

不服撤銷假釋處分，不得提起行政爭訟；如有異議，應俟執行殘刑時，向原裁判法院為之，違憲？

- 釋字第 681 號解釋與評析

編目：憲法

<目次>

壹、釋字第 681 號之介紹

- 一、事實
- 二、解釋文
- 三、解釋理由書

貳、評析

- 一、何謂司法行政處分？
- 二、本件就應依循行政或刑事程序救濟？
- 三、現行撤銷假釋的雙軌制度—陳新民大法官不同意見書
- 四、現行假釋制度的檢討—林子儀與許玉秀大法官協同意見書

<摘要>

受假釋人之假釋處分經撤銷者，得向法院聲明異議，惟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。

關鍵詞：假釋、刑事訴訟法第四八四條、最高行政法院九十三年二月份庭長法官聯席會議決議、訴訟權、正當法律程序、警告性解釋



壹、釋字第 681 號之介紹

一、事實

- (一)聲請人簡○讚因強盜、公共危險及違反貪污治罪條例等罪，經分別判處有期徒刑確定合併執行；嗣經法務部核准假釋出監，於假釋期間再犯違反槍砲彈藥刀械管制條例等罪。法務部認聲請人於假釋中違反保安處分執行法規定，情節重大，撤銷假釋。聲請人不服，向行政院提起訴願遭到駁回，遂向臺北高等行政法院起訴，均遭以不得提起行政訴訟為由，裁定駁回。聲請人續行抗告，分別經最高行政法院 93 年度裁字第 230 號及 94 年度裁字第 1680 號裁定，駁回確定，爰認上開確定終局裁定所適用之系爭決議有牴觸憲法第 8 條及第 16 條之疑義，聲請解釋。
- (二)聲請人程○民係臺灣雲林監獄假釋出獄人，並接受保護管束。嗣法務部認聲請人於假釋中違反保安處分執行法規定，情節重大，撤銷假釋。聲請人不服，向臺灣雲林地方法院聲明異議，案經該院裁定駁回後，向臺灣高等法院臺南分院提起抗告，亦遭該院 98 年度抗字第 24 號刑事裁定以尚未入監服刑為由，駁回確定，爰認上開確定終局裁定所適用之系爭決議及系爭規定，有牴觸憲法第 8 條及第 16 條規定之疑義，聲請解釋。

二、解釋文

最高行政法院中華民國九十三年二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，應依刑事訴訟法第四百八十四條之規定，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。」及刑事訴訟法第四百八十四條規定：「受刑人或其法定代理人或配偶以檢察官執行之指揮為不當者，得向諭知該裁判之法院聲明異議。」並未剝奪人民就撤銷假釋處分依法向法院提起訴訟尋求救濟之機會，與憲法保障訴訟權之意旨尚無牴觸。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。



三、解釋理由書

憲法第十六條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利（本院釋字第四一八號解釋參照），不得因身分之不同而予以剝奪（本院釋字第二四三號、第三八二號、第四三〇號、第四六二號、第六五三號解釋參照）。至訴訟權之具體內容，應由立法機關制定合乎正當法律程序之相關法律，始得實現。而相關程序規範是否正當，除考量憲法有無特別規定及所涉基本權之種類外，尚須視案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合判斷而為認定（本院釋字第六三九號、第六六三號、第六六七號解釋參照）。

假釋制度之目的在使受徒刑執行而有悛悔實據並符合法定要件者，得停止徒刑之執行，以促使受刑人積極復歸社會（刑法第七十七條、監獄行刑法第八十一條參照）。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**，**對其因復歸社會而業已享有之各種權益，亦生重大影響**。是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。

最高行政法院九十三年二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，應依刑事訴訟法第四百八十四條之規定，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。」刑事訴訟法第四百八十四條規定：「受刑人或其法定代理人或配偶以檢察官執行之指揮為不當者，得向諭知該裁判之法院聲明異議。」故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，以求救濟。是上開最高行政法院決議及刑事訴訟法第四百八十四條規定並未剝奪人民依法向法院提起訴訟尋求救濟之機會，與憲法保障訴訟權之意旨尚無抵觸。惟受假釋人之假釋處分經撤銷者，依刑事訴訟法第四百八十四條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。相關機關應綜合考量相關因素，就該部分儘速予



