



不能說的秘密？

——訴願等訴訟前置階段限制 受處分人閱覽處分資料的正當性

翁國彥

義謙法律事務所
主持律師

目次	壹、不能說的秘密 貳、你是忘記了，還是害怕想起來？ 參、你遲早都要公開，何不一開始就公開？ 肆、結語
----	---

壹、不能說的秘密

「(相關資料)……或係教育部就學校函報擬不續聘及資遣訴願人案，請學校釐明相關疑義，或係學校就教育部110年○月○日書函所提疑義為說明、或係學校三級教評會會議紀錄，均係教育部作成意思決定前內部單位之擬稿或其他準備作業，教育部依政府資訊公開法第18條第1項第3款規定未予提供，核屬有據。況學校歷次召開三級教評會前，均已通知訴願人該等會議係關於其不續

聘及資遣事宜，自無訴願人所訴因未獲該等資料，有致其無法答辯之情事，亦無礙訴願人不服教育部原處分提起行政救濟權利之行使，所訴核不足採。……」¹

以上是一段很常出現在各種訴願決定書內的文字，背景事實大致相同，都是當事人遭受行政機關作成不利益的行政處分後，依法向主管機關提起訴願，並在訴願程序中請求閱覽處分階段的相關卷證資料，特別是處分機關以合議制方式作成決議的會議資料，但遭到拒

絕。實務上訴願審議機關最常引用的理由，幾乎都是政府資訊公開法第18條，認為這些會議記錄屬於「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」，不准許受處分人在訴願階段取得、閱覽這些資料，於是成為行政救濟過程中不能說的秘密。

然而，引用只有普通法性質的政府資訊公開法，全面限制受處分人在訴願等訴訟前置階段，取得與閱覽涉及處分合法性基礎的會議紀錄等重要資料，是否真的正當妥適？相較於案件若繼續進入行政訴訟階段，近年行政法院大幅落實審理時處分卷證資訊的對等、公開，凸顯目前訴願審議機關動輒單方面拒絕受處分人獲取必要資訊的「陋習」，顯得正當性嚴重不足。

貳、你是忘記了，還是害怕想起來？

此一卷證資料公開問題的討論，可以先從行政法院處理行政處分「裁量濫用」的原則開始思考。在目前行政訴訟實務上，行政法院在此類涉及行政機關判斷餘地的案件，頻繁在判決書中揭示一個固定的操作原則，亦即法院原則上尊重機關涉及屬人性判斷的不可替代性與專業性，採取較低的司法審查密度，但在少數例外狀況可以認定處分構成裁量濫用或恣意判斷，判決違法而予以撤

銷，特別是「判斷出於錯誤的事實認定或不完全資訊」、「事實涵攝有無明顯錯誤」、「判斷出於與事物無關的考量，構成不當聯結禁止」等。然而，此一原則顯然不能紙上談兵；若要讓此處幾個法院常用的審查因素實際發揮作用，顯然必須有足夠支撐的資訊量在審查程序中適度揭露，以便訴願審議機關與行政法院進行審查，或讓當事人獲取必要資訊後一起檢視、適時提供意見，才能確認機關做成處分時是否參考錯誤事實、不完全資訊或考量到無關的因素。「訴願」身為訴訟前置的審議程序，顯然沒有理由放棄此一處分合法性的審查，本應比照辦理。

然而，實務上機關內部訴願審議委員會「自廢武功」、拒絕要求處分機關交出會議紀錄等必要文件資料的結果，導致許多資訊到行政訴訟階段才正式公開，不但等於拱手將揪出處分違法瑕疵的責任讓給法院，對受處分人而言，更等於徒然耗費時間、心力，去進行欠缺救濟實益的訴願程序。此處，我們檢視幾個近年實務上的慘痛案例，即會發現：揭露機關內部的會議紀錄等必要資訊，才會知道處分作成的程序存在多少違法瑕疵。

一、Case A

原告A為大學教師，遭人檢舉涉及校園性侵害事件，經任教學校教評會決

議解聘。案件在行政訴訟階段，法院取得學校教評會的詳細討論紀錄後，發現教評會採取「共識決」的方式通過解聘決議，排除對當事人較有利的不續聘懲處手段。法院並特別指出，會議中經常存在「從眾效應」，委員可能對議案沒有把握、或習於服從權威，因而怯於表達異議，因此共識決不足以代表全體出席委員均贊同決議結果，判決認定解聘決議的作成牴觸正當法律程序²。

二、Case B

原告B為大學教師，遭任教學校認定處理校園性平事件時，有違反相關法令規定的情形，其中系、院校教評會均未通過懲處決議，直到校教評會階段，始作成予以停聘1年的決議。案件在行政訴訟階段，法院依據校教評會會議紀錄的記載，並通知相關委員到庭證述，才確認校教評會開會時曾讓不具委員身分的校長到場，表示學校承受來自主管機關、立委與監察院的壓力，因此判決認定學校的停聘決議只是為了「平息眾怒」，構成與事物本質無關的考量，違反正當法律程序³。

