

## 【醫療行政法】H1N1疫苗接種救濟案 預防接種救濟審議小組之 合法組成、預防接種救濟 因果關係之認定

邱玟惠 \* / 東吳大學法學院醫事法研究中心主任



本件之法律救濟歷程表

| 日期          | 機關或法院    | 字號                 | 內容                      |
|-------------|----------|--------------------|-------------------------|
| 2012年11月29日 | 衛生署      | 署授疾字第1010101518號函  | 不予給付                    |
| 2013年03月06日 | 行政院      | 院臺訴字第1020125617號決定 | 不予受理                    |
| 2013年11月28日 | 臺北高等行政法院 | 102年度訴字第679號       | 撤銷訴願決定及原處分 <sup>1</sup> |
| 2014年04月30日 | 最高行政法院   | 103年度判字第210號       | 廢棄前一審判決 <sup>2</sup>    |
| 2014年08月21日 | 臺北高等行政法院 | 103年度訴更一字第50號      | 原告之訴駁回                  |

- 1 主要理由為組織成員不合法。
- 2 主要理由為否認組織成員不合法。

\* 本文作者亦為東吳大學法律學系專任助理教授  
DOI : 10.3966/241553062016070000009

| 日期          | 機關或法院    | 字號            | 內容                      |
|-------------|----------|---------------|-------------------------|
| 2015年02月12日 | 最高行政法院   | 104年度判字第81號   | 廢棄更一審判決 <sup>3</sup>    |
| 2016年05月05日 | 臺北高等行政法院 | 104年度訴更二字第30號 | 撤銷訴願決定及原處分 <sup>4</sup> |

註：本文僅就法院判決為介紹與評析，為說明之便，前二判決合併為評析，後三判決則分別評析。

## 壹、臺北高等行政法院102年度訴字第679號

引用法條：預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法第3條、第4條、第7條

關鍵詞：審議小組委員、法學專家或社會公正人士、組織不合法、因預防接種致死、無法排除因預防接種致死

### 一、事實概要

原告（陳俊傑）以其子陳威鴻於2009年11月23日接種H1N1新型流感疫苗後，眼睛及臉部腫大，經多院治療、驗血仍無法找出病因，嗣後出現頭痛症狀、於學校宿舍昏倒，後經退輔會臺北榮民總醫院（下稱臺北榮民總醫院）診斷為ADEM（急性瀰散性腦脊髓炎，Acute Disseminated Encephalomyelitis），持續治療住院，發生左手左腳偏癱、視力模糊，腦部切片檢查確定為ADEM，嗣後於2012年8月25日死亡，於2012年9月10日向被告（衛生福利部）申請預防接種受害救濟。案經被告預防接種受害救濟審議小組（下稱審議小組）2012年10月30日第105次會議審定結果，與本次預防接種無關，不符合預防接種受害救濟之給付

3 主要理由為漏未審酌不能排除因果之情形。

4 本審已審酌不能排除因果之情形。

要件。被告以2012年11月29日署授疾字第1010101518號函（下稱原處分）送核定之審定結果，請財團法人藥害救濟基金會依審定結果辦理。該基金會據以2012年12月4日藥濟調字第1011672號函知原告陳俊傑，原告陳俊傑不服，遂提起本件行政訴訟。

## 二、判決要旨

審議系爭申請案之衛生福利部所屬之預防接種受害救濟審議小組，其組織成員中要求應有之「社會公正人士」，係透過正當之法律程序，獲取人民對行政機關之信賴，故參與審議之委員有無利害關係，自應達到外觀上足以獲取人民信賴為標準，救濟小組之組織如不合法，衛生福利部據以作成之原處分即有違誤。

## 三、判決主文

訴願決定及原處分均撤銷。

被告應遵照本判決之法律見解對於原告2012年9月10日之死亡給付申請作成決定。

## 四、判決摘要

### （一）原告主張

1. 生前諸多症狀皆因施打疫苗所致；ADEM病程初期診斷不易，不應排除陳威鴻罹患ADEM與施打H1N1疫苗間之因果關係；陳威鴻罹患ADEM顯與施打國光H1N1疫苗有關。

