

一、院台訴字第 1013250050 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1013250050 號

訴願人：○○○

代理人：○○○ 律師

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 1 月 18 日院台申貳字第 1011830111 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○○○ 自 95 年 3 月 1 日至 99 年 12 月 24 日擔任改制前(下同)○○縣○○ 鄉鄉長，為公職人員利益衝突迴避法第 2 條規定之公職人員。自 96 年 9 月 1 日起以機要人員任用○○○於○○鄉公所。○○○於 98 年 1 月 16 日與訴願人之子○○○結婚後，即成為同法第 3 條第 2 款所定訴願人之關係人。訴願人明知○○○與其子結婚為其媳婦，亦知悉掌有核定機要人員年終考成之最終權力，仍分別於 98 年 1 月 21 日、99 年 2 月 6 日、99 年 12 月 13 日核定關係人○○○97 年、98 年及 99 年年終考成，過程中均未自行迴避。案經本院調查後認定訴願人違反 3 個行政法上迴避義務，衡酌訴願人係首次擔任鄉長等情，爰依同法第 6 條、第 10 條第 1 項規定、第 16 條及行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 1 項及第 3 項規定，減至法定罰鍰最低額新臺幣(下同) 100 萬元之三分之一，即各處以罰鍰 34 萬元，合計 102 萬元。訴願人不服，提起訴願，並到院陳述意見，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：…二、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。」

二、 訴願人訴願主張、訴願補充理由及陳述意見意旨略以：

(一) 本件之爭執點在於，訴願人就○○鄉公所 97、98、99 年度考績委員會(以下簡稱考績會)會議紀錄陳核時，有核批之行為，是否直接或間接使關係人獲取利益？就利益衝突迴避之實質審查究係依核章判斷？或依實際結果為判斷，及訴願人究係不知法律之從輕發落？或屬過失犯之不罰規定？

(二) 依公務人員考績法(以下簡稱考績法)第 14 條第 1 項前段，及同法施行細則第 19 條第 1 項規定，公務人員年終考績之初核，屬該機關考績會之法定職掌，機關首長對初核結果如有意見，應先交考績會復議，對復議結果如仍不同意，始得加註理由變更之。又依銓敘部 93 年 9 月 15 日部法二字第 0932370781 號函釋意旨，為使機關首長考核權與考績會職權之行使取得衡平，機關首長對於考績會初核結果有不同意見時，簽注意見不宜具體指述考績之等次或分數等結果，以免影響考績會之決定。故機關長官就考績會對於關係人考績初核之結果，如有意見而交與復議，或對復議結果，加註意見變更之，未為迴避，貿然為之，始有違反本法相關規定可言，若機關長官對於考績會就關係人考績之初核，未有不同意見

，未加註意見變更復議結果，僅程序上在考績會之會議紀錄上核章，此項核章之行為，並無任何影響考績會決定之虞慮，實質上亦係按照考績會初核之決定，並無直接或間接使關係人獲取利益。

(三) 本件訴願人就○○鄉公所 97 年考績部分，雖批示「更改如后」，然此項對於考績會之初核，為意見之表示，並未包括關係人部分，就關係人之考成，並未影響考績會之決定，並無迴避之必要，否則，就○○鄉公所之考績，因為關係人之存在，而使訴願人無法行使對其他非關係人為意見表示之職權，顯非迴避法立法之目的。○○○於 98 年 1 月 16 日考績會核定後，始與訴願人兒子結婚，是 97 年度考績決定時，與訴願人並無姻親關係。於 98 年考績部分，訴願人之批示，亦係就考績案提出通盤辦理原則之意見，對於關係人之考績，並無任何實質影響之情形。99 年考績部分，更僅是程序上蓋章而已，關於關係人部分，均未變更考績會初核之決定，該核章行為無直接或間接使關係人獲取利益之情形。若依原處分之認定，將使訴願人無從在上揭年度之考績會會議紀錄上核章，無從對其他非關係人之初核結果表示意見，或加註意見變更復議結果，反而剝奪訴願人行使職權之機會，而訴願人就考績會對於關係人○○○初核，並無意見，實無庸於會議紀錄上批示時，要加註該批示之範圍不包括關係人，而就○○○部分由職務代理人另為批示，原處分未免流於形式主義，造成困擾。機關長官之覆核權，原則只是形式上核章。本案訴願人就關係人考績部分，只是程序上核章，並未對關係人之考績行使決定權，若強令訴願人迴避，只是將本來形式上核章，改由職務代理人核章而已。訴願人並未參與或干涉考績決定，基於利益迴避之實質審查，要無違反利益迴避可言。另關係人於 98、99 年連續 2 年生產，該 2 年考績甲等決定，係基於○○縣為鼓勵生育，就女性生育者給予甲等考績之優惠，並不占用單位甲等人數，亦無迴避可言。