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。

末查聲請人之一認保安處分執行法第七十四條之二第一款、第二款及第七十四條之三第二項等規定違反刑法第七十八條及無罪推定原則，與憲法第八條保障人身自由及司法院釋字第三九二號解釋意旨不符；另一聲請人認刑事訴訟法第四百零五條、第四百十五條第二項及八十一年七月二十七日修正公布之肅清煙毒條例第十六條等規定違反訴訟程序從新原則，牴觸憲法第七條及第十六條規定，聲請解釋憲法部分，均係以個人主觀見解爭執法院認事用法之當否，並未具體指摘該等規定於客觀上究有何牴觸憲法之處，核與司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定不合，依同條第三項規定，應不予受理，併此指明。

貳、評析

本號解釋重點介紹如下：

一、何謂司法行政處分？

葉百修大法官協同意見書認為撤銷假釋行為之性質係行政處分，非司法行政處分，並就司法行政處分加以介紹。傳統行政法概念，對於行政處分之界定，係以作成處分機關為行政機關為原則，即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；其他國家權力機關，無論是立法或司法機關，其制定法規或訴訟案件之審判等行為，即非行政處分。

然從功能論而言，立法或司法機關在其功能上若有為相當於行政處分者，自亦可視為具有行政機關之地位，其所為之單方行政行為，亦可視為行政處分，受處分人若有不服，自可許其提起行政爭訟。

就司法機關而言，其立於內部行政管理所生之相關措施，例如人事管理、培訓、監督、採購辦公用品等等所為與行政處分相當者，學說上稱為法院內部自治行政（Selbstverwaltung der Gerichte），例如法院職員所受免職處分，即與一般行政處分無異，自得對之不服而提起行政爭訟；其他如法官自治所為法院事務分配行為、或法官以其獨立地位所為之行為等亦同。

然法院於訴訟案件之審判行為之外，尚對外受理性質上相當於單方行政行為者，由於法院此類行為通常伴隨於訴訟程序，其性質亦非法院內部



行政管理措施，德國乃針對法院案件管轄之事務分配，於法院組織法施行法（Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz, EGGVG）第二十三條至第三十條設有相關規定。該法第二十三條第一項規定，法院於民法，包括商法、民事訴訟法、非訟事件之審判及刑事司法訴訟程序，以及對行政機關於執行羈押、刑罰及保安處分時，於事實或個案上所為之個別獨立決定，稱之為司法行政處分。

就形式而言，法院所為司法行政處分，雖與行政機關就具體事件所為對外單方行為相當，然此類行為通常係於**法院處理訴訟事件或案件之審判程序中，就個案所為之措施、處分或其他處置**，例如於訴訟救助外給予旅費補助、對第三人查閱卷宗、法院文件之複印、判決繕本寄發第三人等等，實際上與原審判事件或案件通常具有一定關聯性，因此上開法院組織法施行法第二十三條第一項乃行政法院法（Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO）於一九六〇年一月二十一日修訂第一百七十九條規定所為增補，係將此種司法行政行為所生之爭議，將其管轄權歸屬於普通法院，並依其性質與事物之關聯性，分由民事或刑事法院審理，不適用行政訴訟程序；且此類爭議通常具有程序急迫性，原則上以一審判決即告確定。由於上開規定係行政法院管轄權之例外規定，德國聯邦行政法院實務上並認應從嚴解釋司法行政處分之意義及其適用範圍。

我國法制上雖未就司法行政處分有法律明文規定，然實務上亦曾就律師辦理案件，未遵守應迴避之規定而遭法院限制不得辦理案件之處分，則以該處分相當於行政處分，而得依法提起行政爭訟。學者亦有認此類事件，除現行法律有特別規定外，解釋上應視為行政處分而得提起行政爭訟。

近來行政法院實務見解則逐漸發展如德國法上司法行政處分之概念，將刑事訴訟法上檢察官之處分或監獄行刑法、保安處分執行法上矯正機關之監禁、戒護、假釋駁回、撤銷假釋、保護管束等矯正處分、請求核發確定刑事判決撤銷證明書、偵查輔助機關所為之處分，均認屬刑事執行之一環，為**廣義之司法行政處分**，無論其處理或救濟程序，均依各該法律之規定提起救濟，不得提起行政爭訟；對於民事強制執行之程序有所爭執，或因執行程序而生之爭議，則係以**強制執行法規定由民事法院管**



