

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第587號

上 訴 人 法務部

代 表 人 鄭銘謙

訴訟代理人 楊朝圍

賴冠伶

劉家綾

被 上 訴 人 馮海雄

送達代收人 馮展宏

上列當事人間行政事件，上訴人對於中華民國113年8月22日臺北高等行政法院113年度訴字第238號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、原判決廢棄。

二、被上訴人在第一審之訴駁回。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

(一)被上訴人於民國112年5月23日向上訴人提出平復司法不法及行政不法案件申請書，申請之原因事實載稱：其於62年1月1日被前臺灣警備總司令部（下稱前警備總部）解送往該部職業訓導第三總隊（下稱職三總隊）管訓，管訓期間自62年1月11日起至64年11月27日止（下稱系爭管訓）。惟因檢肅流氓條例無效，故以該條例送管訓者，實屬冤獄，應比照冤獄賠償法予以補償，且因系爭管訓造成被上訴人權利受損，爰依促進轉型正義條例（下稱促轉條例）規定，向上訴人申請平復威權統治時期行政不法。嗣上訴人於112年5月23日電詢被上訴人關於本件申請之案情，經被上訴人陳稱略以：被上訴人因其姨丈一句「中華民國是我們（日本）的敵人，你當什麼兵？」之說詞，即未至已錄取之○○○○○○學校報到，並將此原因告知被上訴人之初中師長，致之後再報考其

01 他學校均未獲錄取，被上訴人因無其他學校可以就讀，即先
02 行至○○○○○○公司任職，任職期間曾與他人討論該事
03 件，而後至臺北學習修理機車，直至61年底，其突然被以流
04 氓名義送至小琉球管訓等語。

05 (二)案經上訴人調查結果，以1.檢肅流氓條例係於74年7月19日
06 公布施行，顯與系爭管訓無關；2.經上訴人向國家發展委員
07 會檔案管理局（下稱檔案局）調取被上訴人相關卷宗檔案，
08 而由內政部警政署「可疑分子考管-馮海雄案」之「『獨台
09 會』潛台分子調查表」，查知被上訴人學歷係前○○縣立○
10 ○初級中學（現為○○市立○○國民中學）畢業，經向該校
11 調取被上訴人在校相關檔案，惟從該校提供之被上訴人學籍
12 表資料上，並無載明被上訴人所述之相關言行紀錄，上訴人
13 再調取被上訴人曾錄取而未就讀之○○○○○○○○學校
14 （前身為○○○○學校）相關檔案，亦查無被上訴人前揭所
15 述情事，是依現查資料，全無被上訴人所指因其於44年之言
16 論，致61年底遭逮捕移送管訓之情事；3.被上訴人曾就其於
17 61年底遭逮捕移送管訓一事，向前財團法人戒嚴時期不當叛
18 亂暨匪諜審判案件補償基金會（下稱前補償基金會）申請3
19 次補償，申請之事由皆稱：58年12月20日舉行立法委員及國
20 民大會代表改選，因漏列司機職業工會（下稱司機工會）名
21 冊，使7千餘名司機無法行使投票權，致工會提名人○○○
22 落選，嚴重影響選舉結果，因此其於當日與其他司機在司機
23 工會及臺北市政府發起抗議，以爭取投票權（下稱系爭抗議
24 活動），嗣遭臺北市政府警察局（下稱北市警局）中山分局
25 （下稱中山分局）南京一派出所逮捕、移送管訓，而其與○
26 ○○前後都在職三總隊接受管訓強制工作云云，經上訴人向
27 北市警局、中山分局、國防部全民防衛動員署後備指揮部
28 （下稱國防部後備指揮部）、臺北市後備指揮部調取被上訴
29 人相關資料，皆函復案卷佚失或查無被上訴人資料；4.依被
30 上訴人之戶籍謄本資料及案卡，被上訴人雖於60年4月22日
31 起遭褫奪公權1年，惟此係因被上訴人曾有妨害兵役之行

