

三、院台訴字第 1013250052 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1013250052 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 101 年 5 月 24 日院台申貳字第 1011831944 號裁處書所為處分，提起訴願，本院決定如下：

主 文

原處分撤銷，請原處分機關於決定書送達次日起 60 日內另為適法之處理。

事 實

緣訴願人自 97 年 7 月 29 日起代表○○○○銀行股權擔任台灣○○○○○○股份有限公司(下稱○○公司)董事，並於 97 年 8 月 1 日至 99 年 3 月 9 日間擔任該公司董事長，係屬公職人員財產申報法第 2 條第 1 項第 5 款規定之公職人員，依公職人員利益衝突迴避法第 2 條規定，屬該法所定之「公職人員」。訴願人於任職董事長期間，實質參與主導○○公司辦理獎勵金發放。獎勵金發放過程中，訴願人明知獎勵金發放涉及其個人財產上利益，竟未自行迴避，仍實質執行董事長職務，參與決策過程之討論，並要求部屬逕行塗改簽陳核決層級後據以發放獎勵金，致獲高達新臺幣(下同)2,239 萬元之獎勵金，顯知有利益衝突未自行迴避，案經本院調查後認其行為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，爰依同法第 16 條規定，裁處罰鍰 500 萬元。訴願人不服，依法提起訴願。案經本院公職人員財產申報處檢卷答辯。

理 由

一、按公職人員財產申報法第 2 條第 1 項規定：「下列公職人員，應依本法申報財產：…五、各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。」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。」同法第 4 條規定：「本法所稱利益，包括財產上利益及非財產上利益。」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，處新台幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。」行政罰法第 26 條第 1 項前段規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之」、第 2 項規定：「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」

二、訴願人不服，訴願主張及補充理由略以：

- (一)、○○公司為營利事業，且非公營事業，訴願人擔任○○公司董事長，並非公職人員財產申報法第 2 條第 1 項第 13 款所定之公職人員，雖實際曾向原處分機關申報財產，亦不因此而具有公職人員利益衝突迴避法之適用。又○○公司係以營利為目的，有別於公部門、政府機關，其董事長亦無公職人員利益衝突迴避法所謂之「職務代理人」，原處分依該法第 6 條及第 10 條第 1 項規定裁罰實有違誤。
- (二)、訴願人 97 年 11 月 25 日於○○公司董事會議提案修改公司組織規程，增設投資部及經研部，並通過「有價證券投資暨房地產投資執行要點」，依該要點設立「有價證券投資決策委員會」擔任召集人、另設立「有價證券投資業務執行小組」，於台灣○○公司擴增有價證券投資業務，並以 100%持股之○○股份有限公司名義買賣有價證券，98 年度獲利金額共計 8 億 4650 萬 2177 元。○○公司投資獎勵金之發放係綜合董事會決議及「有價證券投