轄，行政法院對之並無審判權為由而予以駁回。然亦有不同見解。

二、本件就應依循行政或刑事程序救濟？

(一)行政程序救濟說—葉百修大法官協同意見書

以我國目前關於假釋制度之設計，係以監獄設假釋審查委員會決議，報請法務部核准假釋，以及經由監獄或典獄長報請法務部撤銷假釋，其作成假釋核准與撤銷處分之機關，均係法務部。

從形式上觀察，作成該處分之機關非司法機關，與德國法上界定之司法行政處分即有不符；本院釋字第三九二號解釋雖稱「刑事訴訟、即刑事司法之裁判，係以實現國家刑罰權為目的之司法程序，其審判乃以追訴而開始，追訴必須實施偵查，迨判決確定，尚須執行始能實現裁判之內容。

是以此等程序悉與審判、處罰具有不可分離之關係，亦即偵查、訴追、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程，其間代表國家從事「偵查」、「訴追」、「執行」之檢察機關，其所行使之職權，目的既亦在達成刑事司法之任務，則在此一範圍內之國家作用，當應屬廣義司法之一。憲法第八條第一項所規定之「司法機關」，自非僅指同法第七十七條規定之司法機關而言，而係包括檢察機關在內之廣義司法機關。」

實務上亦有認檢察官以外之對犯罪具有調查權限者，及刑事偵查輔助機關（司法警察機關），例如警察機關、憲兵機關以及法務部調查局之調查機關等，亦屬廣義司法機關，然從假釋核准與撤銷處分之作成機關均為法務部，尚難稱之亦為廣義司法機關，而將其所為之處分視為司法行政處分。

復從實質上核准或撤銷假釋處分之目的與功能以觀，在於該處分之目的或功能，是否為司法行政之一部分，亦即處分之目的是否在於刑事司法之刑之執行，以及處分的功能，是否與刑罰執行具有一定之關聯性。

按學理上認假釋制度具有教育受刑人回歸社會生活之積極功能，及補長期自由刑阻絕受刑人改悔之弊害之消極功能，換言之，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；況現行我國假釋制度，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。

是以，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，應屬行政處分，而非司法行政處分；受假釋人對該處分不服，應准予提起行政爭訟。

(二)刑事程序救濟說--陳新民大法官不同意見書

由事物之本質（Natur der Sache）而論，假釋制度是早在行政程序法制定，以及行政訴訟法大幅度增修後，試圖「染指」假釋事件前，我國刑法早就將之列為**刑事政策之一環**，刑法第一編第十章即規定假釋之制度，刑事訴訟法亦已有相關執行規定。假釋作為執行刑罰制度之一環。假釋制度也與監獄行政息息相關，整個假釋法制也必然兼具**行政與刑罰的功能**。因此，行政程序法第三條第三項第四款也特別將「犯罪矯正機關……所為之行爲」，排除適用行政程序法之相關程序規定之外。此項規定被最高行政法院援引，作為系爭決議的依據，亦非無據。

誠然，受刑人獲得假釋後，離開監獄，已經和監獄當局脫離任何管理與被管理者的關係，從而即使依據老舊的特別權力關係，兩者也無任何特別下命與特別服從的法律關係。假釋人之所以遭到撤銷假釋的處分，乃是**違反刑法所定的要件**（刑法第七十八條）。此撤銷的條件一故意更犯罪，受有期徒刑之罪一，完全屬於刑事法院認定的範疇，皆**非監獄及法務部的權限範圍**。故應當回歸由刑事法院予以裁判，故假釋人對於法務部所為撤銷假釋處分，其是否構成撤銷假釋的法律要件？即應由刑事法院予以判斷。

因此，針對假釋人因在假釋期間更行犯罪而應撤銷假釋時，儘管此假釋處分來自法務部一相當於犯罪之提出公訴，但審查此處分是否合法，仍以刑事法院的判決為依據，故應循刑事訴訟的方式為之。

