

司法院釋字第755號解釋

【受刑人司法救濟案】

中華民國 106 年 12 月 1 日

院台大二字第 1060031845 號

解 釋 文

監獄行刑法第 6 條及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定，不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟之部分，逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。相關機關至遲應於本解釋公布之日起 2 年內，依本解釋意旨檢討修正監獄行刑法及相關法規，就受刑人及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範。

修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得於申訴決定書送達後 30 日之不變期間內，逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。其案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定，並得不經言詞辯論。

解釋理由書

聲請人謝清彥（下稱聲請人一）於受自由刑執行期間，因不滿監獄人員禁止其使用「獄卒」一詞，乃於書信批判監所，遭法務部矯正署桃園監獄（下稱桃園監獄）以其違規為由予以處分，聲請人一不服，依監獄行刑法第 6 條（下稱系爭規定一）及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款（下稱系爭規定二）等規定申訴後，向臺灣士林地方法院聲請撤銷原處分，經該院以 104 年度聲字第 884 號刑事裁定（下稱確定終局裁判一），認「受刑人如不服監獄之處分，自應循監獄行刑法第 6 條第 1 項、同法施行細則第 5 條第 1 項之規定進行申訴程序救濟」，而駁回其聲請確定。又聲請人一不服法務部矯正署臺北看守所（下稱

臺北看守所) 所長強制保管其原子筆並限制其寄發賀卡之處分，逕向臺灣臺北地方法院聲請撤銷該處分，經該院以 104 年度聲字第 1968 號刑事裁定(下稱確定終局裁判二)，認「本件受刑人如對臺北看守所之各該處分有所不服，應依循立法者所規定之前開程序(按：即系爭規定一及二)進行救濟」，而駁回其聲請確定。另聲請人一認桃園監獄典獄長以違規處分恫嚇並刪除其陳情書，逕向臺灣桃園地方法院刑事庭聲明異議，嗣並向臺灣高等法院提出抗告。該院以系爭規定一所稱監督機關係指法務部矯正署，法院並非監獄之監督機關，認「刑事法院對判決確定後刑之執行，包括監獄對受刑人之管理、處分情形，於檢察官簽發執行指揮書將受刑人發監執行，即已脫離審判權範圍，刑事法院既非監獄監督機關，對監獄及其主管機關所為之處分自無權審究」，以 104 年度抗字第 972 號刑事裁定(下稱確定終局裁判三)駁回確定。

聲請人劉育華(下稱聲請人二)因不服法務部矯正署宜蘭監獄臨時取消教化活動、變更午晚餐菜色及要求受刑人支付餐具清潔用品費用等處分，經依系爭規定一及二申訴後，向臺灣宜蘭地方法院聲請撤銷變更處分遭駁回後，嗣向臺灣高等法院提出抗告，該院以 105 年度抗字第 757 號刑事裁定(下稱確定終局裁判四)，認「抗告人為受刑人，其不服監獄所為處分，應依監獄行刑法規定，經由典獄長申訴於監督機關或視察人員」，而駁回其抗告確定。

聲請人徐千祥(下稱聲請人三)因不服法務部矯正署屏東監獄就其申請外役監審查未獲選之處分提起訴願，經訴願機關決定不受理後提起行政訴訟，嗣經最高行政法院以 105 年度裁字第 1249 號裁定(下稱確定終局裁判五)，認前審裁定以「監獄行刑法第 6 條及其施行細則第 5 條已明定受刑人不服監獄之處分時，僅得向典獄長或視察人員提出申訴，並規定刑事執行監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定權，上開規定為立法機關與主管機關就受刑人不服監獄處分事件所設之申訴制度，屬立法形成之自由，故於監獄之處分符合刑罰執行性質及實現刑罰內容而不能提起行政爭訟之範圍內，難謂有違憲法第 16 條規定保障人民訴訟權之意旨，仍應加以適用」一節，並無違誤，而

駁回其抗告確定。

聲請人邱和順（下稱聲請人四）因不服臺北看守所否准其申請寄送信函之決定提起訴願，經訴願機關決定不受理後提起行政訴訟，經最高行政法院以 102 年度判字第 514 號判決（下稱確定終局裁判六），認「監獄依監獄行刑法對於受刑人通訊與言論自由所為管制措施，就剝奪人身自由或生命權之刑罰而言，乃執行法律因其人身自由或生命權受限制而連帶課予之其他自由限制，連同執行死刑前之剝奪人身自由，均屬國家基於刑罰權之刑事執行之一環，其目的在實現已經訴訟終結且確定的刑罰判決內容，並未創設新的規制效果，自非行政程序法所規範之行政處分，受刑人不得循一般行政救濟程序提起訴願及行政訴訟。故前揭監獄行刑法第 6 條及其施行細則第 5 條明文規定受刑人不服監獄之處分時，僅得向典獄長或視察人員提出『申訴』，並規定刑事執行監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定權（法務部係最終監督機關），於該處分符合刑罰執行性質及實現刑罰內容而不能提起行政爭訟之範圍內，尚難謂有違於憲法第 16 條規定保障人民訴訟權之意旨，仍應加以適用」，而駁回其上訴確定。

查聲請人一至四均係主張各該確定終局裁判所適用之系爭規定一及二有違憲疑義，向本院聲請解釋憲法。核系爭規定一及二為確定終局裁判一、二、四至六所適用。又系爭規定一為確定終局裁判三所引用並予論述，亦應認係該裁定所適用。是聲請人一至四之聲請，核與司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款規定相符，均應予受理。

聲請人臺灣臺北地方法院刑事庭正股法官就該院 104 年度聲更（一）字第 19 號聲明異議事件，認應適用之系爭規定一及二有牴觸憲法第 16 條疑義，依客觀上形成確信法律為違憲之具體理由據以提出聲請，符合本院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋所闡釋法官聲請解釋憲法之要件，亦應予受理。

上開聲請人所提出之聲請均涉及受刑人不服監獄處分或其他管理措施之救濟程序規定是否牴觸憲法，有其共通性，爰併案審理，作成

本解釋，理由如下：

憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利或法律上利益遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，不得僅因身分之不同即予以剝奪（本院釋字第 736 號解釋參照）。

法律使受刑人入監服刑，目的在使其改悔向上，適於社會生活（監獄行刑法第 1 條參照）。受刑人在監禁期間，因人身自由遭受限制，附帶造成其他自由權利（例如居住與遷徙自由）亦受限制。鑑於監獄為具有高度目的性之矯正機構，為使監獄能達成監獄行刑之目的（含維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇、避免受刑人涉其他違法行為等），監獄對受刑人得為必要之管理措施，司法機關應予較高之尊重。是如其未侵害受刑人之基本權利或其侵害顯屬輕微，僅能循監獄及其監督機關申訴程序，促其為內部反省及處理。唯於監獄處分或其他管理措施逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，始許其向法院提起訴訟請求救濟。

系爭規定一明定：「（第 1 項）受刑人不服監獄之處分時，得經由典獄長申訴於監督機關或視察人員。但在未決定以前，無停止處分之效力。（第 2 項）典獄長接受前項申訴時，應即時轉報該管監督機關，不得稽延。（第 3 項）第一項受刑人之申訴，得於視察人員蒞監獄時逕向提出。」系爭規定二明定：「受刑人不服監獄處分之申訴事件，依左列規定處理之：……七、監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定。」上開規定均係立法機關與主管機關就受刑人不服監獄處分事件所設之申訴制度。該申訴制度使執行監禁機關有自我省察、檢討改正其所為決定之機會，並提供受刑人及時之權利救濟，其設計固屬立法形成之自由，惟仍不得因此剝奪受刑人向法院提起訴訟請求救濟之權利。

按系爭規定一係於中華民國 34 年 12 月 29 日制定，35 年 1 月 19 日公布，自 36 年 12 月 14 日施行，其後僅對受理申訴機關之名稱予

以修正（由監督官署修正為監督機關）。而系爭規定二則係於 64 年 3 月 5 日訂定發布，其後並未因施行細則之歷次修正而有所變動。考其立法之初所處時空背景，係認受刑人與監獄之關係屬特別權力關係，如對監獄之處分或其他管理措施有所不服，僅能經由申訴機制尋求救濟，並無得向法院提起訴訟請求司法審判救濟之權利。惟申訴程序屬機關內部自我省查糾正之途徑，與向法院請求救濟之審判程序並不相當，自不得取代向法院請求救濟之訴訟制度（本院釋字第 653 號及第 691 號解釋參照）。雖法務部矯正署於 101 年 4 月 5 日以法矯署綜字第 10101609910 號函所屬矯正機關：有關受刑人之申訴救濟，於監獄行刑法修正前，「循送法院刑事庭處理之程序辦理，不受現行監獄行刑法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款規定之拘束。」並於 101 年 11 月 7 日以法矯署綜字第 10101194401 號函重申此意旨。然前揭函並無拘束法院之效力，且系爭規定一、二迄未修正，故仍有由本院作成解釋之必要。

就系爭規定一及二合併觀察，其不許受刑人就受監禁期間，因監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟之部分，逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。相關機關至遲應於本解釋公布之日起 2 年內，依本解釋意旨檢討修正監獄行刑法及相關法規，就受刑人及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範。

修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得於申訴決定書送達後 30 日之不變期間內，逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。其案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定，並得不經言詞辯論。其經言詞辯論者，得依同法第 130 條之 1 規定，行視訊審理。

又系爭規定二未要求監督機關設置具外部公正或專業人員參與之委員會，以審查及處理申訴事件，相關機關應併檢討修正，併予指明。

另聲請人一就本院釋字第 639 號、第 663 號及第 667 號解釋聲請補充解釋部分，查上開解釋並無文字晦澀或論證不周而有補充之必要。是此部分之聲請，核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定不合，依同條第 3 項規定，應不受理。另聲請人四就監獄行刑法第 66 條、同法施行細則第 82 條及第 81 條第 3 項等規定聲請解釋憲法部分，因與聲請人一至三及五聲請解釋之標的不同，故另案處理。均併此敘明。

大法官會議主席 大法官 許宗力

大法官 蔡炯燉 陳碧玉 黃璽君 羅昌發
湯德宗 黃虹霞 蔡明誠 林俊益
許志雄 張瓊文 黃瑞明 詹森林
黃昭元

（吳陳鏗大法官迴避審理本案）

部分協同意見書

湯德宗大法官 提出

陳碧玉大法官 加入

[1] 本解釋與同日公布的釋字第 756 號解釋，分別從程序及實體兩方面，正式宣告「特別權力關係」（das besondere Gewaltverhältnis）理論¹在我國從此走入歷史！

[2] 本（釋字第 755）號解釋讓陽光得以射入「特別權力關係」最後一個陰暗的角落——監獄，開啟了受刑人司法救濟的大門：今後「受刑人就監獄之處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟」（解釋文參照，下稱「受刑人訴訟權保障範圍」）！

[3] 茲就多數大法官所通過之解釋文及解釋理由書，略作補充，以明究理，俾利遵行：

一、受刑人與學生訴訟權保障範圍之辨明

[4] 前揭受刑人訴訟權保障範圍之釋示：「受刑人就監獄處分或其他管

¹ 關於「特別權力關係」理論之簡介，參見釋字第 691 號解釋湯德宗大法官提出、李震山大法官加入之協同意見書（三、（二））。

理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟」，很容易讓人聯想到本院釋字第 684 號解釋關於大學生訴訟權之釋示：「大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第十六條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，本院釋字第三八二號解釋²應予變更」（下稱「學生訴訟權保障範圍」）。兩者之比較確有助於辨明本解釋之精義。

1. 受刑人與學生之基本權利遭受侵害，皆限於「且非顯屬輕微者」，始得向法院請求救濟

[5] 字面上看，前揭釋字第 684 號解釋釋示之學生訴訟權保障範圍，並無本解釋釋示受刑人訴訟權保障範圍所謂「且非顯屬輕微時」等語，然兩者實際皆以基本權利受不法侵害「且非顯屬輕微者」為要件。蓋監獄作為矯正機構，與大學作為教育機構，皆屬具有高度目的性之設施，司法機關對此等設施為達成其建置目的所為之管教措施，原應予較高之尊重，避免輕易介入審查。是其管教措施如未不法侵害受刑人或大學生之基本權利，或其不法侵害顯屬輕微者，僅能循申訴程序，促其為內部反省及處理。唯於其管教措施逾越達成各該機構之建置目的（監獄行刑目的或教育目的）所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，始許其向法院提起訴訟請求救濟（本解釋理由書第 9 段參照）。

2. 關於基本權利遭受侵害「且非顯屬輕微」之判斷，於受刑人與學生並非相同

² 參見釋字第 382 號解釋（解釋文）：「各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受處分之學生於用盡校內申訴途徑，未獲救濟者，自得依法提起訴願及行政訴訟。行政法院四十一年判字第六號判例，與上開意旨不符部分，應不予援用，以符憲法保障人民受教育之權利及訴訟權之意旨」。

[6] 惟因「監獄行刑」之目的³，與「大學教育」之目的不同，機構屬性（監禁閉鎖 v. 自由開放）迥異，受刑人與學生之基本權利遭受不法侵害時，所謂「且非顯屬輕微」之判斷，自非相同。以「發受書信之檢閱」為例，無論其於監獄或大學實施，皆屬侵害人民秘密通訊自由之措施；然其侵害秘密通訊自由之程度，對大學生而言固「非顯屬輕微」，對監獄受刑人而言則未必（本院釋字第 756 號解釋參照）。是外界不宜僅以兩解釋用語相近，遽論本解釋使監獄受刑人與大學生享有相同保障內涵之訴訟權。法官亦應於個案悉心審酌（判斷）監獄之處分或其他管理措施，對受刑人基本權利之不法侵害是否已達「非顯屬輕微」之程度。

[7] 總之，所謂**特別權力關係之服從者**，無論其為公務員、軍人、警察、公立學校教師、學生或監獄受刑人，皆為憲法基本權利之主體，得享有憲法所保障之基本權利（含憲法第 16 條保障之訴訟權）。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，不得僅因身分之不同即予以剝奪（本院釋字第 736 號解釋及本解釋理由書第 8 段參照）。惟於為達成機構建置目的（如監獄行刑目的或大學教育目的）所必要之範圍內，仍得就其基本權利之行使，給予適度之限制（如前揭本解釋釋示之受刑人訴訟權保障範圍、釋字第 684 號解釋釋示之學生訴訟權保障範圍等是）。

二、系爭規定果「不許」受刑人就監獄處分或其他管理措施向法院請求救濟？

[8] 監獄行刑法第 6 條規定：「受刑人不服監獄之處分時，得經由典獄長申訴於監督機關或視察人員。但在未決定以前，無停止處分之效力。（以上為第 1 項）典獄長接受前項申訴時，應即時轉報該管監督機關，不得稽延。（以上為第 2 項）第一項受刑人之申訴，得於視察

³ 所謂「監獄行刑之目的」，包含維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇、避免受刑人涉其他違法行為等（本院釋字第 756 號解釋理由書第 5 段參照）。

人員蒞監獄時逕向提出。（以上為第3項）」；同法施行細則第5條第1項第7款並規定：「受刑人不服監獄處分之申訴事件，依左列規定處理之：……七、監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定。」上開二規定（下併稱系爭規定）雖未明文「禁止」受刑人就監獄處分或其他管理措施向法院請求救濟，然考其立法背景，應可認其原意確在「禁止」訴訟（本解釋理由書第11段援引本院釋字第653號及第691號解釋參照）。其次，法務部矯正署101年4月5日法矯署綜字第10101609910號函雖釋示：有關受刑人之申訴救濟，於監獄行刑法修正前，「循送法院刑事庭處理之程序辦理，不受現行監獄行刑法施行細則第5條第1項第7款規定之拘束。」並於101年11月7日以法矯署綜字第10101194401號函重申斯旨。然前揭二函並無拘束法院之效力，⁴且由本解釋理由書第1段至第4段關於各原因案件之事實敘述可見，縱受刑人向法院提起訴訟，亦輒遭駁回（含受訴法院自認無審判權而為不合法駁回）。縱上，本解釋爰認系爭規定「不許」（禁止）受刑人就監獄處分或其他管理措施，向法院請求救濟（本解釋理由書第11段參照）。此與本院釋字第748號、第747號、第745號、第742號、第477號解釋等，指謫各該系爭規定「未許」（漏未規定）……，致對於人民基本權利之保障顯有不足者不同，應併指明。

三、關於本解釋公布後立即開放訴訟之諭知

[9] 本解釋除宣告相關機關應限期（2年內）檢討修正系爭規定外，並諭知：「**修法完成前**，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得於申訴決定書送達後30日之不變期間內，**逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟**。其案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定，並得不經言詞辯論。」以上諭知雖不免流於瑣細，然其為避免訴訟洪流衝垮法院之用心，當可鑒察。至盼本院儘速協調有關機關，補強基層法院法官人力；並盼基層法官參酌前文意見，妥為判斷監獄處分

⁴ 參見本院釋字第38號、第137號、第216號及第530號解釋。

或其他管理措施對受刑人基本權利之不法侵害，是否已達於「非顯屬輕微」之程度，以緩解可能增加之案件負荷，勉力促進人權保障。

[10] 本席何其有幸見證「特別權力關係」對於人民訴訟權之束縛，如何「由財產（關係）⁵而身分（關係）⁶」、再「由公務員⁷、而學生⁸、而軍人⁹、受羈押人¹⁰、公立學校教師、終至監獄受刑人」逐步解禁的歷程，並得親與樹立人權保障里程碑的最終戰役。自問戒慎恐懼，但求能合理兼顧社會公益（含犯罪被害人之人權）與受刑人之人權，使我國更向法治國理想邁進一步。

⁵ 參見本院釋字第187號解釋(73/05/15)（公務人員請求核發服務年資或未領退休金之證明，未獲發給者，得依法提起訴願或行政訴訟）、第201號解釋(75/01/03)（公務人員依法辦理退休請領退休金，發生爭議得提起訴願或行政訴訟）、第266號解釋(79/10/05)（公務人員基於確定之考績結果，請求發給考績獎金遭拒，得依法提起訴願或行政訴訟）及第312號解釋(82/01/29)（公務人員退休請領福利互助金，發生爭執得依法訴願或行政訴訟）。

⁶ 參見釋字第243號解釋(78/07/19)（公務人員依考績法受免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權；至依考績法受記大過處分者，並未改變公務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利，不許提起行政訴訟）、第298號解釋(81/06/12)（改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人於有關法律修正前，得提起行政訴訟以資救濟）、第323號解釋(82/06/18)（公務人員擬任官等之審查，於其憲法所保障服公職之權利有重大影響，如有不服，得依法訴願或行政訴訟）及第338號解釋(83/02/25)（公務人員不服級俸審定者，得提起訴願及行政訴訟）。

⁷ 同前註6。

⁸ 參見釋字第382號解釋(84/06/23)（各級學校之退學或類此之處分行為，足以改變學生身分並損及其受教育之機會，於用盡校內申訴途徑仍未獲救濟者，得提起行政救濟）；釋字第684號解釋(100/01/17)（大學對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，應許其提起行政爭訟）。

⁹ 參見釋字第430號解釋(86/06/06)（軍人就影響其軍人身分存續或損及其服公職權利之處分，得提起行政訴訟）。

參見釋字第653號解釋(97/12/26)（受羈押被告如認執行羈押機關對其所為之不利決定，逾越達成羈押目的或維持羈押處所秩序之必要範圍，不法侵害其憲法所保障之權利者，自應許其向法院提起訴訟請求救濟）。

¹⁰ 參見釋字第736號解釋(105/03/18)（教師因學校具體措施（諸如曠職登記、扣薪、年終成績考核留支原薪、教師評量等）認其權利或法律上利益受侵害時，自得如一般人民依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟，始符合有權利即有救濟之憲法原則）。

