

論行政執行案件閱覽卷宗請求權與實務運作

法務部行政執行署新北分署盧秀虹

壹、案件事實與問題提出

行政執行案件義務人甲，為瞭解案件執行情形，遂向承辦案件之法務部行政執行署所屬執行分署（下稱執行機關）申請閱覽卷宗；乙為不動產拍賣案件拍定人，因發現該不動產為「法定空地」，有使用限制¹，主張執行機關未盡告知義務欲撤銷買賣契約，乙亦向執行機關申請閱卷；又甲之案件經執行機關向所在地法院聲請管收，於留置階段及案件繫屬法院後，甲及其律師得否申請閱卷？

何謂閱覽卷宗請求權？行政執行程序是否有特別規定？何人得申請？有無期間限制？向法院聲請管收前之 24 小時留置期間，得否申請閱覽卷宗？閱覽卷宗期間是否構成法定障礙事由，排除於 24 小時時間計算外？倘案件已繫屬於法院，得否向法院聲請閱覽卷宗？又執行機關否准申請人之申請，如何救濟？上述問題皆待釐清。本文探討範圍聚焦於行政執行程序中閱覽卷宗請求權及其界限，與執行實務運作現況面臨之問題，並對其救濟程序進行探討。

貳、行政執行案件閱覽卷宗請求權與性質

一、行政執行案件閱覽卷宗請求權

行政程序法第 1 條規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」為

¹ 依建築法第 1 條規定：「本法所稱建築基地，為供建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地。建築基地原為數宗者，於申請建築前應合併為一宗。」即建築基地於建築使用時，應保留一定比例面積之空地，旨在使建築物便於日照、通風、採光及防火等，以增進使用人之舒適、安全與衛生等公共利益，從而基地面積扣除實際可供建築面積後的空地面積，就稱為法定空地；同法條第 3 項規定：「應留設之法定空地，非依規定不得分割、移轉，並不得重複使用；其分割辦法，由內政部定之。」使用上有其限制。

行政程序法之立法目的。就「公開」而論，政府資訊之公開不外兩種方式：「主動公開」與「被動公開」，前者指政府機關不待人民請求，即主動、適時公布特定政府資訊；後者指政府機關應人民之請求而公開揭露政府資訊²。

行政程序法第 46 條第 1 項規定：「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。」為行政程序中之卷宗閱覽請求權，因行政執行法未有相關規定，學者認為，應依具普通法與通則法性質之行政程序法規定³。

又申請權人依行政程序法第 46 條規定，僅限於「行政程序中之當事人或利害關係人」，且閱覽範圍以「為主張或維護其法律上利益有必要」者為限。所謂「當事人」係指行政程序法第 20 條所稱之人⁴；「利害關係人」參照同法第 23 條之規定，乃指「其權利或法律上利益將因程序之進行而受影響之第三人」，亦即，對於行政程序之結果有利害關係之第三人⁵。

² 參湯德宗，〈論資訊公開與閱覽卷宗—行政法院相關判決評釋〉，〈2005 行政管制與行政爭訟〉，中央研究院法律學研究所籌備處，2006 年，第 125 頁。

³ 行政程序法具有普通法與通則法之性質，相對於個別法中之程序規定，則具有輔助功能(Hilfsfunktion)與補充(subsidiar)性質。參李震山，〈行政法導論〉，三民書局股份有限公司，2012 年，頁 376 以下。行政執行法第 1 條：「行政執行，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」行政執行事項，應先依行政執行法規定執行，行政執行法未規定者，始適用其他法律有關之規定。行政執行法未有閱覽卷宗之規定，是行政程序法上或利害關係人，應依行政程序法第 46 條第 1 項規定，申請閱覽卷宗。

⁴ 行政程序法第 20 條規定：「本法所稱之當事人如下：一、申請人及申請之相對人。二、行政機關所為行政處分之相對人。三、與行政機關締結行政契約之相對人。四、行政機關實施行政指導之相對人。五、對行政機關陳情之人。六、其他依本法規定參加行政程序之人。」

⁵ 參最高行政法院 102 年度判字第 746 號判決：「因行政程序進行之結果，其權利或法律上利益將受損害而未參與為當事人之第三人（利害關係人），為主張或維護其法律上利益之必要，亦得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。」

