



# 受刑人與受羈押被告之司法救濟

■ 第 58 期學習司法官 邱韻如

## ◆◆目次◆◆

### 壹、案例分析

- 一、事實
- 二、問題提要

### 貳、爭點及法理

- 一、爭點
- 二、法理

### 參、司法實務走向

### 肆、意見及反思

- 一、監所管理

### 二、申訴及救濟

- 三、司法院解釋
- 四、司法判決

### 伍、展望與結論

- 一、救濟法制應如何改革
- 二、破除特別權力關係之框架
- 三、其他人權保護

### 陸、後記

### 柒、參考文獻

自司法官班第 58 期開始，在第二階段的院檢學習，檢察實務的部分增加矯正機關的學習課程，透過為期二週的時間，從矯正機關收容概況、組織架構、業務職掌及人員配置等，讓我們對

於各矯正機關之收容對象、收容量、工作人員及業務職掌有概略之認識，再從「安全督導<sup>1</sup>」、「收容人接見通信<sup>2</sup>」、「矯正醫療<sup>3</sup>」及「教化輔導<sup>4</sup>」四大主軸課程，以「入監至出監」之順序進

<sup>1</sup> 分類收容之標準及方式、禁見收容人之收容方式、移禁之規劃、戒護安全。

<sup>2</sup> 收容人接見及通信之相關權利及限制、監所有關接見通信之紀錄、看守所律見執行方式。

<sup>3</sup> 觀察勒戒與強制戒治之規劃及執行方式、矯正機關內提供之醫療服務以及在監難獲適當照護之標準、監獄報請保外就醫之標準。

<sup>4</sup> 累進處遇等考核案件之監督審核及處理程序、教化處遇措施、技能訓練之規劃及施行方式、假釋與撤銷假釋之監督審核及處理程序、性侵犯強制治療方式及假釋前如何評估無再犯危險、機構內與機構外處遇之銜接。



行實習安排，幫助我們了解受刑人或受羈押被告，從入監至出監所會經歷之情況，以及矯正機關對於各種狀況是如何應對。我們走出院檢，深入矯正機關，近距離體驗我們在刑事程序中所遇到的被告們，我們的決定對他們的人生會有如何的影響，進一步反思面對個案時應該做出何種處置較為妥適，而非僅是冷冰冰的宣告刑度，應成為一位有溫度的司法官，回饋社會。<sup>5</sup>

## 壹、案例分析

### 一、事實

甲因犯罪被判處有期徒刑，入綠島監獄服刑。於服刑期間，甲欲寫信給親友，孰料遭到監獄以其信件不合規定為由退回；甲欲以行政程序法提出陳情亦遭到拒絕；又甲在獄中表現良好，以為假釋有望時，卻一再遭到駁回；未監獄在運動時間命甲唱軍歌、答數、向後跳、左右轉等行為。當甲就上開情事向監獄申訴，卻始終無法得到良善的回應。

試問：甲得為如何之救濟？若甲為受羈押被告，得為如何之救濟？

### 二、問題提要

本案例主要涉及受刑人能否及如何對監所措施提出救濟的問題，同理，若當事人為看守所內受羈押之被告，救濟方式有無不同。

## 貳、爭點及法理

### 一、爭點

監獄受刑人及受羈押被告是否可對監所處分提起行政救濟？

### 二、法理

#### （一）特別權力關係之營造物利用關係

##### 1. 特別權力關係

依傳統之行政法理論，所謂之「特別權力關係」係只在特定之行政領域內，為達成行政目的，由人民與國家所建立，並加強人民對國家從屬性之關係。<sup>6</sup> 其包括公法上之勤務關係、公法上營造物利用關係以及公法上特別監督關係，在傳統之特別權力關係中，人民被吸收進入行政內部，不適用法律保留及無法律救濟，即其特徵為當事人地位不對等、義務不確定、特別規則、懲戒罰以及不得爭訟。<sup>7</sup>

在民主化及法治國原則下，傳統特別權力關係應檢討其內涵及時代意義，除

<sup>5</sup> 由於本篇文章投稿截止日在筆者矯正機關學習結束前，因此有些監所處分可能無法完整詮釋。

<sup>6</sup> 陳敏，《行政法總論》，2011年9月，7版，220-222頁。

<sup>7</sup> 吳庚，《行政法之理論與實用》，2010年9月，11版，204頁。



不能忽視維持行政秩序及達成行政目的之必要性，凡涉及人民之基本權利及權利保護，應有法律之依據，尤其提起訴願及行政訴訟之權力，應立即予以確保。

## 2. 營造物利用關係

凡經公共營造物接受，而進入其營運之內者，營造物權力均對之適用<sup>8</sup>，例如公立學校之學生與學校之關係，監獄受刑人與監獄之關係。

我國經過大法官於多號解釋的努力，包括現有法規及法院的態度，均認為學生、公務員及軍人的法律地位已從特別權力關係轉變到特別法律關係，認為僅有對被侵害者身分有重大影響的「基礎關係」，使認為權利受有侵害，並因此始得提起救濟；反之，如非對身分有重大影響者，則為「經營關係」，縱有不利也不認為是權利受到影響，從而無法尋求司法救濟的管道。<sup>9</sup>

## 3. 受羈押被告及受刑人地位

如將特別法律關係運用在受刑人身上，即應為不同的解釋，應認為一旦對受刑人脫離受刑人身分有重大影響者，就應認為其權利遭受損害，而得提起行政救濟。此所涉及的基本權，即為憲法第 8 條所保護的人身自由。

傳統特別權力關係理論向來將「監獄行刑關係」視為特別權力關係之一種，受刑人在此領域中不能主張憲法保障之基本權利，矯正機關基於監獄行刑之必要，得在無法律依據的情形下，對受刑人採取一切必要之措施，受刑人如有不服，亦無司法救濟的機會。衡諸現今憲法保障人民基本權利之規範意旨，傳統特別權力關係理論已無存在之空間。換言之，受刑人為「穿著囚服的人民」，相對於其他之人民，其自由及權利雖非無分軒輊地受到憲法保障，但其享有憲法保障之基本權利，且受法律保留原則、比例原則、正當法律程序及有效權利救濟的保障等，則無二致。

### (二) 監所處分

本文所討論之相對人係包含監獄之受刑人及看守所之受羈押被告，兩者分別適用監獄行刑法及羈押法之相關規定。

為使監獄行刑法制化，並就分監管理及教化、作業、給養、衛生醫療、累進制度等處遇措施為細密之具體規定<sup>10</sup>，目前主要適用法規為監獄行刑法及監獄行刑法施行細則；又為使看守所管理有法律依據，目前現行羈押法共 39 條及羈押法施行細則共 94 條，包含入所、戒

<sup>8</sup> 吳庚，同註 6，206 頁。

<sup>9</sup> 辛年豐，鐵窗內有隱私？—以受刑人入監全身檢查及書信安全檢查的合憲性為例，《輔仁法學》，2012 年 6 月，第 43 期，14-15 頁。

<sup>10</sup> 林茂榮、楊士隆、黃維賢，《監獄行刑法》，2010 年 7 月，4 版，4 頁。

護、接見、申訴等管理辦法，若有不足之處得準用監獄行刑法之相關規定<sup>11</sup>。

以下將以「接見及通信」及「假釋」為例，檢視其處分性質是否具有「行政處分」之態樣。

### 1. 接見及通信

原則上，接見及通信之對象以最近親屬及家屬為限，有特別理由時，例外得許與其他之人接見及通信<sup>12</sup>。除了對象，對於接見之次數、方式皆有規定，而若要發受書信，須先由監所長官先檢視之，確認無妨害監所紀律之虞者，方可發出或收受，倘若受羈押被告或受刑人違反規定，即可能遭監所處以停止接見或不予通信之處分。

### 2. 假釋

因受羈押被告非有假釋之處分，故僅探討現行監獄行刑法的相關規定。

#### A. 要件

假釋以受徒刑之執行為前提，包括無期徒刑及有期徒刑。對於受徒刑之執行達一定期間之受刑人，若在監表現良好，合於法定假釋要件者，且經假釋審查委員會決議，監所應速報請法務部核准後，假釋出獄。

### B. 假釋之撤銷與撤回

受刑人假釋出獄後更犯罪或違反保護管束有關規定，足見其惡性復萌，與假釋之原意相違背，自當撤銷其假釋；若受刑人經監所報請假釋後，卻於初間前因違背紀律情節重大者，經假釋委員會決議，得報請法務部不予假釋。