部分協同意見書

蔡明誠大法官 提出

本號解釋認監獄行刑法第 6 條及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定，不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟之部分，逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。受刑人如對監獄之處分或處置有所不服，在一定要件下准許受刑人之權益受不法侵害時，得向法院請求救濟之意旨，固可贊同。惟憲法第 16 條所保障之人民訴訟權，既係基於有權利即有救濟之原則，給予監獄受刑人對外救濟管道，亦應探討何種權利或法律上利益受到侵害，憲法所保障訴訟權與其他基本權利亦應予區分，是本號解釋之部分論述，仍值得商榷，爰提出部分協同意見如下：

一、所謂「有權利即有救濟」之權利為何

本號解釋相關原因案件之一，未許受刑人（或受監禁者）發受書信、刪除部分書信內容或不准發送投稿之文稿，係屬對其向外書信往來之權利或特權之限制，是否違反憲法所保障之基本權之問題。至於發受書信之檢閱或刪除等監獄主管之處置，是否得依法循求法院救濟，則屬於程序基本權之訴訟權¹是否受到侵害而違反憲法第 16 條保障意旨之問題。

本號解釋僅以憲法所保障基本權利作為侵害權利之客體，而非針對受刑人可能主張之權利或法律上利益而為立論，頗值得推敲。如基於有權利即有救濟之解釋意旨，既賦予救濟之訴訟權，進而宜就何種權利受到侵害予以定性。又受刑人是否享有書信往來之權利或特權，如係肯定，其是否係屬行政訴訟法第 4 條第 1 項規定所稱權利，或係屬介於權

¹ 憲法第 16 條所保障的訴訟權，與其他基本權不同的是，訴訟權為程序進行及救濟權，其核心內容在於人民之權益遭受侵害時，得請求法院依正當法律程序公平審判，以獲得及時有效之救濟。（參照陳慈陽，憲法學，台北：元照，2016 年 3 月三版，頁 762。）

利與反射利益之間值得保護之法律上利益？凡此可能因監獄行刑法所參考之外國立法例不同，而有不同規範之模式及內容。另此等基本問題，係屬與權益相關之實體問題，我國既計畫修正監獄行刑法及相關法規，有關機關亦值得參酌本號及本院釋字第756號解釋之意旨，深思相關實體問題如何定性，及救濟程序如何設計之良策。

二、基本權侵害非顯屬輕微之意義為何

本號解釋認基本權之侵害非顯屬輕微時，始得向法院請求救濟，雖強化提起行政爭訟救濟之門檻，以免濫訴。惟何謂非顯屬輕微，本院解釋雖曾使用「尚屬輕微」（例如本院釋字第564號、第577號及第689號解釋），本號解釋更強調侵害程度係顯屬輕微。另行政訴訟法第229條第2項第4款規定「因不服行政機關所為告誡、警告、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類之輕微處分而涉訟者」，除該法別有規定外，適用簡易訴訟程序，係以輕微處分而涉訟為要件之一。上開規定宜解為尚屬輕微而非顯屬輕微之處分，適用簡易訴訟程序。但顯屬輕微與輕微如何判定，有無客觀合理之判斷標準，尚待推敲。此是否會增添實務上認定之困難度或爭議，因其涉及侵害程度之高低及是否具顯著性，兩者在實務個案認定時，往往不易建立客觀且合理之標準。

三、申訴、訴願與行政訴訟作為行政救濟管道之問題

行政機關所為之處分或處置，若人民認為損害其權利或法律上利益時，許其提出申訴、訴願或行政訴訟。惟就公法上爭議起訴之前，應先經過法院外行政救濟程序，否則不得提起，此乃所謂行政訴訟之先行程序。² 申訴與訴願之程序上關聯性，係採取擇一雙軌併行、任意先行之救濟管道，向為

² 提起行政訴訟依法應先經過行政上處理程序或行政上聲明不服之程序，概有下述類型：(1) 先經訴願程序，(2) 先經聲明異議程序，(3) 特殊人員之行政救濟先行程序（取代訴願程序），(4) 先經請求確認處分無效之程序，(5) 先經協議賠償程序等等。（詳參陳清秀，行政訴訟法，台北：元照，2013年9月六版，頁35-49。）

處分或處置之機關或其監督機關提起申訴，或依訴願法提起訴願。之後，如仍有不服，得依行政訴訟法第4條第1項等規定提起行政訴訟。

本件所涉及之監獄行刑法第6條第1項規定「受刑人不服監獄之處分時，得經由典獄長申訴於監督機關或視察人員。」及同法施行細則第5條第1項第7款規定「監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定。」細釋該等規定，母法監獄行刑法第6條第1項僅係規定得為申訴之救濟管道，實未防阻另提起訴願或行政訴訟之機會。又前開施行細則規定雖稱監督機關對申訴事件有最後之決定，係針對申訴之救濟層級，至監督機關為止。就行政機關之處分或處置提起申訴，係審議其處分或處置之合法性及合目的性。此在訴願程序時，亦如申訴程序一般，係就處分或處置之違法或不當，進行兼具合法性及合目的性之審查，促使相關機關內部反省所為處分或處置之合法性或合目的性。至行政訴訟中之撤銷訴訟，原則上係就公權力機關所為之處分，審理其合法性。換言之，監獄行刑法雖設有申訴制度，但解釋上³，實無禁止另依法提起訴願或行政訴訟之理。⁴因此，本席認為充其量僅能言監獄行刑法第6條第1項規定就訴願或行政訴訟之救濟方式，因未予以明定，而有規範不足⁵之情事，因國家亦有

³ 例如我國司法實務雖採行傳統的特別權力關係理論，而限制受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟，但尚未見諸解釋或判例，毋寧僅是一種司法實務上通行之法律見解。(參照林錫堯、陳春生，本院釋字第653號解釋部分不同意見書。)

⁴ 本院釋字第653號解釋的部分不同意見書亦有類似見解。有謂系爭規定內容與運作功能，容有未符合現代法治國家之要求標準而有待檢討修正之處，但依其文義解釋，均難認其規定內容含有「不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟」之禁止規範。(參照林錫堯、陳春生，本院釋字第653號解釋部分不同意見書。)另有認為系爭法規，從其文義並未明文排除被告之其他救濟管道，因此不能認為與憲法訴訟權保障之意旨有違。系爭法規從法律合憲性解釋原則角度應屬合憲，且本解釋應採取所謂警告性宣示，較能法理一貫。(參照陳春生，本院釋字第653號解釋部分不同意見書。)

⁵ 不足禁止(Untermaßverbot)原則，與過度禁止(Übermaßverbot)原則為對立概念。(相關論述，詳參李建良，論憲法上保護義務與保護請求權之關係——以

保護受刑人之程序基本權之義務，應使其亦得向法院提起救濟，並依正當程序接受公平審判與給予及時有效救濟，故應明定賦予受刑人相關行政爭訴之救濟管道。因此，縱使監獄行刑法或相關法規未明定受刑人在監禁期間，其權利或法律上利益受到監獄之處分或措施侵害，如認有不法或不當之情事，得依訴願法或行政訴訟法等法規，請求行政救濟，實不宜限縮解釋或目的性限縮現行監獄行刑法第6條及同法施行細則第5條第1項第7款之規定，而逕認現行監獄行刑法及相關規定，係不許受刑人有依法向法院提起訴訟尋求救濟之機會。退而言之，縱使認為前開規定與憲法保障訴訟權之意旨不符，亦宜僅就監獄行刑法施行細則第5條第1項第7款有關「最後決定」之規定，認為違憲，至於監獄行刑法第6條第1項關於賦予受刑人申訴之救濟管道部分，宜認為其並不違憲。

四、訴訟救濟管道之設計細節係屬立法形成自由之裁量範疇

本號解釋明確表示，於修法完成前，受刑人認其權益受到侵害時，得於申訴決定書送達後30日之不變期間內，逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。或許基於考量如未明確指明其訴請救濟之法院，恐未來對救濟法院之管道，引發實務上不必要爭議。惟對於受刑人權益之限制，可能係因刑罰之執行，⁶此階段屬於司法之行政處分，⁷可能

「不足禁止原則」的論證構造為中心，載於李建良，人權思維的承與變——憲法理論與實踐〔四〕，台北：新學林，2010年9月1版1刷，頁171以下。）

⁶ 裁判之執行程序屬於廣義刑事訴訟程序之一部分，且為刑事訴訟之最終程序。（蔡墩銘，刑事訴訟法論，台北：五南，2002年10月五版，頁652。）裁判之執行原非訴訟程序之一環，而屬於廣義刑事訴訟之一部，因現制將裁判執行規定於刑事訴訟法中，以執行程序稱之。（參照林永謀，刑事訴訟法釋論（下冊），2007年9月初版，頁277。）

⁷ 本院釋字第681號解釋認最高法院中華民國93年2月份庭長法官聯席會議決議：「假釋之撤銷屬刑事裁判執行之一環，為廣義之司法行政處分，如有不服，其救濟程序，應依刑事訴訟法第四百八十四條之規定……。」部分，並未剝奪人民就撤銷假釋處分依法向法院提起訴訟尋求救濟之機會，與憲法保障訴訟

被解為向普通法院聲明異議。⁸如係監獄行刑之後續階段，進行受刑人之監禁、教化、處遇等，此時由監獄主管所為處分、處置或其他公權力措施，干預或侵害受刑人之權利或法律上利益，性質上如認屬於矯正機構所為之行政處分，則可能被解為向行政法院提起行政爭訟，由行政法院管轄。至於行政爭訟所適用之程序，如係屬於簡易訴訟事件，如前所述，適用行政訴訟簡易程序（行政訴訟法第229條以下參照），以期盡速作出決定。否則，如待受刑人已出獄，始作出是否勝訴之裁判，雖事後總算斷其是非曲直，但遲來正義，恐失其實益。惟於修法完成前，如前所述，監獄對受刑人所為之處分或措施，或有認屬司法行政處分，或有認屬一般行政處分，如屬後者而又係非屬輕微處分而涉訟之事件，是否均依本號解釋仍認應適用行政訴訟簡易程序，或是不再適用簡易訴訟程序，而改為適用一般行政訴訟程序，此等訴訟程序之設計及適用，實有再思考之必要。

綜上，本號解釋仍留下不少尚待確定之問題，尤其如認為訴訟救濟管道之設計細節，係屬立法形成自由之裁量範疇，⁹本號解釋於最後卻又指明相關案件之審理，準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定，雖有特殊考量，亦即擬透過本號

權之意旨尚無牴觸。

⁸ 假釋屬刑之執行之一環，我國刑事法學說及實務向來以此為理由，基於刑之執行基本上係屬「有罪判決所宣告之刑罰是否應予實現」之問題，就事務性質及法律整體規範體系而言，認為假釋或撤銷假釋之要件、程序應由刑法或刑事訴訟法加以規範，始為合理。（參照林子儀、許玉秀，本院釋字第681號解釋協同意見書。）

⁹ 憲法第16條規定有關訴訟權，本院釋字第416號解釋認「此項權利應如何行使，憲法並未設有明文，自得由立法機關衡量訴訟事件之性質，為合理之規定。」，及第418號解釋曾闡釋「訴訟救濟，究應循普通訴訟程序抑依行政訴訟程序為之，則由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計。」由此可見，訴訟權行使及訴訟救濟程序等決定，給予立法自由形成之空間。又釋字第416號解釋理由書首段文字除對訴訟權給予定義之外，同時宣示一項意旨：訴訟權的制度設計，立法機關享有相當充分的自由形成空間。（參照吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，2015年9月增訂3版，頁276。）

解釋，藉由準用方式，填補現行法律之不足或漏洞。惟此仍屬暫時之權宜措施，有關監獄處分或其他管理措施，採行何種救濟程序為妥，未來在立法設計上，另宜通盤詳加檢討，並以法律明定之，以期建立完善之受刑人訴訟救濟制度。

部分協同意見書

林俊益大法官 提出

壹、前言

本件解釋係【受刑人司法救濟案】。

本件解釋併案審理5件聲請案，均涉及受刑人不服監獄處分或其他管理措施¹之申訴決定，不許受刑人向法院請求救濟，是否抵觸憲法疑義，有其共通性而併案審理。

本件解釋之審查客體，係監獄行刑法第6條規定：「（第1項）受刑人不服監獄之處分，得經由典獄長申訴於監督機關或視察人員。但在未決定以前，無停止處分之效力。（第2項）典獄長接受前項申訴時，應即時轉報該管監督機關，不得稽延。（第3項）第1項受刑人之申訴，得於視察人員蒞監獄時逕向提出。」（下稱系爭規定一）及同法施行細則第5條第1項第7款規定：「受刑人不服監獄處分之申訴事件，依左列規定處理之：……七、監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定。」（下稱系爭規定二）就此二規定合併觀察，其不許受刑人向法院請求救濟，是否侵害受刑人受憲法保障之訴訟權？

本件解釋之主要爭點如下：（1）受刑人有無司法救濟權？（2）如採肯定說，其與一般人民之司法救濟權，有無不同？（3）如有不同，其理論基礎為何？（4）依何種程序請求法院救濟，尊重相關機關之立法形成自由，但修法完成前，應否給予過渡時期之救濟？（5）如給予救濟，究應依刑事訴訟法向刑事法院或依行政訴訟法向行政法院請求救濟？

本件釋字第755號解釋，有3項宣示：

¹ 例如，違規懲處、強制保管原子筆、限制寄發賀卡、刪除陳情書、臨時取消教化活動、變更午晚餐菜色、要求受刑人支付餐具清潔用品費用及申請外役監審查未獲選。

1. **部分違憲**：系爭規定一及二不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，² 於（1）逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，（2）不法侵害受刑人憲法所保障之基本權利，（3）侵害非顯屬輕微（下稱**司法救濟權 3 要件**）時，得向法院請求救濟之**部分**，逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。
2. **定期檢討修正**：相關機關至遲應於本解釋公布之日起 2 年內，依本解釋意旨檢討修正監獄行刑法及相關法規，就受刑人及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範。
3. **過渡時期之救濟**：修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得於申訴決定書送達後 30 日之不變期間內，逕³ 向監獄所在地之地方法院⁴ 行政訴訟庭起訴，請求救濟。其案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序⁵ 之規定，並得不經言詞辯論。

97 年 12 月 26 日，本院釋字第 653 號解釋打破特別權力關係，給予沉重的一擊，9 年後，106 年 12 月 1 日，本件解釋，肯認受刑人之司法救濟權，擺脫特別權力關係之桎梏，自本件解釋公布之日起，立

² 系爭規定一僅明定受刑人不服監獄之「處分」，易被誤會僅限於行政處分，受刑人僅得提起撤銷之訴尋求救濟。然現行行政訴訟法已設有包括一般給付之訴在內之各種訴訟類型得資運用，且依行政訴訟法第 2 條規定，公法上爭議，除法律別有規定外，均得提起行政訴訟。故本件解釋擴及於「其他管理措施」，指除行政處分以外之其他公權力措施，受刑人亦同得向行政法院尋求救濟，以符實際需要。

³ 「逕」向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，意即不必再經訴願程序，併此敘明。

⁴ 行政訴訟法規定之第一審程序，可能係高等行政法院通常訴訟程序（第 104 條之 1 以下規定參照），可能係地方法院行政訴訟庭簡易訴訟程序（第 229 條以下參照），為杜爭議，爰指定由地方法院行政訴訟庭為第一審。

⁵ 因為行政訴訟法規定第一審由地方法院行政訴訟庭審判之情形，有簡易訴訟程序（第 229 條以下之規定參照）及交通裁決事件訴訟程序（第 237 條之 1 以下之規定參照），為杜爭議，乃特別明定準用簡易訴訟程序之規定。

即改變目前司法實務，使受刑人之司法救濟權得以實現，摧毀被稱為「我國特別權力關係之最後堡壘」——監獄，樹立憲法保障人權的新里程碑。再創新局，影響深遠！

對於本件聲請之解釋結論，本席敬表支持，然因解釋理由仍有值得補充說明之處，爰提出部分協同意見書，以為補充。

貳、本件解釋之背景說明

一、受羈押被告之司法救濟權：從無到有

本院釋字第 653 號解釋，宣告羈押法第 6 條及同法施行細則第 14 條第 1 項之規定，「不許」受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之部分，⁶與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違，相關機關至遲應於解釋公布之日起 2 年內，依解釋意旨，檢討修正羈押法及相關法規，就受羈押被告及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範。

不料過了 3 年，仍未完成修正，羈押法之主管機關法務部，為因應本院釋字第 653 號解釋意旨，確保受羈押被告之訴訟權，乃以 100 年 12 月 9 日法授矯字第 1000200150 號函，通令各矯正機關，有關受羈押被告申訴之救濟，應循送法院刑事庭處理之程序辦理，不受現行羈押法及其施行細則之約束。值得注意者，上開函示，法院並不受其拘束。

由於相關法規仍遲未修正，本院乃於 103 年 5 月 16 日作成釋字第 720 號解釋，指明在相關法規修正公布前，受羈押被告對有關機關之申訴決定不服者，應許其準用刑事訴訟法第 416 條等有關準抗告之規定，向裁定羈押之法院請求救濟。為此，法務部乃以 103 年 5 月 27 日法矯署綜字第 10302001900 號函，再度通令各矯正機關，受羈押被告對於申訴決定不服者，應依刑事訴訟法第 416 條等有關規定，提

⁶ 釋字第 653 號解釋之審查客體，包括羈押法第 6 條第 1 項、第 2 項及同法施行細則第 14 條第 1 項第 1 款至第 7 款，真正違憲者，係「不許」受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之「部分」，故宣告上開條文部分違憲。

起準抗告。

二、受刑人之司法救濟：本號解釋公布前尚無救濟之途

就系爭規定一及二合併觀察，監督機關對受刑人之申訴事件有最後之決定，故受刑人對監督機關之申訴決定，不得再向法院請求救濟。法務部受到本院釋字第 653 號解釋之影響，曾於 101 年 4 月 5 日以法矯署綜字第 10101609910 號函，及於 101 年 11 月 7 日再以法矯署綜字第 10101194401 號函，二次通令各矯正機關，在監獄行刑法修正草案完成立法前，有關受刑人申訴之救濟，**不受系爭規定二之拘束，亦即不限制受刑人向法院提起訴訟請求救濟**。此後，受刑人如向法院請求救濟，各矯正機關不再禁止，而係轉送受刑人擬訴請救濟之法院。雖如是，但上開函示，法院仍不受其拘束。

又所謂法院，究何所指？

如受刑人向刑事法院請求救濟者，刑事法院通說見解認為：「受刑人在監獄所受之處遇或處分，包括為拘束人身自由、受刑人健康與安全、監獄管理、矯治等目的，所為之必要措施，與檢察官有關執行指揮及執行方法無關，監獄之處遇或處分之救濟，**應屬行政爭訟之性質**。」「刑事法院對判決確定後刑之執行，包括監獄對受刑人之管理、處分情形，於檢察官簽發執行指揮書將受刑人發監執行，即已脫離審判權範圍，刑事法院既非監獄監督機關，自無權審究監獄及其主管機關所為之處分。」（最高法院 106 年度台抗字第 164 號裁定參照）。

反之，如受刑人向行政法院請求救濟者，行政法院通說見解則認為：刑法對於刑罰之具體執行方法並未規定，而係由刑事訴訟法、監獄行刑法及行刑累進處遇條例加以規範，監獄依監獄行刑法 第 20 條對於受刑人所為累進處遇措施，係為促其改悔向上，適於社會生活，應分為數個階段，以累進方法處遇之，就剝奪人身自由之刑罰而言，乃執行法律因