二、閱覽卷宗請求權之性質

(一)係有效行使防禦權之重要內涵

閱覽卷宗請求權為有效行使防禦權之重要內涵⁶，行使防禦權之基本前提即為閱覽卷宗請求權，其目的為避免政府威權式地片面決定，轉而強調資訊公開、程序透明，蓋行政機關在現代國家中仍為資訊之最主要獨占者，人民就資訊掌握而言，先天上處於資訊不對等地位，欲達武器平等目的，除當事人得閱覽各種訴訟文書權利外，行政機關應負有提出與訴訟有關文書之義務⁷。

(二)屬程序權利

行政程序法第 46 條所定此種閱覽卷宗請求權人以當事人或利害關係人為限，目的即是為避免政府威權式地片面決定，轉而強調資訊公開、程序透明，故以行政程序之開始進行為前提，係一種「行政程序中之個案資訊公開」，屬程序權利⁸。司法院釋字第 709 號大法官林錫堯協同意見書謂：「憲法要求之正當行政程序之內涵，可分設置適當組織與正當行政程序二大部分規定，其中正當行政程序部分又可分為：建立資訊公開機制與使權利可能受影響之人得於作成行政處分前向主管機關表達意見之程序。行政程序法第 46 條係規範行政機關為特定行政行為之程序進行中當事人或利害關係人得閱覽卷宗之程序規定」；依法務部 91 年 9 月 2 日法律字第 0910033663 號函釋⁹，行政程序法第 46 條規定之申請閱

⁶ 參司法院大法官解釋第 636 號、第 737 號、100 年度高等行政法院法律座談會提案及研討結果。

⁷ 參高雄高等行政法院判決 104 年度簡上字第 39 號判決。

⁸ 參最高行政法院 102 年判字第 807 號判決、最高行政法院 103 年度判字第 645 號判決。

⁹ 函釋說明二略以：「按行政資訊公開辦法之立法意旨，係滿足人民知的權利及促進行政程序之公開化與透明化，其公開之對象為一般人民，當然亦包括已終結之個別行政程序之當事人或利害關係人，係屬「一般性之資訊公開」。依該辦法規定申請行政機關提供行政資訊之權利，屬實體權利，行政機關拒絕提供者，應屬行政處分之性質，申請人如有不服，得依法提起訴願。至於行政程序法第 46 條規定之申請閱覽卷宗請求權，係指特定之行政程序中當事人或利害關係人為主張或維護其法律上利益之必要，有向行政機關申請

覽卷宗請求權係「行政程序中之個案資訊公開」，屬程序權利。」學者湯德宗認為，「資訊公開請求權」，係在保障人民一般性「知的權利」(a general “right to know”)；而「閱覽卷宗請求權」乃為方便當事人或利害關係人於行政程序中行使「聽證權」—許其閱覽卷宗，俾知所答辯，前者為「獨立的實體權」，後者為「附屬的程序權」¹⁰。

(三)為特定個案之被動資訊公開

實務認為相對於政府資訊公開法申請提供政府資訊之「一般性被動資訊公開」，行政程序法第 46 條規定關於當事人或利害關係人閱覽卷宗之規定，係「特定個案之被動資訊公開」，特別針對主管行政機關所為之要求。

例如最高行政法院裁判字號 103 年度判字第 645 號判決謂：「行政程序法第 44 條及第 45 條規定係參考美國立法例之資訊公開規定，屬一般性之政府資訊公開。而同法第 46 條規定則係於處理「特定個案」時，特別針對主管行政機關所為之要求，二者法源有別，目的亦非一致。嗣於 94 年 12 月 28 日政府資訊公開法公布施行，行政程序法第 44 條、第 45 條規定隨即刪除，而行政程序法第 46 條關於當事人或利害關係人閱覽卷宗之規定並未刪除，足見政府資訊公開法欲規範者為「一般性之政府資訊公開」，而無意處理涉及特定個人權益相關之卷宗閱覽請求權。是以，政府資訊公開法第 3 章規範之「申請提供政府資訊」，在性質上是屬於「一般性之被動資訊公開」，應與行政程序法第 46 條規定「特定個案之被動資訊公開」嚴加區別。」¹¹

閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗之權利，該種資訊公開之對象，並非一般大眾，僅限行政程序中之當事人或利害關係人，係屬「行政程序中之個案資訊公開」。上開申請閱覽卷宗請求權，屬程序權利」