### 3. 具有行政處分之性質

所謂行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為<sup>13</sup>，因監所所為之處分皆有特定相對人，故僅以個別處分之要件（「行政機關」、「公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施」、「對外直接發生法律效果」及「單方行政行為」）討論之。

行政機關依組織法規設立，能獨立對外，按照公法之標準執行行政任務之機構<sup>14</sup>，以假釋為例，做出處分之機關為法務部，法務部係行政院為辦理全國檢察行政、犯罪防治、犯罪矯正、司法保護、廉政、行政執行、法規諮商、行政院之法律事務及司法人員養成教育業務<sup>15</sup>，依法務部組織法設立，應肯認其具有行政機關的地位；若該事件係「公

<sup>11</sup> 羈押法第 38 條。

<sup>12</sup> 監獄行刑法第 62 條。

<sup>13</sup> 行政程序法第 92 條第 1 項、訴願法第 3 條。

<sup>14</sup> 陳敏，同註 5，300 頁。

<sup>15</sup> 法務部組織法第 1 條。



法」，且是具體，規律對象是特定人或可得確定之多數人時，即可認為是行政處分，監所處分係決定機關以公權力對特定人之具體事件（例如假釋）所為之決定，且其具有行政行為之性質，故為公法上之具體事件所為之決定；行政機關之規制措施必須超出行政內部，對外界之人民或組織體，設定權利或義務<sup>16</sup>，受羈押被告及受刑人非為監所組織之成員，故監所對於相對人做成之決定，為對其「外部」的相對人「直接」發生法律效果（依法駁回假釋等）；最後，行政處分係行政機關「單方面」對相對人所為之處分，而監所處分亦是對受羈押被告或受刑人單方面為之，故其為單方之行政行為。

綜上所述，監所處分合於行政處分之性質，及監所對於受羈押被告及受刑人積極、消極之命令、懲罰以及對其之一切管理處遇措施，均可視為行政處分。

### （三）救濟程序

依傳統特別法律關係，其不得救濟，我國乃至司法院大法官解釋第 187 號始突破藩籬，公務員退休金事件得提起訴願或行政訴訟，此後大法官逐步放寬公務員關係中不得爭訟之限制。在營造物利用關係之重大突破係第 382 號解釋中，首開允許學生就其受教育之權利

受侵害之處分，提起訴願或行政爭訟；而監獄與受刑人之關係，於第 653 號解釋之後亦有動搖，將在其後探討之。

羈押中之被告對於看守所之處遇有不當者，可依羈押法第 6 條及羈押法施行細則第 14 條申訴之；受刑人不服監獄之處分時，可依監獄行刑法第 6 條及監獄行刑法施行細則第 5 條申訴之，惟此二種情況皆未明定若不服申訴後之處分是否得提起行政訴訟，僅羈押法修正草案將救濟之管道明定為向為裁定羈押之法院聲明異議，即縱使監所處分具有行政處分之性質，亦不得向行政法院提起救濟。（整理如下表）

惟我國司法實務上認為此非行政訴訟之救濟範圍，行政法院並無審判權，經司法院釋字第 691 號等解釋做成後，大法官於解釋文中述及假釋、接見與通信等不服獄政措施之案件，在相關法律修正前，由行政法院審理。

## 參、司法實務走向

受刑人與受羈押被告，一直是社會中被漠視的一群人，長久以來，其在監所受到的待遇，以及其享有的權利，沒有人去關心，大約十年前，大法官看到了這群人，從司法院釋字第 653 號開

<sup>16</sup> 陳敏，同註 5，319 頁。

表格一

	監獄行刑法	羈押法	羈押法修正草案
對象	經由典獄長申訴於監督機關或視察人員	得申訴於法官、檢察官或視察人員	得向看守所提起申訴，看守所為處理申訴事件，應設申訴審議小組，由所長、副所長、秘書、政風或經所長指派之其他適當人員組成。
處理	如原處分典獄長認受刑人申訴無理由時，應即轉報監督機關；若否，則應依其職權撤銷之	原處分所長對於被告之申訴認為有理由者，應撤銷原處分，另為適當之處理。認為無理由者，應即轉報監督機關。	審議小組認申訴無理由或顯無申訴救濟實益者，應為駁回之決定。審議小組認申訴有理由者，應為停止、撤銷或變更原處分之決定。
不服	無明文規定其他救濟管道	無明文規定其他救濟管道	申訴人不服審議小組所為決定，得於收受決定書後五日內，向為裁定羈押之法院聲明異議。

始，為受刑人與受羈押被告，一點一滴地打開這扇被特別權力關係緊箍的門。

在受羈押被告部分，釋字第 653 號解釋（97 年 12 月 26 日<sup>17</sup>公布）首度宣告不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之部分，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違，儘管現行羈押法第 6 條第 1 項及同法施行細則第 14 條第 1 項之規定使執行羈押機關有自我省察、檢討改正其所為決定之機會，並提供受羈押被告及時之權利救濟，惟申訴在性質上屬機關內部自我審查糾正之途徑，與得向法院請求救濟之訴訟審判並不相

當，不得因此剝奪受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之權利。惟羈押法之相關立法遲遲未決，經過 5 年多的時間，大法官再度於釋字第 720 號解釋（103 年 5 月 16 日公布），補充釋字第 653 號解釋，讓受羈押被告對於申訴決定不服時，得直接向刑事法院請求救濟。

而在受刑人部分，釋字第 681 號解釋（99 年 9 月 10 日公布），針對受刑人不符撤銷假釋處分，重申憲法第 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<sup>18</sup>，不得因身分之不同而予以剝奪<sup>19</sup>之意

<sup>17</sup> 除了司法院解釋公布日期外，本文其餘時間皆使用西元年表示。

<sup>18</sup> 司法院第 418 號解釋。

<sup>19</sup> 司法院第 243 號、第 382 號、第 430 號、第 462 號、第 653 號解釋。



涵，肯認受刑人假釋處分經主管機關作成後，受假釋人因此停止徒刑之執行而出獄，如復予以撤銷，再執行殘刑，非特直接涉及受假釋人之人身自由限制。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。復於釋字第 691 號解釋（100 年 10 月 21 日公布），由於行政法院與刑事法院對於假釋處分之管轄互踢皮球<sup>20</sup>，司法院直於本號解釋明示由行政法院審理，強化受刑人就假釋相關處分的司法救濟之管道。

但跟受刑人權益關係甚深者，除了假釋處分外，在監獄內受到的管制措施等，由於特別權力關係之堡壘，長期以來，司法無法直接干預，司法院在 106 年 12 月 1 日同步公布釋字第 755 號解釋及釋字第 756 號解釋，先在釋字第 755

號解釋確立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，並同步宣告修法完成前，受刑人就上開事項，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，避免重蹈受羈押被告因羈押法遲遲未修正而無法實質救濟之覆轍；另釋字第 756 號解釋就監獄行刑法關於受刑人接見及通信之管制措施，由於受刑人秘密通訊自由及表現自由等基本權利，仍應受憲法之保障，除為達成監獄行刑目的之必要措施（含為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之措施）外，不得限制之。故在【第一部分】關

<sup>20</sup> 最高行政法院 99 年度裁字第 2391 號裁定認為，聲請人不服行政機關不予假釋之決定，依據刑事訴訟法第 484 條規定向臺灣高等法院高雄分院聲明異議，並經該院及最高法院 99 年度台抗字第 605 號刑事裁定以無理由駁回，顯示職司刑事裁判之普通法院認為其就受刑人不予假釋之聲明異議具有審判權。參照同屬刑事裁判執行一環之假釋撤銷，其救濟程序係向刑事裁判之普通法院提出，則受刑人不服行政機關不予假釋之決定，於相關法律修正前，其救濟程序自仍應由刑事裁判之普通法院審判。而最高法院 99 年度台抗字第 605 號刑事裁定，則以受刑人不服行政機關不予假釋之決定，因假釋與否非由檢察官決定，不生檢察官執行之指揮是否違法或執行方法是否不當，而得向法院聲明異議之問題，於現行法下僅得依監獄行刑法相關規定提出申訴，於修法增列救濟途徑前，尚非該法院所得審究。是以，修法前受刑人不服行政機關不予假釋之決定，得向何法院訴請救濟，最高行政法院與最高法院所表示之見解發生歧異。

