

## 一、(99)院台訴字第 0993210027 號

監察院訴願決定書

(99)院台訴字第 0993210027 號

訴願人：○○○

訴願人因違反公職人員利益衝突迴避法事件，不服本院 98 年 3 月 27 日 (98)院台申利罰字第 0981801486 號罰鍰處分書所為處分，提起訴願，本院決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人○○○行為時擔任○○○○○○委員會(下稱○○會)委員，為公職人員利益衝突迴避法第 2 條規定之公職人員。明知○○○為其姊夫，為同法第 3 條第 2 款所定公職人員之關係人，仍於 95 年 6 月間假借○○會主任秘書○○○請其推薦駕駛人選之機會，推薦○○○於○○會擔任駕駛，並將○○○之護照影本交由主任秘書○○○轉交秘書室相關人員，藉由人力外包公司僱用，再以派遣人員方式至○○會任職。嗣經行政院移請本院處理，並經本院調查後認定訴願人未依法迴避，假借職務上機會，向服務機關推薦其姊夫○○○，藉由人力外包公司僱用，以派遣人員方式至其服務機關服務，直接使其獲取公職人員利益衝突迴避法第 4 條第 3 項規定其他人事措施之「非財產上利益」，違反同法第 7 條規定，乃依同法第 14 條規定，處以罰鍰新臺幣（下同）100 萬元。訴願人不服，提起訴願，案經本院公職人員財產申報處檢卷答辯。

理 由

一、按公職人員利益衝突迴避法第 2 條規定：「本法所稱公職人員，指公職人員財產申報法第 2 條第 1 項所定之人員。」第 3 條第 2 款規定：「本法所定公職人員之關係人，其範圍如下：…公職人員之二親等以內親屬。…」第 4 條第 1 項及第 3 項規定：「本法所稱利益，包括財產上利益及非財產上利益。」「非財產上利益，指有利公職人員或其關係人於政府機關、公立學校、公營事業機構之任用、陞遷、調動及其他人事措施。」第 5 條規定：「本法所稱利益衝突，指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使其本人或其關係人獲取利益者。」第 6 條規定：「公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避。」第 7 條規定：「公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益。」第 10 條第 1 項第 2 款規定：「公職人員知有迴避義務者，應依下列規定辦理：…二、其他公職人員應停止執行該項職務，並由職務代理人執行之。」第 14 條規定：「違反第 7 條或第 8 條規定者，處新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰；所得財產上利益，應予追繳。」第 16 條規定：「違反第 10 條第 1 項規定者，處新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。」

二、訴願人行為時擔任○○會委員，明知○○○為其姊夫，假借機會推薦○○○至○○會擔任駕駛，藉由人力外包公司僱用，再以派遣人員方式至○○會任職，直接使其獲取公職人員利益衝突迴避法第 4 條第 3 項規定其他人事措施之「非財產上利益」，經本院調查後認定訴願人未依法迴避，違反同法第 7 條規定，乃依同法第 14 條規定，處以罰鍰 100 萬元。訴願人不服，訴願主張略以：

(一)原處分未准許訴願人閱卷之申請，未將行政院調查報告提供訴願人，違反行政程序法第 46 條規定。本院係收到行政院移送才發動職權，係兩造之裁判者，立於法院之角色，惟僅由 1 位監察委員作成調查報告，廉政委員會審議，既無法院之準備程序及言詞辯論，只由書面審理得出處分之結論，不符直接審理原則，程序有重大瑕疵。且未請當時○○會主任委員○○○說明，違反行政程序法第 9 條規定。並申請傳喚○○○教授說明。

(二)本案發生前，○○會已向○○國際股份有限公司(下稱○○公司)訂購前委員○○○之子○○○擔任駕駛。主委○○○及副主委○○○均知悉並確信為合法，訴願人自無理由懷疑其判斷，且訴願人從未就此事與主委及副主委討論過，豈可苛責訴願人負起違反公職人員利

益衝突迴避法之責任。訴願人唯一之行爲係應○○會主任秘書○○○之詢問，提供建議名單，對於人力外包之聘用條件完全不知情，亦未指示承辦人員「一定要違約雇用某人」。而原處分何曾指出訴願人曾對哪位承辦人有過何種「指示」、「要求」、「關說」、「請託」之故意行爲？訴願人信任○○會主委等人之判斷，訴願人最多是犯了「誠實的錯誤」，應依行政罰法第 18 條第 1 項規定酌減。

