傳真行政訴訟起訴狀上所附簽名之效力

文／黃奕超

壹 問題意識

立法院於 2021 年 5 月 31 日三讀通過行政訴訟法修正草案，這次修法重點是推動司法 E 化，在訴訟文書傳送、訴訟進行、收受裁判等各方面，提供民眾更便捷資訊服務。上開草案於同年 6 月 16 日經總統公布，其中第 57 條第 4 項、第 5 項規定：「（第 4 項）當事人得以科技設備將書狀傳送於行政法院，其適用範圍、程序、效力及其他應遵循事項之辦法，由司法院定之。」「（第 5 項）當事人以科技設備傳送書狀，未依前項辦法為之者，不生書狀提出之效力。」包括該條在內之相關條文，司法院定於同年 11 月 1 日施行；子法部分，並於同日修正施行「行政訴訟文書使用科技設備傳送辦法」（下稱傳送辦法）。所謂傳送書狀的科技設備，目前是指司法院電子訴訟文書（含線上起訴）服務平台、電子郵遞設備及電信傳真[1]。以此為契機，可供吾人重新思考 2017 年高等行政法院法律座談會（下稱高行法律座談會）提案十二，該次研討涉及以傳真方式提出起訴狀上所附之簽名，是否合法有效的問題。

貳 高行法律座談會研討意見

傳真是一種結合掃描、傳輸與列印的技術，其技術起源可追溯至 19 世紀中葉，經過一連串的改良，多認為於 20 世紀中葉開始商業化[2]。2000 年 2 月 9 日民事訴訟法第 116 條增訂第 3 項，立法理由指出：隨著科技之進步，以電信傳真傳送文書，已日漸普遍。2010 年 1 月 13 日行政訴訟法第 59 條修正，明文準用民事訴訟法第 116 條第 3 項規定。嗣於本次修正刪除第 59 條上開準用部分，改至第 57 條第 4 項、第 5 項自行規定。

以傳真方式提出起訴狀上所附之簽名，是否合法有效？法院是否應先以裁定命原告補正書狀之程式？關於這個問題，法律座談會有肯否二說：

一、肯定說

依照「行政訴訟文書使用電信傳真或其他科技設備作業辦法」之規定，當事人固然可以電信傳真或其他科技設備將書狀提出於法院，但仍須符合行政訴訟法第 58 條之規定，否則書狀程式即有不備。反之，若解釋當事人依上開辦法以電信傳真或其他科技設備傳送予法院之書狀（影本），即認為書狀程式於法並無不合，其結果無異認為當事人向法院遞送之起訴書狀，亦可僅提供書狀之影本為之，而無須補正原本，則行政訴訟法第 58 條之規定，豈不形同虛設？故當事人以電信傳真之方式將起訴書狀傳送至行政法院，縱起訴書狀業已有其公司之印文及代表人簽章，因起訴書狀之印文及簽章僅以影本之方式為之，且非電子簽章法第 9 條第 1 項所規定得以電子簽章方式為之者，起訴狀不符合行政訴訟法所規定之法定程式，法院自應先以裁定命原告補正，始為合法。

二、否定說

從上開辦法規定可知，當事人以電信傳真或其他科技設備將書狀傳送於法院，效力與提出書狀同。法院對於當事人關於訴訟文書之送達亦得以電信傳真或其他科技設備傳送。故行政訴訟法第 58 條規定：「當事人、法定代理人、代表人、管理人或訴訟代理人應於書狀內簽名或蓋章……」，自應解釋為若當事人以電信傳真之起訴書狀內未尾具狀人處業已蓋有其公司章及代表人簽名或蓋章，則已符合上開規定，其起訴程式於法即無不合，從而行政法院自無庸再命原告補正。

三、研討結果

肯定說的參考資料包括最高法院 104 年度台聲字第 1305 號、105 年台聲字第 288 號民事裁定[3]、臺灣高等法院 103 年度抗字第 1416 號民事裁定；否定說的參考資料則是最高行政法院 105 年度裁字第 1130 號裁定（下稱系爭裁定）[4]。大會研討結果，壓倒性地採取肯定說見解[5]。