(三)立法者決定說—林子儀與許玉秀大法官協同意見書

按假釋屬刑之執行之一環，然依我國現行法制，係由行政部門負責刑之執行，並由法務部作成假釋及撤銷假釋之處分，而與刑事法學說及實務向來將假釋界定為刑之執行之一環有間。



惟撤銷假釋處分既由法務部所為，依行政法學理，普通法院如何能審查或撤銷法務部撤銷假釋之處分？故受假釋人不服撤銷假釋處分向法院尋求救濟，究應循行政爭訟或刑事訴訟途徑為之，應由立法者綜合各項因素而為判斷決定；系爭最高行政法院決議雖限制受假釋人就不服撤銷假釋處分不得提起行政爭訟，然受假釋人仍得依刑事訴訟法第四百八十四條規定向法院請求救濟。而實務運作結果，普通法院刑事庭確實也就撤銷假釋處分是否違法不當進行審查。

故本席等同意多數意見，認為系爭最高行政法院決議與刑事訴訟法第四百八十四條規定，並未剝奪受假釋人依法向法院請求救濟之機會。惟尚須進一步檢視者，係上開刑事訴訟法第四百八十四條規定之救濟途徑，是否符合正當法律程序之要求，及是否尚有未臻周全之處。

三、現行撤銷假釋的雙軌制度—陳新民大法官不同意見書

值得重視的是，現行法還有一個「開大門」的撤銷假釋之管道。除了刑法第七十八條規定以再犯罪作為撤銷假釋的原因外，保安處分執行法第六十八條第二項及第七十四條之三，另開闢了由原執行監獄典獄長報請法務部撤銷假釋的制度。

假釋人在假釋期間可以因為「行為不檢」，而遭到重入囚籠的後果，最明顯莫如第七十四條之二第一款（保持善良品行，不得與素行不良之人往還。）及第二款（服從檢察官及執行保護管束者之命令）的要件，便充滿不確定性，甚至有「泛道德性」的要求。

如果對比刑法原本的撤銷假釋之要件，便可對比出此撤銷假釋的「雙軌論」，有完全不同的標準：一個是「窄軌」，由刑事法院認定犯罪事實為撤銷假釋依據，極為嚴謹明確；一個是「寬軌」，可由司法行政機關（檢察官、典獄長及法務部）來行使撤銷假釋權，且撤銷假釋的事實依據，充滿抽象且不確定性。

例如：可提報法務部撤銷假釋的原執行監獄典獄長，早跟受刑人沒有音訊往來，又非假釋人之管束執行保護者，而是透過該保護者發覺假釋人有違反第七十四條之二的行為，報告檢察官後，再由檢察官轉報典獄長（見同法第六十八條），典獄長再將二手資料轉報法務部，故都是例行公事。

實務上檢察官雖有向假釋人要求提供意見之機會，但是終究沒有讓假釋



人充分陳述意見與傳訊證人、交互詰問及請律師協助之機會。易言之，沒有類似正當程序所要求之聽審權利，也不符合本院釋字第四八二號解釋對於保障訴訟權之要求。因此，即不可避免有恣意判斷之危險性。面對此剝奪假釋人之人身自由的撤銷假釋之要件，輕重失調的雙軌制，更應當要在法律救濟程序的嚴整性上著手不可，才符合司法正義。本席以為保安處分執行法的相關規定應當大幅度修正，將一般保護管束人與假釋人的行為準則區分。

在完成修法之前，如果仍然需要要求假釋人必須嚴格遵守保護管束之規定，則應當在法院訴訟程序的保障下，暫時維持此制。讓法院能在確認受刑人有極嚴重的違法行為，亦即和再犯罪的社會危害性相距不遠時，方得由刑事法院判斷有無撤銷假釋之必要，避免受刑人遭到流言或恣意的行政侵權，以保護其人身自由。