2. 被告審議小組之組成及審議過程有違公正公開原則。

3. 被告以病程發生時間已超過疫苗可能引起該症狀之時間，研判其係自身罹患ADEM，與施打疫苗無關，被告舉證薄弱。

4. 審定結果顯與預防接種救濟辦法之立法精神相違。

### （二）被告主張

1. 審議小組依預防接種救濟辦法組成，進行預防接種受害救濟申請等案之審議，小組人員及程序具嚴謹、專業及公平性。

2. 審議小組初步鑑定及審議結果俱認陳威鴻死亡與接種疫苗無關，否准原告申請，並無違誤。

3. 本件之初步鑑定意見及審議結果，乃審議小組對高度專業技術事項之判斷，屬行政機關之判斷餘地，所依之事實證據正確，程序亦屬合法，認定並無違誤，應予尊重。

4. 主張疫苗之品質、效益與安全無庸置疑。

5. 再提出專業意見主張陳威鴻所患之ADEM與其預防接種無關聯性。

### (三) 判決理由

1. 本件之爭執，在於被告所設審議小組以原告之子陳威鴻之死亡，審定結果認與預防接種無關，有無違誤？

2. 本院首應審查者，則係被告審議小組之組成是否合法？甲律師於審議小組審議本件申請案之前，就已有償擔任相類訴訟案件之被告訴訟代理人，為被告審定結果答辯，捍衛被告之立場，外觀上已無從避免被認屬審議小組中之被告官方代表，已然喪失預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法第4條設置法學專家或社會公正人士之目的；再者，被告審議小組若作成完全滿足申請之審定結果，即無訴訟必要，如此將與有償擔任被告訴訟代理人之可能之經濟利益相違，實難確保其絕無預設立場而得公平公正地進行審議。按被告就預防接種審議事項另行設置審議小組，為昭社會公信，廣納相關專業領域之專家，且將委員中法學專家、社會公正人士人數之比例，從不得少於四分之一，提高為不得少於三分之一，業如前述，係透過正當之法律程序，獲取人民對行政機關之信賴，參與審議之委員有無利害關係，自應達到外觀上足以獲取人民信賴之標準，尚非僅以未違反律師委任之規定或公正行使職權即足。從而，被告主張審議小組中甲委員執行審議職務並無偏頗之虞，已屬無據。而扣除甲委員後，被告該審議小組之委員人數已低於法定最少19人之規定，顯與預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法第4條第1項規定不符，其組織已屬違法。

3. 審議系爭申請案之被告所屬審議小組，組織既不合法，被告據以作成之原處分即有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合，原告執此指摘原處分及訴願決定違背法令，訴請撤銷，為有理由，應予准許。

## 貳、最高行政法院103年度判字第210號

引用法條：預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法第3條、第4條、第7條

關鍵詞：審議小組委員、法學專家或社會公正人士、組織不合法

### 一、事實概要

當事人間傳染病防治法事件，上訴人（衛生福利部）不服前審判決提起上訴。

### 二、判決要旨

原判決認為甲委員參與審議時，可能希圖嗣後訟案代理之經濟利益，而有偏頗之虞，然此屬臆測推想，且即使此推想屬實，則甲委員或不屬於「社會公正人士」，然亦不能否定其屬「法學專家」，而符合預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法第4條設置之「法學專家或社會公正人士」。

### 三、判決主文

廢棄前一審判決。

### 四、判決摘要

#### （一）上訴人主張

1. 原判決認為甲委員會動輒拒絕准許，有認定事實與所憑證據內容不符者，構成行政訴訟法第243條第2項第6款所指判決理由矛盾之當然違背法令。

2. 原審被告只質疑醫師都是上訴人所管理，而未曾質疑律師或任何審議委員。是原判決顯有徒憑臆測認作主張之當然違背法令，已違不告不理原則，應予撤銷改判。

3. 原判決無具體理由率爾認為甲委員立場偏頗，推認其直接可影響審議結果，顯屬無據之片面主觀判斷。

## （二）被上訴人主張

無。

## （三）判決理由

1. 原判決理由既謂甲委員係時代法律事務所律師、聯合勸募協會常務理事，符合「法學專家或社會公正人士」之身分，卻又謂甲委員於審議小組審議本件申請案之前，就已有償擔任相類訴訟案件之上訴人訴訟代理人，為上訴人審定結果答辯，捍衛上訴人之立場，外觀上已無從避免被認屬審議小組中之上訴人官方代表，已然喪失預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法第4條設置「法學專家或社會公正人士」之目的等語，其前後論述已有矛盾。

2. 原審將甲委員從審議小組之委員人數中扣除，然所謂「被告官方代表」，論理上僅能推認其非屬「社會公正人士」，不能否定其屬「法學專家」，原判決並未說明甲委員為何不屬法學專家，即完全否認其擔任審議小組委員的資格，其理由尚屬不備。

3. 原判決認甲委員參與審議時，可能希圖嗣後訟案代理之經濟利益，而有偏頗之虞云云，如果是建立在申請案遭否准之人民一定會提起行政爭訟，被告機關也只能委任甲委員為訴訟代理人之前提條件上，即與前述經驗法則有違；如果僅係認為有此可能，則屬臆測推想，理由不備。