由於行政訴訟法與民事訴訟法在有關書狀簽名或蓋章的規定、各自經母法授權訂定之訴訟文書使用電信傳真或其他科技設備作業辦法也都類似[6]，產生肯否二說的見解顯然是法律解釋方法有所不同。肯定說偏向文義解釋，著重訴訟法上關於簽名或蓋章的要求；否定說則著眼便利使用科技設備傳送的角度，從目的解釋出發。另應注意的是，隱藏在肯定說之下，細究其所參考的裁判資料，似帶有可能屬於濫訴的事實性脈絡存在。

參 德國法之比較

一、簡介

德國行政法院法（VwGO）第 173 條概括準用該國民事訴訟法（ZPO）第 130 條第 6 款規定[7]，準備書狀宜有對該書狀負責之人的簽名，如以電信傳真（電傳影本，Telekopie）傳送，包括在影本上簽名之重現（Wiedergabe der Unterschrift）。在訴訟法上，書狀分成「準備書狀」（vorbereitende Schriftsätze）與「決定的書狀」（bestimmende Schriftsätze），二者應予區別；後者指的是含有當事人聲明的程序行為，於提出或通知時生效，例如開啟（起訴）或終結（撤回）訴訟的書狀等。在決定的書狀脈絡（包括起訴狀），民事訴訟法第 130 條第 6 款規定的「宜」簽名，通說及實務都認為此乃書狀生效之前提要件（Wirksamkeitsvoraussetzung），故操作理解上實為「應」簽名[8]。

實務早期多認為一定要親筆簽名的原本存在才可以，但 1994 年聯邦行政法院在電傳文訊[9]（Bildschirmtext-Mitteilung）一案[10]、1996 年聯邦社會法院、1997 年聯邦財務法院在電腦傳真一案[11]，都採取寬認簽名要件的見解。之後，於 2000 年「聯邦最高層級各法院之共同法庭」（下簡稱聯邦共同法庭，GmS-OGB[12]）在電腦傳真（Computerfax）簽名一案[13]，放寬承認「經掃描的簽名」或「機器生成（打字）、非手寫的簽名」。2001 年德國立法者修正民事訴訟法第 130 條第 6 款的時候，偏離聯邦共同法庭的見解，傳真書狀上的簽名仍限於「簽名的重現」— 亦即具有個人特徵[14]，不包括以正體一個一個字母寫清楚（in Druckbuchstaben）的「簽名」。要求書狀上有簽名，一方面確認當事人真的有意提出，體現訴訟之嚴肅性，二方面才能和誤傳或誤遞的草稿相區別[15]。如傳真來的起訴狀或上訴狀上沒有簽名，或傳真簽名的字跡淡薄到難以辨識，則和無簽名同，不生提出的效力[16]，自然也等於未提出，就算遲誤不變期間，也不適用回復原狀，也沒有通知補正的問題[17]。

（文轉三版）

註釋

1 嚴格來說，追求無紙化的司法 E 化與使用電信傳真（Telefax）的脈絡還是有些不同。因為傳真仍要印出紙本，會有無紙化媒介中斷（Medienbruch）的問題。2013 年德國政府公布 E 化政府法（E-Government-Gesetz）、E 化司法法（ERV-Gesetz/E-Justiz-Gesetz）。前者致力於建立行政部門的 E 化框架，消除聯邦法上的障礙，簡化民間與機關、機關間的電子交流；後者則是著重各審判權法院訴訟法的修正。2017 年公布「引入司法電子卷證及促進電子法律事務（ERV）法」，重點在電子檔案紀錄及擴大適用於刑事領域。E 化的目標：減少媒介中斷（資料從進入到歸檔都無紙化、線上作業，避免紙本與電子重複）、減少程序上的成本。見 *Bernhardt, Wilfried*, Die deutsche Justiz im digitalen Zeitalter, NJW 2015, 2776 ff. 關於德國民事訴訟程序數位化的中文介紹，可參照沈冠伶，民事訴訟之線上起訴與遠距審理（上）—民事法院數位轉型及現代化之展望，月旦法學雜誌，第 316 期，2021 年 9 月，111 至 117 頁。

