

冤賠法第 2 條第 3 款因故意或重大過失受押不賠償違憲？ - 釋字第 670 號解釋與評析



編目：憲法

<目 次>

壹、釋字第 670 號之介紹

- 一、事實
- 二、解釋文
- 三、解釋理由書

貳、評析

- 一、關於冤獄賠償法之性質
- 二、特別犧牲理論適用範圍之擴張
- 三、國家責任體系再建構之必要

<摘 要>

我國學說上多認為冤獄賠償屬於國家賠償，冤獄賠償法為國家賠償法之特別法，釋字第 487 號解釋亦肯認此種見解。相較之下，本號解釋則以其「非以行使公權力執行職務之公務員有故意或過失之不法侵害為要件」，而將冤獄賠償之性質變更為「刑事補償」。此一「質變」不僅撼動以往相關見解，亦將使我國之國家責任理進入嶄新的一章。

關鍵詞：罪刑相當原則、比例原則、法律明確性原則

壹、釋字第 670 號之介紹

一、事實

(一)張○隆聲請案、張○隆與柯○澤合併聲請等二案：



高點律師司法官班 <http://www.license.com.tw/lawyer/>
北市開封街一段 2 號 8 樓 • 02-23115586(代表號)

聲請人等原均於銀行負責外匯作業暨審核業務。67 年 12 月間因發生出口押匯遭國外開狀銀行拒付案，經檢察署認涉有犯貪污罪之重大嫌疑，於 68 年 2 月 28 日遭羈押，分於 72 年 4 月 8 日、70 年 9 月 9 日始由臺灣高等法院准予交保後停止羈押，分別受羈押 1500 日、925 日。嗣該貪污案件經最高法院 96 年度台上字第 4591 號刑事判決無罪確定，爰依法請求冤獄賠償。經司法院冤獄賠償法庭 97 年度台覆字第 129 號覆審決定認聲請人經辦押匯作業仍有重大瑕疵，於客觀上易遭誤認其有主觀上圖利他人之犯行，故其受羈押，核有冤獄賠償法第 2 條第 3 款不得請求賠償情形，遂駁回其覆審之聲請。聲請人不服，認冤獄賠償法第 2 條第 3 款規定，違反無罪推定及比例原則，有牴觸憲法第 7 條、第 15 條、第 23 條等規定之疑義，聲請解釋憲法。

(二)黃○南聲請案

聲請人因違反證券交易法等案件，經臺灣板橋地方法院裁定自 94 年 8 月 20 日起羈押禁見，迄 95 年 6 月 13 日准予交保後停止羈押，計受羈押 298 日。嗣經臺灣高等法院以 97 年度金上重訴字第 3 號刑事判決無罪確定，爰依法請求冤獄賠償。該請求經司法院冤獄賠償法庭 98 年度台覆字第 319 號覆審決定認其違反證券交易法等犯罪嫌疑重大，聲請人受羈押乃因其不當行為所致，核有冤獄賠償法第 2 條第 3 款不得請求賠償之情形，遂駁回其覆審之聲請。聲請人不服，認冤獄賠償法第 2 條第 3 款規定，有牴觸憲法第 7 條、8 條等規定之疑義，聲請解釋憲法。

(三)陳○豪聲請案

聲請人為陸軍軍官，於 65 年 1 月 26 日不假離營，至同年 2 月 9 日自行返營。該旅司令部軍事檢察官認聲請人涉有犯逃亡罪之重大嫌疑，於 65 年 2 月 9 日羈押聲請人，迄至 66 年 3 月 14 日准予退伍止，計羈押 399 日。65 年 11 月 3 日陸軍訓練作戰發展司令部 65 年判字第 196 號判決認聲請人並無逃亡犯意，與逃亡罪之構成要件不合，經諭知無罪，爰依法請求冤獄賠償。該請求經司法院冤獄賠償法庭 97 年度台覆字第 80 號覆審決定認聲請人受羈押乃因其未依規定辦理休假手續之不當行為所致，核有冤獄賠償法第 2 條第 3 款不得請求賠償之情形，遂駁回其覆審之聲請。聲請人不服，認冤獄賠償法第 2 條第 3 款規定，有牴觸憲法第 8 條規定之疑義，聲請解釋憲法。