於監獄行刑法第 66 條<sup>21</sup>，檢查書信部分，旨在確認有無夾帶違禁品，於所採取之檢查手段與目的之達成間，具有合理關聯之範圍內，與憲法第 12 條保障秘密通訊自由之意旨尚無違背；閱讀書信部分，若未區分書信種類，一概許監獄長官閱讀，已對受刑人及其收發書信之相對人之秘密通訊自由，造成過度之限制，於此範圍內，與憲法第 12 條保障秘密通訊自由之意旨不符；刪除書信內容部分，應以維護監獄紀律所必要者為限，並應保留書信全文影本，俟受刑人出獄時發還之，以符比例原則之要求，於此範圍內，與憲法保障秘密通訊及表現自由之意旨尚屬無違。【第二部分】為監獄行刑法施行細則第 82 條第 1 款、第 2 款及第 7 款<sup>22</sup>，闡示母法關於「妨害監獄紀律之虞」的認定標準，其中第 1 款部分，如受刑人發送書信予不具受刑人身分之相對人，以及第 7 款所引同細則第 18 條第 1 項各款之規定，均未必與監獄紀律之維護有關。其與監獄紀律之維護無關部分，逾越母法之授權，與憲法第 23 條法律保留原則之意旨不符，相

關機關如認監獄行刑法第 66 條所列「有妨害監獄紀律之虞」尚不足以達成監獄行刑之目的，應修改法律明定之。【第三部分】為監獄行刑法施行細則第 81 條第 3 項<sup>23</sup> 限制受刑人投稿違反憲法第 23 條之法律保留原則，另其中題意正確及監獄信譽部分，均尚難謂係重要公益，與憲法第 11 條保障表現自由之意旨不符；其中無礙監獄紀律部分，未慮及是否有限制較小之其他手段可資運用，就此範圍內，亦與憲法第 11 條保障表現自由之意旨不符。

自 97 年到 106 年，從釋字第 653 號至第 756 號，耗費十年的光陰，大法官不斷利用解釋憲法的機會，想要督促行政與立法機關正視受刑人與受羈押被告之權利，換來的似乎只有行政與立法機關一再的漠視，但受刑人與受羈押被告的權利與司法救濟，經過上開 6 次解釋文，似已有所突破。

以臺灣臺東地方法院（下稱台東地院）106 年度簡字第 18 號行政訴訟判決為例，原告為綠島監獄之受刑人，指出監獄○1 限制通訊之次數、○2 未

<sup>21</sup> 發受書信，由監獄長官檢閱之。如認為有妨害監獄紀律之虞，受刑人發信者，得述明理由，令其刪除後再行發出；受刑人受信者，得述明理由，逕予刪除再行收受。

<sup>22</sup> 本法第 66 條所稱妨害監獄紀律之虞，指書信內容有下列各款情形之一者：一、顯為虛偽不實、誘騙、侮辱或恐嚇之不當陳述，使他人有受騙、造成心理壓力或不安之虞。二、對受刑人矯正處遇公平、適切實施，有妨礙之虞。……七、違反第 18 條第 1 項第 1 款至第 4 款及第 6 款、第 7 款、第 9 款受刑人入監應遵守事項之虞。

<sup>23</sup> 受刑人撰寫之文稿，如題意正確且無礙監獄紀律及信譽者，得准許投寄報章雜誌。





參加作業以致作業分數為 0 分、○ 3 強制保管原告之寢具、○ 4 命原告唱軍歌、答數、向後跳、向左右轉等行為、○ 5 未讓原告向行政院衛生福利部、中央研究院等單位陳情，原告因對於監獄之管理措施不服卻申訴未果，而提起本件訴訟，該判決認為原告主張之管理措施中，關於命原告唱軍歌、答數、向後跳、向左右轉之管理措施、及否准原告向行政院衛生福利部、中央研究院提出陳情書信之管理措施均違法；其餘管理措施則為合法。這是少數受刑人突破監獄的圍牆，讓法院確認監獄管理措施之違法情狀，雖然本件訴訟仍在二審審理中，但台東地院該判決顯然讓受刑人的司法救濟，實際邁出了一大步。

## 肆、意見及反思

### 一、監所管理

受羈押被告與受刑人，儘管分別適用羈押法及監獄行刑法之規定，然羈押法第 38 條「羈押被告，除本法有規定外，監獄行刑法第四章至第十一章、第十三章及第十四章之規定，於羈押性質不相抵觸者準用之。」明文規定可準用監獄行刑法之相關規定，因此監所處分於兩者之間極為相似，以下將分別就不同處分討論之。

#### （一）接見及通信

受羈押被告與受刑人於監所內是幾乎無通信隱私權可言，時時刻刻都受到監視，以接見而言，在未受禁見處分的情況下，方得與親友會面，又其時間亦有限制，並非每日、每時都可以接見，除了接見時會有所方（獄方）人員在一旁監視外，羈押法修正草案甚至規定應進行錄音錄影；又以通信而言，依監獄行刑法第 66 條「發受書信，由監獄長官檢閱之。如認為有妨害監獄紀律之虞，受刑人發信者，得述明理由，令其刪除後再行發出；受刑人受信者，得述明理由，逕予刪除再行收受。」其為「無差別」一律開拆檢視受羈押被告與受刑人之書信，且現行法並無明文規定檢視標準，亦即此為並全憑主管人員一己之主觀判斷，可令其刪除部分內容後方予寄出，或逕將來信刪除部分內容後再交予受羈押被告與受刑人，仍是目前監所管理之現實，可見其與監所間仍實為特別權力關係之束縛之下，然在人權意識興起後，不禁讓我們反思，限制受羈押被告與受刑人之接見與通信自由，豈無侵害其基本權？

換個角度思考，限制接見及通信的原因如果在於過濾受刑人之社會人際網路，反而是過度干預其人格權與自由權，從受刑人教化的目的而言，監獄應肯定並促進受刑人與監獄外的人交流，而非如現行法傾向限制。由於接見與通

信是受刑人與外面人士聯絡感情與抒發情緒的重要管道，不僅有益其身心發展及維持監禁情緒之穩定，利於教化，且對其將來融入復歸社會族群中具有不可抹滅的正面功效，才不至於與外面社會的發展脫節，造成人際疏離，又與受刑人感情密切或心靈抒發的對象不見得是親屬或家屬，因此，接見與通信皆屬必要，不應輕易剝奪<sup>24</sup>。

## （二）假釋

以現行法律觀之，假釋並非由受刑人「主動」向法務部聲請，是一旦受刑人合於法定假釋要件時，由監獄之假釋審查委員會決議後再報請法務部核准。<sup>25</sup>亦即受刑人縱使達到法定假釋要件，須獲得假釋仍有兩個步驟，一是經假釋審查委員會決議，二是法務部核准，然前者之決議為不報請假釋時，受刑人得依監獄行刑法之規定進行申訴，不過由內部人再次審查自己的決議是否有謬誤時，尚難期許能有推翻不報請假釋之可能；若係法務部為不准假釋之決定，依照法務部之決定有行政行為之性質，應肯認可以為行政救濟，向法務部提起訴願並提起行政訴訟。

## （三）行政處分

前揭以行政處分之要件檢視監所處分，其作成機關具有行政機關之地位，加上處分之依據係以受羈押被告及受刑人在監所內之表現，檢視是否符合法律之規範，不論是接見通信或是假釋與否之決定，皆為公法上具體事件，而其決定對機關外之受羈押被告及受刑人直接發生法律上之效果，又該決定係機關單方面做成，受羈押被告及受刑人皆無置喙之餘地，僅依法有申訴之可能，故監所處分之性質應為行政處分。

以假釋為例，若將假釋決定衡之以行政程序法第 92 條第 1 項規定，則法務部（行政機關）對受刑人於監獄內所為表現，是否符合刑法、監獄行刑法及行刑累進處遇條例等相關規定（公法上具體事件）而為准否之決定（對外直接發生法律上效果之單方行政行為），無論如何皆應具有行政處分之性質<sup>26</sup>。

## 二、申訴及救濟

由我國相關法律規定及近年的司法判決及解釋可知，對於受羈押被告及受刑人之救濟權利保護尚有待加強，關於受羈押被告與受刑人對於不服之處分，

<sup>24</sup> 黃惠婷、陳英淙，由大法官釋字第 756 號解釋探討受刑人之發受書信權，《矯政期刊》，2018 年 7 月，第 7 卷 2 期，16 頁。

