

監察院一〇三年度「不予假釋決定救濟制度之
探討」專案調查研究報告

目次

壹、 題目	1
貳、 專案調查研究主旨	1
一、 研究緣起	1
二、 研究目的	1
三、 研究範疇	2
(一) 主要相關法規	2
(二) 調查研究對象範圍	6
(三) 調查研究重點	6
參、 問題背景與現況分析：	7
一、 問題背景	7
二、 相關大法官會議解釋	8
(一) 司法院釋字第 653 號解釋	8
(二) 司法院釋字第 681 號解釋	9
(三) 司法院釋字第 691 號解釋	9
(四) 司法院釋字第 720 號解釋	10
肆、 研究方法與過程	10
一、 針對調查研究計畫及研究要旨，函請法務部 及司法院提供相關辦理情形資料供參。	10
二、 蒐集研閱相關書籍、期刊及論文等資料，以 充實本案之研究基礎並發掘問題	10
三、 相關陳情案件分析	11
四、 相關救濟案件研析	11
五、 針對教誨師進行書面訪查	11
六、 辦理專家學者諮詢會議	11

伍、 研究發現與分析	11
一、 假釋制度之性質與功能	11
(一) 假釋制度之性質	11
(二) 假釋制度之功能	14
二、 我國假釋政策之發展、演變及影響變革之因素	16
三、 假釋審查流程與審酌因素及近年之核准率	20
(一) 審查流程	20
(二) 審酌因素	27
(三) 近 5 年來假釋之核准率	31
四、 本院近年受理假釋相關陳訴案件分析	32
五、 外國法上受刑人救濟途徑之發展及現況	33
(一) 美國	33
(二) 日本	42
(三) 德國	46
六、 司法院釋字第 691 號解釋作成前、後，我國受刑人針對不予假釋決定之救濟情形梗概	51
(一) 釋字第 691 號解釋作成前	51
(二) 釋字第 691 號解釋公布後，受刑人對於不予假釋決定之救濟途徑	52
(三) 未來法制研修方向	53
七、 受刑人因不服不予假釋之處分而提起行政爭訟之案例	65
八、 針對教誨師進行之書面訪查	82
(一) 基礎背景資料部分	82
(二) 有關平時教誨業務方面	83
(三) 有關參與假釋審查流程之相關經驗部分	88
(四) 其他	94
九、 法務部矯正署就本院書面詢問事項之答復說明	94

十、	本院諮詢此領域之相關專家學者意見	101
陸、	結論與建議：	129
一、	司法院釋字第 691 號解釋已明確賦予不服不予假釋決定之受刑人，得依憲法保障訴訟權之意旨，請求司法救濟；惟由實務案例觀察，受刑人因不諳法律致無法正確撰寫訴訟文書，或因無資力繳納裁判費，而被行政法院從程序上駁回訴訟者甚多，法務部允宜正視此一現象，並加強相關講習宣導，或研謀轉介相關輔助機制之可能性，庶不至使既有之訴訟程式要件構成受刑人尋求司法救濟之實質障礙。	129
二、	司法院釋字第 691 號解釋係基於保障人權之觀點，闡釋受刑人不服不予假釋之決定而請求司法救濟，應由法院審理之意旨；然並未將訴訟救濟途徑定於一尊，主管機關自得依該解釋之意旨，通盤考量不同訴訟途徑之利弊得失後，儘速研擬必要之法律修正，以完善假釋決定之司法救濟制度。惟無論採取何種救濟途徑，均應使受理此等假釋案件之法官接受犯罪學、社會學等法律以外學科之專業訓練，以符合司法精緻化與專業化之要求。	133
三、	現行監獄假釋審查委員會之組成，含括部分監獄內部主管人員，未考量迴避之法理，似有再行研酌之空間；又主管機關對於假釋審查仍傾向以「犯行情節」之審酌面向作為最關鍵之決定因素，「在監行狀」之考量似未獲得應有之評估權重。此或與目前監獄之教誨師員額普遍不足乙節有高度關聯性，法務部	

	允宜通盤檢視教誨師之人力配置，並強化平時教誨工作之落實，俾得資為假釋審查時之重要參考。	141
四、	行刑累進處遇條例及該條例施行細則中之部分規定，或有失客觀明確，致生適用上之公平性疑慮，或已不合時宜，而有調整規範之必要性，法務部允宜儘速併予檢討修正。	146
柒、	處理辦法	150
捌、	參考文獻	151

壹、題目：「不予假釋決定救濟制度之探討」專案調查研究

貳、專案調查研究主旨：

一、研究緣起：本案係由司法及獄政委員會會議決議派查。

二、研究目的：

按假釋制度傳統上被定位為一恩赦性措施，受刑人對於行政機關不予假釋之決定，非但無外部之救濟管道，內部之救濟途徑亦晦澀不明。民國（下同）100年10月21日司法院公布釋字第691號解釋：「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，由行政法院審理。」該號解釋理由書中則進一步指出「假釋與否，關係受刑人得否停止徒刑之執行，涉及人身自由之限制。……受刑人如有不服，雖得依據監獄行刑法上開規定提起申訴，惟申訴在性質上屬行政機關自我審查糾正之途徑，與得向法院請求救濟並不相當，基於憲法第16條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制度（本院釋字第653號解釋參照）。從而受刑人不服行政機關不予假釋之決定，而請求司法救濟，自應由法院審理。……在相關法律修正前，鑑於行政機關不予假釋之決定具有行政行為之性質，依照行政訴訟法第2條以下有關規定，此類爭議由行政法院審理。」

本專案調查研究乃希望透過對於現行假釋提報、審核程序之全面檢視，深入瞭解受刑人在假釋決定程序中是否受有充足之程序保障？倘對於最終決定不服時之救濟管道是否暢通便捷？以及在司法救濟制度方面，是否已朝向大法官解釋之意旨啟動

修法等配套機制？冀能形成相關興革建議，供主管機關評估參考，俾充分落實憲法保障人民訴訟權之意旨。

三、研究範疇：

(一)主要相關法規：

- 1、刑法第 77 條：(第 1 項)受徒刑之執行而有懊悔實據者，無期徒刑逾 25 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。(第 2 項)前項關於有期徒刑假釋之規定，於下列情形，不適用之：一、有期徒刑執行未滿 6 個月者。二、犯最輕本刑 5 年以上有期徒刑之罪之累犯，於假釋期間，受徒刑之執行完畢，或一部之執行而赦免後，5 年以內故意再犯最輕本刑為 5 年以上有期徒刑之罪者。三、犯第 91 條之 1 所列之罪，於徒刑執行期間接受輔導或治療後，經鑑定、評估其再犯危險未顯著降低者。(第 3 項)無期徒刑裁判確定前逾 1 年部分之羈押日數算入第 1 項已執行之期間內。
- 2、少年事件處理法第 81 條：(第 1 項)少年受徒刑之執行而有懊悔實據者，無期徒刑逾 7 年後，有期徒刑逾執行期三分之一後，得予假釋。(第 2 項)少年於本法施行前，已受徒刑之執行者，或在本法施行前受徒刑宣告確定之案件於本法施行後受執行者，準用前項之規定。
- 3、監獄行刑法：
 - (1)第 6 條：(第 1 項)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。(第 2 項)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 3 項)
第 1 項受刑人之申訴，得於視察人員蒞監獄時逕向其提出。

(2) 第 81 條：(第 1 項) 對於受刑人累進處遇進至 2 級以上，悛悔向上，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。(第 2 項) 報請假釋時，應附具足資證明受刑人確有悛悔情形之紀錄及假釋審查委員會之決議。(第 3 項) 犯刑法第 221 條至第 227 條、第 228 條、第 229 條、第 230 條、第 234 條、第 332 條第 2 項第 2 款、第 334 條第 2 款、第 348 條第 2 項第 1 款及其特別法之罪之受刑人，其強制身心治療或輔導教育辦法，由法務部定之。(第 4 項) 依刑法第 91 條之 1 第 1 項接受強制身心治療或輔導教育之受刑人，應附具曾受治療或輔導之紀錄及個案自我控制再犯預防成效評估報告，如顯有再犯之虞，不得報請假釋。

4、監獄組織通則第 20 條：(第 1 項) 監獄設假釋審查委員會，置委員 7 人至 11 人，除典獄長、教化科科長、戒護科科長為當然委員外，其餘委員由典獄長報請監督機關核准後，延聘心理、教育、社會、法律、犯罪、監獄學等學者專家及其他社會公正人士擔任之。(第 2 項) 關於監獄受刑人之假釋事項，應經假釋審查委員會之決議。

5、行刑累進處遇條例：

(1) 第 75 條：第 1 級受刑人合於法定假釋之規定者，應速報請假釋。

(2)第 76 條：第 2 級受刑人已適於社會生活，而合於法定假釋之規定者，得報請假釋。

6、行刑累進處遇條例施行細則：

(1)第 56 條：(第 1 項)本條例第 76 條所稱「第 2 級受刑人已適於社會生活」，應審酌左列事項加以認定：一、出監後須有適當之職業。二、出監後須有謀生之技能。三、出監後須有固定之住所或居所。四、出監後社會對其無不良觀感。(第 2 項)少年受刑人出監後能就學者，視為具備前項第 1 款之要件。

(2)第 57 條：依本條例第 75 條及 76 條之規定為受刑人辦理假釋時，一般受刑人最近 3 個月內教化、作業、操行各項分數，均應在 3 分以上，少年受刑人最近 3 個月內教化分數應在 4 分以上，操行分數在 3 分以上，作業分數應在 2 分以上。

7、辦理假釋應行注意事項：

(1)第 1 點：監獄辦理假釋，應就受刑人合於假釋條件者，由所屬之管教小組人員，就其調查、教化、作業、衛生、戒護、總務等資料切實審核，並簽註意見，送教化科核轉假釋審查委員會審議。

(2)第 2 點：假釋審查委員會對假釋案件，應就管教小組及教化科之意見，受刑人在執行中之有關事項，並參酌受刑人假釋後社會對其觀感詳為審查，認為悛悔有據，始得決議辦理假釋。假釋審查之決議，採無記名投票方法，取決於多數。

(3)第 3 點：關於受刑人在執行中之有關事項，就下列各項審查之：(一)累進處遇各項成

- 績。(二)獎懲紀錄。(三)健康狀態。(四)生活技能。(五)其他有關執行事項。
- (4)第4點：關於社會對受刑人假釋之觀感，就下列各項審查之：(一)警察機關複查資料及反映意見。(二)家庭及鄰里之觀感。(三)對被害人悔悟之程度。(四)對犯罪行為之補償情形。(五)出監後之生涯規劃。(六)被害人之觀感。
- (5)第5點：審查受刑人懊悔之程序，應從平日言語行動中細加體會，以判斷其真偽，並參酌其犯罪有無道義或公益上可以宥恕之情形。
- (6)第6點：審查再犯、累犯假釋事件，應特別注意假釋後之保護方法，及執行保護管束之各項問題。
- (7)第7點：對因被教唆、挑撥而犯罪者，並應注意審酌受刑人之性格，及其環境之變化，與受刑人出獄後所處之環境。
- (8)第8點：因侵害財產法益而犯罪者，應斟酌受刑人之資力，特別審查是否已賠償因犯罪而生之損害。
- (9)第9點：共犯中有已獲得假釋者，如該受刑人合於假釋條件而無特殊情形時，應儘先辦理。
- (10)第10點：審查假釋事件，應向受刑人入獄前及假釋後居所所在地之警察機關為必要之查詢，並與出獄後之保護團體保持連絡。
- (11)第11點：(第1項)報請假釋案件，應附送下列文件：(一)受刑人身分簿。(二)假釋

報告表一份。(三)交付保護管束表二份。(四)假釋審查委員會會議紀錄一份。(第 2 項)前項文件，應詳實填寫，不得遺漏。

(1 2)第 12 點：辦理假釋案件應切實保密。

(1 3)第 13 點：假釋事件駁回，逾 4 個月後始得再行報請假釋。但有監獄行刑法第 74 條所列各款應予獎賞之情形，或原列第 2 級現已晉入第 1 級者，不在此限。

(二)調查研究對象範圍：

1、我國假釋制度之演變以及假釋核准與否之審查決定過程與考量因素。

2、司法院釋字第 691 號解釋作成前：

於不存在外部(司法)救濟之情形下，受刑人不服各監獄假釋審查委員會不予提報假釋之決議，或法務部不予假釋之決定，如何救濟？實務之運作情形如何？

3、司法院釋字第 691 號解釋作成後：

(1)受刑人不服法務部不予(暫緩)假釋之決定，而提起訴願、行政訴訟之實際辦理情形為何？

(2)因應司法院釋字第 691 號解釋意旨，有關受刑人不服行政機關不予假釋之決定，其救濟有待立法為通盤考量決定，目前主管機關之修法方向建議及進度如何？

(三)調查研究重點：

1、假釋制度之辦理作業流程及受刑人於假釋審查程序中所受之程序保障。

2、各監獄假釋審查委員會之組成與實際運作情形。

3、法務部矯正署對於各監獄陳報假釋案之審核流

程及不予假釋決定之主要理由。

4、受刑人不服不予假釋決定之救濟途徑。

參、問題背景與現況分析：

一、問題背景：

我國行政法學傳統繼受歐陸法系，早期學者受德國及日本影響，普遍承認「特別權力關係」理論，並為司法實務所長期服膺。依學者通說，特別權力關係約有如下 5 項特徵：（一）當事人地位不對等。（二）義務不確定：隸屬於特別權力之相對人，其義務無確定分量，係包括的權力服從關係。（三）有特別規則：行政主體或營造物得訂定特別規則拘束相對人，且無須法律授權。（四）有懲戒罰：對於違反義務者，得加以懲罰。（五）不得爭訟：有關特別權力關係事項，既不得提起民事訴訟，亦不能以行政爭訟為救濟手段¹。晚近特別權力關係理論在德國受到民主化及嚴格法治國原則之衝擊下，逐步演變調整，主要表現在：特別權力關係範圍的縮小、涉及基本權利限制者，亦應有法律保留原則之適用，以及有限度許可行政爭訟之提起等層面，對我國亦漸次產生影響。監獄與受刑人、看守所與羈押中被告間之關係，向來被認為是典型的特別權力關係涵蓋範圍，而相較於公務員與學生，被告或受刑人復屬於較不具權利意識、欠缺積極爭取法律地位能力之一群，爰受該理論之桎梏甚久。惟自司法院釋字第 653 號解釋作成受羈押被告之訴訟權仍應受保障之宣告後，以及釋字第 681 號、第 691 號有關撤銷假釋與不予假釋決定之訴訟救濟途徑之解釋陸續公布以來，大法官似乎已開始有意以突破傳統特別權力關係理論之觀點，檢視涉及羈押中之被告與受刑人

¹ 吳庚，2010，《行政法之理論與實用》，增訂 11 版，作者自版，三民總經銷。

之既有爭訟法制狀態；然則，該等解釋作成並公布後，羈押中之被告或受刑人之人權保障是否確實獲得提升？尤其是釋字第 691 號解釋，大刀闊斧直接賦予假釋案未獲核准之受刑人，就該否准決定有向行政法院請求救濟之訴訟權，是否已足以讓受刑人之訴訟權獲得實質保障？甚值探究，厥為本專案調查研究欲深入瞭解之議題。

二、相關大法官會議解釋：

(一) 司法院釋字第 653 號解釋

97 年 12 月 26 日公布之釋字第 653 號解釋：「羈押法第 6 條及同法施行細則第 14 條第 1 項之規定，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，相關機關至遲應於本解釋公布之日起 2 年內，依本解釋意旨，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。」

該號解釋理由書中特別指出，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。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。……刑事被告受羈押後，為達成羈押之目的及維持羈押處所秩序之必要，其人身自由及因人身自由受限制而影響之其他憲法所保障之權利，固然因而依法受有限制，惟於此範圍之外，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。是執行羈押機關對受羈

押被告所為之決定，如涉及限制其憲法所保障之權利者，仍須符合憲法第 23 條之規定。受羈押被告如認執行羈押機關對其所為之不利決定，逾越達成羈押目的或維持羈押處所秩序之必要範圍，不法侵害其憲法所保障之權利者，自應許其向法院提起訴訟請求救濟，始無違於憲法第 16 條規定保障人民訴訟權之意旨。

(二) 司法院釋字第 681 號解釋

99 年 9 月 10 日公布之釋字第 681 號解釋：「最高行政法院中華民國 93 年 2 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 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。』及刑事訴訟法第 484 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) 司法院釋字第 691 號解釋

100 年 10 月 21 日公布之釋字第 691 號解釋：「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，由行政法院審理。」

(四) 司法院釋字第 720 號解釋

由於相關權責機關遲未依上開釋字第 653 號解釋之意旨，就羈押法及該法施行細則加以檢修，103 年 5 月 16 日公布之釋字第 720 號解釋更進一步補充闡釋：「羈押法第 6 條及同法施行細則第 14 條第 1 項之規定，不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之部分，業經本院釋字第 653 號解釋，以其與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違，宣告相關機關至遲應於解釋公布之日起二年內，依解釋意旨，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，訂定適當之規範在案。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。」

肆、研究方法與過程：

一、針對調查研究計畫及研究要旨，函請法務部及司法院提供相關辦理情形資料供參。

二、蒐集研閱相關書籍、期刊及論文等資料，以充實本案之研究基礎並發掘問題：

(一) 探討假釋制度之相關書籍著作。

(二) 針對受刑人經不予假釋之救濟程序為探討主題之學術期刊及相關學位論文或研究報告，並特別著重比較法上之制度觀察。

(三) 本院前此所為之相關調查報告及專案調查研究報告。

(四) 司法院釋字第 691 號解釋各大法官所提出之協同

暨不同意見書。

三、相關陳情案件分析：

歸納綜整近年來本院監察業務處受理之人民陳情案件中，針對假釋制度所為之陳訴理由，以輔助瞭解民眾對於假釋制度主要詬病之癥結所在。

四、相關救濟案件研析：

透過對既有不服不予假釋決定而提起訴願、行政訴訟案例之觀察，瞭解受刑人對於行政爭訟途徑之實際利用情形。

五、針對教誨師進行書面訪查：

為深入瞭解受刑人面臨監獄假釋審查所遇問題及獄中相關處遇情形，撰擬相關訪查問題函請法務部矯正署代轉部分所屬監獄之教誨師填答，進行書面訪查，並回收、彙整書面答復資料。

六、辦理專家學者諮詢會議：

為深入瞭解現行假釋審核流程與受刑人救濟制度之缺失及其成因，並探究不同假釋救濟途徑之利弊得失，特邀請對假釋審核流程及行政爭訟具有相當研究或富實務經驗之專家學者到院，提供專業意見。

伍、研究發現與分析：

一、假釋制度之性質與功能

(一)假釋制度之性質

假釋，是一種附條件提前釋放受徒刑執行之人的行刑措施及寬恕制度。關於假釋之性質，論者有提出不同之界定：

- 1、權利說：論者有認為，受刑人對於國家雖負有服從義務，然因累進處遇之制度化，承認受刑人復歸社會權，如其獲取一定之分數，當然晉級。在此情況下，假釋與累進處遇之性質相同，

均為受刑人權利之一，故採權利說²。亦有以假釋制度給予受刑人得以自己努力縮短自己刑期之權利，已非過去例外恩准的性質，以做為改善犯人及訓練社會適應能力之手段，故採此說³。另陳新民大法官於司法院釋字第 681 號解釋之協同意見書中亦主張，刑事政策與監獄存在之目的，係在扶助與獎勵受刑人能夠具備早日回歸社會（再社會化）的能力與機會。假釋制度應充分扮演好履行刑事政策與監獄制度的中介角色。為建立優質的假釋法制，應當先肯定受刑人擁有申請假釋之權。

- 2、恩赦說：此說認為在昔日自由刑有期徒刑的行刑制度上，假釋制度僅是對受刑人自新向善而顯有悛悔實據者的一種獎賞。今為求達自由刑矯治受刑人的積極性刑罰效果，則假釋實為一種有效的處遇手段。假釋在本質上可視為一種行刑措施，亦屬為達自由刑之行刑目的而為的一種權宜措施，而非「判刑之事後修正」。假釋一方面減輕受刑人再社會化的困難，另一方面則以提前釋放，作為受刑人自新的獎賞，故具恩赦性質⁴。
- 3、變相之刑罰執行方式：認為只能將假釋視為刑之執行階段之一，係一種變相之刑罰執行方式，而假釋中付保護管束則係以保護管束輔助刑罰之執行。將假釋認為是受刑人之權利，不僅減損司法之威信，背離於刑罰應報與罪刑均衡原理，亦減損社會一般人對刑罰之作用，再者，依據「有權利有訴訟救濟」之原理，假使

² 丁道源，1987，《中外假釋制度之比較研究》。臺北市：中央文物供應社。

³ 張甘妹，1993，《刑事政策》。臺北市，三民書局。

⁴ 林山田，1995，《刑罰學》。臺北：臺北商務印書館。

受刑人可依行政爭訟方式，使行政法院再行審查刑事法院徒刑宣告之必然性，而介入監獄矯正目的性之行為，勢必導致最終刑事司法之無效與刑罰執行制度之無能，而崩毀監獄矯正機關。另，若假釋屬受刑人之權利，豈非認為，受刑人一旦合於假釋之法定要件，即必然予以受刑人假釋，受刑人亦可以請求，如此刑事法院所為司法判決之刑罰必然性，將蕩然無存，更是監獄刑罰執行中受刑人受有效矯正之危機，監獄制度與刑罰之必然性，亦恐將崩塌⁵。

- 4、行刑處遇之措施：假釋制度係基於刑罰學理論之目的主義、主觀主義、教育刑主義而產生之理論，在監獄學上屬於一種中間過渡性質，基此，恩赦或權利的觀念都應祛除，假釋只是為達行刑處遇之一種措施⁶。
- 5、反射利益說：假釋係立法者衡酌整體刑罰制度所創設之一種刑罰「是否」執行的制度。就受刑人而言，並非其主觀上之公權利，僅屬一種反射利益，受刑人並無得向國家主張假釋之請求權，至多，可謂受刑人於徒刑執行心生懊悔，信賴法律規定而存在之期待利益。從學理上而言，假釋固屬一種附條件的行刑措施，於一定條件下，暫時停止有罪判決，屬刑罰執行制度之一環，本質上應具刑事司法之性質⁷。
- 6、附負擔之授益處分說：假釋是以受刑人在監之表現為基礎，儘快歡迎其自新，重入社會的一個社會寬恕的制度。是否假釋最後固繫於法務

⁵ 劉邦繡，2003，〈假釋與撤銷假釋程序上救濟疑義之探討（一）、（二）、（三）〉，分別刊載於法務通訊，第2122、2123、2124期。

⁶ 王濟中，1983，《累進處遇與假釋制度之研究》。臺北：中央警官學校印行。

⁷ 司法院釋字第681號解釋葉百修大法官協同意見書。

部之核准，但一旦核准，對於特定受刑人之應執行刑的殘餘刑期即附負擔停止執行。其所附之負擔為「受刑人經假釋出獄，在假釋期間內，應遵守保護管束之規定」（監獄行刑法第 82 條）。所以，假釋之核准的法律性質應可定性為附負擔之授益處分⁸。

- 7、立法者明定之制度：亦有認為，立法者既設置假釋制度，鼓勵受刑人改過遷善，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⁹。

（二）假釋制度之功能

假釋制度創始之背景因素係為防止受刑人反抗與維持監內秩序，然在 19 世紀時，在德國著名刑法學者封·費爾巴哈（P.J.A. von Feuerbach, 1775-1833）及封·李士特（Franz von Liszt, 1851-1919）努力及補充下，發展出一般預防與特別預防觀念。刑罰預防思潮深深影響現代刑法，假釋成為一種具有更積極導正作用之犯罪處理政策。因此，現今假釋政策不僅僅是矯正機關消極約束受刑人之手段，更被賦予積極協助受刑人再社會化，重新適應社會生活之刑事政策。一般認為其具有以下之功能：

1、刑罰經濟功能

矯正機關功能之一在於矯治受刑人，若受刑人業已改善，實無繼續拘禁於監獄之必要，而假釋政策即在受刑人已有懊悔實據情況下，予以提早釋放，並同時對假釋出獄人施以保護管束，其費用遠較監禁於監獄內經濟，因此，

⁸ 司法院釋字第 681 號解釋黃茂榮大法官協同意見書。

⁹ 司法院釋字第 681 號解釋林子儀及許玉秀大法官共同提出之協同意見書。

假釋符合刑罰經濟之原則。

2、符合刑罰仁慈原則

假釋主要功能係為救濟長期自由刑執行之缺陷，如無假釋制度配套，將使長期刑受刑人因無出監可能而生活在毫無希望之中，極易自暴自棄，精神因長期折磨之痛苦更甚於死刑。例如：德國刑法在二次大戰之後，因廢止死刑而使無期徒刑受刑人面臨「坐待死亡」之痛苦，1977年聯邦憲法法院判決指出，在合乎人性尊嚴之刑事執行原則上，仍必須給予受無期徒刑執行之人有再恢復自由之機會。因此，假釋政策符合刑罰仁慈原則，確保長期自由刑受刑人之人權。

3、體現刑罰謙抑主義

刑罰謙抑主義係指排除刑罰萬能之思想，亦即刑罰雖有規定處罰條款，但並無法完全預防犯罪，且有些犯罪者並不能適用或不宜適用刑罰者，而應輔以刑罰以外之各種制度，如：假釋、緩刑或保護管束等。因此，假釋為體現刑罰謙抑主義及達到「刑期無刑」目標之刑事政策。

4、發揮特別預防功能

特別預防思想乃企圖藉由對犯罪人個別矯治而達成預防犯罪之目的。在特別預防思想下之刑罰應為「教育刑罰」，對於犯罪人依其需要施以矯治，如已使其改善惡性，再犯危險性顯著降低，適於社會生活，而能達到社會防衛目的時，因無繼續在監執行之必要，即藉由假釋使其早日返回社會。

5、銜接社會生活

受刑人假釋出獄時其刑期並未執行完畢，假釋後雖在自由社會生活，惟其保護管束期間仍須接受刑事司法體系監督，遵守保護管束相關規定，使其逐漸復歸社會，假釋人如不適應社會生活而被撤銷假釋時，仍可依法使其執行其殘餘刑期。因此，假釋一方面具有行刑社會化之效果，另一方面可協助受刑人復歸社會，使其在監禁隔離後，與社會生活相銜接，逐步適應社會生活。

6、鼓勵受刑人改過向善功能

雖然假釋性質有上述各種說法，但無論性質為何，假釋政策實具有鼓勵受刑人積極改善自己，以獲得提早釋放機會之效果，一者減輕受刑人再社會化之困難，再者，以提前釋放作為受刑人改過自新之獎賞，鼓勵其向善，以達成行刑處遇改悔向上之目的。

7、輔助戒護管理與教化矯治

受刑人監禁期間面臨不同壓力與適應問題，讓受刑人安心接受處遇相當不易，假釋在獄政管理上深具調節功能；監禁期間受刑人為獲得假釋機會，多數能順從於各項矯正處遇措施，讓監獄之教化矯治，有機會發揮潛移默化之效果，使受刑人得以脫胎換骨，浴火重生；因此，假釋實為監獄戒護管理、教化矯治及秩序維護之重要機制。

二、我國假釋政策之發展、演變及影響變革之因素

- (一) 我國現行假釋最早的法制化規定，係見諸於元年所發布之暫行新刑律第 66 條：「受徒刑之執行而有悛悔實據者，無期徒刑逾 10 年，有期徒刑逾二分之一後，由監督官申達司法部，得許

假釋出獄。但有期徒刑未滿3年者，不在此限。」17年公布之舊刑法，將有期徒刑執行須滿「3年」規定修正為「2年」；24年所公布之現行刑法第77條，仍沿用舊刑法規定，僅將有期徒刑未滿「2年」修正為「1年」；43年假釋相關要件未修正，刪除第2項規定，並一直沿用至83年。

