

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

113年度訴字第825號

115年7月9日辯論終結

原告 方錦蓮

訴訟代理人 許渝澤律師

原告 方文英

詹楚珠

黃惠華

林卿

詹亞元

上六人共同

訴訟代理人 薛欽峰律師

劉又禎律師

被告 法務部

代表人 鄭銘謙

訴訟代理人 劉家綾

陳敏男

李念縈

上列當事人間促進轉型正義條例事件，原告不服行政院中華民國113年5月16日院臺訴字第1135009642號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告方錦蓮為詹大文之母、原告方文英為詹漢松之配偶、詹慶泉之母、原告詹楚珠為詹豐弟之配偶、原告黃惠華是詹益忠之母、原告林卿是詹厚弟之配偶、原告詹亞元是詹亞雄之兄，上開詹大文等7人(下稱詹君等7人)於民國69年8月底與訴外人詹富洋(即原告方錦蓮另一子女)等計25人，自大陸地區同船來臺後，其中5人自願先行返回大陸地區，訴外人詹富洋等13人通過清考程序後，由我國政府交由民間機構安置，詹君等7人則因未能坦誠說明來臺動機，依清查考核結果，由前國防部情報局(下稱情報局，74年7月1日與國防部特種情報室併編，改制為國防部軍事情報局即本件輔助參加人)執行遣返。原告7人委託訴外人詹富洋於111年5月27日向「前促進轉型正義委員會(下稱前促轉會)」提具請求書，主張詹君等7人遭戒嚴時期白色恐怖軍情局以其等共同隱瞞詹益忠曾參加匪武裝部隊身分為由加以迫害而人間蒸發，請求立案促進轉型正義，嗣因前促轉會於111年5月30日解散，案經轉請被告依促進轉型正義條例(下稱促轉條例)辦理，經被告調查結果，認未見原告申請所稱「丟包棄屍大海」之文件，專案處置對象皆以「婉勸自行返回大陸地區」為主，且同次來臺有多數非遣返人員留臺安置，可見當時處置未經許可來臺之大陸地區人士，非以剝奪生命為處置方式，遣返作業係因未通過清考人員可能對國家安全具備潛在危險而為之正當程序，詹君等7人因部分人員未坦承來臺方式及刻意隱瞞身分背景，經以船舶進行遣返，無法確認遣返方式與詹君等7人失蹤結果具相當因果關係，情報局自接收詹君等7人起至遣返前，皆未有迫害情事，且第一次遣返失敗後，立即規劃第二次遣返工作，足見情報局係以「遣返當事人」為目的，而非「迫害」或「惡意遺棄」，難認係為達成鞏固威權統治之目的而為侵害人民生命、人身自由或剝奪其財產所有權之處分或事實行為，認與促轉條例第6條之1第1項規定要件不

01 合，而以112年11月7日112年度法義字第53號處分書駁回原
02 告之申請(下稱原處分)，原告循序訴願經決定駁回後，遂提
03 起本件行政訴訟。

04 二、原告起訴主張及聲明：

05 (一)詹君等7人響應政府反共政策號召來臺，合法入境臺灣，抵
06 達安平港後，由情報局人員帶往新北市八里觀音山營區留
07 置，強制授課與清考長達近3個月，人身自由完全由國家機
08 關管制，此為未經正當法律程序恣意拘束人民行動自由，藉
09 機為思想教育之行政不法態樣。且69年間入出境管轄機關為
10 內政部警政署入出境管理局，情報局無權對詹君等7人實施
11 強制遣返行為，竟於無法律依據下決定並執行遣返作業，遣
12 返作法違反法治國原則與自由民主憲政。

