

臺灣臺北地方法院刑事第十一庭法官吳佳霖釋憲聲請書

壹、聲請解釋之目的

按憲法之效力既高於法律，法官有優先遵守之義務，法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，自應許其先行聲請解釋憲法，以求解決。是遇有前述情形，各級法院得以之為先決問題裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請本院大法官解釋。司法院大法官審理案件法第5條第2項、第3項之規定，與上開意旨不符部分，應停止適用。關於各級法院法官聲請本院解釋法律違憲事項以本解釋為準，其聲請程式準用同法第8條第1項之規定；又其中所謂「先決問題」，係指審理原因案件之法院，確信系爭法律違憲，顯然於該案件之裁判結果有影響者而言；所謂「提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由」，係指聲請法院應於聲請書內詳敘其對系爭違憲法律之闡釋，以及對據以審查之憲法規範意涵之說明，並基於以上見解，提出其確信系爭法律違反該憲法規範之論證，且其論證客觀上無明顯錯誤者，始足當之（司法院大法官釋字第371號、第572號解釋參照）。

聲請人審理臺灣臺北地方法院104年度聲更（一）字第19號聲明異議事件，因確信所適用監獄行刑法第6條第1項前段關於受刑人不服監獄處分時，僅得經由典獄長申訴於監督機關或視察人員，不許受刑人向法院提起訴訟請求救濟之規定，以及監獄行刑法施行細則第5條第1項第7款監督機關對於受刑人申訴事件有最後決定之規定（下稱系爭規定），與憲法第16條保障人民訴訟權之意旨有違，爰依釋字第371、572、590號解釋意旨，聲請鈞院大法官解釋憲法。

貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

受刑人謝清彥前因違反毒品危害防制條例、恐嚇、竊盜等案件，分別經臺灣桃園地方法院及臺灣高等法院判決有罪確定，並經臺灣高等法院102年度聲字第1972號裁定應執行有徒刑14年6月，現於法務部矯正署新竹監獄（下稱新竹監獄）執行中。又謝清彥於民國104年6月8日因妨害名譽案件，經臺灣高等法院借提拘禁於法務部矯正署臺北看守所（下稱臺北看守所），同年月26日解還新竹監獄。謝清彥於借提拘禁臺北看守所期間之104年6月9日至同年月18日，對於臺北看守所強制保管其原子筆、認定其違反監獄行刑法第18條第1項第7款不得有私自傳遞書信之行為，予以懲罰、審核其投稿自由時報之文章長達1月、要求其按鋪位方向就寢、閱讀或使用收音機、未予其每日至少30分鐘運動時間、未提供足夠用水、強迫其於運動

時間受烈日曝曬、否准其參加作文班及書法班等，提出申訴，經臺北看守所104年度第7次收容人申訴案件處理小組評議認定其申訴無理由。嗣謝清彥不服臺北看守所上開評議決定，遂依釋字第720號解釋意旨，準用刑事訴訟法第416條規定提出準抗告。

然經聲請人細釋釋字第653號及第720號解釋之意旨，係對羈押法第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救濟部分，認與憲法第16條保障人民訴訟權之意旨相違，且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條關於準抗告之規定，向裁定羈押之法院請求救濟，故上開解釋並不適用於受刑人依系爭規定對監獄處分提出申訴之情形，聲請人無從據以受理謝清彥之請求，而僅得適用系爭規定。聲請人基於合理之確信，認為於審理本案過程中所適用之系爭規定，違反憲法第16條訴訟權保障之意旨（理由詳後述）。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、受刑人為憲法保障之權利主體

我國早期實務、學說受德國特別權力關係理論之影響，認為受刑人與公務員、軍人、學生均為特別權力關係下之人民，而有下列五大特徵：當事人地位不平等、義務不確定性、無法律保留原則適用、有懲戒罰、法律救濟途徑之缺乏。¹然而，隨著時代的進步，大法官於歷次解釋中，陸續表達公務員、軍人及學生應無上述特別權力關係之特徵。²受刑人部分，遲至釋字第691號解釋始明確表達受刑人享有