2 請參照英文維基百科 Fax 條目（網路資源：https://en.wikipedia.org/wiki/Fax 最後點閱日：2021/10/14）。

3 裁定指出：「按當事人應於書狀內簽名或蓋章，民事訴訟法第 117 條定有明文。又當事人以電信傳真方式傳送於法院者依民事訴訟文書傳真及電子傳送作業辦法第 2 條規定，該傳真之書狀屬影本性質。前開作業辦法並未排除上開第 117 條規定之適用。當事人或代理人未於書狀內簽名或蓋章，經審判長應定期間命其補正，民事訴訟法第 117 條、第 121 條第 1 項定有明文。」最高法院 109 年台聲字第 1235 號民事裁定亦採相同見解。

4 裁定指出：「當事人書狀由當事人以電信傳真或其他科技設備將書狀傳送於法院，效力與提出書狀同。法院對於當事人關於訴訟文書之送達亦得以電信傳真或其他科技設備傳送。故行政訴訟法第 58 條規定：『當事人、法定代理人、代表人、管理人或訴訟代理人應於書狀內簽名或蓋章……』，自應解釋為苟當事人以電信傳真之起訴書狀已符合上開規定，其起訴程式於法即無不合。」

5 106 年度高等行政法院法律座談會提案十二，實到 56 人，肯定說 46 票、否定說 1 票。司法院法學檢索資料系統，https://law.judicial.gov.tw/FINT/data.aspx?ty=Q&id=C%2c20170322%2c012（最後點閱日：2021/10/14）

6 請參照高行法律座談會研討時之行政訴訟法第 58 條、第 59 條、第 83 條、第 107 條；民事訴訟法第 116 條、第 117 條、第 153 條之 1、第 249 條。行政訴訟文書使用電信傳真或其他科技設備作業辦法第 2 條、第 4 條、民事訴訟文書使用電信傳真或其他科技設備作業辦法第 2 條、第 4 條。

7 *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 14. Aufl. 2014, §2 Rn. 71.

8 Musielak/Voit/Stadler, 18. Aufl. 2021, ZPO § 129 Rn. 6, 8.

9 1970 年代發展出來的電子傳遞技術，1983 年 9 月 1 日適用於全德國，後因網際網路興起而式微，德國於 2007 年終止該服務。請參考德文維基百科（網路資源：https://de.wikipedia.org/wiki/Bildschirmtext 最後點閱日：2021/10/14）。中文名詞解釋可參照國家教育研究院雙語詞彙、學術名詞暨辭書資訊網（網路資源：http://terms.naer.edu.tw/detail/1678943/ 最後點閱日：2021/10/14）。

10 BVerwG, Beschluss vom 19. 12. 1994, NJW 1995, 2121.

11 BSG, Beschluss vom 15. 10. 1996, NJW 1997, 1254; BFH, Beschluss vom 11. 11. 1997, BFH/NV 1998, 604.

12 全名：Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes，或譯為各聯邦最高法院之共同法庭、聯邦最高級法院「聯合大法庭」等。

13 GmS-OGB 5.4.2000, NJW 2000, 2340.

14 關於具有個人特徵的簽名，參照聯邦最高法院見解：「如該筆跡具有使人難以模仿的個別特徵，呈現為姓名的再現，並顯示出完整簽名的意圖，則應被承認為簽名」，BGH NJW-RR 2015, 699.

15 *Musielak/Voit/Stadler*, aaO(Fn. 8), § 129 Rn. 11a; BeckOK ZPO/von Selle ZPO § 130 Rn. 12 ff.

