

司法院新聞稿

司法院大法官於一〇二年十二月二十七日舉行之第一四一三次會議中，就（一）1. 金馬旅行社公司、2. 莊水池即日新營造廠、3. 冠堤公司、4. 發美營造公司、5. 典林營造公司、6. 福臨公司，分別為公職人員利益衝突迴避法事件，認各該確定終局判決，所適用之公職人員利益衝突迴避法第二條、第九條、第十五條規定及法務部中華民國九十三年十一月十六日法政決字第〇九三〇〇四一九九八號函釋，有抵觸憲法第十五條人民財產權之保障、比例原則、信賴保護原則、法律不溯及既往原則及明確性原則；（二）最高行政法院第三庭為審理同院九十九年度上字第五一二號公職人員利益衝突迴避事件，認應適用之公職人員利益衝突迴避法第十五條規定，有抵觸憲法第十五條及第二十三條規定之疑義，合計七件聲請解釋案，作成釋字第七一六號解釋【禁止公職人員及其關係人與服務機關交易案】。

解釋文

公職人員利益衝突迴避法第九條規定：「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。」尚未抵觸憲法第二十三條之比例原則，與憲法第十五條、第二十二條保障人民工作權、財產權及契約自由之意旨均無違背。惟於公職人員之關係人部分，若因禁止其參與交易之競爭，將造成其他少數參與交易者之壟斷，反而顯不利於公共利益，於此情形，苟上開機

關於交易過程中已行公開公平之程序，而有充分之防弊規制，是否仍有造成不當利益輸送或利益衝突之虞，而有禁止公職人員之關係人交易之必要，相關機關應儘速通盤檢討改進。

公職人員利益衝突迴避法第十五條規定：「違反第九條規定者，處該交易行為金額一倍至三倍之罰鍰。」於可能造成顯然過苛處罰之情形，未設適當之調整機制，其處罰已逾越必要之程度，不符憲法第二十三條之比例原則，與憲法第十五條保障人民財產權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時失其效力。

解釋理由書

憲法第十五條保障人民之工作權及財產權，人民營業之自由亦為其所保障之內涵。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從事一定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業之時間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保障，人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生產、交易或處分均得自由為之（本院釋字第五一四號、第六〇六號解釋參照）。又契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，為憲法第十五條財產權及第二十二條所保障之權利，使契約當事人得自由決定其締約方式、內容及對象，以確保與他人交易商品或交換其他生活資源之自由（本院釋字第五七六號、第五八〇號解釋意旨參照）。國家對人民上開自由權利之限制，均應符合憲法第二十三條之比例原則。另對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，應根據違反義務情節之輕重程度為之，使責罰相當。立法者針對特別應予非難之違反行政法上義務行為，視違規情節之輕重處以罰鍰，固非憲法所不許，惟為避免個案顯然過苛之處罰，應設適當之調整機制（本院釋字第六四一號解釋意旨參照）。

公職人員利益衝突迴避法（下稱利益衝突迴避法）第九條規定：「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。」（下稱系爭規定一）第十五條規定：「違反第九條規定者，處該交易行為金額一倍至三倍之罰鍰。」（下稱系爭規定二）系爭規定一禁止公職人員及其關係人（利益衝突迴避法第二條、第三條規定參照）與公職人員服務之機關或受其監督之機關（下稱上開機關）為買賣等交易行為，就公職人員而言，乃屬對其財產權及契約自由所為之限制；就公職人員之關係人而言，乃屬對其工作權、財產權及其內涵之營業自由暨契約自由所為之限制。系爭規定二對公職人員及其關係人違反系爭規定一者處以罰鍰，則屬對憲法第十五條所保障之人民財產權所為限制。

鑑於公職人員之親屬或其他關係人，與上開機關為買賣、租賃、承攬等交易行為，易衍生不公平競爭、不當利益輸送之弊端，立法者為促進廉能政治、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，乃制定利益衝突迴避法（該法第一條參照）。系爭規定一旨在防範公職人員及其關係人憑恃公職人員在政府

機關任職所擁有之職權或影響力，取得較一般人更為優越或不公平之機會或條件，而與政府機關進行交易，造成利益衝突或不當利益輸送甚或圖利之弊端；系爭規定二乃欲藉由處罰緩之手段，以確保公職人員及其關係人不致違反系爭規定一，進而有效遏阻上開情弊之發生，其目的均屬正當，且所採手段均有助於上開立法目的之達成。

於上開機關行買賣、租賃或承攬等交易行為之際，苟不禁止公職人員及其關係人與上開機關交易，易使公職人員利用其職務上之權力、機會或方法進行不當之利益輸送或造成利益衝突情形。系爭規定一一律禁止公職人員及其關係人為上開交易行為；系爭規定二明定違反系爭規定一者處以罰鍰，以確保系爭規定一規範之事項能獲得落實，從而杜絕公職人員及其關係人有上述不當利益輸送或造成利益衝突之機會。而又無其他侵害較小之手段可產生相同效果，自應認系爭規定一、二係達成前揭立法目的之必要手段。