為，由法院判處有期徒刑3月，此與本件案情並無相關；5. 上訴人於檔案局查得○○○之職三總隊隊員卷〔內含北市警局61年10月13○○市○○○鎮字第87995號函、中山分局惡性流氓不法活動調查資料表（下稱系爭調查資料表）〕，可知○○○係因犯傷害、妨害自由、毀損等前科，及○○○利用其為司機工會理事身分包攬訴訟等事，由前警備總部裁定為惡性流氓後，於61年10月12日復犯妨害他人身體財產之行為，始於同年月13日由中山分局解送至職三總隊予以矯正處分，被上訴人申請意旨不僅與前申請補償金時所述不合，且亦查無所指因政治言論而遭管訓之憑證；6.被上訴人雖提供相關管訓檔案、戶籍謄本、65年1月6日遷入戶籍登記申請書、職三總隊64年11月25日戶籍通報單及64年11月27日璋字第854號隊員離隊證明書等資料，然此僅能證明被上訴人曾於上開時間在職三總隊接受管訓，而無法據此證明被上訴人接受管訓係政府機關或公務員為達成鞏固威權統治之目的，違反自由民主憲政秩序而拘束被上訴人之人身自由。是故，上訴人已盡調查能事，無從就目前證據資料認定本件係屬促轉條例第6條之1第1項所稱應予平復之行政不法案件，乃以112年10月11日112年度法義字第28號處分書（下稱原處分）駁回被上訴人之申請。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告（即上訴人）應作成確認原告（即被上訴人）平復行政不法之行政處分。」經臺北高等行政法院（下稱原審）113年度訴字第238號判決（下稱原判決）被上訴人全部勝訴，上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張與上訴人於原審之答辯及原判決理由，均引用原判決所載。

三、本院查：

（一）促轉條例第2條規定：「（第1項）本條例主管機關為促進轉型正義委員會（以下簡稱促轉會），……（第2項）促轉會隸屬於行政院，為二級獨立機關，除政黨及其附隨組織不當

取得財產處理條例另有規定外，依第4條至第7條規定，規劃、推動下列事項：……三、平復司法不法及行政不法、還原歷史真相，並促進社會和解。……」第6條之1規定：「（第1項）威權統治時期，政府機關或公務員為達成鞏固威權統治之目的，違反自由民主憲政秩序，所為侵害人民生命、人身自由或剝奪其財產所有權之處分或事實行為，由促轉會依職權或申請確認不法，以平復行政不法。（第2項）前條第3項第1款案件之受難者或受裁判者，於獲得賠償、補償或回復受損權利範圍內所受之前項處分或事實行為，於本條例修正施行之日起，均視為不法。（第3項）前2項處分經確認或視為不法者，於本條例修正施行之日起，視為撤銷。（第4項）前條第2項平復司法不法之方式，於本條準用之。」其立法理由略以：「一、本條新增。二、增訂第1項：（一）依（按，指促轉條例）第1條第2項規定，轉型正義應匡正之國家不法行為為威權統治時期違反自由民主憲政秩序之不法行為及結果，惟原條文第6條所定應平復之範圍僅限於司法不法，就威權統治時期國家透過行政權之作用，在法律或事實上違反自由民主憲政秩序而侵害人民權利之不法行為，則尚無平復之規定，應屬法制之闕漏。……（三）又促轉會於辦理第6條第3項業務時，亦有於威權統治時期，官署為達成鞏固威權統治之目的，而為違反自由民主憲政秩序侵害人民權利之行為，例如被害者於不法追捕期間遭軍事或治安機關射殺或擊斃；被害者獲無罪判決後，卻由治安機關送相當處所進行感訓處分；治安機關於被害者服滿刑期後，未依法釋放並移送相當處所強制工作；被害者受徒刑或感訓處分宣告並執行完畢，卻未立即依法釋放；治安或警察機關為抑制政治性言論，將被害者裁決送交相當處所執行矯正處分或查扣當事人出版物等；軍隊於二二八事件期間洗劫被害者之財產。此類案件均非司法不法案件，不在現行促轉會依職權或申請平復之範圍，爰增訂平復行政不法之規定。……四、第1項、第2項所定情事，如確認不法，惟未予撤

