

限制死刑犯通訊自由非行政處分？ ——兼評最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決

編目：公法

出處	月旦裁判時報，第 72 期，頁 5-13	
作者	許育典教授	
關鍵詞	行政處分、權利救濟、釋字第 756 號解釋	
摘要	<ol style="list-style-type: none">1.最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決認定監所依監獄行刑法對於受刑人通訊與言論自由所為管制措施，乃執行法律因其人身自由或生命權受限制而連帶課予之其他自由限制，屬國家基於刑罰權之刑事執行之一環，並未創設新的規制效果，自非行政處分，不得循序提起訴願及行政訴訟。2.本文批評法院見解仍深受特別權力關係理論影響，而忽略了「形式」上人民應該具有權利救濟的請求權，從而未認知到憲法第 16 條可做為本案擴充行政處分概念之依據。3.雖然大法官嗣後作成釋字第 756 號解釋宣告相關條文違憲，惟仍未處理到本案最核心之問題：監所對受刑人通訊與言論自由所為管制措施，究竟有無創設新的規制效果？4.文末，本文主張大法官不妨在解釋文加上「程序上應該讓每個人民可以向法院提起救濟」，以避免最高行政法院的可能曲解，犧牲人民的權利救濟請求權。	
重點整理	本案事實	<ol style="list-style-type: none">1.上訴人(死刑判決確定之受刑人)於 100 年 12 月 2 日向被上訴人(臺北看守所)申請寄出 16 張名為「個人回憶錄」之信函予友人，信函內容係其在看守所期間個人親身經歷之內容及生活感想，經被上訴人檢視信函部分內容，認有影響機關聲譽，於 100 年 12 月 14 日請上訴人修改信函內容後再行提出。2.上訴人不服，認其信函內容並無妨礙監獄紀律之虞，被上訴人拒絕其申請寄信及告知須修改信函內容之處分，已侵害上訴人的言論及通訊自由，爰於 100 年 12 月 26 日向被上訴人提出申訴書，請求法務部矯正署准予寄出該信函。3.案經被上訴人於 101 年 1 月 12 日召開收容人申訴案件處理小組評議會議，評議決定：請上訴人再行檢視信函內容並予修正後提出，被上訴人自當重行審查辦理，並以書函將前開評議決定通知上訴人。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

重點整理	本案事實	4.上訴人不服，認被上訴人僅以前開書函函復處理，而法務部矯正署迄未為任何處分，於 101 年 3 月 5 日向法務部提起訴願，主張法務部應命被上訴人准予寄出信函。經訴願決定不受理，上訴人不服，提起行政訴訟，經原審法院判決駁回後，提起本件上訴。
	本案爭點	限制死刑犯言論及通訊自由，非屬行政處分，受刑人得否循一般行政救濟程序提起訴願及行政訴訟？
	判決要旨	1.監獄依監獄行刑法對於受刑人通訊與言論自由所為管制措施，就剝奪人身自由或生命權之刑罰而言，乃執行法律因其人身自由或生命權受限制而連帶課予之其他自由限制，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。 2.揆諸前揭規定及說明，上訴人僅得向最終監督機關法務部申訴或陳情，尚不得提起行政訴訟，請求撤銷該管制措施，或請求被上訴人作成無條件准許其發信之處分，或依行政訴訟法第 6 條第 1 項後段規定提起「確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟」。
	評析	一、 憲法第 16 條作為本案擴充行政處分概念的依據 (一)德國基本法第 19 條第 4 項第 1 句明文：「如果有人被公權力侵犯他的權利，就應給他一個法院的權利救濟。」 (二)德國通說認為，權利救濟基本權作為防禦權之議題，必須特別強調下列幾點： 1.要求一個廣泛且完整的權利救濟保障：德國基本法第 19 條第 4 項第 2 句對沒有形式管轄權存在的案例，認為普通法院可為輔助性管轄。 2.人民權利必須是受到他人的侵犯(包括國家一切的高權行為)。 3.必須是一個有效的權利救濟保障：使人民盡可能地快速、簡潔地實現權利。上述比較法得以提供我國憲法第 16 條的權利救濟請求權參考。 (三)我國憲法第 16 條：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」係指人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。為符合「有權利必有救濟」之法理，並實踐法治國保障人民基本權的目的