(二) 79年行政院衛生署公告安非他命為管制藥品，應科以刑罰後，矯正機關超額收容比率陡升至43.0%，80年雖實施減刑，超額收容比率降為21.5%，但仍無法遏止超額收容比率持續上升之趨勢。該部為紓緩超額收容，遂於83年將有期徒刑假釋形式要件修正為逾刑期三分之一，並陸續透過增(擴)建監獄增加核定額，方使監獄受刑人擁擠之窘境稍獲紓解。然83年降低假釋門檻後，陸續發生劉邦友命案、彭婉如命案與白曉燕綁架案等三大刑案，而使民眾對社會治安憂心忡忡，「治亂世用重典」以懲犯罪人之觀念甚囂塵上，遂又於86年修正提高假釋形式要件，此次修法後，假釋門檻甚至較83年修正前之條件，更為嚴格。

(三) 94年法務部為建構現代刑事政策藍圖，並因應國際刑事政策漸朝向寬嚴併濟之潮流，再度修正刑法，採兩極化刑事政策，除廢除連續犯規定及將數罪併罰裁定執行刑期提高至30年外，並將無期徒刑假釋門檻提高至須執行須逾25年始得報請假釋並作為漸進廢除死刑之配套措施，同時增訂5年內再犯重罪之重罪累犯不得假釋之「三振條款」，期達到防衛社會之目的。我國假釋政策之演變如表1所示。

表 1、我國假釋政策之演變

年別	假釋要件	假釋政策變革原因
43	<ul style="list-style-type: none"> ●受徒刑之執行，而有懊悔實據者無期徒刑逾 10 年後，有期徒刑逾二分之一，但有期徒刑之執行未滿 1 年者，不在此限。 	<ul style="list-style-type: none"> ●沿用 24 年假釋政策，僅刪除第 2 項規定。 ●政策持續 40 年。
83	<ul style="list-style-type: none"> ●受徒刑之執行而有懊悔實據者，無期徒刑逾 10 年後，有期徒刑逾三分之一後，但有期徒刑之執行未滿 6 個月者，不在此限。 ●犯刑法第 16 章妨害風化各條之罪者，非經強制診療，不得假釋。 	<ul style="list-style-type: none"> ●79 年安非他命列為管制藥品施用者科以刑罰，監獄收容人數快速攀升，致使監獄嚴重超額收容，降低假釋門檻以紓解監獄受刑人擁擠之窘境。 ●刑事政策趨向寬鬆。
86	<ul style="list-style-type: none"> ●受徒刑之執行而有懊悔實據者，無期徒刑逾 15 年、累犯逾 20 年，有期徒刑逾二分之一、累犯逾三分之二，但有期徒刑之執行未滿 6 個月者，不在此限。 	<ul style="list-style-type: none"> ●監獄再累犯人數上升。 ●85-86 年劉邦友命案、彭婉如命案與白曉燕綁架案等三大刑案，民眾對社會治安憂心忡忡，「治亂世用重典」以懲犯罪人之觀念甚囂塵上。 ●刑事政策趨嚴，提高假釋門檻以達威嚇效果。
94	<ul style="list-style-type: none"> ●受徒刑之執行而有懊悔實據者，無期徒刑逾 25 年，有期徒刑逾二分之一、累犯逾三分之二。 ●不適用假釋條件： <ol style="list-style-type: none"> 1. 有期徒刑執行未滿 6 個月者。 2. 犯最輕本刑 5 年以上有期徒刑之罪之累犯，於假釋期間，受徒刑之執行完畢，或一部之執行而赦免後，5 年以內故意再犯最輕本刑為 5 年以上有期徒刑之罪者。 3. 犯第 91 條之 1 所列之罪，於徒刑執行期間接受輔導或治療後，經鑑定、評估其再犯危險 	<ul style="list-style-type: none"> ●採寬嚴並進的刑事政策，假釋政策為嚴格刑事政策核心。 ●受「美國三振出局法案」精神與社會防衛思想的影響，重罪累犯、性侵犯刑事政策趨嚴。

未顯著降低者。

(四) 至於歷年假釋政策之變革，主要係受到下列各項因素之影響¹⁰：

- 1、社會對刑事政策之觀點：當刑罰威嚇意識抬頭，則假釋要件嚴格，甚至廢除假釋；若較重視矯正與社區處遇時，則假釋要件相對寬鬆。亦即，假釋要件寬嚴差別，主要取決於社會對於刑事政策寬嚴價值之變動，進而影響假釋形式要件之改變及核准率之高低。
- 2、監禁壓力(超額收容)：影響我國假釋政策變革之原因，尚有高監禁率(超額收容)，例如 83 年修改假釋要件，最重要原因之一即為毒品犯罪人劇增之影響，導致監獄超額收容比率高達 51.6%，為紓解監獄超額收容壓力，而修改假釋要件。102 年又因監獄長久處於超額收容之困境，引發立法院提案建請總統實施減刑。
- 3、假釋再犯率：高假釋再犯率也會影響假釋政策之改變，例如我國撤銷假釋率從 80 年至 86 年 3 月期間，分別為 5.4%、7.4%、6.6%、5.3%、9.0%、18.5%、23.19%，此一情形，導致民眾對寬鬆假釋要件之不滿，亦因而使得法務部於 86 年再度修改假釋要件。
- 4、重大治安事件：我國假釋政策亦曾因偶發重大治安事件，引起民眾要求修改假釋或廢除假釋之呼聲。如 100 年所發生之林國正姦殺女童案，性侵犯假釋問題變成社會關注議題，法務部長在立法院接受質詢時亦允諾對於性侵犯出獄後再犯性侵罪者，不再給予假釋機會；另，

¹⁰ 參連鴻榮、陳玉書、鍾志宏，2013，〈假釋政策之跨國比較與啟發〉，中央警察大學犯罪防治學報，第 18 期，頁 106-107。

加拿大、法國均曾因假釋人犯下重大暴力犯罪事件，民眾因而要求政府改革假釋制度。

- 5、國際刑事思潮之影響：94年刑法修正有關重罪累犯不得假釋規定，即受「美國三振出局法案」精神的影響，對曾犯最輕本刑5年以上有期徒刑（如殺人、強盜、海盜、擄人勒贖等罪）之累犯，於假釋期間、受徒刑之執行完畢，或一部之執行而赦免後，5年以內故意再犯最輕本刑為5年以上有期徒刑之罪者（即第三犯），排除假釋之適用。

三、假釋審查流程與審酌因素及近年之核准率

（一）審查流程

現行假釋審查流程，可分為前後兩階段，前階段先由監獄假釋審查委員會審查通過後，再報請法務部矯正署審核決定。為落實公平、公正及客觀之假釋審查，法務部矯正署所屬各監獄悉依「法務部矯正署所屬各監獄假釋審查委員會設置要點」之規定，設置假釋審查委員會，置委員7至11人，由典獄長、教化科長及戒護科長擔任當然委員，並遴選心理、教育、社會、法律、犯罪、監獄學等學者專家及其他社會公正人士，擔任非當然委員，每半年由各監獄填載「假釋審查委員會非當然委員延聘名冊」，報請法務部矯正署核准後延聘之。假釋審查委員會之運作，由典獄長擔任召集人，原則上每月至少舉行一次，會議由召集人擔任主席，須有全體委員過半數之出席始得開會；對受刑人假釋審查之決議，採無記名投票方式，由出席委員過半數之同意為通過。

- 1、據法務部函復¹¹本院資料，各監獄針對符合假

¹¹ 103年10月22日法務部法矯字第10301123250號函（本院收文號：1030803235）。

釋要件受刑人之審查程序略如下：

- (1) 先由執行監獄教區之管教小組就其教化、作業、衛生、戒護、總務等調查資料進行初步審查，並簽註意見。
 - (2) 監獄教化科複查該受刑人之提報假釋資料，並送會相關科室，對其陳報假釋與否簽註意見，一併轉陳監獄假釋審查委員會審查。
 - (3) 監獄假釋審查委員會就受刑人相關資料進行書面審查，並由教誨師列席逐案報告受刑人在監考核情形。
 - (4) 受刑人得透過視訊面談方式陳述意見，或回應假釋審查委員之提問。
 - (5) 假釋審查委員會經審酌相關事項後，以圈選方式票決假釋案，採多數決，決議通過者報請法務部授權矯正署審核。
- 2、關於上開(4)受刑人得透過視訊面談方式陳述意見，或回應假釋審查委員之提問乙節，經本專案調查研究小組成員於103年12月1日實地造訪法務部矯正署臺北監獄，參觀該監獄之視訊設備，發現該監獄之遠距視訊設備室（即作為假釋審查晤談室），得與假釋審查會議進行之會議室連線視訊對話，並採取雙向聲音傳送與單向影像傳輸之設計，亦即在會議室開會之假釋審查委員，得透過視訊設備觀看受刑人之影像，同時聽取受刑人答問或陳述意見；而在假釋審查晤談室之受刑人則僅能收音，並無同步呈現開會現場之影像畫面。實際情形略如下：
- (1) 照片 1、臺北監獄簡報會議現場



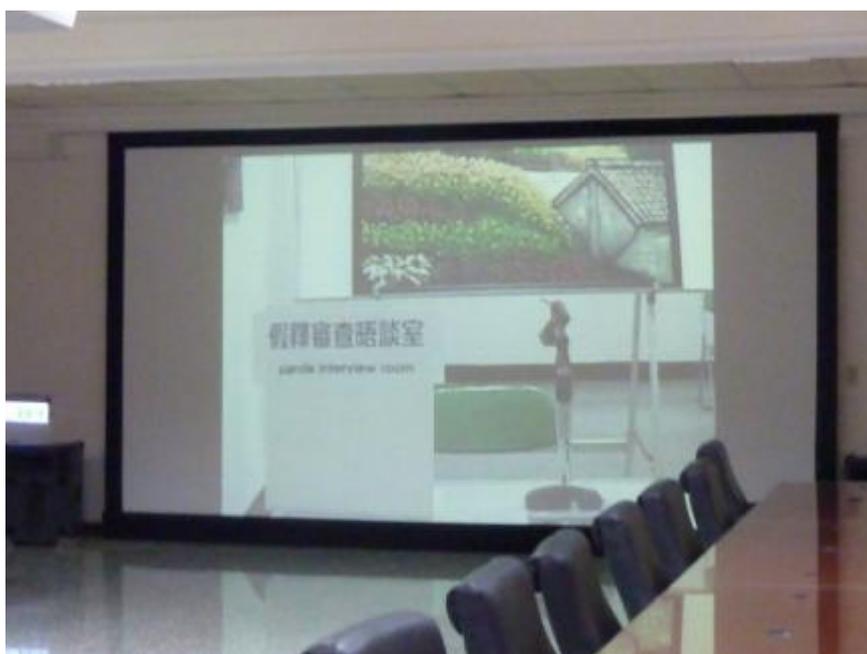
(2)照片 2、臺北監獄教化科長向監察委員說明
遠距視訊設備



(3)照片 3、遠距視訊設備



(4)照片 4、模擬假釋審查委員會遠距視訊 1



(5)照片 5、模擬假釋審查委員會遠距視訊 2(影像為臺北監獄教誨師)



- 3、至於法務部矯正署審核假釋流程，即於接受各監獄所陳報之假釋案件後，除針對相關法定要件進行書面審核外，亦參酌前科紀錄、犯罪情節及在監執行各項資料，經綜合研判後，擬具初步意見，再經由行政流程陳核後，始為假釋准否之決定。
- 4、假釋核准者，即函送犯罪事實最後裁判法院相對應之檢察署，由檢察官向法院聲請裁定交付保護管束，嗣接獲法院裁定保護管束後，再由監獄所在地檢察署檢察官製作保護管束命令送達執行監獄，辦理釋放手續，並由觀護人接手執行保護管束。假釋審查流程如下圖 1 所示：

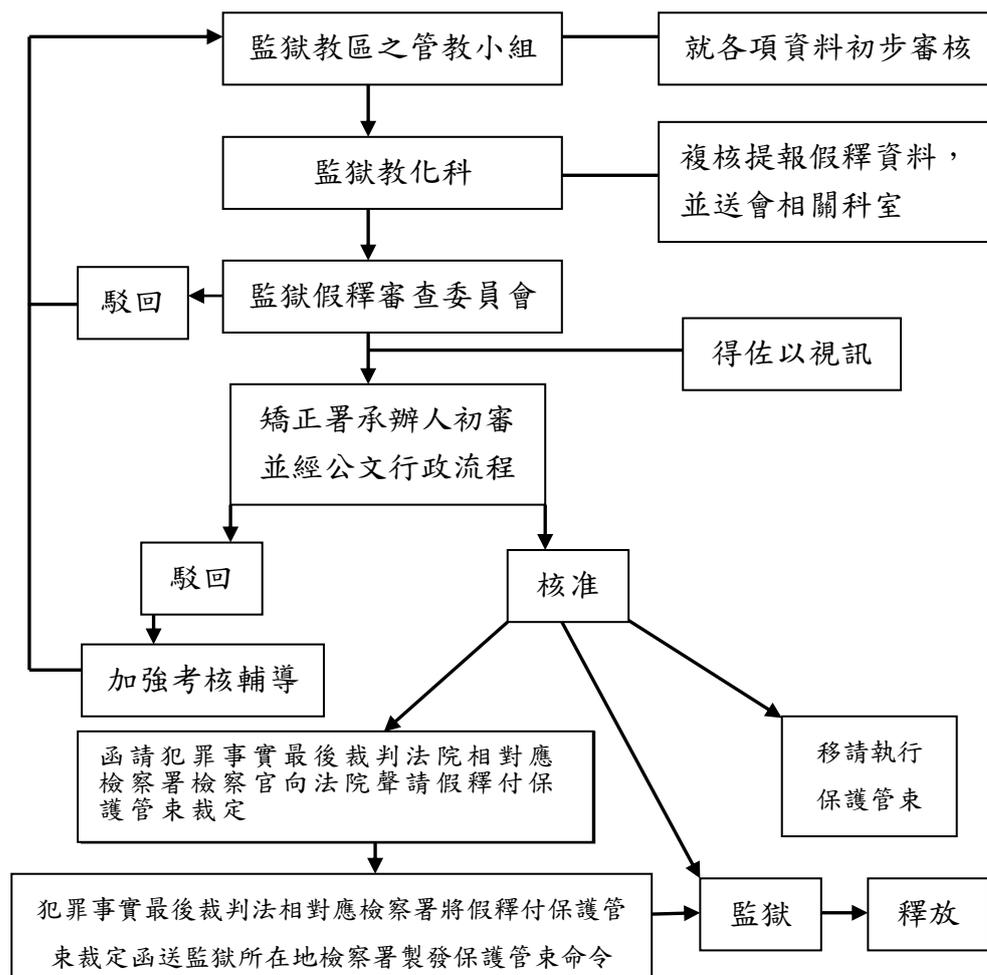


圖 1 假釋辦理程序流程圖

5、至於暫緩假釋者，將由監獄繼續輔導考核，目前之作業程序如下：

- (1) 各機關應製作「受刑人陳報假釋相關程序說明書」附於教誨紀錄表內，由教誨師於受刑人新收配業、累進處遇進 2 級及不予假釋決定時詳加說明，並經受刑人簽名確認。
- (2) 假釋審查委員會針對決議未通過陳報假釋者，應附具審議理由，報請法務部矯正署審核。
- (3) 法務部矯正署針對不予假釋之決定者，應附具駁回理由函復機關，由機關應轉知受刑人。

(4)機關接獲法務部矯正署暫緩假釋核復函，應速將該結果以言詞方式轉知受刑人，並由受刑人於「受刑人陳報假釋相關程序說明書」註記日期及簽名確認。受刑人如不服該決定，欲提起訴願，機關再將相關資訊以正式公文函知受刑人，並告知依訴願法第 14 條規定，得於簽名確認起 30 日內，依該法第 56 條所定格式，向法務部提起訴願。

6、由於各監獄假釋審查委員會就受刑人相關資料，以進行書面審查為原則，並輔以由教誨師列席逐案報告受刑人在監考核情形，據以為假釋同意與否之決定，因此教誨師之報告對於假釋審查流程當有其重要性。經本院函請法務部提供該部矯正署所屬各監獄教誨師之配置情形、所收容之受刑人人數，以及受刑人平均接受其所屬教誨師個別教化輔導之頻率，經該部函復¹²相關數據資料如下表 2 所示，並敘明：囿於教誨師與受刑人之比例過於懸殊，且教誨師尚有諸多行政事務及相關文康活動，因此，各監獄均積極引進教誨志工及社會志工（以 103 年 9 月份為例，計有 3,942 名志工針對 30,894 受刑人進行個別教誨），以彌補教誨師嚴重不足之缺憾等語。

表 2、各監獄教誨師配置人數、收容人數及其教誨頻率

矯正機關名稱	編制員額(預算員額同)	實際員額	缺額	受刑人數	教誨頻率
基隆監獄	2	1	1	333	1次/3月
臺北監獄	21	18	3	3,689	1次/3月

¹² 同前註 11。

矯正機關名稱	編制員額 (預算員額 同)	實際員額	缺額	受刑人數	教誨頻率
桃園監獄	6	4	2	1,676	1次/3月
桃園女子監獄	5	5	0	1,249	1次/3月
新竹監獄	8	7	1	2,173	1次/3月
臺中監獄	22	20	2	5,534	1次/3月
臺中女子監獄	5	5	0	1,087	1次/3月
彰化監獄	11	10	1	2,737	1次/3月
雲林監獄	6	6	0	1,096	2次/3月
雲林第二監獄	6	6	0	1,893	1次/3月
嘉義監獄	9	9	0	2,693	1次/2月
臺南監獄	18	15	3	3,193	1次/2月
明德外役監獄	1	1	0	461	1次/3月
高雄監獄	9	8	1	2,647	1次/2月
高雄第二監獄	7	6	1	2,360	1次/3月
高雄女子監獄	5	4	1	1,221	1次/2月
屏東監獄	8	7	1	2,571	1次/2月
臺東監獄	3	3	0	489	1次/3月
綠島監獄	1	1	0	91	1次/1月
自強外役監獄	1	1	0	478	1次/3月
花蓮監獄	8	6	2	1,823	1次/3月
宜蘭監獄	9	5	4	2,940	1次/3月
澎湖監獄	7	5	2	1,776	1次/3月
金門監獄	1	1	0	109	1次/2月
總計	179	154	25	44,319	

(二)審酌因素

1、由於假釋係針對受刑人在刑期未執行完畢前，因有悛悔實據而予以提早釋放，事涉受刑人之重大利益及社會大眾之法感情，故須針對各項相關資料進行綜合研判，方為最終之決定。依據刑法、監獄行刑法、行刑累進處遇條例及其施行細則，以及法務部訂定之「辦理假釋應行注意事項」等規定，主要審酌內容如下：

(1)參考前科紀錄

個人早期犯罪經驗，對假釋出獄人復歸社會之適應具顯著之影響；為使受刑人順利復歸社會，參考個案前科紀錄，誠屬假釋審核之重要指標。

(2) 考證執行中有關事項

依「辦理假釋應行注意事項」第3點規定，關於受刑人在執行中之有關事項，係就下列各項審查之：(1)累進處遇各項成績；(2)獎懲紀錄；(3)健康狀態；(4)生活技能；(5)其他有關執行事項。

(3) 衡酌社會之觀感

依上開注意事項第4點規定，「社會對受刑人假釋之觀感」係指：(1)警察機關複查資料及反映意見；(2)家庭及鄰里之觀感；(3)對被害人悔悟之程度；(4)對犯罪行為之補償情形；(5)出監後之生涯規劃；(6)被害人之觀感。

(4) 評估再犯可能性

基於特別預防理論，受刑人如再犯可能性高，顯無再社會化之可能，則應將其排除於社會之外；且依行刑累進處遇條例施行細則第56條規定：「本條例第76條所稱『第2級受刑人已適於社會生活』，應審酌左列事項加以認定：(1)出監後須有適當之職業；(2)出監後須有謀生之技能；(3)出監後須有固定之住所或居所；(4)出監後社會對其無不良觀感。」據此，評估受刑人再犯之可能性，並藉由刑罰之執行消滅其反社會性，以達防衛社會之目的，實乃假釋制度之真諦。

- 2、此外，「辦理假釋應行注意事項」特別明列須參酌：受刑人犯罪有無道義或公益上可以宥恕之情形（第5點）、假釋後執行保護管束之各項問題（第6點）、性格、環境變化及出獄後所處環境（第7點）及是否已賠償因犯罪所生之損害（第8點）等之事項，均應予以納入經綜合研判後，始為假釋准否之最終決定。
- 3、另有關據訴，部分監獄對假釋要件自訂門檻，疑有濫用行政裁量權乙節，前經本院立案調查，經洽請法務部矯正署說明各矯正機關之名稱、屬性及是否自訂假釋審查參考原則等情形得知，全國25個矯正機關中，有臺北監獄等12個機關訂有僅供機關內部參考的假釋審查參考原則。且各矯正機關之參考原則各異，以初犯且輕刑犯之執行率為例，臺北監獄為50~55%、桃園女子監獄為50%；臺中監獄、臺中女子監獄、新竹監獄、嘉義監獄及宜蘭監獄為55%。本院爰提出調查意見略以：各矯正機關之假釋審查參考原則各異，不同監獄的假釋作法造成不公平的結果。監禁為剝奪人身自由的處分，法務部允宜對各監獄的假釋審查參考原則建立客觀標準，以求公平等語，函請法務部督促所屬檢討改進在案。

就此，該部矯正署業經簽奉核定於103年7月30日邀集各領域專家學者、社會公正人士及實務工作者召開研商「建構假釋審核相對參考原則」會議，會議決議以「犯行情節」、「在監行狀」、「再犯風險」及「社會觀感」等四大審酌面向，建構「假釋審核相對參考原則」初稿，各審酌面向分述如下：

(1) 「犯行情節」審酌面向

- <1>從寬審核：基於刑罰仁慈原則，因此，針對初犯、偶發犯、過失犯、從犯、無被害人、犯罪動機單純且情堪憫恕者，因惡性較輕，為鼓勵自新，予以從寬審核假釋，讓有限司法資源，得以發揮更大功效。
- <2>嚴謹審核：由於刑罰本質仍存有應報及一般威嚇之思想，因此針對犯連續性案件、犯集團性案件、犯重大暴力性案件、習慣性犯罪之受刑人，本於整體刑事政策之考量，從嚴審核假釋，期能有效達到防衛社會安全之目的。

(2) 「在監行狀」審酌面向

- <1>從寬審核：假釋本屬特別預防思想之產物，因此將教化成效良好，屢獲獎勵者、考取專業證照或大專院校者、行狀善良足為悔改事證、從事外役或公共服務作業者，予以從寬審核假釋，以彰顯矯治教育之功效，並使其能順利復歸社會不再犯罪。
- <2>嚴謹審核：針對怙惡不悛，有多次違規紀錄者、規避服刑或企圖脫逃者、攻擊或威脅、恫嚇管教人員、執行中或保外期間再犯罪者，因矯治教育對渠等顯難見效，基於特殊威嚇主義之目的，從嚴審核假釋，期藉刑罰所帶來之痛苦，威嚇其不敢再犯。

(3) 「再犯風險」審酌面向

- <1>從寬審核：由於年事已高或健康情形欠佳、身分或資格喪失致無再犯可能者、家庭接納或親屬支持度高者、具強力更生或監督、照護者，再犯可能性較低或無再犯

可能，實無須再浪費資源予以監禁，基於刑罰經濟原則，予以從寬審核假釋，讓其提早回歸社會，以利自新。

<2>嚴謹審核：經監獄矯治後仍再犯者、偵審中或假釋期間再犯罪、曾撤銷緩刑、緩起訴或易服社會勞動者、出獄後無固定居所者，其再犯可能性均較高，因此，基於防衛社會安全之考量，從嚴審核假釋，以確保社會之安全。

(4) 「社會觀感」審酌面向

<1>從寬審核：針對與被害人或家屬達成和解或獲得原諒、賠償被害人損失或彌補犯罪所生之危害(含繳納追繳金額)、犯後態度良好且深具悔意者、鄰里反映或警局意見良好者，顯見其願為自己行為負責，基於修復式正義之理念，予以從寬審核假釋，俾獲致加害人、被害人及社區三贏的結果。

<2>嚴謹審核：針對被害人數多或犯罪所得高，假釋有違民眾期待、犯罪造成重大危害，假釋不符公平正義、不願道歉、認錯或執迷不悟，顯難獲社會認同者、假釋出獄引發社區居民恐慌、不安者，由於社會觀感不佳或有疑慮，因此，基於隔離主義之概念，從嚴審核假釋，以符合社會大眾對法情感之期待。

(三)近 5 年來假釋之核准率

按監獄行刑法第 81 條第 1 項規定：「對於受刑人累進處遇進至 2 級以上，懊悔向上，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。」刑法第 77 條第

1 項規定：「受徒刑之執行而有悛悔實據者，…，由監獄報請法務部，得許假釋出獄。」故假釋最終決定機關係法務部，尚非監獄假釋審查委員會；再者，法務部肩負國家整體刑事政策之使命，為確保國家刑罰妥適、公平地執行，本應衡酌整體犯罪之趨勢及治安之良窳，並評估再犯可能性，同時考量社會對個案假釋之觀感，始為假釋准駁之最終決定，俾在致力滿足政策使命與社會期待之餘，仍能對特殊個案及情堪憫恕者有所扶憐，並在實踐公平正義之際，力求假釋審核之客觀與公正，故得基於國家整體刑事政策，經綜合考量後，針對假釋審查委員會所為之通過假釋決議，本於職權逕行決定。經該部統計自 98 年起，近 5 年來假釋之核准情形，詳如下表 3 所示。

表 3、近 5 年假審會及法務部假釋核准率

年度	提報假釋 審查委員 人數	陳報法 務部假 釋人數	提報人數通 過陳報率	法務部核 准人數	法務部 核准率	總核准率
98	29,200	13,520	46.3%	8,488	62.8%	29.1%
99	35,502	14,607	41.1%	9,652	66.1%	27.2%
100	37,343	13,939	37.3%	11,195	80.3%	30.0%
101	33,346	13,299	39.9%	10,884	81.8%	32.6%
102	30,725	13,578	44.3%	10,583	77.9%	34.4%

資料來源：法務部矯正署

四、本院近年受理假釋相關陳訴案件分析

經透過本院人民書狀案件綜合查詢系統，查詢自 97 年 8 月 1 日第 4 屆監察委員就任起，至 103 年 9 月，共計受理 88 件與假釋相關之人民陳訴案件，經逐案分析各陳訴案由之類型，約可歸納為 6 類，列如下表 4。

表 4、97-103 年人民書狀案件綜合查詢結果統計表

項次	陳訴類型	件數
1	不准假釋不當	66
2	核准假釋不當	6
3	撤銷假釋不當	12
4	註銷假釋不當	2
5	假釋人力及待遇結構失衡	1
6	假釋制度違失	1

由上表可看出，因假釋相關議題陳訴到院之案由類型包括：認主管機關不准假釋係不當、認主管機關核准假釋係不當、認主管機關撤銷假釋係不當、認主管機關註銷假釋係不當，以及就假釋人力及待遇結構失衡或整體假釋制度之違失提出陳情等項，總件數為 88 件，而其中以因主管機關「不准假釋不當」而陳訴之案件件數最多，計 66 件，占總件數之 75%，而認為主管機關「核准假釋不當」者，主要在於質疑假釋核准之適正性與公平性，同樣亦係對於核准假釋與否之決定不服，二者合計已占假釋相關陳訴案之八成以上。假釋核准程序之不透明，以及救濟管道之欠缺，可能確係導致民眾相關陳訴案件不斷流入本院之重要原因。

五、外國法上受刑人救濟途徑之發展及現況

(一)美國

1、對假釋制度之定位

美國假釋制度所採行之立法例，各州或有不同，有些州只要受刑人達到法定假釋門檻，就自動假釋；但部分州是由有權假釋單位自由裁量決定受刑人是否適合回歸社會。假釋之目的，旨在幫助受刑人復歸社會及減輕社會負