資決策委員會」基於董事會授權之職權作成決議：「參酌國內投資業界市場慣例，提撥投資獲利之 10% 予有價證券投資業務及有貢獻之人員」，並非所稱「就地分贓與自肥」。

- (三)、○○公司 99 年 1 月 18 日辦理之簽呈，係依據「有價證券投資獲利特別貢獻獎勵金提撥原則」作為實際分配之明細，該簽呈依慣例不必送訴願人核定，訴願人既先前已同意該提撥原則，且訴願人亦是發放對象之一，爰口頭指示投資部經理○○○比照年度員工業績獎金明細、員工薪資明細之核決層級，將該簽呈送「總經理」核定即可。總經理○○○於 99 年 1 月 19 日簽核，表示同意。又該簽呈之「決行」欄位清楚記載「由總經理決行」並加蓋「投資部經理○○○」職章。且該簽呈經財務處經理○○○、副總經理○○○及總經理○○○簽署核定，並經上開人等再次審閱，渠等並無任何異議或意見。
 - (四)、訴願人受領之獎勵金為 1,388 萬元，並非 2,239 萬元，原處分所稱金額顯然錯誤，且董事長本得受分配獎勵金，原處分認訴願人以「指示更改核決層級」之方法獲取獎勵金，實乃推測並非事實。又該獎勵金發放無所謂迴避之問題，訴願人亦不知有迴避義務。
 - (五)、訴願人並無使本人獲利之動機，故曾建議投資部經理○○○「不要把我的獎金分配太高」、「請他們降低我的分配獎金」，原處分以訴願人有此「建議」之辭，即指訴願人「實質參與主導該公司辦理獎勵金發放」，實不合理。
 - (六)、本件投資獎勵金核發，由○○地方法院檢察署檢察官起訴訴願人背信及變造私文書罪，現由○○地方法院審理。另○○公司要求訴願人返還獎勵金一案，亦由臺北地方法院民事庭審理中，訴願人是否受有該獎勵金發放之利益，法律上並未確定，原處分機關引起訴書內容及未確定之事由為處分之依據，實有未洽。
 - (七)、原處分既於法未合，又○○公司於民事訴訟進行中已聲請假扣押，將訴願人財產全部查封，訴願人實際上亦無財產可繳納罰鍰，為此請求依訴願法第 93 條第 2 項規定，就罰鍰行政處分停止執行；另本件投資獎勵金之提撥與核發已經檢察官起訴，與○○公司請求返還獎勵金案，均由○○地方法院審理中，若二判決認定訴願人並無不法，訴願人當無違背迴避義務之情事，為免裁判歧異，請求依訴願法第 86 條規定，停止訴願程序之進行。
- 三、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。」而公職人員財產申報法第 2 條第 1 項規定：「下列公職人員，應依本法申報財產：…五、各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。」本件訴願人既代表○○○○銀行股權擔任○○公司董事，繼而擔任董事長，為公職人員財產申報法第 2 條第 1 項第 5 款規定「代表政府或公股出任私法人之董事」，自屬公職人員利益衝突迴避法第 2 條所定之「公職人員」。訴願人主張○○公司並非公營事業，渠不屬公職人員利益衝突迴避法規範之「公職人員」云云，顯不足採，合先敘明。
- 四、次按行政罰法第 26 條第 1 項前段規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之」、第 2 項規定：「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」其立法理由略以「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事二罰再處行政罰之必要。且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。…」。另「…。且該規定係以『一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定』為要件，其重點在於『一行為』符合犯罪構成要件與行政罰構成要件時，使行政罰成為刑罰之補充，只要該行為之全部或一部構成犯罪行為之全部或一部，即有刑罰優先原則之適用，規範目的是否相同，在所不問。…」、「…如係一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，即應依刑事法律處罰之，亦即應將違反刑事法律部分先行移送司法機關偵辦，不得同時裁處罰鍰。…」、「…查該罰鍰處分既已違反本法第 26 條規定，即屬違法之行政處分，

倘尚未經行政救濟程序(訴願、行政訴訟)撤銷者,原處分機關仍應本於職權儘速主動撤銷之…」(法務部 95 年 2 月 9 日法律字 0940049063 號、97 年 1 月 30 日法律決字第 0960049343 號、96 年 11 月 20 日法律字第 0960041826 號函釋在案),次予敘明。