其人身自由受限制而連帶課予之其他處遇方式，連同執行死刑前之剝奪人身自由，均屬國家基於刑罰權之刑事執行之一環，其目的在實現已經訴訟終結且確定的刑罰判決內容，並未創設新的規制效果，**自非行政程序法所規範之行政處分**，受刑人「不得」循一般行政救濟程序提起訴願及行政訴訟（本件聲請人三及四之原因案件最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決、105 年度裁字第 1249 號裁定及非聲請原因案件之 106 年度裁字第 1908 號裁定參照）。

本席認為，法務部係監獄行刑法施行細則之主管機關，既認為系爭規定二所定「最後之決定」並無拘束力，為何不速把系爭規定二刪除或修正？僅表面上、形式上發函、再發函各矯正機關，允許受刑人向「法院」提起訴訟請求救濟？等到受刑人依其意旨向刑事法院請求救濟時，刑事法院則認為：**此乃行政爭訟性質**。受刑人轉向行政法院請求救濟，行政法院又以：監獄處置並非行政程序法所規範之行政處分，且刑事執行監督機關對於受刑人申訴事件有**最後之決定權**（法務部係最終監督機關），該處分符合刑罰執行性質及實現刑罰內容，**不能提起行政爭訟，又轉回監督機關有「最後之決定」**之系爭規定二。繞了一圈，又回到原點，受刑人之司法救濟權成為刑事法院與行政法院間之司法皮球，踢來踢去，人民何辜，足徵系爭規定二對於受刑人之限制有多大！

行文至此，深深感受到人民投訴無門之痛苦！何以致之？此豈係號稱人民的司法所應有之作為？人民實在無法理解？！

參、本件解釋之特色

為實踐憲法保障人權之意旨，解決受刑人投訴無門之苦，本件解釋至少展現 3 項特色如下：

1. 繼本院釋字第 653 號解釋及第 691 號解釋相繼打破特別權力關係，依序肯定受羈押被告之司法救濟權及受刑人對否准假釋之

司法救濟權之後，本件釋字第 755 號解釋，再度揚棄特別權力關係，肯定受刑人之司法救濟權。

2. 再度重申有權利即有救濟之憲法原則，一般人民受憲法保障之基本權利，不得僅因身分之不同即予以剝奪，⁷ 原則上，受刑人亦有之，⁸ 監獄處分或其他管理措施，具備司法救濟權 3 要件者，受刑人有權向法院請求救濟。
3. 自本解釋公布之日起，在修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認為符合司法救濟權 3 要件者，得向地方法院行政訴訟庭提起「行政訴訟」，獲得「及時」、「有效」之救濟。不必等修法完成，本件解釋立即改善受刑人無法向法院請求救濟之窘境（從無到有），發揮立竿見影之效！

肆、審查客體之檢討：採合併觀察法

關於系爭規定之審查，因審查方法不同，結論可能有所不同，茲分別說明如下：

一、單獨審查系爭規定一

系爭規定一有 3 項，第 1 項規定，賦予受刑人有申訴權，得經由典獄長申訴於監督機關或視察人員；第 2 項規定典獄長負有應將申訴即時轉報於該管監督機關之義務；第 3 項規定受刑人得不經典獄長之轉報，逕向視察人員申訴之時機。本席認為，如單獨審查系爭規定一，依文義解釋觀之，系爭規定一並無任何隻字片語限制或禁止受刑人向法院請求救濟，有無違反憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，值得商榷。⁹

⁷ 本件解釋之解釋理由第 2 段特別指出，不得僅因身分之不同即予以剝奪。所謂剝奪，係指毫無向法院提起訴訟請求救濟之可能性。本解釋之爭點即在於，是否得僅因受刑人之身分，即剝奪其向法院請求救濟之權。

⁸ 人性尊嚴普世價值，縱受刑人亦應同享，除行刑目的必要外，基本人權應受保障。

⁹ 類似爭議，於本院釋字第 653 號解釋亦發生過，詳請參閱該號解釋，許宗力大法官提出之協同意見書（採違憲說）、林錫堯大法官及陳春生大法官共同提出之部分不同意見書（採合憲說）。

二、單獨審查系爭規定二

系爭規定二明定：「監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定」，監督機關對申訴事件之處理有最後之決定，受刑人不得對該申訴決定再聲明不服，當然更不得再向法院請求救濟，剝奪受刑人受憲法保障之訴訟權。單獨審查系爭規定二，以施行細則位階之一款規定，剝奪受刑人受憲法保障之訴訟權，有無違反法律保留原則？

按對於憲法所保障人民基本權利之限制，須以法律或法律具體明確授權之命令定之，始無違憲法第 23 條之法律保留原則；若僅屬執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範（本院釋字第 443 號解釋參照）。本席認為，單獨審查系爭規定二，不許受刑人向法院請求救濟，係剝奪受刑人受憲法保障之訴訟權，而非技術性或細節性次要事項。如前所述，系爭規定一既無明文規定不得向法院請求救濟，且監獄行刑法亦無具體明確授權主管機關訂定命令予以規範，系爭規定二顯已違反憲法第 23 條之法律保留原則。

三、合併觀察系爭規定一及二

本席認為，本院釋字第 653 號解釋，合併觀察羈押法第 6 條及同法施行細則第 14 條第 1 項（共有 7 款），參酌羈押法第 6 條係制定於民國（下同）35 年間及羈押法施行細則訂定於 65 年間受到特別權力關係桎梏之歷史背景因素（本院釋字第 653 號解釋理由參照），採立法解釋及歷史解釋法，認該二條文規定中不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之「部分」，違反憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，而宣告違反之「部分」違憲。

多數意見認為，本件釋字第 755 號解釋之解釋客體，與本院釋字第 653 號解釋之客體類似，自應採相同之解釋方法，就系爭規定一及二合併觀察，參酌系爭規定一及二制定或訂

定時受到特別權力關係桎梏之歷史背景因素，認系爭規定一及二中，「不許」¹⁰受刑人向法院請求救濟之部分，如屬於：

1. 具備前揭司法救濟權 3 要件者，該部分逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。

2. 不具備前揭司法救濟權 3 要件者，該部分尚無違憲。

多數意見，合併審查系爭規定一及二，認系爭規定一之母法不許受刑人向法院請求救濟，故系爭規定二不許受刑人向法院請求救濟，並無違反法律保留之問題。對此種合併觀察之處理方式，本席表示贊同。

茲將上開審查結果，表示如下：

【系爭規定一及二剝奪受刑人司法救濟權之違憲審查結果分析表】

	審查客體	審查結果
監獄處分 或其他管 理措施	系爭規定一及二 許受刑人申訴部分	不論是否具備司法救濟權 3 要件，均得申訴，尚無違憲。
	系爭規定一及二 不許受刑人向法院請求救濟部 分	具備司法救濟權 3 要件者之 部分，違憲。
		不具備司法救濟權 3 要件者 之部分，尚無違憲。
司法救濟權 3 要件：		
1. 逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍。		
2. 不法侵害其憲法所保障之基本權利。		
3. 侵害非顯屬輕微。		

伍、再度揚棄特別權力關係

受刑人因刑之執行而拘禁於監獄，人身自由及因人身自由受限制

¹⁰ 多數意見合併觀察系爭規定一及二，認定系爭規定一「限制」受刑人向法院請求救濟部分違憲，故解釋文謂：不許受刑人……得向法院請求救濟（本院釋字第 684 號解釋，則謂尚「無許」其提起行政爭訟之餘地）。反之，如認為系爭規定一消極不作為，「未規定」受刑人得向法院請求救濟，則解釋文應改為：「未許」受刑人……得向法院請求救濟。

而影響之其他憲法所保障之權利（例如居住、遷徙、職業、集會自由等），當然受到限制；如有褫奪公權時，更依法限制其為公務員或公職候選人之資格（刑法第 36 條規定參照）。此外，受刑人是否亦受憲法之保障？其受憲法保障之基本權利，是否亦受到限制？

按我國憲法第 2 章保障人民之權利，並未明文排除受刑人，且憲法第 7 條又規定，中華民國人民，無論男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。是以受刑人當然受憲法之保障。此外，公民與政治權利國際公約第 2 條第 1 項亦規定：「本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。」另可參酌聯合國大會 1990 年 12 月 14 日 A/RES/45/111 號決議通過之受監禁者待遇基本原則（Basic Principles for the Treatment of Prisoners）第 5 點規定：「**除可證明屬監禁所必要之限制外，所有受監禁者均保有其在世界人權宣言，以及（如各該國為後列公約之締約國者）經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約及其任擇議定書所規定之人權及基本自由，並包括聯合國其他公約所規定之其他權利。**」由此可知，除執行自由刑之本質所使然而必須剝奪受刑人之自由及相關自由權利外，受刑人其他受憲法所保障之基本權利，仍應受保障（另有公民與政治權利國際公約第 10 條規定¹¹及聯合國人權事務委員會第 21 號一般性意見¹²可資參照）。

¹¹ 第 10 條第 1 項規定：「自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。」第 3 項前段規定：「監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悔悟自新，重適社會生活為基本目的。」

¹² 第 21 號一般性意見：自由被剝奪之人的人道處遇（《公約》第 10 條）……2. 《公民與政治權利國際公約》第 10 條第 1 項適用於**根據國家法律和公權力而被剝奪自由並被關在監獄、醫院（特別是精神（專）科醫院）、收容所或矯正機構或其他地方的任何人**。締約國應確保在屬其管轄的**所有受拘禁人的機構和設施**內遵循該項所規定的原則。3. 第 10 條第 1 項為締約國規定了對那些因自由被剝奪而極易受害者而承擔的一項積極義務，並補充了《公約》第 7 條所載的禁止酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格之處遇或懲罰規定。因此，不僅不得以違反第 7 條的方式對待被剝奪自由者，包括不得對其進行醫學或科學實驗，而且不得使其遭受與喪失自由無關的任何困難或限制。**如同自由的人一樣，必須保障這些人的尊嚴得到尊重**。喪失自由者除在封閉環境中不可避免須受的限制

然而目前我國現狀，監獄人權一直未能受到社會大眾與主流民意之正視，在應報觀念之主導下，總是認為受刑人係罪有應得，少有同情，短時間要改變觀念，尚有困難。尤其是，長久以來，受羈押被告及受刑人一直與公務員、軍人及學生被視為特別權力關係之對象，¹³實務上認為，除法律有明文規定外，監獄管理人員為達成監獄行刑之目的，得依監獄行刑法施行細則限制或剝奪受刑人之基本權利，受刑人有容忍服從義務，而不得向法院請求救濟。然而此種特別權力關係，嚴重悖離人權理念，不符現代法治國原則之要求，隨著時代之演進，特別權力關係日見傾頹，逐漸動搖，終遭逐一揚棄，自 73 年 5 月 18 日本院釋字第 187 號解釋後，盤據我國半世紀之久之特別權力關係，逐漸化為歷史的灰燼！

97 年本院釋字第 653 號解釋，僅宣告羈押法第 6 條及同法施行細則第 14 條第 1 項規定，不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之部分違憲，受限於聲請釋憲之審查客體，而未能論及受刑人之司法救濟權。迄今公布本件釋字第 755 號解釋，宣告系爭規定一及二，具備司法救濟權 3 要件者，不許受刑人向法院請求救濟之部分違憲，此雖係 97 年間可得預期之應有作為，¹⁴ 然前後相距 9 年，實在太久了！

回顧歷史，系爭規定一係 34 年 12 月 29 日制定，35 年 1 月 19 日公布，36 年 12 月 14 日施行，其後僅對受理申訴機關之名稱予以修正（由監督官署修正為監督機關）。而系爭規定二則係於 64 年 3 月 5 日訂定發布，其後施行細則雖歷經多次修正，但系爭規定二並未有所變動。考其立法之初所處時空背景，係認受刑人與監獄之關係屬特別

外，享有《公約》規定的所有權利。4. 以人道和尊重人格的方式對待喪失自由者是一項基本和普遍適用的通則。因此，這項規則的適用絲毫不取決於締約國現有的物質資源水準。必須不加任何區別地適用這項規則，不論種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分。

¹³ 參照翁岳生，論特別權力關係之新趨勢，收錄於氏著，行政法與現代法治國家，79 年 9 月 11 版，頁 155。

¹⁴ 李震山大法官於釋字第 653 號解釋提出之部分協同意見書，早已指出訴訟權保障應由受羈押被告擴及於受刑人，相關機關不應「推一下、才動一下」。

權力關係，如對監獄之處分或其他管理措施有所不服，僅能經由申訴機制尋求救濟，並無得向法院提起訴訟請求司法審判救濟之權利。司法實務多數見解（例如本件原因案件之最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決，前引最高行政法院 106 年度裁字第 1908 號裁定參照），亦基於此種理解，歷來均認受刑人不服監獄處分或其他管理措施，僅得依上開規定提起申訴，不得再向法院請求救濟。本件解釋，與釋字第 653 號及釋字第 691 號解釋意旨相同，亦認申訴在性質上屬機關內部自我省查糾正之途徑，與得向法院請求救濟之訴訟審判並不相當，自不得完全取代向法院請求救濟之訴訟制度。就系爭規定一及二合併觀察，其中具備司法救濟權 3 要件者，**不許受刑人向法院請求救濟之部分**，與憲法第 16 條規定保障人民訴訟權之意旨有違，宣告該部分違憲，再度揚棄特別權力關係！¹⁵

陸、受刑人司法救濟權應具備 3 要件之理論基礎

本院釋字第 653 號解釋解釋文，雖僅釋示受羈押被告得向法院提起訴訟請求救濟，表面上初步觀之，似未設任何條件限制，然依解釋理由述及「受羈押被告如認執行羈押機關對其所為之不利決定，**逾越達成羈押目的或維持羈押處所秩序之必要範圍，不法侵害其憲法所保障之權利**，自應許其向法院提起訴訟請求救濟」等語觀之，實際上，仍應具備司法救濟權 2 要件。本件解釋，援引本院釋字第 653 號解釋之先例，亦認就監獄處分或其他管理措施，如具備司法救濟權 3 要件，受刑人始得向法院請求救濟。前後相較，後者之限制多一要件，限制稍嚴。茲再敘述其理論基礎如下：

一、逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍

關於受羈押被告之司法救濟權，本院釋字第 653 號解釋釋示，刑事被告受羈押後，為**達成羈押之目的及維持羈押處所秩序之必要**，其人身自由及因人身自由受限制而影響之其他憲法所保障之權利，固然因而依法受有限制，惟於此範圍之外，基於無罪推定原則，受羈押被告之憲法權利之保障與

¹⁵ 不服申訴可訴訟，監獄人權有保障；接軌國際有進步，再接再厲會更好！

一般人民所得享有者，原則上並無不同（本院釋字第 653 號解釋理由參照）。是以受羈押被告不服看守所之處分或處遇，得向法院請求救濟，亦以上開處分或處遇，**逾越達成羈押之目的及維持羈押處所秩序之必要範圍為要件。**

至於受刑人之司法救濟權，依監獄行刑法第 1 條規定：「徒刑、拘役之執行，以使受刑人改悔向上，適於社會生活為目的。」受刑人入監後，受到監禁、嚴密戒護（監獄行刑法第 3 章監禁、第 4 章戒護），其人身自由當然遭受限制，附帶造成其他自由權利（如居住、遷徙、職業、集會、家庭……等自由）亦受到限制。鑑於監獄為具有高度目的性之矯正機構，¹⁶ 為使監獄能達成監獄行刑之目的（含維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇、避免受刑人涉其他違法行為等），**監獄對受刑人得為必要之管理措施，司法機關應予較高之尊重。**是以監獄處分或其他管理措施，**是否逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍**，即成為受刑人司法救濟權之第 1 要件。如未逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，諸如調查程序、戒護管理、作業分派、教化安排及總務事務等，與刑罰之執行無重大影響，屬於監獄內部行政管理之範疇，司法機關應予較高之尊重，理應限制受刑人後續之司法救濟，無須司法權之介入，即不得向法院請求救濟。

二、不法侵害受刑人憲法所保障之基本權利

除上開基於達成監獄行刑目的所必要之範圍而對受刑人之自由加以限制外，其他人性尊嚴、身體權、健康權、醫療照護權、平等權、表現自由、秘密通訊自由、宗教信仰自由、生存權、財產權……等自由權利，以及訴願權、訴訟權等，則未必隨受刑人入監執行喪失人身自由而當然應受限制或剝奪。基於憲法保障人民訴訟權之意旨，本於有權利即有救濟

¹⁶ 監獄行刑法第 20 條第 1 項前段規定，對於刑期 6 月以上之受刑人，為促其改悔向上，適於社會生活，應分為數個階段，以累進方法處遇之。

之憲法原則，對憲法所保障之基本權利，¹⁷ 不得僅因身分之不同即予以剝奪（即毫無向法院請求救濟之可能），故以不法侵害受刑人憲法所保障之基本權利，作為司法救濟權之第2要件。

三、侵害非顯屬輕微

監獄處分或其他管理措施，雖侵害受刑人憲法所保障之基本權利，惟如侵害「顯屬」輕微，達到足以忽略之程度者，即欠缺權利保護必要，基於侵害微量不受保障之原則（或稱法益侵害輕微性法則），則不予保障，避免過多欠缺權利保護必要之案件，癱瘓司法程序之正常運作，¹⁸ 故以侵害非顯屬輕微，作為司法救濟權之第3要件。

綜上，茲將受羈押被告與受刑人之司法救濟權比較，表示如下：

【受羈押被告與受刑人之司法救濟權對照表】

	受羈押被告之司法救濟權	受刑人之司法救濟權
相應解釋	本院釋字第 653 號解釋	本院釋字第 755 號解釋
適用對象	看守所之處分或處遇	監獄處分或其他管理措施
適用要件	1. 逾越達成羈押目的或維持羈押處所秩序之必要範圍。 2. 不法侵害其憲法所保障之權利。	1. 逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍。 2. 不法侵害其憲法所保障之基本權利。 3. 侵害非顯屬輕微。
救濟程序	尊重立法形成自由	尊重立法形成自由

¹⁷ 向來本院解釋闡示憲法第 16 條訴訟權保障之內涵時，均謂憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其「權利」遭受侵害時，有請求法院救濟之權利（例釋字第 243 號及第 396 號解釋）。但本院釋字第 736 號解釋，擴大訴訟權之保障範圍而謂：憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其「權利或法律上利益」遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。本院釋字第 653 號解釋，以受羈押被告如認執行羈押機關對其所為之不利決定，不法侵害其「憲法所保障之權利」者，得向法院提起訴訟尋求救濟。本件釋字第 755 號解釋所涉之受刑人，情形較接近末者，因此受刑人僅於其「憲法所保障之基本權利」遭受侵害時，始有請求法院救濟之權利。

¹⁸ 欠缺權利保護必要之要件，普遍適用於所有訴訟案件。

過渡階段之救濟程序	修法完成前，準用刑事訴訟法第 416 條等有關準抗告程序之規定，向為羈押裁定之法院提起準抗告請求救濟（釋字第 720 號解釋）。	修法完成前，準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定，向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴請求救濟。
理論基礎	受羈押被告係未決之人，基於無罪推定原則，原則上，除為羈押目的及維持押所秩序所必要之範圍外，受刑人與一般人同受憲法基本權利之保障。	受刑人係已決之人，必須依監獄行刑法入監執行。原則上，除為達成監獄行刑目的所必要之範圍外，受刑人受憲法保障之基本權利，仍應受保障。此外，另基於 侵害微量不受保障之原則 ，避免過多欠缺權利保護必要之案件，癱瘓司法程序之正常運作。

柒、過渡時期受訴法院之確定

人民向法院請求救濟，應依何種程序向何法院請求救濟，應由相關機關衡量訴訟案件之種類、性質、訴訟政策目的及司法資源之有效配置等因素，就訴訟救濟應循之審級、程序及相關要件，制定相關之法律規範。是以關於受羈押被告及受刑人之司法救濟法院，原則上，尊重立法形成自由。