二、解釋文



受無罪判決確定之受害人，因有故意或重大過失行為致依刑事訴訟法第 101 條第 1 項或軍事審判法第 102 條第 1 項受羈押者，依冤獄賠償法第 2 條第 3 款規定，不得請求賠償，並未斟酌受害人致受羈押之行為，係涉嫌實現犯罪構成要件或係妨礙、誤導偵查審判，亦無論受害人致受羈押行為可歸責程度之輕重及因羈押所受損失之大小，皆一律排除全部之補償請求，並非避免補償失當或浮濫等情事所必要，不符冤獄賠償法對個別人民身體之自由，因實現國家刑罰權之公共利益，受有超越一般應容忍程度之特別犧牲時，給予所規範之補償，以符合憲法保障人民身體自由及平等權之立法意旨，而與憲法第 23 條之比例原則有違，應自本解釋公布之日起至遲於屆滿 2 年時失其效力。

三、解釋理由書

人民受憲法第 15 條保障之財產權，因公益需要而受特別犧牲者，應由國家依法律予以補償，已迭經本院解釋在案（本院釋字第 400 號、第 425 號、第 516 號、第 652 號解釋參照）。人民受憲法第 8 條保障身體之自由，乃行使其憲法上所保障其他自由權利之前提，為重要基本人權，尤其應受特別保護，亦迭經本院解釋在案（本院釋字第 384 號、第 588 號解釋參照）。是特定人民身體之自由，因公共利益受公權力之合法限制，諸如羈押、收容或留置等，而有特別情形致超越人民一般情況下所應容忍之程度，構成其個人之特別犧牲者，自應有依法向國家請求合理補償之權利，以符合憲法保障人民身體自由及平等權之意旨。

冤獄賠償法第 1 條第 1 項規定：「依刑事訴訟法、軍事審判法、少年事件處理法或檢肅流氓條例受理之案件，具有下列情形之一者，受害人得依本法請求國家賠償：一、不起訴處分或無罪、不受理之判決確定前，曾受羈押或收容。二、依再審或非常上訴程序判決無罪、不受理或撤銷強制工作處分確定前，曾受羈押、收容、刑之執行或強制工作。三、不付審理或不付保護處分之裁定確定前，曾受收容。四、依重新審理程序裁定不付保護處分確定前，曾受收容或感化教育之執行。五、不付感訓處分之裁定確定前，曾受留置。六、依重新審理程序裁定不付感訓處分確定前，曾受留置或感訓處分之執行。」本條項規定之國家賠償，並非以行使公權力執行職務之公務員有故意或過失之不法侵害行為為要件。是冤獄賠償法於形式上為國家賠償法之特別法，然本條項所規定之國家賠償，實係國家因實現刑罰權或為實施教化、矯治之公共利益，對特定人民為羈押、收容、留置、刑或保安處分之執行，致其憲法保障之自由權



利，受有超越一般應容忍程度之限制，構成其個人之特別犧牲時，依法律之規定，以金錢予以填補之**刑事補償**（以下稱本條項之賠償為補償）。人民之自由權利因公共利益受有超越一般應容忍程度之特別犧牲，法律規定給予補償時，為避免補償失當或浮濫等情事，受害人對損失之發生或擴大，如有可歸責之事由，固得審酌不同情狀而排除或減少其補償請求權，惟仍須為達成該目的所必要，始無違憲法第 23 條之比例原則。冤獄賠償法第 2 條第 3 款規定，因故意或重大過失行為致受羈押者，不得請求補償部分（以下稱系爭規定），就刑事訴訟法第 101 條第 1 項及軍事審判法第 12 條第 1 項所規定之羈押而言，並未斟酌受害人致受羈押之行為，係涉嫌實現犯罪構成要件，或係妨礙、誤導偵查審判（例如逃亡、串供、湮滅證據或虛偽自白等），亦無論受害人致受羈押行為可歸責程度之輕重及其因羈押所受損失之大小，皆一律排除全部之補償請求，並非避免補償失當或浮濫等情事所必要，不符冤獄賠償法對特定人民身體之自由，因實現刑罰權之公共利益受有干涉，構成超越一般應容忍程度之特別犧牲時，給予所規範之補償，以實現憲法保障人民身體自由及平等權之立法意旨，而與憲法第 23 條之比例原則有違。系爭規定應由相關機關自本解釋公布之日起 2 年內，依本解釋之意旨，**衡酌受害人致受羈押行為之情狀、可歸責程度及所受損失等事由，就是否限制其補償請求權，予以限制時係全面排除或部分減少等，配合冤獄賠償法相關規定通盤檢討，妥為規範，屆期未完成修法者，系爭規定失其效力。**