五、經查本件依原處分裁處書所示,其認訴願人未盡迴避義務,係以訴願人於擔任○○公司董事長期間,藉「形式迴避」,卻「實質參與」主導該公司辦理獎勵金發放。訴願人參與決策過程之討論、要求部屬塗改簽陳核決層級後據以發放獎勵金,致獲高達 2,239 萬元之獎勵金。其裁處書理由二敘明:○○公司投資部於 98 年 3 月 29 日簽陳獎勵金發放原則,提報公司「有價證券投資決策委員會」討論;98 年 4 月 13 日通過「有價證券投資績效獎金之提撥與分配原則」;98 年 12 月 30 日簽報「有價證券投資獲利績效特別貢獻獎勵金提撥原則」,99 年 1 月 18 日依上開原則,簽陳含受處分人在列之分配名單與金額,由投資部經理○○○親持,請副總經理○○○及總經理○○○核閱後,於送受處分人核決時,訴願人指示○○○更改核決層級為「總經理」後據以發放獎勵金,致使受處分人獲高達 2,239 萬元之獎勵金。裁處書理由三並敘明:99 年 1 月 18 日之簽陳,其核決層級有塗改紀錄,該簽原陳送副總經理○○○及總經理○○○核閱時,核決層級係記載「董事長」。嗣後投資部經理○○○將核決層級由「董事長」塗改為「總經理」…經參酌○○○陳述「本案上陳至董事長後,董事長認為本案不需要由他決定,便指示我授權請總經理簽核即可。」、「更改時間係於(總經理)批示之後」…另再參酌總經理○○○陳述,「我簽核的時候核決層級是董事長,所以我沒有批示如擬,只有簽名而已…」故本案核決層級之更改,係受處分人核閱該簽後,示意○○○更改,且未知會總經理○○○,爰此迴避行為僅徒具形式而不具有實效。裁處書理由四又以:依相關證人陳述「(獎勵金發放)名單是○○○經理簽辦,○經理表示在簽辦之前,內容已經跟董事長決定好了。」另受處分人亦陳述:「我建議他(○○○)不要把我的獎金分配太高」均足證受處分人實質參與自身獎勵金分配之討論與決定等情。另查訴願人領取○○公司投資獎勵金之行為,亦經○○○調查局○○○調查處移送○○地方法院檢察署偵辦,檢察官於 100 年 5 月 30 日偵查終結,以訴願人領取投資獎勵金及變造簽呈之行為,係犯刑法第 342 條第 1 項之背信及第 216 條、210 條之行使變造私文書罪嫌,將訴願人提起公訴,有關訴願人如何主導○○公司辦理獎勵金之發放與參與決策過程之討論(詳原處分卷附起訴書犯罪事實一、(一)、(二))及要求部屬塗改簽陳核決層級之行為(詳起訴書犯罪事實一、(三))起訴書內亦敘述甚詳。經對照上揭裁處書裁處理由所敘與起訴書犯罪事實所載,本案訴願人違反公職人員利益衝突迴避法之行為,是否亦為構成犯罪行為之一部,亦即訴願人違反公職人員利益衝突迴避法之行為與其觸犯刑事法律之行為是否為「同一行為」,殊值審酌。

六、參諸原處分卷附相關資料所示,本案原處分主辦單位於 99 年 3 月間即依據報載資料予以調查,100 年 7 月 6 日接到○○地檢署起訴書,100 年 7 月 8 日即以依行政罰法第 26 條規定,認本案訴願人所涉情節,業經○○地檢署起訴,由○○地方法院審理中,而簽陳核定「俟判決結果再行決定是否續行調查,並請准暫停調查」。後於 101 年 3 月間再以「…本案至今仍未判決。是本案為避免因法院審理終結已逾行政罰裁處時效,及被調查人違反本法及觸犯刑事法律之行為是否屬同一行為產生爭議,至有未能予以裁罰之虞,…」為由,簽請將本案調查結果於裁處權時效內提報審議。另並於同簽陳中說明:「本案若審議結果確定予以裁罰,被調查人依法可提起訴願及行政訴訟尋求救濟。倘若後續刑事部分遭判決確定,且本案處分違反本法之行為亦經行政救濟程序認定與刑事判決部分屬同一行為,本院可依行政罰法第 26 條規定之『刑事優先』原則,開立國庫支票退還受處分人所繳納之罰鍰總額」等等。揭槩上開說明,可知原處分為裁處時顯然未就本案訴願人違反公職人員利益衝突迴避法之行為與觸犯刑事法律之行為是否屬「同一行為」,有無刑罰優先原則之適用深入探討,而僅考量裁處權時效問題,即遽為罰鍰處分,不無率斷之嫌。從而,為求原處分之正確適法,原處分允宜就上揭是否屬「同一行為」及有無刑罰優先原則之適用再詳予審酌。

七、本件訴願人於訴願中另以申請書向本會申請停止罰鍰執行及請求停止訴願程序乙節，因原處分既經訴願決定撤銷，即無停止執行及繼續進行訴願程序之必要，併予敘明。又訴願人其餘訴願主張於訴願結果不生影響，不予一一論列，亦予敘明。

八、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，決定如主文。

中 華 民 國 1 0 1 年 1 0 月 2 9 日