惟因立法延宕多時，影響人民受憲法保障訴訟權之實現甚鉅，殊有必要於修法完成前，先行給予受羈押被告及受刑人及時有效之救濟。本院釋字第 720 號解釋釋示：在相關法規修正公布前，受羈押被告對有關機關之申訴決定不服者，許其準用刑事訴訟法第 416 條等有關準抗告之規定，向裁定羈押之法院請求救濟。

基於上開理由及法務部一再函示系爭規定二不具拘束力，為避免受刑人之司法救濟權成為刑事法院與行政法院間之司法皮球，影響受

刑人之司法救濟權，本件釋字第 755 號解釋爰釋示：修法完成前，受刑人就監獄之處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得於申訴決定書送達後 30 日之不變期間內，逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。其案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定，並得不經言詞辯論。

本席基於下述理由，支持多數意見之見解：1. 監獄對受刑人之處分或其他管理措施，性質上皆係為達成監獄行刑目的而為之行政行為；2. 申訴制度係使執行監禁機關有自我省察、檢討改正其所為決定之機會（本院釋字第 653 號解釋參照），與訴願¹⁹之性質相當；3. 對申訴決定聲明不服請求救濟，具有行政爭訟之性質；4. 行政訴訟法第 2 條²⁰以下規定公法爭議依行政訴訟法解決（本院釋字第 691 號解釋理由參照）；5. 行政訴訟法第 130 條之 1²¹設有視訊審判之完善規定。

本席在此特別籲請相關主管機關，對受刑人因行使司法救濟權所生案件量之增加，加重地方法院行政訴訟庭法官的辦案負荷，應提供

¹⁹ 本院釋字第 243 號解釋：該公務員已依法向該管機關申請復審及向銓敘機關申請再復審或以類此之程序謀求救濟者，相當於業經訴願、再訴願程序，如仍有不服，應許其提起行政訴訟，方符有權利即有救濟之法理。

²⁰ 行政訴訟法第 2 條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」

²¹ 行政訴訟法第 130 條之 1 規定：當事人、代理人之所在處所或所在地法院與行政法院間，有聲音及影像相互傳送之科技設備而得直接審理者，行政法院認為適當時，得依聲請或依職權以該設備審理之。前項情形，其期日通知書記載之應到處所為該設備所在處所。依第一項進程序之筆錄及其他文書，須陳述人簽名者，由行政法院傳送至陳述人所在處所，經陳述人確認內容並簽名後，將筆錄及其他文書以電信傳真或其他科技設備傳回行政法院。第一項之審理及前項文書傳送之辦法，由司法院定之。

反觀，刑事訴訟法僅就證人之訊問，於第 177 條規定：「證人不能到場或有其他必要情形，得於聽取當事人及辯護人之意見後，就其所在或於其所在地法院訊問之。前項情形，證人所在與法院間有聲音及影像相互傳送之科技設備而得直接訊問，經法院認為適當者，得以該設備訊問之。當事人、辯護人及代理人得於前二項訊問證人時在場並得詰問之；其訊問之日時及處所，應預行通知之。第二項之情形，於偵查中準用之。」經比較前後二法規，應以行政訴訟法之規定較為周延，有利受刑人司法救濟權之行使。

全方位周全的必要協助（人力及物力等），及早規劃，周詳準備，妥適因應。

捌、結論

本院自 73 年 5 月 18 日作成釋字第 187 號解釋以來，基於憲法保障人民訴訟權之意旨，依有權利即有救濟之憲法原則及法律保留原則，陸續針對公務員與國家間、學生與學校間、軍人與軍隊間、受羈押被告與看守所間、受刑人就否准假釋案與法務部間之法律關係，強調憲法保障人民之訴訟權，不得僅因身分之不同即予以剝奪，作出諸多打破特別權力關係具有正面貢獻之解釋（本院釋字第 201 號、第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 312 號、第 323 號、第 338 號、第 382 號、第 430 號、第 462 號、第 653 號、第 684 號、第 691 號、第 736 號）。本院今日公布本件釋字第 755 號解釋，肯定受刑人之司法救濟權，再度揚棄特別權力關係，樹立我國人權保障史上另一個新里程碑！對未來法治的正面發展，勢必產生重大且深遠的影響！

協同意見書

許宗力大法官 提出

為何我們要關心受刑人的人權？

長期以來，台灣社會不解於司法體系為何要保護「壞人」；對於違法亂紀而侵擾、甚至摧毀他人人生的犯罪者，法官為何不願治亂世用重典，反而選擇「與魔鬼為伍」，不厭其煩地強調程序正義的重要性。在社會安全秩序與人權保障之間，法官的價值判斷往往與多數善良國民的法感情有落差，這或許是當前社會人民對司法信任低落的重要原因之一。

本件解釋多數意見認為受刑人在監獄中所受處分或其他管理措施，如侵害其憲法基本權利，應有權向法院請求救濟。本席贊同多數意見延續過往解釋，進一步刨除監所中特別權力關係的餘燼。然而，這似乎更加坐實了司法獨厚「壞人」人權保障的社會觀感。為免司法公信力因此持續探底，本席有義務向國人說明大法官為何關注受刑人人權的進一步理由。爰提出以下五點協同意見予以補充。

一、受刑人只是穿「囚服」的國民，並非憲法基本權保障的「棄民」

依照憲法權利義務篇章規定，基本權保障應普遍適用於所有人民身上，沒有例外，不因身分不同而有基本權保障有無之分。因此，我們應該有一基本認識，受刑人人身自由雖被限制在監獄之中，但並未因此就被憲法放逐而成為不受基本權保障的「棄民」或「化外之民」，他（她）只是穿囚服的國民，而不是「非國民」。因此，受刑人基於同受憲法基本權保障的（穿囚服）國民身分，在監禁期間，其所擁有各種基本權利中，除人身自由遭受限制，以及附帶造成其他自由權利的當然限制外，其他憲法所保障之基本權利，監獄如欲加以限制，仍需符合目的正當，手段合乎比例性的憲法要求（憲法第23條）。例如書信檢查，限制其秘密通信自由；禁止接見家人，限制其家庭權；施用戒具，限制其不可侵犯的身體權，均需符合憲法比例原則的要求，不得恣意。這是國家應忠實履行而不得恣意妥協、棄守的憲法誠命。

受刑人基於基本權，除了可以防禦來自國家的恣意侵犯外，若監所內的生活條件未能符合基本人類需求而侵害其人性尊嚴，譬如欠缺足夠的食物及飲水、乾淨的生活空間、適足的醫藥及心理健康照護等等，受刑人也有權向國家主張所涉人性尊嚴基本權的受益權功能，請求國家提供一定物質與勞務給付。另外，監所中每每存在幫派結社的次文化，此亦對受刑人的基本權產生莫大威脅；譬如受刑人之人身自由、免於身心傷害之身體權及人性尊嚴等皆可能受獄中同儕危害。此時，國家亦應履行基本權之保護義務功能，確保受刑人不受第三人之侵害。

二、受刑人的「再社會化」，甚至是憲法的誠命

受刑人除享有前述傳統的基本權外，晚近比較憲法上，甚至根據人性尊嚴與自由發展人格條款發展出受刑人「再社會化」（Resozialisierung）的憲法誠命。受刑人的「再社會

化」，強調國家透過執行監禁等刑罰所欲達成的目的，並非使受刑人因「非人」生活感到痛苦，而對國家法律感到畏懼；也不是透過監禁，將其從「正常社會」予以隔離，讓一般人視而不見而感到安心。而是在於使受刑人改過自新並重新復歸社會（我國監獄行刑法第1條參照）。其內涵，具體而言，指國家應採取必要之措施，使受刑人培養出親近社會、適於社會生活的能力：其一方面得以理解為何應尊重他人、肯認他人價值與道德主體地位；另一方面，尋回生活目的與自我價值感，並有能力自立自強，在社會中自主發展有意義的生活。向來通說認為「再社會化」只是監獄行刑的政策目標，無關憲法要求。但細究「再社會化」的內涵，例如重建其自我價值及自主發展生活等等，皆與憲法維護人性尊嚴、保障個人主體性以及自由發展人格之意旨有深刻連結。「再社會化」因而提昇為公民與政治權利國際公約第10條第3項的保障內容，德國聯邦憲法法院也在多次裁判強調「再社會化」是源自人性尊嚴之保障的憲法誡命¹，國家有採取必要措施以協助受刑人培養回歸社會之能力的積極義務。雖然應採取何種措施，始滿足再社會化的憲法誡命，承認國家有一定的自由形成空間²，但國家的措施如與「再社會化」的憲法誡命背道而馳，則可能被宣告違憲。

三、保護受刑人基本權，也保護社會安全

或許有人仍不死心質疑為何憲法要保障「壞人」基本權，質疑為何需對受刑人的「再社會化」負擔如此沈重之憲法義務。本席在此嘗試從另一角度指出，保障受刑人的基本權利，除了是憲法的要求外，更具有維繫整體社會公共安全之工具性價值。試想，若受刑人未能免於國家恣意侵害、無法獲得

¹ BVerfGE 35, 202, 219ff., 235f; 36, 174, 188; 45, 187, 238f.; 64, 261, 276f.; 98, 169, 200, 204ff.; 109, 133, 150; 113, 154, 164; 116, 69, 85.

² Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art.1 Rdnr. 50.

基本生活所需、甚至時時擔心最起碼的人身安全受到威脅，將持續性地處於恐懼與匱乏之中。而恐懼是人性的腐蝕劑，日復一日的蒙受被剝奪感、處於高壓環境並受到無所不在的監視，矯正機構中密集相處的人與人之間將難以存在信任。受刑人若連僅僅是維持生物性的活存都未必可得，如何期待其發展有意義的生活、學會尊重他人並理解遵守社會規範之道德意義，從而邁向再社會化？

在未能培育與他人相互尊重地相處、親近社會的能力之下，受刑人若回歸自由生活，監所在他們身上曾造成的負面影響，也將使其可能再度成為社會公共安全的刀剪。另一方面，監所作為一種「總體機構」（Total Institution），意圖依賴單純的權力關係穩固內部安全，但當受刑人在監獄活下去都成為奢望，又怎不會成為監獄管理與安全的不定時炸彈？簡言之，當監所中的生活處境無法符合人道條件，未能落實其基本權保障，使受刑人無法有效復歸社會；最終受害、反噬的不只是矯正人員、受刑人自己與家人，還將包括整個社會。

因此，唯有在監獄中讓受刑人活得像人，受刑人未來才可能順利復歸社會，有能力與其他社會成員共同生活³。這就意味著需創造出使受刑人免於恐懼與匱乏、享有個人安全的制度與物質條件，才能期待他逐漸學會承認、尊重他人的價值。而反映在深層的價值取捨上，這更意味著在要求受刑人看重他人的道德地位之前，我們必須先願意肯認受刑人同樣享有人性尊嚴，不忍見其落於非人道的生活處境而受苦；也就是說，我們對受刑人肩負著同一社群成員之間的互惠道德

³ See Sharon Dolovich, *Prison Conditions*, in REFORMING CRIMINAL JUSTICE, VOL. 4: PUNISHMENT, INCARCERATION, AND RELEASE 261-293, at 263 (Erik Luna ed., 2017). Available at: http://academyforjustice.org/wp-content/uploads/2017/10/13_Criminal_Justice_Reform_Vol_4_Prison-Conditions.pdf (last visited Dec. 1, 2017).

義務。從而，在一個自由民主的憲政秩序之下，期待受刑人再社會化，並因此維護受刑人的人性尊嚴及人道需求，便只能導向同一結論，亦即受刑人應受憲法基本權利之保障。

四、保障後端訴訟權救濟，也需前端外部參與的申訴救濟程序

接著繼續談到本號解釋關心的受刑人的司法救濟權。監獄這種幾乎與社會隔絕而獨立封閉的場域中，成為貫徹特別權力關係的最佳樣版。世界各國對於受刑人對外尋求司法救濟，多抱持保守的立場，原因在於一旦此封閉機構受到外部司法機關的質疑，維持監獄運作的特別權力關係將面臨嚴峻挑戰。也因此在本院釋字第 653 號解釋駁斥「基礎關係與經營關係區分理論」，未設任何條件限制地揚棄特別權力關係，准予受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟後，相關機關本該舉一反三，即刻對受刑人的權利救濟問題，與釋字第 653 號解釋為相同處理，卻要遲至將近 10 年之後的今日，才有機會倚賴本號解釋攻下此一特別權力關係的最後灘頭堡，真令人不勝唏噓。或許受刑人是觸犯法律而被定罪的「壞人」，不易博得社會大眾同情，有以致之吧。本席前面既根據憲法應然面的要求，以及保障受刑人藉以保護社會大眾安全的工具性理由，呼籲應保障受刑人的基本權，基於「有權利即有救濟」的理由，支持本號解釋多數意見，承認受刑人於其憲法保障之基本權利受侵害時，有向法院請求救濟的權利，自屬邏輯之必然。本席也支持多數意見認為受刑人基本權利唯於侵害非顯屬輕微時，始得向法院請求救濟，理由除了「微量侵害不構成侵害」的所謂「微量保留」(Bagatellevorbehalt)⁴理論外，也在於珍惜寶貴司法資源，避免因濫訴而遭到濫用。

司法救濟固然是確保人民基本權利的最後與最起碼手段，然而在監獄的總體特徵下，無論是監獄在行政管理的強

⁴ J. Isensee, Abwehrrecht und Schutzpflicht, in: HStR IX, 2011, §191 Rn.119, 239. m.w.N.

制力或受刑人的次文化影響下，受刑人透過司法救濟以期改善其監獄處遇，往往緩不濟急，甚至法院裁判在現行訴訟制度下，能否有直接透過像美國法院所核發的「禁制令」般具體介入監獄處遇的效力，也是我國面臨受刑人訴訟權保障議題的實際難題。因此，本號解釋透過憲法正當法律程序原則的精神，要求監獄的監督機關，應設置具有公正及專業的外部人士所參與之機制，避免監獄因為其內部封閉性質而根本阻斷受刑人申訴進而提起司法救濟之機會，以彌補司法救濟之不足，本席予以贊同。

五、監獄設施與處遇應朝向符合人性尊嚴之多元彈性調整

最後，於監獄此種總體機構之下，受刑人人格特質被完全消滅，成為行政管理下適用相同設施與處遇的客體。然而，若要維護受刑人之人性尊嚴、個人主體性及人格自由發展空間，監獄除了應改善整體設施與處遇外，對於具有特殊需求之受刑人，須有相應之彈性作法。例如世界各國都面臨的監獄收容受刑人人數過多所生之問題，美國聯邦最高法院即曾於 *Brown v. Plata* 一案⁵ 中，認定監獄受刑人過度擁擠構成酷刑與非人道之處遇，牴觸聯邦憲法第八增補條款。聯合國藥物及犯罪署（United Nation Office on Drugs and Crime）於2009年發布之「處理受刑人特殊需求之工作手冊」（*Handbook on Prisoners with Special Needs*）⁶，其中亦針對精神疾病患者、身障者、少數族裔、外籍人士、同性戀者、性別重置者、老年者及判處死刑者等不同身分之受刑人，其於受刑期間所面臨之不同需求，提出各該問題之解決建議作法。

以身障者為例，基於其生活所需，監獄是否於不同處所設置無障礙空間，是否提供必要輔具、醫療照顧以及相關專

⁵ See 563 U.S. 493 (2011).

⁶ 參見該署網站：https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_Prisoners_with_Special_Needs.pdf（最後瀏覽日：2017年12月1日）。

業人員協助⁷等，均涉及身障受刑人能否於監禁期間受到平等與符合人性尊嚴之對待。以我國為例，監獄行刑法第 17 條規定：「受刑人因衰老、疾病或身心障礙不宜與其他受刑人雜居者，應分別監禁之。」僅要求將身障受刑人分別監禁；然而，監所是否提供無障礙設施，或依據個人需求提供合理調整？於條文中均無從得知。此外，分別監禁是否等同某種程度的生活隔離而不符平等要求，亦有待憲法檢驗。身心障礙者權益保障法第 85 條固然規定：「身心障礙者依法收容於矯正機關時，法務主管機關應考量矯正機關收容特性、現有設施狀況及身心障礙者特殊需求，作必要之改善。」然本條規定是否足以作為身障受刑人請求國家積極作為之請求權基礎，仍不明確。我國簽署聯合國 2006 年身心障礙者權利公約（Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD），並制定身心障礙者權利公約施行法後，相關機關就監獄設施及處遇應如何妥適規劃，以符合身障受刑人之權利保障並避免歧視，即成為急迫而應加以面對的問題。

又監獄中往往複製社會性別二元結構。譬如對於受刑人監禁施以性別隔離⁸；僅限「入監婦女」有權請求攜帶未滿 3 歲之子女⁹。而對性別認同不一致之受刑人，究竟應監禁於何處，於刑之執行期間得否進行賀爾蒙治療或性別重置手術？對同性戀之受刑人，依據其生理性別而為監禁時，如何於監獄處遇上予以平等對待？譬如受刑人之接見及發受書信，以最近親屬及家屬為限¹⁰，則同性伴侶如何認定？

⁷ See generally Margo Schlanger, *Prisoners with Disabilities*, in REFORMING CRIMINAL JUSTICE, VOL. 4: PUNISHMENT, INCARCERATION, AND RELEASE 295-323 (Erik Luna ed., 2017). Available at: http://academyforjustice.org/wp-content/uploads/2017/10/14_Criminal_Justice_Reform_Vol_4_Prisoners-with-Disabilities.pdf (last visited Dec. 1, 2017).