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

重點整理	評析	<p>的，不論侵害來自人民或國家，都應賦予受害人民有行政上與司法上受益權。易言之，在實質法治國家中，每個人民對國家違法行為，可以「形式」地要求經由獨立的司法審判，達到其權利救濟保護的目的，此即為憲法第 16 條之保障內涵。</p> <p>(四)就本案而言，最高行政法院將監獄依監獄行刑法對受刑人言論及通訊自由所為的管制措施，逕以「並未創設新的規制效果」，而認定其非屬行政處分，深受傳統特別權力關係的影響，忽略憲法第 16 條作為本案得擴充行政處分概念之依據。</p> <p>(五)本案最高行政法院將爭點過度集中在：上訴人在個案中「實體」權利是否存在？以及上訴人在個案中的「實體」權利是否得以補救？而忽略了上訴人「形式」上應該具有權利救濟的請求權，從而未認知到憲法第 16 條可做為本案擴充行政處分概念之依據。</p> <p>(六)最高行政法院認為限制死刑犯言論及通訊自由是連帶刑事執行的效果，非屬行政處分，從而否定「形式」上訴人應具有的權利請求權，亦顯違背釋字第 684 號解釋理由書所指出：「此項救濟權利(編者按：憲法第 16 條)，不得僅因身分之不同而予以剝奪。」</p> <p>二、爭點評析</p> <p>(一)本案爭議問題</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決認為，監獄依監獄行刑法就死刑犯之通訊與言論自由所為之管制措施，是執行法律因其人身自由或生命權受限制而連帶課予之其他自由限制，屬於國家基於刑罰權之刑事執行一環，並未創設新的規制效果，自非行政程序法所規範的行政處分，受刑人不得循一般行政救濟程序提起訴願及行政訴訟。此外，由於釋字第 653 號解釋係以尚未判決罪刑確定的在押被告為解釋基礎，與本案的上訴人係受死刑判決確定有所不同，故無法援引該號解釋。 2.本文批評最高行政法院如此保守的見解，無怪乎最高行政法院被稱為駁回法院。事實上，<u>受刑人的特別權力關係不僅在釋字第 653 號解釋針對受羈押被告被揚棄，而且在釋字第 681 號解釋針對</u>
------	----	--

【高點法律師班】

版權所有，重製必究！

重點整理	評析	<p>受假釋人的假釋處分，以及釋字第 691 號解是針對受刑人不符行政機關否准假釋的救濟，都已經全面突破及於：被判決確定的受刑人。</p> <p>3. <u>最高法院只選擇提及釋字第 653 號解釋係以尚未判決罪刑確定的在押被告為解釋基礎，而忽略釋字第 681 號、第 691 號解釋涉及判決確定之受刑人，令人費解。</u></p> <p>(二)限制死刑犯通訊自由是否具規制效力</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 行政處分(Verwaltungsakt)，乃行政機關在行政法上，為規制具體事件，以直接對外發生法律效果為目的，所為之單方公權力措施，行政程序法第 92 條第 1 項有明文規定。本案中較有爭議者係：限制死刑犯的通訊自由是否有發生法律規制效力？ 2. 法效性，係對行政處分關係人的權利義務造成直接的影響，若非屬法律上利益或僅係間接受有影響，則不具法效性。法效性的有無，須針對行政機關就該具體個案的行為，根據法律規定，在客觀上所顯示出的結果為準。 3. 申言之，當一個規範根據其客觀意義內涵，「針對」行政外部的自然人或法人發生法律效果時，此規範便具有「對外法律效果」；反之，則該規範僅具有公行政內部的法律效果而已。另有文獻將「法律適用」作為判斷行政處分規制性的標準，其認為行政機關所適用之法律，若賦予行政機關「適用空間」，行政機關所為的法律適用，應具有規制性，如不存在適用空間者，則否。 4. 本案法律適用上，監所作為行政機關，依監獄刑法對於受刑人通訊與言論自由所為管制措施，在評斷本案事實是否符合法律的構成要件時，監所卻執著於本案上訴人為被判刑確定的死刑犯，因為生命權受限制而連帶課予的其他自由也受限制，並未創設新的規制效果，非屬行政處分。 5. <u>本文認為，監所及最高法院皆忽略了受刑人因人身自由受限制而受影響權利以外的基本權利，仍應與一般人民同受憲法的保障，不應任由監所以特別權力關係為由而恣意限制或剝奪。</u> <p>(三)為德不卒的釋字第 756 號解釋</p>
------	----	---

