

釋字第 755 號解釋

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

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）。

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

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，

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

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。

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

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、第二級受刑人每三日一次、四、第一級受刑人不予限制。」

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（及監督機關矯正署）所提起的申訴程序，看成是相當於訴願的先行程序，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

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」（**粗體**為本文所加）。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。

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；另一方面可減少訟源，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

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).

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

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。

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。