<sup>25</sup> 監獄行刑法第 81 條。

<sup>26</sup> 李建良，請求假釋的權利與假釋決定的救濟，《台灣法學雜誌》，2011 年 11 月，第 187 期，29 頁。



其救濟管道僅得依羈押法與監獄行刑法等相關法律進行「申訴」，並未明文規定是否得有其他救濟途徑，然後最高行政法院之決議「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。<sup>27</sup>」即否定了受刑人得以向行政法院救濟之可能，然由前揭討論可知，假釋之決定與否乃法務部對於受刑人做出的行政處分，既為行政處分，何以不得向行政法院提起訴訟，此決議也導致日後法院為判斷時，一直以「司法行政處分」的概念作為判定假釋救濟途徑的準據，即將監所處分以非為行政處分不得向行政法院提出救濟為由駁回，無疑扼殺受刑人之救濟權利。

惟假釋依現行法的規定，准否及撤銷等決定皆由法務部作成，並非司法作為，非由法院所為之決定，自無循著刑罰權形成關係的救濟管道，亦即無法由刑事法院為救濟之處理。又法務部所為假釋

決定，其形式上故屬於行政處分行為，但因其所涉及的事項，乃刑罰實現的問題，此問題的處理，若交由行政法院救濟，又顯得相當突兀，於是產生行政法院不願處理，也不宜處理，卻又無法由刑事法院處理的雙重難題，而造成假釋撤銷無可救濟的窘境，甚至必須動用到大法官解釋，來處理此一棘手的問題。<sup>28</sup>

釋字第 653 號解釋認為，不許受羈押被告向法院提訴訟請求救濟之羈押法規定，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。釋字第 691 號解釋為「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，由行政法院審之。」此號解釋雖解決假釋之救濟問題，但有關監獄行刑法第 6 條受刑人不服監獄之處分時是否得以爭訟？直到最近的釋字第 755 號解釋，方才塵埃落定<sup>29</sup>。

### 三、司法院解釋

#### （一）第 653 號解釋

##### 1. 為監所受羈押被告開啟一扇窗

我國早期在特別權力關係的陰影之下，營造物之使用人，一般認其無司法救濟的權利，首開破除此種思維是司

<sup>27</sup> 最高行政法院 93 年 2 月份庭長法官聯席會議（三），2004 年 2 月。

<sup>28</sup> 何耀程，假釋與撤銷問題的思辨—兼論釋字第 681 號解釋之迷思，《軍法專刊》，2011 年 4 月，第 57 卷 2 期，67 頁。

<sup>29</sup> 黃惠婷，由大法官釋字第 756 號解釋探討受刑人之發受書信權，《矯政期刊》，2018 年 7 月，第 7 卷 2 期，3-31 頁。

法院第 187 號解釋，大法官肯認基於人民訴願權與訴訟權之保障，從「法律保留」及「有權利即有救濟」的觀點切入，其後陸續針對公務員與國家之間、學生與學校之間、軍人與軍隊之間的法律關係，作出許多正面貢獻之解釋，並以個別解釋去落實「人民之訴願權與訴訟權不得僅因其身分或職業關係而受限制」<sup>30</sup>之法治國基本理念。

基於有權利即有救濟之原則，人民之訴訟權不應因其身分之不同而被剝奪，表示在傳統特別權力關係陰影下的所有相對人，無論身分是公務員、學生、軍人、受刑人、受羈押被告，或其他營造物使用人，都與一般國民相同，享有憲法所保障的訴訟救濟權，不容被剝奪。<sup>31</sup>

## 2. 羈押法至今仍未修正

本號解釋於民國 97 年 12 月作成，大法官於解釋文提到「至遲應於本解釋公布之日起二年內」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。然直至今日（民國 108 年），羈押法第 6 條及羈押法施行細則第 14 條仍未見修正，儘管大法官肯認受羈押被告得與一般人民享

有憲法保障之訴訟之權利，但受羈押被告可為救濟之權利，未明文規定於法律之中，難可謂對於受羈押被告有完整之保障。

## 3. 僅及於受羈押被告

本號解釋受限於解釋範圍，僅及於受無罪推定之受羈押被告，並不及於已受有罪判決確定之在監受刑人。事實上，羈押被告與受刑人在監所內所受處遇差別並不大，羈押法第 38 條<sup>32</sup>甚至直接明文規定可準用監獄行刑法，且兩者之救濟途徑都僅及於「申訴」，且申訴的對象是做出處分之人，雖未明文禁止以司法救濟途徑向第三方為進一步救濟，然在我國特別權力關係籠罩之下，行政法院亦皆否認其有向法院行救濟之權，可見兩者的救濟途徑並不周全。

故要將兩者同置於特別權力關係演變的脈絡去關照，才能真正掌握「通盤檢討」之契機，否則在「維持監所秩序之必要」優於基本權利保障之理念下，再依「推一下、才動一下」的改革經驗，修法或將僅及於宣告違憲部分，即「相關機關至遲應於本解釋公布之日起二年內，依本解釋意旨，就受羈押被告及時有效救濟之訴訟制度，通盤檢討訂

<sup>30</sup> 司法院第 430 號解釋。

<sup>31</sup> 許宗力，司法院解釋第 653 號部分協同意見書，頁 10。

<sup>32</sup> 羈押被告，除本法有規定外，監獄行刑法第四章至第十一章、第十三章及第十四章之規定，於羈押性質不相抵觸者準用之。



定之。」而受刑人類同權利之保障，若仍自滯於特別權力關係之中，等待下次釋憲再舉一反一，恐就太悖於「國家是為人民而存在」的國民主權理念。<sup>33</sup>

## （二）第 681 號解釋

### 1. 假釋撤銷為行政處分

假釋制度與刑事司法關於刑之執行之目的與功能即屬有別，現行我國假釋制度，關於假釋核准與撤銷之要件，已與刑事司法刑之執行不具密切關聯性，而係與法務部對於受刑人於監獄內所為表現，是否符合行刑累進處遇條例之相關規定，依據各該監獄假釋審查委員會之決議，進而判斷是否准予假釋；至假釋之撤銷，亦與刑事司法事務性質不同，僅屬原附條件假釋處分之條件成就，而由法務部予以撤銷而已。<sup>34</sup> 是以，假釋核可權在於法務部，故其撤銷亦理所當然由法務部為之，且法務部所為撤銷假釋之處分，與廣義司法機關之功能欠缺關聯性，即非司法行政處分，則法務部之撤銷行為屬於行政處分，這一點並不需要作任何事辯，故受假釋人對該處分不服，應准予提起行政爭訟。

### 2. 等同無結論

本號解釋的認知前提，對於法律規定，由法務部為假釋之核可，以及權掌假釋撤銷的決定，並未加以質疑，解釋的形成，或是各意見的立論基礎，都是以法務部的決定，作為詮釋的依據，並無質疑是否不應由法務部為假釋權之決定。聲請解釋的期待，乃希望透過統一解釋的方式，釐清撤銷假釋救濟的所有根本性問題，卻在解釋之後，使得爭議問題又回到原點，依然無解<sup>35</sup>。

## （三）第 691 號解釋

### 1. 監獄行刑法未規定其他救濟途徑

綜觀理由書，大法官謂受刑人不符不予假釋之決定者，除得依監獄行刑法第 6 條之規定<sup>36</sup> 外，監獄行刑法並無明文規定其他救濟途徑，即其僅有申訴的規定，無其他救濟途徑，尤其欠缺司法救濟途徑。且有關「受刑人不符監獄之處分」的申訴規定，非如大法官所言「受刑人不服不予假釋之決定」，由此可知，受刑人若不服不予假釋之決定，而利用司法管道救濟，與監獄行刑法之規定並無衝突。

<sup>33</sup> 李震山，司法院第 653 號解釋部分協同意見書，3 頁。

<sup>34</sup> 葉百修，司法院第 681 號解釋協同意見書，8-9 頁。

<sup>35</sup> 何耀程，同註 26，51-74 頁。

<sup>36</sup> 監獄行刑法第 6 條「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。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。第一項受刑人之申訴，得於視察人員蒞監獄時逕向提出。」

## 2. 最高行政法院與最高法院「互踢皮球」

本號解釋肯認假釋准否之決定「具有行政行為之性質」，其爭議即屬「公法上之爭議」，且「法律別無特別規定」下，本應「由行政法院審理」。然而最高行政法院 99 年度裁字第 2391 號裁定隻字不提行政訴訟法第 2 條，反認聲請人不服行政機關不予假釋之決定，依據刑事訴訟法第 484 條規定向普通法院提起聲明異議；最高法院 99 年度台抗字第 605 號以假釋與否並非檢察官之決定，非普通法院所得審就，而予以裁定駁回。若是如此，普通法院自得適用行政訴訟法第 12 條之 2 第 3 項「移送之裁定確定時，受移送之法院認其亦無受理訴訟權限者，應以裁定停止訴訟程序，並聲請司法院大法官解釋。」而行政法院亦有機會適用行政訴訟法第 178 條：「行政法院就其受理訴訟之權限，如與普通法院確定裁判之見解有異時，應以裁定停止訴訟程序，並聲請司法院大法官解釋。」但各法院皆不作為，就人民權利保