⁸ 參照監獄行刑法第 4 條規定。

⁹ 參照監獄行刑法第 10 條第 1 項規定。

¹⁰ 同法第 62 條本文規定參照；又如同法第 73 條第 1 項所稱之「最近親屬」之認定。

以上問題，固然尚無法透過本號及釋字第756號解釋一併處理，但在受刑人掙脫特別權力關係桎梏之後，相關機關應當秉持憲法保障受刑人基本權利之意旨，儘速檢討修正監獄行刑法，逐步改善監獄設備與監獄處遇決定之程序，開拓我國受刑人權保障之新貌。

協同意見書

羅昌發大法官 提出

本件涉及「特別權力關係」概念下所遺留對受刑人尋求司法救濟之法律限制。相關規定包括監獄行刑法第6條第1項前段所規定：「受刑人不服監獄之處分時，得經由典獄長申訴於監督機關或視察人員。但在未決定以前，無停止處分之效力。……」及同法施行細則第5條第1項第7款之規定：「受刑人不服監獄處分之申訴事件，依左列規定處理之：……七、監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定。」（下併稱系爭規定）

多數意見認應就監獄行刑之相關措施，賦予受刑人司法救濟之權；且於修法完成前之期間，設置過渡性質之救濟途徑，以對受刑人提供司法救濟。本席敬表同意。然本席就多數意見限制司法救濟之範圍，而未能給予受刑人完整接近利用司法程序之權利，甚覺可惜。爰以本協同意見說明如下：

一、有關受刑人司法救濟權利的條件

- （一）多數意見認為：「監獄行刑法第6條及同法施行細則第5條第1項第7款之規定，不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟之部分，逾越憲法第23條之必要程度，與憲法第16條保障人民訴訟權之意旨有違」（見解釋文第1段；另解釋文第2段針對過渡期之救濟，亦設有相同之條件限制）。在此意旨下，受刑人所提起之行政訴訟，如非基於「不法侵害受刑人憲法所保障之基本權利」，

或受刑人起訴所主張基本權利遭侵害之情形「顯屬輕微」時，將不賦予受刑人提起訴訟請求救濟之權；受刑人於此種情形下所提起之訴訟，法院將以其訴不合法為由，裁定駁回。由於法院就此情形係以裁定駁回受刑人之訴，故其極可能習慣性地以受刑人書狀所示之事實，表面觀察受刑人是否有基本權利受侵害，以及其侵害是否顯屬輕微，即作成裁定；而未能深入探究或思慮受刑人權利是否真正遭受侵害。

- (二) 本席認為，將來在立法時，實無須以「不法侵害受刑人憲法所保障之『基本權利』」及「侵害是否顯屬輕微」為受刑人是否得請求司法救濟之要件。蓋本解釋雖以此為條件，然其並非禁止立法者基於立法裁量，賦予受刑人限制較小之訴訟權保障。基於有權利即有救濟之憲法原則，受刑人只要主張其「法律上之權利」甚至「法律上應享有之利益」（而非一般的利益）受到侵害，本來即應享有接近利用法院之權（right of access to the courts），使其所主張之侵害措施，受司法審查。至於受刑人是否確有權利或法律上利益、其權利或法律上利益是否確實受到侵害、其侵害是否微不足道以及其侵害是否屬於監獄管理之合理範圍，應屬有無理由之層次。經實體審查後，如法院認為受刑人之主張確無理由，自應以判決之形式駁回。如此始能使受刑人享有較充分、實質之司法救濟機會。此種充分接近利用法院的機會，對督促監獄管理的合理化，應有正面的功能。

- (三) 聯合國「所有受任何形式監禁之人之保護原則」（Body of Principles for the Protection of All Persons under any Form of Detention of Imprisonment）原則第33點第1項及第4項規定：「受拘禁人或其律師有權就其所受處遇（特別是就所受之拷問或殘酷、不人道或降等之

待遇），向該監禁處所之管理機構或其上級機構，且（於必要時）向有權審查或提供救濟之當局，提出要求或投訴（A detained or imprisoned person or his counsel shall have the right to make a request or complaint regarding his treatment, in particular in case of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment, to the authorities responsible for the administration of the place of detention and to higher authorities and, when necessary, to appropriate authorities vested with reviewing or remedial powers.）「對每一項要求或投訴，均應儘速處理，不得遲延。如投訴者之要求或投訴遭到拒絕，或對其處理有不合理的延遲，則其有權向司法機關或其他主管機關請求救濟……。」（Every request or complaint shall be promptly dealt with and replied to without undue delay. If the request or complaint is rejected or, in case of inordinate delay, the complainant shall be entitled to bring it before a judicial or other authority. ...）依此意旨，受拘禁人向法院尋求救濟之機會，亦不限於基本權利受侵害之情形；而包括「受拘禁者所受處遇」。雖其亦例示性的規定「特別是就所受之拷問或殘酷、不人道或降等之待遇」，然其範圍顯不以此為限。聯合國「所有受任何形式監禁之人之保護原則」之此等規定，自可作為將來立法之重要參考。

二、有關 2 年修法期限與過渡期之關係：

- （一）多數意見一方面稱：「相關機關至遲應於本解釋公布之日起 2 年內，依本解釋意旨檢討修正監獄行刑法及相關法規，就受刑人及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範。」（見解釋文第 1 段）其意「似乎」係指於 2 年內系爭規定仍為有效。然多數意見又稱：「修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行

刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得……逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。」（見解釋文第2段）其意「似乎」又係以系爭規定應立即失效（否則不會設有「立即取代」系爭規定內容的過渡性救濟機制）。

（二）本席認為，由於本院解釋文第2段宣示「修法完成前，受刑人得向法院起訴請求救濟」，故解釋文第1段實應宣告系爭規定違憲部分「立即失效」，以使邏輯具有一貫性；避免發生「一方面仍讓系爭規定違憲部分繼續有效，另一方面又以過渡措施取代系爭規定」之不一致情形。

（三）基於此等說明，就目前呈現的解釋文第1段與第2段而言，兩段關係應解讀為：系爭規定有關獄政監督機關「最後決定」之部分，其實已經在本號解釋下立即不再援用，而應以解釋文第2段之過渡期救濟機制代之。另解釋文第1段雖不能被解讀為使系爭規定在2年內仍為有效，然其2年之規定仍可賦予一定的意義；亦即，該2年之期間，純粹係釋憲機關為促使立法機關儘速立法而設，而非定期失效之期間。

協同意見書

黃瑞明大法官 提出

本號解釋認現行法令不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟之部分，違反憲法第16條及第23條，相關機關至遲應於解釋公布之日起2年內完成修法。於修法完成前，受刑人不服申訴決定者，得提起行政訴訟，應是對受刑人之人權保障之一大進步，尤其是對於以後我國監獄管理文化應會有重大影響，本席敬表贊同，並提出協同意見如後。

一、美國聯邦最高法院曾以不符人性尊嚴為理由限期要求加州政府改善監獄擁擠狀況：

2011年5月23日美國聯邦最高法院在 *Brown v. Plata* 案判令加州政府必須採取措施緩解監獄的擁擠狀況，限於二年內減少在監人數。本案主筆大法官甘迺迪（Anthony M. Kennedy）即以人性尊嚴（human dignity）為判決之主要理由。甘迺迪大法官在該案判決意見中至少有二次提到人性尊嚴：「在監受刑人仍保有任何人均享有之人性尊嚴之本質，尊重人性尊嚴才能活化聯邦憲法增修條文第8條」¹

（Prisoners retain the essence of human dignity inherent in all persons. Respect for that dignity animates the Eighth Amendment prohibition against cruel and unusual punishment.）² 以及「監所若剝奪監所受刑人基本生活之需，包括足夠的醫療照護，即不符人性尊嚴而不應存在於文明社會」（A prison that deprives prisoners of basic sustenance, including adequate medical care, is incompatible with the concept of human dignity and has no place in civilized society.）³

二、美國以德國監獄維護「人性尊嚴」之管理模式為學習對象

美國近年來進行大規模刑事司法改革運動，以求改善治安並減少其在監服刑人數。2015年美國二位刑事法方面之學者組團參訪德國監獄，這個參訪團正是大規模司法改革運動的一部分，團員包括州長、檢察總長、學者、研究機構代表、社會運動者、宗教團體，甚至包括前在監服刑者。二位學者

¹ 美國聯邦憲法增修條文第8條：不得要求過重的保釋金，不得課以殘酷的、逾常的刑罰。

² *Brown v. Plata*, 563 U.S. 493, 510(2011). See also, Nicholas Turner and Jeremy Travis, What We Learned from German Prisons, N.Y. TIMES, Aug. 7, 2015, at A27 <https://www.nytimes.com/2015/08/07/opinion/what-we-learned-from-german-prisons.html>.

³ *Brown v. Plata*, 563 U.S. 493, 511(2011). See also, Adam Liptak, *Justices, 5-4, Tell California to Cut Prisoner Population*, N.Y. TIMES, May 24, 2011, at A1

參訪後於紐約時報發表 *What We Learned from German Prisons* (我們從德國監獄學到的一課)⁴，其他團員亦後續發表多篇文章，引發諸多回響與討論⁵。最值得注意的是這些文章都推崇德國尊重人性尊嚴的理念，認為德國基本法第1條「人之尊嚴不可侵犯，尊重及保護此項尊嚴為所有國家權力之義務」，已深入德國監獄管理之各個層面，值得美國借鏡。茲整理參訪團多篇反省心得如下，以供參考：

- 1、美國監所人員驚訝於看到德國監獄內受刑人著日常便服，而非囚服，每間牢房均有自然光線，有清潔的床單，牆上掛著家人的照片。人犯一般在監獄內得自由活動，白天在工作場工作，晚上始回監房。德國監獄受刑人得以作業所得購置食品自行烹煮，公共廚房備有刀、叉等具危險性之廚具。
- 2、美國參訪團有位成員曾在美國監獄內服刑19年，現為社會工作者，他驚訝發現德國受刑人作業每日所得為10至20歐元（約新台幣400元至800元），而他以前分派在廚房工作每小時僅獲23美分（若一天工作8小時，約得2美元，即約新台幣60元）。

⁴ 二位學者分別為 Nicholas Turner (president of the Vera Institute of Justice) 及 Jeremy Travis (president of John Jay College of Criminal Justice)，本文參見 Nicholas Turner and Jeremy Travis, *What We Learned from German Prisons*, N.Y.TIMES, Aug. 7, 2015, at A27 <https://www.nytimes.com/2015/08/07/opinion/what-we-learned-from-german-prisons.html>.

⁵ See Maurice Chammah, *What Can America Learn from Germany's Prison System* (Jun. 16, 2015, 7:45PM), https://www.vice.com/en_us/article/9bgbb7/what-can-america-learn-from-germanys-prison-system-616. See also, Maurice Chammah, *German Prisons Are Kinder, Gentler and Safer Than the Ones in America* (Jul. 10, 2015, 8:00AM), https://www.vice.com/en_us/article/exqbgm/german-prisons-are-kinder-gentler-and-safer-than-the-ones-in-america-617. See also, The Koffel Law Firm, *How Germany's Prison System Teaches Us about Human dignity* (Aug. 10, 2015), <https://www.koffellaw.com/columbus-criminal-defense-blog/2015/august/how-germanys-prison-system-teaches-us-about-huma/>. See also, Steve Rempe, *Lessons from Germany* (Oct. 12, 2015), <https://www.prisonfellowship.org/?s=lessons+from+Germany>.

- 3、柏林監獄有 33 位醫生照護 4200 位受刑人，醫病比為一位醫師照顧 127 位受刑人；而美國維吉尼亞州的監獄 750 位受刑人才分配一位醫師。
- 4、德國認為國家對罪犯之處罰應於判決確定時即已實現，入監服刑並非執行處罰，而係為教育與矯正使受刑人不再犯罪。美國司法系統的基本心態仍強烈認為監獄最大的功能是「懲罰犯罪」之性質。
- 5、以人口比而言，德國在監人犯僅為美國的十分之一（以 2015 年 8 月而言，德國 8 千萬人口，有 6 萬 3,500 人在監，即每 10 萬人中有 79 人在監；而美國 3 億 2 千萬人口，有 220 萬人在監，即每 10 萬人中有 700 人在監）⁶，其中最關鍵因素是德國監獄以促進受刑人融入社會為教育目標，故人犯出監後很少再犯，而美國再犯率高。
- 6、美國監所之工作人員只受了幾個月的訓練，而德國監所工作人員須受訓練二年。
- 7、德國和美國均重視公眾之安全，但是想法不同。德國如有出監人員再犯，獄方人員會考慮有哪些工作沒有作好，而美國人如遇出獄人犯再犯，通常只想更加嚴厲，甚至取消優惠的處遇措施。
- 8、德國史上曾犯下種族屠殺（Holocaust）錯誤，但德國由錯誤中反省而深刻內化到所有法制，基本法第 1 條即為明證。美國學者慨嘆美國尚未從其蓄奴之制度中完全反省，聯邦憲法第 8 條增修條文雖亦禁止殘酷和逾常之刑罰，但執行程度不如德國。政客常以「嚴厲對待罪犯」（Tough on Crime）為號召，

⁶ 於 2014 年 9 月底，台灣在監服刑人數為 57,814 人，以人口 2300 萬人計算，約為每 10 萬人中，有 251 人在監，介於美國與德國中間。參見羅秉成、羅士翔，〔推薦序〕審判之後，正義之前，收於：失控的懲罰——剖析美國刑罰體制現況（2014 年）。

更是火上加油。

- 9、多篇文章中提到美國與德國監所管理最大的不同在於對於監所價值（value）之基本思考不同，德國所展現的模式是：監所制度以保護人性尊嚴為前提，目標是讓人犯出獄後於社會上過有責任的生活（to lead socially responsible lives）。美國尚須努力把監所之價值由處罰（retribution）轉換成為重視可靠性（accountability）以及修復（rehabilitation）。
- 10、總結參訪之意見，德國和美國監獄管理呈現不同面貌，根本原因在於核心價值不同，德國基本法第1條「人性尊嚴不容侵犯」實現於監獄行政的各個層面，包括監所之管理法令、監所之人員訓練及其使命等。就此，人性尊嚴並非僅是法律上的抽象名詞。

三、聯合國、歐洲及斯堪地那維亞國家有關監獄之規章

聯合國、歐洲及斯堪地那維亞國家均分別訂有規章以規範監獄對受刑人處遇之準則⁷，茲摘錄其中部分規定以供參考

- （一）聯合國受監禁者處遇標準底線規範（U . N . Minimun Standard Rules for Treatment of Prisoners，S M R）第5條第1項規定，監獄體制應該尋求讓監獄生活以及自由生活之間的差異最小化，該差異傾向減輕犯人的責任或是減輕對於它們身而為人的尊嚴之尊重（The prison regime should seek to minimize any differences between prison life and life at liberty that tend to lessen the responsibility of the prisoners or the respect due to their

⁷ 參見 Lea Holst Reenberg, (Special advisor with the Danish Prison and Probation Service), *Presentation at the 2017 International Symposium on Human Pights and Family Issues of Prisoners organized by Red Heart Association, Taiwan* (Aug. 1, 2017). 發表於2017年10月5日及6日中華民國紅心字會受刑人家庭服務組主辦「2017年受刑人之人權暨家庭議題國際交流研討會」，地點：國立台北大學國際會議廳。

dignity as human beings.)

(二) 歐洲監獄規章 (European Prison Rules) 第 5 條規定，
Life in prison shall approximate as closely as possible the
positive aspects of life in the community.

(三) 斯堪地那維亞監獄的正常化原則 (The Principle of
Normalization in Scandinavian prisons)

正常化原則一個重要的部分是指監獄和緩刑服務有義務確保除了行動的自由之外，犯人的公民權必須被尊重，並由此而衍生了開放性原則 (The Principle of Openness)、責任性原則 (The Principle of Responsibility) 與安全性、最小干涉和最佳化資源使用原則 (The Principle of Security, Least Possible Intervention and Optimal Use of Resources)。

四、由美國各界參訪德國監獄後之反省，可見對於監獄受刑人之處置與國力無關，而與各國對於監獄行刑之目的設定有關：

美國已認知德國監獄之作法係因其貫徹基本法第 1 條尊重人性尊嚴之意旨，美國以德國為借鏡而反思，我國自亦可參考、反思。

發生於 2015 年 2 月震驚全國之大寮監獄人犯奪槍挾持人質事件，受刑人奪取槍械後，並未向監所人員施暴，最後選擇集體自盡，受各方關注。本席認為此案實表示受刑人對管理人員並無仇視怨恨之心，其絕望之舉應是對整個制度之控訴。在嚴格的管控心態之下，其實受刑人與監所人員都蒙受不必要之壓力。本席認為大寮監獄挾持人質之 6 位人犯以生命為代價訴求三振法案不得假釋是惡法、一罪一罰刑期過長、醫療照顧不足等問題，與美國參訪團所發現美國監獄之弊端實為相似，但尚未獲社會足夠之重視。本席認為欲達成社會安全之目的，並非投注更多經費增強監獄之鐵門與戒護人員，而是應該效法德國，增加更多之治療、矯正與教育之資源，方為治本之道，也才是有效的方法。

五、目前監獄行刑法規可能涉及違憲之規定：

本號解釋做成後，監獄行刑法至遲於二年內應修正，於此本席願提出監獄行刑法規其他可能違憲之規定，可考慮一併檢討：

- (一) 監獄行刑法施行細則規定有關類別或集體教誨之教材，包括國父遺教、總統言行及民族英雄故事等（第 53 條第 1、3 款），均為威權時代之產物且對受刑人之教誨沒有實益，應予檢討改進，提供真正有助於受刑人重返社會之教材，才能達到監獄教化之功能。
- (二) 監獄行刑法規定受刑人有脫逃、自殺、暴行或其他擾亂秩序行為之虞時，得收容於鎮靜室（監獄行刑法第 22 條），鎮靜室之設置係「按獨居房形式設置」，且以不易撞擊成傷之物料製作（監獄行刑法施行細則第 30 條），應注意若受刑人長期獨居，斷絕與任何人接觸互動之機會，且若無窗口讓受刑人足以接觸外在世界，其因此產生之「鎮靜」效果是否構成殘忍、不人道或有辱人格之待遇，致對受刑人之身心造成重大傷害而有侵害人權之虞，亦應注意檢討。美國各界所組成之德國監獄參訪團注意到在德國監獄若令受刑人獨居，每次不得逾 8 小時，值得我國參考⁸。

協同意見書

黃昭元大法官 提出

一、多數意見及本席之立場

[1] 本號解釋認為受刑人如對監獄之「處分或其他管理措施」（包括行政處分及各類事實上行為、處置等）於申訴後仍有不服，應得向法院請求救濟，因此宣告監獄行刑法第 6 條及同法施行細則（下稱細則）第 5 條第 1 項第 7 款有關禁止受刑人請求法院救濟的規定違憲，並要

⁸ See Maurice Chammah, *German Prisons Are Kinder, Gentler and Safer Than the Ones in America* (Jul. 10, 2015, 8:00AM), https://www.vice.com/en_us/article/exqbg/german-prisons-are-kinder-gentler-and-safer-than-the-ones-in-america-617.

求相關機關於兩年內修法。於修法完成前，受刑人經申訴後，得逕向各該管地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。

[2] 對於本號解釋承認受刑人應有上述之訴訟救濟權，本席支持其方向及原則。但對於起訴要件繫於「逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時」（解釋文第1段、理由書第9段），則認限制過嚴。然基於「70分總比0分好」的想法，本席仍予支持，以待未來。又對於多數意見之部分理由，另有補充意見。

二、監獄行刑法施行細則第5條第1項第7款之效力

[3] 細則第5條第1項第7款規定：「受刑人不服監獄處分之申訴事件，依左列規定處理之：……七、監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定。」這是向來實務上用以限制受刑人請求法院救濟的依據。

[4] 法務部矯正署曾於2012年4月5日以法矯署綜字第10101609910號函¹陳報法務部，該函說明二認為：「有關受刑人之申訴救濟，……於監獄行刑法修正草案完成立法前，……循送法院刑事庭處理之程序辦理，不受現行監獄行刑法施行細則第5條第1項第7款規定之拘束。」故法務部矯正署代表在本院說明會中主張，上述細則規定並未限制，且各矯正機關也已經不限制受刑人向法院起訴請求救濟。

[5] 這實在是很奇怪的主張。按法務部依法發布監獄行刑法施行細則，並有修正之權。如果法務部真的有意讓受刑人可以向法院起訴續行其申訴救濟，大可直接刪除上述細則有關「最後效力」的規定，或直接規定受刑人於監督機關認其申訴無理由後，得向法院起訴請求救濟。捨此正途不為，卻僅以一行政函釋（而且還不是對外公開的函釋），來處理此一重大問題，令人不解。

[6] 在行政爭訟實務上，不管是法務部訴願審議委員會或行政法院，至今仍然認為受刑人於申訴之後，不得提起訴願或行政訴訟，亦即

¹ 參法務部矯正署出席本院於2017年11月8日舉行之「司法院大法官審理會台字第11918號邱和順等聲請解釋案說明會」，所提出之書面說明資料。該函另收於法務部矯正署（編印），矯正署函令彙編，第154頁（2015年8月）。

承認上述細則規定之拘束力。如法務部 2015 年 4 月 1 日法訴字第 10413501280 號訴願決定書理由三即認為：「本件本部矯正署對於申訴結果之處理，屬刑事執行之一環，為廣義司法權之行使，並非屬訴願救濟之範圍，訴願人對之提起訴願，於法不合，應不予受理。」² 可見法務部矯正署上述函釋之見解，也未能說服同部之訴願審議委員會。

[7] 在行政法院部分，最高行政法院至今仍認受刑人對於監獄之處分，僅得依上述細則規定「提出申訴，並由刑事執行監督機關對申訴事件有最後之決定權，尚不得循一般行政救濟程序提起訴願及行政訴訟。」³ 可見行政法院也是承認並適用上述細則規定，而不採取法務部矯正署上述函釋之見解。⁴ 暫且不論上述細則規定之合憲性，就其解釋與適用，法務部矯正署反而應受行政法院裁判見解之拘束，而不應再持該函自言自語。