擔。該國司法實務與學理均認為美國聯邦憲法並未有明文保障人民受自由刑時，有請求假釋之權利；設置假釋制度亦非國家之憲法義務。因此，假釋制度係立法者設計整體刑罰制度時所考量，屬立法者經由立法所創設之法律權利。

基本上，美國最高法院認為不能因有假釋制度之存在，即認假釋為受刑人之權利；必須相關假釋規定有具體之要件規定，且足以使受刑人對假釋，從單純之希望轉化為在特定情形下得主張之權益。依據美國最高法院之見解，在決定受刑人就一定事項是否有憲法所保障之自由權益(liberty interest)時，會具體審查與受刑人相關之法規範（法律或法規命令等），以確定與該事項有關之相關規定內容，是否採取了強制性文字(mandatory language)，亦即相關規定是否有規定一旦符合法規所定之要件者，主管決定者即「應」有如何之作為有明白之指示；如屬肯定，則受刑人就該事項應有之權益有合法之期待，最高法院會認定受刑人就該權益屬憲法所保障之自由權益，而得主張憲法正當法律程序之保障。但如相關法律規定受刑人於符合一定條件時，「得」予以假釋，則對於符合法律規定假釋條件之受刑人，並不獲有受憲法正當法律程序所保障之自由利益，而不得主張正當法律程序之保障。因為受刑人是否能獲得假釋，完全由主管機關裁量決定¹³。

¹³ 參 Georgetown Law Journal Annual Review of Criminal Procedure 2010, Thirty-Ninth Annual Review of Criminal Procedure, IV. SENTENCING: PAROLE, 39 GEO. L.J. ANN. REV. CRIM. PROC. 838, 839 (2010); ERWIN CHEMERINSKY, CONSTITUTIONAL LAW: PRINCIPLES AND POLICIES 570-72 (3rd ed. 2006) (轉引自司法院釋字第 681 號解釋林子儀及許玉秀大法官協同意見書)。

2、受刑人救濟途徑之發展

1960 年代堪稱美國監所人犯權利發展之重要分水嶺。之前近兩百年，被區分為國家奴隸時期與放任時期，誠屬監所人權被遺忘與忽略的年代。1960 年代之後，伴隨著不同族群社會運動，包含反越戰、民權示威、婦女解放運動與少數族裔自由運動，監所人權漸獲重視，各級法院開始介入，監所人權始獲改善與抬頭，各階段之發展歷程，說明如下¹⁴：

(1) 國家奴隸時代 (自 1776 年至 1899 年)

因受英國殖民帝國主義影響，認人犯係法律上流放者，嗣因犯罪被判決確定入監服刑後，應與社會隔離，其在憲法上所擁有之權利，自應受到限制；絕大部分的州，均奉行 1871 年維吉尼亞州最高法院 *Ruffin v. Commonwealth* 判例，法官曾謂：「人犯並未賦予一般市民之權利」、「人犯僅被賦予監獄所允許之權利」、「受刑人因己身之犯罪而被剝奪自由，除法因慈悲而給予之特權外，將喪失所有個人權利。此等人暫時將成為國家奴隸。」判決內容給予受刑人在法律上為國家奴隸之地位。故，除維持生存之最低需求外，人犯不具任何其他權利。

(2) 放任策略時代 (1900 年至 1960 年)

此時期法院對於矯正當局內部行政作為，採取消極不干預政策。法官主張應該力守三權分立原則，司法權不應該侵犯行政權之作為，避免讓監獄當局難以管教人犯，並

¹⁴ 參賴擁連，2012，〈我國監所人犯權利演進的檢視與前瞻-我國大法官會議解釋與美國法院判例分析〉，刑事政策與犯罪研究論文集(15)，頁65-83，法務部。

- 基於下列三點利益考量，而採取放任策略：
- <1>人犯應該為其犯罪行為付出同等代價。
 - <2>對於矯正機關之行政裁量權應予尊重。
 - <3>法院缺乏直接督導、監管監獄之權力。

此時期人犯欲爭取權利，須自行負擔舉證責任，證明該權利之存在，且被監獄當局所侵犯（例如飲食的不足）；再者，由於監獄多數蓋在郊區，社會大眾鮮能瞭解監獄當局對人犯管理有何侵犯權利之處，客觀環境亦不利人犯權利之獲得重視，然卻迎合民眾「眼不見為淨」之刑罰隔離思潮。

(3) 干預策略時代（1960年代中期至1979年）

在1964年美國聯邦最高法院 *Cooper v. Pate* 判例中，法官認為監獄當局對人犯進行殘酷不人道處分（包含被管教人員毆打、提供不足夠飲食與醫療服務、偷竊人犯財物以及否定人犯基本生活需求）時，應提供人犯請求救濟之權利，堪稱是終結放任策略時代之判決。另，1974年聯邦最高法院 *Wolf v. McDonnell* 判例，聯邦最高法院大法官指出「雖然基於監獄組織環境需要與催迫，受刑人許多權利勢將縮減，然受刑人因犯罪被監禁後，並未完全被剝奪憲法之保護。這個國家並未在憲法與監獄間，築起一道無法穿越的鐵幕(There is no iron curtain drawn between the Constitution and the prisons of this country)」。此判決澈底改變受刑人法律地位，不再視受刑人為奴隸。在聯邦最高法院引領下，美國逐漸還原人犯在憲法之基本權利，並逐步引領監獄邁向較為人道

之處遇。如此轉變，可歸因於下列幾點因素：

- <1>聯邦最高法院首席華倫大法官（Justice Warren）要求各級法院力守憲法人權法案中（Bill of Rights）平等保障原則（equal protection）以及程序正義（due process）原則。
- <2>大眾傳媒聚焦於監獄人犯處遇。
- <3>社會大眾對監獄人犯之看法有所轉變。
- <4>法院認知若不介入監獄事務加以導正，將無人可保護人犯權益。

（4）限縮干預政策時代（1980年至1987年）

由於監所人犯訴訟案件逐年大幅攀升，監獄當局除無力改善外，致管教人員常因案涉訟，而影響工作投入；再者，因重刑化刑事政策與人犯再犯率攀高之影響，民眾對開放人犯權利之態度趨於保守，且以保守派者居多之大法官們，咸認矯正實務改革已經差不多；因此，聯邦最高法院對於人犯權利之維護，不再一廂情願且漫無限制地開放與擴充，轉而開始限制人犯權利。

雖然限縮干預，但人犯在第三階段所獲得之權利，完全受到保障，例如宗教信仰權、請求法院救濟權、合乎標準醫療權利、免於接受殘酷與不人道懲罰等。法院認為人犯無法如一般市民擁有憲法上絕對之權利，既因犯罪而被監禁於獄中，故憲法所賦予之權利應有條件地限制適用。

（5）尊重監獄管理階層時代（1987年以後）

在干預政策與限縮干預政策時代，矯正當局權力遭受一定程度之挑戰與減損。在矯

正當局不斷呼籲為達維持監獄內部秩序、安全與紀律，限制人犯權利有其必要之情形下，法院開始表達尊重監獄管理當局立場，不再一味支持人犯權利立場。

法院改變立場，主要原因除尊重矯正當局內部管理與紀律維持之權責，以確保矯正當局有能力保全機關安全並防範人犯發生脫逃外；並基於認同矯正當局具有矯治人犯之能力。例如在 *Turner v. Safley* (1987) 的判例中，聯邦最高法院大法官曾謂「各級地方法院應該尊重矯正管理當局的決定」。自此之後，當法院審理人犯訴訟案件時，矯正當局只要能主張係「合法與正當刑罰利益/安全」之行政處分或作為，法院多數尊重矯正當局立場。

然而最重要的里程碑，當屬 1996 年國會所通過之「監獄訴訟改革法案」(Prison Litigation Reform Act, PLRA)，企圖降低監獄人犯大量訴訟案件，因而授權矯正當局篩選人犯訟源之功能，期能在源頭就過濾人犯訴訟案件。其審理原則如下：

- <1> 人犯申訴事件必須窮盡一切行政救濟途徑後，仍然無果。
- <2> 人犯請求訴訟之費用（每件至少美金 150 元），除非能證明為低收入戶，否則應該自行負擔。
- <3> 幫人犯辯護之律師，其律師費用應該縮減（費用頂多為一般公設辯護人每小時之 150%），即使打贏訴訟，不得額外向人犯請求額外的獎金。

- <4>要求法官於審理該案件時，須先檢視該案件內容，如屬瑣碎案件，應立即做成不予受理之裁定。
- <5>若發現人犯係惡意興訟，除法官應予以不予受理外，監獄當局應撤回其在監服刑之優裕措施，例如核減縮短刑期與假釋制度的分數。
- <6>除係生理上之傷害，人犯不得以精神或情感上之傷害為由，向法院提出訴訟。
- <7>即使案件獲得法院勝判，法院不得做出約束矯正當局改善人犯應該擁有市民權利之判決。
- <8>要求法院對於所為之判決，每兩年更正一次，以求符合矯正工作之需求性。
- <9>法官不得作成要求監獄當局因擁擠而須釋放人犯之判決。

3、受刑人救濟途徑之現況

如前所述，美國有關受刑人救濟途徑係採刑事救濟途徑，因 60 年代過度開放之結果，導致訴訟案件大量湧進法院體系，嚴重影響法院運作及訴訟品質，遂於 1996 年通過「監獄訴訟改革法案」，企圖降低監獄人犯大量訴訟案件，因而授權矯正當局篩選人犯訟源之功能，期能在源頭便過濾人犯訴訟案件¹⁵。

該法案另規定監獄申訴制度，必須取得司法部認證，始得認為係簡易、迅速及有效之行政救濟途徑。而由於司法部之認證標準十分嚴苛，對於監獄而言，毋寧形成一種負擔。再者，因為複雜認證程序與低落行政效率，州政府必

¹⁵ 同前註。

須耗費大量成本始能取得認證¹⁶。

至於該法案通過施行後，對監獄訴訟案件之具體影響，可從該法案限制人犯訴訟權條款及實施後案件量之變化加以觀察：

(1) 「監獄訴訟改革法案」限制人犯訴訟權條款¹⁷：

<1>窮盡訴訟途徑條款

被拘禁者除非先窮盡所有可能之行政救濟程序，否則不能依法對監獄處遇事項提起訴訟。

<2>非財產上損害條款

被拘禁者除受有生理上損害者外，不得對監禁時所遭受之心理或情感上損害提起聯邦民事訴訟。

<3>律師費用條款

被拘禁者所能獲得律師費用補助，以該費用與證明其有權利遭受侵害之事實間，具直接且合理關聯為限，且補助數額應與法院判決相稱。再者，法院判決命被告為金錢賠償之情形，就未超過判決金額25%部分，應作為律師代理訴訟之費用。如律師酬金未超過判決金額150%，則被告應負擔額外部分之律師費用。每小時律師費用，不得超過刑事司法法案規定之150%。

<4>訴訟救助條款

被拘禁者應以宣誓書表明所有財產，

¹⁶ 參吳佳霖，2012，〈受刑人的法律地位及司法救濟途徑-以美國法為借鏡〉，東吳法律學報，24卷2期。

¹⁷ 參黃慧儀，2013，〈由美國法角度-看被拘禁者就監所處遇之權利與救濟〉，全國法律，2013年9月號。

以證明其無法繳納裁判費或提供擔保，且應提出經認證之起訴前 6 個月期間內之信託基金帳戶對帳單或其他相類似之證明。縱被拘禁者提出上開證明，法院仍得命其繳納全部裁判費用。

<5>三振條款

被拘禁者於拘禁期間，提起 3 次以上經法院認定為濫訴、惡意起訴或顯無理由而訴訟者，不得再依本條（即訴訟救助條款）規定提起民事訴訟或對民事判決提起上訴。但被拘禁者有立即遭受嚴重生理傷害之危險者，不在此限。所稱「惡意起訴」，係指受刑人提起數個相同或相似的訴訟，且該爭議先前已經法院判決；「濫訴」，則指受刑人所主張之事實，並無合法請求權基礎，或只是受刑人之妄想。本條雖禁止濫行起訴 3 次以上之被拘禁者聲請訴訟救助，但如被拘禁者預付訴訟費用，即可毫無限制地再行起訴或上訴，因此，對同屬濫行起訴者而言，有無資力成為渠等被差別對待之標準。

(2) 案件量之變化

美國監所人犯訴訟案件量，自 1960 年代起呈現逐年攀升之趨勢，從 1966 年的 2,187 件攀升至 1996 年 41,952 件，約成長 18 倍；嗣於 1996 年國會通過「監獄訴訟改革法案」，授權矯正當局在源頭即享有一定篩選、過濾人犯訴訟案件之權限，至 2002 年之訴訟案件量僅剩 24,000 件，降幅約達 43%，確有疏減案量之效。

(二)日本

1、對假釋制度之定位

日本為健全更生保護制度，於平成 19 年（2007 年）將施行超過半世紀的「犯罪者預防更生法」及「緩刑者保護觀察法」予以廢止，另外制定了「更生保護法」。

依更生保護法第 34 條第 1 項規定：「矯正機關首長或少年院長對於因懲役或禁錮刑之執行而收容之人，於前條期間屆滿（刑法第 28 條或少年法第 58 條第 1 項所定之期間），並認其已符合法務省令規定之基準時，應報請地方委員會准予假釋。」及第 35 條第 1 項規定：「地方委員會認有必要時，得依職權開始為准否許可假釋或假出場之審理，不受前條提報之限制。」因此，日本立法例針對假釋係分為陳報及准否二階段，陳報階段係由執行機關認受刑人已符合法務省令規定之基準時，而報請地方更生保護委員會准予假釋；而假釋之准否，則屬主管機關地方更生保護委員會之裁量權。地方更生保護委員會依職權應事先聽取收容審理對象之矯正機關首長或少年院長之意見（第 35 條第 2 項）、職員之意見（第 36 條第 2 項）及聽取被害人之意見（第 38 條），始為准否假釋之決定。惟該法第 92 條規定：「不服地方委員會依本法之規定以決定所為之處分者，得向審查會（法務省之中央更生保護審查會）為行政不服審查法規定之審查請求。」針對地方更生保護委員會所為之處分，給予循行政救濟之途徑，得向法務省之中央更生保護審查會為行政

不服審查法規定之審查請求¹⁸。

因此，日本假釋之性質，陳報階段係由執行機關陳報，並非受刑人主動申請，而假釋之准否，則屬主管機關地方更生保護委員會之裁量權。惟受刑人針對主管機關所為之處分，依法得循行政救濟之途徑，向法務省之中央更生保護審查會為行政不服審查法規定之審查請求。

2、受刑人救濟途徑之發展

日本於明治 41 年（1908 年）開始施行之監獄行刑法與刑法，因有關收容人權利保障範圍、受刑人處遇內容與方法、刑務官權限依據與界限、管理刑事設施之方法等，欠缺法律規定或規範不夠明確；昭和 40 年代（1965-1974）以後，涉及行刑關係之相關訴訟持續增加，包含收容會面、收受文書或物品及刑務官為維持秩序所為之強制行為等，因欠缺法律明文規定致爭議不斷，同時對司法機關造成莫大困擾¹⁹。

隨著時代變遷及人權思潮之蓬勃發展，為呼應國際潮流趨勢及社會發展需求，日本曾於 1974 年起陸續提出刑法及監獄行刑法之修正草案，然因學者與實務專家間，共識難以建立，復於 1983 年及 1991 年兩度因眾議院解散而成為廢案，修法始終未竟其功；嗣 2001 年至 2002 年間，在名古屋刑務所接連發生刑務官虐囚事件，引起社會大眾關注，並引發監獄改革之風潮，始於 2006 年完成「刑事設施及被收容人處

¹⁸ 參許啟義所譯之日本更生保護法。

¹⁹ 參吳佳霖，2012，〈論我國受刑人的司法救濟途徑-以日本為核心〉，軍法專刊，58 卷 2 期。

遇法」之修正並施行。

新「刑事設施及被收容人處遇法」於第 1 條即開宗明義規定：「本法之目的在於謀求刑事設施(指矯正設施、留置設施及海上保安留置設施)之妥適管理營運，同時尊重被收容人等之人權，並因應其狀況，施予適切之處遇。」²⁰。而日本針對受刑人救濟途徑係採取行政救濟模式，為確保公正且公平之救濟，法務省設立由律師、學者、醫師等民間人士組成「刑事設施收容人不服審查調查檢討會」，以因應「行刑改革會議」所提出應從第三者觀點之修法建議；此外，為使行刑更加完善，確保刑事設施透明性，深化刑事設施與地方社會間之關係，依刑事設施及被收容人處遇法第 7 條至第 10 條規定，設置「刑事設施視察委員會」，除根本改革日本傳統「行刑密行主義」外，期從市民控制（citizen control）的觀點，全面保障收容人的基本權利，並促成收容人處遇社會化，俾達成使受刑人成功復歸社會的目的。

3、受刑人救濟途徑之現況

依日本「刑事設施及被收容人處遇法」相關規定，受刑人得提出不服救濟之標的及程序包括：審查及再審查之申請、違法事實之申告、苦情冤屈之申訴 3 種：

(1) 審查及再審查之申請

<1>依該法第 157 條規定，得申請審查之事項

²⁰ 參許金標譯，2000，《關於刑事設施及被收容人等之處遇法》。至於相關機制及實務作法主要包括：1、新設「刑事設施視察委員會」。2、新增實施之收容人矯正處遇。3、醫療、保健及運動等處遇，應尊重受刑人之自由意願。4、適度開放受刑人對外聯絡，以利復歸。5、明確不服申訴制度。6、明確刑事設施秩序維持之原則等項，參吳佳霖，前揭註 19。

包括：

- 不准許申請使用或攝食自備物品之處分。
 - 不准許申請動支保管金或申請將私人持有物品或機關保管之金錢及物品交付他人處分。
 - 不准許申請自費延醫或中止繼續診療之處分。
 - 禁止或限制宗教上行為。
 - 禁止或限制閱覽書籍。
 - 使負擔確認禁止閱覽書籍翻譯費用之處分。
 - 妨害紀律及有遭人侵害疑慮之隔離收容。
 - 核給作業金之處分。
 - 核發殘障津貼之處分。
 - 核給特別津貼之處分。
 - 禁止、扣留或限制通信或交付文書圖畫。
 - 不發還禁制書信等之處分
 - 使負擔確認發話或通訊及書信內容禁止閱覽書籍翻譯費用之處分。
 - 違規之懲罰。
 - 違禁物品收繳國庫之處分。
 - 違規之隔離收容。
- <2>申請之方式及對象：應自告知處置之翌日起 30 日內以書面方式，向該刑事設施所在轄區之矯正管區長提起。
- <3>對於審查之裁決有不服者，自告知訴願裁決之翌日起 30 日內，得以書面，向法務大臣申請再審查（該法第 162 條參照）。

(2) 違法事實之申告

- <1>依該法第 163 條規定，對刑事設施職員之

下列行為，得提出違法事實之申告：

- 違法對身體行使有形拘束力。
- 違法或不當施用捕繩、手銬或鎮靜衣。
- 違法或不當收容於保護室。

<2>申告之方式及對象：應自發生違法事實之翌日起 30 日內，以書面向該設施所在轄區之矯正管區長提出。

<3>對申告結果通知之內容不服時，得自接獲該通知之翌日起 30 日內，以書面向法務部長提出第 163 條第 1 項規定之申告（該法第 165 條參照）。

(3) 苦情冤屈之申訴

<1>依該法第 166 條規定，被收容人對於刑事設施長官之處置及自身蒙受之處遇，得提出苦情冤屈之申訴。

<2>申訴之方式及對象：被收容人得以書面，向法務大臣提出冤屈之申訴；亦得以口頭或書面，向執行實地監查之監查官或刑事設施長官提出（分別規定於該法第 166 條至 168 條）。

(三) 德國

1、對假釋制度之定位

德國設置「刑事執行法庭」，主要管轄「刑之執行」及「監獄行刑」；「刑之執行」對刑事執行法庭而言，最重要之任務即是依刑法第 57 條及 57 條 a 為假釋之決定，假釋決定程序是規定在刑事訴訟法第 454 條²¹。

就德國假釋制度而言，係屬刑之執行，受

²¹ 參盧映潔，2009，《犯罪與被害：刑事政策問題之德國法制探討》。臺北市：新學林出版，頁 295-299。

刑人雖符假釋要件，仍須經法院裁定假釋並付保護管束，始得出監，難謂假釋屬受刑人之權利。

2、受刑人救濟途徑之發展

德國有關受刑人權利救濟的發展，可約略分為以下 4 個時期階段觀察²²：

(1) 特別權力關係時期（第二次世界大戰前）

1930 年學者 Jacobi 於「受刑人的法律地位」論著中指出，受刑人關係理論乃公法上所謂特別權力關係理論。公法學者 Laband 及其後繼者主張，國民透過自願或非自願方式，進入國家權力緊密關係「支配」中，該國民即成為國家機制一部分，亦即被視為國家機器之內部組成，基於國家內部組織權力，縱無進一步法律基礎，亦可依各行政目的建立其服從性，並運用強制及紀律處罰來維持其服從性。

此時認為刑罰最主要目的在於威嚇，因此，藉由強硬的手段來嚇阻潛在犯罪人，並將犯罪損害減少等想法，充斥各種刑事法規。如 1934 年通過之「自由刑與安全及改善處分執行規則」即表明：應報思想乃最主要行刑目的，受刑人應無條件地順從；其中第 48 條規定，藉由自由刑之執行，受刑人應為其不法行為贖罪；第 49 條亦指出，監獄行刑須以嚴肅、嚴格之態度來實踐。

(2) 教育改善時期（第二次世界大戰後至 60 年代中期）

二次大戰後，德國對於監獄的管理原則

²² 參盧映潔，前揭註，頁 240-256。

略有修正，刑罰目的雖揚棄因國家社會主義而來之「應報」及「撲滅」思想，改以「教育」及「改善」作為監獄行刑機制基礎；然特別權力關係理論仍不受動搖，受刑人僅能擁有不妨害監獄行刑運作功能之基本權。法院判決實務亦採相同見解，認為在監獄行刑領域，完全沒必要透過法律限制個人自由，自由刑本身已有其法律基礎，且監獄行刑亦為憲法所承認；受刑人在行刑期間內，其原本得以無拘無束行使個人自由之狀態，均應予拋棄，僅能擁有對生命及身體不可侵犯之權利。

雖有學者 Ule 於 1957 年提出贊同「有限制的權利保護」之主張，其認為特別權力關係中之行政措施，應加以區分成外部或內部領域，僅內部領域事項限制救濟，舉凡涉及到外部領域之行政措施（指發生、變更或終了特別權力關係者），應使該當事人受到正規法律救濟途徑之保障；然而此時期多數學者咸認，特別權力關係下之受刑人，其基本人權已受到限制，其尋求正規法律救濟途徑保障之基本權自當在限制之列。

(3) 推動改革時期（60 年代中期至 70 年代中期）

由於德國在 1960 年代中期，監獄實務發生一些醜聞事件，如漢堡地區拘留所發生人犯在禁閉房遭虐待致死事件，在科隆地區刑事監禁所發生幫派群結事件，引發社會大眾對監獄行刑關注。70 年代之後，隨著當時德國社會改革運動及相關法律制度之變革，使監獄行刑領域開啟了改革契機。

此外，由於監禁人口過度擁擠，除引發學界對於應否廢除短期自由刑之反思討論外，亦致使當時一向不願介入監獄行刑領域之法院亦不得不表示，許多監禁所中受刑人之生活條件無法符合憲法上對人性尊嚴之保障。

1972 年聯邦憲法法院在學者及實務人士所組成監獄行刑委員會之建議下，提出監獄行刑法草案，引進自由化及人性化行刑措施，諸如渡假、外出等行刑開放措施，加強訪客接見、書信往來及個人物品擁有之可能性等，均成為日後監獄行刑法之具體條文。聯邦憲法法院更在同年 3 月 14 日一件「受刑人侮辱監所的書信」判決中，針對監所向來基於內部勤務和執行規章之規定，沒收受刑人書信，提出反對的看法，並明白宣示：受刑人基本人權僅得藉由法律或依據法律，始得加以限制，且認為若在刑罰執行時，任意或依裁量限制基本權，則顯然違背了基本權對國家權力廣泛之拘束。

(4) 新監獄行刑法實施時期 (1977 年以後)

1977 年德國制定通過之監獄行刑法，最重大的意義即在於對行刑領域放棄以特別權力關係作為限制受刑人基本權之論點，且是德國獄政史上首次承認受刑人得享有憲法上人權保障之主體，並確認其法律之地位。

監獄行刑法通過後，為行刑再社會化目的，須受刑人在整個行刑過程之積極參與。因此，受刑人對於己身涉及處遇措施之「參與同意」，成為達社會化成果不可或缺之要

素，更在涉及受刑人權利規定中，賦予擁有請求權。受刑人不再如昔日僅屬行刑客體，而係具有主體地位之行刑參與者。

3、受刑人救濟途徑之現況

1977年德國新實施之監獄行刑法，明文規定受刑人之權利與義務、行刑機關應盡之義務及得侵犯受刑人基本權之權限範圍。基本上其規範模式可大別為「應為規範」與「得為規範」兩類²³：

- (1) 屬「應為規範」者，行刑機關並無行使裁量權之空間，如決定與該規範所欲達到之情況相悖，行刑機關必須特別給予理由。例如第10條規定，若無脫逃或濫用危險之虞時，如受刑人適合開放式行刑之特殊要求，經其同意，應使其進入開放式行刑設施或其分部；第24條第1項規定受刑人有權利請求每個月至少一個鐘頭的訪客接見；第37條第2項規定行刑機關應指定受刑人具有經濟效益性的工作；第56條規定，行刑機關應予受刑人健康照顧等，均屬之。
- (2) 而若為「得為規範」，例如依監獄行刑法第13條第1項規定，凡無逃亡或濫用之虞時，受刑人得被允許每年外出渡假最長達21日；換言之，如無逃亡或濫用之虞，行刑機關仍有權決定是否要給予受刑人外出渡假之機會。

至於該法第109條以下則係有關訴訟程序之規定，使受刑人權利在有所爭執情況下，得透過正規法院權利救濟途徑加以實踐，自此，

²³ 盧映潔，同前註21，頁252-256。

受刑人之法律主體地位確立。依監獄行刑法第 109 第 1 項及第 2 項規定，凡在行刑範疇內，行刑機關針對個別情況所為之措施處分、或拒絕受刑人要求、或應為措施處分而不作為，若受刑人認此舉侵犯其權利時，得向邦地方法院刑事執行法庭提出訴訟，以為救濟。惟訴訟標的之行刑措施，必須是基於監獄行刑法之法律關係，因涉及規範個別事務所做成之處分、拒絕或不作為，且該行刑措施僅對外產生法律效力者，始得提起訴訟。反之，如屬內部職務指示，或是上級單位要求行刑首長做決定時要獲其同意之情況，皆不屬於監獄行刑法第 109 條第 1 項及第 2 項所稱之行刑措施，而不在得訴訟救濟之範疇²⁴。

六、司法院釋字第 691 號解釋作成前、後，我國受刑人針對不予假釋決定之救濟情形梗概

(一)釋字第 691 號解釋作成前

據法務部函復²⁵本院略以：

- 1、按受刑人因罪罹刑，經法院判處一定之刑責後，本應受徒刑之執行完畢，惟刑法第 77 條第 1 項規定：「受徒刑之執行而有悛悔實據者，……，由監獄報請法務部，得許假釋出獄。」故假釋係由監獄報請法務部，尚非由受刑人主動申請，亦非法制規範受刑人之權益。在司法院釋字第 691 號解釋作成前，受刑人不服假釋審查委員會決議未通過陳報假釋之決議，或法務部不予假釋之決定，並無得訴訟救濟之途