銷，則原處分之規範效力仍將存在，自有於本條例明定視為撤銷之必要，爰增訂第3項。五、增訂第4項，明定平復行政不法之方式準用修正條文第6條第2項所定平復司法不法之方式。」準此可知，修法前之促轉條例所平復者僅及於司法不法裁判致侵害人民權利之情形，並不包括政府機關或公務員基於行政權，以不法事實行為或不法行政處分侵害人民權益之情事。嗣因認有不足，乃予增訂該條例第6條之1等規定，使受行政不法致生權利損害之人民得有回復名譽、權利之可能。而依同條例第6條之1第1項所規定之「行政不法」，須係政府機關或公務員所為侵害人民生命、人身自由或剝奪其財產所有權之處分或事實行為，係基於維護威權統治秩序本身，確立威權統治不容冒犯之地位，以達成鞏固威權統治之目的而為之，方能確認為「行政不法」之範疇。又促轉條例第11條之2第1項第1款規定：「促轉會解散後，國家應辦理之轉型正義事項，依下列各款規定移交予各該中央主管機關辦理：一、平復司法不法、行政不法，與識別及處置加害者事項，由法務主管機關辦理。」查促轉會業於111年5月30日依法解散，故關於平復行政不法事項，乃由上訴人主管辦理。

(二)44年10月24日訂定發布之臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法（76年8月3日廢止，下稱取締流氓辦法）第3條規定：「有左列各款行為之一者為流氓：一、非法擅組幫會，招徒結隊者。二、逞強持眾，要脅滋事，或佔據碼頭車站及其他場所勒收搬運費與陋規者。三、橫行鄉里欺壓善良或包攬訴訟者。四、不務正業，招搖撞騙，敲詐勒索，強迫買賣或包庇賭娼者。五、曾有擾亂治安之行為，未經自新，或自新後仍企圖不軌者。六、曾受徒刑或拘役之刑事處分2次以上仍不悛改顯有危害社會治安之虞者。七、游蕩懶惰邪僻成性而有違警行為之習慣者。」第6條規定：「依本辦法逮捕之流氓，合於刑法保安處分之規定者，軍司法機關於裁判時，應併宣付保安處分。其屬違警，而有違警罰法第28條之情形或曾有前

01 科或違警處分而有妨害社會治安之虞者，送交相當處所施行
02 矯正，或命其學習生活技能。」又32年9月3日國民政府公布
03 並自32年10月1日施行之違警罰法（80年6月29日廢止）第28
04 條規定：「因遊蕩或懶惰而有違警行為之習慣者，得加重處
05 罰，並得於執行完畢後，送交相當處所，施以矯正或令其學
06 習生活技能。」第32條規定：「（第1項）左列各級警察官
07 署，就該管區域內有違警事件管轄權：一、警察局及其分
08 局。……」第46條規定：「（第1項）不服警察官署關於違
09 警事件之裁決者，得於接到裁決書後翌日起5日內，向其上
10 級官署提起訴願。（第2項）前項訴願未經決定前，原裁決
11 應停止執行。」由此可知，凡經調查審核明確之流氓，而有
12 違警罰法第28條之情形或曾有前科或違警處分而有妨害社會
13 治安之虞者，或因遊蕩或懶惰而有違警行為之習慣者，警察
14 局均得送交相當處所，施以矯正或令其學習生活技能，受處
15 分人不服前揭裁決者，得於接到裁決書後翌日起5日內，向
16 其上級官署提起訴願。因此，警察局依取締流氓辦法第6條
17 或違警罰法第28條規定，而將人民送交相當處所施以矯正或
18 令其學習生活技能者，即與促轉條例第6條之1係規範政府機
19 關或公務員為達成鞏固威權統治之目的，違反自由民主憲政
20 秩序，所為侵害人民生命、人身自由或剝奪其財產所有權之
21 處分或事實行為有別，是尚難以有經警察局送交相當處所施
22 以矯正或令其學習生活技能之事實，即推認警察局此舉係為
23 達成鞏固威權統治之目的，違反自由民主憲政秩序而為之。

24 (三)經查，被上訴人曾於62年1月11日至64年11月27日在職三總
25 隊接受管訓，嗣經上訴人調查結果，均查無被上訴人所指因
26 其於44年之言論，致61年底遭逮捕移送管訓之情事。又被上
27 訴人曾就系爭管訓向前補償基金會申請3次補償，皆稱其係
28 因參與系爭抗議活動，故遭中山分局南京一派出所逮捕、移
29 送管訓等語，經上訴人向北市警局、中山分局、國防部後備
30 指揮部、臺北市後備指揮部調取被上訴人相關資料，皆函復
31 案卷佚失或查無被上訴人資料；又系爭抗議活動之發起人○