13 (二)詹君等7人屬受國際人權保障之難民或政治難民，情報局將
14 之遣返中國大陸，違反聯合國難民地位公約、聯合國禁止酷
15 刑公約、世界人權宣言，構成行政不法。如認詹君等7人隱
16 瞞事項而不忠誠，本應是與叛亂、匪諜案相關，情報局未依
17 相關刑事法令移送，竟以自行控制、無法律依據之拘留、清
18 考、強制遣返，顯係為達鞏固威權統治目的所為。原證1情
19 報局函文所述遣返方式粗糙，使用「接救」文字，足見執行
20 人員係將詹君等7人推落至海下，再以閃光吸引陸方漁船接
21 近，致生本件失蹤死亡，顯為當時國共對立狀態下為達鞏固
22 威權統治之目的所為，且當時一旦遣返中國大陸極可能遭受
23 生命、人身自由及身體完整性之重大侵害，情報局當年為政
24 治立場考量，為鞏固國內威權統治而將詹君等7人遣返回敵
25 對國家，更顯違反自由民主憲政秩序。本件多次請求被告及
26 輔助參加人提供拘禁留置及遣返詹君等7人之法律依據，及
27 遣返過程由何漁船接救，均無法說明，足證情報局當年行政
28 不法。

29 (三)聲明：

30 1.訴願決定及原處分均撤銷。

01 2.被告應依原告111年5月27日之申請,依據促進轉型正義條例
02 第6條之1規定,作成確認詹大文、詹漢松、詹豐弟、詹亞
03 雄、詹厚弟、詹益忠、詹慶泉共7人於69年9月1日到同年11
04 月30日,受國防部情報局「強制拘禁留置限制人身自由、思
05 想改造及清考、遣返決定及遣返執行導致被害人死亡」為行
06 政不法之行政處分。

07 三、被告答辯及聲明：

08 (一)被告先後發函向輔助參加人及有關單位調閱本案相關資料,
09 亦至檔案管理局拍攝本件專案小組所做所有原卷,並加以研
10 析,並請尚在人世之負責遣返人員到部陳述事實經過及意見
11 等,足見被告已盡調查之能事,方作成原處分。現有證據僅
12 能證明詹君等7人曾遭遣返,但仍無法確定遣返詹君等7人之
13 方式與其等失蹤間具相當因果關係,本案因原船已使用於自
14 願返回大陸之5人,另採雇用漁船方式執行遣返,與其他專
15 案遣返方式並無特殊之處,原告對於其所主張有利於己之事
16 實,應負客觀舉證責任。當時情報局接收至遣送前皆未有迫
17 害之情事,且無證據支持有刑求拷打行為,其等係因改善經
18 濟生活目的非法來臺,亦非政治犯或難民,並無原告主張違
19 反國際公約情形,在臺期間對之進行清考係為觀察與安置,
20 以決定後續遣返或留臺,目的並非為達成鞏固威權統治之目
21 的,亦非以剝奪生命權方式為之,安置程序也非意圖拘禁人
22 身自由,且詹君等7人係因有人刻意隱瞞身分背景,未能坦
23 承,有國家安全疑慮而予遣返,難認屬促轉條例第6條之1第
24 1項所定應予平復之行政不法。

25 (二)雖輔助參加人查無69年間適用之遣返大陸地區人士相關規
26 定,惟依46年2月1日施行之戡亂時期臺灣地區入境出境管理
27 辦法第8條第1項及第2項規定,當時臺灣地區入境需要申請
28 許可,即未經許可不得入境臺灣地區,此為69年間適用之規
29 定,故政府機關基此應有權將違反規定者強制出境。且參76
30 年7月15日施行之動員戡亂時期國家安全法第3條第1項、第2
31 項規定及立法理由,81年9月18日施行之臺灣地區與大陸地

01 區人民關係條例（下稱兩岸人民關係條例）第10條第1項、
02 第18條第1項、第3項規定，均可知為確保國家安全，對入出
03 境加以管理實有必要。遣返作業法制化係79年間簽署金門協
04 議及80年大陸地區人民非法入境遣送實施要點，才有明確程
05 序，但境管機關基於國家安全考量，對於非法入境者依職權
06 逕行強制出境之法理一貫。

07 (三)原告自95年起就本案同一事實向諸多政府機關或單位申請補
08 償或提起請求閱覽卷宗之訴訟，多年來應已累積相當之本案
09 調查結果或機密文件，並無所謂訴訟上不平等之情形。被告
10 自受理本案以來，已盡調查之能事，除忠義22號卷外，包含
11 所有忠義專案、81年憐恤金案、原告等人申請補償案、原告
12 等人對本案同一事實所提起之所有歷審判決等，均作為認定
13 之參考，據以認定本案未符合促轉條例關於行政不法要件。
14 81年軍情局發放憐恤金乙事，應屬當時政府欲採取促進和解
15 之作為，原告以此主張軍情局自認違法，純屬臆測，原處分
16 並無違法或不當。

