

## 十、院台訴字第 10032500040 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 10032500040 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 99 年 9 月 24 日(99)院台申貳字第 0991810423 號裁處書所為處分，提起訴願，本院決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人○○○於 91 年 3 月 1 日就任改制前(下同)臺北縣○○市市長，為公職人員利益衝突迴避法第 2 條規定之公職人員。明知○○○及○○○○為其配偶之胞妹，為同法第 3 條第 2 款所定公職人員之關係人，仍於 96 年至 98 年間，多次核批僱用、續僱上開 2 關係人擔任秘書室、行政室及工務課之臨時人員等職務。嗣經法務部移請本院處理，並經本院調查後認定訴願人於擔任市長期間未依法迴避，多次核批僱用、續僱上開 2 關係人擔任市公所臨時人員，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」，違反該法第 6 條及第 10 條第 1 項規定，乃依同法第 16 條及行政罰法第 18 條第 1 項規定，分別處以罰鍰新臺幣(下同)150 萬元，合計 300 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 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 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、訴願人訴願主張略以：

- (一)原處分以法務部 92 年 9 月 22 日法政決字第 0920039451 號函釋，作為補充公職人員利益衝突迴避法第 4 條第 3 項之「其他人事措施」，有違法律保留原則之虞：從大法官釋字第 367 號解釋理由書之闡釋，於執行法律之細節性、技術性事項方得由主管機關以法規命令訂之；行政程序法第 150 條第 2 項、第 159 條第 2 項規定亦同一旨趣。另從大法官釋字第 443 號解釋理由書之闡釋，涉及人民其他自由權利之限制者，應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合明確性之原則。因罰鍰涉及憲法保障人民之財產權，應限於法律直接規定或法律具體授權行政機關以命令補充，方得為之。然公職人員利益衝突迴避法並未授權行政機關得以命令或函釋加以補充解釋，故原處分以法務部上開函釋補充「其他人事措施」之定義，已有違反法律保留原則之虞。再者，該函釋對於「其他人事措施」採取廣義之解釋，更有擴張法條適用之範圍，違反法律保留原則顯為明確。
- (二)縱認訴願人行為該當公職人員利益衝突迴避法第 6 條、第 10 條第 1 項之規定，原處分對訴願人分別處罰鍰 150 萬元，合計 300 萬元，亦違反行政自我拘束原則與平等原則：行政機關於做成行政處分等行政行為時，對於相同或具有同一性質之事件，如無正當理由，應受其行政先例或行政慣例之拘束，不得為差別待遇。查原處分機關 99 年 1 月至 6 月罰鍰處分確定名單，對於公職人員違反公職人員利益衝突迴避法第 16 條規定，多數處 100 萬元至

120 萬元，另低於 100 萬元者亦非少數(最低尚有 34 萬元)，且最高不逾 200 萬元。可知原處分機關建立起可預測之裁罰基準，以 100 萬元為原則，且最高不逾 200 萬元。本案縱認分次計算合法，訴願人所涉違法情節與過去受罰鍰處分人並無二致，原處分機關裁罰 300 萬元，顯然違反行政先例或行政自我拘束原則，及相同事件並未相同處理而違反憲法第 7 條平等原則。

(三)再者，就原處分機關 99 年 1 月至 6 月罰鍰處分確定名單中，○○○案、○○○案與訴願人所涉情節相比較，裁罰亦有「裁量怠惰」與違反比例原則之違法：○○○、○○○分別僱用關係人擔任「○○魚市場股份有限公司股東代表」、「○○縣副縣長」，不僅有違廉能政治，情節亦屬嚴重，社會觀感更是不佳，均僅處 100 萬元。反觀訴願人僅係為罹患癌症、生活陷入困頓之關係人得以溫飽，僱用層級非屬甚高，竟處高達 300 萬元罰鍰，相較之下，原處分裁處不僅有「裁量怠惰」之瑕疵，更有違比例原則。