障的漏洞視而不見，互相推託的冰冷反應，自是結成「司法巨塔」的門霜。<sup>37</sup>

## 3. 假釋決定之救濟

大法官未於本號解釋正面回應不服不予假釋決定應向何法院為救濟，然其肯認基於憲法第 16 條<sup>38</sup>保障人民訴訟權之意旨，自不得完全取代向法院請求救濟之訴訟之制度<sup>39</sup>，亦即人民之救濟權利乃憲法所賦予，不因處特別權力關係之下而受剝奪，也無待法律修正，亦非法律解釋之問題，並進一步得出受刑人不服行政機關不予假釋之決定，應由法院審理之結論，為由何法院進行審判，則是立法須通盤考量之問題。

依假釋之要件，係規定於刑法第 77 條第 1 項<sup>40</sup>及監獄行刑法第 81 條第 1 項<sup>41</sup>，假釋涉及受刑人人身自由之限制，受刑人藉由在獄中之良好表現，以換取早日重回自由之身的希望，由上可知，要達成假釋之要件並非易事，假釋之准否由監獄之假釋委員會決定並報請法務部核准，而其唯一之救濟途徑是依監獄行刑法第 6 條，未有明文規定得向

<sup>37</sup> 李震山，司法院解釋第 691 號部分協同部分不同意見書，6 頁。

<sup>38</sup> 人民有請願、訴願及訴訟之權。

<sup>39</sup> 司法院解釋第 653 號。

<sup>40</sup> 受徒刑之執行而有悔悟實據者，無期徒刑逾二十五年，有期徒刑逾二分之一、累犯逾三分之二，由監獄報請法務部，得許假釋出獄。

<sup>41</sup> 對於受刑人累進處遇進至二級以上，悔悟向上，而與應許假釋情形相符合者，經假釋審查委員會決議，報請法務部核准後，假釋出獄。



法院救濟，難謂非有官官相護之嫌，此由上述申訴與救濟以詳細分析，故不再重複。

在現行明文規定的訴訟法體制下，公法上爭議，原則上由行政法院審理，若有法律的特別規定，則由普通法院審理，但基於前述對於理由書的解讀，大法官認為在法律修改以前，法院無法審理，與最高行政法院和最高法院之見解一致，認為現行法律無法解決受刑人救濟之問題，將之解為暫以行政法院審理，讓原裁判的違憲問題，降格成法制不全的修法問題，失去修正法律見解之機會<sup>42</sup>。

#### （四）第 720 號解釋

##### 1. 未真正解決根本問題

由解釋文「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。本院釋字第 653 號解釋應予補充。」可知其為補充民國 97 年作成之第 653 號解釋，准許受羈押被告得據此向刑事法院為救濟，然而為何立法者須待五年之時間仍未修正羈押法等相關法規，甚至於司法院作出解釋後，最

高行政法院仍以法規未即時失效為由，駁回聲請人提起之再審之訴，聲請人歷經長年的訴訟與釋憲過程，獲得了法規違憲性的確認，只不過失效時間延遲，或是有待立法者的修法改正，導致無實質的救濟實益。

再者，本號解釋僅針對受羈押被告開了一扇特別救濟之門，並無通案性質的效果，亦即未從根本建立制度以保障救濟途徑，所有日後釋憲聲請人，針對定期失效或定期檢討之法規範，並不當然可以獲得救濟之機會，仍需待大法官針對個別案件性質的作出解釋，才有可能獲得救濟。

##### 2. 司法資源的浪費

聲請人所遭受之不當處遇為民國 91 年 10 月 24 日所受之隔離處分，距本號解釋做成近 12 年之久，聲請人當時仍處於被羈押狀態之看守所中，本號解釋公布時，早已移往監獄執行或出獄，然此時仍許可向法院提起救濟之，救濟之實益何在？大法官於釋憲所為之特別與暫時之救濟機制，本是不得已而為之，豈可為此不復存在之利益而特為規定，似乎非要給予聲請人一個「實質平反」的機會<sup>43</sup>。

<sup>42</sup> 李建良，同註 24，27 頁。

<sup>43</sup> 陳新民，司法院釋字第 720 號解釋不同意見書，頁 10，2014 年。

## (五) 第 755 號解釋

### 1. 救濟管道之確立

在本號解釋之前，受刑人向刑事法院請求救濟者，刑事法院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<sup>44</sup>；而受刑人向行政法院請求救濟者，行政法院認為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<sup>45</sup>。刑事法院與行政法院見解之歧異，造成受刑人的司法救濟管道受到重重阻礙。

在本號解釋之後，對於受刑人權益之限制，可能係因刑罰之執行，此階段

屬於司法之行政處分<sup>46</sup>，可能被解為向普通法院聲明異議。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<sup>47</sup>。

### 2. 向行政法院提起救濟之要件<sup>48</sup>

本號解釋賦予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行政訴訟庭起訴，請求救濟。以下就上述三要件試分析之：

#### A. 逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍

為使監獄能達成監獄行刑之目的，監獄對受刑人得為必要之管理措施，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

<sup>44</sup> 最高法院 106 年度台抗字第 164 號裁定參照。

<sup>45</sup> 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（755 號解釋之原因背景）。

<sup>46</sup> 例如假釋部分，參照司法院釋字第 681 號解釋。

<sup>47</sup> 蔡明誠，司法院解釋第 755 號部分協同意見書，頁 5-6。

<sup>48</sup> 林俊益，司法院解釋第 755 號部分協同意見書。





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。

### B. 不法侵害其憲法所保障之基本權利

除了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。

### C. 侵害非顯屬輕微

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

### 3. 如何界定受刑人權利救濟之範圍

在上述林俊益大法官提出之部分協同意見書中，嘗試界定受刑人權利救濟範圍之要件，立法政策上應避免嘗試界定受刑人得提出外部權利救濟及僅得提起內部權利救濟之範圍，而應由司法機關審酌司法院釋字第 755 號解釋之意旨，在個案中予以界定，以避免重蹈回應司法院釋字第 653 號解釋，而一度提出於立法院的行政院版羈押法修正草案的覆轍<sup>49</sup>，換言之，任何嘗試界定受刑人得提出外部權利救濟及僅得提起內部權利救濟範圍之立法，均不易完整回應司法院釋字第 755 號解釋之意旨，亦可謂該號解釋本有內在結構性的矛盾，蓋區別權利救濟之範圍，本不易建立客觀且合理之標準，故由司法機關在個案中界定權利救濟之範圍方屬可行之道<sup>50</sup>。

<sup>49</sup> 按依現行羈押法第 6 條第 1 項規定，刑事被告對於看守所之處遇有不當者，即得提起申訴，並未限制申訴之範圍。惟行政院版羈押法修正草案則就內部申訴事項改為列舉事項，其雖均得後續之司法救濟，但列舉式之立法顯然無法涵蓋所有看守所之處遇事項。立法理由雖指明「參酌司法院釋字第 653 號解釋意旨，對於羈押被告循法院訴訟途徑請求救濟之保障，須考量爭議事件之性質、與刑事訴訟程序之關聯、羈押時間之短暫性、及時有效的權利保護等因素，因此被告可提起申訴予以救濟者，必須是涉及不法侵害憲法所保障之權利者，始可提起，此於行政院版羈押法修正草案第 79 條第 1 項業已明文規定五款提起申訴之事由。經審酌有關入所檢查、施用戒具、使用警棍槍械、被告之接見通信、懲罰之執行等事項，以及對於不法侵害憲法上所保障之權利事項，亦得於申訴後循司法途徑救濟」。但若是生活條件違反人權是否即不在得提起申訴之範圍？例如行政院版羈押法修正草案第七章「衛生及醫療」事項，即不在列舉得提起申訴之範圍，除非就第 79 條第 1 項第 6 款「其他憲法所保障之權利」為適當之解釋，否則即難謂行政院版羈押法修正草案已充分回應司法院釋字第 653 號解釋之意旨。

<sup>50</sup> 吳志光，受刑人權利救濟之範圍及權利保障的根本問題—從司法院釋字第 755 號解釋談起，《台灣法學雜誌》，2018 年 6 月，第 345 期，65 頁。