[8] 基於上述理解，本號解釋先認定上述細則規定仍然是具有形式拘束

² 其他類似意旨之訴願決定如法務部 2015 年 10 月 2 日法訴字第 10413503950 號訴願決定書（理由四）等。或有認上述訴願決定書之意旨為受刑人應得向刑事法庭聲明異議，以獲司法救濟。果如此，為何不見上述訴願決定書同時為此諭知或教示？

³ 最高行政法院 106 年度裁字第 1908 號裁定之理由三、（二）。另參同法院 105 年度裁字第 1249 號裁定、103 年度裁字第 577 號裁定、102 年度判字第 514 號判決等，立場相同。在行政法院實務上，至今似乎只有台北高等行政法院 101 年度訴字第 1318 號判決曾受理受刑人對其申訴所提起之行政訴訟，但仍以無理由駁回。惟台北高等行政法院上述判決之見解，之後亦為最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決所推翻。

⁴ 另最高法院 106 年度台抗字第 164 號刑事裁定（2017 年 9 月 13 日）理由三、（二）認：「監獄之處遇或處分之救濟，應屬行政爭訟之性質。……於檢察官簽發執行指揮書將受刑人發監執行，即已脫離審判權範圍，刑事法院既非監獄監督機關，自無權審究監獄及其主管機關所為之處分。……」。臺灣高等法院 105 年度抗字第 948 號刑事裁定（2016 年 9 月 23 日）之理由四認為：「另受刑人所提法矯署綜字第 10101609910 號函……亦難逕以比附援引，且本件受刑人係不服監獄處分，非聲明異議之標的，縱該函對監獄處分救濟有所釋明，仍不得依此作為聲明異議之依據……」。臺灣高等法院 105 年度抗字第 757 號刑事裁定（2016 年 7 月 19 日）之理由四、（三）更認為：「況抗告人為受刑人，其不服監獄所為處分，應依監獄行刑法規定，經由典獄長申訴於監督機關或視察人員一節，法有明文，苟前開函文牴觸法律規定，當屬無效。……」上述刑事法院裁定都否定矯正署上述函之效力，且認受刑人不得就監獄處分向刑事法院聲明異議。

力的命令，再進而宣告其違憲，不論是在方法或論理上，都應該是比較正確的作法。

[9] 從歷史及現實脈絡來看，本席認為矯正署上述函釋的實際目的及效果可能是：以後各監獄不得再動用書信檢查權，而拒絕替受刑人寄送訴願及訴訟書狀。如此而已。然而各監獄是否如此聽話？以法務部2017年9月30日法訴字第10613504800號訴願決定書所處理之事件為例，上述訴願決定書理由欄三記載：

「訴願人於106年8月9日及11日向本部矯正署新竹監獄（下稱新竹監獄）提出訴願起訴狀，新竹監獄審認訴願人於該等訴願起訴狀背面及附件另書寫與該監職權無涉之訴願狀，為避免損害訴願人之權益，爰檢還訴願人處理後再提出。訴願人不服，分別於106年8月11日及16日提起訴願。」

理由四則說明法務部不受理本件訴願之理由：

「查本件新竹監獄所為檢還訴願人之訴願起訴狀之處置，非就訴願人之請求有所准駁而生法律上之效果，屬單純之事實行為，自非訴願法上之行政處分，訴願人對之提起訴願，於法不合，應不受理。」

監獄以「為避免損害訴願人之權益」為由，逕自退回受刑人之訴願書狀，使訴願書狀根本出不了監獄大門。這個理由聽起來很像是：我是為你好！法務部訴願審議委員會則認為退回書狀只是沒有法律效果之事實行為，因而不受理訴願。這個理由可能要加個說明：昨夜雨疏風驟，信箋隨之飄落。如果實況至此，更有必要承認受刑人之訴訟權。

三、限於「憲法上權利」受侵害，才能向法院請求救濟？

[10] 多數意見認為監獄措施「逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍」，而不法侵害受刑人「憲法所保障之基本權利」且「非顯屬輕微」時，受刑人於申訴後，應得向法院起訴請求救濟。這是本院解釋首度全面承認受刑人之訴訟權，具有制度面的重大意義，自應贊成。惟上述有關「逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍」，究屬訴訟是否合法之程序要件？或屬有無理由之實體要件？容有解釋空間。多數意見似乎傾向前者，但本席認為未來一般法院應將之解釋為有無理由之實體要件，

以免不當限縮受刑人之訴訟權。

[11] 過去本院解釋在破除特別權力關係理論對於訴訟權之限制時，大多以憲法權利受到侵害為其程序要件，例如釋字第 684 號（大學生）、第 653 號（受羈押人）、第 243 號（公務員）解釋等。在上述之歷史及理論脈絡下，本號解釋依循路徑相依，因而延續同一立場，固有所本。但如此限制，等於是將特別權力關係通往法院的大門只打開半邊，而留下一扇門未開。

[12] 按此處所要給予受刑人之訴訟權，並不是向本院聲請憲法解釋的憲法訴訟權，而是向一般法院起訴的訴訟權，並無當然限於憲法上權利之必要。又一般所謂有權利必有救濟之權利，本就不以憲法上權利為限，而包括法律上權利，甚至可能及於法律上利益或事實上損害。本院過去在破除特別權力關係之初，採取比較謹慎、保守的立場，將公務員、大學生、受羈押人等之訴訟權要件，限於憲法上權利受到侵害，可能是顧慮法院遭到突然增加的大量訴訟淹沒。此項顧慮固然正當，但仍宜隨時代演進，於法院人力、行政訴訟之三級三審等相關制度實際改善後，適時調整放寬上述各類型訴訟權之程序要件，逐步擴大訴訟救濟的權利範圍。

[13] 在受刑人訴訟的類型，本席基於以下幾點理由，認為尤有放寬上述「權利」要件的必要。（1）受刑人訴訟權之開放，其主要實益應該是在所謂管理關係（監獄內部管理措施）所生之爭議。這些爭議，未必均與憲法上權利有關。多數意見之容許受刑人得就監獄「處分或其他管理措施」向法院請求救濟，不以爭執行政處分為限，亦係此意。又因顧慮受刑人濫訴，因此另加上「非顯屬輕微」之要件。本席認為後者已足以讓法院有效控制可能出現之濫訴，而不必再加上憲法上權利之限制。（2）和公務員、大學生等生活在自由社會中的人相比，受刑人所處之監獄具有高度封閉性，受刑人可說是最被隔離的群體。奴隸尚可與家人同住，多數受刑人只能求一週一面會。⁵ 同樣「被特別權

⁵ 行刑累進處遇條例第 56 條：「各級受刑人接見及寄發書信次數如左：一、第四級受刑人每星期一次。二、第三級受刑人每星期一次或二次。三、第二級受刑

力」過的其他群體，例如公務員、大學生等，其法律上權利受侵害時，他們就算無法起訴救濟，但仍有在臉書抱怨、投書報紙、上街抗議、向政府機關陳情等各種訴訟外管道可用。受刑人如果沒有機會享受到溫暖而有人性的訴訟制度，大概就只能抱棉被哭哭。如果說絕對的權力使人絕對的腐化，則絕對的隔離也容易導致絕對的濫權。身處也深處事實上高度隔離環境中的受刑人，應該是最容易受到公權力或其他強勢力量壓迫的群體。在別無充分且有效的申冤管道時，是可以考慮放寬有關「權利」要件的限制。不然，就只好期待未來法院在決定是否受理時，能從寬解釋「憲法上權利」之類型及保障範圍。⁶

[14] 多數意見之所以限縮受刑人訴訟的大門，另一個考量是以申訴為其救濟管道，也就是以行政機關的內部救濟，補充或取代司法救濟。本席也同意在受刑人救濟之情形，申訴如能有效運作，既可迅速回應受刑人之不滿，亦可減少受刑人之濫訴。在此前提下，本席也支持申訴前置主義及強化申訴制度等，以補充司法救濟之侷限。然申訴前置只能延遲訴訟之發生，若要能真正減少訴訟，仍必須是申訴程序確能發揮其救濟功能，而不是官官相護，⁷ 如此的申訴制度才可能補充或取代法院救濟。

四、申訴的定位

[15] 多數意見宣示受刑人在申訴後，如仍不服申訴結果，即得逕行向法院起訴，不必再提起訴願。這等於是將受刑人向監獄（及監督機關

人每三日一次。四、第一級受刑人不予限制。」

⁶ 如對照過去法院相關裁判見解，本席認為法院在未來就不應再繼續將所有的監獄管理措施都一律看成是「均屬國家基於刑罰權之刑事執行之一環，並未創設新的規制性效果」。最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決之理由六、（三）。

⁷ 據矯正署統計，105 年度全國各矯正機關（包括監獄、看守所、戒治所、少年觀護所、少年輔育院及矯正學校等，共 51 所）收容人申訴案件共 205 件。各矯正機關向矯正署陳報收容人不符各矯正機關申訴審議結果之案件共 91 件，矯正署審議結果，撤銷原處分者 3 件，變更原處分者 5 件，維持原處分或申訴無理由者 83 件。在各矯正機關，收容人之申訴成功率不明；在矯正署階段，依上述統計，收容人之申訴成功率為 8.79%。參法務部矯正署 2017 年 11 月 17 日法矯署安字第 10601867230 號函（「司法院大法官審理會台字第 11918 號邱和順等聲請解釋案說明會」之書面說明資料），問題八之說明，頁 5。

矯正署)所提起的申訴程序,看成是相當於訴願的先行政程序,以免受刑人於申訴後還要訴願,一再於行政機關內部重複提起救濟,徒然浪費人民時間與行政資源。

[16] 就有關撤銷行政處分之行政救濟程序而言,本席對於我國至今仍採之訴願前置主義,向來質疑其必要性。但基於以下理由,本席認為在受刑人救濟的程序設計,是有必要繼續採取申訴(相當於訴願)前置主義。⁸

[17] 受刑人申訴之客體,並不限於行政處分,而也包括各類管理措施。後者多為事實上行為,且會包括許多本就無法尋求法院救濟的事項(如單純妥當性爭議等),原本就只能以行政機關(監獄)內部的申訴程序處理。加上監獄屬於封閉性空間,有其管理上的特殊性。在現行制度下,任何受刑人之訴訟書狀,都仍須經過監獄之檢查、閱讀才可能送出。既然監獄必然會知悉受刑人對何事項不服及其理由,則讓監獄先審理申訴,一方面可以讓監獄發揮專業能力,並有自我修正機會;另方面可減少訟源,從而減輕法院之案件負擔。又在現實上,如果申訴程序有其存在的必要性,而又不可能根本廢除訴願前置主義,則在現行行政救濟程序的架構下,不如先承認申訴相當於訴願的地位,如此反而是相對有利於受刑人權利救濟的務實作法。

[18] 多數意見在理由書第14段要求監督機關(法務部矯正署)在審查監獄呈轉之受刑人申訴事件時,應「設置具外部公正或專業人員參與

⁸ 美國在1996年制定Prison Litigation Reform Act (PLRA),對於受刑人之向法院起訴,增加了應先窮盡行政內部救濟程序(exhaustion of available administrative remedies)的要求,採取了類似我國的訴願前置主義,可說是一般訴訟要件的例外。”No action shall be brought with respect to prison conditions under section 1983 of this title, or any other Federal law, by a prisoner confined in any jail, prison, or other correctional facility until such administrative remedies as are available are exhausted.” 42 U.S. Code § 1997e(a) (last amended Mar. 7, 2013). 其主要考量及目的也是在減少受刑人之濫訴,並對抗許多法官之過度同情受刑人。另外也希望借重監獄的專業管理能力,先行自我修正。關於PLRA施行後,受刑人訴訟變化之分析, see, e.g., Margo Schlanger, *Inmate Litigation*, 116 HARVARD LAW REVIEW 1555 (2003); Margo Schlanger, *Trends in Prisoner Litigation, as the PLRA Enters Adulthood*, 154 UC IRVINE LAW REVIEW 153 (2015).

之委員會」，這固然是參考訴願法有關訴願審議委員會⁹組織之規定，所為之要求。以使未來監督機關之審理申訴事件，更接近訴願審議委員會之組織。但多數意見對於外部人員之比例、審議程序等，並無進一步的具體要求。因此只能期待監督機關取法乎上，勿以多數意見之上述表面要求為已足。其次，我國現行法對於行政機關之各種委員會，常常要求須有外部人員參與，甚至進一步規定外部人員之比例，¹⁰這固然有其正面意義。但在實施上，如果外部人員之具體人選都仍由各該機關選定，外部人員也可能淪為花瓶，未必能真正發揮其獨立及中立性等。在制度設計上，尤其是考量監獄的封閉性特質，如果要讓外部陽光真的可以照入黑牢之內，似有必要進一步將外部委員的實質選任權也交給「外部」，例如由人權團體、律師公會、社工團體、更生保護會等民間團體等自行推派適當人選，再由法務部矯正署遴任為外部委員。這才更能期待他們於必要時，可以發揮保障受刑人人權、制衡監獄的關鍵功能。

部分協同部分不同意見書 黃虹霞大法官 提出

——在監獄高牆頂上，開了一扇訴訟救濟天窗，讓司法陽光照進監獄

受刑人與一般人相較，其受憲法保障之基本權利固有不同，但受刑人受監禁，其受憲法保障之基本權利如訴訟權不當然因之而均受限制或剝奪。故如監獄處分或其他管理措施，客觀上有涉及侵害受刑人受憲法保障之基本權利可能時，究竟於如何範圍內，應在現行監獄行刑法所規定之申訴制度之外，另給予受刑人向法院尋求訴訟救濟之權利，以符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，係憲法相關爭議，自有

⁹ 訴願法第 52 條第 1 項：「各機關辦理訴願事件，應設訴願審議委員會，組成人員以具有法制專長者為原則。」第 2 項：「訴願審議委員會委員，由本機關高級職員及遴聘社會公正人士、學者、專家擔任之；其中社會公正人士、學者、專家人數不得少於二分之一。」

¹⁰ 如訴願法第 52 條第 2 項就規定訴願審議委員會之外部人員「不得少於二分之一」。又法務部也已經要求各監獄設置之收容人申訴處理小組，其成員 9 人中，外部人員應有 5 人。參法務部 2016 年 10 月 24 日法制字第 10513504480 號函，說明二、(四)(3)，頁 3。但此項要求不及於監督機關（矯正署）本身。

由本院解釋之必要，斯即為作成本件解釋之基本目的。

本席肯定上旨，並且認為本院經由本件解釋已在監獄高牆頂上，開了一扇訴訟救濟天窗，讓司法陽光照進監獄，稍稍擴大人權保障，此部分爰予贊同。但對於本件解釋之受理範圍（是否聲請人之全部聲請均予受理）、解釋客體（是否應包括監獄行刑法第6條規定）及修法前之過渡處理（本件解釋文第2段）等部分，本席有不同意見，爰提出本部分協同部分不同意見書。

監獄行刑原屬一種特別權力關係，本席贊同持續鬆綁特別權力關係，但也贊同監獄管理有其特殊性，故對一般人民訴訟權之限制與對受刑人訴訟權之限制非不可有差異。因此，對本件解釋未全盤否定現行監獄行刑法所定申訴制度，僅於監獄處分或其他管理措施1、逾越達成監獄行刑目的（請見監獄行刑法第1條）所必要之範圍，2、侵害受刑人受憲法保護之基本權利，且3、其侵害非顯屬輕微等時，受刑人方受訴訟權之保障之解釋原則，表示贊同。即本席贊同就監獄處分及其他管理措施不服之救濟，如本件解釋所示：採申訴與訴訟雙軌併存制，凡不符上述三訴訟要件者，其爭議仍僅以申訴程序處理之；必須以符合上述三條件為前提，才能獲訴訟救濟。惟何謂在監獄行刑目的下之受刑人受憲法保障之基本權利？何謂其侵害非顯屬輕微？很抱歉在現行大法官抽象解釋體制下，本件解釋無法具體界定，故仍有待經由法院、法律學說、實務共同努力，以形成共識。

但本席認為本件聲請人一之聲請中關於強制保管其原子筆並限制其寄發賀卡之處分、聲請人二部分及聲請人三部分，或無關其受憲法所保障之基本權利或情節顯屬輕微或在監獄行刑目的必要範圍內，故均可不予受理，然多數意見仍併予受理，且未明示上開情形不得訴訟，有引致誤解可能，本席無法全部贊同。

又監獄行刑法第6條雖僅提及受刑人就監獄之處分得申訴，而未正面提及訴訟，但該條也未規定受刑人不得訴訟，故本件解釋不應、也無以監獄行刑法第6條為解釋客體之必要（單獨以本件解釋所示之系爭規定二為審查客體即可作成本件解釋）。至於該法施行細則第5

條第1項第7款（即系爭規定二）部分，確係特別權力關係制度下之規定，固然在本院釋字第653號解釋後，法務部矯正署已以101年4月5日以法矯署綜字第10101609910號函（請見本件解釋理由書第11段）函聲明：得循送法院刑事庭處理之程序處理，不受系爭規定二之拘束云云。且法院實務尤其刑事庭也並非一概否定受刑人之訴訟權（只是認係行政爭訟事項或非行政處分，如臺灣高等法院104年度抗字第972號、105年度抗字第757號刑事裁定及最高行政法院105年度裁字第1249號裁定），與本院釋字第653號解釋當時之情況（實務概認為不得訴訟），已有所不同，但因法務部迄未修正系爭規定二，行政法院體系仍一致否定監獄之處分為行政處分，並絕大多數以系爭規定二為拒絕受理受刑人之起訴之依據，故爭議未決，從而多數意見認有作成本件解釋宣告系爭規定二違憲之必要，此部分可予贊同。

關於解釋文第2段部分：本席理解多數意見係出諸善意，也為法院實務因應作了一些考量處理，但是本席仍無法贊同之，理由如下：

- 1、本件多數意見既認為有給予相關機關二年立法期間之必要，則若另有過渡處理之必要，也應該是針對在二年期滿而未完成修法之情形為解釋即足。本席不認為有應於修法前即給予受刑人訴訟救濟急迫情事。
- 2、究竟係循刑事訴訟之何種程序或行政訴訟之何種程序處理，立法上有超過二種之選擇可能，且此核屬立法形成自由。故在修法前作過渡處理，無可否認地將可能被質疑是否僭越立法權。本院本司法謙抑之旨，理應充分尊重其他機關之職權，從而，非有絕對必要，不宜輕易為之，即本院理應儘量避免僭越立法權。
- 3、尤其依法務部矯正署上開101年4月5日函釋說明二，法務部已提出之監獄行刑法修正草案係選擇由受刑人向刑事法院聲明異議，而不是提起行政訴訟。此與多數意見所採取之循行政訴訟中之簡易程序處理不同。解釋文第2段之過渡處理方式指定，不但難以避免指導立法之譏，而且若將來立法選擇為相異處理，也可能另造成其他困擾。