²⁴ 盧映潔，同前註 21，頁 291-292。

²⁵ 同前註 11。

徑，僅得依監獄行刑法規定提起申訴²⁶。

- 2、實務運作受刑人針對假釋之陳報或駁回有任何疑問，在司法院釋字第 691 號解釋作成前，囿於救濟途徑並未明確，故鮮少以申訴方式表達不同之意見，多數直接以陳情或透過家屬表達對假釋之企盼，實務運作尚無救濟成功之案例，惟承辦人員均會將陳情內容納入未來審核之考量。

(二)釋字第 691 號解釋公布後，受刑人對於不予假釋決定之救濟途徑

- 1、據法務部表示，100 年 10 月 21 日司法院大法官會議作成釋字第 691 號解釋，該部為周延相關程序，分別以 101 年 5 月 31 日法矯字第 10103002520 號函及 101 年 6 月 28 日法授矯字第 10103005130 號函，針對司法院釋字第 691 號解釋意旨，明確假釋辦理之相關規範：

- (1)受刑人不服不予假釋之決定，應踐行訴願前置程序，並依訴願法第 58 條規定，由訴願人繕具訴願書經由原行政處分機關向訴願管轄機關提起訴願(經行政院 101 年 6 月 19 日院臺法字第 1010133518 號函同意)；如不服訴願之決定，再向行政法院提起行政訴訟。
- (2)各機關應製作「受刑人陳報假釋相關程序說明書」附於教誨紀錄表內，由教誨師於受刑人新收配業、累進處遇進 2 級及不予假釋決定時詳加說明，並經受刑人簽名確認。另，

²⁶ 監獄行刑法第 6 條規定：「(第 1 項)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。(第 2 項)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 3 項)第一項受刑人之申訴，得於視察人員蒞監獄時逕向提出。」

針對假釋審查委員會審議結果，應附具決議未通過陳報假釋者名冊及未通過主要理由，專函報請本部授權矯正署審核，並於接獲核復函後，依函內所附具不予假釋決定主要理由，先以言詞方式轉知受刑人，受刑人如不服該決定，再以正式公文通知，以應其後續訴訟救濟之需要。

- 2、至受刑人不諳訴訟程序，依前揭函示規定，教誨師應於受刑人新收配業及累進處遇進 2 級時，向受刑人詳加說明假釋相關之法定要件，並於不予假釋決定時，告知如不服該決定，得依訴願法第 14 條規定，於「受刑人陳報假釋相關程序說明書」簽名確認起 30 日內，依該法第 56 條所定格式，向法務部提起訴願。倘受刑人尚有其他疑義，教誨師亦會視實際情況提供法律上或心理上必要之協助。

(三)未來法制研修方向

- 1、司法院釋字第 691 號解釋雖基於人權保障而謂，在相關法律修正前，關於受刑人不服行政機關不予假釋之決定者，由行政法院審理；惟於該號解釋理由書中亦敘明：「然究應由何種法院審理、循何種程序解決，所須考慮因素甚多，諸如爭議案件之性質及與所涉訴訟程序之關聯、即時有效之權利保護、法院組織及人員之配置等，其相關程序及制度之設計，有待立法為通盤考量決定之。」爰立法機關就救濟制度之選擇，仍有其形成空間。
- 2、參酌司法院釋字第 691 號解釋諸位大法官提出之協同意見書與不同意見書，受刑人不服行政機關所為不予假釋決定之爭議，究應由行政法

院抑或普通法院加以審理，實屬仁智互見之議題：

(1) 贊成由普通法院審理者：

〈1〉黃璽君大法官：認為受刑人不服行政機關不予假釋決定之爭議，不宜由行政法院審理，理應由職司刑事裁判之普通法院（刑事法院）審理之。理由如下：

- 刑事司法事件不得依行政訴訟法第 2 條規定提起行政訴訟。
- 假釋決定係廣義刑事司法事件，此類爭議行政法院無審判權。
- 受刑人不服行政機關不予假釋之決定，提起司法救濟，若由行政法院審理，將造成假釋爭議救濟制度之割裂，且與本院釋字第 681 號解釋²⁷不一致，尚非妥適。

〈2〉葉百修大法官

- 最高行政法院 93 年 2 月份庭長法官聯席會議決議既於本院釋字第 681 號解釋予以肯認，則假釋與否與假釋撤銷亦同屬刑事裁判執行之一環，仍應維持體系之一貫。
- 本件統一解釋多數意見認為行政機關不予

²⁷ 司法院釋字第 681 號解釋係就受假釋人不服撤銷假釋處分，得否提起行政爭訟之爭議作成解釋：最高行政法院中華民國 93 年 2 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 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。」及刑事訴訟法第 484 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。本號解釋大法官基本上肯認現行法賦予假釋處分被撤銷之受假釋人或其法定代理人或配偶以聲明異議方式尋求救濟（惟不得提起行政爭訟）之合憲性，然就救濟時點須俟檢察官指揮執行殘餘刑期後始得提起乙節，未能符合適時審判請求權之精神，則認為尚有檢討改進之必要。

假釋之決定，性質上屬行政行為之一種，依照行政訴訟法第 2 條規定，受刑人如有不服而提起訴訟，應由行政法院審理。本席雖不否認行政機關不予假釋之決定，其性質係屬行政處分，然於立法者通盤檢討我國假釋制度之前，仍應由普通法院審理，其理由本席業於釋字第 681 號解釋之協同意見闡釋甚詳²⁸，不另贅述。

(2) 認為宜由行政法院審理者：

<1> 陳新民大法官

- 應注意本號解釋與本院釋字第 681 號解釋造成「雙軌救濟」制度的混雜現象

本號解釋多數意見對於申請假釋的否准，認定係行政處分，雖未對本院釋字第 681 號解釋有任何的修正或改變之本意，但顯然如果不一併檢討釋字第 681 號解釋，即應注意到將會發生救濟法院「前後不一」的「訴訟雙軌制」：

◇ 釋字第 681 號解釋宣示受刑人於假釋後，如遭到撤銷時，應當有適時的救濟管道。此時，救濟應向普通法院刑事庭提出。這種許可假釋人針對法務部所作的撤銷假釋之決定，直接向刑事法院聲

²⁸ 葉百修大法官於釋字第 681 號解釋中所提出之協同意見書表示：本席認為法務部就假釋之撤銷，鑑於事務之關聯性與功能性考量，其行為應屬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，為一行政處分，受假釋人對於假釋撤銷之處分不服，應許其提起救濟。惟如多數意見於旁論中所言，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；若將之由行政法院受理，准予提起行政爭訟，雖可使受假釋人訴訟權獲得即時保障，惟衡酌現行各級行政法院之設備與人力，以及對於假釋撤銷案件之關聯性，似又以普通法院處理此類案件為宜，我國法制上亦有前例可尋。然正本清源之道，似可考量將現行假釋撤銷之判斷，改由普通法院審理。凡此，允宜由立法者儘速予以妥善規畫。

明異議的救濟意旨，似乎也否認了此法務部之決定具有行政處分之性質，而為「司法行政處分」，無庸進行行政爭訟之必要。所以釋字第 681 號解釋重視刑事法院作為救濟之管道，乃是基於「解鈴還需繫鈴人」，既然撤銷假釋原因來自法院所為之確定判決，假釋人如有不服，自當向「源頭」的刑事法院請求救濟也。

◇本號解釋雖專對申請假釋之問題，未有任何重新檢討釋字第 681 號解釋之意旨。惟本號解釋公佈後就發生：受刑人一旦申請假釋被否准，即視同法務部之行政處分，依循行政訴訟體制，由行政法院審查；但受刑人一旦獲得假釋出獄後，因故被撤銷假釋時，同樣是來自法務部之決定，依釋字第 681 號解釋卻應依循普通法院刑事訴訟程序（向刑事法院聲明不服），提起救濟。此兩個來自於法務部的決定，一前一後，應當同屬一樣的行政處分性質，但救濟法院完全不同，其理何在？是否完全矛盾？

◇相對於申請假釋被否准，情形較為單純，可以完全視為監獄行政體系的行政行為，認定為行政處分不成問題。此時，沒有涉及檢察官的角色，以及普通法院職權的問題。但是在撤銷假釋的情況，問題就較為複雜。此乃基於撤銷假釋的原因不同所致。質言之，我國的撤銷假釋制度有二：除了因為假釋人在假釋期間再犯罪，而遭撤銷假釋外，還有一種

是依保安處分執行法(第 68 條第 2 項及第 74 條之 3) 的典型「行政撤銷」。此種假釋之「行政撤銷」全由行政程序，無庸透過原諭知假釋之法院為裁定，充滿高度不確定性與黑箱作業之危機理應作為撤銷假釋救濟之重心所在。

◇如繼續維持檢察官負責徒刑執行之制、監獄及法務部完全負責假釋之許可、假釋人可因再犯罪之確定判決之撤銷假釋，以及國家設置保護管束制度與檢察官監督角色及相關連的撤銷假釋之權限等諸多考量，似乎「訴訟雙軌制」恐不能避免。

◇本席認為立法者應確定：第一，申請假釋被否准，其救濟應循行政訴訟程序²⁹；第二，假釋人因再犯罪受有罪判決確定後，遭法務部撤銷假釋者，應由普通法院之救濟程序（釋字第 681 號解釋意旨可資遵循）；第三，假釋人因違反保護管束之規定，經檢察官通知監獄典獄長，並報請法務部撤銷假釋者，則應將救濟重點置於檢察官與監獄的判斷之上，故應循行政救濟之途徑。

• 不服假釋申請決定之救濟法制—立法者的裁量範圍何在？

本席以為立法者儘管擁有重塑假釋權

²⁹ 陳新民大法官前於司法院釋字第 681 號解釋不同意見書中即指出，建立優質的假釋法制，應當先肯定受刑人擁有申請假釋之權，否則黑箱作業的行政濫權即不可避免，同時針對監獄有違法的「不作為」時，受刑人即擁有可救濟的機會。並說明渠主張受刑人申請假釋的救濟採行政訴訟途徑，乃著眼於監獄對假釋之評估，已十分專業—即矯治行政之專業，舉凡累進處遇與犯人再社會化能力之評估，都已脫離刑事而成為行政領域，故可循行政救濟的途徑較妥。

法制的權力，但是這個政策形成權，已受到相當程度的限制：

◇第一，立法者未享有廢止假釋權之權限。假釋制度一旦經過立法承認，且可上源自憲法人權位階之支持，故已經形成了涉及到人權的制度，已非純然立法創設之權利，也就是所謂的「既成事實之權利」(fait accompli)。故立法者對於假釋制度，僅能「修」而不能「廢」。例如：對於假釋的門檻，儘可以由服刑期滿二分之一，改為服滿三分之二；以及增加假釋條件，都可以屬於立法者的假釋政策權。

◇第二，對於不服假釋申請的救濟，以功能取向而言，仍以行政訴訟為當。但依本號解釋作出後的行政救濟程序，顯然失諸於形式主義。如同本席在釋字第681號解釋不同意見書中已指出：如果將假釋決定認定為法務部之行政處分，對之不服時，則受刑人應向行政院提起訴願。訴願不服，再提起行政訴訟。

因為上述救濟程序，將審查假釋決定之重心，置於遠在天邊的行政院。這種欠缺專業監督能力的訴願決定機關，遠不如對監獄假釋作業有實質監督權限與經驗的法務部來得有效率。故應將法務部作為訴願審理機關較為妥當。

儘管如此，鑑於假釋業務是一種專業取向的行政。假釋決定乃出自監獄內部的假釋委員會之專業決定，即便上級機關為

法務部，對之也僅是類似對自治行政所為的「合法性審查」—審查形式要件、法定要件的外觀合法性審查而已，沒有辦法進行「妥當性審查」。即便是行政法院，面對來自行政機關內部由專家組成的假釋委員會所作的專業判斷，法院最多也不過是以合法性審查，或是有無恣意（違反平等權）的審查而已。這也是行政法上行政法院必須尊重行政機關專業裁量（例如對於大學自治與學術自由的尊重一般）所顯現出的「司法自制」。對於個案的是否完全公平與正確衡量，行政法院顯難扮演補救角色。

有鑑於此，本席主張對於申請假釋不服之救濟，重點應置於監獄的自我審查之上。易言之，此類救濟應創設「聲明不服」之制度。受刑人對於申請假釋於相當時間內未獲回應、或獲得否准之決定，得向所管監獄聲明不服。監獄應於法定期間內，負有重新、審慎審查之義務。如認為無理由時，應將假釋申請移送上級機關法務部審核，並視為已提起訴願論。法務部否決此申請後，即可提起行政訴訟。

此項提議雖然與目前訴願的程序並無太大差異，但重點置於監獄的再審查，且向法務部而非行政院提出訴願，使其能較有專業審查之能力。

<2>李震山大法官

認為本件解釋僅提供答案而未附理由，遑論齊備相關的憲法論述。在理有未

明且依據闕如的情況下，該「由行政法院審理」之結論有如「煙幕彈」，隱藏著多數意見期待立法者嗣後尚得「撥亂反正」之真意，此形同昭告，立法不必在意大法官解釋「有拘束全國各機關及人民之效力」，並鼓勵立法機關違反自己所定下「公法爭議應依行政訴訟解決」之原則，思緒曲折怪誕，難以服人。更重要者，基於裁判專業所建置之審判二元訴訟制度，長年行使後根基漸穩，並融入我國法文化，且在今日制度趨於健全後，成為訴訟權發揮保障功能之基本程序架構，已屬合於憲政秩序重要的一環。然不可諱言的，具有審查行政不法民主意涵之行政訴訟一元，難見容於昔日行政威權體制，歷經無數法學理論與實務先賢嘔心瀝血方建置完成且仍在困頓成長之中。對比較弱的司法枝極，司法當局對之細心呵護、大力扶持都來不及，實經不起釋憲者在高度共識下，同意透過本件解釋所提供既寬泛又屬例示性質的「立法裁量」依據，任由立法機關加以摧折。此例一開，旦旦伐之，縱參天巨木亦難持久屹立，何況是成長中司法之樹的一枝。爰對本號解釋提出部分協同部分不同意見書，論述重點略如下：

- 二元訴訟制度之維護，不僅是法律問題，亦是憲法問題；在二元訴訟制度下，將「公法爭議交由行政法院審理」，除與與司法專業分工、分流，提昇裁判品質及效能有關外，實質上與權力分立相互制衡及人權

保障，均有密切關係。依例外從嚴解釋之原則，行政訴訟法第2條中所稱「除法律別有規定」，該例外自應被限縮於「本院解釋時，法律既已別有規定，原則上應受尊重」，而非寬濫解釋，致使例外林立，紊亂審判權體制劃分。否則，一旦「公法爭議由行政法院審理」原則之例外過多，終將反噬原則存在的正當性，形成司法機器的失靈。

- 本院歷來針對系爭問題之解釋，於解釋時「法律已另有規定」部分，大多尊重「立法裁量」。但本件解釋卻屬「法律未明定」而生見解歧異須統一解釋，對此，本院歷來解釋大都本於職權「定於一」收定紛止爭之效，根本就與「立法裁量」無涉。而本件解釋仍執意獨尊「立法裁量」，除格格不入外，形同鼓勵立法機關違反自己所定下具有憲法意涵的「公法爭議應依行政訴訟途徑解決」原則之價值決定，恐怕立法機關也未必領情！
- 以歷來本院解釋就訴訟救濟途徑選擇所提及之立法裁量要件，析論本件解釋，可見鋪天蓋地所找到的立法裁量要件，是「虛」或「實」，自有公評，但簡潔有力的「公法事件應交由行政法院審理」，比起前述要件，恐更誠實、踏實與真實。
 - ◇ 首先，有關「衡酌事件性質」部分，本件解釋原因案件純屬行政事件，自無衡酌的空間與必要。
 - ◇ 其次，有關「既有訴訟制度之功能」，若

係指「二元訴訟制度」，其功能本就是專業分流分工，以求專精化，提昇裁判品質保障人民權益。若係著眼過去行政爭訟功能不彰，而將行政事件交由普通法院審理，如今該原因亦已逐漸消失，亦乏審酌價值。

- ◇第三，有關「公益之考量」部分，公益乃由私益複雜交互影響整合而成，任何立法裁量離開公益並無存在可能，似無將既抽象又寬泛的公益，單獨列為一項要件之必要。
- ◇第四，「有關所涉訴訟案件之關聯性」，本件「假釋與否」，與法官、檢察官職權完全無涉，純屬法務部及其所屬之行政行為，而刑之執行與刑事案件之審判已然脫勾，並不必定須回溯而產生關聯性。
- ◇第五，就「司法資源說」，此更是素來不堅持或有意規避憲法意旨，最常使用又是最不具說服力的理由。為了落實憲法，究應充實「司法資源」不足之處？或以「司法資源」不足之理由，掣肘憲法而方便司法？若因普通法院組織設置之普遍性，人員較行政法院充足，就將公法事件交由普通法院審理，當形成「強者益強，弱者更弱」，後「司法資源」之理由復更具正當性，如蔚為不可逆轉之勢，行政法院終將遭到吞沒，或被排擠至可有可無之地位。可歎的是，行政法院為減輕自身負擔，亦常主張「司法資源」說，甘於自我弱化。更極端的例子，

若以司法資源的理由，而將公法性質的政治事件，一概交由人力充足的刑事庭或民事庭審理，又有何不可？若以行政法院「案件負荷量過重」，或僅以司法預算、人力等短期因素為由，而忽略人民長遠利益及切身訴訟基本權之保障，就難免再加深國家是目的，人民是手段之刻板印象。

◇第六，未來立法為解決系爭問題，是否會如釋字第653號解釋所預留的「設置特別訴訟程序」，頗值得懷疑。在監獄行刑法、行刑累進處遇條例等有關「假釋與否要件與程序」之配套法律下，看不出立法機關有需要大開大閤地比照同屬傳統特別權利關係對象之軍人或公務員，為之設立類似軍事法院或公務員懲戒委員會之司法機構。似乎亦無必要將「刑之執行爭議事件」救濟，採取類似前述智慧財產法院將「行政行為事件」與「行政司法事件」分庭處理之設計。

(3)另羅昌發大法官於本號解釋所提出之協同意見書則認為，現行制度之下，已經有行政訴訟救濟程序可茲利用，解釋文僅須確認其確屬行政訴訟救濟途徑即可；惟並不排除現制有重新加以檢視之空間。

<1>假釋委員會之決議以及法務部之核准與否，應屬機關就個別受刑人是否繼續執行自由刑之公法上具體事件所為之決定，並對受刑人直接發生法律效果之單方行政行為。受刑人是否獲得假釋，涉及其人身自

由被剝奪時間的長短，有關假釋與否的決定，性質上應屬行政處分。行政機關不予假釋的決定既然屬於行政處分，行政訴訟法又有前揭公法爭議得依該法提起行政訴訟之廣泛規定，現行法下，應無不許受刑人針對此種情形向行政法院提起訴訟之理。此種循行政訴訟程序之救濟管道，現行法下已經存在，應無待大法官予以創設。是解釋文所示，此類事件在現行制度下並無救濟制度，而必須在法律修正前以大法官解釋的創設方式，暫時使之適用行政救濟途徑的涵意，自有斟酌餘地。

〈2〉惟本席並非表示現行法毫無重新檢視的空間。換言之，縱使現行制度下應可認為受刑人可向行政法院提起訴訟，然諸如由審理效率及對當事人權益的保障等角度而言，究宜由普通法院刑事庭審理或循行政訴訟程序進行較為合適、是否應一律給予言詞審理機會、是否應納入其他配套措施等，均非不可進一步檢視。

3、有關主管機關對於未來救濟制度之研析意見，司法院秘書長 103 年 10 月 31 日秘台廳刑一字第 1030028288 號函復本院稱，因規範受刑人處遇之監獄行刑法及行刑累進處遇條例等法律，均屬法務部主管法規，該院將俟該部修正相關法規涉及受刑人之司法救濟途徑部分時，適時表示意見，並留供研議該院相關法規參考云云。而詢據法務部表示：

(1) 司法院釋字第 691 號解釋認受刑人不服不予假釋之決定暫由行政法院審理，然觀諸該決

定之性質直接牽涉刑罰是否具體實現，舉凡刑罰之執行、停止、轉向或增減均屬之（如撤銷假釋、假釋准駁、縮短刑期等），因涉及受刑人之刑期，攸關是否限制其人身自由，應屬刑事司法權之範疇；類此案件之救濟途徑，除須考量國情、案件性質及與所涉訴訟程序之關聯、即時有效之權利保護外，尚須衡酌法院組織與人員之配置、社會期待及能否解決實務重大缺失等問題，始得周全救濟途徑，俾確保受刑人訴訟權益。

(2) 該部刻正研擬監獄行刑法修正草案，業針對受刑人不服不予假釋決定，明確規定得向監獄所在地法院聲明異議，俾確保渠等訴訟權益；同時採納司法院代表之建議，增訂類似「訴願前置」程序之復審機制，以增加機關自我審查之功能，使法院得以就案件迅速且系統地進行審理。目前該修正草案刻正積極邀集相關單位進行逐條研修中。

七、受刑人因不服不予假釋之處分而提起行政爭訟之案例：

(一) 據法務部 103 年 10 月 22 日法矯字第 10301123250 號函復統計資料，截至 103 年 9 月底，受刑人不服暫緩假釋之決定而提出訴願案件計有 141 件，其中 138 件已結案（訴願決定：122 件駁回、9 件不受理、7 件撤回），3 件審議中；連同提起行政訴訟之案件觀之，目前尚無救濟成功之案例。另經彙整法務部前揭函及司法院秘書長 103 年 10 月 31 日秘台廳刑一字第 1030028288 號函所檢附之資料，自 100 年 10 月 21 日司法院釋字第 691 號解釋公布後，至 103 年 10 月 14 日止，

最高行政法院及高等行政法院受理受刑人不服
否准假釋決定，提起行政訴訟之情形，列表如下：

表 5、受刑人不服否准假釋決定，提起行政訴訟之情形

編號	法院別	案號(案件繫屬日期)	原告	被告	進行情形及救濟結果
1.	最高行政法院	101 年度 裁字第 2684 號 (101 年 11 月 02 日)	張○暉	法務部 矯正署 臺中監 獄	張○暉與法務部 矯正署臺中監獄 間假釋事件，因未 繳納裁判費，經臺 中高等行政法院 101 年度訴字第 313 號裁定駁回 其訴，原告不服提 起抗告，經最高行 政法院裁定抗告 駁回，101 年 12 月 27 日原告敗訴 確定。
2.	最高行政法院	102 年度 裁字第 1628 號 (102 年 09 月 16 日)	張○暉	法務部 矯正署 臺中監 獄	張○暉與法務部 矯正署臺中監獄 間假釋事件，收受 訴願決定書後，因 逾 2 個月之不變 期間始提起行政 訴訟，經臺中高等 行政法院 102 年 度訴字第 241 號 裁定以起訴不合 法予以駁回，原告 不服提起抗告，經 最高行政法院裁 定抗告駁回，102 年 10 月 31 日原告 敗訴確定。
3.	最高行政法院	103 年度 裁字第	蕭○文	法務部	蕭○文與法務部 間假釋事件，前經

編號	法院別	案號(案件繫屬日期)	原告	被告	進行情形及救濟結果
		1111 號 (103 年 05 月 15 日)			臺北高等行政法院實體審理後，以 102 年度訴字第 1599 號判決原告敗訴，原告不服而提起上訴，因不符律師強制代理之規定，經最高行政法院以裁定駁回其上訴確定。
4.	臺北高等行政法院	101 年度訴字第 6 號 (101 年 01 月 03 日)	梁○強	法務部 矯正署	原告撤回。
5.	臺北高等行政法院	101 年度訴字第 307 號 (101 年 02 月 24 日)	洪○祥	法務部	原告提起訴訟，因未經訴願程序，經法院駁回原告之訴後，已於 101 年 9 月 11 日確定。
6.	臺北高等行政法院	101 年度訴字第 1393 號 (101 年 09 月 05 日)	李○學	—	原告提起訴訟，因未符起訴書狀程式、未繳裁判費，經法院駁回原告之訴後，已於 101 年 11 月 9 日確定。
7.	臺北高等行政法院	101 年度訴字第 1476 號 (101 年 09 月 20 日)	高○玲	—	原告提起訴訟，因未符起訴書狀程式、未繳裁判費，經法院駁回原告之訴後，已於 101 年 12 月 21 日確定。
8.	臺北高	102 年度	張○宮	法務部	原告撤回。

編號	法院別	案號(案件繫屬日期)	原告	被告	進行情形及救濟結果
	等行政法院	訴字第133號 (102年01月23日)			
9.	臺北高等行政法院	102年度訴字第370號 (102年03月07日)	莊○仁	—	原告提起訴訟，因未符起訴書狀程式、未繳裁判費，經法院駁回原告之訴後，已於102年5月22日確定。
10.	臺北高等行政法院	102年度訴字第705號 (102年05月09日)	陳○年	—	原告提起訴訟，因未符起訴書狀程式、未繳裁判費，經法院駁回原告之訴後，已於102年7月12日確定。
11.	臺北高等行政法院	102年度訴字第865號 (102年06月06日)	顏○標	法務部	顏○標因不服法務部102年1月16日法矯字第10101238830號函，而提起訴願、行政訴訟，本案經原受訴之臺中高等行政法院以管轄錯誤為由移送於臺北高等行政法院，該院嗣以系爭函文僅係被告就原告所詢假釋及累進處遇法律適用疑義事項為說明，其性質僅為單純的事實敘述及理由說明，並不

編號	法院別	案號(案件繫屬日期)	原告	被告	進行情形及救濟結果
					因該項說明而對原告權利義務產生規制作用，即並未因而產生任何公法上法律效果，認其性質非屬行政處分，自不得據以對之提起訴願及撤銷訴訟；原訴願決定據此為不受理之決定，核無不合。爰以裁定駁回原告之訴確定。
12.	臺北高等行政法院	102 年度訴字第 1222 號 (102 年 08 月 13 日)	歐○道	法務部及法務部矯正署	原告提起訴訟，因未繳裁判費，經法院駁回原告之訴後，已於 103 年 4 月 1 日確定。
13.	臺北高等行政法院	102 年度訴字第 1791 號 (102 年 11 月 25 日)	鄭○仁	法務部	審理中。
14.	臺北高等行政法院	103 年度訴字第 250 號 (103 年 02 月 19 日)	鄭○仁	法務部	鄭○仁與法務部間假釋事件，經臺北高等行政法院實體審理後判決原告敗訴，並已於 103 年 8 月 21 日確定。
15.	臺北高等行政	103 年度訴字第	石○銘	法務部	原告撤回。

編號	法院別	案號(案件繫屬日期)	原告	被告	進行情形及救濟結果
	法院	627 號 (103 年 04 月 28 日)			
16.	臺北高等行政法院	103 年度 訴字第 644 號 (103 年 05 月 02 日)	林○偉	法務部	原告撤回。
17.	臺北高等行政法院	103 年度 訴字第 869 號 (103 年 06 月 12 日)	歐○道	法務部	原告提起訴訟，因未繳裁判費，103 年 7 月 22 日將原告之訴駁回，原告不服，103.08.22 提起抗告，同年 9 月 2 日臺北高等行政法院以抗告逾期為由駁回。
18.	臺北高等行政法院	103 年度 訴字第 899 號 (103 年 06 月 18 日)	劉○華	法務部	原告提起訴訟，因未符起訴書狀程式、未繳裁判費，經法院裁定駁回原告之訴後已確定。
19.	臺北高等行政法院	103 年度 訴字第 1310 號 (103 年 08 月 28 日)	林○輝	法務部	審理中。
20.	臺北高等行政法院	103 年度 訴字第 1466 號 (103 年	賴○榮	—	審理中。

編號	法院別	案號(案件繫屬日期)	原告	被告	進行情形及救濟結果
		09月26日)			
21.	臺中高等行政法院	102年度訴字第220號 (102年05月24日)	廖○偉	—	原告提起訴訟，因未符起訴書狀程式、未繳裁判費，經臺中高等行政法院裁定駁回後，原告未提起抗告，已於102年7月18日確定。
22.	高雄高等行政法院	102年度訴字第12號 (102年01月10日)	蘇○見	法務部 矯正署 屏東監獄	原告撤回。
23.	高雄高等行政法院	102年度訴字第350號 (102年09月18日)	蔡○龍	法務部 矯正署 澎湖監獄	原告提起訴訟，因未繳裁判費，經高雄高等行政法院裁定駁回後，已於102年12月23日確定。