三、Case C

原告C原為國小校長，遭地方政府教育處認定有言行不檢等不適任情形，提送所屬校長遴選委員會作成解除校長職務的處分。法院審理後，發現該遴選委

員會內有2位委員是退休校長與退休主任，經教育處遴聘為榮譽督學，但此一聘任關係容易使這些委員受到來自主管機關的影響力，進而產生減損判斷獨立公正性的疑慮，不屬於「社會公正人士」，也就不具有擔任遴選委員的資格，進而使遴選委員會出現組織不合法的瑕疵⁴。

四、Case D

原告D為國小教師，遭檢舉疑似有教學不力或不能勝任工作的情形，經任教學校啟動調查、訪談相關當事人與證人，作成調查報告，並由教評會決議移送予教師成績考核會，作成申誡與記過處分。D提起行政訴訟，法院審理時取得調查小組訪談證人的逐字稿，發現其中一位證人為校內輔導主任，卻同時以教評會委員的身分出席會議、參與決議，法院認定教評會決議直接牴觸行政程序法第32條第3款的迴避規定，不符正當法律程序，應為違法⁵。

此外，實務上尚有一些案件類型，也是必須倚靠行政救濟機關積極取得處分作成前的重要資訊或必要資料，才有辦法實質審查處分的合法性。舉例而言，不少合議制委員會的委員都是兼職身分，出席會議、討論議案參加表決後隨即離席，後續行政機關作成正式處分書、送達相對人時，處分理由其實是由單位幕僚所撰擬，並非委員現場實際確

認的處分理由。此一實務上屢見不鮮的作法，不但會出現過去行政法院指摘的違法審議狀況⁶，更可能出現幕僚事後發現會議過程根本未詳細討論處分理由，後續勢必無法通過訴願與司法審查，於是幫忙「出手」研擬處分文字。但這種做法，直接導致處分理由並非出於具有法定審議權限的委員會所作成，也無法真實反映委員思辨、審酌的裁量因素，合法性更有高度疑義。

另一種具有違法疑義的態樣，是行政處分機關完成行政調查，依據相關卷證資料作成調查報告，卻只將不利受處分人的資訊載入調查報告內，隱匿有利的資訊，導致後續審議的合議制委員會，從調查報告中只會接收到不利資訊。以校園性平案件為例，依據「校園性侵害性騷擾與性霸凌防治準則」第32條第4項規定，性平事件調查報告應包括「調查訪談過程紀錄」與「被申請調查人、申請調查人、證人與相關人士之陳述及答辯」；但在實務運作上，被害人或證人的哪些訪談陳述要摘錄、載入調查報告內，完全由調查小組成員決定，此時即可能出現調查小組故意抹去、隱匿被害人或證人陳述出現矛盾的段落、有利行為人的段落。此一作法，直接影響處在後端的學校性平會、教評會、訴願審議機關乃至於行政法院，若單獨閱讀調查報告，將完全無法取得可能有利行為人的重要資訊，進而維持不利行為人

的事實認定。此處正是行政法院向來指摘「判斷出於錯誤事實認定或不完全資訊」的裁量濫用態樣，或一般俗稱的「偏聽」。

綜合以上案例，訴願審議機關若要真正發揮監督行政措施合法性的功能，自不應讓如此多案件都遞延到後端的行政訴訟階段，才由行政法院透過調閱會議紀錄與卷證資料，發掘相關違法疑義。包括從會議逐字稿中，合議制委員會討論與作成決議時，是否實際上受到主席「帶風向」或外部主管機關的不當施壓，導致委員考量與事物無關的因素？從委員會名單或會議簽到單中，是否特定委員根本具有迴避事由或不具法定資格，導致委員會組織不適法或決議違反正當法律程序？從作為調查報告基礎的相關證人訪談逐字稿中，是否發現足以影響事實認定的重要資訊遭到隱匿，使委員心證被不當汙染、決議結果是出於錯誤事實認定與不完全資訊？行政處分是否「裁量濫用」的審查原則，既然不能紙上談兵，就應真槍實彈進行操演，要求處分機關在行政救濟階段確實提供完整卷證資料，確保足夠的資訊量獲得揭露，否則相關審查只會建立在虛浮、不實際、甚至經過包裝美化的資訊基礎上。實際上這些卷證資料，原本就掌握在處分機關手上，若只是為了操縱勝敗、營造不對等的資訊地位而故意不提供給受處分人閱覽，救濟程序勢必