¹ 關於特別權力關係之詳細介紹，專書論著請參見：吳庚，行政法之理論與實用，第220-247頁，台北，三民，10版，2008年2月；吳志光，行政法，第66-68頁，台北，新學林，4版，2010年9月；林錫堯，行政法要義，第179-196頁，台北，元照，3版，2006年9月；陳新民，行政法學總論，第131-144頁，台北，三民，8版，2005年9月；李建良、陳愛娥、陳春生、林三欽、林合民、黃啟禎合著，行政法入門，第154-162頁，台北，元照，3版，2006年1月；陳敏，行政法總論，第219-237頁，台北，自刊，5版，2007年10月。法治斌，行政法律關係與特別權力關係，收錄於翁岳生編，行政法（上），第233-237頁，台北，元照，3版，2006年10月；陳清秀，行政訴訟法，第236-249頁，台北，翰蘆，2版，2001年2月；李震山，行政法導論，第20-28頁，台北，三民，7版，2007年10月。林騰鵠，行政法總論，第137-141頁，台北，三民，1999年11月；蔡震榮，行政法理論與基本人權之保障，第249-282頁，台北，五南，2版，1999年5月；黃默夫，基礎行政法二十五講，第146-170頁，台北，三民，2005年8月。期刊論文請參見：翁岳生，論特別權力關係之新趨勢，收錄於：行政法與現代法治國家，再版，1976年，第131-132頁；陳愛娥，憲法與行政法的互動領域：第一講—從特別權力關係到特別身分關係，月旦法學教室，第103期，2011年5月，第33-34頁；陳清秀，論特別權力關係之行政救濟（上），植根雜誌，8卷2期，1992年2月，第29-30頁；蔡震榮，特別權力關係和基本人權的限制，收錄於：李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集編輯委員會編，現代國家與憲法—李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集，1997年3月，第482-491頁。

² 關於公務員部分，例如釋字第187號、第243號、第298號、第323號、第338號、第395號、第396號、第446號、第575號、第583號、第605號、第611號等。關於軍人部分，例如釋字第430號、第459號等。關於學生部分，例如釋字第382號、第684號等。

憲法第16條訴訟權之保障，受刑人不服行政機關不予假釋之決定者，得請求司法救濟。

我國學理上雖有以「特別法律關係」、「特別身分關係」代替特別權力關係之見解。³然而，觀諸已具國內法效力之公民與政治權利國際公約第10條第1款及同條第3款之規定：「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」、「監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悛悔自新，重適社會生活為基本目的」，及聯合國人權事務委員會就上開規定發表之第21號一般性意見：國家不得使受刑人受有與喪失自由無關之限制，受刑人與自由之人相同，必須保障其人格尊嚴受到尊重，其除在封閉環境內不可避免受到之限制外，享有公政公約規定之所有權利，再再承認受刑人所享有之基本權利，與一般人並無二致。依比較法觀點，與我國同受特別權力關係理論影響之日本，最高裁判所早於昭和45年起（西元1970年）起，即開始放棄特別權力關係之用語，轉而探求限制受刑人權利之具體依據，並發展不同審查標準，並於平成19年（西元2008年）公布施行「關於刑事設施與收容人處遇法」，大幅改革受刑人權利救濟制度。⁴歐洲人權法院亦於具體個案中，審查矯正機關對受監禁者所為有無違反歐洲人權公約保障之權利，並作成有利於受監禁者之判決。⁵

再者，「特別法律關係」、「特別身分關係」等修正特別權力關係之用語，實質上無法擺脫特別權力關係之特徵，無助於釐清受刑人的地位。詳言之，從司法權的角度觀察，倘法官仍秉持特別權力關係或相似概念，可能使法官以該概念的某種特徵，否定受刑人之請求。另從立法者的角度觀察，立法者亦可能以相同思考邏輯，剝奪或限制受刑人的基本權利。是以，聲請人認為，受刑人僅為穿著囚服之人民，其等為憲法上保障基本權利之主體，特別權力關係及其他修正理論應無繼續存在之必要。

二、系爭規定未賦予受刑人對監獄處分提起司法救濟之權利

系爭規定：「受刑人不服監獄之處分時，得經由典獄長申訴於監

³ 學者使用「特別法律關係」之用語者，請參見：吳庚，行政法之理論與實用，第245頁，台北，三民，10版，2008年2月。許志雄，特別法律關係下之人權，月旦法學雜誌，第56期，2000年1月，第2-3頁。學者採用「特別身分關係」之用語者，請參見：陳愛娥，憲法與行政法的互動領域：第一講—從特別權力關係到特別身分關係，月旦法學教室，第103期，2011年5月，第43頁。

⁴ 日本法之實務、學說及修法內容，請參見：吳佳霖，粉碎特別權力關係的最後一道堡壘—論監獄行刑事件的權利救濟途徑，國立臺灣大學法律學院法律學系碩士論文，第18-29、81-110頁，2011年6月。

⁵ 相關歐洲人權法院判決，例如：Case of Golder v. The United Kingdom, Doerga v. the Netherland。判決內容請參見：吳佳霖，粉碎特別權力關係的最後一道堡壘—論監獄行刑事件的權利救濟途徑，國立臺灣大學法律學院法律學系碩士論文，第64-75頁，2011年6月。

督機關或視察人員」，文義上雖然沒有明確限制受刑人不得對監獄處分提起訴訟請求司法救濟，然由監獄行刑法施行細則第5條第1項第7款監督機關對於受刑人申訴事件有最終決定權之規定，及民國35年立法時受特別權力關係強烈影響之環境可知，立法原意顯然未賦予受刑人得對監獄處分提起訴訟請求司法救濟之權利。