## 五、判決評析

臺北高等行政法院認為，系爭申請案之衛生福利部所屬審議

小組成員中，因審議之委員曾經有償擔任相類訴訟案件之衛生福利部訴訟代理人，於未來亦可能有償擔任被告訴訟代理人，因此難確保其絕無預設立場而得公平公正地進行審議，對於審議小組之成員要求，不能僅謂其未違反律師委任之規定或公正行使職權即足，必須達能夠從外觀上足以獲取人民信賴為其標準，因此採取高標準作為審議委員之利害關係之認定標準，而最高行政法院則認為此種利害關係之認定，係屬臆測推想，且即使此推想屬實，則甲委員或不屬於「社會公正人士」，然亦不能否定其屬「法學專家」，而符合預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法第4條設置之「法學專家或社會公正人士」，故審議小組成員並不違法。依此看來，臺北高等行政法院對於利害關係之認定採行外觀上的高標準要求，而最高行政法院認為必須已達具有實際上之利害衝突方為違反「公正」原則。又最高行政法院，認為該委員或許因利害衝突原因而不合乎「社會公正人士」之要件要求，但依其為執業律師之身分亦應具有「法學專家」之資格，因此於人數之計算，仍毋須被扣除，因此不違反法定之人數要求。

臺北高等行政及最高行政法院對於利益衝突之判斷，因分採不同之標準所致之分歧，此待法制上對此利益衝突原則予以具體化規定後即應可消弭，然而對於「社會人士」之「公正」要求，法院如認為毋須適用於「法律專家」上，此則有待商榷。我國現行法中計有134個法規內有「社會公正人士」一詞，大部分之法律都是規定委員會成員中須包含「社會公正人士」，作為其必要之組成結構，其意義在於希望由社會多元利益代表或專家組成的委員會，而作成相關之決定<sup>5</sup>。相較於「社會公正人士」，法規中有「法律專家」一詞者，則僅有12個法規，而希冀委員會中有「法律專家」之組成其意義，則無非是希望法律專家能發揮其於法律上之專長，以輔助委員會之合法運作。救濟辦法上將「法學專家」與「社會公正人士」二者並列於同一類別，惟僅於

---

5 劉建宏，行政法院對於行政行為之審查密度，月旦法學教室，136期，2014年2月，7頁。

「社會人士」上加上「公正」二字，並非是說「法學專家」即毋須「公正」，而應該是認為「法學專家」本即應秉持其法律之訓練，而作出公正之判斷。因此無論是「法學專家」與「社會公正人士」，均須以「公正」為其前提，自不待言。

## 參、臺北高等行政法103年度訴更一字第50號

引用法條：預防接種受害救濟基金徵收及審議辦法第7-1條

關鍵詞：獨立專家判斷餘地、與預防接種無關

### 一、事實概要

上列當事人間傳染病防治法事件，原告不服行政院2013年3月6日院臺訴字第1020125617號訴願決定，提起行政訴訟，經本院以102年度訴字第679號判決後，最高行政法院以103年度判字第210號判決發回本院更為審理。

### 二、判決要旨

審議小組對於救濟與否之判斷，法院尊重其「獨立專家判斷餘地」，故依循審議小組所認定之結果之「與預防接種無關」，並重申疫苗之品質、效益與安全無庸置疑。

### 三、判決主文

原告之訴駁回。

### 四、判決摘要

#### (一) 原告主張

1. 審議小組因甲委員與被告間有利害關係，有偏頗之虞，不應計入小組成員內，而扣除甲委員後，被告該審議小組之委員人數已低於法定最少19人之規定，顯與審議辦法第4條第1項之規定不符，其組織已屬違法，所作成之決議即應予撤銷。



2. 被告既無法完全排除接種疫苗與陳威鴻因ADEM而死亡之結果間之關聯性，則兩者間即屬審議辦法第7條之「無法排除」之情形，被告應給付救濟補償。

## （二）被告主張

1. 審議小組均依法令組成，小組成員亦符合嚴謹、專業及公正之要求，所為之初步鑑定意見及審議結果，亦無違誤。

2. 並有證據及醫學根據，始認定陳威鴻死亡與預防接種並無因果關係，並給予不符合預防接種受害救濟給付之行政處分。

3. 訴願決定維持此行政處分，並無違誤等語。

## （三）判決理由

1. 原告主張甲委員於審議本件申請案之前，已有償擔任相類訴訟案件之被告訴訟代理人，為被告審定結果答辯，捍衛被告之立場，外觀上已無從避免被認屬審議小組中之被告官方代表，已然喪失審議辦法第4條設置法學專家或社會公正人士之目的云云，容有誤解，殊無足採。

2. 本件被告所設審議小組對於原告之子之死亡，與預防接種有無關聯，涉及專門醫學專業事項，其審查為具有高度專業性、經驗性之專業判斷，屬於「判斷餘地」，其專業認定自應受司法尊重。本件審議小組會議決議自有上開「獨立專家判斷餘地」之適用，且本件亦無具體事證足以動搖專業審查之可信度及正確，本院自應尊重其判斷；從而，被告所設審議小組以原告之子之死亡，審定結果認與預防接種無關，自無違誤。

3. 疫苗之品質、效益與安全無庸置疑。

## 五、判決評析

本案法院進入預防接種救濟之因果關係審酌，行政法院認為審議小組所為之救濟決定係行政機關之「判斷餘地事項」，而將「專家判斷餘地」見解適用於預防接種審議小組之審議結果。