## （六）第 756 號解釋

### 1. 受刑不是被剝奪所有權利

秘密通訊自由保障的範圍不僅是通訊內容不得拆開、閱讀、透視內容、轉知第三者、竊聽、隱匿或扣押等刺探或破壞，對收件人及寄件人之姓名是否真實，在未徵得當事人同意下，傳送機關或人員也應予以尊重，並保障任何人都享有此項基本權，也含未成年人與被照護人，其前提是必須存有通訊過程的相對人，如發信者或發信者指定的收信者<sup>51</sup>，此外，如果只是單純檢查而不同時閱讀書信內容，固然不會直接涉及表意自由之限制，本號解釋只以秘密通訊自由為審查依據，尚無太大問題。然閱讀受刑人書信，似有限制到表意自由，對一般人而言，如預先知道其書信一定會被他人閱讀，在現實上必然會產生某種程度的自我檢查，而無法暢所欲言，這就是限制言論之寒蟬效應，亦即「閱讀」應該還是會同時限制了發信的受刑人或非受刑人之表意自由，且構成對於通訊（表意）內容之事前審查，有違憲法之本質。是受刑人秘密通訊自由基本權仍應受憲法之保障，受死刑判決確定者於監禁期間亦同，回到憲法平等原則的本質，任何人不因國籍、宗教、年齡、職業、身分或社會地位而有所不同。

### 2. 監控與自由的天平

監獄常見的問題與現象很多與書信、郵件發受有關，例如受刑人透過特殊管道在監獄內從事違禁品買賣、接見時親友經由各種方法幫受刑人夾帶或傳遞違禁品、家屬或冒名者在郵包中私藏毒品或違禁品、私藏或傳遞或使用通訊器材遙控在外不法行為、私藏凶器或賭具或可供逃亡之物，私自高價販菸圖利等。基於監獄行政管理目的，監獄長官可以檢閱受刑人發受書信，但施以無差別式、一律拆閱書信，乃是完全否定受刑人秘密通訊自由權，恐有違反憲法之比例原則要求，而這也正是現行監獄行刑法遭受質疑之處。

秘密通訊自由的不可侵犯性首先建立在防禦權上，保障的是免於在無權限下獲知通訊內容或經由第三者利用的信賴。任何人對於他人通訊內容的獲悉、紀錄、儲存、傳輸與利用都是對權利的干預，唯有基本權為了合法的公共目的且有授權的法律基礎，干預方屬正當。受刑人秘密通訊自由之限制見於監獄行刑法第 66 條以下，各種限制須於基本權利保障與過度禁止原則下進行，監控不僅須視個案而定，且因為是基於受刑人的危險性而為；換言之，監控通訊不能是沒有促因、沒有理由下的全面性對所

<sup>51</sup> 吳庚、陳淳文，《憲法理論與政府體制》，2016 年，195 頁。



有通訊進行。決定標準是保障個別實質私人領域優於形式上的隱私，前者如婚姻、家庭或生活伴侶等，這也是為何監獄行刑法第 62 條規定受刑人發受書信以最近親屬及家屬為限，例外得許其與其他之人接見及發受書信<sup>52</sup>。

#### 四、司法判決

前述台東地院判決宣告「命原告唱軍歌、答數、向後跳、向左右轉」及「否准原告向行政院衛生福利部、中央研究院提出陳情書信」之監獄管理措施均違法，從判決架構大致上可以從兩個方面來探討，一是程序事項，二是實體部分。

##### （一）程序事項

經由司法院釋字第 755 號及釋字第 756 號解釋，破除監所管理措施之「特別權力關係」性質，得由法院實質審查，本案原告為綠島監獄之受刑人，對於監獄之管理措施不服卻申訴未果，因而提起本件訴訟，由於原告針對許多管理措施提起訴訟，承辦法官先針對原告提起的這些訴訟中，是否符合釋字第 755 號解釋之起訴門檻，即「逾越達成監獄行刑目的」、「不法侵害其憲法所保證之基本權利」及「非顯屬輕微」之要件，而本案所審理的範圍，承辦法官認為部分仍涉及「該管理措施所沿襲之舊

例，置於法院視野之審查，是否在現行法制中具有正當之基礎，執行法規是否逾越一般法律原則而濫用其裁量權限」之爭議，亦即並非原告提出的所有訴訟均為「濫訴」，且已有部分的管理措施經法務部複合程序中變更，故將原告起訴標的限縮在本案訴訟的 5 個監所管理措施。

##### （二）實體部分

該判決將原告提出不當之監所管理措施分為 5 類，並逐一檢視實質內容的合法性，分述如下：

##### 1. 限制通訊之次數

此為涉及接見通訊之部分，司法院釋字第 756 號解釋肯定受刑人仍與一般國民一樣享有秘密通訊及言論自由，只有在為達成監獄行刑目的之必要措施（含為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之措施），方有例外，受刑人依照行刑累計處遇條例，不同級數的受刑人，享有的通信次數、對象權利亦不相同，此為監所對於受刑人的管理措施，若受刑人表現優良，即可晉級而享有更好的福利，也利於監所秩序管理與矯正處遇之進行，並無違法或違背憲法之情況，本案原告為第四級受刑人，依照行刑累計處遇條例第 54 條、第 56

<sup>52</sup> 黃惠婷、陳英淙，同註 22，13 頁。

條，第四級受刑人每星期一次，得准其與親屬接見及發受書信，故若原告寄送書信超過每星期一次之次數或寄給非家屬之對象，則監獄對原告限制寄發書信之權利，應為合法，本案承審法官亦採同樣看法。

#### 2. 未參加作業以致作業分數為 0 分

作業分數為行刑累計處遇條例的規定之一，受刑人每月會進行分數評比，決定受刑人的級數與接受之待遇，而依照行刑累計處遇條例第 20 條，若受刑人參與作業，最高分數為 4 分，本案承審法官認為原告未參加作業，因而未能取得作業分數，被告監獄之管理措施與法律規定並無不合之處。

#### 3. 強制保管原告之寢具

依照監獄行刑法施行細則第 83 條<sup>53</sup>，送與受刑人之飲食及必需物品，應予檢查，此係為維持監所內之秩序，避免受刑人無限制地接受物品，導致舍房內堆滿雜物而不便管理或是有危害安全之物品，故僅讓受刑人接收最低限度的生活必需品及飲食，關於寢具之部分，依該規定，每次以一件為限，破損不堪使用

時，准再送入，並非完全剝奪受刑人使用寢具的權利，而係為了監所管理上的考量，為達成監獄行刑目的之必要範圍，故承審法官認為此部分原告之主張為無理由。

#### 4. 命原告唱軍歌、答數、向後跳、向左右轉等行為

綜觀所有關於監獄措施之法規命令，並沒有允許監獄對受刑人進行軍事訓練之規定，即監獄要求原告唱軍歌、答數、向後跳、向左右轉等行為，並無法律依據，而從監獄教化功能觀之，受刑人之身分仍與職業軍人有別，雖然唱軍歌、答數、向後跳、向左右轉等行為或許可以作為培養遵守紀律之一部份，然而監獄矯正之目的與軍事訓練終究有別，且難認上開行為與監獄教化功能有何關聯性，無法以此正當化唱軍歌等行為作為管理措施之一部份，承審法官認為上述行為「無助於受刑人理解其觸犯法律之原因、無助於受刑人自省其違反法律之非難性及避免可能型、無助於受刑人認知社會普遍對於遵守法律之期待、無助於受刑人考量社會因其違法法

<sup>53</sup> 送與受刑人之飲食及必需物品，應予檢查。其種類及數量依左列規定限制之：一、飲食：以食品罐頭、糖、糕餅、菜餚水為限，每次不得逾二公斤。但有損受刑人健康，夾帶違禁品或妨害監獄紀律者，不許送入。二、必需物品：被、毯、床單、枕頭、鞋襪、毛巾及筆等每次各以一件為限，破損不堪使用時，准再送入。肥皂、牙膏、牙刷、墨汁及墨水等，每次各以三件為限。信封每次五十個，信紙一百張、草紙二包。圖書雜誌每次三本，報紙每天一份。但夾帶違禁品或妨害監獄紀律者不許送入。圖書雜誌及報紙之內容，有礙於受刑人之改過遷善者，亦不許送入。



