

(三)院台訴字第 1053250038 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1053250038 號

訴願人：○○○

送達代收人：○○○

訴願人○○○因違反政治獻金法事件，不服本院 105 年 5 月 11 日院台申肆字第 1051831706 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○○○分別於 103 年 11 月 26 日對○○市市長擬參選人○○○捐贈政治獻金新臺幣(下同)10 萬元；同年 11 月 28 日對○○市市長擬參選人○○○及○○市議員擬參選人○○○捐贈政治獻金各 10 萬元，合計為 30 萬元，違反政治獻金法第 18 條第 2 項第 1 款規定。本院爰依同法第 29 條第 2 項規定，處以 20 萬元罰鍰。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、 按個人對同一擬參選人每年捐贈總額，不得超過 10 萬元；個人對不同擬參選人每年捐贈總額，不得超過 20 萬元，政治獻金法（下稱本法）第 18 條第 1 項第 1 款、第 2 項第 1 款定有明文。第 29 條第 2 項規定：「違反……第十八條第一項或第二項捐贈政治獻金者，按其捐贈之金額處二倍之罰鍰。但最高不得超過新臺幣一百萬元。」又按內政部 99 年 11 月 19 日台內民字第 0990222146 號函釋略以：「有關同一捐贈者每年捐贈總額超過法定金額時，其應裁處罰鍰基準之捐贈金額及得沒入之政治獻金，係以超限金額部分為範圍。」

二、 訴願人之訴願主張略以：

（一） 本件超額捐贈 20 萬元，純係訴願人未諳法令所致，絕非故意違犯：

1. 本件各筆捐贈，皆符合本法第 18 條第 1 項第 1 款對同一擬參選人限額 10 萬元之規定，惟總額超出 20 萬元部分（同時捐贈○○市市議員參選人與○○市長、○○市長參選人），係因訴願人疏忽本法「對不同擬參選人每年捐贈總額合計不得超過 20 萬元」之規定。
2. 本法第 18 條第 2 項第 1 款規定，從法條文義而言，僅定明「對不同擬參選人」及「每年捐贈總額」，就一般人民認知，不易掌握是否包含「不同選舉」。且對於每年捐贈總額計算，非無疑義，內政部函釋認「每年」捐贈總額，應包括同一年度不同之各種選舉，然當同一人在同一年參選不同選舉時，主管機關對於擬參選人，視為不同擬參選人之看法，卻又符合一般百姓理解。又 103 年九合一選舉，是史上最大規模地方選舉，候選人爭相申報募集，更易使捐贈者未諳法令或法令未臻明確，而陷於錯誤，以致違規情況加劇。
3. 違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰，訴願人對所謂「不同擬參選人」是否包含「不同選舉」有所誤認，可證訴願人並無故意或過失，應不構成裁處要件，司法院釋字第 275 號解釋，可資參照。
4. 行政院院會已於 103 年 9 月 11 日通過本法部分條文修正草案，其中有關本法第 18 條之修正，對不同擬參選人每年捐贈總額，由「新臺幣 20 萬元」，酌予提高為「新臺幣 30 萬元」，為明確起見，明定第 1 項所稱對同一擬參選人每年捐贈總額，指同一年度對參與該次選舉之個別擬參選人捐贈合計之金額，並增列第 3 項後段規定，對不同擬參選人每年捐贈總額，指同一年度內對各種選舉擬參選人捐贈合計之金額。綜上所述，訴願人主張不諳法令，誠屬有據。

（二） 不同擬參選人收受捐贈，並無防錯機制，又不許撤銷錯誤捐贈。本法科以受贈者一定的審查責任，以避免捐贈者因不諳法令而錯誤捐贈，本法第 15 條設有 1 個月內辦理返還規定，