¹⁰ 參湯德宗，前揭論文，第 148-149 頁。

¹¹ 另參 102 年度判字第 746 號判決。

參、請求閱覽卷宗之時期與執行實務運作

一、請求閱覽卷宗之時期

閱覽卷宗請求權既僅以「行政程序中」之「當事人或利害關係人」為限，則未有行政程序，即無閱覽卷宗請求權可言。嗣法務部法律字第 090031200 號函釋，將閱覽卷宗請求權的存續期間放寬為：「行政程序進行中或行政程序終結後法定救濟程序前」，以便當事人進行(準備)行政救濟¹²；法律字第 0940700652 號更謂行政程序終結後法定救濟程序，包括行政程序法第 128 條規定之申請行政程序重新進行者¹³。

二、留置期間得否申請閱覽卷宗

依行政執行法第 17 條第 7 項規定：「義務人經通知或自行到場，經行政執行官訊問後，認有前項各款情形之一，而有聲請管收必要者，行政執行處得將義務人暫予留置；其訊問及暫予留置時間合計不得逾 24 小時。」則前揭 24 小時留置期間，得否申請閱覽卷宗？申請閱覽卷宗是否構成法定障礙事由？向何機關申請？本文論述如下：

(一)留置期間得否申請閱覽卷宗

關於留置期間得否申請閱覽卷宗，有肯、否定見解：

否定者認為，「拘提、管收，除本法另有規定外，準用強制執行法、管收條例及刑事訴訟法有關訊問、拘提、羈押之規定」、「辯護人於偵查中之羈押審查程序，除法律另有規定外，得檢閱卷宗及證物並得抄錄或攝影」行政執行法第 17 條第 12 項、刑事訴訟法第 33 條之 1 第 1 項分別定有明文，即「除解送法院後之羈押審查程序」辯護人得閱卷外¹⁴，並

¹² 參湯德宗，前揭論文，第 147-148 頁。

¹³ 實務最高行政法院 103 年度判字第 645 號判決、102 年度判字第 746 號判決亦採相同見解。

¹⁴ 刑事訴訟法第 33 條之 1 第 1 項立法理由：偵查中之羈押審查程序，係由檢察官提出載明羈押理由之聲請書及有關證據，向法院聲請裁准及其救濟之程序。此種聲請之理由及有關證據，係法官是否裁准羈押，以剝奪被告人身自由之依據，基於憲法正當法律程序原則，除第 93 條第 2 項但書規定，得予限制或禁止部分之卷證，以及其他法律另有特別規定之外，自應許被告之辯護人得檢閱檢察官聲請羈押時送交法院之卷宗及

非於偵查程序中開放採取全面閱卷，而管收程序準用前揭規定，於留置階段尚未向法院聲請管收前，自不得閱卷。

肯定者認為，行政執行法有關留置之規定，主要在於「確保公法債權之執行」¹⁵，非如刑事訴訟法偵查不公開原則係「基於無罪推定原則，為維護偵查程序之順利進行及真實發現，兼顧保障被告、犯罪嫌疑人、被害人或其他利害關係人之名譽、隱私、安全」之目的¹⁶，二者本質上不同，且以執行效益之立場，執行機關於此時同意閱卷，有助於律師藉此釐清疑點或認定事證，進而勸諭義務人清償或分期繳納，不僅增加行政效能，同時亦維護義務人權益，自應依行政程序法第 46 條第 1 項規定准予閱卷¹⁷。

本文認為，管收影響人民基本權利重大，基於武器平等原則，應賦予充分防禦權，閱覽卷宗請求權為有效行使防禦權之重要內涵，防禦權的保障不僅係憲法第 16 條訴訟權與公平審判原則內容，亦是憲法第 8 條正當法律程序之內涵，聲請管收之理由及有關證據，為法院是否裁准管收之重要依據，基於憲法正當法律程序原則，自應許其閱覽卷宗，俾知所答辯，以維護其人身自由，故採肯定見解。

證物並得抄錄或攝影，俾能有效行使防禦權，爰參酌司法院釋字第 737 號解釋意旨，增訂第 1 項。

¹⁵ 參蔡震榮，〈行政執行法〉，元照出版有限公司，2008 年，頁 177。

¹⁶ 參「偵查不公開作業辦法」第 2 點規定；另臺灣高等法院 102 年度上重更（九）字第 5 號判決亦謂：「偵查不公開原則目的除在維護受無罪推定原則之犯罪嫌疑人依憲法所保障之名譽權及與該案相關之人對於隱私權保障之合理期待外，更在避免因提前公開偵查內容，妨礙偵查作為之有效進行。」