律所遭受之不利益結果、更無助於受刑人規劃回歸社會後之生活及避免再犯。」一連使用 5 個「無助」，表達上述行為與監獄教化功能實質上欠缺關聯性亦無必要性，達成矯正目的應使用正確且有效之方法，承審法官進一步指出「若受刑人不願意接受軍事訓練，而監所強要求其進行軍事訓練時，乃徹底支配受刑人之意思，使其一舉一動接不由己，形同受人操控之棋子，對其心智之負面影響，將害及監所矯正之功能。」亦即監所以管理措施強制支配受刑人之思想，沒有將受刑人當作一個「人」來看待，受刑人僅是因為違反刑事法律而必須服刑矯正，仍是我國之國民，故上開行為顯有違憲法之本旨且欠缺正當性，應屬違法。

#### 5. 未讓原告向行政院衛生福利部、中央研究院等單位陳情

這部分涉及司法院釋字第 755 號及第 756 號解釋肯認受刑人寄發信件的表现自由，並受憲法所保障，又行政程序法第 168 條明確規範人民提出陳情為法律上之權利，則受刑人亦為國民，仍享有向行政機關陳情之權利，不因其具有受刑人之身分而遭剝奪，監獄無從禁止之，至於監獄是否有權閱覽，又是否能夠判定因違反監獄秩序而不予受刑人寄出，司法院釋字第 756 號已經給出答案，監獄人員僅能「檢查」該信件是否

有違禁物等妨害監獄秩序，若實質閱覽則有侵害受刑人秘密通訊自由之疑慮，再者，該信件是否屬於「陳情信件」，應由受刑人主觀意思判斷，監獄不得亦不應自行判斷之，又陳情信件是否應該與一般通信案件分別處理，則有待商榷，如原告於本案提起之第一個管理措施，係針對原告通信之限制，因行刑累進處遇之實行而無違法，然原告向行政機關提出陳情，係為爭取自己的權利，既然行政程序法賦予人民有陳情的權利，則陳情信件顯與一般通信性質有別，應無法等同視之，故本案承審法官認為監獄將原告之陳情信件定義成一般通訊信件，應有違誤，而有違法之情。

## 伍、展望與結論

由前述討論與分析可知，目前我國對於受刑人及受羈押被告之權利保護，因傳統特別權力關係的思維尚未破除，以下將探討是否有更好的救濟方式，以維護其之基本權利及權利保護，並延伸探討其若未褫奪公權是否得享有參政權中的投票權，或是參加全民健康保險，合以人權保護的展望。

### 一、救濟法制應如何改革

依現行法律規定，監所處分具有行政處分之性質，亦即若是受羈押被告或受刑人於受處分後，應有訴願或向行

政法院提起訴訟之權利，然因其特殊地位，現今仍處於特別權力關係之陰影下，加上最高行政法院決議認監所處分為司法行政處分等，致使受羈押被告及受刑人之救濟權利一再被剝奪，毫無救濟成功之可能。

現今無論是學術界或是實務界的法務部、行政法院等，皆無取得共識，聲請司法院大法官釋憲後，將問題拋回給立法者思考，但立法院遲遲沒有動作，沒有人願意挺身而出正視這些問題，等同是處於惡性循環之中，為解決根本之問題，應從確認監所處分之性質開始，接著予以立法明訂，根據前文分析，監所處分若由行政機關做成，且具有行政處分之性質，故其救濟之權利理應向行政法院為之，若能於相關法律中明文規定監所作成之處分應向行政法院救濟，則可免去法院實務上判斷的疑慮，也可使受羈押被告及受刑人的權利獲得保障。

## 二、破除特別權力關係之框架

### （一）平等的對待

相較於公務員、軍人及學生擺脫特別權力關係束縛，受刑人及受羈押被告的權益卻仍然遭到漠視，許多有違反憲法基本權保護之虞的問題仍未發酵，司法院解釋之救濟、通信自由等，只不過諸多問題的冰山一角而已，又受羈押

被告和受刑人之地位不同，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<sup>54</sup>，然而，在受刑人的部分，卻遲遲未見改變，受刑人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，經過時間洪流的推進，歷經將近 10 年的時間，大法官終於在司法院釋字第 755 號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」理論在我國從此走入歷史，讓陽光得以射入「特別權力關係」最後一個陰暗的角落，開啟了受刑人司法救濟的大門。

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，因此司法院雖然肯認受羈押被告與受刑人和一般人民一樣享有司法救濟的權利，但實務上會如何發展，仍值得持續關注。

### （二）改善監所環境

建構監所受拘禁人權利救濟之制度，畢竟只是還給受拘禁人應有的權利。更為根本的問題在於無論是現有監所管理及專業人員的質與量、軟硬體設

<sup>54</sup> 司法院解釋第 653 號理由書。



備、空間數量，與建構一個合乎人性尊嚴、足以承擔社會復歸功能的教化環境，實在仍相去甚遠。目前監所環境除了眾所周知的嚴重超額收容外，其衍生最重要的問題就是矯正教化人力嚴重不足，不容忽視，而且兩者間是相對的，面對愈來愈多的受刑人，矯正人力資源卻愈來愈少，遇缺甚至不補，但是每一個問題都是緊密相扣的，因此必須全面檢討並各個擊破，從嚴重超額收容而言，雖說另闢新監所場地可以短暫解決需求，但是長期下來，可能相同的問題會再次發生，造成惡性循環，也要進一步考量人力、物力、預算等問題，目前仍不是有效的解決辦法，因此應該就制度層面著手，檢討刑事政策，甚至牽涉到社會教育及經濟問題，本文則不多做討論。

### （三）社會正面意義

過去台灣監獄受刑人處遇，受到特別權力關係概念的籠罩，加強監獄收容人處於法治外的地位，不受到法治國原則的保障，行刑權力透過懲戒權大幅擴張，受羈押被告與受刑人欠缺司法救濟的管道。直到釋字 653 號解釋鬆動了特別權力關係的基石；釋字 681 號解釋持續突破特別權力關係，認為受假釋者的訴訟救濟權應該加以保障，要求檢討改進，俾利受假釋者假釋撤銷之訴訟救

濟；釋字 691 號解釋，要求有關單位應該就行政機關不予假釋之規定，有訴訟救濟之管道，更是拆除了特別權力關係所搭建的圍牆，法治國的曙光將更能照耀監獄暗室，讓外部社會更能夠看見監獄現況，而監獄也應該進入社會化。

雖然法制上，對於監獄改革似乎是正向的前進，但如果社會沒有給予相應的關注力道，改革便很容易停滯。相較於能夠接觸到外面社會的學生或公務員，可以為公眾所注視，同樣處於特別權力關係的受刑人更是不在大眾的視角之中，只有偶爾的監所「暴動」或名人的案子才會吸引媒體焦點，甚至引發改革的可能，但事件過後，大眾對於監所人權的關心亦不再。因此，我們需要積極推動監獄社會化，促使社會力量監督監獄行刑，讓社會力量能夠進入到監獄處遇過程，連結監獄與社會。

## 三、其他人權保護

### （一）醫療權

憲法雖未明文保障人民之健康或受醫療之權利，然依「經濟、社會與文化權利國際公約」，其肯認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康，我國因未於聯合國存放批准證書，非為締約國，而我國於 2009 年通過公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法，明文規定兩公約所揭

示保障人權之規定，具有國內法律之效力<sup>55</sup>，且憲法亦保障人民不妨害社會秩序、公共利益者之其他自由及權利<sup>56</sup>，以上皆可作為保障人民健康權之基礎。而醫療人權作為一項基本權具有其必要性，因為人民的身體與精神健康狀態若無法獲得保障，則人權存在之意義將面臨威脅，人權保障亦失去意義。

我國監所受羈押被告及受刑人之醫療照護，可分為監獄內就醫、監獄內自費延醫、移送病監、戒護外醫及保外就醫。依病情的嚴重性與否，得選擇之方式自然不同，在我國實務上，向來不認為受羈押被告或受刑人對於醫療照護有請求權存在，加以法條對於醫療照護的具體規定，幾乎只能仰賴監所方能夠尋得或者提供多少資源，又監所之醫療資源及人力欠缺且分配不均的長期問題，導致受羈押被告及受刑人之受醫療照護權利長期被忽視。在醫療照護的費用支付問題，尤其在戒護外醫的情形，也因受刑人醫療照護的法律性質定位不夠明確以及法令規定不周，容易產生紛爭與質疑；在保外醫治的問題上，更因法令上完全缺乏審查基準的列舉，加上實務上究竟是醫療優先或者社會安全優先的

態度並不明確，還有決定的流程太過隱諱且欠缺涉事者的參與，導致保外醫治准允與否的個案決定往往難以獲得受刑人及其家屬與外信任。<sup>57</sup>

在 2013 年實施二代健保後，將監所受羈押被告及受刑人納入健保體系，以往由各監獄（矯正機關）自行以公家經費以尋求各地醫療機構入監提供醫療服務的情形，將由健保醫療之保險醫事服務機構所取代，體現聯合國兩大人權公約的基本精神，視為我國人權進步的重要里程碑。

