

釋字第六九一號協同意見書

大法官 林錫堯

一、本件係聲請統一解釋法令案件，其解釋範圍應限於最高法院與最高行政法院判決見解歧異之處，不宜就見解歧異以外之法律問題表示意見，以免干預法院審理個案之職權，且本件解釋僅具法律效力，與聲請解釋憲法案件不同

本件係聲請統一解釋法令案件，最高法院與最高行政法院見解歧異而應予統一解釋之問題在於：當受刑人對假釋主管機關（法務部或監獄等）所為不予假釋之決定有所不服，而循程序向法院提起訴訟時，應由行政法院或普通法院審理乙節，本院僅得就此一問題明白表示，除此之外，涉及個案之是否具備合法訴訟要件與訴訟有無理由等判斷問題，諸如：受刑人是否有假釋請求權、主管機關（法務部或監獄等）在辦理假釋過程中何者屬不予假釋之決定、其法律性質各為何、訴訟種類為何、法院審查之範圍為何等等問題，均屬審理個案之該管法院職權範圍，本院大法官於本件聲請統一解釋法令案件中無權加以置喙。多數意見本此基本之立場而為解釋，當屬符合憲法要求大法官統一解釋法令之本旨。從而，多數意見雖於解釋理由書內基於憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，而論及「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」，但不應即認定受刑人有假釋請求權。

換言之，本案所處理的，不是受刑人有無訴訟權之問題，當受刑人主張其權利被侵害而向法院提起訴訟時，這是人民訴訟權之行使，並無疑義，故不論該受刑人是否確實有權利被侵害、訴訟程序是否合法，一旦提起訴訟，法院即應

就該訴訟個案加以審理。至該受刑人是否確實有權利被侵害，乃至是否構成不法侵害、如何予以有效救濟等問題，此正是法院應依個案判斷決定之事項。是故，本案所處理的，是審判權歸屬的問題，是應由何法院審理此種訴訟的問題。

蓋關於人民是否享有公權利之判斷，依「保障規範說」之理論，在個案之法規適用上，應先從「法律及其他效力在法律之下之法規」探討是否以保障個人利益為目的，而判斷有無公權利之存在；如從「法律及其他效力在法律之下之法規」無法發現公權利之依據，始直接從基本權探討有無公權利之存在。至於，如何從「法律及其他效力在法律之下之法規」探討有無公權利之存在（即探討法規保障目的），在方法上，應首先從「法律及其他效力在法律之下之法規」之內容著手，視立法者之意思而定，但是，經常無法明確瞭解立法者之意思，因此，必須借助於解釋方法來探討，其解釋方法，依序為文義解釋、體系解釋及客觀目的解釋。而客觀目的解釋方法，係從法規整體結構及其制度內之條件，發現法規之保障目的，在此種解釋方法中，基於「合憲性解釋原則」，必須斟酌憲法之規定，尤其必須斟酌基本權之規定¹。準此以論，當法院面對受刑人是否有假釋請求權之問題時，自應先回歸刑法、監獄行刑法及行刑累進處遇條例等相關規定，並斟酌憲法保障人民基本權之意旨，而為解釋與判斷。此乃法律解釋（含合憲性解釋）與適用之問題，當屬該管法院職權範圍。

再者，倘若認為現行法律有關假釋之規定，與憲法上正當法律程序之要求及人權保障意旨，未盡相符，必須有所修正，此亦涉及憲法解釋與立法裁量問題，由於本件係統一解

¹ 詳見林錫堯著，行政法要義，2006年9月三版第117頁。

釋法令，自無從加以置喙，僅得附帶提出修法建議。在相關法律未修正前，僅得就現行法律為解釋與適用（含合憲性解釋）。故多數意見斟酌現行行政訴訟法與刑事訴訟法相關規定，認為受刑人不服行政機關不予假釋之決定者，應由行政法院審理，當屬符合憲法要求大法官統一解釋法令之本旨。且由於本件解釋當僅屬法律效力，不具憲法效力，故如未來修法結果，法律明文規定由普通法院或特種法院（或法庭）審理者，自當依其規定。

