

(三)院台訴字第 1093250019 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1093250019 號

訴願人：○○○

代理人：○○○律師

訴願人因違反公職人員財產申報法事件，不服本院 108 年 12 月 3 日院台申參一字第 1081833445 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

緣訴願人前任○○○秘書長期間，依公職人員財產申報法（下稱本法）第 2 條第 1 項第 3 款及第 4 條第 1 款規定，應向本院辦理財產申報，其以 103 年 12 月 19 日為申報(基準)日所申報之財產，較 102 年 12 月 20 日為申報(基準)日之財產，增加總額逾其本人、配偶及未成年子女 103 年全年所得總額 1 倍以上，經通知限期說明後，就增加之財產新臺幣（下同）43,706,332 元，無法提出合理說明，核認有違反本法第 12 條第 2 項規定情事，處罰鍰 300 萬元。該裁處書於 108 年 12 月 9 日送達，訴願人不服，於 109 年 1 月 6 日向本院提起訴願，案經本院公職人員財產申報處檢卷答辯。茲摘敘訴辯意旨於次：

一、訴願理由略謂：

(一)本件說明客體與刑事案件說明客體相同，原處分予以裁罰，有就同一行為重複處罰之違法：

1. 貪污治罪條例第6條之1之立法目的在於「在偵查機關已追查知悉公務員有未據實申報且來源可疑財產之情形，倘漠視可疑財產之存在而不究明來源，非但使公務員申報財產制度形同具文，更將過度增加偵查機關進一步究明其來源合法性之偵查成本……旨在落實財產申報制度」。而本法第12條第2項規定，則係要求公職人員須依法據實說明財產來源，立法目的均係為落實公務員財產申報制度。
2. 次查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，行政罰法第26條第1項定有明文。訴願人業經臺灣高等法院106年度金上重訴字第○○號判決處有期徒刑一年，犯罪所得2億4,078萬6,920元沒收在案。二者說明義務相同，應評價為一行為，原處分再就訴願人同一事實予以裁處，有違行政罰法第26條之規定。

(二)訴願人已合理說明，無說明不實之情形：

1. 訴願人已於108年5月16日以說明函加以說明，且說明均為事實，原處分機關於另案於102年度就訴願人故意隱匿財產為不實申報金額3,302萬8,845元已處罰340萬元；於103年度就訴願人故意隱匿財產為不實申報金額9,710萬1,805元已處罰400萬元，訴願人就查復之財產增加46,467,364元一事，並無說明不實。況且原處分機關認定訴願人於101年度及102年度故意隱匿為不實申報之裁罰，目前均提起行政訴訟中，尚未確定，而刑案認定訴願人涉犯貪污治罪條例之收賄罪及財產來源不明罪，既認定均屬貪污犯罪所得，如要求訴願人必須於刑事案件審理中回覆原處分機關，說明財產增加之原因係因貪污犯罪之所得，否則訴願人必須承受原處分機關之裁罰，如此解釋顯然使訴願人處於相對於刑事案件更不利之地位。蓋訴願人之回覆內容仍有可能作為刑事案件之證據，而訴願人於刑事案件中尚可保持緘默而受不自證己罪原則之保障，若對於原處分機關關於刑事案件偵查中或審理中所詢之問題，僅因未回覆財產增加之原因係因貪污犯罪所得，則此種裁罰之理由，剝奪訴願人同時作為刑案被告之基本權利，顯然並不合理。
2. 次查，原處分機關認定訴願人無法提出合理說明，惟何謂「合理說明」？如何認為合理或不合理？標準何在？訴願人已說明因前後年度自始未申報借用第三人名義持有有價證券（股票）、存款及事業投資等，致前後年度財產經比對後，增加總額逾其本人、配偶及未成年子

女103年度全年薪資所得總額1倍以上，試問有何不合理之處？前開未申報之金額與刑事案件及原處分機關針對101年度至103年度所裁罰訴願人隱匿財產為不實申報之金額，均屬相關，並業經原處分機關查明始加以處分，根本並非「無從查核證實」，否則原處分機關如何對訴願人裁罰？原處分僅以「無從查核證實」等空泛之理由，逕認「難謂訴願人已提出合理說明」等語，顯有恣意且不當之處。

二、答辯意旨略謂：

(一)訴願人依本法第12條第2項說明之客體與其於刑事案件中說明客體固然相同，惟訴願人同時觸犯貪污治罪條例第6條之1及本法第12條第2項規定，應非屬一行為，原處分並無違行政罰法第26條規定：