○○係因犯傷害、妨害自由、毀損等前科，及○○○利用其為司機工會理事身分包攬訴訟等情事，由前警備總部裁定為惡性流氓後，於61年10月12日復犯妨害他人身體財產之行為，始於同年月13日由中山分局解送至職三總隊予以矯正處分；被上訴人申請意旨不僅與前申請補償金時所述不合，且亦查無所指因政治言論而遭管訓之憑證等情，為原審依法確定之事實，且與卷證相符，自堪為裁判之基礎。

(四)原判決雖以被上訴人確曾於62年1月11日至64年11月27日在職三總隊接受管訓，然查無被上訴人接受系爭管訓之原因。而依○○○之系爭調查資料表觀之，58年12月20日確曾發生系爭抗議活動，是被上訴人前3次申請補償時，主張其係因系爭抗議活動而遭移送管訓乙情，即非空穴來風。而此種「因選舉而示威抗議」之形態，亦為政治抗爭之手段，治安或警察機關為抑制此種政治性言論，所為之處置，自屬「為達成鞏固威權統治之目的」。況且，被上訴人並未收受系爭管訓之通知，故僅政府機關方知悉系爭管訓之原因，但因相關機關均查無資料，致無法證實系爭管訓之原因，此種管訓原因不明之不利益，依民事訴訟法第277條但書及111年10月28日修正之「法院辦理促進轉型正義條例第六條救濟案件審理辦法」（下稱審理辦法），自不應由被上訴人承擔等情為由，認定系爭管訓該當促轉條例第6條之1第1項規定之要件，上訴人應依同條第4項準用同條例第6條第2項之規定予以平復其行政不法。原處分駁回被上訴人之申請，非無違誤等語，固非無見。惟查：

- 1.按行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條規定：「當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限。」已明定行政訴訟於待證事實真偽不明時之客觀舉證責任分配原則，即當事人就法律規範中對其有利之要件事實，應負客觀舉證責任；當該要件事實存否陷於真偽不明時，當事人應負擔其不利益，即發生與該要件事實不存在相同之法律效果。至民事

01 訴訟法第277條但書所指之「依其情形顯失公平」，係指事
02 件依其性質，證據往往為一造所掌控，他造難於舉證，則依
03 其情形顯失公平。惟如係個案單純因年代久遠，以致於發生
04 舉證困難之情形，則不屬之。又上述客觀舉證責任分配原
05 則，適用於各類型之行政訴訟，本件被上訴人係請求上訴人
06 應作成確認系爭管訓為行政不法之行政處分，核屬課予義務
07 訴訟，除有依其情形顯失公平者外，被上訴人對於其所主張
08 有利於己之事實，仍有客觀之舉證責任。

09 2.至平復威權統治時期司法不法及行政不法審查會組織及運作
10 辦法（下稱審查會辦法）第21條雖規定：「審查會依本條例
11 第6條之2第2項審議平復司法不法及行政不法案件，於事實
12 證明有疑義時，應為有利於權利受損之人之認定。」（原判
13 決援引適用於平復司法不法案件之審理辦法第11條規定：
14 「法院審理促轉救濟案件，如有疑義，應為有利於申請人之
15 解釋。」與審查會辦法第21條規定具相同意旨）其立法理由
16 略以：「威權統治時期之司法不法及行政不法案件因年代久
17 遠，相關事證調查不易，為保障權利受損之人權益，審查會
18 審議該等案件，於事實證明有疑義時，應為有利於權利受損
19 之人之認定，爰參酌威權統治時期國家不法行為被害者權利
20 回復條例第22條規定，予以明定。」上開規定應係指依查得
21 之證據資料雖不足以達到作成行政處分應達到之通常心證門
22 檻，然尚可初步推認申請人之主張可能為真時，得適度降低
23 證明程度，從寬認定法定要件已經滿足。亦即，審查會辦法
24 第21條所稱之「如有疑義，應為有利於申請人之解釋」，應
25 係指申請人關於其申請案件符合促轉條例第6條之1第1項要
26 件之「證明程度之減輕」，而非「舉證責任之轉換」。

27 3.本件被上訴人雖曾提供系爭管訓之相關資料，然該等資料僅
28 能證明被上訴人曾於62年1月11日至64年11月27日在職三總
29 隊接受管訓之事實，而無法據此證明被上訴人接受系爭管訓
30 係政府機關或公務員為達成鞏固威權統治之目的，違反自由
31 民主憲政秩序而拘束被上訴人之人身自由。又被上訴人申請