16 若不考慮一些司法裁判上的個案例外，原則上欠缺簽名的起訴是無效的（unwirksam），如因此遲誤不變期間，通常也是有可歸責事由，不適用回復原狀，不會發生起訴書的實體與程序效力（例如時效中斷）。*Czybulka/Kluckert*, in: *Sodan/Ziekow*, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Aufl. 2018, §60 Rn. 94; s. a. Deutsches Anwalt Office Premium，網路資源：https://www.haufe.de/recht/deutsches-anwalt-office-premium/5-klageerhebung-i-schriftformerfordernis_idesk_PI17574_HI12573631.html（最後點閱日：2021/10/14）

17 BGH, Beschluss vom 31.01.2019 – III ZB 88/18, BeckRS 2019, 2056. 至於收受電信傳真的時點，則以接收方完全收到傳送之訊號即算完成，無須等到列印出來，因為傳送方並不能控制位於法院之傳真機何時會列印出來。s. Musielak/Voit/Stadler, aaO(Fn. 8), § 129 Rn. 11b.

JUDICIAL 司法 訂閱辦法 本刊每 全年 費用新臺 如蒙 請郵政 帳 5005 帳 司法院司

（文接二版）

二、聯邦共同法庭2000年4月5日裁定見解

(一) 事實

原告取得對被告之執行命令（Vollstreckungsbescheid），在被告提出異議後，邦法院（LG）維持該執行命令。於提出上訴理由期間的最後一天，被告訴訟代理人以電腦傳真方式傳送事實審上訴之理由，並附有被告訴訟代理人之掃描簽名。隔天法院也另外收到被告訴訟代理人以親筆簽名所提出之相同的上訴理由狀。被告訴訟代理人表示：上訴理由狀是在提交上訴理由期間的最後一天列印出來，由他簽名並付郵。當天由於郵局的中央傳真機超載或出現故障，他同意改以「電腦傳真」而非原本傳統的傳真方式將上訴理由傳送給法院，以符合最後期限的要求。上訴審法院以上訴不合法（unzulässig）為由駁回被告上訴[18]。在判決理由中，上訴審法院表示：上訴未及時附具理由。通過電腦傳真傳送的上訴理由是無效的（unwirksam），因為它未經訴訟代理人簽名。至於隔天寄達的書面理由則已逾期。

聯邦最高法院（BGH）民事第 11 庭同意上訴審法院的法律見解[19]，本欲依民事訴訟法第 547 條規定駁回上訴。但因這將偏離聯邦行政法院與聯邦社會法院先前表示過意見的裁判見解，故不能自行採取駁回上訴之決定。由聯邦共同法庭回應所提交之法律問題，認為在有強制律師代理的訴訟程序中，以電子傳送附訴訟代理人掃描簽名之「決定的書狀」至法院傳真機，形式上有效（formwirksam）。

(二) 理由

聯邦共同法庭向來一貫之見解認為，程序規定本身不是目的。其最終也是為了有助於保障訴訟當事人之實體權利。亦即，程序規定旨在確保訴訟無瑕疵地進行，同時保障而非阻礙當事人之權利。只要是依照程序法規所強制要求之書狀形式要求（Schriftlichkeitserfordernis），聯邦層級終審法院之裁判見解一直以來都是在上開意義下來解釋法律。書狀形式要求是為了確保聲明之內容及從書狀中有足夠的可靠性可確保提出聲明之人。此外，必須確定該書狀不僅僅是一份草稿，而是在權利人知情並有意願（Wille）的情況下遞交予法院[20]。

在不屬於公法人、機構或機關提出的情況下，目前為止，裁判見解一般要求有權在期間內提出「決定的書狀」之人要親筆簽名，以確保符合程序上的要求。然而，關於書狀形式要求之意義與目的，於程序法的框架範圍內在很大程度上已容許有例外。

