

臺北高等行政法院第三庭釋憲聲請書

壹、聲請解釋憲法之目的

聲請人審理本院103年度訴字第1096號公職人員利益衝突迴避法事件（即原因案件）（附件1），認公職人員利益衝突迴避法（下稱衝突迴避法）第16條：「違反第10條第1項規定者，處新臺幣（下同）100萬元以上500萬元以下罰鍰。」（下稱系爭規定）不符憲法比例原則之要求，侵害人民之財產權，有牴觸憲法第15條及第23條規定之情事，爰依行政訴訟法第252條、司法院大法官審理案件法第5條第2項規定及鈞院釋字第371號解釋之意旨，裁定停止訴訟程序，聲請鈞院為違憲審查，宣告系爭規定違憲失去效力。

貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、疑義之經過與性質

（一）本件原因案件之被告法務部，以原告江○○自民國94年3月起擔任嘉義縣梅山鄉公所（下稱梅山鄉公所）建設課長，自97年10月1日起為公職人員利益衝突迴避法第2條所定之公職人員，其配偶何○○自88年起擔任該鄉公所建設課臨時人員，為同法第3條第1款所定關係人。原告明知其為何○○之主管，得因執行評打考績之職務行為，直接或間接使何○○獲取利益，即應自行迴避與評打何○○考績相關之職務行為，詎原告於98至102年自行評核何○○之臨時人員考績，使何○○之97至101年度均獲考列甲等，而獲取年終獎金及獲續僱之利益，違反公職人員利益衝突迴避法第6條及第10條第1項規定，其中97及98年度考績部分之違規行為已罹裁處權時效，而99至101年度考績部分，考量原告表示不瞭解人事相關法令及年終考核屬其他人事措施，嗣後向政風機構

自行報備，可非難性較低，就其3次違規行為依同法第16條、行政罰法第8條但書、第18條第3項及第25條規定，各酌減至法定罰鍰金額最低額三分之一，以102年12月12日法授廉利益罰字第10205038420號處分書，併處原告罰鍰100萬元。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，遂向本院提起本件行政訴訟。

(二)查衝突迴避法第16條：「違反第10條第1項規定者，處新臺幣（下同）100萬元以上500萬元以下罰鍰。」可知，違反此規定之法律效果，必須處以100萬元以上500萬元以下之罰鍰。系爭規定，未予區分公職人員應迴避而未予迴避之類型、態樣，亦未以公職人員未依規定迴避，致其本人或關係人獲取利益之多寡，作為裁罰之基準，且以100萬元作為最低裁罰金額（除非另有行政罰法規定之減輕事由），顯然過苛，流於恣意，不符處罰相當（責罰相當）原則，致生是否違反憲法比例原則，過度侵害人民財產權之疑義。

二、涉及之憲法條文

憲法第15條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」及第23條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」

叁、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場及見解

一、自衝突迴避法之立法過程可知，該立法係由立法委員主動提案，行政院原認無制定公職人員利益迴避專法之必要，嗣被動提付草案，多種版本一併逕付二讀而最終立法通過（參見：陳美伶，「烈日陽光，能讓政治清明嗎？」—檢視『公職人員利益衝突迴避法』之規範功能與適用疑義分析—，憲政時代第34卷第4期，頁374），先予敘明。

二、依憲法第23條規定，憲法所保障人民之自由及權利在防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要時，得以法律限制之。據此規定，立法限制人民之自由及權利，須受到「目的正當性」（鈞院釋字第476號解釋參照）及「比例原則」之拘束。前者係限制人民自由及權利之目的須在防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益範圍內；後者是限制人民自由及權利所採取之手段與目的間之關係，必須是手段可以達到目的（適合性原則）、選擇之手段對人民造成侵害最小（必要性原則、最小侵害性原則）及限制人民自由及權利所追求之公益應大於所用手段對人民所造成之損害（不利益），即應合乎比例（狹義比例原則、損益衡平原則）。