二、多數意見仍期待通盤考量修法

多數意見作成應由行政法院審理之結論，係因現行法律規定就受刑人不服行政機關不予假釋之決定，甚至主管機關於刑事執行程序上所為之其他行為，所涉之爭訟，並未特設訴訟途徑之規定，乃基於假釋有關之決定具有行政行為之性質，以及行政訴訟法第2條之概括規定，而為上述解釋。故多數意見亦表明，究應由何種法院審理、循何種程序解決，仍期待立法者本其立法裁量，為通盤考量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因素決定之。

三、本院過去解釋案件面臨相類問題所顯示之趨向

從本院過去解釋以觀，本院釋字第653號宣示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之意旨，並要求相關機關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。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，更規定得向該管法院（按指羈押之法院）聲明異議，並準用刑事訴訟法有關規定²，其立法考量趨向由辦理刑事案件之法院審理。

繼而，本院釋字第 681 號處理撤銷假釋有關問題時，宣示最高行政法院 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 484 條之規定，即俟檢察官指揮執行該假釋撤銷後之殘餘徒刑時，再由受刑人或其法定代理人或配偶向當初諭知該刑事裁判之法院聲明異議，不得提起行政爭訟。」係屬合憲，但仍明示「惟受假釋人之假釋處分經撤銷者，依上開規定向法院聲明異議，須俟檢察官指揮執行殘餘刑期後，始得向法院提起救濟，對受假釋人訴訟權之保障尚非周全，相關機關應儘速予以檢討改進，俾使不服主管機關撤銷假釋之受假釋人，於入監執行殘餘刑期前，得適時向法院請求救濟。」至其究應採行刑事

² 羈押法修正草案第 97 條規定：

「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、第九條第二項至第五項之規定。
- 二、第十五條第一項至第四項及第十七條第一項、第二項之規定。
- 三、第五十五條、第五十七條第三項、第五十八條第一項、第六十二條及第六十三條第一項至第三項之規定。
- 四、第七十五條第一項及第七十七條之規定。
- 五、其他損害被告權利者。

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。

第一項聲明異議，準用刑事訴訟法第四百零九條至第四百十一條、第四百十六條第三項、第四百十七條、第四百十八條第一項前段之規定。

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。」

訴訟、行政訴訟或特別訴訟程序，仍尊重立法裁量。惟該號解釋既已接受最高行政法院所認「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」及對撤銷假釋如有不服應依刑事訴訟法第 484 條聲明異議之見解，則相關得適時請求救濟之修法，允宜亦趨向由辦理刑事案件之法院審理之考量，始得「法之一致性」。

四、未來修法為通盤考量將面臨之問題

準上述本院釋字第 653 號、第 681 號解釋之意旨推論，假釋與否之決定，是否亦屬刑事裁判執行之一環，而為廣義之司法行政處分或司法行政行為？未來為通盤考量時，是否宜將受刑人不服行政機關不予假釋之決定而提起之訴訟，與不服撤銷假釋而提起之訴訟，歸於相同之救濟程序，以求「法之一致性」？

同時，如本院釋字第 681 號解釋理由書所述：「主管機關所為之撤銷假釋決定，允宜遵循一定之正當程序，慎重從事。是對於撤銷假釋之決定，應賦予受假釋人得循一定之救濟程序，請求法院依正當法律程序公平審判，以獲適時有效救濟之機會，始與憲法保障人民訴訟權之意旨無違」，相對地，假釋與否之決定所應遵循之正當程序內涵為何？受刑人於假釋與否之決定程序中之法律地位為何（此不免涉及刑法、監獄行刑法及行刑累進處遇條例等相關規定之實體法上問題）？對不予假釋之決定得否及如何救濟？等問題，事涉立法裁量，允宜在兼顧矯正管理需要與憲法保障人身自由等因素之前提下，予以明確規範，以杜爭議。