(四)縱認訴願人行為該當公職人員利益衝突迴避法之規定，原處分以「分次計算」處罰，顯然違反「一行為不二罰」與比例原則：本案訴願人基於憐憫○○○罹癌與○○○為就近照顧而辭去原本工作致生活困頓，故訴願人係出於相同動機僱用 2 人，此可由○○○辭去工作，○○○旋即離職可證。又 2 人到職期間雖分別為 92 年與 94 年，因 92 年度市公所並無 2 個以上職缺，至 94 年度方有職缺出現，因此仍具時空上密接關聯性，應整體評價為一行為。原處分分次處罰並無法源依據，與「一行為不二罰原則」背道而馳。縱認無違一行為不二罰之原則，但就原處分機關處分確定名單中，○○○案、○○○案、○○○案及○○○案，雖亦採分次認定，但違反情節與訴願人相同，而所裁處者最低為 68 萬元，最高為 200 萬元，相較訴願人所遭處之金額，原處分仍有「裁量怠惰」，有違「比例原則」云云。

三、按「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。…立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。」、「…法律就前揭違法或不正當行為無從鉅細靡遺悉加規定，因以不確定法律概念予以規範，惟其涵義於個案中並非不能經由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加以認定及判斷，並可由司法審查予以確認，則與法律明確性原則尚無不合…」乃經司法院釋字第 432 號及第 545 號解釋在案。公職人員利益衝突迴避法既就「非財產上利益」於第 4 條第 3 項規定：「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。」除列舉「任用、陞遷、調動」等人事措施外，並就其他有利公職人員或關係人之相類人事措施，另以「其他人事措施」為概括規定，係以「任用」、「陞遷」、「調動」表彰在機關任職身分之取得及變更作為判斷有無迴避義務之區分標準。參諸迴避法之制定係為促進廉能政治、端正政治風氣，建立公職人員利益衝突迴避之規範，有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送之立法目的(參見迴避法第 1 條規定)，尚無法律不明確之情形。法務部基於法案主管機關之地位，亦採相同之見解，以 92 年 9 月 22 日法政字第 0920039451 號函釋認定：查政府機關、公立學校及公營事業機構中對技工、工友及臨時人員等非依公務人員任用法任用之聘用、約僱之人事措施，亦屬相類「任用、陞遷、調動」等人事權運用之範圍，且依公職人員利益衝突迴避法之立法意旨及迴避制度之設計目的，係為建立公職人員利益衝突迴避之規範，避免公職人員因運用公權力而達成私益之目的，以達到有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送之目的，其規範之範疇，自宜採廣義之解釋。上開函釋乃主管機關法務部為執行法律所為解釋性行政規則，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，亦未逾越法律適用範圍，與法律保留原則無違，依司法院釋字第 287 號解釋，應自法規生效之日起有其適用。而有關上述「其他人事措施」意涵，既為一般人所得理解，於具體個案且得依社會上客觀價值加以認定及判斷，且非屬受規範所不得預見者，復可經由司法審查加以確認，即無違反法律明確性原則。(有台北高等行政法院 94 年度訴字第

01000 號判決可資參照)