三、公職人員利益衝突迴避法第16條之裁罰規定違反狹義比例原則：

法律對違反行政法上義務者處以罰鍰，其內容是否符合狹義比例原則，乃在於其是否符合處罰相當原則或責罰相當原則。此與處罰鍰之法律，有無顧及違反行政法上義務者受責難程度、維護公共利益之重要性及急迫性、違規情節輕重、有無合理最高額限制有關。當罰鍰內容顯然過苛、流於恣意，則不符處罰相當或責罰相當原則（鈞院釋字第327號、第356號、第616號、第641號及第685號解釋參照）。基於以下理由，聲請人認系爭規定顯然過苛、流於恣意，不符處罰相當或責罰相當原則，違反狹義比例原則，過度侵害人民之財產權。

(一)未區分規範對象一律處以鉅額罰鍰違反狹義比例性：

1.按公職人員利益衝突迴避法所稱之公職人員係指公職人員財產申報法第2條第1項所定之人員，乃參照公職人員財產申

報法第2條 第1 項各款及施行細則第2 條各項規定，依97年1 月9 日修正後之條文規定，其規範對象如下：(1)擴大政務人員之範圍，修訂後將政務官擴大為政務人員。(2)原定簡任十職等以上機關首長、公營事業首長及幕僚長，擴大適用至政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管。(3)將公立學校之適用，除校長外增加副校長、附屬機構之首長、副首長。(4)增列軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。(5)將原訂縣市級以上民意代表，增訂為「各級」民意機關民意代表。(6)增加政風及軍事監察主管人員。(7)增列辦理司法警察、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督暨管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務之主管人員。(8)將本該所稱之主管或主管人員新增定義為，依法規所置之人員，或領有主管或相當主管職務加給並執行主管職務之人員。

2. 公職人員利益衝突迴避法之主要宗旨在於遏阻不當的利益輸送，一般而論，僅具有實質權力者，始有利益輸送之可能。該法對於職位類型的限制，均屬於有決策權或重要執行權的職位，立法的選擇理由應該在於，該等職位方才有利益輸送價值，並且有利用於從事不當往來和不正競爭的可能性。公務人員應該利益迴避之範圍相當廣泛，包括所有個人「以職務的機會來謀取私人利益」之行為，舉凡不應獲取與辦理職務有關之財務利益、不得利用與職務相關資訊從事財務交易，或允許他人不適當地利用政府資訊，追求任何個人私利、不得要求或收受任何禮物或其他具金錢價值的東西、非依法令不得兼職或從事與職務不相容之工作或活動等等。
3. 因職務特殊或職位較高之公務人員，較易獲得優勢地位影響

決策，在執行職務上，自然也會因其職務高低而有所差異，而應有不同的倫理行為規範，其若有利益衝突行為，嚴重性當然也各異。再者，各級民意代表所擔負之職權亦不相同，對於法案影響力各異，或藉服務選民之名，行圖謀私人利益之實，可能之負面影響顯較一般行政機關人員更大。是以，針對不同身分之公職，應該有不同之限制，方屬合理。若不區分公職人員之身分種類、職務高低、特性等因素，一律處以相同之罰責，應與狹義比例性原則有違。

(二)現行法第16條規定最低裁罰額度100萬元實屬過苛：

1. 規範本身所訂之內容並未慮及事物領域之差異性，而逕予規定最低裁罰額度100萬元，無非冀圖藉由鉅額裁罰之手段，達到遏止公職人員違反利益衝突之效果。惟法之確信與實效性須建立於人民足以遵循的基礎之上，立法更應縝密思考如何將應行迴避事件之各種違規行為態樣涉及之「利益」、「不利益」、「財產利益」與「非財產利益」等情節，與其應受裁罰之額度取得衡平。次按行政罰法第18條第1項明定，裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難之程度、所生影響，及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。此一內涵，主要係源於憲法法治國原則下之比例原則及平等原則之考量，故行政機關行使公權力，應審酌個案衡諸上述各項，包括違反行政法上義務的行為應該受到責難的程度、對社會所產生的影響及對法益的侵害程度，以及行為人因該違反義務之行為所獲得的利益，及受處罰者之資力等，妥善予以考量，始進而為最妥適之裁罰處分。
2. 以本件聲請之原因案件為例，原告江○○為梅山鄉公所建設課長，其配偶何○○為該所僱用之臨時人員，據梅山鄉公所103年10月20日嘉梅鄉秘字第1030011775號函說明：「有關