(四) 本件訴願人並非單純不知法規，係因徵詢人事單位意見，認行政核章不影響考績會對關係人考績結果，該核章並無利益迴避之必要。且配合人事單位之建議，考績會由主任秘書決定。此信賴人事單位之意見，已足以產生阻卻故意違規之情況。縱有違規，亦僅止於過失行為而非故意違規。不能因核章時不懂加註「本人就有利害關係部分全部迴避」，即認定有故意違規。以一般人之期待可能性，難以期待訴願人在每項公文加註前述戳章，以迴避法律。訴願人應屬過失犯，而非明知有意違規或預見違規。故不宜以「核章」為違規審查。不能因不罰過失犯即將過失違規認係故意犯之「不知法律」而從輕處罰。原處分認訴願人僅止於不知法規，而非過失犯，顯有適用法令未臻適當之違法云云。

三、 按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，在於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，以有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送。其意在要求公職人員於涉有其本人或關係人利益時，能迴避其職務之行使，避免因其參與而生瓜田李下之疑慮，影響人民對於公職人員廉潔操守及政府決策過程之信賴。為達上開目的，公職人員利益衝突迴避法第 4 條、第 5 條明定公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或關係人獲取利益者為「利益衝突」。另同法第 6 條規定公職人員知有利益衝突者應即自行迴避，進而第 10 條第 1 項明示有迴避義務者其迴避之方式。即公職人員於執行職務時，只要認知因其執行職務之作為或不作為，直接或間接使其本人或關係人獲取利益者，即生有利益衝突，應有自行迴避之義務。所稱利益，不以不法利益為限，縱合法利益亦在迴避之列。又，參照同法第 10 條第 1 項第 2 款規定，除民意代表以外之公職人員，應停止執行該項職務，並由職務代理人執行之立法意旨，可知機關行政首長所應迴避之內容當包含職務行為所有程序及實體事項（臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2074 號判決、臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2097 號判決參照）。首予敘明。

四、 次按考績列甲等者，給與一個月俸給總額之一次獎金，列乙等者，給與半個月俸給總額之

一次獎金，列丙等者，不予獎勵，列丁等者，免職；而各機關參加考績人員任本職等年終考績，具有左列各款情形之一者，取得同官等高一職等之任用資格：一、二年列甲等者；二、一年列甲等二年列乙等者；公務人員考績法第 8 條、第 11 條第 1 項定有明文，考績之評定既涉及獎金之發放與職等之陞遷，揆諸公職人員利益衝突迴避法第 4 條規定，自屬該條所稱利益無疑（法務部 96 年 10 月 4 日法政決字第 0961114152 號函釋參照）。另同法第 22 條規定：「不受任用資格限制人員及其他不適用本法考績人員之考成，得由各機關參照本法之規定辦理。」是以不受任用資格限制之機要人員其年終考成之評定，亦涉及獎金之發放與職等之晉升，參照上開法務部函釋意旨，自屬公職人員利益衝突迴避法第 4 條所稱之利益。機關首長於核定屬關係人之機要人員之考成，仍應迴避停止執行該項職務，由職務代理人執行之。如機關首長未予迴避，仍核定關係人之考成，使其關係人獲取獎金與晉級之財產上利益及非財產上利益，即屬違反公職人員利益衝突迴避法第 6 條、第 10 條第 1 項第 2 款規定，應依同法第 16 條規定處罰。次予敘明。