01 平復行政不法之原因，乃主張其因就讀初中時曾有政治言
02 論，而於61年年底遭移送職三總隊管訓，惟經上訴人調查結
03 果，並無被上訴人前揭所述情事。至原判決固認被上訴人於
04 61年年底遭逮捕移送管訓，係因參與系爭抗議活動所致。但
05 查，被上訴人自申請確認系爭管訓為行政不法之始，迄原審
06 言詞辯論終結前，均未主張上開事由，復未就其確曾參加系
07 爭抗議活動之事實舉證以實其說，原判決逕以被上訴人未主
08 張之事由而認定其遭受系爭管訓，確係政府機關或公務員為
09 達成鞏固威權統治之目的，違反自由民主憲政秩序而為之，
10 已嫌速斷。

- 11 4.其次，依原判決所援引之系爭調查資料表之記載可知，○○
12 ○係因犯傷害、妨害自由、毀損等前科，及○○○利用其為
13 司機工會理事身分包攬訴訟等事由，由前警備總部裁定為惡
14 性流氓後，又因涉犯妨害他人身體財產之行為，方由中山分
15 局解送至職三總隊予以矯正處分。準此，○○○之所以解送
16 至職三總隊予以矯正處分，並非單純係因系爭抗議活動之故
17 所致，是尚難僅以○○○遭移送管訓之事實為據，即遽認被
18 上訴人確曾參加系爭抗議活動，並因系爭抗議活動致遭受系
19 爭管訓。又系爭管訓係發生於00年間，迄今已逾50年，年代
20 久遠，人物全非，稽諸政府機關就檔案保存有一定年限，如
21 相關資料已逾年限而銷燬，即難查考。而無論係被上訴人所
22 主張之管訓原因或原判決所稱之系爭抗議活動，暨被上訴人
23 送往職三總隊予以系爭管訓之裁決，相關資料亦非僅由上訴
24 人或相關之政府機關所掌控，縱然因年代久遠，致被上訴人
25 舉證困難，而得依民事訴訟法第277條但書規定，減輕其舉
26 證責任，惟仍須提出相當之證據，證明至使法院之心證度達
27 到降低後之證明度，獲得該待證事實為真實之確信，始得謂
28 已盡舉證責任。本件上訴人已盡調查能事，無從就目前證據
29 資料認定系爭管訓係政府機關或公務員基於鞏固威權統治之
30 目的所為。而被上訴人就其主張系爭管訓之原因，自始即未
31 提出任何證據以實其說，自難僅因年代久遠，案卷佚失或查

01 無被上訴人資料等，即遽認應由上訴人負客觀之舉證責任。
02 原判決遽以被上訴人關於未被告知管訓原因之陳述，及系爭
03 管訓之原因為政府機關所掌控，暨與本件案情無涉之本院10
04 9年度上字第1140號判決，認定倘由被上訴人負擔舉證責
05 任，顯不利於促轉條例關於平復行政不法之立法目的等情，
06 復參酌審理辦法第11條規定之意旨，而認應依民事訴訟法第
07 277條但書之規定，將客觀之舉證責任倒置，歸由上訴人負
08 因果關係事實不明之不利益，尚有適用行政訴訟法第136條
09 準用民事訴訟法第277條但書規定不當之違背法令。

10 四、綜上所述，原判決撤銷訴願決定及原處分，並命上訴人應作
11 成確認系爭管訓為行政不法之行政處分，既有上述違背法令
12 之情形，且有影響判決結果，上訴意旨指摘原判決違背法
13 令，求予廢棄，為有理由。又本件依原審調查並確認之事
14 實，均無從認定系爭管訓係政府機關或公務員基於鞏固威權
15 統治之目的所為，依前述之客觀舉證責任，本院已可自為判
16 決，爰將原判決廢棄，並將被上訴人在第一審之訴駁回。

17 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
18 項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

19 中 華 民 國 115 年 4 月 16 日

20 最高行政法院第二庭

21 審判長法官 陳 國 成

22 法官 高 愈 杰

23 法官 楊 坤 樵

24 法官 李 明 益

25 法官 林 秀 圓

26 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

27 中 華 民 國 115 年 4 月 16 日

28 書記官 蕭 君 卉