惟對不同候選人捐贈超額，並無相關防錯或事後改正機制。

(三) 宣傳廣告與 55 場次法令宣導說明會，未足以推定訴願人有違法故意。政府機關每於新法公布之始，動用大量預算刊登廣告，辦理法令宣導，以廣告數量、宣導會場次多寡，推定宣導效果，實則宣導效果好壞與宣導量並無必然關係。法令多如牛毛，如非利害相關，大量宣傳未必引起注意，從而推斷訴願人不可能不知法令，誠屬速斷。

(四) 應請本院考慮減免事由：

1. 比例原則：「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，為求執法明確，以固定之方式區分違規情節之輕重並據以計算罰鍰金額，而未預留罰鍰之裁量範圍者，或非憲法所不許，惟仍應設適當之調整機制，以避免個案顯然過苛之處罰，始符合憲法第 23 條規定限制人民基本權利應遵守比例原則之意旨。」司法院釋字第 641 號解釋理由書闡明在案。本件處分係按超過捐贈金額之 2 倍加以處罰，衡諸各項行政違法處罰，較諸漏報、短報稅捐處罰，顯然過苛。
2. 行政罰法第 7 條第 1 項亦規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」足徵故意、過失為違反行政法而應受處罰行為之責難基礎不同，故意為明知而觸法，過失為疏失而違法，兩者對法規範之違誤有不同之受責難程度。又同法第 18 條第 1 項明定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益。」捐款人捐款除政治參與外，並無其他利益，至為明顯。
3. 本件原處分機關以訴願人前已有捐款紀錄，故推定訴願人理當了解法規，故不具初犯酌減事由。然而，曾經捐款無法確保知法，應以曾經違法經導正猶再犯同樣錯誤，方為正辦。
4. 各機關對於違反行政法事件亦多有制訂統一裁罰標準，一般而言，對於初次違反者，先由主管機關函請限期改善，經通知而未限期改善者，始裁處罰款，即便裁處，亦考量行為人應受責難程度、從輕裁處，給予人民改過遷善機會。

三、 本件訴願人主張其超額捐贈政治獻金，純係未諳法令所致，並非故意違犯等情乙節：

(一) 按行政罰法第 7 條第 1 項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」所謂「故意」，係指行為人對於構成處罰之行為，明知並有意使其發生，或預見其發生而其發生並不違反其本意而言；所謂「過失」，係指行為人雖非故意，但按其情節應注意並能注意，而不注意者。另法律經總統公布施行後，人民即有遵守之義務。本法自 93 年 3 月 31 日經公布施行迄至訴願人為本件捐贈已歷時有年，且訴願人亦曾於 93 年第 6 屆立法委員選舉時為政治獻金之捐贈。以訴願人關心政治事務，並積極參與政治獻金捐贈之情節觀之，其欲捐贈政治獻金時，本應注意有無違反相關法令規定；況查詢本法規定尚非難事，僅須稍加注意即可知悉、明瞭。訴願人未確實瞭解法律規定，致為違法捐贈，縱非出於故意，仍有按其情節應注意並能注意，而不注意之過失。訴願人亦自承係疏忽本法「對不同擬參選人每年捐贈總額合計不得超過 20 萬元」之規定致生違法情事，從而其過失行為依據上開行政罰法第 7 條第 1 項規定，仍應予處罰。

(二) 次按本法第 18 條第 2 項第 1 款規定，個人對不同擬參選人每年捐贈總額，合計不得超過 20 萬元，究其法條用語，堪稱明確，既未予區分個人捐贈對象是否為同次、同類之選舉，亦不因選舉舉行之地域、時間不同而可分別計算捐贈總額，揆諸「明示其一即排除其他」之法理，只要是個人對於「不同」擬參選人之捐贈，「每年」捐贈總額即限定為 20 萬元。況本法第 18 條規定「每年」捐贈總額限制，對擬參選人為捐贈，自包括同一年度內之各種不同選舉。其立法意旨係為避免發生大額政治獻金挹注擬參選人情事，故擬參選人因參與不同選舉分別開立政治獻金專戶，尚非屬本法第 18 條所稱同一擬參選人，捐贈者對該擬參選人之捐贈，仍受同條第 2 項對不同擬參選人每年捐贈總額上限之限制，參照內政部 99 年 12 月 10 日台內民字第 0990242811 號函釋及 101 年 10 月 17 日台內民字第