將顯失公平，更會讓當事人質疑：你是忘記了，還是害怕想起來？

參、你遲早都要公開，何不一開始就公開？

不過，關於行政救濟階段的卷證資料公開，不可避免地要討論實務上訴願審議機關很常引用的政府資訊公開法第18條第1項第3款，亦即「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」。常見的訴願決定理由，是引用該款立法說明，主張這些資料若予以公開，有礙機關作成最後決定，且易滋困擾，例如對不同意見之人加以攻訐。不過，在行政救濟階段引用政府資訊公開法，作為不提供受處分人閱覽必要卷證資料的處理依據，本身首先要面臨的挑戰，是特別法與普通法的關係。由政府資訊公開法第2條「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」的但書可知，該法原本即具有普通法的定位，若有其他特別法的存在，理應優先適用特別法的相關規定；僅在特別法未規定時，方能回頭適用政府資訊公開法。觀諸訴願法第49條以下，已有受處分人提起訴願後，請求訴願審議機關提供閱覽、抄錄、影印卷內文書的相關規定，可見行政救濟階段既有法令規範可以依循，不論處分機關或訴願審議機關，本不應捨近求遠，訴

諸只有普通法地位的政府資訊公開法，拒絕讓受處分人閱覽必要卷證資料，否則顯然會有法規適用順序的錯誤。

其次在法律適用的實體層面上，政府資訊公開法第18條第1項第3款也越來越無法作為行政機關拒絕提供處分前卷證資料的正當論據。行政法院近年在人民申請提供行政資訊被拒絕的具體案件中，多次強調參考政府資訊公開法的立法理念之一，是要增進人民對公共事務的瞭解、信賴與監督，因此該法第18條第1項第3款雖然寓有保障機關作成決定時可以詳實思考辯論、讓參與之人能夠暢所欲言且無所瞻顧的目的，但「如為意思決定之基礎事實而無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯材料，仍應公開之，蓋其公開非但不影響機關意思之形成，甚且有助於民眾檢視及監督政府決策之合理性」⁷。在軍人被認定不適服現役而予以汰除、強制退伍的案件中，行政法院甚至認為當事人針對個案請求閱覽卷宗，目的「在落實『當事人武器平等原則』『當事人公開原則』，人民經由閱卷可以獲悉國家以公權力作成處分所憑之事實、證據及法律，以適時提出有利於己之事證，促請國家對於有利、不利之事項一併注意，更進而有排除公權力侵害之可能，此一個案閱卷權自屬正當程序之一環」⁸，因此部隊人事評審會的會議紀錄，若提供予受處分人閱覽，將有助於瞭解會議經過、所憑事實

及審酌因素，使其能行使服公職權利，具有切身利害關係的必要；縱使機關擔心人評會委員未來會遭到攻訐騷擾，也可以用遮掩委員姓名，或其他足以避免此情形發生的「資訊分離方式」，妥適遮掩處理後提供，反而機關全面拒絕提供必要資訊，不但違反資訊公開的基本原則，且行政決定早已作成，後續救濟階段資訊的提供，顯然無礙於程序的完成⁹。

由上述行政法院近年判決見解可知，參酌政府資訊公開法的立法理念，個案當事人在行政程序中或後續行政救濟程序中，申請取得處分作成過程的必要卷證資料，不但是個人提供陳述意見或攻防所必要，有助於讓處分機關完整審酌各種有利、不利事證，以落實正當法律程序，更可以讓位在後端的救濟機關瞭解行政機關作成處分時所考量的因素、確認有無參考無關因素或錯誤事實等裁量濫用情事，並提升行政行為的合法性。過去處分機關與訴願審議機關動輒搬出政府資訊公開法第18條第1項第3款，拒絕讓受處分人完整閱覽卷證資料的做法，顯然早已落伍而不被行政訴訟實務所採納。實際上行政法院更認為此種論述方式過於簡化粗糙，從未清楚說明若揭露會議紀錄或逐字稿，究竟會侵害何種公益？若擔心對參加審議的委員產生困擾，為何不採取侵害較小的手段，例如依據「資訊分離方式」，只遮蓋

發言委員的姓名與足資辨識身分的文字段落¹⁰，以兼顧正當法律程序、武器平等及比例原則？本文首段引用的行政院訴願決定文字，更是明顯機關本位的思考邏輯，畢竟訴願階段卷證資訊揭露的目的，根本不是當事人的救濟權利是否受到妨害，而是受處分人能否藉由獲取相關資訊，協助訴願審議機關指出行政處分的作成程序與實體內容具有違法疑義。由近年相關實務案例可發現，重要卷證資料的提早揭露，有助於行政救濟機關發掘處分是否有裁量濫用的瑕疵，此正是政府資訊公開法第18條第1項第3款但書「但對公益有必要者，得公開或提供」的狀況，行政法院更經常據此要求處分機關必須提供必要卷證資訊給受處分人閱覽，那麼對機關而言，如果你遲早都要公開，何不一開始就公開？