貳、評析

本號解釋罕見的有 9 份意見書，顯示系爭問題具有高度爭議性，關於本號解釋之重點，茲介紹如下：

一、關於冤獄賠償法之性質

(一)許宗力大法官協同意見書

許大法官贊同本件違憲之結論，但傾向認為在我國脈絡下，**危險責任**較諸特別犧牲更適合作為合法羈押之刑事補償責任的理論基礎。蓋冤賠法雖稱「冤獄」，又曰「賠償」，制度設計上卻同時包含因合法刑事追訴或執行行為及執行職務公務員有故意過失不法，侵害人民權利損害之補償（冤賠法第 1 條第 1 項）及賠償（冤賠法第 1 條第 2 項）。將冤賠法完全視為國家賠償之特別法制時，憲法第 24 條規定為其直接依據，立法機關因此負有遵守憲法委託之義務，其形成自由受到相



當的限縮。相較之下，對於合法刑事追訴行為所致之人民權利受損，國家行為既屬合法，則負擔補償責任的理論基礎為何，又立法者是否負擔制定 刑事補償制度的憲法義務，其依據何在？

特別犧牲在我國乃是與徵收緊密相連的概念，用以區別國家之管制對人民所有權所造成之侵害，究竟是人民所應忍受之社會義務（釋字第564 號解釋參照），或已逾越此一社會義務而構成特別犧牲，當視同徵收處理給予相當之補償。

然而公用徵收與行為時合法但事後證實為不正當之羈押在性質上有相當差異：公用徵收是國家基於公益而目的性地侵害人民權利，取得人民財產自始即是徵收的目標，但此種目的性之侵害卻明顯與為保全刑事追訴而對人身自由予以強制處分，但事後人民獲得無罪判決所造成之權利侵害性質不同，因為後者絕非自始有意錯誤地侵害人身自由，毋寧是以嚴謹的事前程序設計，希冀避免錯押無辜的情事發生，倘受羈押者事後受有罪判決，則羈押期間對人身自由之限制即不生結果的違法性，經折抵刑期後亦轉換為國家刑罰權之正當行使，而不再具有侵害的性質，就此而言，行為時合法但事後發展證實為不正當之羈押對人身自由的侵害乃是偶然發生、存否不確定。

其次，為公用所需而徵收人民財產時，私益之退讓之於公益之增益是相當直接具體的；羈押固有助於刑事程序之順利進行，但是對於個案刑罰權圓滿行使（刑事程序之最終公益目的），卻未必有直接的助益，特別是當刑事補償責任發生時，從結果而言往往代表國家曾對不盡正確的對象發動追訴，這無異標示正確行使刑罰權的目標正遭到挫折而非有所增益，此時唯有對「公益」採取相對抽象的理解，才能說人民人身自由所受的犧牲係為刑事公益而退讓。鑑於上述差異，在我國逕行將特別犧牲概念從公用徵收擴張至刑事補償，要件及性質似有未洽，恐易滋生誤會。

國家對無罪者所受之羈押負有補償義務的另一可能理論依據是危險責任。所謂危險責任，簡言之，指人民因國家所創之特別、典型危險狀態而受有損失者，不問公務員有無故意過失，國家均應負補償責任。此說用在國家刑事補償責任，至為貼切，蓋為使刑事追訴程序能順利進行，必須容許國家對於未經法院裁判有罪者，採取與徒刑類似之限制人身方式，作為保全手段。在羈押當時雖一切合法，但保全強制處分向須憑藉部分事實線索推測過去與預測未來、在極短時間內作出決



定，制度本身即伴隨錯押無辜的典型危險，除非刑事追訴完全放棄羈押手段，否則對這些危險只能盡量予以控制，無從全然擺脫。

許大法官認為危險責任理論較諸特別犧牲，更切合說明對行為時合法，事後發展證實為不正當之羈押給予補償的理論依據。

固然，憲法對國家所應負的危險責任並無明文規定，然從憲法保障人民生命（第 15 條）、身體（第 8 條）、財產（第 15 條）不受侵害，應可推導而出——如縱無憲法第 24 條之明文規定，從第 15 條等規定對於基本權之保障，亦可推論出立法者對國家違法行為之賠償責任負有憲法上之立法義務。此外，關於羈押之典型危險應分派由國家負擔，與特別犧牲下的平等分配負擔的概念亦有共通之處。蓋刑事追訴的發動使社會全體受益，若發生錯誤所致之損害卻偶然地由極少數人承擔，則其所承受之負擔較諸其他人即明顯過度沈重而不符平等，從而認為憲法第七條亦為危險負擔的憲法依據之一。

