

釋字第六九一號解釋 協同意見書

大法官 蔡清遊

大法官 池啟明

本號解釋認為：「受刑人不服行政機關不予假釋之決定者，其救濟有待立法為通盤考量決定之。在相關法律修正前，由行政法院審理。」本席等敬表同意，惟對於解釋理由，認為尚有不足之處，爰提出幾點淺見如下：

一、本號解釋並未以受刑人有假釋請求權作為基礎，而係針對監獄或法務部所為不予假釋之決定，基於訴訟權之保障，賦予受刑人有向法院請求救濟之權。

本件二終審機關確定終局裁定，均認為受刑人不服監獄不准其假釋之決定，除得依監獄行刑法第六條第一、三項規定，經由監獄典獄長申訴於監督機關、視察人員，或於視察人員蒞臨監獄時逕向提出外，是否賦予受刑人其他救濟管道，則應屬立法形成之裁量範圍（立法政策事項）。惟最高行政法院九十九年度裁字第二三九一號裁定另謂「依刑法第七十七條第一項、行刑累進處遇條例第七十五條、第七十六條及監獄行刑法第八十一條第一項與第二項規定觀之，並未明定受刑人有申請假釋之請求權」，似以法無明文受刑人有假釋請求權，作為受刑人不得向行政法院請求救濟之理由。本席等以為，統一解釋固無須如違憲審查之以基本權之侵害作為審查基礎，但實際

上，統一解釋仍不能脫離憲法意旨。憲法第十六條保障人民訴訟權，固係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利，惟參照本院釋字第六五三號解釋意旨，人民訴訟權之保障，不能僅侷限於法律明文規定之實體上權利遭受侵害，始能獲得保障，只要人民遭受行政機關不利之處分，即應使其有向法院請求救濟之權利。刑法、行刑累進處遇條例及監獄行刑法固均未明定受刑人有請求假釋之權利，縱認受刑人並無請求假釋之權利，受刑人之向監獄請求假釋，僅係促請監獄假釋審查委員會發動假釋之審議而已，惟監獄行刑法第六條第一項前段已明定，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，此項申訴規定類似羈押法第六條第一項之申訴，均係對監獄（或看守所）不利處分（或處遇）之救濟制度，但不得因此剝奪受刑人向法院提起訴訟請求救濟之權利。是受刑人縱然無請求假釋之權，其既受監獄或法務部不准其假釋之不利處分，自仍應許其有向法院請求救濟之權利，由法院審查原決定機關之決定內容是否錯誤。

二、受刑人不服行政機關不予假釋之決定，而請求司法救濟，應由何種法院審理，監獄行刑法應為明確之規範。

訴訟救濟應循之審級、程序及相關要件，由立法機關衡量訴訟案件之種類、性質、訴訟政策目的以及訴訟制度之功能等因素，以法律為正當合理之規定，迭經本院多次解釋在案¹。

¹ 本院釋字第五七四號、第六二九號、第六六三號、第六六七號解釋參照。

基於人民訴訟權之保障，受刑人不服監獄或法務部不予假釋之決定，應給予得向法院提起訴訟請求救濟之權利，已如前述，並為本號解釋所確認。因監獄行刑法僅規定受刑人不服監獄處分之申訴（該法第六條），對於是否給予受刑人訴訟救濟之權利未予規範，則於本號解釋公布後，自應修正監獄行刑法，明文規定受刑人不服監獄或法務部不予假釋之決定時，得向法院提起訴訟請求救濟。至於應由行政法院審理，或由普通法院刑事庭審理，亦應由立法機關衡量案件之種類、性質等因素決定之。

三、在假釋由法務部核准，而不由刑事庭法官決定之現制下，受刑人不服行政機關不予假釋決定之訴訟救濟，應由行政法院審理。

（一）我國現制，假釋係由法務部核准，非由刑事庭法官決定：

依監獄行刑法第八十一條第一項及行刑累進處遇條例第七十五條、第七十六條規定，對受刑人之假釋，係經由監獄假釋審查委員會決議，報請法務部核准後，假釋出獄。而監獄假釋審查委員會之決議，係取決於多數²，故除監獄假釋審查委員會決議通過報請法務部核准，而法務部審查決定不准假釋外，亦可能於監獄假釋審查委員會即未獲過半數同意報請假釋，故而我國現制，有關假釋之核准

² 辦理假釋應行注意事項第二點。

係由法務部決定，而與德國刑法有關餘刑之假釋係採法院決定者³不同。

(二)徒刑之執行，於檢察官發執行指揮書將被告發監執行後，即已脫離審判權範圍，法院亦非監獄之監督機關：

刑之執行固規定於刑事訴訟法第八編，惟有關徒刑之執行，於檢察官發執行指揮書將被告發監執行後，即已脫離審判權範圍。且監獄行刑法第六條第一項前段規定：「受刑人不服監獄之處分時，得經由典獄長申訴於監獄機關或視察人員。」該條項所稱監督機關，依法務部矯正署監獄組織準則第一條規定，係指法務部矯正署⁴，法院並非監獄之監督機關，此與羈押法第六條第一項規定：「刑事被告對於看守所之處置有不當者，得申訴於法官、檢察官或視察人員者」不同。故除對檢察官執行之指揮認為不當者，得依刑事訴訟法第四百八十四條規定，向刑事法院聲明異議外，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，即無從置喙。