【高點法律爭辯】

版權所有，重製必究！

重點整理	評析	<p>1.就本案而言，釋字第 756 號解釋在三個部分否定最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決：</p> <p>(1)監獄行刑法第 66 條違反憲法第 12 條保障秘密通訊自由。</p> <p>(2)同法施行細則第 82 條第 1 款、第 2 款及第 7 款逾越母法的授權。</p> <p>(3)同法施行細則第 81 條第 3 項違反憲法第 23 條法律保留原則及第 11 條保障表現自由。</p> <p>2.但本案最核心的問題，<u>究竟被判決確定的死刑犯，因為生命權受限制而連帶課予的其他自由也受限制，是否涉及到創設新的法律規制效果，是否為行政程序法所規範的行政處分，此問題涉及到憲法第 16 條是否真正能在台灣實踐，也是我國能否成為實質法治國家的前提要件，卻總是遭到最高行政法院通例地阻攔。</u></p> <p>3.而釋字第 756 號解釋完全不提及此核心的問題，令人遺憾。此外，釋字第 684 號解釋僅提及大學生而讓中小學生的救濟權成為爭議，釋字第 736 號解釋則過度美化目前各級學校教師權利保障與訴訟救濟之法制現況，由此可知大法官長期對人民權利救濟問題的忽視，令人憂心。</p>
	結語	<p>1.受刑人的特別權力關係不僅在釋字第 653 號解釋針對受羈押被告而被揚棄，而且在釋字第 681 號解釋針對受假釋人的假釋處分，以及釋字第 691 號解釋針對受刑人不服行政機關否准假釋的救濟，都已經全面突破及於被判決確定的受刑人，惟最高行政法院卻只選擇提及釋字第 653 號解釋，如此選擇性辦案之結果令人痛心。</p> <p>2.「有權利必有救濟」，是憲法第 16 條所保障「每個人」權利救濟的精神。最高行政法院作為人民行政救濟的最重要場域，若常採取對人民不利的法律解釋，阻礙人民行政救濟，將實質架空人民的行政救濟。</p> <p>3.本文主張大法官不如逕將「程序上應該讓每個人民可以向法院提起救濟」，一字不漏地放在解釋主文中，以避免最高行政法院的可能曲解，犧牲人民的權利救濟請求權。</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

考題趨勢	一、何謂特別權力關係？大法官對此是否曾作成解釋？ 二、監所依監獄行刑法對於受刑人通訊與言論自由所為管制措施，是否屬於行政處分？
延伸閱讀	一、許育典，〈消逝的大學生權利救濟請求權評最高行政法院九十八年度裁字第二二五八號裁定〉，《月旦裁判時報》，第 1 期，頁 5-10。 二、許育典，〈消逝的教師權利救濟請求權－評最高行政法院一〇三年度裁字第八九一號裁定〉，《月旦法學雜誌》，第 234 期，頁 278-295。 ※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！