1. 按「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。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」為行政罰法第26條第1項之規定。惟是否係此所謂「一行為」，須就具體個案事實情節依據行為人主觀犯意、構成要件實現、受侵害法益及所侵害法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文文義、立法意旨、制裁意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定。貪污治罪條例第6條之1規定之立法目的，除在積極杜絕公務員貪污牟取不法財產，以遏止公務員貪腐行為與剷除官商勾結之溫床外，其因特定職務或身分之公務員本有依法據實申報財產之義務，而在偵查機關已追查知悉公務員有未據實申報且來源可疑財產之情形，倘漠視可疑財產之存在而不究明來源，非但使公務員申報財產制度形同具文，更將過度增加偵查機關進一步究明其來源合法性之偵查成本。至公職人員財產申報制度立法意旨在藉由據實申報財產，端正政風，確立公職人員清廉之作為及建立公職人員利害關係之規範，一般人民亦得以得知公職人員財產之狀況，故重在公職人員須依法據實申報財產。鑒於現行規定僅能就公職人員之靜態財產狀況為查核，無法就公職人員財產異常增加、可能涉及貪污之犯行，進行深入發掘及處罰，爰增訂意圖隱匿財產而故意為財產不實申報之行為及對財產異常增加且無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者之行為處罰規定。是以，兩者立法所採取之手段及要達到之目的不盡相同。復就保護法益而言，貪污治罪條例第6條之1規定，係為維持公務員廉潔，避免從事不法利益輸送，導致國家公權力行使制度之崩壞，並基於相關貪瀆犯罪追查不易等理由，針對不說明之行為予以刑事責任，而財產申報法第12條規定，則是為財產申報之秩序與財產內容之正確性維持，二者所欲保護之法益明顯不同。再者，貪污治罪條例第6條之1規定之犯罪主體限於公務員犯該條例第6條之1各款所列罪嫌，與財產申報法第12條之主體為同法第2條規定應申報財產之公職人員，二者迥異。此外，兩者行為義務產生之依據及義務說明之對象亦不相同，貪污治罪條例第6條之1構成要件係以「檢察官」「於偵查中發現涉嫌犯罪時及其後3年內有財產增加與收入顯不相當時」所命之說明為前提，而財產申報法第12條第2項則係以「受理申報機關」「經比對有申報義務之人其前後年度申報之財產，增加總額逾其本人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額1倍以上者」為前提，故若行為人於檢察官偵查中命其就來源可疑之財產提出說明，而如該公務員非財產申報義務人，或尚未申報後年度之財產，或受理申報機關尚未命受理申報人說明時，是該行為人當然不會構成財產申報法第12條第2項之要件。因此，訴願人縱已依貪污治罪條例第6條之1規定判刑，原處分再依財產申報法第12條第2項規定裁處，因兩者在立法目的、保護法益、行為主體、行為義務產生及說明之對象之依據既明顯不同，並不生一行為二罰之問題，與行政罰法第26條第1項之規定，並無抵觸（臺北高等行政法院106年度訴字第805號行政判決參照）。

2. 次按，法務部108年8月22日法授廉財字第10800056420號函略謂：「……申報義務人同時觸犯貪污治罪條例第6條之1及本法第12條第2項規定，應非屬一行為，而無行政罰法第26條之適用。」是司法實務及本法主管機關皆認貪污治罪條例第6條之1及本法第12條第2項之說明行為並非同一行為，縱然二說明行為之說明客體均涉及同一事實內容，仍無行政罰法第26條第1項之適用，訴願人稱原處分有重複處罰之違法云云，應屬無據。