1010325985 號函釋，其旨甚明。訴願人對於「不同擬參選人」之法規見解，尚屬誤解。

- (三) 又查行政院前於 103 年 9 月 11 日通過之政治獻金法部分條文修正草案，於第 18 條增列第 3 項為「第一項所稱對同一擬參選人每年捐贈總額，指同一年度內對參與該次選舉之個別擬參選人捐贈合計之金額；前項所稱對不同擬參選人每年捐贈總額，指同一年度內對各種選舉擬參選人捐贈合計之金額」。相較於原條文而言，該修正條文更明確規範對不同擬參選人捐贈時，係以同一年度內對各種選舉擬參選人捐贈合計之金額據以計算捐贈總額，要與前開內政部函釋意旨無違；另因該修正草案並未經立法院通過，總統公布而生效，故所述修正條文第 18 條第 2 項第 1 款所定個人對不同擬參選人每年捐贈總額，由「新臺幣 20 萬元」酌予提高為「新臺幣 30 萬元」之規定，自難援引適用，又訴願人以此主張不諳法令，亦屬無據。
- (四) 另訴願人援引司法院釋字第 275 號解釋，主張其並無故意或過失，應不構成裁處要件云云，然查司法院釋字第 275 號解釋為「應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件者，推定為有過失，於行為人不能舉證證明自己無過失時，即應受處罰」，乃將無過失之舉證責任移轉予行為人，係採舉證責任倒置之過失推定。惟 94 年 2 月 5 日行政罰法公布時，並未於該法第 7 條第 1 項，納入前開司法院釋字第 275 號解釋有關過失推定之規定，且參諸行政罰法第 7 條之立法理由稱「現代國家基於有責任始有處罰之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失，應無非難性及可歸責，故第 1 項明定不予處罰」「現代民主法治國家對於行為人違反行政法上義務欲加處罰時，應由國家負舉證責任，方為保障人權進步立法。」可證於司法院釋字第 275 號解釋公布後所制定之行政罰法，其立法之時顯有意排除過失推定之適用。是以現行法律處罰要件更為嚴格，亦即對於行為人相對有利。本件原處分係以訴願人有應注意並能注意合於法律規定為政治獻金捐贈，卻未予注意而為超額捐贈，該違法行為乃具有過失，仍應予責難。從而訴願人之主張，尚難憑採。
- 四、 另訴願人主張法令多如牛毛，大量宣傳未必引起注意，從而推斷訴願人不可能不知法令，誠屬速斷，且對不同候選人捐贈超額，並無相關防錯或事後改正機制乙節：
- (一) 行為人不得以不知法規而否認其有故意或過失，並主張免除其行政處罰責任，行政罰法第 8 條著有明文。所稱「不知法規」係指行為人不知法規所「禁止」或「要求應為」之行為或不行為義務為何而言，並非指違反行政法上義務行為人必須對自己的行為究係違反何法規之具體規定有所認知。行為人如已知悉法規所禁止或要求應為之行為義務大概為何，就該違反行政法上義務之行為而言，行為人即已具備違法性認識，合先敘明。
- (二) 查本件訴願人既曾於 93 年為政治獻金捐贈，又政治獻金受贈人所開立予捐贈人之「擬參選人政治獻金受贈收據」內，均附記相關教示文字，並依所列項目自我檢測是否符合捐贈資格，衡情訴願人尚難謂不知捐贈者之相關法定義務。縱其所稱於各大媒體、捷運、鐵路車站、LED 電子字幕機、農業資訊電子看板或競選服務處所桌面立牌等多元媒體通路，均未見聞與本法有關之宣導，惟法律本屬強行規範而具強制力，不因政府有無辦理宣導或講習而有差異，人民本有知悉及遵守法律之義務。況內政部及本院於 103 年九合一選舉時積極宣導，並協助捐贈者及民眾隨時瞭解捐贈政治獻金規範等事宜，惟此仍屬服務之性質而非法定協力義務，訴願人自難以法令宣導效果好壞為由，卸免其應盡之法定義務；又依常理而論，捐贈人仍得自行判斷是否為超額捐贈，尚難以法律未另定防錯機制，作為解免責任之理由，從而訴願人主張其不諳法令，相關法令宣導說明會之舉辦，未足以推定訴願人有違法故意；並認對不同候選人捐贈超額，現行法律並無相關防錯機制或給予事後改正機制云云，核不足採。
- 五、 又訴願人主張本件應依比例原則及司法院釋字第 641 號解釋，考慮減免事由乙節：