- 四、查臺北縣政府為協助公職人員了解公職人員利益衝突迴避法相關法令規範，避免公職人員因違反規定而遭受重罰，曾於 94 年 4 月 28 日以北府政二字第 0940328842 號函檢送法務部政風司研編之違反公職人員利益衝突迴避法之確定判決案例供所屬(含○○市公所)參照；該縣府政風室並於同年 12 月 23 日以北政二字第 0940876668 號書函提供公職人員利益衝突迴避制度線上學習網，以助了解利益衝突迴避制度意涵。而本院為宣導公職人員利益衝突迴避法相關規定，亦曾於 95 年 3 月 10 日假改制前臺北縣議會、97 年 11 月 19 日假臺北縣汐止市公所舉行宣導說明會，分別由臺北縣政府於 95 年 2 月 24 日以北府政二字第 0950108801 號函轉知及本院於 97 年 10 月 9 日(97)秘台申參字第 0971807873 號秘書長函通知。上開函文均有影本附卷可稽。臺北縣政府政風處更於 98 年 3 月 6 日以北政四字第 0980146410 號函送宣導說明，詳列違反本法「人事進用」之違法類型供參，並請加強宣導，該函經訴願人於 98 年 3 月 10 日親批在案。惟訴願人卻仍先後於 96 年 12 月 10 日及 97 年 12 月 17 日在市公所相關單位之簽呈中，核批僱用、續僱○○○○；另又先後於 96 年 12 月 25 日、97 年 7 月 17 日及同年 12 月 10 日在市公所相關單位之簽呈中，核批僱用、續僱○○○。○○○與○○○○○2 關係人分別迄至 98 年 8 月 26 日及同年 11 月 1 日始因辭職或資遣方解僱在案，有訴願人核批之簽呈及關係人○○○、○○○○○96 年、97 年及 98 年僱用契約、解雇通知書影本附卷可證。是原處分以訴願人核批聘僱○○○及○○○○○，該人事聘僱既為 2 人，顯係 2 件違法聘僱行為，依法分別裁處，並未違反一行為不二罰原則，尚無違誤。另本件原處分所裁罰者，係發生於 96 年至 98 年間訴願人未依法迴避之違法僱用行為，訴願人所稱 2 關係人到職期間雖分別為 92 年及 94 年，惟其僱用係出於相同動機，因 92 年○○市公所無 2 個以上職缺，94 年度始有職缺出現，因此仍具時空上密接關聯性，應為一行為乙節，並不在本件處罰範圍，尚無置喙餘地。
- 五、又臺北縣政府及該縣府政風室既一再檢送利益衝突迴避之違法案例供訴願人參照，並提供線上學習網，以協助了解公職人員利益衝突迴避法之相關規定。本院亦先後至臺北縣議會及○○市公所進行宣導，並均函請相關機關(包括○○市公所)轉知所屬相關公職人員與會參加宣導說明會。且查本院 97 年 11 月 19 日至○○市公所宣導，該市公所承辦人員於本院秘書長 97 年 10 月 9 日(97)秘台申參字第 0971807873 號函上簽陳意見略以：「…本說明會敬邀本所鈞長及代表會各代表…等應向監察院申報財產之人員計 80 餘人，因涉個人權益，請撥冗參加。…」建請訴願人參加說明會，該簽陳意見並經訴願人親批「如擬」在案。足見訴願人已可利用多種管道及機會了解公職人員利益衝突迴避法之規範內容及實務違法案例，原應確實依法迴避，不予僱用關係人，以避免違反迴避規範之情事發生，惟卻仍於 96 年至 98 年間一再核批僱用與續僱上開 2 關係人。衡諸訴願人未予迴避，違法進用 2 關係人，每一關係人之進用均有 2 至 3 次核批僱用及續僱，甚至於 97 年 11 月 19 日本院至○○市公所舉行宣導說明會，訴願人卻於會後未及一個月之期間，即同年 12 月 10 日及 17 日再次連續核批僱用○○○及○○○○○2 關係人，訴願人違法情節實難謂輕微。另按憲法所稱「平等原則」，乃要求行政機關對於事物本質上相同之事件做相同之處理，即要求相同之事物為相同之處理，如為情節不同之個案，則難以比附援引，強令以相同之處理，而本院裁罰之違反公職人員利益衝突法案件中，每件案件違法情節不同，應受責難程度與所生影響亦有不同，實難均論以同一額度之裁罰。且公職人員利益衝突迴避法第 16 條規定之法定罰鍰額度，為 100 萬元以上 500 萬元以下，原處分依據行政罰法第 18 條第 1 項規定，審酌訴願人違法情節及應受責難程度與所生影響，予以分別裁罰 150 萬元，尚難謂原處分違反行政自我拘束原則及平等原則，亦無裁量怠惰或違反比例原則之情形。
- 六、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。