¹⁷ 採肯定見解者，依法務部行政執行署法規及業務諮詢小組第 124 次會議紀錄，如陳淑芳、李惠宗、姜志俊、王綉忠、林月棗、謝志明等委員，且上揭諮詢小組第 124 次會議決議亦採肯定見解。

(二)留置期間申請閱覽卷宗是否構成法定障礙事由

承上，若肯認留置期間得申請閱覽卷宗，則該期間是否構成法定障礙事由，得予排除訊問及暫予留置時間「合計不得逾 24 小時」時間限制¹⁸？

依刑事訴訟法第 93 條之 1 第 1 項規定：「第 91 條及前條第 2 項所定之 24 小時，有下列情形之一者，其經過之時間不予計入。但不得有不必要之遲延：一、因交通障礙或其他不可抗力事由所生不得已之遲滯。二、在途解送時間。三、依第 100 條之 3 第 1 項規定不得為詢問者。四、因被告或犯罪嫌疑人身體健康突發之事由，事實上不能訊問者。五、被告或犯罪嫌疑人因表示選任辯護人之意思，而等候辯護人到場致未予訊問者。但等候時間不得逾 4 小時。其等候第 31 條第 5 項律師到場致未予訊問或因精神障礙或其他心智缺陷無法為完全之陳述，因等候第 35 條第 3 項經通知陪同在場之人到場致未予訊問者，亦同。六、被告或犯罪嫌疑人須由通譯傳譯，因等候其通譯到場致未予訊問者。但等候時間不得逾 6 小時。七、經檢察官命具保或責付之被告，在候保或候責付中者。但候保或候責付時間不得逾 4 小時。八、犯罪嫌疑人經法院提審之期間。」明文列舉規範偵查中受拘提或逮捕到場後，不予計入 24 小時時間之情形，並未將「閱覽卷宗期間」計入 24 小時之法定障礙事由，故應採否定見解。

惟如此一來，倘肯認留置期間得閱覽卷宗，勢必壓縮 24 小時時限，蓋留置期間，係行政執行官進行訊問、蒐集相關證據、撰寫管收聲請書狀之時間，分秒必爭，常與時間賽跑，更甚者，倘當事人及其律師花了「25 小時」始完成閱卷，則執行機關是否構成違法留置？

雖有認為，可依行程序法第 46 條第 2 項例外規定，使執行機關得行使裁量權，例如同法條第 5 款「有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行」事

¹⁸ 經參閱國內行政法、行政執行法、強制執行法教課書、論著及實務裁判，均未見有相關論述，惟此為行政執行實務重要問題，本文嘗試以肯、否立場，嘗試提出論證。

由拒絕申請¹⁹，惟論證上，既肯認留置期間得閱覽卷宗，卻又以「妨礙執行機關 24 小時內聲請管收之職務正常進行」予以拒絕申請，等同實質上否定留置期間得閱覽卷宗，與「留置期間使相對人閱覽卷宗，俾有效行使防禦權」目的相違；本文認為此之爭議，尚待修法釐清，俾保障當事人，並兼顧管收程序之合法性，較臻妥慎。

三、管收案件繫屬法院後，應向何機關申請閱覽卷宗？

執行實務上，執行機關向所在地之法院聲請管收時，依法同時將「人及聲請管收所必要之相關證明文件影本」併送至法院²⁰，則聲請管收案件既已繫屬法院，依行政執行法第 17 條第 12 項準用刑事訴訟法第 33 條之 1 第 1 項規定，相對人自得向法院聲請閱覽卷宗；又由於執行案件卷宗正本仍在執行機關，當事人向執行機關聲請閱覽卷宗，亦無不可。

肆、救濟程序

執行機關否准當事人或利害關係人之閱覽卷宗申請時，如何提起救濟，得否逕依行政執行法第 9 條規定聲明異議²¹，抑或行政程序法第 174 條前段規定，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明²²？

¹⁹ 參法務部行政執行署法規及業務諮詢小組第 124 次會議紀錄，陳淑芳委員之發言。

²⁰ 依行政執行與民事執行業務聯繫要點第 8 點第 2 項規定：「行政執行官依行政執行法第 17 條第 5 項及第 7 項訊問義務人或行政執行法第 24 條所定之人後，認有管收事由，並有管收必要者，應具管收聲請書，載明被聲請管收人之年籍資料、管收理由，並附具聲請管收所必要之相關證明文件影本，於釋明後，連同被聲請管收人一併送交該分署所在地之地方法院，聲請管收。」