(二)訴願人未就增加之財產「來源」為說明，難謂係已合理說明：

1. 本法第12條第2項之立法係鑒於過去規定僅能就公職人員之靜態財產狀況為查核，無法就公職人員財產異常增加、可能涉及貪污或其他刑責的犯行，進行深入發掘及處罰，致無法落實財產申報之立法目的，爰新增本法第12條第2項規定，課予申報義務人就其前後年度財產比對增加逾本人、配偶及未成年子女全年薪資所得之財產來源進行說明，以彌補本法第12條第3項規定之不足，換言之，本法第12條第2項規範重點在於申報義務人有無就財產「來源」進行說明，與本法第12條第1項及第3項規範重點係要求申報義務人誠實申報（基準）日當時之靜態財產狀態有所不同。
2. 訴願人依第12條第2項規定，應說明102年與103年間增加之財產係何人交付、自何處取得，訴願人之說明若是具體、明確指出財產從何而來，查核機關始得進一步溯其指出之來源查詢訴願人說明是否有「說明不實」情事，反之，訴願人在本案中雖說明因其自始未申報借用第三人名義持有之財產，故兩年度之財產比對結果金額有所增加云云，訴願人大部分增加之財產也固然係由第三人名義持有，惟訴願人仍未解釋財產之增加來自何處，縱訴願人財產是由第三人持有，亦不可能無中生有而突增如此龐大之金額，訴願人就其財產來源說明不清，致原處分機關無從查核證實，則該當「無法提出合理說明」之要件。再者，即便原處分機關已就訴願人101年至103年各年度財產定期申報案件進行裁罰，原處分機關所查核的僅是訴願人各年度申報（基準）日當天之「靜態財產狀態」，屬一個既成的事實，如訴願人未說明其財產從何而來，原處分機關仍無從查核訴願人前後年度異常增加之財產「來源」，財產來源則屬事實發生之原因，本法第12條第2項及第1項規定所規範的本屬不同，訴願人主張原處分機關既可依本法第12條第1項規定對其處罰，即非無從查核實證，乃混淆兩者規定之規範意義，洵無可採。綜上，訴願人未針對102年及103年財產異常增加之來源為說明，自難謂訴願人已合理說明，原處分並無違法及不當之處。
3. 另查立法院公報第96卷第13期院會紀錄有關本規定之立法理由：「……藉查核公職人員之財產是否有異常增加之情形，課以公職人員就財產異常增加部分有真實說明義務，乃著眼於公職人員之財產異常增加，已不符其正常收入之常情者，客觀判斷上該公職人員之財產來源顯有可疑，故宜立法明定此情形下，申報義務人有真實說明之義務：若其又未能合理並真實說明財產異常增加之來源，足使外界懷疑其操守是否廉潔，有損公職人員清廉官箴……。換言之，公職人員若就財產異常增加部分能提出證據證明其財產合法來源，亦即提出合理真實之說明者，自不受本條項之處罰。」由此可知，立法者早已指明有無提出合理說明之判斷標準，即是受規範之公職人員有無至少就異常增加之財產「來源」提出說明，若公職人員就財產異常增加之來源全然未做說明，難謂屬提出合理真實之說明而能免於處罰。本院108年12月3日院台申參一字第1081833445號裁處書係針對訴願人103年度與102年度財產進行比對，且查訴願人103年間經判決確定賄賂金額目前為103年5月21日收受之300萬元(103年2月11日收受之300萬元仍在審理中)，然訴願人兩年度申報（基準）日之財產比對結果增加共46,467,364元，不明財產甚多，而不明財產有可能係合法，亦可能為違法，訴願人僅說明其將財產置於他人名下，此屬拿到不明財產之後如何處置的問題，然訴願人未曾就財產「來源」之前階段核心問題提出說明，亦即未說明異常增加之財產何時、從何處、何人而來，當屬「無法提出合理說明」。

(三)原處分係依公職人員財產申報案件處罰鍰額度基準（下稱處罰鍰額度基準）第2點規定處罰鍰最高額，並無違行政罰法第18條第1項規定：

按本法第12條第2項之立法目的在於促進廉能政治，遏阻貪腐，希冀能藉由本規定澈底發揮財產申報制度之實效，以符社會各界期待。惟本件訴願人未說明其異常增加之財產來源，無從判斷不明財產之性質究竟合法與否，訴願人蒙蔽社會大眾，使本法讓公職人員財產供人民公開檢驗的目的盡失，責難程度及其所生影響皆屬重大，其含糊其辭之說明實難謂符合上開規定，且上開比對結果增加金額甚鉅，從而，難謂符合行政罰法第18條第1項得予酌減之要件。

又處罰鍰額度基準第2點規定係依訴願人無法提出合理說明之價額愈高，所處罰鍰則愈高，由此規定可知，在此裁量基準訂定時已將受責難程度考量進去，原處分係依法行政，尚難認有違背比例原則之處。