17 (四)聲明：原告之訴駁回。

18 四、本院之判斷

19 (一)本件應適用法規：

20 1.按促轉條例

21 第2條第2項第3款規定：「促轉會隸屬於行政院，為二級獨
22 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
23 定外，依第4條至第7條規定，規劃、推動下列事項：……。
24 三、平復司法不法及行政不法、還原歷史真相，並促進社會
25 和解。」

26 第6條之1第1項規定：「威權統治時期，政府機關或公務員
27 為達成鞏固威權統治之目的，違反自由民主憲政秩序，所為
28 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
29 行為，由促轉會依職權或申請確認不法，以平復行政不
30 法。」

第6條之2第1項至第3項規定：「（第1項）第6條第3項第2款、第4項及前條第1項之申請，由受不法追訴、審判、行政處分或事實行為而權利受損之人為之。但權利受損之人死亡者，由家屬為之。（第2項）為辦理前2條所定之平復司法不法及行政不法事項，該管中央主管機關應組成審查會，依審查會之決議作成處分或相關處置。（第3項）前項審查會之組成、委員資格、遴（解）聘、任期、迴避，調查程序、範圍、方式、審查、決議、保密義務及其他相關事項之辦法，由該管中央主管機關定之。」

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。」

2. 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辦法（下稱審查會組織及運作辦法）

第1條規定：「本辦法依促進轉型正義條例（以下簡稱本條例）第6條之2第3項規定訂定之。」

第2條規定「法務部依本條例第6條之2第2項規定，組成平復威權統治時期司法不法及行政不法審查會（以下簡稱審查會）。」

第21條規定：「審查會依本條例第6條之2第2項審議平復司法不法及行政不法案件，於事實難以證明確實存在，而有證據認其可能存在時，應為有利於權利受損之人之認定。」

第24條規定：「申請案件經審查會認定非屬應予平復司法不法或行政不法者，應為駁回之決議。」

3. 按促轉條例係於106年12月27日制定公布併同日施行，依該條例第2條規定成立前促轉會，由前促轉會依第4條至第7條規定，規劃、推動開放政治檔案、清除威權象徵、保存不義遺址、平復司法不法、還原歷史真相，並促進社會和解、不當黨產之處理及運用、其他轉型正義事項等，就上開事項提出任務總結報告，有制定或修正法律及命令之必要者，同時

01 提出相關草案，前促轉會於完成上開任務後解散，是前促轉
02 會於107年5月間成立，執行上開法定任務，於111年5月提出
03 任務總結報告，於111年5月30日解散，各業務則移交各部會
04 續予辦理。而前促轉會既係為履行促轉條例所定前開法定任
05 務之任務型獨立機關，於解散前所提任務總結報告，自得為
06 促轉條例解釋適用之重要參考。而促轉條例之總目標為第1
07 條所揭示的「促進轉型正義及落實自由民主憲政秩序」以及
08 處理「威權統治時期違反自由民主憲政秩序之不法行為與結
09 果」，從而，促轉條例係以「自由民主憲政秩序」作為威權
10 統治時期國家不法行為之匡正基準。惟框架式立法之促轉條
11 例應就何種違反自由民主憲政秩序之國家不法行為進行匡
12 正，經前促轉會任務總結報告第一部就有關促轉條例中「國
13 家不法行為」的邊界，敘明略以：在黨國體制、動員戡亂體
14 制共同構成的威權統治秩序之下，統治政權「違反自由民主
15 憲政秩序」的不法行為實際上是滲透至整個政治與社會體制
16 的每個角落。如將無法計數之普通刑事司法案件中，普遍存
17 在著刑求取供、違反正當程序，侵害人民訴訟權、自由權等
18 情形，全部納入轉型正義工程來處理，將遠超出促轉條例所
19 設計的轉型正義機制的負荷，雖促轉條例立法時，未加入
20 「政治性」要件，然經促轉會在執行「平復司法不法」任務
21 過程中，面對促轉條例所訂「違反自由民主憲政秩序」、
22 「侵害公平審判原則」的外延應該如何劃界，經過內部反覆
23 的思考與辯論，最終認為，促轉條例所要處理的國家不法行
24 為，應該是指「為鞏固威權統治之目的」，所為「違反自由
25 民主憲政秩序」的行為，且參最高法院109年台抗字第225號
26 刑事裁定藉由法律解釋權，將德國法制中「政治性」置入促
27 轉條例的「國家不法行為」內涵等語，可認促轉條例所欲規
28 範處理之國家不法行為應限於為鞏固威權統治之目的而具政
29 治性之國家違反自由民主憲政秩序之不法行為，而非所有國
30 家不法行為，均得透過促轉條例平復行政不法或司法不法。
31 又前促轉會於辦理第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致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。此類案件均非屬司法不法案件，不在當時前促轉會依職權或申請平復之範圍，爰於111年5月27日修法增訂第6條之1平復行政不法之規定(見促轉條例第6條之1立法理由)，從而，威權統治時期違反自由民主憲政秩序之政府機關或公務員所為公權力作為，應以為達成鞏固威權統治目的而為者，始為促轉條例所涵攝處理。