五、又按公務人員考績法第 14 條第 1 項本文規定：「各機關對於公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。」足見考績（成）評定，包括上開「評擬」、「初核」、「覆核」、「核定」及「銓敘審定」之程序，各該程序如有利益衝突之公職人員參與其事，因均可能讓人民對公職人員生有不當利益輸送、瓜田李下之疑慮，自均在迴避之列。且參照上開台北高等行政法院判決意旨，公職人員所應迴避之內容包含職務行為所有程序及實體事項，並非以具體利益發生始課公職人員迴避之義務。況依公務人員考績法施行細則第 19 條第 1 項規定：「機關長官覆核所屬公務人員考績案，如對初核結果有意見時，應交考績委員會復議。機關長官對復議結果，仍不同意時，得加註理由後變更之。」是機關長官覆核考績案時，對考績之評定仍具有實質之影響及決定，尚非僅形式之蓋章。訴願人於○○鄉公所 97、98 及 99 年考績會會議紀錄所為之核批（核章）行為，及於相關考績（成）核定函稿上核章，即在執行其機關首長之法定職權，而其核章之作為無論係維持考績會初核之決定，或對考績會初核表示其他意見、提出復議，或加註理由後變更之，對於考績（成）之評定均具有准否之實質決定性質，並非僅係程序上之蓋章而已。訴願人主張其僅是程序上蓋章，關於關係人部分未參與考績會亦未變更考績會初核之決定，該核章行為無直接或間接使關係人獲取利益，及關係人 98 年 99 年甲等考績係基於生產優惠不占單位甲等人數，無迴避可言，原處分流於形式主義云云，均無足採。

六、又所稱「知」有利益衝突或迴避義務者，係指知悉「構成公職人員利益衝突迴避法處罰或迴避義務之基礎事實」而言，並非「公職人員利益衝突迴避法之處罰規定」本身（法務部 93 年 5 月 4 日法政字第 0930006395 號函釋參照）。本案訴願人於 97、98、99 年為考績（成）核批（核章）時，只需知悉○○○為其媳婦且在考核範圍，機要人員考成之評定為其職權所能決定，而仍決意對○○○考成案核章，未迴避職務行使，即已違反本法規定。至於訴願人不知悉此種核章情形屬「利益衝突」，甚至不知本法有處罰之規定，要皆與故意之成立無涉。質言之，訴願人僅須認識到其職務上掌有考績（成）案之決定權，並據以評定關係人之考績（成）案已足。另有關考績會之委員及會議主席產生方式，考績委員會組織規程第 2 條第 2 項規定：「考績委員會置委員 5 人至 23 人，除本機關人事主管人員為當然委員及第四項所規定之票選人員外，餘由機關首長就本機關人員中指定之，並指定一人為主席。主席因故未能出席會議者，得由主席就委員中指定一人代理會議主席。」足見機關首長依法不得擔任考績委員會之委員或會議主席。訴願人主張原處分未查明其配合人事單位之建議，迴避考績會之主持，對人事單位之信賴足以阻卻故意違規之情況云云，亦無可採。又訴願人對本法之適用如產生疑義，應向法令主管機關查詢請其闡釋，尚不得自為法令之解釋，更不得以已徵詢或信賴人事單位意見解免未為利益迴避之責任。是訴願人主張其應屬過失

犯，不能因不罰過失犯即將過失違規認係故意犯之「不知法律」而從輕處罰云云，亦無足採。

- 七、 另有關訴願人核定關係人○○○97年考成部分，經查○○○與訴願人之子○○○於98年1月16日結婚，而○○鄉公所98年1月21日○鄉字第0980001694號有關考績（成）核定函稿，訴願人核章日期為98年1月21日，亦即「行為時」，○○○已成為其關係人。是訴願人主張：「關係人○○○97年考績決定時，與訴願人並無姻親關係……無迴避可言」，容有誤會。
- 八、 綜上，本件訴願人行為時為機關首長，對於所屬職工之年終考績（成）掌有考核評定權力，明知○○○為其二親等內之親屬，將因此項評定，獲有獎金與晉級之財產上及非財產上利益，仍核章評定○○○97年、98年及99年之年終考成，其執行職務已生利益衝突，猶未自行迴避，已違反公職人員利益衝突迴避法第6條及第10條第1項第2款迴避義務。
- 九、 公職人員利益衝突迴避法第16條規定，違反第10條第1項規定者，處100萬元以上500萬元以下罰鍰。經核原處分業已衡酌訴願人係首次擔任鄉長，對於本法規範界線有所誤認，不瞭解機要人員考績之評定，亦屬本法所稱之利益等情，爰依行政罰法第8條但書、第18條第1項、第3項規定，就訴願人3個違法行為裁處之罰鍰，均酌減至34萬元，合計102萬元，並無不妥，應予維持。
- 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。

中 華 民 國 1 0 1 年 1 0 月 2 9 日