²¹ 行政執行法於第 9 條已特別規定：「義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議（第 1 項）。前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於 10 日內加具意見，送直接上級主管機關於 30 日內決定之（第 2 項）。行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行。但執行機關因必要情形，得依職權或申請停止之（第 3 項）。」

²² 行政程序法第 174 條規定：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之

否定者認為，申請閱覽卷宗之准駁屬於程序上之處置，應依行政程序法第 174 條前段規定，不得單獨聲明不服，至於行政執行法第 9 條之聲明異議，僅限於行政執行法所特別規範之執行程序不服始得為主張，並不包含拒絕閱覽卷宗等程序上之處置²³。

肯定者認為，行政執行案件，考量執行程序貴在迅速終結，於行政程序中之執行命令、方法等有關措施，不問其性質是否為行政處分之一種，均應一體適用特別救濟途徑²⁴。實務亦採肯定見解，例如最高行政法院 94 年度裁字第 1228 號裁定謂：「行政執行貴在迅速有效，始能提高行政效率，故其救濟程序乃採簡易之聲明異議方式（行政執行法第 9 條立法理由第 3 項參照）……就執行程序事項有所爭執，由執行機關之直接上級機關為救濟之最高機關設計，係基於行政執行程序爭訟非涉實體法判斷之特性，為達訴訟經濟之立法目的，適用「效率」法律原則而採簡明之聲明異議制度設計」、94 年度裁字第 1228 號裁定謂：「行政執行貴在迅速有效，始能提高行政效率，故其救濟程序宜採簡易之聲明異議方式」。

本文認為，24 小時留置期間，當事人即將面臨管收，攸關人身自由重大侵害，閱覽卷宗為行使防禦權之基本前提，應使相對人迅速獲得救濟，適用行政執行法第 9 條聲明異議程序，使執行機關認申請權人提出之異議有理由時，得即時撤銷或更正決定，不待對實體決定聲明不服時一併聲明，以避免發生不可回復之人身侵害為宜，行政執行法第 9 條屬行政程序法第 174 條但書所稱之法規另有規定，故採肯定見解。

決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。但行政機關之決定或處置得強制執行或本法或其他法規另有規定者，不在此限。」

²³ 參法務部行政執行署法規及業務諮詢小組第 124 次會議紀錄，陳淑芳委員之發言。

²⁴ 參蘇昭勤，〈行政執行實務要說〉，永然文化股份有限公司，2001 年，頁 107、吳庚，〈行政法之理論與實用〉，三民書局股份有限公司，2012 年，第 573 頁，亦肯認強制執行在抄閱卷宗，屬行政程序法第 174 條之例外。

伍、結論

閱覽卷宗請求權為有效行使防禦權之重要內涵，係針對特定個案被動資訊公開之程序權利，申請權人限於「行政程序中之當事人或利害關係人」，且閱覽範圍以「為主張或維護其法律上利益有必要」者為限，請求閱覽卷宗之時期，依法務部函釋限於「行政程序進行中或行政程序終結後法定救濟程序前」，案件事實中甲為程序當事人、拍定人乙為利害關係人，倘為「主張或維護其法律上利益有必要」範圍內，自得申請閱覽卷宗；惟甲於留置期間得否申請閱卷？有肯、否定見解，本文認為，管收影響人民基本權利重大，聲請管收之理由及有關證據，為法院是否裁准管收之重要依據，且行政執行程序並無偵查不公開原則之適用，基於憲法正當法律程序原則，自應准許閱覽卷宗，惟依現行法制，勢將擠壓執行機關利用 24 小時之留置期間，此尚待修法設計相關規範制度，以妥善考量實務現況，維護程序合法性與保障人民天秤那端權利；而申請閱覽卷宗之機關，除執行機關外，倘案件已繫屬法院，依行政執行法第 17 條第 12 項準用刑事訴訟法第 33 條之 1 第 1 項規定，亦得向法院聲請；於救濟程序上，對於執行機關否准之決定，應適用行政執行法第 9 條聲明異議程序，使相對人迅速、即時獲得救濟，以避免發生不可回復之人身侵害。