在嘉義監獄的實習期間，其實受刑人享有的醫療資源，雖然無法與大醫院媲美，但麻雀雖小，五臟俱全，嘉義監獄與台中榮民總醫院嘉義分院合作，每週一到五有不同科別的醫生會進駐，例如內科、精神科、心臟科、牙科、中醫科等，每個月約有 100 多診，且全程使用榮民醫院網絡系統，病歷也是即時連線，此外還設有 X 光室、胃鏡與大腸鏡鏡檢中心，彷彿一家小型診所，受刑人在監獄內看診的權利幾乎不受限制，有需求就可以掛號，僅有在某些受刑人過度濫用醫療資源時（例如沒有病痛卻每天來掛號），才會加以限制，此外，受刑

<sup>55</sup> 公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第 2 條。

<sup>56</sup> 憲法第 22 條。

<sup>57</sup> 盧映潔，德國與我國監獄醫療相關問題探討，《法務部刑事政策與犯罪研究論文集（15）》，2012 年 12 月，176 頁。





人使用榮民醫院的醫療資源，而榮民醫院為醫學中心，但受刑人僅需要繳交掛號費 100 元就可以使用醫學中心級的資源，對比一般人民需要繳交的掛號費及部分負擔，差異是相當大的，若是遇到在監獄內無法即時解決的病症，可以使用戒護就醫的方式前往榮民醫院，十分方便，與外界所想像的情況完全不同，矯正體系的人員也非常關心受刑人的健康，深怕受刑人在監獄內受到的待遇不周，至少在嘉義監獄方面，我國目前對於受刑人的醫療「服務」，可謂相當周全。

## （二）參政權

憲法保障人民有選舉、罷免、創制及複決之權<sup>58</sup>，且刑法第 36 條於修正後，立法理由略以「為兼顧預防犯罪及受刑人再社會化之理想，修正褫奪公權內涵，將選舉、罷免、創制、複決等參政權行使之限制，移於「公職人員選舉罷免法」、「總統副總統選舉罷免法」中規範，以與憲法第二十三條以法律限制基本權利行使之必要性、比例原則相契合。」使得無論是否受褫奪公權之受刑人皆享有憲法所保障之權利，然監所中從未設置投（開）票所，在無法源依據的情形下，實質上令監所受羈押被告及受

刑人無法行使選舉權，其違憲之處甚為明顯。

其他各國因而衍生出不在籍投票制度，及具有選舉權之人於選舉日因某些特別因素無法親自到指定處所行使權利時，可事先向戶籍所在地的選務機關申請以其他合法方式行使權利，以監所收容人為例，得直接在監所設置特別投（開）票所，惟我國於立法階段仍有諸多爭議，無法取得共識，加上社會民眾對於監所收容人的漠視，導致付諸實行自屬期待不可能。

按監所受羈押被告及受刑人事實上無法行使選舉權，實有違憲之虞，然在 2007 年曾有聲請人以「為人民之選舉權，認現行制度未保障未受褫奪公權宣告之受刑人之選舉、罷免權，聲請解釋案。」聲請釋憲，然遭司法院大法官決議以未經法定程序提起訴訟為由故不受理。但是在無具體的行政行為下，恐難期待其有其他救濟途徑，縱使有其他途徑，按現今實務對於監所受羈押被告及受刑人多不友善且無共識的情況下，難謂其有成功之可能，更進一步言，受羈押被告及受刑人之人權保障具有一般性之重要意義，實應受理人民直接聲請釋憲<sup>59</sup>。

<sup>58</sup> 憲法第 17 條。

<sup>59</sup> 吳志光，監獄受刑人無法行使選舉權之合憲性，《月旦法學教室》第 105 期，2011 年 7 月，7 頁。

## 陸、後記

在實際深入矯正機關學習後，其實現在矯正機關內的管理措施，並非如同外界所認為的「對受刑人極度不友善環境」的刻板印象，面對龐大數量的受刑人與受羈押被告（以下統稱受刑人），監獄管理人員要如何以少敵眾，是十分艱難的課題，當我們站在主管台上面對台下 150 名受刑人，每個人都比自己高壯的時候，那樣的壓力是很驚人的，深怕一不小心，發生暴動無法控制，或是受刑人利用工廠內的器具行刺、威脅等情況，因此衍生出現在看起來某些對於一般國民不友善、類軍事化的管理制度，卻是管理上不得不為之的權宜之計，在大多數的時候，並非是監獄管理人員刻

意要為難受刑人，而係為了戒護安全與管理的考量。

受刑人為穿著囚服的國民，這點毋庸置疑，但在考量受刑人權益之前，或許可以先為監所管理人員多做考慮，在人力充足的情況下，才可能給予受刑人更大的自由，而開啟受刑人司法救濟的大門，並不代表受刑人可以無限上綱對監所管理人員提出各種無理的要求與申訴、甚至於訴訟，只會造成監所管理的困難，更無益於教化功能的體現，法院未來在審理類似案件時，應該要深入了解現在實際的監所矯正與管理狀況，再針對不同的管理措施做出不同的判斷，並針對濫訴的情況，應該要有進一步管制與懲罰，才是真正保障受刑人的司法救濟權利，也不會讓監所管理人員無所適從。

## 參考文獻

### 一、專書

吳庚，行政法之理論與實用，11 版，2010 年 9 月。

吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，頁 195，2016 年。

林茂榮、楊士隆，監獄學－犯罪矯正原理與實務，7 版，2011 年 1 月。

林茂榮、楊士隆、黃維賢，監獄行刑法，4 版，2010 年 7 月。

陳敏，行政法總論，7 版，2011 年 9 月。

### 二、期刊

尤伯祥，可以被囚禁，但不能被圈養，更不能被遺棄～論監所收容人通信權之保障，全國律師月刊第 17 卷第 9 期，2013 年 9 月。



何耀程，假釋與撤銷問題的思辨－兼論釋字第 681 號解釋之迷思，軍法專刊第 57 卷 2 期，2011 年 4 月。

吳志光，受刑人權利救濟之範圍及權利保障的根本問題－從司法院釋字第 755 號解釋談起，台灣法學雜誌第 345 期，頁 63-69，2018 年 6 月。

吳志光，監獄受刑人無法行使選舉權之合憲性，月旦法學教室第 105 期，頁 6-7，2011 年 7 月。

李建良，監獄處分與行政救濟，月旦法學教室，27 期，頁 26-27，2005 年 1 月。

李建良，請求假釋的權利與假釋決定的救濟，台灣法學雜誌第 187 期，頁 29，2011 年 11 月。

辛年豐，鐵窗內有隱私？－以受刑人入監全身檢查及書信安全檢查的合憲性為例，輔仁法學第 43 期，2012 年 6 月。

胡博硯，監所收容人通信自由之限制 / 北高行 101 訴 1318 判決，台灣法學雜誌第 226 期，頁 209-213，2013 年 6 月。

程明修，別說羈押法沒被「特別權力關係」的惡靈附身！－司法院釋字第 653 號解釋簡評，台灣法學雜誌，124 期，頁 201-204，2009 年 3 月。

黃惠婷，由大法官釋字第 756 號解釋探討受刑人之發受書信權，矯政期刊第 7 卷 2 期，2018 年 7 月，頁 3-31，2018 年 7 月。

黃惠婷、陳英淙，由大法官釋字第 756 號解釋探討受刑人之發受書信權，矯政期刊第 7 卷 2 期，第 3-33 頁，2018 年 7 月。

盧映潔，德國與我國監獄醫療相關問題探討－兼論前總統陳水扁先生保外就亦爭議之分析，法務部刑事政策與犯罪研究論文集（15），頁 149-182，2012 年 12 月。

蘇孝倫，監獄裡唯一買不到的東西就是紅墨水，司法改革雜誌第 96 期，頁 26-28，2013 年 6 月。

### 三、碩博士論文

王晨軒，受刑人處遇在我國特別權力關係之探討，國立政治大學國家發展研究所碩士論文，2009 年。

洪士軒，監獄受刑人醫療人權之初探，國立台灣大學科際整合法律學研究所碩士論文，2013 年 1 月。

吳佳霖，粉碎特別權力關係的最後一到堡壘－論監獄行刑事件的權利救濟途徑，國立台灣大學法律學院法律學系碩士論文，2011 年 6 月。