4. 又促轉條例第6條之1平復行政不法之規定，既以「為達成鞏固威權統治之目的」為構成要件，則所涉及之威權統治概念即包含一個握有政治體中高權得為決策之統治主體、被特定政治體高權所管轄之一定領域及領域內人員之統治客體，及該政治體之高權權力集中於單一領袖或極少數人等權威個體作為主權者，而主權者的權力運用型態為最高且不受制衡之絕對權力，此權力特性本質上自與所謂「民主自由憲政秩序」相悖，依上，「威權統治」之權力實效作用範圍應植基於一定之空間領域，要求該特定空間領域內之統治客體須絕對順從，且該威權統治主權者現實上也只可能對自身統治「系統內」之統治客體要求絕對順從，不可能對於政治權力實效無從企及之「系統外」人員要求順服其權力，從而，「威權統治」之概念本身即含有具絕對權力之主權者對統治系統內特定空間領域中統治客體為長期持續性管理支配之「對內性」，反之，主權者對外不受其他政治體之權力支配、排除統治系統外人員入侵自身權力掌控之統治系統內等權力作用，係舉世不問何種統治形態之所有政治體為維繫自

身存在，均一定會在自身權力實效所及之統治系統領域外部邊界進行「邊界管制」，以維政治體之系統安全，此等對外性之權力展現至多僅在於抵禦、排除作用，而非對內治理、支配之統治行為，此與威權統治之對內運用權力要求統治系統內之統治客體絕對順服，毫不相涉，是縱於威權統治時期，威權統治主權者對於統治系統外之人員侵入邊界所為之短期留置、最終遣返等抵禦、排除行為，無從涵攝在「威權統治」之概念內。且由前開立法理由所揭示增訂第6條之1平復行政不法規定之緣由，亦可知前開規定所涵攝處理之範圍，應以威權統治政權為達成對內鞏固統治權力之目的，針對統治權力實效所及之統治系統內「統治客體」所為違反自由民主憲政秩序之公權力作為。是以，論究是否合致促轉條例第6條之1第1項規定之「為達成鞏固威權統治之目的」、「違反民主自由憲政秩序所為侵害人民權利之事實或處分行為」等行政不法要件，均應以威權統治主權者對內所為之統治作為為限。

(二)經查，原告等人分別為詹君等7人之配偶、一等親或二等親之家屬，詹君等7人於97年間經中國惠來縣人民法院判決宣告死亡，原告等人委由訴外人詹富洋於111年5月27日向促轉會提出本件申請，因促轉會於同年月30日解散，案經移由被告調查處理等節，有促進轉型正義委員會處理人民陳情案件紀錄表、請求書、詹富洋所提補證說明書暨檢附之詹君等7人親屬關係公證書、財團法人海峽交流基金會證明、授權委託書、委託書公證書、原告方錦蓮授權書等件可佐(原處分卷第15-33頁、第38-65頁)。被告受理本件申請後所為調查結果，查得詹君等7人係69年8月底隨同其他大陸人士共計25人駕船來臺，於安平港靠岸，即由我國政府機關接管該25人，嗣後其中5人自願駕駛原船先行離臺，其餘20人則經我國政府機關予以安置進行調查，詹君等7人經情報局專案調查清考後，認未能坦誠說明來臺動機而由該局進行遣返，上開事件發生之時點，確為我國正處於威權統治時期(34年8月