- (一) 按行政罰法第 8 條：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」從而依該條但書規定，行為人如確不知法規，因而不知其行為違反行政法上義務，因其可非難程度較低，在此情形下，立法者賦予行政機關得按具體事實情況，予以「減輕處罰」或「免除處罰」。此係法律授權行政機關行使職權時，得為之判斷，非謂必須「減輕」或「免除」，始稱合法。復按行政罰法第 18 條第 3 項「減輕或免除處罰」規定適用之前提，亦須行為人有同法所規定減輕或免除其處罰之事由。本法第 29 條第 2 項規定，違反第 17 條第 1 項至第 4 項、第 18 條第 1 項或第 2 項規定捐贈政治獻金者，按其捐贈之金額處 2 倍罰鍰，但最高不得超過 100 萬元。該規定係基於立法考量，對於違法之捐贈按其捐贈之金額處 2 倍之罰鍰，並於但書訂定處罰之上限，原處分機關對於違法捐贈之裁處罰鍰係依上開規定並無裁量空間。又行政罰法第 7 條明定行政罰之主觀責任要件包括故意及過失，過失違犯上開規定，仍應依法裁罰。是以本條規定即無區辨故意、過失而異其處罰結果。復據本件原處分機關經審視本法及行政罰法後，查無得減輕或免除之事由，自無從減免裁罰金額。另本法對於違犯之裁處，並無先由主管機關函請限期改善，經通知而未限期改善，始裁處罰款之明定，自難執為本件適用之依據。
- (二) 次按司法院釋字第 641 號解釋乃係就原「菸酒稅法第 21 條」規定之處罰方式，法律未設適當之調整機制，而於特殊個案情形無法兼顧實質正義，顯不符妥當性而有違憲法第 23 條之比例原則，遂予宣告有關機關應儘速予以修正等旨，查該號解釋係針對原「菸酒稅法第 21 條」規定採取劃一之處罰方式，與本件按其捐贈之金額處 2 倍罰鍰，並設有處罰上限之情形自非相同，要難遽予援引。復依內政部 99 年 11 月 19 日台內民字第 0990222146 號函釋略以，基於本法第 17 條及第 18 條對同一捐贈者得捐贈之政治獻金總額定有明文，且審酌本法上開條文規範意旨及捐（受）贈者權益，爰應裁處罰鍰基準係以「超限金額部分為範圍」。原處分機關依本法第 29 條第 2 項及上開函釋規定，以「超限金額部分為範圍」為裁處，係對受裁處者為有利之考量。是以訴願人援引司法院釋字第 641 號解釋，主張本案裁罰較諸漏報、短報稅捐顯然過苛，不符比例原則，又未有限期改善之規定，以及未予考量訴願人應受責難程度之輕重等情為由，請求考量減免事由云云，容有誤解。
- 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。
- 中 華 民 國 1 0 5 年 8 月 2 5 日