再者，除對不予假釋與撤銷假釋之爭訟外，在整個刑事執行之過程中，是否尚有其他應予提供救濟途徑之必要情

形？是否亦當歸於相同之程序？從而，基於有效保障基本權之觀點，有關整個刑事執行之救濟途徑是否宜特設專責法庭與特種程序？凡此種種，允屬未來修法為通盤考量時必須面對之問題，始得一勞永逸，並臻憲法要求之理想。

抑有進者，參諸德國法院組織法施行法第 23 條規定，在該條第 1 項所列舉之各個範疇內，除有特別規外，司法官署（Justizbehörden）或執行官署（Vollzugsbehörden）為規律個別事件所為之下命、處分或其他措施，由普通法院依聲請裁判其合法性³。同法第 24 條以下並規定相關程序，對司法行政處分另設由普通法院審查之特殊撤銷程序。其立法理由主要在於，普通法院較具備審查此類措施合法性所必要之知識與經驗。此類措施，乃稱之為「司法行政處分」（Justizverwaltungsakte），只要侵害關係人權利，尚包含「單純高權行為」（schlicht hoheitliches Handeln）乃至事實行為在內。同時也因其行為不在行政法院審查之範圍內，而不適用行政程序法（德國聯邦行政程序法第 2 條第 3

³ 德國法院組織法施行法第 23 條原文如下：

- (1) Über die Rechtmäßigkeit der Anordnungen, Verfügungen oder sonstigen Maßnahmen, die von den Justizbehörden zur Regelung einzelner Angelegenheiten auf den Gebieten des bürgerlichen Rechts einschließlich des Handelsrechts, des Zivilprozesses, der freiwilligen Gerichtsbarkeit und der Strafrechtspflege getroffen werden, entscheiden auf Antrag die ordentlichen Gerichte. Das gleiche gilt für Anordnungen, Verfügungen oder sonstige Maßnahmen der Vollzugsbehörden im Vollzug der Jugendstrafen, des Jugendarrestes und der Untersuchungshaft sowie derjenigen Freiheitsstrafen und Maßregeln der Besserung und Sicherung, die außerhalb des Justizvollzuges vollzogen werden.
- (2) Mit dem Antrag auf gerichtliche Entscheidung kann auch die Verpflichtung der Justiz- oder Vollzugsbehörde zum Erlaß eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsaktes begehrt werden.
- (3) Soweit die ordentlichen Gerichte bereits auf Grund anderer Vorschriften angerufen werden können, behält es hierbei sein Bewenden.

項第 1 款)。上述列舉之範疇，包括少年刑事執行，至於成年刑事執行範疇之權利救濟，除刑事訴訟規定者外，依刑事執行法之規定，由刑事執行法庭 (Strafvollstreckungskammern) 審判⁴。我國法雖無類此規定，如取其精神，再斟酌本院釋字第 681 號業已承認「廣義之司法行政處分」之概念，則於修法之際，若能全盤考量何種事項與民刑法院審判權具有密切事務關聯性，以及司法行政之特殊性⁵，進而在既有法制下考量如何建構我國法之司法行政處分 (或廣義之司法行政處分或司法行政行為) 之範圍及其救濟程序之基本要求，則或許不僅於處理對不予假釋與撤銷假釋之爭訟，乃至整個刑事執行過程涉及權利侵害之救濟途徑問題時，於法制建構上可得其立論之基礎，且於其他相類問題之法制建構上亦可迎刃而解。

⁴ 詳見 Otto Rudolf Kissel, Gerichtsverfassungsgesetz (Kommentar), 3Aufl. (2001), EGGVG § 23。

⁵ 參見 Ferdinand O. Kopp / Ulrich Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 11. Aufl. 2010, § 2, Rn. 33.