因此，在帝國法院（RG）與帝國勞工法院（RAG）的時代，就已經認為以電報（Telegramm）傳送上訴狀和其他「決定的書狀」是可接受的。這種例外情況在所有法律領域都普遍存在。電報現在被普遍認為是一種具有法律效力之書狀，儘管囿於技術因素，電報不能由為聲明之人－親自和親手－簽名。職是之故，只有應傳送方要求所開立之電傳證書（Telegrammurkunde）才是重要的，至於電報是否本於原本或聲明人有無簽名，並不重要。這樣的原則不僅適用於電報，也適用於電傳（Fernschreiben）之情形。因此電傳只要直接向法院為之[21]，提出「決定的書狀」內容符合程序法上的要求一例如對於上訴理由之適當說明，以及最後附上提出者的姓名（雖然規定上有要求、但技術上不可能，故只能作為簽名之替代）。

考慮到電信領域之技術進步，應容許向法院傳真機以電子傳輸附有掃描簽名之「決定的書狀」，此與長期發展的司法實務見解一致。親筆簽名的要求，原則上屬於一種法律規定必要之書狀形式，不能因為這些「決定的書狀」是透過現代電子媒介傳輸就指摘其不符規定而拒絕其提出，因為這樣的電子傳輸形式不會有實體存在的原本，也不可能有手寫簽名。在沒有傳送方簽名原本的情況下，司法實務見解已正確地承認以電話方式傳送電報（telefonische Telegrammaufgabe），並作為習慣法（Gewohnheitsrecht）而強化其實踐。認定電子傳送書狀是否有效，重要的只在於「應傳送方請求，由收受方（法院）作成之傳送證書」，而不在於傳送方留存之影本或於文書處理之電腦中存在的檔案。書狀形式的唯一目的是確保法安定性，特別是在電子傳輸情況下也能確保提出之可靠性。若「決定的書狀」在內容上符合程序的要求，通常可藉由掃描之簽名來明確特定聲明者之人別[22]，且通常都可認為其有意願向法院傳送提出這樣的書狀。

肆 2021 年新修正行政訴訟法的規定

新修正行政訴訟法第 57 條第 4 項、第 5 項規定之立法理由指出：為配合現代科技發展，加速訴訟文書之傳送，以促進訴訟之進行，除電信傳真及電子郵遞設備外，司法院已建置完成電子訴訟文書（含線上起訴）服務平台，可供當事人起訴及傳送書狀。…… 關於實施傳送之科技設備的適用範圍（如事件及訴訟文書類型、使用科技設備種類及條件）、程序（如帳號管理、操作步驟）、效力（如發生提出效力之時點、重複提出之效力等）及其他應遵循事項，授權由司法院隨科技設備之特性及未來科技發展，以辦法定之。…… 至依該辦法以科技設備傳送之書狀，倘不合程式（如第 57 條第 1 項、第 3 項、第 58 條、第 59 條、第 105 條、未繳納裁判費等）時，仍發生書狀提出之效力，其欠缺可以補正者，行政法院應定期間先命補正。

依同法第 57 條第 4 項規定授權，司法院訂定的傳送辦法第 4 條第 1 項進一步規定：「當事人…… 或其他訴訟關係人得將其欲提出於法院之訴訟文書，以科技設備傳送至法院，效力與提出文書同；該文書須簽名或蓋章且經簽名、蓋章或捺指印者，效力與提出經簽名或蓋章之文書同」。修正說明並指出：「…… 考量科技設備傳送之技術本質（無法傳送原本）及本法促進訴訟之立法目的，應認其已符合該文書應簽名或蓋章之程式，法院無庸再命其補正。因實務有認為原告傳真至法院之起訴狀上印文或簽章僅是影本，書狀程式不符合規定，法院應先裁定命原告依本法第 58 條補正之見解（參見 106 年度高等行政法院法律座談會提案十二之大會研討結果），為杜爭議，明定其效力與提出經簽名或蓋章之文書同，認其已符合簽名或蓋章之程式而修正第 1 項」。