- 4、如一定要在修法前作過渡處理，則本席贊成由刑事法院依聲明異議處理。因為(1)監獄行刑是刑之執行，刑之延伸，屬刑事相關事務，與刑事法院較相關，刑事法官較嫻熟；(2)由法務部及臺北監獄書面說明觀之，如由刑事庭以聲明異議處理，其案量應不致太加重刑事法院負擔（當然，在本院解釋後，案量難以正確預測，此亦係本席不贊成解釋文第2段之理由之一，另如下述）；(3)聲明異議在刑事訴訟法上本已有一套不必開庭之書面處理程序，較簡便易行，若循此程序，本院無須就程序細節深度介入；(4)反之，依解釋文第2段係將申訴類比、取代訴願，但申訴機關之組織與訴願機關有別，是否可類比為訴願並適宜當然取代訴願程序，似非無疑。再者，若循行政爭訟程序，則應歸類為撤銷行政處分訴訟，其性質不必然為簡易訴訟事件，本院適宜指定必循簡易訴訟程序嗎？又撤銷行政處分之行政爭訟是以開言詞辯論庭為原則，尤其要不要行言詞辯論、如何行言詞辯論，均涉及受刑人基本權利之保護，並屬立法應考量及可裁量範圍，本院雖本善意（慮及行政法院開庭提解人犯安全、作業及因此可能大大增加不服申訴之案量負擔）作成解釋文第2段，但以解釋立場宜否如此深度介入，亦值商榷（如有必要而暫以刑事聲明異議處理，則較無相同之顧慮）。
- 5、固然依法務部矯正署提供之數據，受刑人申訴案量有限。但本件解釋後，情事難以準確預料，而不論刑事法院或行政法院體系，無法立即因應本件解釋而機動增加必要人力，乃明顯之事實。故而依本件解釋立即擴大受刑人之訴訟權保護，無可避免將影響甚至排擠現有案件之處理，間接影響其他人民之保護，當然更加重法官之負擔，此為本席之所最關切，並因而難以贊同本段解釋。尤其案量之增加不是等比例分配至全國法院（有些法院管轄區域內沒有監獄，如臺灣臺北地方法院、臺灣士林地方法院），以臺灣桃園地方法院行政訴訟庭為例，轄區內有四個監獄，共有超過10,000個受刑人服刑其中，首當其衝，

但其編制內則僅有三位行政訴訟庭法官，怎能不令人掛心啊！

- 6、這件解釋首要期待：本院已在監獄高牆頂上開了一扇訴訟救濟之天窗，陽光已經可以照進監獄之內，陽光除了有淨化、殺菌作用外，監獄管理措施如有違法不當，更將被公開攤在司法陽光（法官）下，由法官守護檢驗。希望監獄管制措施能因有此一更公開透明之外部監督新制而更合法、合理，並因此能不致太增加申訴、訴訟案量。其次，徒法不能以自行，人權擴大保護，司法機關責無旁貸，但政府尤其法院需付出相當之人力、物力代價，此部分尤需全民、立法及其他相關機關配合支持。

部分協同部分不同意見書 許志雄大法官 提出

監獄行刑法第6條規定：「（第1項）受刑人不服監獄之處分時，得經由典獄長申訴於監督機關或視察人員。但在未決定以前，無停止處分之效力。（第2項）典獄長接受前項申訴時，應即時轉報該管監督機關，不得稽延。（第3項）第一項受刑人之申訴，得於視察人員蒞監獄時逕向提出。」同法施行細則第5條第7款規定：「受刑人不服監獄處分之申訴事件，依左列規定處理之：……七、監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定。」本號解釋宣告，上開規定不許受刑人向法院請求救濟，與憲法第16條保障人民訴訟權之意旨有違；相關機關至遲應於2年內檢討修正監獄行刑法及相關法規，就受刑人及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範；修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施不服，得經申訴後提起行政訴訟，請求救濟。就此部分，本席敬表同意。

惟多數意見表明，受刑人「唯於監獄處分或其他管理措施逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，本於憲法第16條有權利即有救濟之意旨，始許其向法院提起訴訟請求救濟。」本席認為，其過度壓縮受刑人請求法院救濟之權利，涉及訴訟權核心內容之侵害，礙難同意。又系爭規定何以違憲，解釋理由書之論述似未盡周延，且本案涉及在監關係之性質與

法理，以及受刑人之人權等問題，實有探究之必要，爰提出部分協同部分不同意見書，析述如下。

一、特別權力關係理論之突破

受戰前德國及日本影響，特別權力關係理論在我國盛行數十年。依該理論，特別權力關係適用特殊之法理，與一般權力關係大相徑庭。其主要特徵如下：一、公權力無須法律依據，即具有命令權及懲戒權等概括性之支配權；二、即使無法律依據，公權力亦可限制相對人之人權；三、公權力之行為，原則上不受司法之審查，相對人之訴訟權遭限制。要之，特別權力關係理論適用之特殊法理，包含法治主義（法律保留原則）之排除、人權保障之排除及司法審查之排除。按公務員關係、在學關係及在監關係（含監獄與看守所），堪稱典型之特別權力關係事項。惟三者成立之原因不一，或出於相對人自願，或基於法律之強制性規定，且其事物性質差異甚鉅，如何能藉特別權力關係統一說明¹？易言之，特別權力關係理論係以一般性、抽象性之「特別權力關係」概念，涵蓋各種實質迥異之法律關係，而藉演繹方法將其特殊法理一體適用。此一理論欠缺正當性及合理性，不待贅述。尤其，上開特殊法理顯然背離立憲民主精神，無怪乎特別權力關係被稱為法治國家之黑森林或原始林²，備受質疑。

戰後德日實施新憲法，強調法治國家原則，特別權力關係乃喪失存續之基礎；如今，特別權力關係理論已成明日黃花，學說見解紛紛以特別法律關係或特別義務關係代之。我國自1960年代中葉起，學界開始引進新理論。而釋憲實務上，1984年司法院釋字第187號解釋首開先河，對特別權力關係事項不得爭訟之原則加以挑戰。嗣經大法官數十年努力，累

¹ 松本和彥著，特別な法律關係における人權保障，收於小山剛、駒村圭吾編「論點探究 憲法」，弘文堂，2005年，頁72、73。

² 室井力著，特別權力關係論，勁草書房，1979年第6刷，頁279。

積近 20 號解釋後，於公務員關係及在學關係方面，皆已突破特別權力關係之窠臼。公務員關係部分，承認法律保留原則之適用（釋字第 246 號、第 270 號、第 455 號、第 491 號、第 614 號及第 658 號解釋參照）、公務員服公職之權利與訴願訴訟等爭訟權之保障（釋字第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 312 號、第 323 號、第 338 號、第 483 號、第 491 號及第 575 號解釋參照）。在學關係部分，承認法律保留原則之適用（釋字第 380 號解釋參照）、學生受教育權與其他基本權利及爭訟權之保障（釋字第 382 號及第 684 號解釋參照）。

至在監關係方面，特別權力關係亦見鬆動，於受羈押被告部分，釋字第 653 號解釋認受羈押被告之憲法權利之保障，除人身自由及因人身自由受限制而影響之權利外，原則上與一般人民所得享有者並無不同，並肯定受羈押被告之訴訟權應受保障³；於受刑人部分，釋字第 691 號解釋表示，基於憲法保障人民訴訟權之意旨，受刑人不服行政機關不予假釋之決定，得請求司法救濟。本號解釋又往前跨越一步，承認受刑人有受憲法所保障之基本權利，且於基本權利受侵害時，有循訴訟請求司法救濟之權利。但如解釋理由書所示，監獄對受刑人所為之管理措施「如其未侵害受刑人之基本權利或其侵害顯屬輕微，僅能循監獄及其監督機關申訴程序，促其為內部反省及處理。唯於監獄處分或其他管理措施逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基

³ 釋字第 653 號解釋理由書：「……刑事被告受羈押後，為達成羈押之目的及維持羈押處所秩序之必要，其人身自由及因人身自由受限制而影響之其他憲法所保障之權利，固然因而依法受有限制，惟於此範圍之外，基於無罪推定原則，受羈押被告之憲法權利之保障與一般人民所得享有者，原則上並無不同。是執行羈押機關對受羈押被告所為之決定，如涉及限制其憲法所保障之權利者，仍須符合憲法第二十三條之規定。受羈押被告如認執行羈押機關對其所為之不利決定，逾越達成羈押目的或維持羈押處所秩序之必要範圍，不法侵害其憲法所保障之權利者，自應許其向法院提起訴訟請求救濟，始無違於憲法第十六條規定保障人民訴訟權之意旨。」

本權利且非顯屬輕微時，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，始許其向法院提起訴訟請求救濟。」受刑人訴訟權之保障範圍仍受侷限。由此可見，於在監關係上，特別權力關係理論之遺毒仍未盡祛。

二、受刑人之人權

人權乃人之為人當然享有之權利，係維護個人尊嚴所不可或缺者，具備固有性、不可侵犯性及普遍性等特性。受刑人雖因犯罪而受處罰，但其作為人之尊嚴應予尊重，仍為人權之主體，原則上與一般人相同，享有一定之人權。職是之故，公民與政治權利國際公約第 10 條第 1 項明定：「自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。」聯合國大會 1990 年 12 月 14 日 A/RES/45/111 號決議通過之受監禁者待遇基本原則（Basic Principles for the Treatment of Prisoners）第 5 點進一步規定：「除可證明屬監禁所必要之限制外，所有受監禁者均保有其在世界人權宣言，以及（如各該國為後列公約之締約國者）經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約及其任擇議定書所規定之人權及基本自由，並包括聯合國其他公約所規定之其他權利。」

惟在監關係之存在及其自律性，應屬憲法本身承認之憲法秩序構成要素（憲法第 8 條規定參照）。對受刑人之人權加以限制，所以具有正當性，根據在此。蓋受刑人入監服刑，於監獄形成之生活關係異於通常社會，故在監關係有其特殊性，可謂具備一定自律性秩序之特別法律關係。基於此一前提，受刑人之法律上地位難免產生變化，與一般國民有所不同。而且，監獄行刑包含監禁、戒護及矯正等目的，加上監獄之秩序、紀律及安全必須確保，則受刑人與一般人相比，權利受到較大之限制，要難否認⁴。問題是，何種權利、於何種程度內受限制？

⁴ 蘆部信喜著，憲法學Ⅱ，有斐閣，1994 年第 1 版第 2 刷，頁 249、272、273。

本席認為，受刑人之人權限制問題，既不能以特別權力關係為由，予以漠視，亦不能僅因屬於特別法律關係之範疇，而劃一處理。原則上，應依權利種類、性質之不同，個別檢討認定之。受刑人權利之保障及限制，可分成下列三種類型⁵：一、基於在監關係，受刑人之人身自由應受限制，固不待言，其他權利如居住遷徙自由、職業自由及集會結社自由，因性質關係，亦連帶不受保障，自屬當然。二、思想自由及信教自由，屬內在精神活動之自由，本受絕對保障，不許任何限制，受刑人應與一般人享有同等保障。三、其他權利，特別是表現自由（集會結社自由除外）及秘密通訊自由，受刑人固然享有之，但為維持在監關係之存立，於合乎「限制較小之可選擇手段」（less restrictive alternatives, LRA）基準下，得為一定之限制。亦即，受刑人之表現自由及秘密通訊自由，其限制即使較一般人多，仍須在「必要最小限度規制」之範圍內，始得為之。

本號解釋之理由書指出：「法律使受刑人入監服刑，目的在使其改悔向上，適於社會生活（監獄行刑法第1條參照）。受刑人在監禁期間，因人身自由遭受限制，附帶造成其他自由權利（例如居住與遷徙自由）亦受限制。鑑於監獄為具有高度目的性之矯正機構，為使監獄能達成監獄行刑之目的（含維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇、避免受刑人涉其他違法行為等），監獄對受刑人得為必要之管理措施，司法機關應予較高之尊重。」依其意旨，受刑人在監禁期間，除因人身自由遭受限制，而連動造成居住與遷徙等自由權利亦當然受限制外，受刑人之其他自由權利並未受剝奪。惟監獄必須保持一定之自律性秩序，是監獄對受刑人得為必要之管理措施，司法機關應予較高之尊重。茲所謂「較高之尊重」，就司法審查之層面考量，不外指法律

⁵ 同前註，頁274以下。

保留之密度可以降低，審查基準亦宜適度放寬⁶。徵諸前述在監關係之特性，本席認同此等多數意見之立場及見解。

三、受刑人訴訟權之保障與限制

訴訟權係程序性之基本權，以保障其他權利及法律上之利益為目的。釋字第154號解釋表示：「憲法第16條所謂人民有訴訟之權，乃人民司法上之受益權，指人民於其權利受侵害時，有提起訴訟之權利，法院亦有依法審判之義務而言。」言簡意賅，一語道出訴訟權之意義、性質及目的。之後，大法官更多次表明，基於有權利即有救濟之法理，人民於其權利受侵害時，有向法院請求救濟之權利；此為訴訟權保障之核心內容，不容剝奪（釋字第396號、第574號、第653號及第752號解釋參照⁷）。向法院請求救濟之權利既屬訴

⁶ 高橋和之認為，在監關係上，法律保留於某種程度內緩和，既然憲法承認監獄制度，則內在於制度本身之人權限制未必須有法律根據，而且委任立法之範圍較一般場合廣泛；但人權之限制內容是否正當之審查，並未放寬。參照氏著，立憲主義と日本國憲法，有斐閣，2005年初版第3刷，頁110。其對法律保留與審查基準採取兩套標準，似有立場前後不一之嫌。本席認為，在監關係之存在及其自律性，乃憲法本身承認之憲法秩序構成要素；審查基準適度放寬，與一般情形有所區別，無寧較符合在監關係之特性。參照穴戶常壽著，憲法解釋論の應用と展開，日本評論社，2011年第1版第3刷，頁85；長谷部恭男著，Interactive 憲法，有斐閣，2006年，頁141。

⁷ 釋字第396號解釋理由書：「人民之訴訟權有其受憲法保障之核心領域，為訴訟權必備之基本內容，對其若有欠缺，即與憲法第16條保障人民訴訟權之意旨不符。本院釋字第243號解釋所謂有權利即有救濟之法理，即在指明人民訴請法院救濟之權利為訴訟權保障之核心內容，不容剝奪。」

釋字第574號解釋理由書：「憲法第16條所規定之訴訟權，係以人民於其權利遭受侵害時，得依正當法律程序請求法院救濟為其核心內容。」

釋字第653號解釋理由書：「憲法第16條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利……。基於有權利即有救濟之原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，此乃訴訟權保障之核心內容……，不得因身分之不同而予以剝奪……。」

釋字第752號解釋理由書：「憲法第16條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利（本院釋字第418號解釋參照）。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，此乃訴訟權保障之核心內容（本院釋字第396號、第574號及第653號解釋參照）。」

訟權之核心內容，亦即本質性內容，理應絕對禁止限制。

本號解釋之理由書一方面嚴正表示：「憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利或法律上利益遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，不得僅因身分之不同即予以剝奪（本院釋字第 736 號解釋參照）。」他方面卻又認為受刑人「唯於監獄處分或其他管理措施逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，始許其向法院提起訴訟請求救濟。」前後文對照，關於訴訟權保障之範圍，於受刑人部分明顯限縮。蓋如文字所示，一般人於「權利或法律上利益」遭受侵害時，即可向法院提起訴訟請求救濟；而受刑人則須「侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時」，始能為之。法律上利益與憲法所保障之基本權利有別，而權利除憲法所保障之基本權利外，尚有法律上之權利。為何將受刑人之法律上之權利及利益排除在訴訟權保障範圍外⁸？如此豈非違背訴訟權核心內容絕對禁止限制之原則⁹？如前所述，基於在監

⁸ 釋字第 684 號解釋表示：「大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第十六條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。」其就在學關係之訴訟權保障範圍，雖僅提到「受教育權或其他基本權利」，但未如本號解釋一般，明確將訴訟權保障範圍侷限於憲法所保障之基本權利，故解釋上未必將法律上之權利及利益排除在外。

⁹ 司法院大法官歷來之解釋從寬界定財產權，凡與金錢有關者，殆皆納進財產權保障範圍。而且，德國聯邦憲法法院及學界通說均將一般行為自由歸入基本權保護領域，我國司法院釋字第 689 號解釋亦承認一般行為自由受憲法第 22 條所保障，屬於憲法上之權利。在財產權與一般行為自由之影響下，「憲法所保障之基本權利」與「權利或法律上利益」之差距，或許不如想像之大，但只要受刑人之法律上之權利及利益被排除在訴訟權保障範圍外，其違背訴訟權核心內容絕對禁止限制原則之問題，即不會消失。

關係之特性，受刑人之實體性基本權保障已不如一般人，何以屬程序性基本權之訴訟權亦加以壓縮？就此，多數意見並未說明，莫非僅因受刑人身分即視為當然？若是如此，豈非與前揭「不得僅因身分之不同即予以剝奪」之意旨矛盾，而殘留特別權力關係理論之陰影？誠然，基於在監關係之自律性，監獄公權力之行使有廣泛之裁量權，除非出現裁量逾越或濫用情形，否則受刑人實質上難以獲得司法救濟¹⁰。即使如此，仍不得任意限制或剝奪受刑人之訴訟權。況受刑人入監服刑，與一般社會隔絕，並脫離政治運作過程；其人權問題通常不為社會所關心，亦非政治部門重視之事項。在監關係充滿權力色彩，受刑人每日處於全面性管制之環境，權益極易受侵害，而當權益受侵害時，難有求助之對象，法院往往是最後甚至唯一可以寄望者¹¹。在此意義上，受刑人乃最弱勢之一群，如果連向法院提起訴訟請求救濟之權利亦予壓縮，則顯不合理。

本號解釋表示，相關機關應於2年內，依解釋意旨檢討修正監獄行刑法及相關法規，就受刑人及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範。修法完成前，受刑人就監獄之處分或其他管理措施不服者，得於申訴後循行政訴訟程序請求救濟。按有關訴訟制度之設計，例如採刑事訴訟或行政訴訟程序，立法者保有立法形成空間，釋憲機關的確不宜置喙。在過渡期間，監獄之處分或其他公權力措施事件循行政訴訟程序請求救濟，符合事物之性質，堪稱允當。此外，訴訟權於行政事件上，屬於受益權或國務請求權之一種，而於刑事案件上，則以自由權為重心¹²。受刑人因在監關係提起之訴訟，

¹⁰ 松島諄吉著，在監關係について——傳統的な「特別權力關係理論」への批判的一考察——，收於「現代における法の支配」（磯崎辰五郎先生喜壽記念），法律文化社，1979年，頁276、277。

¹¹ 井上典之著，司法の人權救済論，信山社，1992年，頁243、244。

¹² 嚴格言之，訴訟權包含積極內容與消極內容。在民事及行政事件方面，人民於

係為求權利之救濟，其訴訟權顯然側重在受益權或國務請求權之面向，則採行政訴訟程序相當合理。

四、監獄行刑法亟須徹底檢討修正

監獄行刑法於民國 34 年制定，35 年公布，36 年施行，時值國民政府時期，內容十分欠缺人權保障觀念。43 年該法雖全文修正，但在戒嚴、動員戡亂之緊急體制及威權統治下，一般人之人權尚且未受重視，更遑論被劃歸特別權力關係範疇之受刑人之人權；就此角度而言，其內容仍然乏善可陳。嗣後監獄行刑法又經多次修正，僅零星變更若干條文，而原本蘊含之問題並未解決。現行監獄行刑法及相關法令（如監獄行刑法施行細則、行刑累進處遇條例及其施行細則等）之諸多規定，特別是對受刑人之教化、接見、發受書信、書信之檢閱與刪除、文稿之投寄等規制，涉及思想自由、秘密通訊自由及表現自由等基本權利之限制，其規制目的是否正當，規制手段能否經得起 LRA 基準之檢驗，均有深入檢討之必要。總之，監獄行刑法及相關法令充斥著特別權力關係色彩，居然能夠存在於今日，不免令人有時代錯誤之感覺。或謂，一個國家之人權發展程度如何，從受刑人之人權狀態即可判斷。職是之故，監獄行刑法及相關法令非儘速徹底修正不可！為落實立憲民主之精神，於追求監獄行刑目的之實現時，須以充分尊重受刑人之人權為前提，勿讓特別權力關係之幽靈為虐。本席堅信，這是未來修法應該秉持之原則與方向。