(三)假釋核准後之保護管束，與假釋撤銷之聲明異議，固均由刑事法院受理，但此與假釋之否准情形不同：

³ 德國刑法第五十七條，有關假釋決定機關之法制，參閱蘇俊雄，刑法總論，2000年4月，頁371。

⁴ 法務部矯正署成立前之監獄組織通則（已廢止）第一條則明定監獄隸屬法務部，法務部自係監獄之監督機關。

假釋核准後，依刑法第九十三條第二項規定，須付保護管束，此保護管束當然係由刑事法院裁定。而假釋之撤銷，受假釋人對於撤銷假釋執行殘刑如有不服，仍得依刑事訴訟法第四百八十四條規定，向當初諭知該刑事裁判之法院聲明異議⁵，惟此二種刑事法院之裁定，前者係因檢察官之聲請，後者則針對檢察官之再執行指揮而為。蓋假釋之保護管束，乃係法務部於核准假釋後，通知檢察官向法院聲請受刑人假釋付保護管束；假釋之撤銷，則於法務部核定撤銷後，通知檢察官，而由檢察官再重新簽發執行指揮書，受刑人如對檢察官之重新簽發執行指揮書執行殘刑不服，得依刑事訴訟法第四百八十四條向刑事法院聲明異議。上開二種情形，法院之受理乃新案之繫屬，此與監獄或法務部之否准受刑人假釋均純屬行政行為，而非檢察官之聲請或執行指揮行為者不同。

(四)在修法明定由刑事法院受理前，刑事法院並無受理不服行政機關不予假釋決定爭議之法律依據：

最高法院九十九年度台抗字第六〇五號刑事裁定謂「假釋之准否既非由檢察官決定，而係繫於監獄之假釋審查委員會及法務部審查之結果，則監獄之假釋審查委員會否決抗告人准予假釋之決議，自難謂係檢察官指揮執行之結果，不生檢察官執行之指揮是否違法或執行方法是否不

⁵ 本院釋字第六八一號解釋參照。

當而得向法院聲明異議之問題」，誠屬的論。亦即，監獄或法務部之否准受刑人假釋，並非檢察官指揮執行之結果，與檢察官執行之指揮無涉，自與刑事訴訟法第四百八十四條得向法院聲明異議之情形不合。而刑事訴訟法或其他法律另無對於行政機關不准假釋得向法院聲明異議之規定，是在修法明定由刑事法院受理前，刑事法院並無受理上開不服不准假釋爭議之法律依據，自無從受理上開爭議案件。

(五)行政機關不予假釋之決定，本質上為行政行為，對其不服之訴訟，應依行政爭訟程序，由行政法院審理：

假釋乃裁判確定後執行中，受刑人符合一定之要件，由監獄審查委員會決議，報請法務部核准，其最後決定權乃屬法務部，屬於司法行政權之範圍，無論准否，本質上要屬行政行為，對行政機關不准假釋之決定如有不服，自屬行政訴訟法第二條所稱得提起行政訴訟之公法上爭議，而應依循行政爭訟程序，由行政法院審理。或謂假釋之准駁與假釋之撤銷均屬刑之執行一環，假釋之准許，由刑事法院裁定付保護管束；假釋撤銷之救濟，依刑事訴訟法第四百八十四條規定及參照本院釋字第六八一號解釋意旨，亦係向刑事法院提出，為求整體之關聯性及一致性，對於行政機關不准假釋之救濟，亦應由刑事法院審理。惟刑事法院之受理裁判，係對應檢察官之聲請或檢察官之訴訟、執行指揮行為而為之，已如前述，與行政機關

不准假釋並無檢察官介入之情形不同，自難比附援引。且對行政機關行政行為不服，由刑事法院受理救濟，理論上實難自圓其說。除非假釋之核准，由刑事法院裁定，而非由法務部決定，則對刑事法院不准假釋之裁定不服，自應向刑事法院請求救濟（抗告），如此，理論始能一貫。

四、結語

無論監獄假釋審查委員會未同意受刑人之假釋，致未陳報法務部，抑或法務部審查後未核准假釋，均為對受刑人不利之行政處分，均應予受刑人訴訟救濟之機會。本席等並不反對將來可修法明定上開爭議由刑事法院審理，但前提要件必須採德國法制，即假釋之准許須由刑事法院裁定始可，如此，讓所有有關假釋之相關事項均歸刑事法院審理。惟如仍保持現制，由法務部擁有假釋決定權，以及法務部（矯正署）為監獄唯一監督機關，則為符行政爭訟理論之一貫性，受刑人對監獄或法務部之不准假釋決定不服者，自應循行政爭訟程序解決。亦即，對監獄不准假釋不服者，由受刑人向監督機關即法務部提起訴願；對法務部不准假釋不服者，由受刑人向行政院提起訴願後，再提起行政訴訟。