

## (六)院台訴字第 1053250041 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1053250041 號

訴願人：○○○

訴願人○○○因違反政治獻金法事件，不服本院 105 年 7 月 4 日院台申肆字第 1051832690 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 8 月 1 日對○○市議員擬參選人○○○捐贈政治獻金新臺幣(下同)10 萬元；同年 10 月 6 日對○○市議員擬參選人○○○捐贈政治獻金 5 萬元；同年 11 月 11 日、18 日、19 日及 25 日分別對○○市議員擬參選人○○○、○○市市長擬參選人○○○、○○市議員擬參選人○○○及○○市市長擬參選人○○○各捐贈政治獻金 2 萬元，合計為 23 萬元，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 105 年 7 月 11 日送達，訴願人就其所受處分不服，於同年 8 月 4 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) 相關捐贈行為，並非同一時間，亦非一次完成。陸續對不同擬參選人，所為之個別捐贈過程中，在未逾 20 萬元部分，自無違反本法第 18 條第 2 項第 1 款可言，未逾 20 萬元之個別合法行為，不致因事後另一捐贈行為，而使合法瞬間變為不合法。基上，訴願人所為之捐贈行為，年度統計雖有 23 萬元，但實際逾越本法第 18 條第 2 項第 1 款部分，只有 3 萬元，而非 23 萬元全額均逾越。
- (二) 本法第 29 條罰則，對於違反規定者，均課予 2 倍之罰鍰，卻又附加但書，最高不得超過 100 萬元。易言之，逾越 50 萬元與逾越 500 萬元，甚至 5,000 萬元，所受罰鍰竟然相同，大額、超大額之捐獻行為，竟然與小額捐獻者同受 2 倍之比例課罰；更因受 100 萬元之最高限度保障，致使防範大額捐贈之立法目的蕩然無存。從反面言，只要最高繳付 100 萬元，不論是政黨、財團或經濟實力強大者，就可以率意用金錢大量資助各種擬參選人，影響選舉活動之公平及公正！如果這不是惡法，誠不知什麼才是惡法？
- (三) 本件訴願人之捐贈行為，遍及不同項目（有首長、地方民意代表）、不同選區（橫跨○○市、○○市、○○市、○○市、○○市）之選舉。如此小額捐贈方式，根本不足以影響政治活動之公平及公正。對於「是否已影響」政治活動之公平及公正，並無隻字片語加以審酌，以機械性之有無逾越為判斷基礎，實嫌率斷，而不足取。
- (四) 政治獻金法立法以來，條文前後不一，違反立法目的者，不勝枚舉，連法界之見解都有相當之歧異，如何期待一般人民能完全理解與認識？個人財力有限，想逾越限額，都大有困難，但本法卻錙銖必較，每一塊錢都要罰！財團、人民團體有能力輕易可逾越，卻等同不罰。這是何等深奧難懂之立法，施行再久，百姓還是不可能懂。
- (五) 訴願人之行為，非出於故意，亦不致影響政治活動之公平及公正，故實無加以課處罰鍰之必要。

二、 答辯意旨略謂：

- (一) 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，不得超過 20 萬元。推究法條文字，已明定「對不同擬參選人每年捐贈總額」，並未區分「選舉類別」或「選舉區之劃分」，且經本法主管機關內政部 99 年 12 月 10 日台內民字第 0990242811 號函闡明在案，系爭規定對不同擬參選人每年捐贈總額包含不同選舉及不同選舉區之計算，要無疑義。

- (二) 次按內政部 99 年 11 月 19 日台內民字第 0990222146 號函規定，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。本案依超額捐贈部分金額 3 萬元（即 23 萬元- 20 萬元）計算裁處罰鍰金額，與上開函釋意旨亦無不合。
- (三) 應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作為義務為已足，而不以發生損害或危險為其要件，訴願人之捐贈行為，仍違反個人對不同擬參選人每年捐贈總額，不得超過 20 萬元之禁止規定，洵無疑義。
- (四) 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。且按行政罰法第 8 條規定，不得因不知法規而免除行政處罰責任，況訴願人積極參與政治活動、關注政治事務而多次捐贈政治獻金之經驗，尚不得推稱立法深奧難懂而予以免責。
- (五) 查本案年度捐贈總額 23 萬元，依前揭內政部函釋，以「超限金額部分」為範圍計算其裁處罰鍰金額，核予裁罰 6 萬元，符合本法第 29 條第 2 項但書之 100 萬元上限規定。本案事證明確，訴願人上開指摘，於本案違法情節之認定及核予裁罰之依據，均不生影響。

#### 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。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。」訴願人自 103 年 8 月 1 日起至同年 11 月 25 日止分別捐贈 10 萬元至 2 萬元不等之政治獻金與○○市議員、○○市議員、○○市議員、○○市市長及○○市長擬參選人，捐贈金額共計 23 萬元，已逾前開有關個人每年對不同擬參選人政治獻金捐贈總額 20 萬元之規定，原處分按其超限 3 萬元之部分裁罰 6 萬元，洵屬依法有據。
- 二、 訴願人主張捐贈行為，並非同一時間，亦非一次完成，且遍及不同項目、不同選區之選舉，自無違反本法乙節：  
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，合計不得超過新臺幣 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」捐贈總額之上限為 20 萬元。是以本法第 18 條規定「每年」對不同擬參選人之捐贈總額之限制，自包括同一年度內之各種不同選舉。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。訴願人所稱，其捐贈行為遍及不同項目、不同選區之選舉。對於「是否已影響」政治活動之公平及公正，並無隻字片語加以審酌，實嫌率斷云云，容有誤解。
- 三、 訴願人另主張實際逾越本法第 18 條第 2 項第 1 款部分，只有 3 萬元，而非 23 萬元全額均逾越，以及大額之捐獻行為，與小額捐獻者同受 2 倍之比例課罰；更因受 100 萬元之最高限度保障，致使防範大額捐贈之立法目的蕩然無存云云，然查：
- (一) 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」。如前所述，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。至於違反上開條文之裁處基準如何計算之疑義，本法主管機關內政部審酌上開條文規範意旨及捐（受）贈者權益，以前開函釋規定應裁處罰鍰基準係以「超限金額部分為範圍」。是以原處分裁處之罰鍰，以訴願人捐贈總額 23 萬元，超過法定金額 3 萬元部分計算裁處 2 倍金額罰鍰即 6 萬元，尚無違法或不當。

- （二）另按本法第 29 條第 2 項但書規定，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，從而尚難遽以指稱與本法意旨及衡平原則相違之處。

- 四、又訴願人主張行為非出於故意，亦不致影響政治活動之公平及公正，實無加以課處罰鍰之必要乙節，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，訴願人亦有多次捐贈政治獻金之經驗；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。又查詢本法規定尚非難事，僅須稍加注意即可知悉、明瞭，況查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，告知捐贈人得上網下載「政治獻金捐贈者自我檢測表」，並依所列項目自我檢測是否符合捐贈資格。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。本件訴願人超額捐贈政治獻金，其違法事證明確，縱無違反本法之故意，仍難解免應負之過失責任，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。訴願人主張，難謂有據。又訴願人其餘訴願主張於訴願結果不生影響，不予一一論列，併予敘明。

- 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。

中 華 民 國 1 0 5 年 9 月 2 9 日