本所實際執行『嘉義縣政府臨時人員工作規則』第53條規定『年終考核結果作為是否續僱之依據』，除依業務單位需求外，誠考量臨時人員月實際所得未達2萬且無考績獎金，在無違工作規則情節者，年終考核結果皆為甲等，倘客觀事實已達解僱情事（違工作規則第11條及第12條）則予解聘，上揭是否續聘仍得考量該年度進用人力經費。」足見，臨時人員月薪未達2萬，且無考績獎金，則縱原告於評打何○○考績時，未依規定迴避，致何○○得獲考列甲等，於次年度梅山鄉公所研議是否續聘時，可獲較有利之人事處置，則何○○所獲取「一年」之利益，包括年終獎金在內，充其量亦僅20餘萬元，而此20餘萬元，係何○○必須付出臨時人員一年勞務，方可獲取之薪資所得，並非原告未依規定迴避，何○○當然即可獲取之利益。然而，儘管如此，依衝突迴避法第16條規定，竟須裁處100萬元以上之罰鍰（除非另援引行政罰法規定予以酌減）。足見本條規定，未區分違章行為態樣，及其使本人或關係人可能獲取不當利益之多寡，一律賦予如此嚴重之罰鍰法律效果，其處罰過苛而過度侵害違規者之財產權，彰彰甚明。

3. 公務人員違反本法規定之行政罰，併同其應受其他利益迴避之相關之行政責任，益顯過於嚴苛：

(1) 依公務人員任用法第26條規定：「各機關長官對於配偶及三親等以內血親、姻親，不得在本機關任用，或任用為直接隸屬機關之長官。對於本機關各級主管長官之配偶及三親等以內血親、姻親，在其主管單位中應迴避任用。應迴避人員，在各該長官接任以前任用者，不受前項之限制。」公務人員任用法第30條規定：「各機關任用人員，違反本法規定者，銓敘部應通知該機關改正，並副知審計機關，不准核銷其俸

給；情節重大者，應報請考試院逕予降免，並得核轉監察院依法處理。」又公務員服務法第15條規定：「公務員對於屬官不得推薦人員，並不得就其主管事件，有所關說或請託。」公務員服務法第17條規定：「公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避。」違反之效果依同法第22條：「公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處，其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。」

(2)由前揭規定可知，一般行政機關之公務人員違反利益迴避時，常須併依公務人員任用法或公務員服務法規定受懲處。若併同公職人員利益衝突迴避法之規定再予以最低額度100萬元以上之罰鍰，其處罰難謂不重。若不區分公職人員之職務及利益迴避類型，最輕罰鍰額度一概相同，實與鈞院釋字第616號、第及第641號解釋意旨所揭禁：人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，自應根據違反義務本身情節之輕重程度為之意旨相違背，足見其所定之罰鍰最低額度顯然過苛，除過度侵害人民之財產權，甚者，將導致被處罰人破產而危及生活最低尊嚴之保障，均恐非立法機關之本意，而可能與立法目的背道而馳。

肆、綜上所陳，依聲請人合理之確信，認為系爭規定有牴觸憲法第23條及第15條之疑義，爰裁定停止本院103年度訴字第1096號公職人員利益衝突迴避法事件之訴訟程序，提出上開形成確信違憲之具體理由為本件之聲請。

伍、關係文件之名稱及件數

附件 1：本院103年度訴字第1096號卷宗摘要影本1件。

此 致
司 法 院

聲 請 人 臺北高等行政法院第三庭
審 判 長 法 官 黃秋鴻

法 官 陳鴻斌

法 官 陳金園

中 華 民 國 104 年 3 月 5 日