

(九)院台訴字第 1073250026 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1073250026 號

訴願人：○○○

訴願人因違反政治獻金法事件，不服本院 107 年 1 月 25 日院台申肆字第 1071830241 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 104 年 8 月 10 日捐贈立法委員擬參選人○○○新臺幣（下同）10 萬元；同年 9 月 8 日捐贈立法委員擬參選人○○○10 萬元；同年 10 月 6 日捐贈總統、副總統擬參選人○○○、○○○3 萬元，合計為 23 萬元，超過每人每年對不同擬參選人捐贈總額 20 萬元之上限，違反政治獻金法（下稱本法）第 18 條第 2 項第 1 款規定。本院爰依本法第 29 條第 2 項規定，處以 6 萬元罰鍰。該裁處書於 107 年 1 月 30 日送達，訴願人就其所受處分不服，於 107 年 2 月 27 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、訴願意旨略謂：

- (一)本件裁處書並未依行政罰法第 18 條第 1 項作為裁罰審酌依據，且本件訴願人違反之捐款金額，僅逾越 3 萬元整，實難認為其對於選舉之公平性、選舉結果或法規範制度有重大之影響，而原處分竟未依法進行審酌，而逕以法定對(最)高額為處罰，恐有違反平等原則。
- (二)又依大法官解釋第 716 號解釋文，有關公職人員利益衝突迴避法第 15 條之處罰規定，其處罰依照其交易行為金額一倍至三倍，未設有適當之調整機制，其處罰已逾越必要之程度，不符合憲法第 23 條比例原則而宣告失效，再參酌大法官解釋第 641 號解釋文，對於行政裁罰一律以劃一之處罰方式，於個案之處罰顯然過苛時，法律未設適當之調整機制，已侵害人民於憲法上財產權與憲法第 23 條比例原則尚有未符。綜上，依相同之法理推論，本件裁處之依據為本法第 29 條，該條雖設有最高裁罰金額不得超過新臺幣 100 萬元之規定，惟一律以二倍為裁罰標準，亦有違反比例原則而有違憲之虞。

二、答辯意旨略謂：

- (一)查本法自 93 年 3 月 31 日公布施行迄今，期間政府已舉辦多次選舉，本法主管機關內政部除於捷運及鐵路車站密集宣傳外，另委託電視、廣播及網路媒體播出，藉由大眾媒體向全國一般民眾辦理政治獻金宣導；本院亦配合各機關團體邀約辦理多場本法宣導說明會，並委請各級政府機關以 LED 電子字幕機或跑馬燈輪播警語等宣導方式，輪流播放宣導本法法令規範，力求防止違法捐贈情事發生。是以，訴願人為政治獻金捐贈行為時，本應注意有無違反相關法令規定，又查詢本法規定尚非難事，僅須稍加注意即可知悉、明瞭，惟訴願人未確實瞭解法律規定，即貿然捐贈，縱非出於故意，仍有應注意並能注意，而不注意之過失，其過失行為依據行政罰法第 7 條第 1 項規定，仍應予處罰。
- (二)又查本法公布施行後，訴願人曾於 93 年、94 年、96 年、97 年、99 年、100 年及 103 年為政治獻金捐贈在案，是以訴願人關心政治事務，透過捐贈政治獻金參與政治活動之情節以觀，並依其社會地位及個人能力，可期待運用其認識能力，能意識到該行為係屬不法，亦即本件訴願人如對本法規定稍加注意，或加以詢問，應可瞭解本法每年捐贈總額上限之規範內容，自難認有行政罰法第 8 條但書有關減輕或免除處罰規定之適用。本件對於違反捐贈規定者，依本法第 29 條第 2 項及審酌行政罰法第 18 條第 1 項規定事項後，依內政部 99 年 11 月 19 日台內民字第 0990222146 號函釋意旨，有關同一捐贈者每年捐贈總額超過法定金額時，其裁處罰鍰基準之捐贈金額，係以「超限金額部分為範圍」。查本件訴願人捐贈超限金額部分為 3 萬