(三)原處分所依據之唯一事實，就是○○會主秘○○○所稱訴願人曾「避重就輕稱○○○爲其『友人』」，然其並非事實。原處分並未說明依據何客觀證據或第 3 人證詞採信○○○說法。且據報載，○○○因收賄案遭檢方搜索調查，何以偏聽信其說詞？且公職人員利益衝突迴避法第 3 條第 2 款「…二親等以內親屬」之規定，並未提及姻親，與公務人員任用法第 26 條第 1 項「三親等以內血親姻親」之規定不同，並不包括二親等姻親。原處分不當擴充解釋，認爲「二等親」包括「二等姻親」，違反處罰法定主義。

(四)人力派遣是否爲公職人員利益衝突迴避法第 3 條第 2 項所稱之「其他人事措施」之範疇，行政院將訴願人停職近 1 年，法務部始於 97 年 3 月 5 日以法政決字第 0970003714 號函解釋「…被派遣人員至機關任職，亦屬本法第 4 條第 3 項所稱『其他人事措施』」。原處分竟援引訴願人停職時法務部並不存在之函釋處罰訴願人，嚴重違反處罰法定主義。

(五)補充訴願理由略以：

- 1、本案○○會承辦人均係奉該會主委○○○及副主委○○○之指示辦理人力外包事宜，並無自己之意願，原處分卻從未訪談該二人，瞭解其二人同意以人力外包方式雇用○○○之子擔任○○○駕駛，及如何對承辦人作成指示，而訴願人應○○會主秘○○○之詢問被動推薦駕駛時，相信該被動推薦行爲爲合法是否確實有所依據，故本案事證調查有重大過失。
- 2、依據公職人員利益衝突迴避法第 14 條規定，違反第 7 條規定者，除處以罰鍰外，所得財產上利益應予追繳。追繳之目的無非係追回「不當的」財產上利益。然本院並未向系爭司機追繳其「不當的」財產上利益。若其財產利益並非「不當」，訴願人又如何違反公職人員利益衝突迴避法第 7 條規定？
- 3、本院訴願委員○○○曾擔任行政院訴願會委員，參與作成行政院院台訴字第 0960091142 號決定，以訴願人已辭去○○會委員職務，即無權利或利益受損害，欠缺行政救濟法律上之實益，而無權利保護之必要，決定不受理訴願人訴願，該訴願決定顯然錯誤，訴願人提起行政訴訟，現於台北高等行政法院更審中。本院訴願委員○○○參與該顯然錯誤之訴願決定，顯已相當程度形成對訴願人不利之心證，若參與本案決定，恐有偏頗之虞，故申請其迴避本件訴願之審議。
- 4、本院交通與採購委員會於 98 年 11 月 17 日以（98）院台交字第 0982500327 號函復訴願人：「…○○○委員涉案情節單純，並無其他違失；另彼等於 96 年 4 月 10 日遭行政院停職處分，喪失○○會委員職務，且停職期間全無薪俸，處分已屬嚴重，不再論處。」原處分就同一法律事實處分訴願人，顯然違反「一事不再理」之行政法理。

三、依訴願法第 55 條規定：「訴願審議委員會主任委員或委員對於訴願事件有利害關係者，應自行迴避，不得參與審議。」至於訴願人得否申請迴避？訴願法並未規定。惟爲力求訴願審議之公正、公平，俾確保訴願人權益，宜參照行政程序法第 33 條第 1 項第 2 款規定，於訴願委員參與該訴願事件之審議，有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞，亦應准許訴願人申請迴避。本件訴願人主張本院訴願委員○○○曾擔任行政院訴願會委員，參與作成行政院院台訴字第 0960091142 號決定，若其參與本案審議，恐有偏頗之虞，故申請其迴避本件訴願之審議。惟查，上開行政院訴願決定，係訴願人因擔任○○會委員之停職事件，不服行政院院授人考字第 09600614632 號令，提起訴願，行政院所爲之訴願決定，與本件訴願人因公職人員利益衝突迴避事件，提起訴願，二件訴願案案情迥異，並無關聯，如無其他具體事實，足證○○○委員與

本案有特別利害關係，尚不得以○○○委員曾參與上開行政院之訴願決定，即認定其審議本案有偏頗之虞。是訴願人以○○○委員已相當程度形成對其不利之心證，申請○○○委員迴避乙節，純屬臆測之詞，尚難認為有理由，○○○委員無庸迴避。惟○○○委員以訴願人既已對其審議本案是否公正產生疑慮，為釋其疑，並求本案審議之超然與公平，仍自行迴避。另○委員○○因參與政治大學聘請訴願人為該校兼任教授之人事甄審案，亦自行迴避，合先敘明。