15日起至81年11月6日止之時期)。原告雖主張詹君等7人不是非法入境者，然詹君等7人因不符當時有效施行之戡亂時期臺灣地區入境出境管理辦法之入境資格(本院卷一第333頁以下，46年2月1日施行，76年間廢止)，無從依該辦法相關規定取得入境許可，原告復未能證明詹君等7人有何其他合法入境臺灣情事，足認其等69年間自行駕船來臺，當非屬合法入境，我國政府機關為維護臺灣本島之安全，自當於邊境即管制含詹君等7人在內之非法入境者25人，此等對於統治系統外之人員欲進入統治境內，統治政權先於邊境攔查、管制、留置調查等行政作為，係主權者維護統治領域安全性之實然作法，本即屬內含於主權者對外抵禦入侵者之權力本質，並不因當時無相關境外人員留置、清考調查、遣返等規定而為行政不法。再者，原告引用本院99年度訴字第1612號案件證人詹海川、詹大平(更名為詹富洋)、詹木賢等證述內容，至多僅證稱訊問人員訊問時態度很兇(本院卷二第409-412頁)，並無其他不法侵害行為，至於情報局最終針對未通過清考之詹君等7人執行遣返乙事，雖經輔助參加人陳報本案係依國防部指導而為執行，查無是時辦理大陸人士自動來臺之清考或遣返等作業規定，惟大陸地區人士非法來臺之清考、遣返及收容制度形成於動員戡亂與戒嚴時期，屬於非常時期憲政體制的特殊管制措施，多由國防部、臺灣警備總司令部及相關情治機關依行政命令，以專案臨時編組方式辦理清考及遣返作業等語(本院卷第237、239-240頁)，然當時我國政府與大陸地區政權處於敵對狀態，對於來自敵對勢力統治領域且未能通過清考檢視之詹君等7人，不予接納進入我國統治系統內，而將之遣送出境，係屬於我國主權者對外抵禦、排除外來者之權力作用，並非對內為鞏固權力之統治行為，顯係基於維護國家安全之目的，而為邊境管制之國家主權行使，與促轉條例第6條之1第1項所定「為達成鞏固威權統治之目的」對統治系統內之人民為侵害權利之行為等要件不合，原處分予以駁回，於法無違。至原告起訴主張詹君等

01 7人遭情報局執行遣返人員推落海中、丟包大海致生失蹤死
02 亡乙節，則未經原告舉證以時其說，被告經函請相關機關提
03 供資料、前往檔案局拍攝專案小組所有清考及遣返卷宗、詢
04 問尚生存之遣返工作執行人員等調查程序(詳見原處分第4-6
05 頁)，仍未有證據可證詹君等7人遭受我國公權力棄置大海而
06 失蹤死亡之事實，從而，依現有事證，難認詹君等7人有遭
07 我國公務員侵害生命權，原告前開主張，自無可採。

08 (三)綜上所述，原處分於法並無違誤，訴願決定予以維持，核無
09 不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並請求被告作成平
10 復行政不法之行政處分，為無理由，應予駁回。

11 (四)本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資
12 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必
13 要，併予敘明。至原告聲請閱覽遮蔽後忠義22號卷、向國家
14 發展委員會檔案管理局調取忠義1至33號(除22號外)檔案全
15 卷，核無必要

16 五、結論：原告之訴無理由。

17 中 華 民 國 115 年 8 月 13 日

18 審判長法官 楊得君

19 法官 黃翊哲

20 法官 楊蕙芬

21 一、上為正本係照原本作成。

22 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
23 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
24 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
25 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
26 繕本）。

27 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
28 逕以裁定駁回。

29 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
30 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
31 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	