

#### (四)院台訴字第 1073250021 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1073250021 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 24 日院台申肆字第 1071830237 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 105 年 1 月 1 日捐贈立法委員擬參選人○○○新臺幣（下同）5 萬元；同年 1 月 8 日捐贈立法委員擬參選人○○○10 萬元；同年 1 月 12 日捐贈立法委員擬參選人○○○5 萬元；同年 1 月 15 日捐贈總統、副總統擬參選人○○○、○○○10 萬元，合計為 30 萬元，超過每人每年對不同擬參選人捐贈總額 20 萬元上限，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 20 萬元罰鍰。該裁處書於 107 年 1 月 26 日送達，訴願人就其所受處分不服，於 107 年 2 月 26 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)訴願人並非法律人，就相關法律規定之詳細內容並不全盤知悉，因而誤認本法第 18 條第 2 項所定之擬參選人係指同一年度中之相同選舉之擬參選人，故訴願人就不同選舉之立法委員之擬參選人政治獻金 105 年度捐贈合計 20 萬元，另就不同選舉之總統、副總統之擬參選人政治獻金捐贈 10 萬元，認不屬同一選舉，而捐款總額超過本法第 18 條第 2 項第 1 款規定，不知該法係指不論任何選舉，只要是同一年度均受規範，是訴願人係誤認法規而捐贈政治獻金，直到本院通知，訴願人始知悉。雖行政罰法第 8 條規定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。訴願人確因法文內容不清，且政府機關宣傳不力，致發生誤認。是如認訴願人有違反本法第 18 條第 2 項規定，應依本法第 29 條第 2 項處罰，請准依行政罰法第 8 條但書之規定予以免罰或從輕量罰。
- (二)個人政治獻金之最高額規定為每人 20 萬元，訴願人就各該候選人之政治獻金單筆均未超過該限額，根本不可能影響民主政治公平性，然本法第 29 條第 2 項，不分違法之程度輕重，亦未予行政機關有任何裁量權，卻訂定處罰之最高額為 100 萬元，試想如故意政治獻金達 1,000 萬元以上，其影響民主政治之公平性程度甚高，僅罰 100 萬元，然政治獻金超額在 50 萬以下者，影響政治之公平性程度顯然較輕，罰鍰卻相同，如此顯然不合比例原則，原裁處書未考量立法不當，又未審酌行政罰法賦予之裁量權，以兩倍為裁處金額，顯有裁處不當之情。

二、答辯意旨略謂：

(一)關於訴願人主張不知法令，原處分未審酌行政罰法第 8 條但書規定乙節：

- 1、按內政部 99 年 12 月 10 日台內民字第 0990242811 號函略以，「按政治獻金立法目的之一，在於避免金錢與政治權力間的不當勾稽，故秉持『小額捐贈』原則，避免大額獻金影響民主政治的公平性，本法第 17 條及第 18 條爰明定個人、人民團體及營利事業對政黨、政治團體及擬參選人每年捐贈總額上限，又該 2 法條有關捐贈額度之規範，已明定『每年』捐贈總額，就對擬參選人之捐贈而言，自包括同一年度內之各種不同選舉。」是以，本件訴願人 105 年對不同擬參選人捐贈政治獻金總額超過 20 萬元，違反本法第 18 條第 2 項第 1 款規定，事證明確，合先敘明。

- 2、次按行政罰法第 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違規之事實，明知並有意使其發生者，或行為人對於構成違規之事實，預見其發生而其發生並不違背其本意者而言；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，或行為人對於構成違規之事實，雖預見其能發生而確信其不發生者而言（最高行政法院 98 年度判字第 945 號判決意旨可資參照）。縱如訴願人所稱不瞭解本法規定，亦可於捐贈政治獻金前洽詢相關機關獲得正確及充分資訊。爰訴願人事前未積極瞭解相關規定，主觀心態上縱或缺乏認識及意欲，但依客觀情況，仍負有注意之義務，按其情節應注意，並能注意，而不注意之過失責任。