四、查所謂「人力派遣」，係指勞工先被人力派遣公司僱用並簽訂勞動契約，嗣由派遣公司指派勞工到實際需求勞工之機關（即要派機關），接受要派機關之指揮監督並提供勞務而言。要派機關與人力派遣公司間簽立派遣契約，而人力派遣公司則與被派遣人員成立僱傭契約，工作對價亦由要派機關交付人力派遣公司，並非直接支付被派遣人員，要派機關雖與被派遣人員間並無直接聘僱關係，然要派機關對人力派遣公司所派遣之人員具最後准否錄用權，且被派遣人員如表現不符需求，要派機關尚得隨時要求人力派遣公司更換之，足見「人力派遣」乃相類任用、陞遷、調動等人事權運用範疇，被派遣人員至機關任職，亦屬公職人員利益衝突迴避法第 4 條第 3 項所稱「其他人事措施」，法務部 97 年 3 月 5 日法政決字第 0970003714 號函釋足資參照。是本件○○會不論透過○○公司或有限責任新竹縣○○鄉原住民建築勞動合作社之人力派遣方式訂購駕駛，皆屬本法所稱「其他人事措施」之範疇。上開法務部函釋，僅係對公職人員利益衝突迴避法「其他人事措施」所為補充性解釋，不具創設效力，旨在闡明法規之原意，未違背法律規定，並未創造新的權利義務關係，與法律保留原則無違，依司法院大法官釋字第 287 號解釋，應自法規生效之日起有其適用，尚無溯及既往疑義，亦未違反處罰法定主義。訴願人主張原處分援引該法務部函釋處罰，違反處罰法定主義云云，尚無可採。

五、次查「親屬」種類包括配偶、血親及姻親三種。而血親之配偶，其親系及親等之計算，從其配偶之親系及親等，為民法第 970 條第 1 款所明定。○○○為訴願人姊姊○○○之配偶，為訴願人二親等之親屬，屬公職人員利益衝突迴避法第 3 條第 2 款規定之「公職人員之關係人」，殆無疑義。另行政院係以訴願人違反公務員服務法及公職人員利益衝突迴避法移送本院，而違反公職人員利益衝突迴避法受處罰者，屬行政罰；違反公務員服務法之責任，則屬懲戒罰，二者性質不同，而行政罰及懲戒罰，我國向來採併罰主義，不受一事不再理之限制。是訴願人主張原處分不當擴充解釋，將「二等親」認為包括「二等姻親」，及原處分違反一事不再理等節，容有誤會。

六、按行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。當事人於行政程序中，除得自行提出證據外，亦得向行政機關申請調查事實及證據。但行政機關認為無調查之必要者，得不為調查，行政程序法第 36 條、第 37 條分別定有明文。本案原處分於裁罰前，已依公職人員利益衝突迴避法及監察院辦理公職人員利益衝突迴避案件作業規範等相關規定，輪派本院委員調查，調查過程除詢問○○會相關人員調查事實及證據外，另詢問○○公司承辦人○○○，且依法給予訴願人及關係人陳述意見之機會，認已足以判斷事實真偽，無詢問○○會前主委○○○說明之必要，原處分依據調查事實及證據之結果，並斟酌全部陳述意旨，將本案提本院廉政委員會審議後，始據以處分，處分過程尚無違反行政程序法相關規定。又本院為公職人員利益衝突迴避法之裁罰機關，並非司法機關，自非居於行政院與訴願人之裁判者地位，要無要求原處分踐行法院司法審判程序之理，訴願人指稱原處分未實行準備程序及言詞辯論，不符直接審理乙節，亦有誤會。

七、再查○○○○○○委員會於 95 年 2 月 22 日成立後，分別於 95 年 5 月 16 日及同年 6 月 2 日向共同供應契約商○○公司訂購司機 3 人，○○第 1 次派遣○○○，第 2 次派遣○○○與○○○至○○會擔任駕駛職務，其中○○○為訴願人姊姊○○○之配偶，擔任訴願人之駕駛。另○○會於 95 年 12 月 26 日辦理「96 年度文書及研究助理人力委外採購案」，並於同年月 28 日與得標廠商○○鄉原住民合作社簽約，隨即於次日由承辦人○○○以「節省公帑」、「增加外包駕駛實質所得」為由，簽陳 96 年度駕駛人力勞務採購擬不採共同供應契約方式購辦，而援引契約