(二)上開 23 件行政訴訟案件中，有 5 件係因原告撤回而終結訴訟程序，有 3 件尚在審理中，其餘 15 件爭訟之結果均為「原告之訴駁回」；其中有 13 件係由於原告起訴未符起訴書狀應具備之程式、未繳納裁判費或未經訴願程序等不合程式，或不備法定要件之程序上原因，經行政法院以裁定駁回之，僅 2 件（編號 3 及編號 14）係經法院實體審理後判決駁回原告之訴。

(三)茲將上開經行政法院為實體審理之案件，判決理由摘錄如次：

1、臺北高等行政法院102年度訴字第1599號判決
(103年3月5日)

法院認為本案兩造之爭點在於：原處分暫緩原告之假釋是否合法？有無違反比例原則、明確性原則及公民與政治權利國際公約？並判斷如下：

- (1)按「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，由行政法院審理。」司法院釋字第691號解釋著有明文。蓋假釋與否，關係受刑人得否停止徒刑之執行，涉及人身自由之限制。現行假釋制度之設計，係以受刑人累進處遇進至2級以上，懊悔向上，而與假釋要件相符者，經監獄假釋審查委員會決議後，由監獄報請法務部予以假釋（刑法第77條、監獄行刑法第81條規定參照）。是作成假釋決定之機關為法務部，而是否予以假釋，係以法務部對受刑人於監獄內所為表現，是否符合刑法及行刑累進處遇條例等相關規定而為決定。受刑人如有不服，雖得依據監獄行刑法上開規定提起申訴，惟申訴在性質上屬行政機關自我審查糾正之途徑，與得向法院請求救濟並不相當，基於憲法第16條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制度（司法院釋字第653號解釋參照）。從而受刑人不服行政機關不予假釋之決定，而請求司法救濟，自應由法院審理。然究應由何種法院審理、循何種程序解決，所須考慮因素甚多，諸如爭議案件之性質及與所涉訴訟

程序之關聯、即時有效之權利保護、法院組織及人員之配置等，其相關程序及制度之設計，有待立法為通盤考量決定之。在相關法律修正前，鑑於行政機關不予假釋之決定具有行政行為之性質，依照行政訴訟法第 2 條以下有關規定，此類爭議宜由行政法院審理，合先敘明。

(2) 經查，原告於 83 年至 87 年間因違反建築法、偽造文書、兒童及少年性交易防制條例、強姦等案件，分別經法院判決確定，並定應執行有期徒刑 10 年 6 月，於高雄監獄執行，為兩造所不爭執，並有……在卷可憑，堪信為真實。被告衡酌原告所犯強姦未遂與屢犯兒童及少年性交易防制條例等罪，犯行確屬複雜，危害被害人等（其中包含 6 名未滿 18 歲少女，當時年齡僅 15 至 17 歲不等）之身心健康及社會治安重大，且均位居主犯，部分罪行被查獲後，復另行起意，再接續同樣犯行多次，惡性非輕，被告乃審認原告懊悔程度不足，仍有繼續教化輔導之必要，而以原處分暫緩其假釋，於法並無不合。

(3) 原告雖主張其為初犯，依刑法第 77 條規定執行逾二分之一者，即得陳報假釋出獄，原告執行率已達 89%，且在監表現良好，無扣分紀錄，被告卻一再駁回原告申請假釋案，已侵害原告人身自由權，亦違反比例原則及明確性原則，更與公民與政治權利國際公約第 10 條第 3 項前段規定相悖云云。經查：

<1> 按「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」

行政程序法第 10 條定有明文。準此，行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍之內，充分考量應考量之因素，以實踐具體個案之正義，及行政的平等對待原則。從而，行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍，限於裁量之合法性而不及於裁量之妥當性。如具有高度之屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，例如國家考試之評分、學生成績之評定、計畫性政策之決定、公務員能力之評價、獨立專家委員會之判斷、專門科技事項、行政上之預測決定或風險評估等，基於尊重其不可替代、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度。其可資審查之情形包括：(1)行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。(2)法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。(3)對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。(4)行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。(5)行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。(6)行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。(7)作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。(8)行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等(司法院釋字第 382 號、第 462 號、第 553

號解釋理由參照)。

- <2>次按刑法第 77 條第 1 項規定，假釋係由監獄報請被告，得許假釋出獄，尚非由受刑人主動申請，亦非法制規範受刑人之權益。再者，假釋乃刑事司法體系為達自由刑行刑目的，所為之一種權宜性行刑措施，並非受刑人達到假釋之基本要件時，即須准予假釋出監，且除應依現行審查程序規範外，尚須考量個案犯罪情節、犯罪對社會所生之危害、在監表現、社會對其假釋有無不良觀感及對被害人補償或犯罪所得追繳情形等，並衡酌當前整體刑事政策之趨勢後，據以判斷其是否具有「悛悔實據」，始為假釋准駁之決定，俾符合社會大眾對法正義之期待，並達防衛社會安全之效。
- <3>查依卷附有關原告經法院判刑確定之刑事案件計有：強姦未遂罪、84 年 12 月間及 87 年間先後兩次犯有兒童及少年性交易防制條例之罪、建築法罪、偽造文書罪、教唆偽造文書罪等罪，……，觀諸原告所犯之犯罪事實，可知被告考量原告犯強姦未遂與屢犯犯行確屬複雜，危害被害人等(其中包含 6 名未滿 18 歲少女，當時年齡僅 15 至 17 歲不等)之身心健康及社會治安重大，且均位居主犯，部分罪行被查獲後，復另行起意，再接續同樣犯行多次，惡性非輕，須嚴評其悛悔程度，自應均列入有無「悛悔實據」之審酌事項，洵屬有據，其審酌過程於法並無違誤，且對於「悛悔」

情形之判斷亦無濫用情事、無出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊而違反一般公認之價值判斷標準、或違反法定之正當程序、判斷之組織不合法等情事，核諸上開說明，本院當尊重被告之裁量權。從而，被告於102年4月26日以原處分暫緩原告假釋，係依刑法第77條第1項授權之目的，考量應考量之因素，在法定裁量權範圍行使裁量權，尚無違反比例原則、明確性原則，及侵害原告人身自由權。原告之主張，自非可採。

2、臺北高等行政法院103年度訴字第250號判決 (103年7月3日)

- (1)按行政訴訟法第107條第3項規定：「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」次按「受刑人不服行政機關不予假釋之決定者，其救濟有待立法為遂盤考量決定之。在相關法律修正前，由行政法院審理。」司法院釋字第691號解釋著有明文。蓋假釋與否，關係受刑人得否停止徒刑之執行，涉及人身自由之限制。現行假釋制度之設計，係以受刑人累進處遇進至2級以上，悛悔向上，而與假釋要件相符者，經監獄假釋審查委員會決議後，由監獄報請被告予以假釋(刑法第77條、監獄行刑法第81條規定參照)。是作成假釋決定之機關為被告，的是否予以假釋，係以被告對受刑人於監獄內所為表現，是否符合刑法及行刑累進處遇條例等相關規定而為決定。受刑人如有不

服，雖得依據監獄行刑法上開規定提起申訴，惟申訴在性質上屬行政機關自我審查糾正之途徑，與得向法院請求救濟並不相當，基於憲法第 16 條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制度(司法院釋字第 653 號解釋參照)。從而受刑人不服行政機關不予假釋之決定，而請求司法救濟，自應由法院審理。然究應由何種法院審理、循何種程序解決，所須考慮因素甚多，諸如爭議案件之性質及與所涉訴訟程序之關聯、即時有效之權利保護、法院組織及人員之配置等，其相關程序及制度之設計，有待立法為通盤考量決定之。在相關法律修正前，鑑於行政機關不予假釋之決定具有行政行為之性質，依照行政訴訟法第 2 條以下有關規定，此類爭議宜由行政法院審理，合先敘明。

- (2) 經查，原告於 87 年 9 月間與共犯 1 人於夜間侵入民宅社區，共同持開山刀強盜被害人財物，並持刀柄敲打被害人頭部致傷(傷害部分未據告訴)；於 90 年 4 月至 6 月間，以獨自騎乘機車或由共犯騎機車搭載之方式，搶奪路人之皮包等財物共 6 件，並於拉扯間使被害人等跌倒，致身體受有骨折等傷害；於 90 年 5 月間，與共犯 2 人共同剝奪被客人之行動自由約 2 小時，逼迫被害人償還金錢；於 89 年 8 月間至 90 年 5 月間，竊取被害人所有之機車 9 部、汽車 1 部及行車執照 1 張等；以上案件經法院減刑並裁定有期徒刑 5 年確定。原告另於 92 年 9 月 15 日在泰源技

能訓練所執行刑前強制工作期間，於舍房內因細故與同房收容人發生爭執後，以毛巾勒住其頸部，並口出「給你死」等語，經管理員制止仍不罷休，致該被客人臉色發黑，沒有意識、呼吸，頭頸部、手部僵硬等狀態，經當場施以心肺復甦術，並緊急送醫急救始未發生死亡結果，而觸犯殺人未遂罪，經法院判處有期徒刑 6 年確定，與前開加重強盜等案件刑期接續執行，合計總刑期為有期徒刑 11 年，現於綠島監獄執行中等情，分別有……足稽，堪認為真實。被告衡酌原告所犯加重強盜與屢犯加重搶奪等罪，犯行確屬複雜，危害被害人等之身心健康及社會治安重大，部分罪行被查獲後，復另行起意，再接續同樣犯行多次，惡性非輕，被告乃審認原告懊悔程度不足，仍有繼續教化輔導之必要，而以原處分暫緩其假釋，於法並無不合。至於原告爭執被告訴願答辯書關於其犯罪次數之誤載，並不影響上開審核結果之認定。

(3) 原告雖主張被告應仔細審核，對事實認定、資訊不容出錯，以免失之公平公正，且訴願決定未糾正被告之不實記載，並援引司法院釋字第 691 號解釋之協同意見書、部分協同意見書以為據云云。經查：

<1> 按「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」行政程序法第 10 條定有明文。準此，行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍之內，充分考量應考量

之因素，以實踐具體個案之正義，及行政的平等對待原則。從而，行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍，限於裁量之合法性而不及於裁量之妥當性。如其有高度之屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，例如國家考試之評分、學生成績之評定、計畫性政策之決定、公務員能力之評價、獨立專家委員會之判斷、專門科技事項、行政上之預測決定或風險評估等，基於尊重其不可替代、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度。其可實審查之情形包括：(1)行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。(2)法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。(3)對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。(4)行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。(5)行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。(6)行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。(7)作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。(8)行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等(司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由參照)。

<2>次按刑法第77條第1項規定，假釋係由監獄報請被告，得許假釋出獄，尚非由受刑

人主動申請，亦非法制規範受刑人之權益。再者，假釋乃刑事司法體系為達自由刑行刑目的，所為之一種權宜性行刑措施，並非受刑人達到假釋之基本要件時，即須准予假釋出監，且除應依現行審查程序規範外，尚須考量個案犯罪情節、犯罪對社會所生之危害、在監表現、社會對其假釋有無不良觀感及對被害人補償或犯罪所得追繳情形等，並衡酌當前整體刑事政策之趨勢後，據以判斷其是否具有「悛悔實據」，始為假釋准駁之決定，俾符合社會大眾對法正義之期待，並達防衛社會安全之效。

〈3〉查原告有竊盜、贓物等前科，復於 87 年 9 月間犯加重強盜案件，經法院判處有期徒刑 3 年 8 月確定；90 年 4 月至 6 月間犯加重搶奪案件，經法院判處有期徒刑 1 年 6 月確定；90 年 5 月間犯妨害自由案件，經法院判處有期徒刑 4 月確定；89 年至 90 年間再犯竊盜案件，經法院判處有期徒刑 2 年 6 月及刑前強制工作 3 年確定；92 年 9 月 15 日在執行刑前強制工作期間，再犯殺人未遂罪，經法院判處有期徒刑 6 年確定，與前開加重強盜等案件刑期接續執行，合計總刑期為有期徒刑 11 年，迄今未與任何被害人達成和解或對其賠償，已如上述，足見被告惡性非輕，顯有恣意侵害他人所有財產之習慣，致被害人數眾多，危害社會治安甚鉅。被告訴願答辯書雖有誤載被告之犯罪前科紀錄之情事，即所犯

搶奪罪為 20 件(應為 6 件)，強盜罪為 4 件(應為 1 件)，然此僅為訴願程序中被告陳述意見之答辯，原告之犯罪前科紀錄如何不因此誤載而受影響，仍應以其實際犯罪前科紀錄資料為據，且本件訴願決定亦未據此誤載之資料作成決定，自不生對原處分審核結果之認定造成影響。且原告於 94 年、96 年間與其他收容人發生口角進而互毆計各 1 次、96 年情緒不穩而踹舍房門 1 次、96 年不服從命令未依規定作息 1 次、101 年私藏違禁物品(打火機)1 次，違規共計 5 次，亦有泰源技能訓練所 94 年至 101 年之收容人獎懲報告表 5 張附卷可稽(見原處分卷第 34-38 頁)，以上自均應列入有無「懊悔實據」之審酌事項，被告須嚴評其懊悔程度，洵屬有據，則原處分認原告懊悔程度不足，仍有繼續教化必要，作成暫緩假釋之審核結果，並無不合，其審酌過程於法並無違誤；且對於「懊悔」情形之判斷亦無濫用情事、無出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊而違反一般公認之價值判斷標準、或違反法定之正當程序、判斷之組織不合法等情事，核諸上開說明，本院當尊重被告之裁量權。從而，被告於 102 年 11 月 29 日以原處分暫緩原告假釋，係依刑法第 77 條第 1 項授權之目的，考量應考量之因素，在法定裁量權範圍行使裁量權，未失公平公正，亦無違反比例原則、明確性原則。原告主張被告認定事實嚴重錯誤，已失公平公正，其前科件數之誤載

影響訴願決定之准駁，據以請求撤銷訴願決定及原處分，顯無理由，自非可採。

八、針對教誨師進行之書面訪查：

為瞭解受刑人於監獄假釋審查所面臨之問題及獄中相關教誨處遇情形，本院撰擬相關問題函請法務部矯正署交由臺北監獄等 12 所監獄之教誨師填答，進行書面訪查，並回收、彙整書面答復資料。訪查結果分敘如下。

(一)基礎背景資料部分：

- 1、本項書面訪查係抽樣以法務部矯正署臺北監獄、桃園女子監獄、新竹監獄、臺中監獄、彰化監獄、雲林第二監獄、嘉義監獄、臺南監獄、高雄監獄、屏東監獄、花蓮監獄及宜蘭監獄共 12 所監獄之現職教誨師為對象，各該監獄教誨師之編制人數、現職員額及實際填答人數詳如下表所示：

	編制人數	現職員額 ³⁰	承辦假釋業務 (實際填答)人數
臺北監獄	21	20	17
桃園女子監獄	5	5	3
新竹監獄	8	8	5
臺中監獄	22	22	15
彰化監獄	11	11	6
雲林第二監獄	6	6	4
嘉義監獄	9	9	6
臺南監獄	18	18	17
高雄監獄	9	9	4
屏東監獄	8	8	6
花蓮監獄	8	7	7
宜蘭監獄	9	8	8

³⁰ 由於法務部矯正署於 103 年 11 月 3 日進行教誨師通案調動，故此所列之現職員額與該署先前函復本院人數（表 2 所示之人數）略有差異。

總計	134	131	98
----	-----	-----	----

2、上開填答之 98 名教誨師當中，依擔任教誨師職務之年資區分，未滿 3 年者計有 34 人，3 年以上 6 年未滿者 22 人，6 年以上者共 40 人，分別占受訪總人數之 34.7%、22.4%及 40.8%，詳細情形列如下表。

	未滿3年	3年以上6年未滿	6年以上	其他(未填答)
臺北監獄	7	4	4	2
桃園女子監獄	1	1	1	-
新竹監獄	3	2	0	-
臺中監獄	3	3	9	-
彰化監獄	2	2	2	-
雲林第二監獄	0	2	2	-
嘉義監獄	0	2	4	-
臺南監獄	3	3	11	-
高雄監獄	3	1	0	-
屏東監獄	4	0	2	-
花蓮監獄	3	1	3	-
宜蘭監獄	5	1	2	-
總計	34	22	40	2

(二)有關平時教誨業務方面：

1、在目前任職之監獄，每月平均負責多少名受刑人之教化工作部分，依受訪之教誨師填答之數目，以每 100 名受刑人為一區間作歸納³¹，結果如下表所示，其中每月須負責 300 名以上受刑人者合計達 75 人，占受訪教誨師之 76.5%。

	未足100名	100名以上未足200名	200名以上未足300名	300名以上未足400名	400名以上未足500名	500名以上	其他

³¹ 遇有橫跨區間者，則以所答數目中間值計算。

臺北監獄	2	4	1	5	2	3	-
桃園女子監獄	0	0	0	0	3	0	-
新竹監獄	0	0	0	0	4	1	-
臺中監獄	0	0	1	2	2	10	-
彰化監獄	0	0	2	0	3	1	-
雲林第二監獄	0	0	0	1	3	0	-
嘉義監獄	0	0	0	0	0	5	1
臺南監獄	2	1	2	3	4	2	3
高雄監獄	0	0	0	1	0	3	-
屏東監獄	0	0	0	0	0	6	-
花蓮監獄	0	2	1	2	2	0	-
宜蘭監獄	0	0	1	2	1	4	-
總計	4	7	8	16	24	35	4

2、關於「針對單一受刑人的個別教誨，每一次進行大約多長時間」問題，大部分都在30分鐘以下，其中填答未足10分鐘者，有32人，占受訪人數之32.7%。

	未足10分鐘	10分鐘以上 30分鐘以下	逾30分	其他
臺北監獄	6	10	0	1
桃園女子監獄	0	3	0	-
新竹監獄	5	0	0	-
臺中監獄	3	10	1	1
彰化監獄	3	3	0	-
雲林第二監獄	0	3	0	1
嘉義監獄	0	5	1	-
臺南監獄	5	8	0	4
高雄監獄	3	0	1	-
屏東監獄	2	4	0	-
花蓮監獄	1	6	0	-
宜蘭監獄	4	3	1	-
總計	32	55	4	7

3、關於同一受刑人再次接受教誨師教誨之間隔時間乙節，大部分之填答區間落在「1 個月至 2 個月」(計有 36 人)，及「2 個月至 3 個月」(計有 39 人)。

	未足1月	1月至2月	2月至3月	逾3個月	其他
臺北監獄	0	4	12	0	1
桃園女子監獄	0	0	3	0	-
新竹監獄	5	0	0	0	-
臺中監獄	3	10	1	0	1
彰化監獄	0	6	0	0	-
雲林第二監獄	0	0	4	0	-
嘉義監獄	0	0	0	0	6 ³²
臺南監獄	0	1	12	0	4
高雄監獄	0	4	0	0	-
屏東監獄	0	3	3	0	-
花蓮監獄	0	5	1	1	-
宜蘭監獄	1	3	3	0	1
總計	9	36	39	1	13

4、12 所受訪教誨師所屬之監獄，均有在教誨師之外，另行延聘教誨志工，以輔助教化輔導工作，教誨師對於延聘教誨志工對於教化業務是否具有正面成效之看法，普遍皆持肯定之態度，僅少數受訪教誨師認為無助益或表示不清楚，詳如下表所示。

	有助益	無助益	不清楚	其他
臺北監獄	15	1	1	-
桃園女子監獄	2	0	1	-
新竹監獄	5	0	0	-
臺中監獄	15	0	0	-
彰化監獄	6	0	0	-
雲林第二監獄	4	0	0	-
嘉義監獄	6	0	0	-
臺南監獄	16	0	0	1

³² 均填寫 1 至 3 月。

高雄監獄	4	0	0	-
屏東監獄	4	1	1	-
花蓮監獄	7	0	0	-
宜蘭監獄	7	0	0	1
總計	89	2	3	2

5、有關以目前之教誨案量及頻率，教誨師是否能充分瞭解所負責教誨之受刑人在獄中之具體表現及懊悔程度部分，依受訪教誨師自評瞭解之受刑人多寡比例，列如下表。在 98 位受訪教誨師當中，勾選「充分瞭解每位受教誨受刑人狀況」者有 1 位，勾選「瞭解大多數受教誨受刑人狀況」者為 40 位，勾選「瞭解一部分受教誨受刑人狀況」者計 50 位，勾選「僅瞭解少數受教誨受刑人狀況」者為 3 位。整體而言，受訪教誨師以勾選「瞭解大多數受刑人」與「瞭解一部分受刑人」為大宗，共計 90 人，其中勾選後者（「瞭解一部分受刑人」）又較勾選前者（「瞭解大多數受刑人」）多 10 人。

	每位	大多數	一部分	少數	其他
臺北監獄	0	9	8	0	0
桃園女子監獄	0	1	2	0	0
新竹監獄	0	4	1	0	0
臺中監獄	0	5	10	0	0
彰化監獄	0	3	3	0	0
雲林第二監獄	1	1	1	1	0
嘉義監獄	0	5	1	0	0
臺南監獄	0	5	9	1	2
高雄監獄	0	0	4	0	0
屏東監獄	0	2	2	1	1
花蓮監獄	0	2	5	0	0
宜蘭監獄	0	3	4	0	1
總計	1	40	50	3	4

6、有關欲完全而充分瞭解受刑人狀況，實務上最常面臨問題為何，受訪教誨師之填答以「教誨

人力不足」、「業務繁重」與「受刑人不願坦白」為大宗，詳細統計情形列如下表³³。

	教誨人力不足	業務繁重	受刑人不願坦白	其他	未填寫
臺北監獄	6	2	4	3	2
桃園女子監獄	0	1	0	0	2
新竹監獄	2	0.5	1.5	0	1
臺中監獄	1	6.5	3	1.5	3
彰化監獄	5	0.5	0.5	0	0
雲林第二監獄	0.5	0.5	1	0	2
嘉義監獄	2	2	0	0	2
臺南監獄	2.5	7	0.5	3	4
高雄監獄	3	1	0	0	0
屏東監獄	1	2	1	1	1
花蓮監獄	2	2	0.5	1.5	1
宜蘭監獄	2.8	3.8	0.3	0	1
總計	27.8	28.8	12.3	10	19

7、關於受訪教誨師對於現行監獄對受刑人之教誨頻率之評價意見，勾選「略嫌不足」者有 37 人（占 37.8%），屬最多，其次為勾選「尚稱充足」者計 28 人（占 28.6%），再次為勾選「嚴重不足」者共 22 人（占 22.4%），另有 7 人認為「相當充足」（占 7.1%）。

	相當充足	尚稱充足	略嫌不足	嚴重不足	其他
臺北監獄	3	8	4	2	-
桃園女子監獄	0	1	1	0	1
新竹監獄	0	1	1	1	2
臺中監獄	0	5	10	0	-
彰化監獄	0	1	2	3	-
雲林第二監獄	0	1	1	2	-

³³ 為統計之便，若同一受訪者同時填答 2 類，則各以 0.5 計；同時填答 3 類者，則各以 0.3 計入。

嘉義監獄	0	4	1	1	-
臺南監獄	1	3	7	6	-
高雄監獄	0	0	1	3	-
屏東監獄	1	1	2	1	1
花蓮監獄	2	1	3	1	-
宜蘭監獄	0	2	4	2	-
總計	7	28	37	22	4

(三)有關參與假釋審查流程之相關經驗部分：

1、在受訪之 98 名教誨師當中，計有 89 位（九成以上）教誨師均曾有出席任職監獄之假釋審查委員會的經驗，絕大多數曾參與監獄假釋審查委員會之教誨師均表示，於假釋審查委員會議中，皆由教誨師逐案報告關於該次提報假釋審查之受刑人之考核情形。

	受訪總人數	曾參與假審會(勾選有逐案報告)	未曾參與假審會	其他(未填答)
臺北監獄	17	16 (13)	3	-
桃園女子監獄	3	3 (3)	0	-
新竹監獄	5	4 (4)	0	1
臺中監獄	15	14 (14)	1	-
彰化監獄	6	6 (6)	0	-
雲林第二監獄	4	4 (4)	0	-
嘉義監獄	6	6 (6)	0	-
臺南監獄	17	14 (13)	3	-
高雄監獄	4	3 (3)	0	1
屏東監獄	6	5 (5)	0	1
花蓮監獄	7	7 (7)	0	-
宜蘭監獄	8	7 (7)	1	-
總計	98	89 (86)	6	3

2、受訪教誨師印象中，監獄假釋審查委員會每次開會討論之案件數約略情形，以 100 件為區間，統計如下表。除桃園女子監獄尚難看出實際情形外，新竹、花蓮、宜蘭 3 所監獄每次審

查之案件量在 100 件以內；彰化、嘉義、高雄、屏東及雲林第二監獄，每次審查之案件量約在 100 至 200 件之間；每次審查案件量約在 200 至 300 件者則包括臺北、臺中及臺南 3 所監獄。

	未達 100件	100~ 200件	200~ 300件	300~ 400件	逾400 件	其他
臺北監獄	1	0	10	1	0	5
桃園女子監獄	1	0	0	0	0	2
新竹監獄	4	0	0	0	0	1
臺中監獄	0	0	8	5	0	2
彰化監獄	0	6	0	0	0	0
雲林第二監獄	0	3	0	0	0	1
嘉義監獄	0	6	0	0	0	0
臺南監獄	1	4	8	1	0	3
高雄監獄	0	2	0	0	0	2
屏東監獄	0	5	0	0	0	1
花蓮監獄	6	0	0	0	0	1
宜蘭監獄	5	0	0	0	0	2
總計	18	26	26	7	0	20

3、關於「是否曾經有受刑人請教誨師於假釋審查委員會議中，代為表達確實悔改情形或期盼通過假釋之意見」，訪查結果顯示：

	經常	偶爾	極少數	無	其他
臺北監獄	8	5	1	0	3
桃園女子監獄	0	1	1	0	1
新竹監獄	0	4	0	0	1
臺中監獄	5	7	2	0	1
彰化監獄	2	1	3	0	-
雲林第二監獄	4	0	0	0	-
嘉義監獄	0	1	1	4	-
臺南監獄	3	7	2	1	4
高雄監獄	2	0	1	0	1
屏東監獄	1	1	2	0	2
花蓮監獄	4	3	0	0	-
宜蘭監獄	6	0	1	0	1

	經常	偶爾	極少數	無	其他
總計	35	30	14	5	14

4、關於教誨師所發表意見，對於監獄所為之假釋通過與否決定是否具有重要影響力乙節，大部分受訪之教誨師傾向認為，渠等於假釋審查會議中所發表之意見內容，並未受到假釋審查委員之完全採納，惟會受到重視，並為審查決定之重要參考。

	是，假審會幾乎完全尊重教誨師之意見	是，意見受到審查委員之重視，並為審查決定之重要參考	否，教誨師之考核意見僅供參考，與假審會之審查結果間通常不具有常態關聯性	其他
臺北監獄	1	11	3	2
桃園女子監獄	0	3	0	-
新竹監獄	0	4	1	-
臺中監獄	0	14	0	1
彰化監獄	0	3	3	-
雲林第二監獄	0	2	2	-
嘉義監獄	0	6	0	-
臺南監獄	0	12	2	3
高雄監獄	0	3	0	1
屏東監獄	0	4	1	1
花蓮監獄	0	6	1	-
宜蘭監獄	4	1	1	2
總計	5	69	14	10