元(即 23 萬元減 20 萬元),按該金額處 2 倍之罰鍰,計處罰鍰 6 萬元,係對其為有利之考量。

(三)另訴願人主張司法院釋字第 716 號解釋文及司法院釋字第 641 號解釋文關於定額倍數處罰,未設有適當之調整機制,其處罰已逾越必要之程度,其處罰不符憲法第 23 條比例原則乙節。經查有關個人對不同擬參選人每年捐贈總額不得超過 20 萬元上限之罰則,已由 97 年 8 月 13 日修正前之第 26 條「違反……、第 16 條第 1 項或第 2 項(即有關個人對不同擬參選人捐贈總額不得超過限額)規定捐贈政治獻金者,按其捐贈之金額處 2 倍之罰鍰」,改為修正後第 29 條第 2 項「違反……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 倍之罰鍰。但最高不得超過新臺幣 100 萬元。」其修法意旨略謂:「另本法實施以來,實務上多有捐贈者因不知本法之存在,進而不知其行為已違反本法規範,固仍不免其行政處罰責任,然其可非難程度較低,爰於第二項增列但書,增訂違反相關規定其處罰額度之上限。」核此,處罰金額已設合理最高額之限制,以避免造成個案顯然過苛之處罰,是以,本法第 29 條第 2 項之罰鍰金額規定,未逾越處罰之必要程度,係合於憲法第 23 條規定之比例原則。(臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1143 號判決參照)

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,本法第 18 條第 1 項第 1 款、第 2 項第 1 款定有明文。另本法第 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、至訴願人主張依司法院大法官釋字第 641 號及第 716 號解釋文,本法未設適當之調整機制,已侵害人民憲法上財產權。另本法第 29 條雖設有最高裁罰金額不得超過新臺幣 100 萬元之規定,惟一律以二倍為裁罰標準,亦有違反比例原則而有違憲之虞乙節,按本法第 29 條第 2 項規定,違反第 7 條第 1 項規定捐贈政治獻金者,按其捐贈之金額處 2 倍罰鍰,但最高不得超過新臺幣 100 萬元。其但書規定,係本法於 97 年 7 月 18 日修正時新增,查其修法目的略以:「本法實施以來,實務上多有捐贈者因不知本法之存在,進而不知其行為已違反本法規範,固仍不免其行政處罰責任,然其可非難程度較低,爰於第二項增列但書,增訂違反相關規定其處罰額度之上限。」是以本法第 29 條第 2 項但書處罰鍰額度上限之規定,乃立法者慮及受裁罰者之可非難性,且有避免採取劃一之處罰方式,於個案處罰顯屬過苛時,以上限金額作為調整機制,俾以保障受裁罰者之權益,要屬立法裁量之範疇,從而尚難指摘原處分與本法意旨及比例原則有相違之處。又司法院釋字第 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;及司法院釋字第 761 號解釋係針對公職人員利益衝突迴避法第 15 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等情所做成之解釋。上開二解釋之意旨均係針對立法時未設適當之裁罰調整機制,無法兼顧個案實質正義予以指摘。與本件於立法時已然慮及若按捐贈之金額處 2 倍罰鍰,恐於個案裁量失之過苛,故設有處罰上限之情形,自非相同,要難遽予援引。
- 三、訴願人主張本件裁處書並未依行政罰法第 18 條第 1 項作為裁罰審酌依據,且本件訴願人違反之捐款金額,僅逾越 3 萬元整,原處分竟未依法進行審酌,而逕以法定對(最)高額為處罰,恐有違反平等原則云云,按本法第 18 條明文限制個人、營利事業、人民團體對同一或不同擬參選人每年捐贈政治獻金之總額之規定,係以捐贈總額上限作為對同一或不同擬參選人捐贈金額之管制方式,是以不論以一筆或分由多筆捐贈政治獻金,如有逾越本法第 18 條第 1 項或第 2 項規定限額者,自係違反該規定而應按其捐贈之金額處 2 倍罰鍰,但最高不得超過 100 萬元。

又該規定為本法所明定，原處分機關對於違法捐贈之裁處罰鍰並無裁量空間。復查本法公布施行後，訴願人曾於 93 年、94 年、96 年、97 年、99 年、100 年及 103 年捐贈政治獻金在案，本件原處分機關審視本法及行政罰法後，查無得減輕或免除之事由，且原處分機關核認訴願人非屬首次捐贈，亦無得酌減裁罰金額之情事，按其 104 年超額捐贈部分金額 3 萬元（即 23 萬元減 20 萬元）處 2 倍罰鍰，裁處訴願人 6 萬元罰鍰，於法尚屬有據。

四、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	林雅鋒
委員	洪文玲
委員	黃武次
委員	廖健男
委員	趙昌平
委員	劉興善

中 華 民 國 1 0 7 年 5 月 2 4 日