行政法院則有意迴避此問題，一致認為監獄行刑法上矯正機關之監禁、戒護、假釋、撤銷假釋等矯正處分，均屬刑事執行之一環，為廣義的司法行政處分，不論其處理或救濟程序，均應依相關法規辦理。而刑事訴訟法對犯罪之追訴、處罰及執行程序均有明文，如有不服，其救濟程序應依刑事訴訟法相關規定辦理，不得提起行政訴訟。⁶然而，受刑人依刑事訴訟法第484條規定，僅得對檢察官執行之指揮聲明異議，故受刑人仍無法依刑事訴訟法之規定對監獄處分提起訴訟請求司法救濟。

三、系爭規定違反憲法第16條保障人民訴訟權之意旨

受刑人應脫離特別權力關係或其他替代理論之桎梏，享有憲法保障之基本權利，已如前述，而依鈞院大法官歷來解釋意旨，憲法第16條保障人民訴訟權之闡述，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。⁷系爭規定使受刑人就監獄處分僅得提起申訴，不許提起訴訟請求司法救濟，而申訴制度僅為機關內部自我審查糾正之途徑，與憲法訴訟權保障受刑人有向法院請求救濟之意旨有違，系爭規定違反憲法第16條規定，至為明確。

四、本案宜具體指明於相關法規修正前之救濟途徑

釋字第653號解釋雖然宣告羈押法第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部分，違反憲法第16條保障人民訴訟權之意旨，而究應採行刑事訴訟、行政訴訟或特別訴訟程序，應考量爭議事件之性質、所涉刑事訴訟程序之關聯、羈押期間短暫性、法院組織及人員配置等因素，須一定期間妥為規定，爰命相關機關於該號解釋公布之日起2年內修正相關法規。然因相關法規迄未修正完成，釋字第720號解釋進一步補充釋字第653號解釋，

⁶ 相關裁判例如：最高行政法院103年度裁字第1322號裁定、102年度判字第514號判決、96年度裁字第1號裁定等。

⁷ 釋字243號、第266號、第298號、第323號、第382號、第396號、第418號、第430號、第462號、第574號、第653號解釋。

准許受羈押被告對申訴決定不服者，得準用刑事訴訟法第 416 條關於準抗告之規定，向裁定羈押之法院請求救濟。

是以，倘鈞院大法官認系爭規定亦有違反憲法第 16 條規定之情形，基於上開前車之鑑，為避免相關機關怠於修正相關法規，建請一併指明受刑人於相關法規修正前之救濟途徑，確保受刑人依憲法享有訴訟權之另一核心內涵－獲及時有效救濟之機會。

五、相關法規修正前，宜循行政訴訟程序

至於相關法規修正前，受刑人就監獄處分應循何種救濟途徑，考量監獄處分為監獄機關對於受刑人所為之行政行為，屬得依行政訴訟法第 2 條規定提起行政訴訟之公法上爭議。釋字第 691 號解釋亦認為受刑人不服行政機關不予假釋之決定，具有行政行為之性質，如有爭議，應由行政法院審理。又容許受刑人對監獄處分提起行政訴訟，受刑人即得依其起訴目的，選擇提起撤銷訴訟、課予義務訴訟、確認訴訟或一般給付訴訟之行政訴訟類型，相較於準用刑事訴訟法第 416 條關於準抗告之規定，對於受刑人權利之保障更加周全。

最高行政法院歷來判決固認為，監獄處分為廣義的司法行政處分，應依刑事訴訟法規定處理，然此論述有混淆「刑之執行」與「監獄行刑」之嫌。詳言之，「刑之執行」為刑罰是否實現之決定，性質上為刑事司法權的範疇，由刑事訴訟程序審理較為妥適。「監獄行刑」則為受判決人進入監獄後，國家應如何執行刑罰之問題，即本案爭執之「監獄處分」事項，理應由行政訴訟程序審理。然應注意者，「監獄行刑」與「刑之執行」並非以階段區分的概念，監獄行刑事項的決定往往影響刑之執行與否。舉例言之，受刑人擾亂舍房秩序，監獄機關得依監獄行刑法第 76 條規定與收容人違規情節及懲罰參考表，予以訓誡、停止接見及停止戶外活動之懲罰，此為監獄行刑的概念。另依行刑累進處遇條例施行細則之規定，尚應扣除受刑人之累進處遇成績分數 2.5 分，進而影響受刑人縮短刑期或假釋等刑之執行事項，故同一事件可能同時混雜監獄行刑與刑之執行的概念。

綜上，聲請人認為，在相關法規修正前，應許受刑人對監獄處分提起行政訴訟。

此致

司法院大法官

聲請人：