理 由

- 一、按「有申報義務之人其前後年度申報之財產經比對後，增加總額逾其本人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額 1 倍以上者，受理申報機關（構）應定一個月以上期間通知有申報義務之人提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處 15 萬元以上 300 萬元以下罰鍰。」為本法第 12 條第 2 項所明定。本法施行細則第 21 條復規定，本法第 12 條第 2 項所謂全年薪資所得，指在職務上或工作上所取得之薪金、俸給、工資、津貼、歲費、獎金、紅利及補助費等各種薪資收入。
- 二、原處分機關據訴願人 103 年 12 月 19 日申報(基準)日之財產及 102 年 12 月 20 日申報(基準)日之財產比對結果，經與財產有關機關(構)或團體查詢所得資料比對結果為：(一)存款增加（含借用他人帳戶部分增加 1,217,990 元）1,298,382 元。(二)有價證券(股票)增加（含借用他人名義部分增加 62,854,970 元）86,034,970 元。(三)保險增加 75,680 元。(四)債務增加（財產減少）43,841,668 元。(五)事業投資增加 2,900,000 元。共計增加 46,467,364 元，該增加之金額已逾其本人、配偶及未成年子女 103 年全年所得總額 2,761,032 元之 1 倍以上（經扣除訴願人本人、配偶及未成年子女 103 年全年所得總額 2,761,032 元後，所逾金額為 43,706,332 元）。案經原處分機關以 108 年 3 月 20 日院台申參一字第 1081830520 號函請訴願人說明，經訴願人以 108 年 5 月 16 日說明函說明略如下述：
 - (一)訴願人 103 年 12 月 19 日查復之財產較 102 年 12 月 20 日查復之財產增加 46,467,364 元一事，係因訴願人自 101 年起自始即未申報借用○○○、○○○、○○○等三人名義持有○○科技股份有限公司（下稱○○公司）股票；未申報借用○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等人名義持有○○國際投資股份有限公司(下稱○○公司)股份；以及未申報○○公司、○○國際企業有限公司(下稱○○公司)持有○○公司股票及○○公司、○○公司銀行帳戶存款，因此 103 年 12 月查復之財產相較 102 年度查復之財產，金額有所增加。
 - (二)對於訴願人未申報借用○○公司、○○公司、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等名義之存款，借用○○公司、○○公司、○○○、○○○、○○○、○○○名義之有價證券(股票)及借用○○○名義之事業投資等行為，本院已認定故意隱匿財產為不實申報，並經本院於 106 年 11 月 30 日（101 年度）、107 年 12 月 11 日（102 年度）分別裁罰在案。
 - (三)另查訴願人 101 年及 102 年借用他人名義持有有價證券、存款及事業投資等節，既經本院認定為故意隱匿財產為不實申報，事實上或法律上本無從期待訴願人應就前開借用名義之部分在後一年度如實申報。
- 三、訴願人主張其因違反貪污治罪條例等罪，業經臺灣高等法院 106 年度金上重訴字第○○號判決處有期徒刑一年，犯罪所得 2 億 4,078 萬 6,920 元沒收在案，本件說明客體與刑事案件說明客體相同，應評價為一行為，原處分再就訴願人同一事實予以裁處，有違行政罰法第 26 條之規定云云，按貪污治罪條例第 6 條之 1 之財產來源不明罪及本法第 12 條第 2 項所規範之財產異常增加情事，兩者在立法目的、保護法益及行為義務產生之依據既不盡相同或明顯不同，並不生一行為二罰之問題，與行政罰法第 26 條第 1 項之規定，並無牴觸（最高行政法院 107 年度判字第 388 號行政判決、法務部 103 年 3 月 31 日法授廉財字第 10305009720 號函及 108 年 8 月 22 日法授廉財字第 10800056420 號函釋可資參照）。查貪污治罪條例第 6 條之 1 係以「檢察官於偵查中，發現公務員本人及其配偶、未成年子女自公務員涉嫌犯罪時及其後三年內，有財產增加與收入顯不相當時，得命本人就來源可疑之財產提出說明」為要件，而本法第 12 條第 2 項則係以「有申報義務之人其前後年度申報之財產經比對後，增加總額逾其本人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額 1 倍以上者，受理申報機關（構）應定一個月以上期間通知有申報義務之人提出說明」為要件。且訴願人所涉刑事案件主要以其收賄金額作為處罰之標的，而違反本法

則以故意隱匿為申報不實之財產總價額或總金額做為認定裁罰金額之標準，故經認定違法之財產數額亦不必然一致。是以，訴願人於刑事案件及本法裁處案件之說明客體雖基於同一事實，惟說明義務產生之依據、說明之對象及說明之行為均非相同，原處分依本法第 12 條第 2 項規定裁處，並無違行政罰法第 26 條之規定。訴願人稱原處分有重複處罰之違法云云，自非可採。