5、關於各監獄假釋審查委員會開會過程中，有無實際運用相關視訊設備，讓受刑人以視訊面談之方式陳述意見乙節，依受訪教誨師所勾選之頻率觀之，「經常」使用者包括：臺中監獄、彰化監獄、雲林第二監獄、嘉義監獄、臺南監獄、高雄監獄、屏東監獄及花蓮監獄。至於臺北監獄、桃園女子監獄、新竹監獄及宜蘭監獄，則是「偶爾」會利用視訊設備，讓受刑人以視訊

面談之方式陳述意見。

	經常	偶爾	極少數	無	其他
臺北監獄	0	14	1	0	2
桃園女子監獄	0	3	0	0	-
新竹監獄	0	4	0	0	1
臺中監獄	12	1	1	1	-
彰化監獄	6	0	0	0	-
雲林第二監獄	4	0	0	0	-
嘉義監獄	5	0	1	0	-
臺南監獄	10	2	0	0	5
高雄監獄	3	0	0	0	1
屏東監獄	5	0	0	0	1
花蓮監獄	7	0	0	0	-
宜蘭監獄	0	4	1	1	2
總計	52	28	4	2	12

6、有關受訪教誨師是否曾有向受刑人轉知其假釋未獲核准之消息，以及教誨師對於該等假釋未獲核准之受刑人，是否都能清楚掌握未獲核准之具體理由，並向受刑人轉達乙節，計有 91 位受訪之教誨師均曾有向受刑人轉知假釋案未獲核准之經驗，其中大部分之教誨師（合計 69 位，占 91 位之 75.8%）認為其可以完全掌握未獲核准之理由，並向受刑人轉達；另有 20 位教誨師則是認為，對於絕大部分案件可以知道理由，並為轉達。而值得注意者，在臺南、高雄、屏東及宜蘭等 4 所監獄，均有相當比例之教誨師勾填「絕大部分可以知道理由」，甚至亦有較勾填「完全可以掌握」為多者，如屏東監獄。

	曾轉知	完全可以掌握未准之理由	絕大部分可以知道理由	幾乎都只知道結果，不明白理由	未曾轉知	其他
臺北監獄	14	11	2	1	1	2
桃園女子	3	2	1	0	0	-

監獄						
新竹監獄	5	5	0	0	0	-
臺中監獄	15	11	3	0	0	-
彰化監獄	6	6	0	0	0	-
雲林第二監獄	4	4	0	0	0	-
嘉義監獄	6	6	0	0	0	-
臺南監獄	14	10	5	1	1	2
高雄監獄	4	2	1	0	0	-
屏東監獄	6	2	4	0	0	-
花蓮監獄	7	6	1	0	0	-
宜蘭監獄	7	4	3	0	1	-
總計	91	69	20	2	3	4

7、有關「100年10月21日公布之司法院釋字第691號解釋，已容許受刑人不服行政機關不予假釋之決定，得循行政爭訟途徑（訴願、行政訴訟）請求救濟」此一訊息，絕大多數受訪之教誨師（計93位）均表示知悉；惟宜蘭監獄仍有1位教誨師表示並不清楚。

8、關於被詢及「您認為受刑人不服假釋決定時，對受刑人而言循行政爭訟途徑或由普通刑事法院審理，何者是比較便捷的救濟途徑？」，受訪教誨師中有55.1%（54位）認為是行政爭訟，8.2%（8位）教誨師認為應由普通刑事法院審理較便捷，亦有高達29.6%（29位）之受訪者表示不清楚。

	行政爭訟	普通刑事 法院審理	不清楚	其他
臺北監獄	9	1	5	2
桃園女子監獄	1	0	2	-
新竹監獄	5	0	0	-
臺中監獄	10	3	2	-
彰化監獄	3	0	3	-

雲林第二監獄	0	2	2	-
嘉義監獄	5	1	0	-
臺南監獄	7	1	7	2 ³⁴
高雄監獄	3	0	1	-
屏東監獄	2	0	4	-
花蓮監獄	7	0	0	-
宜蘭監獄	2	0	3	3
總計	54	8	29	7

- 9、有關目前大部分的受刑人，於得知自己假釋未獲通過時，多未提起救濟，主要原因為何乙節，大部分教誨師認為，係由於「經轉達後多能心服口服」，然亦有部分教誨師認為係因「救濟不一定能改變結果，卻得擔心可能因提起爭訟而遭受較不利之對待」或「欠缺相關專業知識，又無資力聘請律師」所致，詳細情形如下表所示³⁵。

	經轉達後多能心服口服	並不瞭解救濟管道，故無從利用	欠缺相關專業知識，又無資力聘請律師	救濟不一定能改變結果，卻得擔心可能因提起爭訟而遭受較不利之對待	其他
臺北監獄	11	0	1	3	2
桃園女子監獄	3	0	0	0	-
新竹監獄	4	0	0	1	-
臺中監獄	12	0	0	3	-
彰化監獄	3	0	0	1	2
雲林第二監獄	3	0	0	0	1
嘉義監獄	6	0	0	0	-

³⁴ 1份未填答，1份認為不應賦予任何救濟途徑。

³⁵ 此處為統計之便，若同一受訪者同時勾填2項，則各以0.5計；如同時勾填3項原因者，則各以0.3計入。

臺南監獄	9.5	0	0	2.5	5
高雄監獄	2.3	0	1.3	0.3	-
屏東監獄	1.3	0	2.3	0.3	2
花蓮監獄	5	0	0	2	-
宜蘭監獄	2.5	0	0	5.5	-
總計	62.6	0	4.6	18.6	12

10、有關目前監獄之假釋審查，是否已做到客觀、公平、合理，有高達 82.7%（共計 81 位）之受訪教誨師均持肯定看法，持否定見解者有 7 位，與另外 10 位對此問題未置可否者合計共占 17.3%。

	是	否	其他
臺北監獄	12	1	4
桃園女子監獄	3	0	0
新竹監獄	5	0	0
臺中監獄	14	1	0
彰化監獄	5	0	1
雲林第二監獄	4	0	0
嘉義監獄	6	0	0
臺南監獄	11	2	4
高雄監獄	1	3	0
屏東監獄	6	0	0
花蓮監獄	7	0	0
宜蘭監獄	7	0	1
總計	81	7	10

（四）其他：對於「目前監獄教化業務亟待改善者為何？」此一開放式問題，主要被反應之意見依次為：人力不足、業務繁雜、陞遷管道及專業加給等項。

九、法務部矯正署就本院書面詢問事項之答復說明³⁶：

（一）現行假釋審查委員會成員包含內兼委員與外聘委員兩類，並經由出席委員過半數決議通過假釋

³⁶ 案經該署於 103 年 11 月 28 日以法矯署教字第 10301816880 號函復到院。

提報案。於會議中如何確認委員已充分表達其意見，特別是外聘委員專業學識如何藉溝通充分展現？又因外聘委員平日不與受刑人接觸，固然能藉此確保其獨立性，惟其未如內兼委員熟悉受刑人個性與監獄內部事務，如雙方意見不一，究應如何協調？

- 1、現行假釋審查委員會議之運作，囿於各機關案件量不一及開會時間有限，原則上先由各教區教誨師就考核情形提出報告，並由委員針對准駁決議較無爭議之個案，直接投票表決，然如係准駁較難決定、視訊面談或委員質疑之個案，則進行詳細討論，由委員就個人專業學識充分表達意見，最後以不記名投票，議決是否通過陳報假釋。
- 2、倘有內兼與外聘委員雙方意見不一之情況，基本上內兼委員（教化、戒護業務主管）或列席教誨師除就受刑人實際考核情形及監獄可能面臨之難處，進一步說明或報告外，並分析類似個案以往辦理之經驗，供外聘委員參考；惟如外聘委員仍堅持其意見，機關自當尊重，並就會議投票決議結果，據以辦理後續事宜。

(二)依行刑累進處遇條例第 75 條規定：「第 1 級受刑人合於法定假釋之規定者，應速報請假釋。」，同條例第 76 條規定：「第 2 級受刑人已適於社會生活，而合於法定假釋之規定者，得報請假釋。」依此規定，各監獄對於第 1 級與第 2 級受刑人之提報假釋裁量權似有差異，於假釋審查實務上，是否亦有區別？

按現行假釋法定要件，除須符合刑法第 77 條刑期逾二分之一或三分之二規定外，其累進處

遇級別亦須符合監獄行刑法第 81 條、行刑累進處遇條例第 75 條、第 76 條規定，達第 2 級以上，另其累進處遇成績分數尚須符合行刑累進處遇條例施行細則第 57 條規定，最近 3 個月內教化、作業、操行各項分數，均應在 3 分以上；現行實務運作，無論係第 1 級或第 2 級受刑人，只要符合提報假釋之各項法定要件，教誨師悉循行政流程提請假釋審查委員會議審議，因此，目前假釋審查實務，各監獄對於第 1 級與第 2 級受刑人提報假釋之裁量權，並無區別，僅受辦理假釋應行注意事項第 13 點前段規定：「假釋事件駁回，逾四個月後始得再行報請假釋。」之限制。

(三)目前各監獄是否均已設有視訊設備？實務上，受刑人得否主動申請於假釋審查委員會開會時，以視訊面談之方式陳述意見？倘依受刑人申請賦予陳述意見之機會，於實務運作上有無窒礙？

1、目前各監獄均設有視訊設備，除作為假釋審查委員會議面談視訊之用外，亦作為受刑人家屬遠距接見之用。至於視訊面談之對象，實務運作上，或由受刑人自行循報告流程申請，或由機關各教區教誨師提報人選，並經教化科討論決定之，使渠等得於假釋審查委員會開會時，向委員陳述意見或回應委員之提問。

2、由於實務運作藉視訊面談讓受刑人陳述意見之機制，已行之有年，因此，依受刑人申請賦予陳述意見之機會，在實務運作上應無窒礙，惟申請人數可能須加以限制，以避免案件數量太多致影響會議進行之期程。

(四)關於各監獄假釋審查作業之進行，法務部相關之督導、考核機制為何？

- 1、依法務部矯正署組織法第1條規定：「法務部為規劃矯正政策，並指揮、監督全國矯正機關(構)執行矯正事務，特設矯正署。」因此，法務部矯正署針對各監獄業務辦理，負有督導、考核之責，平時除就須統一規範之事宜通函各機關配合辦理外，並不定時就業務推動及實務適用疑義，召開會議研商，以提昇效率，並獲一致作法。
- 2、至於各監獄假釋審查作業之督導、考核機制，可分為平時考核及年終評比。由於是項業務辦理結果，均由假釋審查會議紀錄節本、提報假釋審查委員會決議未通過陳報假釋主要理由及假釋報告表等加以呈現，因此，各承辦人就假釋案件進行書面審核時，如發現資料不齊全或相關事實無法確認時，即透過電話聯繫，責成機關釐清或確認，並納入平時考核之記點，同時作為機關年終評比機關教化輔導考核分數之基礎；另，年終評比，則參酌機關該年度特殊績效之報告，並配合平時考核之結果，決定機關該年度所獲分數及考評等第。

(五)依法務部提供近5年假釋核准情形統計數據觀之，該部對於監獄陳報假釋人數之核准率在62.8%至81.8%之間，換言之，受刑人通過假釋審查委員會之審查後，仍有18%至37%之比例未能獲得假釋。由法務部矯正署變更專業委員會所為決議者須否踐行何等調查或審議程序？倘僅經書面審查即得逕行變更，其正當性基礎何在？或於程序上有無相關機制得以確保或強化相關決定之公平、公正？

- 1、觀諸各國假釋審查機制，約可分為三種。第一

種：委員會審查制，如美國與英國之假釋審查委員會(Parole Board)等屬之；第二種：法院審查制，如中華人民共和國之中級人民法院，德國及法國之刑罰執行法庭等均屬之；第三種：兼具委員會性質之行政機關審查制，如日本由地方更生保護委員會之行政官署審查，而我國乃採二階段之審查，先有監獄假釋審查委員會之初審通過，再由法務部授權矯正署負責最終審查、核准。因此，目前假釋案件內部審查程序，係由本部矯正署承辦人就假釋審查委員會議決議未通過陳報之假釋案件，予以函復准予備查，並針對決議通過陳報之假釋案件，基於「犯行情節」、「在監行狀」、「再犯風險」及「社會觀感」等四大審酌面向，進行書面審核，視實際需要，電請執行機關釐清或確認相關資料，經綜合研判後，循公文行政流程陳送署長核示，始為假釋准駁之最終決定。

- 2、再者，刑法第 77 條第 1 項規定：「受徒刑之執行而有悛悔實據者，……，由監獄報請法務部，得許假釋出獄。」故假釋最終決定機關係法務部，尚非監獄假釋審查委員會；因此，法務部自當基於國家整體刑事政策之考量，衡酌整體犯罪之趨勢及治安之良窳，並評估再犯可能性，同時考量社會對個案假釋之觀感，授權矯正署本於四大審酌面向，經審酌研判後，始為假釋准駁之最終決定，以確保國家刑罰妥適、公平地執行。
- 3、該部刻正進行 103 年第三代獄政系統再造工程，除針對受刑人身分簿予以電子化外，並將假釋審核無紙化，預計在 105 年 2 月所有矯正

機關將全部上線後，即可進行資料蒐集，逐步建立完整資料庫，並將假釋審核相對參考原則指標化及圖表化，以作為假釋審核時之參考；未來希就蒐集之大量資料，邀集專家者進行研究與測試，期能發展出本土化之假釋審核預測量表，俾使假釋審核機制更臻客觀、公平、公正。

(六)依法務部 103 年 10 月 22 日法矯字第 10301123250 號函復資料略謂：該部刻正研擬監獄行刑法修正草案，業針對受刑人不服不予假釋決定，明確規定得向監獄所在地法院聲明異議，俾確保渠等訴訟權益；同時採納司法院代表之建議，增訂類似「訴願前置」程序之復審機制，以增加機關自我審查之功能等語。其中關於聲明異議前之「復審」程序，為現行刑事訴訟法第 484 條所無，目前制度設計上係擬由法務部或何機關管轄？又此等設計是否確能發揮自我審查之功效？對於受刑人權益之保障，是否屬正面有益？

- 1、鑒於司法院釋字第 691 號解釋意旨，認依刑法第 77 條第 1 項、監獄行刑法第 81 條第 1 項及行刑累進處遇條例第 75 條、第 76 條規定，作成假釋決定之機關為法務部，從而受刑人不服法務部不予假釋之決定，而請求司法救濟，自應由法院審理，以符合憲法第 16 條保障人民依法定程序提起訴訟及受公平審判之權利意旨。
- 2、至訴訟救濟應循之審級、程序及相關要件，應由立法機關衡量訴訟案件之種類、性質、訴訟政策目的，以及訴訟制度之功能等因素，以法律為正當合理之規定，倘其規範內容合乎保障人民訴訟權之意旨，且有其必要性者，即與憲

法所保障之訴訟權無違（司法院釋字第 393 號、第 396 號、第 418 號、第 442 號、第 591 號解釋參照）。是以，為增加機關自我審查之功能，監獄行刑法修正草案爰增列規定，針對受刑人不服法務部暫緩假釋之決定，得向法務部提起復審，並於法務部設復審審議小組處理復審事件，因該小組之組成涉及提起復審人之權益，為確保決議之客觀性，故研擬規定由機關代表、專家學者或社會公正人士共同參與組成，以避免外界質疑審議結果之公正性。另，鑑於假釋制度之設計，係針對有悛悔實據之受刑人予以附條件提早出獄，本質屬刑罰執行方式之改變，仍與刑罰權之具體實現具有不可分離之關係，亦屬刑事執行之一環，故對於受刑人不服復審審議小組所為決定，在訴訟救濟方面，採向法院聲明異議之方式，並準用刑事訴訟法相關規定。

- 3、揆諸前開說明，確符憲法保障訴訟權之意旨，亦與司法院釋字第 691 號解釋意旨無違。又前開監獄行刑法修正草案規定之復審審議小組制度，其委員之組成，已囊括專家學者或社會公正人士，當能確保復審審議小組決議之客觀性，草案並就復審審議小組開會須出席之人數、會議程序、表決方式、作成決定之期限、復審審議小組委員之迴避、委員因故出缺後之處理方式及繼任委員之任期等相關事項，均詳予規定，當有助於發揮自我審查之功效，亦對受刑人權益之保障，具有正面效益。

(七)關於受刑人不服不予假釋決定之「訴訟救濟」途徑，於 100 年 10 月 21 日後，是否曾對受刑人辦

理宣導講習或對教誨師提供在職訓練課程，使受刑人或教誨師瞭解正確救濟途徑？又如受刑人不服訴願決定，欲提起訴訟，卻不瞭解相關訴訟應具備程式時，是否提供諮詢管道？

1、100年10月21日司法院大法官會議作成釋字第691號解釋後，該部為周延相關程序，分別以101年5月31日法矯字第10103002520號函及101年6月28日法授矯字第10103005130號函，明確假釋辦理之相關規範，並於每年教化主管及初任教化人員在職訓練之研習班，安排訴願相關課程，期能強化矯正人員訴願及行政訴訟相關之專業素養，以提供受刑人訴訟救濟之輔導與協助。

2、現行運作實務，各機關須製作「受刑人陳報假釋相關程序說明書」附於教誨紀錄表內，由教誨師於受刑人新收配業、累進處遇進2級及不予假釋決定時予以詳加說明，並經受刑人簽名確認。如受刑人不服不予假釋決定，欲提起訴願，或不服訴願決定，欲提起訴訟，有任何訴訟相關疑問，均得主動向教誨師諮詢。

十、本院諮詢此領域之相關專家學者意見：

本院就假釋制度相關議題舉辦諮詢會議，邀請對假釋審核流程及行政爭訟具有相當研究或富實務經驗之專家學者到院，提供專業意見，與會人士包括法官、律師及從事教職之學者等計6位專家，提供渠等之寶貴意見，摘要如次：

(一)法律實務界專家劉○○

1、假釋的核心問題應當就是受刑人與社會相容性的程度問題，日本用「社會觀感」4個字描述。而懊悔實據，由社會的角度觀察，指的是受刑

人再犯可能性已明顯降低，社會能接受他再度參與社會活動。

- 2、假釋在學理上或實務上不論把它定性為恩典或權利，在司法院釋字第 691 號解釋之後，實然面已認定對於法務部所作出否准假釋之行政行為，可請求司法救濟，並應由法院審理。而司法救濟程序，採訴訟程序，當事人雙方經由言詞辯論程序而為實體裁判，或者採聲明異議程序。兩者在保障的實質程度、範圍以及直接或附帶司法審查，仍有極大的差異性存在。
- 3、刑事訴訟與行政訴訟各有專業與專長，刑事庭對於犯罪事實與刑事法律的適用為其專業的核心與專長。而行政法院對於行政機關所作出的行政行為進行合法性的司法審查，為其專業及專長。所以如果如司法院釋字第 691 號解釋理由，將否准假釋定性，為行政機關所作出的行政行為的話，對於其進行司法審查，應當較符合有效的保障訴訟權，而且現在各地方法院也設置有地方行政訴訟庭可以受理訴訟，倘相關案件之審理遇有提解人犯之需求，行政法院在組織上或人力上應當並無困難。在相關法律修正前，由行政法院審理，實務上其可行性及有效性應該已經具備。換言之，不服不予假釋之司法救濟途徑，走行政訴訟程序毋寧是可以更動最少的。
- 4、至於目前修法中擬增設之復審程序（即未來不服法務部暫緩假釋的決定，先向法務部提起復審，倘未獲救濟，再向法院聲明異議），性質上仍屬於事後的行政救濟程序，稱之為自我審查。其制度類似於訴願程序之設計，但又與訴

願機關是上級機關的設計原則不同。似乎事後要比事前慎重，那為何不事前慎重？如果法務部要設立復審委員會，是否應考量在事前（行政決定作成前之階段）即為處理，以降低社會成本？

5、關於監獄設假釋審查委員會是否有迴避制度的適用？監獄組織通則第20條規定：「監獄設假釋審查委員會，置委員7人至11人，除典獄長、教化科科長、戒護科科長為當然委員外，其餘委員由典獄長報請監督機關核准後，延聘心理、教育、社會、法律、犯罪、監獄學等學者專家及其他社會公正人士擔任之。關於監獄受刑人之假釋事項，應經假釋審查委員會之決議。」尤其是當然委員中之教化科科長、戒護科科長，是否與評定為「受刑人累進處遇進至2級以上」、製作「足資證明受刑人確有悛悔情形之紀錄」有直接關連，而有迴避的必要性？若參與審查者的角色與其原來所擔任的角色間發生重疊或利害關連，為求公正客觀性，當有迴避的必要性。會議內公開客觀公正，有內部紀錄可稽，會議外嚴守秘密，有法規範存在。當評分者是教化科科長時，假釋審查委員會委員亦由其擔任，就有球員兼裁判的問題，因為不可能已通過提報假釋分數，卻在審查會中投反對票，所以必然有幾票在沒投票前就已經知道結果了。

6、假釋實務操作第一階段的監獄假釋審查委員會審查決議後，若只有同意假釋才提報法務部審核的話，則出現第一階段的決議得否救濟的問題？以下談論的，假設只有監獄假釋審查委員

會審查決議同意假釋，才提報法務部審核的情形。

- (1) 界定事物範圍：探討事項才能明確化。否准假釋之決定（否准處分）、撤銷假釋之決定（撤銷處分）、檢察官執行之指揮聲明異議（以檢察官執行之指揮為不當者聲明異議，而附帶審查法務部的撤銷處分或訴外審查撤銷處分？）均涉及撤銷處分。當我們界定為撤銷處分時，必須考量被告是誰，因為決定被告涉及判決執行對象。所以以現有制度而言，採行政訴訟救濟方式反而是更動最少的。
- (2) 界定事物本質：假釋制度發源於英國，英國將假釋界定為行政處分性質。申請假釋是否已經演進到成為權利？或者假釋仍然是恩典？目前現行假釋第一階段由監獄之假釋審查委員會審查，法務部的第二階段審核程序如何？審核流程是否符合正當程序？司法院釋字第 691 號解釋理由明明白白界定行政機關所作成否准假釋之決定，具有行政行為之性質。
- (3) 職權分配：由現行有效的法律觀察分析，司法權與行政權就假釋事項的相鄰關係或交錯關係。粗看與細看，合併與分離就有差異性存在的意義。懊悔實據是專業「判斷」而非「裁量」，因為涉及事實是與否的認定，所以是判斷，只有專業判斷而無專業裁量。裁量是經由法律授權，為了配合立法或政策目的，而產生裁量性。至於審酌懊悔實據的標準，應由審查的專家去決定，而非行政首

長。在民主國家裡，行政機關所作出的行政處分，原則上是否應當要接受司法審查？以及在什麼階段的決定接受司法審查？假釋程序第一階段監獄假釋審查委員會決議否准同意，是否就不提報法務部而不進入第二階段之審核？如果是如此，假釋第一階段監獄之假釋審查委員會之否准同意決議，是否准許提起行政救濟？以及救濟的途徑及程度。

- (4) 職權分配的方式各有優缺點之比較，除應考量事物的本質，屬於行政行為或屬於司法行為外，訴訟權保障程序的有效性也應考量，刑事訴訟法之聲明異議程序，行政行為決定者無庸被列為被告機關或相對人；而行政訴訟程序必須列被告機關為當事人，且可能須進行公開的言詞辯論，故在行政訴訟程序中，司法審查較有可能落實的機會。
- (5) 司法審查之原則與方式：首先，瞭解假釋之審核流程與程序，哪一階段的決定准予救濟（判定：原處分，決定機關即被告機關），救濟途徑（刑事訴訟程序或行政訴訟程序或僅可異議或申訴）以及起迄（開始與終結）。假釋審核之流程分為審查與審核二個階段，不同於獨立性專業性之委員會，例如：對於國家通訊傳播委員會（NCC）之決定不服，經訴願程序後，得作為行政訴訟之司法審查客體，並以 NCC 為被告機關。如果採刑事訴訟程序的途徑，只修改監獄行刑法，而仍適用刑事訴訟法第 484 條規定的話，刑事庭是對於檢察官執行之指揮進行司法審

查，而非對於法務部的否准假釋或撤銷假釋進行司法審查，會有訴外審查或僅是附帶審查，刑事庭又如何裁判？刑事庭是僅僅撤銷檢察官之執行指揮，或者一併撤銷法務部的否准假釋決定或撤銷假釋的決定？

(6) 若主張否准假釋決定與撤銷假釋決定，兩者可以全部由刑事庭以聲明異議的方式審判，更可以全部歸行政訴訟以言詞辯論的方式審判，如此作決定的行政機關才有機會與對方進行攻擊防禦的言詞辯論，有助於行政機關充分說明作成決定的理由。實務上，環保事件在撤銷環境評估委員會的決定之前，假如沒有給環保署有進行言詞辯論的機會，充分說明作成決定的理由，這是不符合正當程序的。何者較能實質的保障受刑人的訴訟權？以及何者較能給作成決定的行政機關有機會充分辯論或補充說明，這是很重要的考量。

(7) 以實質的保障訴訟權為中心，不流於形式的救濟制度：目前實務運作，有許多行政救濟途徑的案件，因為未補繳裁判費或委任訴訟代理人的問題，致未能獲得最終的救濟，但這個問題，只須比照耕地三七五減租條例第26條規定³⁷之立法例，在監獄行刑法規定關於假釋事件提起行政訴訟者，免徵裁判費，即可解決。另外充分藉由法律扶助與訴訟救助，也可以使訴訟權行使的障礙儘量排除。

³⁷ 耕地三七五減租條例第26條第1項規定：「出租人與承租人間因耕地租佃發生爭議時，應由當地鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會調解；調解不成立者，應由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會調處；不服調處者，由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會移送該管司法機關，司法機關應即迅予處理，並免收裁判費用。」

(8) 觀察新制行政訴訟法發展的實證，目前情況司法審查之方式與密度已逐漸嫻熟。環保事件，判決將環保署環評審查委員會環評審查結論撤銷，以及判決將國家通訊傳播委員會之決定撤銷，或將公平交易委員會之決定撤銷之案例比比皆是，個人對於行政法院關於行政機關所作出行政行為進行司法審查的功能有信心，故新制行政訴訟法將來具有前瞻性。

(二) 法律實務界專家楊○○

- 1、聯合國公民與政治權利國際公約第 10 條：
「一、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。……三、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。……。」可視為文明社會對獄政制度的基本要求。聯合國人權事務委員會對上開條文所作第 9 號「一般性意見」第 3 項表示：「……有關第 10 條第 3 款的資料並沒有明確地提到採取了什麼立法或行政措施，或採取了什麼實際步驟來推動受刑人的矯正和回歸社會。舉例來說，可採用教育、職業訓練和作有益的工作等辦法。允許特別是家屬探訪通常也是這種措施之一，這是出於人道的理由。……」雖未明確提及假釋，但基於下述理由，國家有義務建立制度，俾利改過向善之受刑人及早復歸社會：

(1) 假釋制度可避免刑罰的僵化，使受刑人保有重返社會的希望與期待，促使受刑人自我改善、復歸社會。長期處於絕望中的人，只會走向自我放棄，假釋制度之重要性，不言自

明。因此，假釋要件之明確、程序之公開、透明、組織的獨立、適正、受刑人的參與（陳述意見、聽證）等，亟為重要。如果假釋制度被視為國家的恩惠，籠罩在黑箱作業的陰霾下，受刑人再怎麼努力自我改善，也只能等待皇恩寵幸，假釋制度的意義將蕩然無存。

(2) 監所將受刑人與社會隔絕，欲避免受刑人被體制化，阻礙其復歸社會最好的方法，就是盡可能地讓監所的運作與社會無異，包括工作、工資、返家、度假、受教育、訪客接見、過夜等可能性，都不應排除。

(3) 限制受刑人的人身自由，固然是刑罰執行所必然，其他憲法保障的自由權利，例如居住、遷徙、就業、集會、遊行等，也因此或多或少地受到限制，甚至剝奪。但身體不受傷害、健康、秘密通訊、思想、宗教信仰、結社、投票等自由、權利，不當然因人身自由的限制而必須犧牲，即使是為了監所管理的目的，也不應完全剝奪。