四、現行假釋制度的檢討—林子儀與許玉秀大法官協同意見書

(一)立法者既設置假釋制度，假釋即不宜視為對受刑人之恩惠；得予假釋之條件與審查程序應明確規定並公開

受刑人請求假釋之假釋權，是否屬於憲法上權利、法律上權利或僅為一種恩惠而已，學說見解及各國法制均有不同。我國目前規定，刑法第七十七條及少年事件處理法第八十一條規定係以受刑人「具悛悔實據」作為假釋之要件；惟監獄行刑法第八十一條、行刑累進處遇條例第七十五條及第七十六條等規定，則將提報假釋要件與獄中累進處遇制度相結合，使所謂「悛悔實據」之判斷完全憑藉受刑人於獄中累進處遇下之平時表現情狀考核評分紀錄。

次就程序而言，依上開監獄行刑法規定，受刑人之假釋須先經獄方假釋審查委員會決議通過，再由獄方報請法務部核准，受刑人就得否提報與是否准予假釋，全無置喙之餘地。是現行制度之運作，不僅將刑之執行與監獄處分混為一談，且主管機關亦因此將假釋與否視為一種恩惠之賦予，而非受刑人之權利。

而有關審查假釋之程序，主管機關可單方面決定是否給予，並非公開程序；相關受刑人通常亦難得知其是否符合假釋資格或主管機關正在審查是否給予假釋，亦不能對未獲假釋而提請救濟。在這種思維模式下，如要收回恩惠，撤銷假釋，亦屬主管機關可單方面決定；如此即



難嚴肅思考撤銷假釋是否構成對受假釋者之權利侵害。

惟假釋制度目的之一，既在鼓勵受刑人改過遷善，即不宜將之視為對受刑人之恩惠，並以黑箱作業決定。而應就符合假釋資格之要件及審查程序予以明確規定，俾鼓勵受刑人知所爭取；且就符合資格者，為防止主管機關之恣意與避免不公平，應由有客觀中立之專業人士參與組成之審查委員會負責審查；並允許未獲假釋者，有請求救濟之機會。

(二)撤銷假釋處分之作成，不符合正當法律程序之要求，有關機關應儘速檢討改進

如因受假釋人違反假釋條件，致假釋受撤銷時，將涉及受假釋人人身自由之再度限制，以及其回歸並經營正常生活之利益遭受剝奪，**對受假釋人權益之影響重大且具不可回復性**。現行有關撤銷假釋之程序規定，見諸保安處分執行法第七十四條之三，該條規定假釋中付保護管束者，如有違反同法第七十四條之二各款規定情形，情節重大者，檢察官得聲請撤銷保護管束，典獄長並得報請法務部撤銷假釋。

故目前撤銷假釋之程序設計，側重於以檢察官及執行保護管束者之觀察意見為依據，並由獄方及主管機關法務部單方面形成決定，欠缺受假釋人參與之適當機制。是該法有關撤銷假釋處分之程序設計過於粗略，對於受假釋人之程序保障顯有不足，有關機關應儘速檢討改進。本席等認為，主管機關撤銷受假釋人之假釋時，至少應給予下列之程序保障，方符合憲法正當法律程序之要求：以**書面通知**受假釋人撤銷假釋之理由；定期給予**陳述意見及答辯**之機會；得就對其不利之證據進行防禦；得延請**訴訟代理人**協助之；應由客觀中立之專業人士組成**審查委員會**進行必要之聽證程序。

(三)目前相關規定所提供之救濟途徑對受假釋人訴訟權保障尚非周全，亦非適時救濟

聲明異議案件之審理，法院多以書面審理為之，必要時始傳喚受假釋人到庭訊問，亦未進行對質詰問。而法院審理檢察官據以指揮殘刑之撤銷假釋處分是否合法正當，其所依據之證據資料，主要仍係主管機關所提供者，如檢察官及執行保護管束者之意見，及受假釋人如何違反保安處分執行法第七十四條之二規定且情節重大之事證。受假釋人對撤銷假釋處分如有所爭執，僅能透過聲明異議書狀陳明；若未受法



院傳喚，則受假釋人即無法就撤銷假釋處分有何不當從事合理的攻擊防禦。

上開刑事訴訟法第四百八十四條規定就此未有別於一般異議程序審理之設計，對於保障受假釋人訴訟權行使之完整性，尚有不足。就此不足，本席等認為應請相關機關於檢討改進適時之救濟方法時，一併檢討改進。