四、至訴願人主張已說明因前後年度自始未申報借用第三人名義持有有價證券（股票）、存款及事業投資等，致前後年度財產經比對後，增加總額逾其本人、配偶及未成年子女 103 年全年薪資所得總額 1 倍以上，並業經原處分機關查明始加以處分，已為合理說明，無說明不實之情形云云，然查：

（一）按本法第 12 條第 2 項係鑒於過去規定僅能就公職人員之靜態財產狀況為查核，無法就公職人員財產異常增加、可能涉及貪污或其他刑責的犯行，進行深入發掘及處罰，致無法落實財產申報之立法目的，為進一步遏阻任何不法或貪腐行為，以收財產申報制度之實效，爰新增本法第 12 條第 2 項規定，課予申報義務人就其前後年度財產比對增加逾本人、配偶及未成年子女全年薪資所得之財產來源進行說明，以彌補本法第 12 條第 3 項規定之不足。故本法第 12 條第 2 項之立法意旨係就公職人員財產之異常增加，對其來源是否為合法正當顯有可疑之處，恐涉及貪瀆不法案件或有悖公務員清廉義務時，應命其合理並真實說明財產異常增加之來源，此等合理並真實之說明必須足以使人對該增加之財產來源之「合法性」無所疑慮，非僅就異常增加之財產「來源」提出說明為已足；公職人員並須就財產異常增加提出證據證明其財產來源為合法，否則即應依本條項而受處罰。此參立法院公報第 96 卷第 13 期院會紀錄有關本法第 12 條第 2 項之立法理由略以：「此條文係以公職人員自行申報之財產狀況為基礎，以公職人員提交之財產申報表資料，比對其前後年度之財產狀況，藉查核公職人員之財產是否有異常增加之情形，課以公職人員就財產異常增加部分有真實說明義務，乃著眼於公職人員之財產異常增加，已不符其正常收入之常情，客觀判斷上該公職人員之財產來源顯有可疑，故立法明定此情形下，申報義務人有真實說明之義務；若其又未能合理並真實說明財產異常增加之來源，足使外界懷疑其操守是否廉潔，有損公職人員清廉官箴，故祭以刑責之重罰（有關原處以刑罰部分，嗣經審查會協商結果改為行政罰）；是本條處罰之內涵，並非單純針對公職人員財產異常增加，而是就公職人員財產異常增加，且違反合理真實說明義務，上開二者均構成要件該當，始成立本條之罪責。換言之，公職人員若就財產異常增加部分能提出證據證明其財產合法來源，自不受本條項之處罰」，其意旨灼然可知。

（二）查訴願人僅說明：自始未申報借用數名自然人名義持有之財產及○○公司、○○公司及該二公司持有○○公司之財產，故 103 年查復之財產相較 102 年度查復之財產，金額有所增加，與所涉刑事案件及原處分機關針對 101 年度至 103 年度所裁罰訴願人隱匿財產為不實申報之金額，均屬相關，而遭原處分機關加以處分，並無說明不實等情，訴願人並無說明何以有異常增加而不符其正常收入之財產及該異常增加之財產之取得來源是否合法正當，並提出證據證明其財產合法來源，即難謂訴願人已依法提出合理說明。

五、綜上，訴願人對 103 年 12 月 19 日查復之財產較 102 年 12 月 20 日查復之財產增加 46,467,364 元，該增加之金額已逾其本人、配偶及未成年子女 103 年全年所得總額 2,761,032 元之 1 倍以上，無法提出合理且真實之說明，核認有違反本法第 12 條第 2 項規定情事，依處罰鍰額度基準第 2 點（三）規定，其無法提出合理說明金額為 43,706,332 元，應處罰鍰 300 萬元。因處罰鍰額度基準第 2 點規定：「未為說明、無法提出合理說明或說明不實財產價額在四千萬元以上者，處最高罰鍰金額三百萬元。」係基於訴願人無法提出合理說明之價額愈高，所處罰鍰則愈高，已將受責難程度予以考量，原處分業就訴願人違反行政法上義務行為之應受責難程度、所生影響、所得利益及其資力等裁量要件予以審酌，難認有違背比例原則之處。是以，原處分依法令規定，本於職權就個案事實裁量後，處以罰鍰 300 萬元，尚無違法或不當，應予維持。

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。

訴願審議委員會主任委員	孫大川
委員	吳秦雯
委員	林明鏘
委員	洪文玲
委員	許海泉
委員	黃武次
委員	楊芳玲
委員	楊美鈴
委員	廖健男
委員	趙昌平
委員	蔡崇義

中 華 民 國 1 0 9 年 5 月 2 8 日