約定增購 3 名駕駛，該 3 名駕駛與○○公司 95 年度派遣之駕駛完全相同。於上開簽呈中，會計室就此作法是否符合採購法相關規定提出質疑，並請加會法務處。法務處則表示「…若該條件與本會『96 年度文書及研究助理人力委外採購案』之條件相符，似非不得依本案實際工作性質辦理增購。」惟○○○僅具有普通小客車駕照，不符合○○公司共同供應契約中擔任駕駛之資格，亦與「文書及研究助理人力」之契約標的性質不符，○○會 95 年度及 96 年度 2 次駕駛人員之採購，均與採購法相關規定不符，承辦業務之秘書室主任○○○及科長○○○均經○○會懲處在案。上開事實有行政院 96 年 4 月 10 日院授人考字第 09600614633 號公務員懲戒案件移送書及附件附卷可稽。本件訴願人明知○○○為其關係人，卻刻意隱瞞渠與○○○之關係，利用該會主任秘書○○○請其推薦駕駛人選時，將○○○之護照影本，交由主任秘書轉交秘書室相關人員，並交待甫由阿根廷返國之○○○，直接找當時之承辦科長○○○，○○○並沒有到○○公司面試，有訴願人及○○○於本院 96 年 4 月 17 日詢問筆錄可稽。關於訴願人未告知與○○○間親屬關係部分，○○會相關承辦人員○○○、○○○、○○○、○○○等人於本院詢問時亦說明在案，有相關詢問筆錄附卷可稽。按公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益，公職人員利益衝突迴避法第 7 條定有明文。本件訴願人雖非○○會之機關首長，無人事任免權，惟訴願人行為時為○○會委員，身居高位，對於○○會內相關人員業務辦理，自具有相當之影響力。訴願人利用推薦駕駛人選之機會，將○○○之護照影本，交由○○會主任秘書轉交秘書室相關人員如上，顯係假借其為○○會委員之職務上機會，推薦關係人○○○至○○會擔任駕駛，顯有使其獲得非財產上利益之故意，其行為違反本法第 7 條規定至為明確，訴願人主張其未對任何承辦人員「指示」、「要求」…並非故意云云，尚不足採。又訴願人為法學博士，對迴避義務之法律規定應較一般未具法律背景之民眾更為清楚，更具獨立判斷之智能，是其稱本案發生前，○○會已向○○公司訂購前委員○○○之子○○○擔任駕駛，且因合理相信前主委○○○及副主委○○○之判斷，導致其誤認行為係屬合法，亦不足採。

八、又裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上所得之利益，並得考量受處罰者之資力，行政罰法第 18 條第 1 項定有明文。公職人員利益衝突迴避法第 14 條規定：「違反第七條或第八條規定者，處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰；所得財產上利益，應予追繳。」本件原處分裁處時，以訴願人行為時為○○會委員，又為法學博士，卻假藉推薦司機之機會，推薦自己之姊夫至服務之機關任職，據以裁處法定最低罰鍰額度，尚難認原處分有違反行政罰法第 18 條第 1 項之規定。又人力派遣，被派遣人員至機關任職，屬於公職人員利益衝突迴避法第 4 條第 3 項所稱「其他人事措施」，而「其他人事措施」屬於本法「非財產上利益」，並非「財產上利益」，不生財產上利益追繳之問題，訴願人指稱原處分未追繳關係人之薪資，即足證明其未違法乙節，尚屬誤會。

九、未查公職人員利益衝突迴避法第 6 條係規定公職人員於知有利益衝突情形時，應自行迴避，並依同法第 10 條第 1 項第 2 款規定停止執行職務，並由職務代理人執行之，違反規定者依同法第 16 條規定處罰；第 7 條係規定公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益，違反者依同法第 14 條規定處罰。本件罰鍰處分書之「事實」欄與「理由及法令依據」欄之敘述，前後引用法條不一致，難謂無瑕疵，惟參酌訴願法第 79 條第 2 項「原行政處分所憑理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以訴願無理由」規定之法理，本件訴願仍難謂有理由，原處分應予維持。訴願人其餘論述於訴願結果不生影響，無庸一一論列，併予敘明。

十、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。