從上開規定可知，本次修正是意識到高行法律座談會的研討結果，並以行政訴訟法第 57 條第 4 項授權範圍包括「效力」在內為立足點，在傳送辦法明文規定「文書須簽名或蓋章且經簽名、蓋章或捺指印者，效力與提出經簽名或蓋章之文書同」。有別於高行法律座談會研討多數見解，而採取系爭裁定見解，傳真起訴狀上既有簽名、蓋章或捺指印，即已符合行政訴訟法第 58 條書狀簽名或蓋章規定之要求，其起訴程式於法即無不合，從而行政法院自無庸再命原告補正。須注意的是，這樣的規定並不改變傳真來的文書仍屬影本的性質，如對簽名或蓋章之真正有爭執，仍可依行政訴訟法第 176 條準用民事訴訟法第 352 條以下規定處理。

伍 結論

經比較德國現行法與我國修法前後的規範狀態，原則上可整理如下表所示：

書狀上簽名是否有效是訴訟法的根本大事，難怪 2000 年德國會動用聯邦共同法庭這樣慎重的方式統一見解，並立即於隔年促使德國民事訴訟法第 130 條第 6 款之修正。我國實務見解向來區分書狀「提出」與「簽名」，認為這是兩個層次的問題。起訴狀送到法院來就算「提出」，如無簽名，是起訴不備程式，審判長應先定期間命補正[24]。對起訴程序行為的生效要求比較寬鬆，有利於原告起訴。因此，解釋上如法律規定僅有「傳真效力與提出文書同」，則傳真起訴狀僅相當於「提出起訴狀」，不等於提出「有簽名」的起訴狀，思路就會導向「傳真來的簽名」是否屬於行政訴訟法第 58 條、民事訴訟法第 117 條規定的親筆簽名，進而產生是否須命補正的問題。修正行政訴訟法前，雖然系爭裁定見解認為，傳真起訴狀上既有簽名，起訴程式符合行政訴訟法第 58 條書狀簽名規定，不用再命原告補正。但高行法律座談會研討多數意見，和民事訴訟實務見解相同，認為傳真起訴狀上的簽名仍是影本，必先補正簽名，方符起訴程式。而 2021 年修正行政訴訟法後，依第 57 條第 4 項授權訂定的傳送辦法第 4 條第 1 項規定，文書須簽名或蓋章且經簽名、蓋章或捺指印者，效力與提出經簽名或蓋章之文書同，故傳真起訴狀上之簽名，即與提出經簽名之文書同，從而沒有再命原告補正簽名之問題。

誠如前述，民事訴訟實務採取的肯定說見解，所參考的裁判資料似帶有可能屬於濫訴的事實性脈絡存在。2021 年 1 月 20 日公布施行新修正民事訴訟法第 249 條、第 249 條之 1、第 444 條、第 449 條之 1 規定，已經制定防杜濫訴之處罰條款。雖然民事訴訟法第 116 條第 3 項及有關傳真起訴狀的規範安排並無改變[25]，但上開濫訴條款的存在，是否會影響向來認為傳真起訴狀簽名須補正之解釋，值得後續觀察。

（作者為司法院行政訴訟及懲戒廳調辦事法官）

	行政訴訟	
	德國	台灣
可否傳真起訴狀[23]	可以	可以
傳真上沒簽名	不生提出效力	命補正
傳真上有簽名	起訴狀有效	舊法：命補正 新法：起訴狀有效

註釋

18 NJW 1998, 1650.

19 BGH, Vorlagebeschluss vom 29.09.1998 -XI ZR 367–97, NJW 1998, 3649.

20 Beschl. des GmS-OGB, BGHZ 75, 340 [348f.] = NJW 1980, 172.

21 裁定指出：以傳真方式傳送遵期提出之書狀，於各審判權法院均無限制地允許；此與透過郵局的傳真服務傳送並沒有本質上的區別。

22 或者也會提示、說明因選擇之傳送方式而無法簽名的相關人名。

23 德國尚容許電腦傳真（Computerfax），我國似尚無裁判對此表示見解。

24 高等行政法院與地方法院書記官辦理行政訴訟事件審查及紀錄業務注意事項第 66 點第 4 款可資參照。

25 在此僅單純說明目前客觀的法規範狀態，至於民事訴訟法第 116 條第 3 項應否進行修正，本文無意對此表示意見。