肆、結 語

行政處分機關在訴願等訴訟前置階段，引用政府資訊公開法的相關規定限制受處分人取得、閱覽卷證資料，不應成為妨礙當事人行使救濟權利、藉此影響救濟勝敗的手段。許多處分機關與訴願審議機關長期的因循守舊、故步自封，未曾認真審視限制閱覽處分資料的必要性以及所欲實現的公益內涵，總是一概拒絕受處分人閱覽，或大幅遮蔽文字段落，不但破壞救濟程序的武器平

等，更讓救濟機關無從細緻審查處分作成過程是否具有裁量濫用的違法瑕疵。此一爭議，終究需要透過法律修正來解決，否則在理應對立而平等的救濟程序中，處分機關動輒用各種理由拒絕提供必要卷證資料，受處分人卻毫無主張遮

蔽資訊的法令依據，制度設計的不良，顯然讓資訊對等此事從程序一開始就失去平衡。但從法治國家的觀點而言，越多「不能說的秘密」，只越會斲傷行政救濟程序的實效性。♣

註釋

1. 引自行政院111年5月26日黃○與教育部間不續聘及資遣事件訴願決定書，可在行政院網站「訴願服務」功能項下查詢：<https://appeal.ey.gov.tw/Search/Search01/>。
2. 參照臺北高等行政法院109年度訴字第481號判決理由（此案判決尚未確定）。
3. 參照臺北高等行政法院107年度訴字第401號判決理由。此案經教育部提起上訴後，最高行政法院以109年度判字第312號判決，將學校教評會決議的部分，移送由地方法院審議；教育部核准停聘的處分部分，原審判決結果則獲得維持，最高行政法院也指摘校教評會的客觀、超然與獨立立場已遭到破壞。
4. 參照高雄高等行政法院110年度訴字第207號判決理由（此案於111年5月5日宣判，尚無從得知被告是否上訴）。又此案原告似在起訴時，即已發現部分遴選委員不符合「社會公正人士」的資格，而實務上諸多此類經過合議制單位作成決議的行政訴訟案，處分機關在訴願階段都拒絕提供委員名冊或會議簽到單，導致受處分人無從知悉特定委員是否具備迴避事由，或不具有擔任委員法定資格，此時仍須透過聲請法院調查證據、調閱資料，才能確認委員會的組織適法性。
5. 參照臺北高等行政法院110年度訴字第149號判決理由。此類涉及不適任教師事件或校園性平事件的調查報告，在校內調查與訴願審議階段，學校幾乎都拒絕提供訪談紀錄逐字稿，也不揭露證人身分給行為人知悉。此時行為人單憑證人陳述內容，實難以確認身分，無法知悉證人是否同時擔任教評會或考核會委員，以及委員會決議結果是否牴觸行政程序法第32條規定。
6. 參照最高行政法院104年度判字第320號判決意旨：「教師評審委員會依前揭教師法第14條第1項第8款規定就『教師違反聘約情節重大』案加以審議時，除審查其是否確有違反聘約情事外，並應依據與違反聘約相關之具體事證，考量其情節是否達於重大程度，必須違反聘約情節重大，始得決議及選擇予以解聘、停聘或不續聘。且上開對於違反聘約之情節是否重大之審議係專屬教師評審委員會的判斷餘地範圍，如其有漏未審查情形，尚非得由學校行政部門代為斟酌及補充理由。」
7. 參照臺北高等行政法院108年度訴字第944號政府資訊公開法案件判決理由。近年類似法律見解，亦可參照臺北高等行政法院108年度訴更一字第51號判決理由。
8. 參照最高行政法院108年度訴字第944號政府資訊公開法案件判決理由。
9. 同上判決理由。
10. 近年實務上某些行政機關在訴願或行政訴訟階段，會同意提供會議詳細紀錄給受處分人閱覽，但主張為避免發言委員的困擾，必須全部遮蔽發言內容，只留下發言委員的姓名。實際上此處應參考上述行政法院實

務見解，縱使有避免對委員產生困擾的必要，需遮蔽的應是發言委員的姓名與足資辨識身分的資訊，而非發言內容。換句話說，只要簡單對調遮蔽位置，既可以符合資訊對等與正當法律程序，也可以兼顧處分機關的顧慮，無奈如此簡單的彈性思考方式，卻罕有機關認真評估考量。

關鍵詞：請提供 3~5 個關鍵詞

DOI：??

（相關文獻☛月旦知識庫 www.lawdata.com.tw；
更多裁判分析☛月旦法律分析庫 lawwise.com.tw）