其權利或利益受不法侵害時，得向法院請求為損害之救濟，法院不許「拒絕裁判」，是為訴訟權之積極內容。在刑事案件方面，訴訟權本係「非依法院之裁判，不受科處刑罰之權利」，或者「被告受公正裁判之權利」，明顯側重消極內容。亦即，訴訟權於民事及行政事件上，屬於受益權或國務請求權之一種，而於刑事案件上，則具有自由權之性質。固然上訴權之承認，旨在人民之權利因法院錯誤裁判而受侵害時，提供救濟機會，亦屬訴訟權積極內容之體現，兼具受益權性質，但仍無法否認，訴訟權於刑事案件上係以消極內容及自由權為重心。參照本席釋字第 752 號解釋協同意見書。

部分不同意見書

黃璽君大法官 提出

本解釋多數意見認監獄行刑法第6條（下稱系爭規定一）及同法施行細則第5條第1項第7款（下稱系爭規定二）不許受刑人就受監禁期間，因監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非屬輕微時，得向法院請求救濟部分，逾越憲法第23條之必要程度，與憲法第16條保障訴訟權之意旨有違；並定期2年內修法，本席敬表贊同。

惟多數意見認修法完成前，即應予救濟，並宣示救濟之程序，就此部分尚難支持，爰提出部分不同意見書如下：

一、本解釋既諭知定期修法，惟未附理由即創設定期修法期間之過渡措施，實有未當

- （一）本解釋多數意見以系爭規定一、二部分違憲，定期2年內修法，復諭知修法前得逕向法院請求救濟。所謂「修法前」包括於所定期限內完成修法及逾期末修法完成二種情形，亦即自本解釋公布日起，即可逕向法院請求救濟，無須待所定修法期限屆滿。
- （二）自國家權力功能之分配而言，司法機關作為法律之適用者，相較於立法機關，較欠缺民主正當性，亦較無法決定何者為「較正確」之立法。本院採行宣告法規違憲「定期失效」或「定期修法」，正是基於上述司法機關無從直接取代立法機關之修法考量，除對立法機關產生制衡，亦對本院職司法規違憲審查係制衡立法者之權限自我節制，避免司法權過度積極侵害立法權¹。此種司法權對於立法權自我節制之要求，係來自權力分立之憲法要求。於立法機關逾期末修法時，因已嚴重立法怠惰，則

¹ 按本院宣告違憲之法令定期失效者，係基於對相關機關調整規範權限之尊重，並考量解釋客體之性質、影響層面及修改法令所須時程等因素，避免因違憲法令立即失效，造成法規真空狀態或法秩序驟然發生重大之衝擊，並為促使主管機關審慎周延立法，以符合本院解釋意旨，然並不影響本院宣告法令違憲之本質（本院釋字第725號解釋參照）。

諭知採取過渡措施，尚可容許。而對於命定期修法，諭知在所定修法期間之過渡措施，因欠缺如立法者逾期未修法之急情情事，自應更為審慎嚴謹，否則定期修法即失其定期之意義。而過渡期間之過渡措施僅具暫時性，除不得自行造法外，自亦應以對現行法制影響最小之措施為之；且本院必也對於定期修法過渡期間是否採取過渡措施以及採取如何之過渡措施，附理由予以說明，始得以過渡措施確保本院解釋內容之實現。

- (三) 本解釋多數意見或以權利救濟之及時性，而認有於命定期修法期間採取過渡措施之必要，惟定期修法期間現行法令違憲狀態之存續何以難以忍受，必須於立即於定期修法期間採取過渡措施，應予以說明。此種狀況，與宣告立即失效諭知過渡措施之效果無任何差別。就本解釋而言，則必須對目前監所受刑人之基本權利狀況進行評估，始能決定是否採取過渡措施，立即改正受刑人欠缺司法救濟之違憲狀態。監所受刑人之基本權利受不法侵害情狀，尚非嚴重，或基本權利受不法侵害之情形並不多見，則無立即於定期修法期間採取過渡措施之必要。
- (四) 本院既以修改法令所需時程、促使主管機關審慎周延立法以符合本院解釋意旨等事由（本院釋字第 725 號解釋參照），命立法者定期修法。就本解釋所涉受刑人即時有效救濟之訴訟制度而言，參照本院釋字第 653 號解釋「受羈押被告不服看守所之處遇或處分，得向法院提起訴訟請求救濟者，究應採行刑事訴訟、行政訴訟或特別訴訟程序，所須考慮因素甚多，諸如爭議事件之性質及與所涉刑事訴訟程序之關聯、羈押期間之短暫性、及時有效之權利保護、法院組織及人員之配置等，其相關程序及制度之設計，均須一定期間妥為規畫。」以及釋字第 691 號解釋「從而受刑人不服行政機關不予假釋之決

定，而請求司法救濟，自應由法院審理。然究應由何種法院審理、循何種程序解決，所須考慮因素甚多，諸如爭議案件之性質及與所涉訴訟程序之關聯、即時有效之權利保護、法院組織及人員之配置等，其相關程序及制度之設計，有待立法為通盤考量決定之。」之解釋意旨，關於訴訟制度之設置，立法者皆須考量眾多因素始能妥為立法。本解釋對何以須於定期修法期間，採取過渡措施，卻未說明理由，實有未當。

（五）綜觀本院歷來解釋，釋字第 691 號解釋係針對審判權爭議統一解釋，非對定期修法所諭知之過渡措施；釋字第 720 號解釋係因釋字第 653 號解釋諭知定期修法後，立法者逾期未修法，為確保本院解釋內容之實現所為，並非定期修法期間之過渡措施；其他有於宣告法令定期失效，同時諭知在法律修正前，應斟酌解釋意旨妥為適用法令者，如本院釋字第 300 號²、第 523 號³、第 641 號⁴解釋；亦有同時諭知相關規定修正前之執行方式者，如本院釋字第 677 號解釋⁵。上述解釋或僅為適用法令斟酌

² 本院釋字第 300 號解釋「對羈押展期之次數未加適當限制部分，與憲法保障人民身體自由之本旨不合，應儘速加以修正，至遲應於本解釋公布之日起屆滿一年時停止適用。在法律修正前適用上開現行規定，應斟酌本解釋意旨，慎重為之。」

³ 本院釋字第 523 號解釋「不論被移送裁定之人是否有繼續嚴重破壞社會秩序之虞，或有逃亡、湮滅事證或對檢舉人、被害人或證人造成威脅等足以妨礙後續審理之虞，均委由法院自行裁量，逕予裁定留置被移送裁定之人，上開條例第 11 條第 1 項之規定，就此而言已逾越必要程度，與憲法第 8 條、第 23 條及前揭本院解釋意旨不符，應於本解釋公布之日起一年內失其效力。於相關法律為適當修正前，法院為留置之裁定時，應依本解釋意旨妥為審酌，併予指明。」

⁴ 本院釋字第 641 號解釋「系爭規定修正前，依該規定裁罰及審判而有造成個案顯然過苛處罰之虞者，應依菸酒稅法第 21 條規定之立法目的與個案實質正義之要求，斟酌出售價格、販賣數量、實際獲利情形、影響交易秩序之程度，及個案其他相關情狀等，依本解釋意旨另為符合比例原則之適當處置，併予指明。」

⁵ 本院釋字第 677 號解釋「監獄行刑法第 83 條第 1 項關於執行期滿者，應於其刑期終了之次日午前釋放之規定部分，使受刑人於刑期執行期滿後，未經法定程序仍受拘禁，侵害其人身自由，有違正當法律程序，且所採取限制受刑人身體

解釋意旨，或僅為執法方面之諭知，所須考量事項較簡單，而本解釋諭知於定期修法期間，即予救濟，並對審判權歸屬、審判程序之準用作出指示，須考量因素多，且無緩衝時間造成之影響廣大，如無重大理由，諭知本解釋公布後立即採行，亦難謂妥適。

二、本解釋諭知逾期未修法之過渡措施，仍應準用現行法制規定為限，不得造法

- (一) 本院歷年解釋於命定期修法，並伴隨對逾期未修法為預告性諭知，有令法令失其效力者，如本院釋字第 551 號⁶、第 709 號⁷、第 731 號⁸、第 739 號解釋⁹；或命應依解釋意旨適用法令者，如本院釋字第 737 號解釋¹⁰；或命直接適用現行規定者，如本院釋字第 748 號解釋¹¹；且

自由之手段亦非必要，抵觸憲法第 8 條及第 23 條之規定，與本解釋意旨不符部分，應自中華民國 99 年 6 月 1 日起失其效力。有關機關應儘速依本解釋意旨，就受刑人釋放事宜予以妥善規範。相關規定修正前，受刑人應於其刑期終了當日之午前釋放。」

⁶ 本院釋字第 551 號解釋「有關機關應自本解釋公布之日起兩年內通盤檢討修正，以兼顧國家刑罰權之圓滿正確運作，並維護被誣告者之個人法益；逾期未為修正者，前開條例第 16 條誣告反坐之規定失其效力。」

⁷ 本院釋字第 709 號解釋「不符憲法要求之正當行政程序。相關機關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公布之日起一年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。」

⁸ 本院釋字第 731 號解釋「仍以徵收公告日計算申請期間，要求原土地所有權人在徵收公告期間內為申請之規定，不符憲法要求之正當行政程序，有違憲法第 15 條保障人民財產權之意旨，應自本解釋公布之日起一年內檢討修正。逾期未修正者，該部分失其效力。」

⁹ 本院釋字第 739 號解釋「相關機關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公布之日起一年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。」

¹⁰ 本院釋字第 737 號解釋「偵有關機關應於本解釋公布之日起一年內，基於本解釋意旨，修正刑事訴訟法妥為規定。逾期未完成修法，法院之偵查中羈押審查程序，應依本解釋意旨行之。」

¹¹ 本院釋字第 748 號解釋「有關機關應於本解釋公布之日起 2 年內，依本解釋意旨完成相關法律之修正或制定。至於以何種形式達成婚姻自由之平等保護，屬立法形成之範圍。逾期未完成相關法律之修正或制定者，相同性別二人為成立上開永久結合關係，得依上開婚姻章規定，持二人以上證人簽名之書面，向戶政機關辦理結婚登記。」

鑑於立法者逾期未修法之情形者益發普遍，近年亦有對逾期未修法之情形，諭知採取過渡措施者，如本院釋字第 720 號、第 742 號¹²、第 747 號解釋¹³。

(二) 基於命定期修法後，立法者若逾期未修法將導致違憲之法令狀態不斷延續，且毫無限期，對於預告逾期修法之過渡措施，自應容許本院有較大介入空間。惟本院為司法機關，雖職司法令之違憲審查，尚無法全面取代立法者，對逾期未修法之過渡措施仍應有其界限，應於現行法制下，選取較適宜者，不得自行造法。

(三) 本解釋諭知：「修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得於申訴決定書送達後 30 日之不變期間內，逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。其案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定，並得不經言詞辯論。」理由書中並謂：「其經言詞辯論者，得依同法（行政訴訟法）第 130 條之 1 規定，行視訊審理。」就所採過渡措施可分述如下：

1. 於修法完成前採行，修法後自應適用新法規定。
2. 不限於監獄處分，尚包括其他管理措施。
3. 須監獄處分逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而

¹² 本院釋字第 742 號解釋「立法機關應於本解釋公布之日起二年內增訂相關規定，使人民得就違法之都市計畫，認為損害其權利或法律上利益者，提起訴訟以資救濟。如逾期未增訂，自本解釋公布之日起二年後發布之都市計畫（含定期通盤檢討之變更），其救濟應準用訴願法及行政訴訟法有關違法行政處分之救濟規定。」

¹³ 本院釋字第 747 號解釋「有關機關應自本解釋公布之日起一年內，基於本解釋意旨，修正土地徵收條例妥為規定。逾期未完成修法，土地所有權人得依本解釋意旨，請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。」關於本院釋字第 747 號解釋，本席亦曾提出不同意見書。

不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微者。如屬達成監獄行刑目的所必要之範圍；或雖逾越監獄行刑目的所必要範圍但未侵害其憲法所保障之基本權利；或所侵害之基本權利顯屬輕微者，均不符請求法院救濟之要件，得認其訴為不合法，裁定駁回。

4. 須先依法（即監獄行刑法及其施行細則等）向監督機關提起申訴。
5. 須於申訴決定書送達後 30 日之不變期間內，逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴。以申訴程序代替訴願程序，無庸再經訴願程序。
6. 案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定。其應依簡易訴訟程序規定繳納裁判費¹⁴，自不待言。
7. 得不經言詞辯論。
8. 如須行言詞辯論者，得依行政訴訟法第 130 條之 1 規定，行視訊審理。

（四）行政訴訟法之簡易訴訟程序，除訴不合法，以裁定駁回，或訴顯無理由者，得不經言詞辯論外，須經言詞辯論。¹⁵本解釋諭知得不經言詞辯論，經言詞辯論者，得行視訊審理，固為避免提解受刑人之勞費與安全問題，惟於現行行政訴訟法簡易訴訟程序應行言詞辯論之規定，另外形成得不經言詞辯論之簡易訴訟程序，實有未當。又行政訴訟法之簡易訴訟程序，其提起撤銷訴訟或課以義務訴訟者，原則上須經訴願程序¹⁶，並於訴願決定書送達後 2 個月之不變期間內提起¹⁷。本解釋即採行行政訴訟法之簡易訴訟程序，為配合現有監獄行刑法所定申訴程

¹⁴ 行政訴訟法第 98 條第 2 項後段規定參照。

¹⁵ 行政訴訟法第 107 第 1 項、第 3 項、第 188 條第 1 項、第 3 項規定參照。

¹⁶ 行政訴訟法第 4 條、第 5 條規定參照。

¹⁷ 行政訴訟法第 106 條第 1 項規定參照。

序，因與訴願程序同為自省程序，乃以申訴程序代替訴願程序，固有相當理由，惟何以起訴期限未採相同規定，於申訴決定書（代替訴願決定書）送達後2個月內為之，而另諭知於30日內提起，創設不同之起訴期間，亦顯非妥當。

- （五）諭知逾期未修法之過渡措施時，係為防止修法怠惰導致法令違憲狀態無限延續而設，立法者修法時並不受拘束，亦屬當然。

三、監獄處置之救濟應循刑事救濟途徑為宜

- （一）本解釋多數意見雖未對採取上開過渡措施之理由詳加說明，但似認監獄行刑措施係屬公法性質，故於相關機關依本解釋意旨檢討修正監獄行刑法及相關法規，於修法完成前，以行政訴訟程序為過渡措施，本席未全然贊同。
- （二）按刑事司法之裁判，係以實現國家刑罰權為目的之司法程序，其審判乃以追訴而開始，追訴必須實施偵查，迨判決確定，尚須執行始能實現裁判之內容。是以此等程序悉與審判、處罰具有不可分離之關係，亦即偵查、訴追、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程，其間代表國家從事「刑之執行」之機關，其所行使之職權，目的既亦在達成刑事司法之任務，則在此一範圍內之國家作用，當應屬廣義司法之一（本院釋字第392解釋參照¹⁸）。刑之執行本身而言，可分為刑罰是否繼續執行即假釋，以及刑罰如何執行即監獄行刑¹⁹。本席於本院釋字第691

¹⁸ 本院釋字第392號解釋「刑事司法之裁判，係以實現國家刑罰權為目的之司法程序，其審判乃以追訴而開始，追訴必須實施偵查，迨判決確定，尚須執行始能實現裁判之內容。是以此等程序悉與審判、處罰具有不可分離之關係，亦即偵查、訴追、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程，其間代表國家從事『偵查』『訴追』『執行』之檢察機關，其所行使之職權，目的既在達成刑事司法之任務，則在此一範圍內之國家作用，當應屬廣義司法之一。」

¹⁹ 盧映潔，論監獄處分之救濟途徑—兼評最高法院92年度裁字第267號裁定、高雄高等行政法院93年度訴字第468號判決、最高行政法院93年度裁字

號解釋不同意見書，已依上開見解，認假釋係作為刑罰執行之緩衝機制，與刑罰權之具體實現具有不可分離之關係，則否准假釋之決定雖屬公法上爭議，但應依行政訴訟法第2條除外之規定，將相關爭議交由刑事法院審理²⁰。同理，雖然監所隸屬於法務部，基於管理或實踐行刑目的所為對受刑人產生效力之決定，性質上雖具有國家行政權行使之性質，但如何執行刑罰始能達成行刑目的，實與刑罰權之具體實現具有不可分離之關係，亦含有刑事司法性質。究應由何法院審理，本應由立法自由形成，在立法完成前，如有諭知過渡措施之必要，本席認應由刑事法院審理，較為恰當。理由如下：

1. 監獄行刑法之主管機關法務部已研擬監獄行刑法修正草案，修正草案第105條規定「（第1項）受刑人就涉及個人權益事項，不符監獄所為申訴之決定，得向法院聲明異議。（第2項）受刑人不服監督機關依前條所為申訴之決定，得向監督機關所在地之地方法院聲明異議，並準用第106條至第108條規定。」其中第107條、第108條之立法理由敘明係參酌刑事訴訟法規定訂定，主管機關裁量結果，於草案中採行刑事訴訟程序給予救濟，本解釋於監獄行刑法及相關法規修正前，採行政訴訟法簡易訴訟程序為過渡救濟措施，難免有未尊重其立法裁量之議，且待上開監獄行刑法修正草案修法完成後，將造成受刑人就監獄處分或其他管理措施所依循之救濟程序前後時期不一致，產生銜接之問題。
2. 由羈押法第38條「羈押被告，除本法有規定外，監

第538號裁定，月旦法學雜誌，第124期，2005年9月，頁259。

²⁰ 本院釋字第681解釋雖認不服撤銷假釋之決定，應由刑事法院審理，但於釋字第691號解釋卻又認不服否准假釋之決定，於相關法律修正前，由行政法院審理。

獄行刑法第4章至第11章、第13章及第14章之規定，於羈押性質不相牴觸者準用之。」之規定，可知羈押被告與受刑人在監所內所受處遇差別並不大。而受羈押被告認執行羈押機關對其所為之不利決定，逾越達成羈押目的或維持羈押處所秩序之必要範圍，不法侵害其憲法所保障之權利者，經申訴後，仍不服時，本院釋字第720號解釋係諭知「在相關法規修正公布前，受羈押被告對有關機關之申訴決定不服者，應許其準用刑事訴訟法第416條等有關準抗告之規定，向裁定羈押之法院請求救濟。」且行政院於99年7月15日函請立法院審議之羈押法修正草案，除強化申訴程序外，亦於修正草案第97條規定²¹，得向該管法院（按指羈押之法院）聲明異議，並準用刑事訴訟法有關規定，其立法考量趨向由辦理刑事案件之法院審理。而實務上，全國看守所均設有監獄之分監，本解釋對受刑人所採行政訴訟救濟之過渡措施，與受羈押之被告所採之刑事救濟程序不同，則在同一矯正機構，因受刑人或受羈押被告之身分不同，須採不同之救濟程序，易生紊亂，亦非適當。

（相關聲請書及裁判請上司法法院大法官網站連結「大法官解釋」閱覽，網址：<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt>）

²¹ 羈押法修正草案第97條規定「（第一項）被告因看守所關於下列各款所為之處分，應受及時有效權利保護者，不服再審議小組所為決定，得向該管法院聲明異議：一、第9條第2項至第5項之規定。二、第15條第1項至第4項及第17條第1項、第2項之規定。三、第55條、第57條第3項、第58條第1項、第62條及第63條第1項至第3項之規定。四、第75條第1項及第77條之規定。五、其他損害被告權利者。（第二項）法院認為聲明異議不合法或無理由者，應以裁定駁回之；認為有理由者，應以裁定將原處分及原決定撤銷。（第三項）第一項聲明異議，準用刑事訴訟法第409條至第411條、第416條第3項、第417條、第418條第1項前段之規定。（第四項）前三項之規定，於軍事審判案件準用之。但軍事審判法另有規定者，不在此限。」立法院第7屆第6會期第1次議案關係文書參照。