(4) 因此，受刑人在什麼樣的限度內享受自由、遊戲規則是什麼、規則是否公平、合理、明確、如何確保遵守遊戲規則等，均有賴法律或法律授權之法規命令予以規範，並得由法院審查。

2、刑事訴訟法第 484 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。」本條規定之射程範圍無法含括所有監獄行政之相關處遇、決定，也無法含括受刑人不服行政機關不予假

釋之決定。有關刑事訴訟法第 484 條射程範圍外其他刑之執行或監獄行政所生處遇、決定，應否提供救濟？根據司法院釋字第 681 號、第 691 號解釋，以及前揭公民與政治權利國際公約第 10 條規定應認為，無論是撤銷假釋或不予假釋之決定，均應提供救濟，保障訴訟權。基於「有權利，即有救濟；有救濟，方屬權利」之法理，所謂的假釋恩惠說，已非適當。

- 3、關於救濟管道之選擇，刑事訴訟法的基本結構建立在（刑事）法院作為第一次決定機關的基礎上；行政訴訟法則是建立在以行政機關為第一次決定機關，（行政）法院扮演事後審查的角色。因此，訴訟法理、訴訟種類與裁判方式，兩者截然不同。申請假釋之否准、撤銷假釋及其他監獄行政之決定，現制下均以行政機關為第一次決定機關，從「有效」救濟的角度來看，適用行政訴訟法予以審查，較為適當。
- 4、假釋涉及刑罰權是否實現之問題，宜交由（刑事）法院決定（法官保留），如此一來，假釋與否及撤銷假釋之救濟即較為單純，適用刑事訴訟法應無問題。倘維持現制，由法務部為假釋與否及撤銷假釋之第一次決定，併同監獄行政之處遇或決定，即便立法者決定由普通法院審理，也應參考德國法制，將行政訴訟法的訴訟種類與訴訟程序引入刑事訴訟法中（德國監所處分之救濟程序，外表是由刑事法院進行，但實質的訴訟程序與種類則是行政訴訟的規定）。
- 5、適用行政訴訟或刑事訴訟之差異略如下：
 - （1）刑事訴訟之特色：
 - <1>免徵裁判費。而行政訴訟須徵收裁判費，

但有訴訟救助、法律扶助等機制配套。

- 〈2〉由於條文規範不明，審查範圍似可包括原處分之合法性及合目的性，也不受行政法上判斷餘地與裁量理論的拘束，這對受刑人而言，似乎較為有利。但也不能排除實務大量援用行政法理論，或類推適用行政訴訟法的可能。惟如此一來，即與行政訴訟無異。
- 〈3〉從事物本質來看，無論是假釋或監獄行政，均統攝於刑事領域，刑事庭法官對這些領域，可期待較為熟稔，德國刑事執行法院即為適例。惟由於假釋之否准、撤銷假釋及監獄行政之處遇，在現制下係單純行政機關運作的產出物，與一般行政機關無異，刑事庭法官是否必然較為熟稔，即有疑問。德國刑事執行法院除處理監獄行政之處遇外，尚處理與假釋有關之決定，此為我國所無。又無論係劃由普通法院(刑事庭)或行政法院審理，法官均應受犯罪學、社會學等法律外學科之專業訓練。
- 〈4〉假釋否准、撤銷假釋及獄政處分之爭訟，依現制非屬行政訴訟法上之簡易訴訟程序，倘由行政法院受理，係由高等行政法院管轄，恐生解送人犯不便利之問題。對此，建議或可仿照外國人收容，在行政訴訟法中另定專章，由地方法院行政訴訟庭審理。
- 〈5〉行政訴訟庭的編制較刑事庭小，資源及人力負擔是個問題，花費訴訟時間可能較長。但刑事庭處理亦未必短暫，以臺南地

院 103 年度聲字第 977 號裁定為例，受羈押人於 103 年 5 月 19 日依釋字第 720 號解釋，準用刑事訴訟法第 416 條提出準抗告，法院於 103 年 12 月 30 日始裁定。是以，審理期間冗長，恐怕是刑事與行政訴訟都可能發生的情形，應特別重視非正式的權利救濟管道。行政訴訟至少有暫時權利保護機制及和解制度，然而刑事訴訟法則無。

(2) 行政訴訟之特色：

- <1> 訴訟類型多元、完整，相對應的裁判方式也明確。
- <2> 暫時權利保護（定暫時狀態假處分、停止執行制度）機制為刑事訴訟所無。
- <3> 由於訴訟類型多元，法院特別重視闡明義務，協同受刑人選擇有效之訴訟類型。
- <4> 可合併提起國家賠償訴訟，無須另向民事法院起訴。
- <5> 行政訴訟有強制執行制度，監所不依法院裁判執行時，有強制執行的管道。此為目前刑事訴訟所無。
- <6> 和解制度為刑事訴訟所無。受刑人在監獄中生活，與獄所互動密切，無論勝訴或敗訴，仍須受被告即獄所的管理，透過和解制度調整獄所管理的機制、執法密度，對受刑人及獄所而言，或許能找出較好的互動方式。

(3) 小結：行政訴訟的訴訟類型多元，也較能提供受刑人更適合的救濟方式，例如不服禁閉處分提出確認處分違法之訴，勝訴後可避免

機關再做出相類似處分；但在刑事訴訟中則無類似概念，受刑人將無法獲得此種救濟。未來倘欲使假釋未獲核准之受刑人改依刑事訴訟尋求救濟，可考慮於刑事訴訟法或監獄行刑法增訂相關規範，以資解決。

6、關於法院審查之範圍及密度：

(1) 就不確定法律概念之審查，依目前學界及實務通說，除依事物領域之特性或法律之授權，承認行政機關享有僅受法院為有限審查之判斷餘地外，應受法院之全面審查。

(2) 受刑人是否「懺悔實據」，涉及素行判斷與人格評量，類同於公務員之人事考評或學生之學業評量，確有極高之可能肯認主管行政機關享有判斷餘地，從而法院僅能就以下面向為有限度之審查³⁸，審查密度也較為寬鬆，只有當主管機關之決定達到明顯錯誤、濫用之程度，始構成違法³⁹：

<1>行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。

<2>法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。

<3>對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。

<4>行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。

<5>行政機關之判斷，是否出於與事物無關之

³⁸ 吳庚，行政法之理論與實用，101年，第124-127頁；陳敏，行政法總論，100年，第198-199、204頁；林錫堯，行政法要義，95年，第266-267、270頁；黃錦堂，判斷餘地理論於公務員保障法之適用與檢討，法令月刊，第60卷第9期，98年9月，第55-56頁；最高行政法院98年度判字第732號判決、99年度判字第30號判決、100年度判字第2043號判決、102年度判字第491號判決、103年度判字第101號判決。

³⁹ 黃錦堂，前註，第67、70頁。

考量，亦即違反不當連結之禁止。

<6>行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。

<7>作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。

<8>行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等。

(3)即便如此，上開事項其實已涵蓋相當廣泛的內容，特別是<6>法定之正當程序、<8>法治國家應遵守之原理原則（包括比例原則、平等原則、憲法基本權理論）等，法院還是有相當的審查空間。

(4)再者，假釋與否涉及人身自由之限制；獄政決定或處遇，視其內容、性質可能涉及隱私、通訊、身體健康、人格等基本權利，不應完全採取如同公務員人事處分的寬鬆審查密度。參考德國聯邦憲法法院就立法事實之判斷所創設之明顯性審查、可支持性審查及強烈內容審查之標準，至少應採取可支持性審查，即行政機關提出之主張及事實必須在一般情況下認為法定事由之存在不僅是非顯然不可能，還須進一步使法院產生法定事由之該當是可予支持的心證⁴⁰。換言之，不僅是要求行政機關之判斷不得公然、明顯錯誤而已，尚且要求其判斷須合乎事理、可以支持等⁴¹。涉及隱私、人身自由重大事項

⁴⁰ 詹鎮榮、吳綺雲，從德國法官法論我國法官職務法庭建置規劃，司法院委託專題研究計畫，100年11月，第111-112頁。

⁴¹ 關於三種審查密度，詳見：許宗力，違憲審查程序之事實調查，收錄於氏著：法與國家權力（二），96年，第62-66頁。

者，亦不能排除採取強烈內容審查之標準。

(5) 德國實務及文獻上均有認為，監獄行刑領域涉及人權保障的密度相當高，法院應有完全的審查權。

(三) 黃明展律師

1、對於不予假釋決定之救濟途徑及審查範圍之問題，個人意見認為根本解決之道，應該要修法將是否准許假釋（包括准或不准）交由諭知該確定判決之法院（刑事庭）加以司法審查，如此方能釜底抽薪解決救濟途徑不明、審查密度不清、無能力繳裁判費等問題。理由如下：

(1) 假釋是實質上改變原本法院所判決之刑期，等於變更司法判決，自應由司法審查，而非由行政審查，否則會有行政凌駕司法之嫌。而司法審查自應就是否符合假釋要件予以實質審查，而非替假釋審查委員會背書。另法院刑事庭審查無須繳納裁判費，且可抗告至上級法院，救濟管道更充足。

(2) 對於撤銷假釋依據最高行政法院 93 年 2 月份庭長法官聯席會議決議及司法院釋字第 681 號解釋，受刑人有向諭知該判決之法院聲明異議的權利，也是採取司法審查。那對於決定假釋為何不是採司法審查？

(3) 依刑法第 93 條第 2 項規定：「假釋出獄者，在假釋中付保護管束。」；而刑事訴訟法第 481 條第 1 項亦規定：「依刑法第 93 條第 2 項假釋中付保護管束，由檢察官聲請該案犯罪事實最後裁判之法院裁定之。」連假釋後要加以保護管束，都要法院裁定，為何更重要之決定假釋與否，不需要司法審查？

- (4)大陸地區刑法第82條及第79條規定：「對於犯罪分子的假釋，由執行機關向中級以上人民法院提出假釋建議書。人民法院應當組成合議庭進行審理，對確有悔改或者立功事實的，裁定予以假釋。非經法定程序不得假釋。」。連大陸對於假釋與否都規定要由法院審查，而不是行政機關說了算，為何我國假釋要交由行政機關決定？另外德國也是採法院審查制度。而美國法官亦保有是否得予假釋之權利。
- 2、此外在司法人力上，目前刑事庭案件負擔已大幅下降，所以應該有能力處理這類案件，且相較於假釋審查委員會委員合議制處理模式，法院是每一個刑事庭法官均可單獨處理，人力應更充足，也可以更深入。此外，每個假釋受刑人都要付保護管束，本來就要由法院刑事庭法官加以裁定保護管束，由法官一併審查是否可以假釋，並無不可行之處，況且由刑事庭法院處理，不用繳裁判費，也可以解決許多受刑人無力繳交裁判費所面臨問題。另刑事法官採職權調查，甚至可以傳喚受刑人到庭訊問，不會面臨假釋委員會無法訊問受刑人之困境。況且法官審判獨立，也不會受到法務部政策或其他因素之影響。
- 3、焦點如果都放在假釋之審查或救濟制度，可能會忽略了假釋前階段評分標準問題，忽略這些規定給評分者可憑個人喜好決定要給的分數，此部分容易造成監獄內之弊端。假釋門檻的標準，主要是依據行刑累進處遇條例之規定，但是各監獄執行標準均不相同，有些嚴格有些寬

鬆，實務上過去確曾遇到已受確定判決之受刑人希望把他戶籍遷到某監獄的轄區去，其原因是因為該監獄累進分數比較好拿，比較容易假釋。另外行刑累進處遇條例施行細則第 32 條「誠實守信，毫不虛偽」、「節用守儉，確知自勵」、第 42 條「省悔向上，心情安定」、「刻苦耐勞，操作有恆」等規定的評分標準過於抽象，這些口號式的標準，將使評分者可以有非常大裁量空間，結果幾乎形同沒有標準。這些標準應該要更具體、更客觀，才能夠成為假釋審查委員會及法院審查之依據，也才能避免監獄內評分人員之弊端。此外各國對於決定假釋因素中之「再犯可能性」似乎都相當重視，但在我國卻沒有受到那麼高度重視，例如美國聯邦刑事法第 4203 條規定，准予假釋之要件包括必須有合理的可能性認定受刑人獲得假釋出獄後不再違反法律；而英國對於低再犯率之受刑人，其假釋標準亦較為寬鬆，因此未來我國在制訂新假釋標準時，應將再犯可能性列入必要之審查條件。

- 4、除監獄行刑法有修法必要外，另行刑累進處遇條例第 75 條、第 76 條「應」與「得」的差別規定，在大法官會議釋字第 691 號以後，似乎已經將假釋當作是權利，受刑人一旦符合刑法規定之假釋要件，假釋權利就已經產生，如果其他法律要加上額外要件限制，就會產生是否不當限制受刑人假釋權利的問題，所以在釋字第 691 號以後，是否仍要有行刑累進處遇條例第 75 條、第 76 條這兩條文之區分，應一併檢討。另外關於行刑累進處遇條例施行細則第 56

條對於條例第 76 條「已適於社會生活」的審酌項目規定，自應一併討論。

(四) 學者賴擁連博士

- 1、英國刑罰學者邊沁 (Bentham) 曾說過，受刑人出獄之初，是最危險的時期，「如自樓墜落，如果沒有網罟扶持，稍不留意，非死即傷」。要一個已經機構化的受刑人，再從機構性人格或行為，轉回社會化人格或行為，一定要透過假釋制度，在觀護人或相關團體的協助之下，促其逐步適應社會。即使沒有假釋制度，監獄當局應該在受刑人出獄前的一段時間，多多安排相關的外出制度，例如日間外出、返家探視與外出就業就學與職訓等，誘發其社會化特性，協助其逐漸復歸社會。假釋制度 (parole system)，其實是刑罰執行的一部份。如果我們將一個犯罪人執行刑罰的整個期程，區隔兩部分，一部分是機構性處遇 (會形成機構化人格)，另一部分就是非機構性處遇 (假釋制度將受刑人置於非機構性處遇內，一方面接受監管與協助，一方面誘發其社會性，為其再度重返社會而準備)。
- 2、我國過去學理與實務，均認為假釋制度是恩典性質，因此即使受刑人假釋被駁回，亦不得申訴與救濟。但釋字 691 號解釋後，大法官似乎朝向權利說的方向，認為假釋與受刑人出獄後的人身自由權利，會發生連動，影響其出獄後的生活甚深，況且恩典說是過去「謝主隆恩」時代的產物，在民主國家強調「主權在民」的時代，應該採取權利說。大法官們雖無明講，但認為監獄與法務當局應該提供受刑人假釋駁

回的救濟管道，符合「有權利，必有救濟」的原則，採取權利說的主張甚明。刑之執行應該是有三個漸進式的階段：完全監禁、半監禁（如第 93 條外役監制度）、半釋放（假釋），經由這樣設計讓受刑人回歸社會。若從這種設計觀察，應認為假釋是權利。

3、根據司法院釋字第 691 號解釋，其實大法官並沒有確定一定要走行政訴訟。法務部刻正研擬的監獄行刑法修正草案第 99 條第 1 項規定：「申訴人不服審議小組所為決定，得於收受決定書後 5 日內，向被申訴監獄所在地之地方法院聲明異議。」確實傾向於讓受刑人針對監獄所為的行政處分（法務部稱的刑事執行處分，為廣義司法行政處分之一）之申訴結果不服時，向管轄地方法院聲明異議，而非向行政法院救濟。根據本人參與法務部監獄行刑法修正草案數次開會，審查此條文時，司法院刑事廳與行政廳均有派法官列席表達意見，應走刑事或走行政救濟，司法院兩廳的列席法官並無太大的意見，傾向於尊重法務部的意見。而法務部檢察司列席主任檢察官，認為監獄的行政處分，與檢察機關的指揮執行權，有高度的重疊性，例如保外就醫核可者，要到地檢署踐行保外醫治相關規定；假釋的核准後執行以及撤銷假釋等業務，也與檢察署高度相關。因此，修法上傾向於走刑事救濟途徑。

4、其實無論是走刑事或行政訴訟，對於監獄實務當局最大的衝擊就是：（1）相關承辦人員（例如教誨師）對於法律問題與訴訟的不熟稔，機關又沒有成立訴訟輔導科，提供法律協助，因

此非常害怕訴訟上身；(2) 監獄實務人員因為害怕被受刑人提告，投鼠忌器，因此不敢對受刑人進行管教，以求自保，監獄紀律較難維持。

5、以美國第 14 條修正案中的正當法律程序為例，亦即人犯具有通達法院的權利（即我國憲法第 16 條請求救濟的訴訟權利）。在 1969 年的 Johnson v. Avery 判例中，聯邦最高法院作成一個非常重要的判決，認為除非監獄當局能夠提供相關的替代措施協助人犯向法院提起訴訟以求救濟，否則不得限制人犯間有關準備訴訟上的協助，原因在於請求救濟是憲法保障的權利，即便是人犯，也具有這樣的權利，因此，當監獄當局無法提供這樣的協助時，禁止人犯協助其他人犯撰寫訴狀，這是違憲的規定。再者，大法官利用此一判決，要求監獄當局應該建立以下幾點制度：(1) 公設辯護人（public defender）制度應該建立，以協助人犯打訴訟官司；(2) 聘僱高年級的法學院學生到監獄內提供法律諮詢服務；(3) 主動接觸當地的律師公會，定期派遣律師到監獄來提供人犯有關訴訟案件的諮詢服務。此一判例可謂是建構人犯通達法院權利的重要里程碑。幾年後，在 Bounds v. Smith (1977) 案例中，聯邦最高法官再度要求監獄當局應該提供有意義的措施讓人犯能夠充分的行使其訴訟權（prison authorities are required to assist inmates by providing meaningful access to the court），其中最重要的作為就是在監獄中建立法律圖書館（law library），提供相關的判例與法律書籍，並在圖書館內安置嫻熟法律的志

- 工或律師，提供有需要的人犯法律諮詢服務。
- 6、目前行政法院多半以「尊重原機關行政裁量空間」為由，為實體駁回，此乃是因為法院對於假釋仍採取「恩典說」的論點，即使可以請求法院救濟，但仍尊重行政機關的恩典，並非採取權利。換言之，當前我國假釋制度，雖然釋字 691 號解釋已作成，但相關的法律規定，尚未完備，目前仍採恩典制的精神，因此，讓假釋駁回者向法院申請救濟，僅是一種形式，對於實體的變革並無效益。又我國假釋制度與審核標準，受到刑事政策走向影響甚深，法官之審查空間甚為薄弱；即使個人會有差異，類似的案件有些人已假釋，但有些人沒有假釋，這正是行刑累進處遇制度「個別化處遇」精神，每個人在監表現本來就不同，提早或延後出獄，理所當然，這也是恩典制的精神所在。
- 7、關於文獻資料指出，「現行假釋審查，偏重假釋申請人當初的犯罪情狀及再犯危險性，又以犯罪情狀的重要性最高；至於受刑人的犯罪矯正執行情形（亦即在監改悔向上實據），不是假審會委員審查的重點因素」乙節，矯正執行情形會變成不重要，乃是因為大家都知道受刑人「偽善」情形非常嚴重，當然對於矯正人員的日常生活之考核信度，也有關係。究應如何改善？法務部矯正署一直在突破瓶頸，想要發展出再犯預測量表，將假釋准駁要件予以科學化，透過量表方式，客觀呈現哪種人已經改善並已達可以假釋的程度。但實際上，美國自 1960 年代之後，幾乎沒有學者再從事再犯預測因子的研究（1930 到 1960 為最高峰），因為「人心不可

測」，許多預測的經驗卻發生人犯出獄後再度犯罪；再加上緊縮刑事政策以及廢除假釋制度後，當然就沒有這方面的研究了。建議應該採取「真實判決法」(truth in sentencing laws)，強制矯正當局針對那些重大與暴力犯罪人的假釋陳報，執行率要達刑期的 85%始得審查或假釋出獄。另外，女性的假釋，應該不要與男性相同，例如一些微罪或輕罪者，應該降其假釋門檻為三分之一。

- 8、教誨師平均一個人要管理約 250 名受刑人，不可能期待教誨師瞭解每位受刑人狀況。釜底抽薪方式，就是由法院設立專庭審查，法官可以傳喚受刑人、教誨師等相關人員，瞭解考核是否確實。若無法達到此程度，也可以效法日本制度（美國亦同），亦即由專責行政單位去執行。法務部原也有意成立專責委員會，來避免黑箱作業疑慮，但因為無人願意擔任專責假釋審查委員會委員，甚至專責人員如何考選、如何辦理每月 1000 件假釋審查案個案，均有實行上困難。嗣為處理假釋黑箱作業的問題，乃在各監獄成立了假釋審查委員會，但依現制，假釋審查委員會通過陳報法務部後，卻仍是科員政治，根本只做了半套。另外，假釋審查委員會委員也應全面開放對外徵選，不要由監獄人士擔任當然委員，始可避免外界「黑箱作業」的質疑。
- 9、假釋如由行政權主導，有可能造成是政策在影響假釋率，因為社會觀感會影響政策，而導致典獄長需去主導，所以回歸法院審查是好的方式，可以避免行政權干擾。其實監所非常希望

社工師能介入，導入社會資源，使人犯離開監所後，有合適歸宿。

- 10、行刑累進處遇條例是早期日本時代制定的，是為了避免評分者權力擴張。該條例沿用日本之規定，教化、作業、操行各4分，共12分，這是因為依過去經驗，不管分數訂為各1分、10分，其實評分還是會分割。至於裁量標準雖然很抽象，應該有修正空間，但是實務運用上，各機關還是有限制，比如受刑人參加比賽只能加0.1分，不可能加至2分，但確實還是有人為操縱空間，例如本月某項評分僅能在0.1~0.3分間移動，但某些監獄（例如臺北、宜蘭）給分就比較寬鬆、某些監獄（例如臺南、高雄）則比較嚴謹，這是因為機構本身屬性使然，像臺北監獄有些政治或知名之受刑人，給分就有可能較高。所以監獄給分還是有限制，未必會有裁量權過大問題。

（五）學者謝如媛博士

- 1、據了解，曾有矯正署人員表示，監獄假釋審查委員會一個下午就要審7、80件，審查數量過大，審查時間不足，是普遍遭受質疑的地方。我這兩年也關注日本的「刑之一部分緩予執行」的制度，這制度的產生與假釋制度運作不佳的問題有很大的關係。本議題涉及的問題包括假釋之否准決定與其後的救濟，可能有意見認為，都應由普通法院處理，這在原理上是可以贊同的，因為假釋涉及刑罰權實現，使法院刑罰權決定有所變更。但實際上可能遇到的問題是現行刑事法庭是否能實質審查並決定假釋之否准？觀察目前假釋審查以及法院負荷，法官

能參與的空間非常少，所以不只假釋審查委員會委員可能成為橡皮圖章，連法官也可能變成橡皮圖章。德國似也是由法院決定，但從文獻上看到德國有一個刑事執行法院（庭），由這法院專門負責假釋相關事項決定與救濟，因此不是進到普通法院。但我國若由普通法院為司法救濟，法官有無可能進行實質審查，實有疑問。

- 2、在假釋審查上，通過假釋審查委員會審查不到四成，到法務部通過假釋許可約八成，假釋通過的整體比例很低。假釋問題不能只著重在釋字第 681 號、第 691 號所敘述之後續救濟途徑，而應回歸檢視假釋制度整個內涵。依監獄行刑法規定，刑之執行是指以使受刑人改悔向上，適於社會生活為目的。不必要的刑之執行，其實不利於受刑人回歸社會生活。矯正上另一個很重要的面向是「社會內處遇」，從此觀點來談，會發現並非將判決結果均執行完畢才叫做正當，應該有更積極的面向是，受刑人透過社會內處遇得以回歸正常社會生活，所以應重視假釋制度有無發揮使受刑人回歸社會的功能。
- 3、因此，要將假釋看待成恩典或權利，應該看假釋要發揮何種機能：如果重視假釋之社會內處遇的機能時，應認為假釋要活性化、積極化。此外，假釋與否未必只能以法院作為最後決定方式，以日本的制度為例，日本在法務部保護局下設有地方更生保護委員會，當受刑人入監，監獄就會通知地方更生保護委員會，受刑人未來會想回到哪個社區，而保護觀察所裡的觀護人也會對受刑人進行調查。當監獄受刑人符合形式要件，監獄會通知更生保護委員會，

而觀護人也會調查受刑人要進入社區中，誰可接納、支持受刑人、受刑人可以到哪裡工作，並進行必要的調整與協助，使受刑人能回到社區。觀護人這些調查跟情資均要送至委員會，使委員會委員可以審查，委員也有調查權，可以面談、調取資料、向關係人詢問，受刑人或關係人不接受詢問時可處以罰鍰。此制度亦有值得批評之處，包括委員會成員未能包含更多社會人士（封閉性的問題）、受刑人參與假釋審查之正當程序未獲保障、欠缺充分救濟程序等；此制度值得參考之處為：其組織獨立於監獄之外，並重視受刑人出獄後環境的調整、透過觀護人（有些常駐在監獄）來聯結監獄內外的處遇。茲法務部力求假釋標準客觀化，固然是很好的方向，但仍然有其界限，因為監獄在角色分配上既提供資料又參與決定，而且他們還要承擔假釋中的人可能的犯罪風險及社會壓力，相比之下，若由獨立於監獄之外的委員會來決定，並由其負責，較為妥適。此外，假釋審查委員若無法固定出席，且無充分時間審查，很難維持假釋的一致性，而若由獨立委員會審查，應注意此點並累積經驗、資料、建立一致性的客觀標準。所以假釋與否未必要由法院系統來決定，也可以思考獨立委員會的模式如何建立及其利弊。

- 4、另一個監獄面臨的問題，就是犯人超收嚴重，已經達到國際人權組織要強力介入的程度。而假釋嚴格化（指的是在立法及實際運用上緊縮假釋機會的問題，但贊成假釋標準的建立應有充分根據），會使受刑人監禁更長期化，對監獄

與受刑人本身均不是好的方向。

- 5、受刑人被關很久以後，如何再要求受刑人出獄前就有好形象、好工作、好環境等符合行刑累進處遇條例所定之假釋條件？其實不太可能期待。如果不學習國外有更多觀護人或社工進去協助、調整出獄後的環境，如何能期待被關很久的受刑人都會有如此好的條件，以便審查時可以客觀評價？此為不盡合理之處。
- 6、假釋越嚴格其實會產生矛盾，亦即當受刑人越不易假釋，執行比率越高，則出獄後付保護管束的期間就越短，所以不符假釋要件、越有再犯風險的人，出去後受監督時間反而越短。雖然受刑人出事不在假釋期間，就不是監所責任，但這矛盾始終存在，等於是把再犯問題延後而已。每種犯罪案件，都有幾年內再犯率研究，如果都（接近）期滿才釋放或假釋後殘刑期間不足，其實有些犯罪類型再犯率是很高的，所以讓受刑人假釋，然後付充分的保護管束期間，反而是可給予受刑人支援、並控制風險的方法。
- 7、**第一階段的假釋審查非常重要**，應該要有獨立性並讓專業性能有所發揮，而第一階段審查的性質確定後，後續的程序與救濟應如何進行也就會比較清楚。不管第一階段是經由法官決定或獨立委員會決定，都是可考慮的：若是由法官決定，法官也必須經過培訓，必須要具備犯罪學及刑事政策上的專業，並對實際處遇有所理解，才能夠做出正確的假釋判斷；若是由委員會決定，日本的制度就有 8 個地方委員會來處理假釋案件。而且委員會不應有監獄內部人