系爭規定一雖限制公職人員及其關係人之工作權、財產權及其內涵之營業自由暨契約自由，惟禁止交易之對象僅及於上開機關，並非全面禁止與上開機關以外之對象進行交易，公職人員及其關係人尚非不能與其他營業對象交易，以降低其因交易對象受限所遭受之損失，系爭規定一對公職人員及其關係人工作權、財產權等之限制尚未過當，與其所保護之公共利益間，並非顯失均衡。綜上，系爭規定一尚未抵觸憲法第二十三條之比例原則，與憲法第十五條、第二十二條保障人民工作權、財產權及其內涵之營業自由暨契約自由

之意旨均無違背。

系爭規定一完全禁止公職人員及其關係人與上開機關為買賣、租賃、承攬等交易行為，固難謂為違憲。惟公務員本應誠實清廉，謹慎勤勞，不得有驕恣貪惰等損害名譽之行為；公職人員亦依法有迴避及不得假藉職務上之權力、機會或方法圖其本人及其關係人利益之義務，違反者應受處罰（公務員服務法第五條、第六條；利益衝突迴避法第六條、第七條、第十四條、第十六條至第十八條；行政程序法第三十二條規定參照）。而公職人員之關係人因未具有公職人員身分，並無上開迴避或禁止圖利之義務可言。故國家對公職人員之要求自應較公職人員之關係人為高。系爭規定一就公職人員之關係人部分，若因禁止其參與交易之競爭，將造成其他少數參與交易者之壟斷，反而顯不利於公共利益，於此情形，苟上開機關於交易過程中已行公開公平之程序，而有充分之防弊規制，是否仍有造成不當利益輸送或利益衝突之虞，而有禁止公職人員之關係人交易之必要，相關機關應儘速通盤檢討改進。

系爭規定二處違規交易行為金額一倍至三倍之罰鍰，固已預留視違規情節輕重而予處罰之裁量範圍，惟交易行為之金額通常遠高甚或數倍於交易行為所得利益，又例如於重大工程之交易，其交易金額往往甚鉅，縱然處最低度交易金額一倍之罰鍰，違規者恐亦無力負擔。系爭規定二可能造成個案顯然過苛之處罰，立法者就此未設適當之調整機制，其處罰已逾越必要之程度，不符憲法第二十三條之比例原則，與

憲法第十五條保障人民財產權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時失其效力。

至聲請人認利益衝突迴避法第二條規定（下稱系爭規定三）規範對象過廣，違反憲法比例原則；法務部中華民國九十三年十一月十六日法政決字第0九三00四一九九八號函釋（下稱系爭函釋），牴觸憲法平等原則、比例原則、法律明確性原則、信賴保護原則及法律不溯及既往原則之疑義，聲請解釋部分，核其等指摘，僅係爭執法院認事用法之當否，泛稱系爭規定三及系爭函釋違憲，尚難謂於客觀上已具體指摘系爭規定三及系爭函釋有何牴觸憲法之處。是此部分之聲請，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定不合，依同條第三項規定，應不受理，併此指明。

該次會議由司法院院長賴大法官浩敏擔任主席，大法官蘇永欽、池啟明、李震山、蔡清遊、黃茂榮、陳敏、葉百修、陳春生、陳新民、陳碧玉、羅昌發、湯德宗出席（黃大法官璽君就任大法官前為聲請人最高行政法院第三庭之審判長，迴避審理本案），秘書長林錦芳列席。會中通過之解釋文、解釋理由書，與黃大法官茂榮、葉大法官百修、羅大法官昌發分別提出之協同意見書，蘇大法官永欽、湯大法官德宗分別提出之部分不同意見書，均經司法院以院令公布。

附（一）黃大法官茂榮提出之協同意見書。

（二）葉大法官百修提出之協同意見書。

（三）羅大法官昌發提出之協同意見書。

（四）蘇大法官永欽提出之一部不同意見書。

（五）湯大法官德宗提出之部分不同意見書。

（六）事實摘要。

釋字第 716 號解釋 事實摘要

(一)聲請人 1.金馬旅行社公司、2.莊水池即日新營造廠、3.冠堤公司、4.發美營造公司、5.典林營造公司、6.福臨公司，或因代表人之配偶或手足或公司監察人之配偶或代表人自身任職縣市議員，或因代表人配偶之兄任職台電核安處處長，而參與各該公職人員任職機關或受其監督機關之投標案或簽訂營建承攬契約，交易金額小自 8 百餘萬元，大至 5 億餘元不等，先後遭法務部認定違反公職人員利益衝突迴避法第 9 條禁與公職人員服務或受其監督機關交易之規定，依同法第 15 條違者處交易金額一至三倍罰鍰之規定，處以各該交易金額一倍罰鍰。聲請人均不服，提起行政爭訟敗訴確定，爰認確定終局判決所適用之上揭二規定有違憲疑義，分別聲請解釋。(二)最高行政法院第三庭為審理上訴人群運環保公司公職人員利益衝突迴避事件，依其合理確信認應適用之上揭第 15 條有牴觸憲法比例原則及財產權保障之疑義，聲請解釋。

大法官就上開七案先後受理，因所主張違憲之標的相同，乃合併審理。