3、再按行政罰法第 8 條立法理由略以：「本條係規定行為人因不瞭解法規之存在或適用，進而不知其行為違反行政法上義務時，仍不得免除行政處罰責任。……」因此，行政罰既係對違反行政法上義務行為所為裁罰性不利處分，符合法律構成要件之行政不法行為，主管機關應即依法裁罰之，惟如法律有特別規定授權主管機關斟酌具體情況免予處罰者，例如行政罰法第 8 條及第 19 條規定等，主管機關始有處罰與否之裁量空間。又按行政罰法第 8 條因係規定行為人因不瞭解法規之存在或適用，進而不知其行為違反行政法上義務時，仍不得免除行政處罰責任；然其可非難性程度較低，故規定得按其情節減輕或免除其處罰。揆諸立法原意，本條但書所稱之「按其情節」，乃係指行為人不知法規之可責性高低而言，例如依行為人之社會地位及個人能力，於可期待運用其認識能力，是否能意識到該行為係屬不法，並於對該行為之合法性產生懷疑時，負有查詢義務（臺北高等行政法院 106 年度訴字第 703 號判決參照）。

4、經查，本件訴願人曾於 94 年、96 年、97 年、98 年、99 年、100 年、101 年及 103 年捐贈政治獻金，審酌其多次捐贈政治獻金、關心政治事務及參與政治活動之情節，對於本法規定，只要稍加注意或詢問，即可瞭解，是其不知法規具可責性，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。再查，本院於 107 年 1 月 24 日院台申肆字第 1071830237 號裁處書，業已敘明本件不適用行政罰法第 8 條但書規定之相關理由。爰訴願人任憑己見，指摘原處分未予審酌行政罰法第 8 條規定，顯屬無理。

(二)至於訴願人主張本法第 29 條第 2 項訂定罰鍰最高額為 100 萬元，不合比例原則云云，係屬立法或修法建議範圍，並無礙於本件違法事實之認定；訴願人自不能以此修法建議，作為免責之依據，所訴核無足採。

#### 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、訴願人主張就相關法律規定之詳細內容並不全盤知悉，因而誤認本法第 18 條第 2 項所定之擬參選人係指同一年度中之相同選舉之擬參選人；且政府機關宣傳不力，致發生誤認云云，按擬參選人之「每年」捐贈總額之計算，包括同一年度內之各種不同選舉，本法第 18 條及上開內政部 99 年 12 月 10 日台內民字第 0990242811 號函釋之規定，已甚明確。查本件訴願人捐贈對象為 105 年第 14 任總統、副總統選舉及 105 年第 9 屆立法委員選舉之擬參選人，係同一年度之不同選舉，依上開規定，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，尚不因 105 年度不同選舉而得異其認定準據。訴願人對於「不同擬參選人」之見解，應屬誤解。又本法自 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演說等辦理多場本法

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；另本院於各擬參選人申請政治獻金專戶許可時，均併寄送「捐贈政治獻金注意事項」桌面立牌（雙面），請其置放於競選服務處所，提供工作人員、捐贈者及民眾，隨時瞭解收受及捐贈政治獻金規範，力求防止違法捐贈情事發生。況內政部及本院所為之宣導，係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，訴願人欲捐贈政治獻金時，本應注意有無違反相關法令規定。訴願人尚難以政府機關宣傳不力，執為免責之論據。

- 三、至訴願人主張本法第 29 條第 2 項，不分違法之程度輕重，亦未予行政機關有任何裁量權，卻訂定處罰之最高額為 100 萬元，顯然不合比例原則，原裁處書未考量立法不當，又未審酌行政罰法賦予之裁量權，以兩倍為裁處金額，顯有裁處不當之情云云，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，其立法理由係「為秉持小額捐贈原則，避免大額政治獻金影響民主政治之公平性」。該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。又本法第 29 條第 2 項但書，處罰鍰最高不得超過新臺幣 100 萬元之規定，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。
- 四、訴願人主張請准依行政罰法第 8 條但書之規定予以免罰或從輕量罰云云，按行政罰法第 8 條規定：「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。」亦即行為人不得以不知法規而主張免除其行政處罰責任，惟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」。此等行政裁量，係法律許可行政機關行使職權依具體事證所為之判斷，非謂必須「減輕」或「免除」，始稱合法。復查本法公布施行後，訴願人曾於 94 年、96 年、97 年、98 年、99 年、100 年、101 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，核認訴願人非屬首次捐贈，且其未盡其向主管機關查詢義務，亦未向專業人士尋求諮詢，是其不知法規具可責性，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，按其 104 年超額捐贈部分金額 10 萬元（即 30 萬元減 20 萬元）處 2 倍罰鍰，裁處訴願人 20 萬元罰鍰，於法尚屬有據。
- 五、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	仇桂美
委員	江明蒼
委員	吳秦雯
委員	林雅鋒
委員	洪文玲
委員	陳慶財
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 4 月 2 6 日