(二)陳新民大法官部分協同、部分不同意見書

陳大法官認為冤獄賠償法乃國家賠償法的特別法，但為「競合式」的特別法，蓋我國國家賠償的法制，可以由憲法第 24 條所引伸出來。凡公務員行使公權力違法侵害人民權益時，除了公務員本人須擔負起民、刑事及行政責任外，人民得依法律請求國家賠償。此即為國家賠償法實施之目的。而人民遭到司法公權力的侵犯，自亦屬於憲法第 24 條所稱之公權力侵犯。

但制定在本法之後的國家賠償法第 6 條第 1 項另有規定：「本法及民法以外其他法律有特別規定時，適用其他法律」，即是排除國家賠償法適用的明文規定。可知本法乃是國家賠償法的特別法。此為國家賠償法明確的「立法者之意志」。同時也獲得本院釋字第 487 號解釋所肯認。這種認為本法既然是依憲法第 24 條所制定的國家賠償法之外的另一個特別法，立法者便可有較大的形成自由，冤獄賠償的範圍即可比一般的國家賠償來得嚴苛——所謂的「限縮論」。

易言之，容許司法公權力能有較大侵犯人民人身自由或財產權利的「合憲空間」，亦為憲法所許。此種見解也可以援引用來維護司法獨立，允許法院為司法權裁量時，擁有更大的彈性，可以「覺今是而昨非」，更易以往之裁量與見解，亦不必論為侵權之舉，即可免除國家賠償之義務，避免因此妨礙司法人員之「獨立判斷」權限。

為此，國家賠償法第 13 條已經明白提到，唯有枉法裁判部分，亦即



執行審判或檢察事務的司法人員，經違法失職判決確定後，方得依國家賠償法請求補償。這種將「司法不法」所造成可聲請國家賠償之的侵權行為，侷限於「枉法裁判」部分，至於其他類同「行政不法」的「司法不法」，例如偵查、審判程序因重大過失而違法行使公權力，該司法人員除了接受行政責任或遭到追償部分（本法第 22 條第 2 項），受害人並不得依國家賠償法的規定，獲得較為充分的補償。而此犧牲受害人權益的制度規定，也獲得本院釋字第 228 號解釋的肯認。

故為消弭這種「司法不法」與「行政不法」所造成的不公平的差異，本法日後修正時，應當仿效德國、日本及奧地利等國法制，明定本法的實施並不影響國家賠償法的適用。質言之，本法可以作為國家賠償法的特別法，但不是作為目前法制「有條件（枉法裁判除外）排他式」的特別法，而是當作「競合式」的特別法，從而即可刪除國家賠償法第 13 條對枉法裁判特別納入國家賠償案件的「厚愛」！

(三)學說見解

我國學說上多認為冤獄賠償屬於國家賠償，冤獄賠償法為國家賠償法之特別法（除冤獄賠償法第 1 條規定：「受害人得依本法請求國家賠償」外），釋字第 487 號解釋亦肯認此種見解，大法官於解釋文中開宗明義即謂：「冤獄賠償法為國家賠償責任之特別立法」。相較之下，本號解釋則以其「非以行使公權力執行職務之公務員有故意或過失之不法侵害為要件」，而將冤獄賠償之性質變更為「刑事補償」。此一「質變」不僅撼動以往相關見解，亦將使我國之國家責任理進入嶄新的一章(註 1)。

二、特別犧牲理論適用範圍之擴張

本號解釋理由書以「人民自由權乃人民行使憲法其他自由權利之前提」為出發點，將人民因公共利益所受之合法限制，諸如羈押、收容或留置等「非財產上」之損害，亦以特別犧牲為由而納入補償之範圍。其中並提出憲法平等權以為支撐理由，展現出人民受公權力侵害應顧及「負擔平衡」的理念。其實，此一適用範圍之擴張已實踐於現行法中，如行政執行法第 41 條第 1 項規定「人民因執行機關依法實施即時強制，致其生命、身體或財產遭受特別損失時，得請求補償。」(註 2)

三、國家責任體系再建構之必要



自釋字第 469 號解釋引進德國之「保護規範理論」後，國家責任理念大有朝向「國家自己責任」之趨勢，原先公務員之主觀責任要件亦從而「客觀化」。惟若最後演變成國家無所不賠（補）的情況，那人人皆可慷國家之慨，個人之私領域亦不復存矣。對此，本號解釋更有輕輕舉起卻重重放下之意味，提醒立法者，是該全面檢討國家責任法制的時候了(註 3)。

【註釋】

註 1：鍾秉正，〈國家責任的「質變」：從賠償到補償－簡評釋字第六七〇號解釋〉，《台灣法學雜誌》，152 期，2010 年 5 月 15 日，頁 208。

註 2：同前註。

註 3：同前註，頁 209。