士，以避免監獄在角色分配上既提供資料，又參與決定的情形。而且委員會應只專責處理假釋或保護管束等問題，所以會有充裕時間跟資料來審查。

(六) 學者吳○○博士

- 1、我國主要由獄政系統主導假釋審查過程，但英美各國著重於假釋後在社區生活如何適應，相較於在監獄受到嚴密監控環境，在社區有較多誘惑。美國的作法，是從藥癮受刑人角度觀察，受刑人出去後會由相當於我國觀護人的人員持續電話追蹤。此外，受刑人進入社區後，就業、就學、居住(housing)等問題亦應被重視，所以受刑人在申請假釋或在假釋中，即應考量要如何適應社區生活。另外，受刑人在申請假釋過程中，在程序上應該使受刑人都知道進度，以符合公平正義的精神。
- 2、茲以擔任假釋審查委員會委員的經驗發現，能夠審酌的標準太少，而且每一個案件審查時間幾乎不到 1 分鐘；雖然後續會送到矯正署審查，可是缺少使這些受刑人可以呈現自己意見。在美國法庭有較多元作法，法官會邀請社區中服務受刑人的工作者，提供法官意見，使判決較為審慎。但在我國，法官能夠審查的訊息來源較缺乏，多從書面資料審查，未來我國法庭應該有更多訊息來自於受刑人本身。再以精神病患者強制住院的審查委員立場言之，過去三、四年來的經驗，也是以醫生所決定之書面資料作為審查標的，現在審查委員可以跟患者對話，這才符合強制治療之精神。反觀假釋審查，這部分比較少見。在英美，非常重視受

刑人聲音可以被聽到。

- 3、另外，從不同典獄長、不同獄政系統執政者，會影響假釋審查通過人數。曾有一位典獄長，要求先由教誨師報告個案狀況，再假釋審查委員會委員自己決定假釋人數；但另有典獄長則告知假釋審查委員會委員，希望有比較多人出獄。有的教誨師還會明顯表示個案應否假釋的具體建議，實非妥適，如果都照著教誨師建議，則假釋審查委員就沒有存在必要。即使每位假釋審查委員專業背景不同，仍會受到教誨師建議影響。所以即使參考指標再多，其實還是以獄政系統的判斷為準。受刑人出獄前如何與社區連結，如何銜接，才是應該被重視的地方。此外，審查程序是教誨師每唸完一個個案情形，假釋審查委員就馬上決定是否通過，除非特定情形，才會使用視訊來對話。
- 4、現況是很多受刑人只要符合假釋分數，教誨師就會主動陳報假釋，但在美國，是由受刑人自己決定是否要申請假釋。我國作法，不禁讓人懷疑，這些受刑人是否已經做好出獄準備？其實受刑人出獄可能面臨更多問題，教誨師是否應先與受刑人面談，瞭解其意願，而不是流於形式，主動幫忙陳報。國外教誨師對受刑人的評估報告書，審查委員及受刑人是可以被告知評估狀況，但在我國是由教誨師自行製作個案評估，而且這些資訊是有限的，即使是假釋審查委員，所獲得資訊也相當有限，且教誨師報告速度非常快，根本來不及閱讀相關資料。
- 5、矯正署過去針對假釋標準開了很多次會，除了與再犯可能性有關標準外，也包含很多過去已

存在之假釋指標，即使這些指標與是否再犯有關，並無實證上發現，矯正署仍決定要納入評估。所以現在有些學者開始研究假釋評估指標。但不管指標為何，真正問題在於如何落實，第一線的教誨師，在實際運用這些指標時，這些評估是不是反而變成壓力，而導致流於形式。此外，更動評估指標時，我國沒有先選定特定監獄試行，確認指標是否適宜。一旦開會通過，就開始全面實行，這些新評估指標應如何運用，並未考量教誨師是否經過充足訓練，常流於形式上執行。

- 6、姑不論後階段如何救濟的層面，假設在前階段沒有落實，甚至受刑人沒有被尊重，沒有被告知陳報假釋或未通過假釋原因，使受刑人無法改善作為，這也是被人詬病黑箱作業地方。
- 7、法務部也許花了太多費用在不對的處遇方式上，例如針對性侵害加害人或藥癮者，即使在獄中或社區中受再多身心教育或接受治療課程，也未必有實效，甚至連個案都會背誦課程內容，也不見得有用，實不如將經費花在聘請社區個案管理員定期追蹤個案，而且很多實證研究，追蹤越久，再犯率越低。所以應該重新檢視預算運用。

陸、結論與建議：

一、司法院釋字第 691 號解釋已明確賦予不服不予假釋決定之受刑人，得依憲法保障訴訟權之意旨，請求司法救濟；惟由實務案例觀察，受刑人因不諳法律致無法正確撰寫訴訟文書，或因無資力繳納裁判費，而被行政法院從程序上駁回訴訟者甚多，法務部允宜正視此一現象，並加強相關講習宣導，或研謀轉介相關輔助機制之可能性，庶不至使既有之訴訟程式要件構成受刑人尋求司法救濟之實質障礙。

(一)100 年 10 月 21 日公布之司法院釋字第 691 號解釋：「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，由行政法院審理。」簡短的解釋文字，卻已帶來對於假釋決定救濟制度之重大變革。蓋在此之前，受刑人不服假釋審查委員會決議未通過陳報假釋之決議，或法務部不予假釋之決定者，除得依監獄行刑法第 6 條第 1 項及第 3 項規定，經由典獄長申訴於監督機關、視察人員，或於視察人員蒞監獄時逕向其提出外，監獄行刑法並無明文規定其他救濟途徑。法務部亦表示⁴²，實務上受刑人針對假釋之陳報或駁回有任何疑問，在司法院釋字第 691 號解釋作成前，囿於救濟途徑並未明確，故鮮少以申訴方式表達不同之意見，多數直接以陳情或透過家屬表達對假釋之企盼，實務運作尚無救濟成功之案例，惟承辦人員均會將陳情內容納入未來審核之考量等語。

(二)據法務部 103 年 10 月 22 日法務部法矯字第 10301123250 號函復說明，該部於上開解釋公布後，為周延相關程序，分別以 101 年 5 月 31 日

⁴² 法務部 103 年 10 月 22 日法務部法矯字第 10301123250 號函復資料。

法矯字第 10103002520 號函及 101 年 6 月 28 日法授矯字第 10103005130 號函，針對司法院釋字第 691 號解釋意旨，將假釋辦理之相關規範明確化：

- 1、受刑人不服不予假釋之決定，應踐行訴願前置程序，並依訴願法第 58 條規定，由訴願人繕具訴願書經由原行政處分機關向訴願管轄機關提起訴願(經行政院 101 年 6 月 19 日院臺法字第 1010133518 號函同意)；如不服訴願之決定，再向行政法院提起行政訴訟。
 - 2、各機關應製作「受刑人陳報假釋相關程序說明書」附於教誨紀錄表內，由教誨師於受刑人新收配業、累進處遇進 2 級及不予假釋決定時詳加說明，並經受刑人簽名確認。另，針對假釋審查委員會審議結果，應附具決議未通過陳報假釋者名冊及未通過主要理由，專函報請該部授權矯正署審核，並於接獲核復函後，依函內所附具不予假釋決定主要理由，先以言詞方式轉知受刑人，受刑人如不服該決定，再以正式公文通知，以應其後續訴訟救濟之需要。
- (三)故各矯正機關依據上開函示，於接獲法務部矯正署暫緩假釋核復函後，應速將該結果以言詞方式轉知受刑人，並由受刑人於「受刑人陳報假釋相關程序說明書」註記日期及簽名確認。受刑人如不服該決定，欲提起訴願，矯正機關再將相關資訊以正式公文函知受刑人，並告知依訴願法第 14 條規定，得於簽名確認起 30 日內，依該法第 56 條所定格式，向法務部提起訴願。
- (四)查據法務部 103 年 10 月 22 日法矯字第 10301123250 號函復統計資料，截至 103 年 9 月

底，受刑人不服暫緩假釋之決定而提出訴願案件計有 141 件，其中 138 件已結案（訴願決定：122 件駁回、9 件不受理、7 件撤回），3 件審議中；連同提起行政訴訟之案件觀之，目前尚無救濟成功之案例。另經彙整法務部前揭函及司法院秘書長 103 年 10 月 31 日秘台廳刑一字第 1030028288 號函所檢附之資料，自 100 年 10 月 21 日司法院釋字第 691 號解釋公布後，至 103 年 10 月 14 日止，最高行政法院及高等行政法院受理受刑人不服否准假釋決定，提起行政訴訟者共計 23 件。而在該 23 件行政訴訟案件中，有 5 件係因原告撤回而終結訴訟程序，有 3 件尚在審理中，其餘 15 件爭訟之結果均為「原告之訴駁回」；其中復有 13 件係由於原告起訴未符起訴書狀應具備之程式、未繳納裁判費、未經訴願程序或起訴逾越法定不變期間等不合程式，或不備法定要件之程序上原因，經行政法院以裁定駁回之⁴³，僅 2 件係經法院實體審理後判決駁回原告之訴。換言之，受刑人因不服假釋未經許可而提起行政訴訟加以救濟之案件中，由於未具備起訴合法要件，致遭行政法院逕予裁定駁回其訴者，占總件數之 56.5%，比例可謂相當高。當中亦不乏提起行政訴訟，同時依法向行政法院聲請訴訟救助，於該聲請被駁回後，起訴亦遭法院以未納裁判費為由而予駁回者，顯見受刑人對於如何於訴狀上正確表明被告、訴之聲明、訴訟標的等事項，以及如何於人身自由受限、無謀生能力之情況下，預為

⁴³ 行政法院之駁回裁定多半引用行政訴訟法規定如下：起訴，應以訴狀表明當事人、起訴之聲明、訴訟標的及其原因事實，並按件數徵收裁判費。行政訴訟法第 105 條第 1 項、第 98 條第 2 項定有明文。訴狀未表明上開法定事項，或未繳納裁判費，為不合起訴程式，經限期命補正而不補正者，應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款裁定駁回之。

繳納訴訟裁判費，都屬困難重重。

(五)對此，法務部矯正署雖表示，如受刑人不服不予假釋決定，欲提起訴願，或不服訴願決定，欲提起訴訟，有任何訴訟相關疑問，均得主動向教誨師諮詢，及法務部於每年教化主管及初任教化人員在職訓練之研習班，安排訴願相關課程，期能強化矯正人員訴願及行政訴訟相關之專業素養，以提供受刑人訴訟救濟之輔導與協助等語⁴⁴。然相關講習課程似未普遍及於非主管之基層在職教化人員，且本院抽樣實施之教誨師書面訪查亦發現，仍有零星極少數之教誨師不清楚「100年10月21日公布之司法院釋字第691號解釋，已容許受刑人不服行政機關不予假釋之決定，得循行政爭訟途徑（訴願、行政訴訟）請求救濟」此一訊息⁴⁵；亦有部分教誨師認為，「欠缺相關專業知識，又無資力聘請律師」係目前大部分的受刑人，於得知自己假釋未獲通過時，多未提起救濟之主要原因⁴⁶。

(六)經本院諮詢專家學者意見，有認為刑事訴訟法的基本結構建立在（刑事）法院作為第一次決定機關的基礎上；行政訴訟法則是建立在以行政機關為第一次決定機關，（行政）法院扮演事後審查的角色。因此，訴訟法理、訴訟種類與裁判方式，兩者截然不同。申請假釋之否准、撤銷假釋及其他監獄行政之決定，現制下均以行政機關為第一次決定機關，從「有效」救濟的角度來看，適用行政訴訟法予以審查，較為適當。亦有法界人士

⁴⁴ 法務部矯正署 103 年 11 月 28 日以法矯署教字第 10301816880 號函復資料。

⁴⁵ 見本專案報告頁 92。

⁴⁶ 見本專案報告頁 93。

指出，刑事訴訟與行政訴訟各有專業與長處，刑事庭對於犯罪事實與刑事法律的適用為其專業的核心與專長。而行政法院對於行政機關所作出的行政行為進行合法性的司法審查，為其核心及專長。所以如果依據司法院釋字第 691 號解釋理由，將不予假釋定性為行政機關所作出的行政行為，對於該行政行為進行司法審查，應當較能符合有效地保障訴訟權，且現在各地方法院已設置地方行政訴訟庭，倘相關案件之審理遇有提解人犯之需求，行政法院在組織上或人力上並無困難。在相關法律修正前，由行政法院審理，實務上其可行性及有效性應該已經具備。並進而建議，有關目前實務運作，所遭遇到的訴訟要件（補繳裁判費或委任訴訟代理人）問題，只須比照耕地三七五減租條例第 26 條規定之立法例，在監獄行刑法規定關於假釋案件提起行政訴訟者，免徵裁判費，即可解決；如再充分發揮法律扶助與訴訟救助等既有機制之功能，將訴訟權行使的障礙儘量予以排除，當可達保障民權之目標。

（七）綜上，司法院釋字第 691 號解釋已明確賦予不服不予假釋決定之受刑人，得依憲法保障訴訟權之意旨，請求司法救濟；惟由實務案例觀察，受刑人因不諳法律致無法正確撰寫訴訟文書，或因無資力繳納裁判費，而被行政法院從程序上駁回訴訟者甚多，法務部允宜正視此一現象，並加強相關講習宣導，或研謀轉介相關輔助機制之可能性，庶不至使既有之訴訟程式要件構成受刑人尋求司法救濟之實質障礙。

二、司法院釋字第 691 號解釋係基於保障人權之觀點，闡釋受刑人不服不予假釋之決定而請求司法救濟，

應由法院審理之意旨；然並未將訴訟救濟途徑定於一尊，主管機關自得依該解釋之意旨，通盤考量不同訴訟途徑之利弊得失後，儘速研擬必要之法律修正，以完善假釋決定之司法救濟制度。惟無論採取何種救濟途徑，均應使受理此等假釋案件之法官接受犯罪學、社會學等法律以外學科之專業訓練，以符合司法精緻化與專業化之要求。

- (一)按司法院釋字第 691 號解釋，在承認有關受刑人不服行政機關不予假釋之決定，其救濟途徑之選擇，係屬於立法裁量空間範圍之前提下，亦同時宣示「在相關法律修正前，由行政法院審理」。查司法實務上，自該號解釋作成後，2 件經行政法院實體審理之假釋訴訟案件⁴⁷，受刑人皆受敗訴判決，承審法院並均將如下之論述作為審理各該事件之核心準則：「按『行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。』行政程序法第 10 條定有明文。準此，行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍之內，充分考量應考量之因素，以實踐具體個案之正義，及行政的平等對待原則。從而，行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍，限於裁量之合法性而不及於裁量之妥當性。如其有高度之屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，例如國家考試之評分、學生成績之評定、計畫性政策之決定、公務員能力之評價、獨立專家委員會之判斷、專門科技事項、行政上之預測決定或風險評估等，基於尊重其不可替代、專業性及法律授權之專屬性，而承

⁴⁷ 參見臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1599 號判決及同院 103 年度訴字第 250 號判決。

認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度。其可實審查之情形包括：(1)行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。(2)法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。(3)對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。(4)行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。(5)行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。(6)行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。(7)作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。(8)行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等。」換言之，行政法院已明白肯認，假釋係行政機關依法律授與裁量權所為之行政處分，行政法院之司法審查範圍，限於裁量之合法性而不及於裁量之妥當性，復因其具有高度之屬人性、專業性、經驗性之專業判斷，基於尊重其不可替代、專業性及法律授權之專屬性，行政法院對於此等行政機關享有判斷餘地之事項，應採取較低之審查密度。

(二)觀諸司法院釋字第691號解釋多位大法官提出之協同意見書與不同意見書，即不難查悉，關於受刑人不服行政機關所為不予假釋決定之爭議事件，究應由行政法院抑或普通法院加以審理，實屬仁智互見之議題。認為審判權應歸屬行政法院者主張，具有憲法層次意義之「公法爭議應依行政訴訟解決」原則，不容寬濫棄守，否則將使例外林立，紊亂審判權體制劃分。贊成應由普通法院審理者，主要理由係以假釋決定係廣義刑事司

法事件，行政法院就此類爭議並無審判權；以及有關撤銷假釋之救濟管道，係循向普通法院刑事庭聲明異議之方式為之乙節，既經釋字第 681 號解釋予以肯認在案，則關於假釋救濟制度自應維持體系上之一貫，交由普通法院審理⁴⁸。

(三)有關未來法制面救濟制度走向之規劃乙節，司法院秘書長 103 年 10 月 31 日秘台廳刑一字第 1030028288 號函復本院稱，因規範受刑人處遇之監獄行刑法及行刑累進處遇條例等法律，均屬法務部主管法規，該院將俟該部修正相關法規涉及受刑人之司法救濟途徑部分時，適時表示意見，並留供研議該院相關法規參考云云。而詢據法務部表示：

- 1、司法院釋字第 691 號解釋認受刑人不服不予假釋之決定暫由行政法院審理，然觀諸該決定之性質直接牽涉刑罰是否具體實現，舉凡刑罰之執行、停止、轉向或增減均屬之（如撤銷假釋、假釋准駁、縮短刑期等），因涉及受刑人之刑期，攸關是否限制其人身自由，應屬刑事司法權之範疇；類此案件之救濟途徑，除須考量國情、案件性質及與所涉訴訟程序之關聯、即時有效之權利保護外，尚須衡酌法院組織與人員之配置、社會期待及能否解決實務重大缺失等問題，始得周全救濟途徑，俾確保受刑人訴訟權益。
- 2、該部刻正研擬監獄行刑法修正草案，業針對受刑人不服不予假釋決定，明確規定得向監獄所在地法院聲明異議，俾確保受刑人之訴訟權

⁴⁸ 參見司法院釋字第 691 號解釋李震山大法官之部分協同部分不同意見書、陳新民大法官之協同意見書、黃璽君大法官之不同意見書、葉百修大法官之部分協同意見書。

益；同時採納司法院代表之建議，增訂類似「訴願前置」程序之復審機制，以增加機關自我審查之功能，使法院得以就案件迅速且系統地進行審理。目前該修正草案刻正積極邀集相關單位進行逐條研修中。

(四)針對上開於聲明異議前增設「復審」機制乙節，該部特別說明：

- 1、鑒於司法院釋字第 691 號解釋意旨，認依刑法第 77 條第 1 項、監獄行刑法第 81 條第 1 項及行刑累進處遇條例第 75 條、第 76 條規定，作成假釋決定之機關為法務部，從而受刑人不服法務部不予假釋之決定，而請求司法救濟，自應由法院審理，以符合憲法第 16 條保障人民依法定程序提起訴訟及受公平審判之權利意旨。
- 2、至訴訟救濟應循之審級、程序及相關要件，應由立法機關衡量訴訟案件之種類、性質、訴訟政策目的，以及訴訟制度之功能等因素，以法律為正當合理之規定，倘其規範內容合乎保障人民訴訟權之意旨，且有其必要性者，即與憲法所保障之訴訟權無違（司法院釋字第 393 號、第 396 號、第 418 號、第 442 號、第 591 號解釋參照）。是以，為增加機關自我審查之功能，監獄行刑法修正草案爰增列規定，針對受刑人不服法務部暫緩假釋之決定，得向法務部提起復審，並於法務部設復審審議小組處理復審事件，因該小組之組成涉及復審人之權益，為確保決議之客觀性，故研擬規定由機關代表、專家學者或社會公正人士共同參與組成，以避免外界質疑審議結果之公正性。另，鑑於假釋制度之設計，係針對有悛悔實據之受刑人

予以附條件提早出獄，本質屬刑罰執行方式之改變，仍與刑罰權之具體實現具有不可分離之關係，亦屬刑事執行之一環，故對於受刑人不服復審審議小組所為決定，在訴訟救濟方面，採向法院聲明異議之方式，並準用刑事訴訟法相關規定。

- 3、揆諸前開說明，確符憲法保障訴訟權之意旨，亦與司法院釋字第 691 號解釋意旨無違。又前開監獄行刑法修正草案規定之復審審議小組制度，其委員之組成，已囊括專家學者或社會公正人士，當能確保復審審議小組決議之客觀性，草案並就復審審議小組開會須出席之人數、會議程序、表決方式、作成決定之期限、復審審議小組委員之迴避、委員因故出缺後之處理方式及繼任委員之任期等相關事項，均詳予規定，當有助於發揮自我審查之功效，亦對受刑人權益之保障，具有正面效益。

(五) 值得注意者係，司法院陳新民大法官結論上雖認為，申請假釋被否准，其救濟應循行政訴訟程序。惟於該號解釋之協同意見書中亦指出：「對於不服假釋申請的救濟，以功能取向而言，仍以行政訴訟為當。但依本號解釋作出後的行政救濟程序，顯然失諸於形式主義。……因為上述救濟程序，將審查假釋決定之重心，置於遠在天邊的行政院。這種欠缺專業監督能力的訴願決定機關，遠不如對監獄假釋作業有實質監督權限與經驗的法務部來得有效率。故應將法務部作為訴願審理機關較為妥當。儘管如此，鑑於假釋業務是一種專業取向的行政。假釋決定乃出自監獄內部的假釋委員會之專業決定，即便上級機關為法務

部，對之也僅是類似對自治行政所為的『合法性審查』—審查形式要件、法定要件的外觀合法性審查而已，沒有辦法進行『妥當性審查』。即便是行政法院，面對來自行政機關內部由專家組成的假釋委員會所作的專業判斷，法院最多也不過是以合法性審查，或是有無恣意（違反平等權）的審查而已。這也是行政法上行政法院必須尊重行政機關專業裁量（例如對於大學自治與學術自由的尊重一般）所顯現出的『司法自制』。對於個案的是否完全公平與正確衡量，行政法院顯難扮演補救角色。」⁴⁹對照上開解釋作成後3年來，有關受刑人不服不予假釋決定提起之行政爭訟實務現況，誠的論也。對受刑人而言，現制之救濟途徑或許也僅係畫餅充飢，聊勝於無，其宣示意義顯然遠大於實質救濟之功能，為發揮救濟制度之實際效益，適度之調整變革，恐屬必要。

（六）本院諮詢專家學者之意見，有主張根本解決之道應該要修法，將是否准許假釋（包括准或不准）交由諭知該確定判決之法院（刑事庭）加以司法審查，如此方能釜底抽薪解決救濟途徑不明、審查密度不清、無能力繳裁判費等問題。蓋假釋是實質上改變原本法院所判決之刑期，等於變更司法判決，自應由司法審查，而非由行政審查，否則會有行政凌駕司法之嫌。而司法審查自應就是否符合假釋要件予以實質審查，而非替假釋審查委員會背書。故其認為參考司法院釋字第681號

⁴⁹ 陳新民大法官進而主張，對於申請假釋不服之救濟，重點應置於監獄的自我審查之上。易言之，此類救濟應創設「聲明不服」之制度。受刑人對於申請假釋於相當時間內未獲回應、或獲得否准之決定，得向所管監獄聲明不服。監獄應於法定期間內，負有重新、審慎審查之義務。如認為無理由時，應將假釋申請移送上級機關法務部審核，並視為已提起訴願論。法務部否決此申請後，即可提起行政訴訟。

解釋、刑法第 93 條第 2 項及刑事訴訟法第 481 條第 1 項有關假釋中付保護管束之規定，與參酌相關國外立法例，應將准否假釋的決定權回歸刑事法院裁判。惟亦有從行政訴訟所具有之訴訟類型多元、完整，復具備暫時權利保護機制等之特色出發，認為相對於刑事訴訟程序，行政訴訟較能提供受刑人更合適之救濟管道；未來倘欲使假釋未獲核准之受刑人改依刑事訴訟尋求救濟，或可考慮於刑事訴訟法或監獄行刑法增訂相關規範，以資解決。至於司法審查之密度方面，有關受刑人有無「懺悔實據」，涉及素行判斷與人格評量，固然有極高之可能肯認主管行政機關享有判斷餘地，從而法院僅能就行政機關之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊、是否違反法定之正當程序或違反相關法治國家應遵守之原理原則（如平等原則、公益原則）等面向加以審查，惟鑑於假釋與否涉及人身自由之限制；獄政決定或處遇，視其內容、性質可能涉及隱私、通訊、身體健康、人格等基本權利，審查密度至少應採取可支持性審查，即行政機關提出之主張及事實必須在一般情況下認為法定事由之存在不僅是非顯然不可能，還須進一步使法院產生法定事由之該當是可予支持的心證。

(七)綜上，司法院釋字第 691 號解釋係基於保障人權之觀點，闡釋受刑人不服不予假釋之決定而請求司法救濟，應由法院審理之意旨；然並未將訴訟救濟途徑定於一尊，主管機關自得依該解釋之意旨，通盤考量不同訴訟途徑之利弊得失後，儘速研擬必要之法律修正，以完善假釋決定之司法救濟制度。惟無論採取何種救濟途徑，均應使受理

此等假釋案件之法官接受犯罪學、社會學等法律以外學科之專業訓練，以符合司法精緻化與專業化之要求。

三、現行監獄假釋審查委員會之組成，含括部分監獄內部主管人員，未考量迴避之法理，似有再行研酌之空間；又主管機關對於假釋審查仍傾向以「犯行情節」之審酌面向作為最關鍵之決定因素，「在監行狀」之考量似未獲得應有之評估權重。此或與目前監獄之教誨師員額普遍不足乙節有高度關聯性，法務部允宜通盤檢視教誨師之人力配置，並強化平時教誨工作之落實，俾得資為假釋審查時之重要參考。

(一)按刑法第 77 條第 1 項規定：「受徒刑之執行而有悛悔實據者，無期徒刑逾 25 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。」監獄行刑法第 81 條第 1 項及第 2 項規定：「對於受刑人累進處遇進至 2 級以上，悛悔向上，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。」「報請假釋時，應附具足資證明受刑人確有悛悔情形之紀錄及假釋審查委員會之決議。」。法務部訂定發布之「辦理假釋應行注意事項」第 2 點規定：假釋審查委員會對假釋案件，應就管教小組及教化科之意見，受刑人在執行中之有關事項⁵⁰，並參酌受刑人假釋後社會對其觀感⁵¹詳為審查，認為悛悔有據⁵²，始得決

⁵⁰ 該注意事項第 3 點進一步規定：「關於受刑人在執行中之有關事項，就下列各項審查之：(一)累進處遇各項成績。(二)獎懲紀錄。(三)健康狀態。(四)生活技能。(五)其他有關執行事項。」

⁵¹ 依該注意事項第 4 點規定，關於社會對受刑人假釋之觀感，就下列各項審查之：(一)警察機關複查資料及反映意見。(二)家庭及鄰里之觀感。(三)對被害人悔悟之程度。(四)對犯罪行為之補償情形。(五)出監後之生涯規劃。(六)被害人之觀感。

⁵² 依該注意事項第 5 點之規定，審查受刑人悛悔之程序，應從平日言語行動中細加體會，以判斷其真偽，並參酌其犯罪有無道義或公益上可以宥恕之情形。

議辦理假釋。假釋審查之決議，採無記名投票方法，取決於多數。另按監獄組織通則第 20 條明定：「（第 1 項）監獄設假釋審查委員會，置委員 7 人至 11 人，除典獄長、教化科科長、戒護科科長為當然委員外，其餘委員由典獄長報請監督機關核准後，延聘心理、教育、社會、法律、犯罪、監獄學等學者專家及其他社會公正人士擔任之。（第 2 項）關於監獄受刑人之假釋事項，應經假釋審查委員會之決議。」

（二）查據法務部 103 年 10 月 22 日法務部法矯字第 10301123250 號函復本院說明資料略稱，該部矯正署所屬各監獄悉依規定，設置假釋審查委員會，置委員 7 至 11 人，由典獄長、教化科長及戒護科長擔任當然委員，並遴選心理、教育、社會、法律、犯罪、監獄學等學者專家及其他社會公正人士，擔任非當然委員，每半年由各監獄填載「假釋審查委員會非當然委員延聘名冊」，報請法務部矯正署核准後延聘之。假釋審查委員會之運作，由典獄長擔任召集人，原則上每月至少舉行一次，會議由召集人擔任主席，須有全體委員過半數之出席始得開會；對受刑人假釋審查之決議，採無記名投票方式，由出席委員過半數之同意為通過⁵³。至於各監獄陳報之假釋案件，則係由該部授權矯正署進行審核，由承辦人於接獲各監獄所陳報之假釋案件後，先針對逾假釋陳報

⁵³ 各監獄針對符合假釋要件受刑人之審查程序略如下：(1)先由執行監獄教區之管教小組就其教化、作業、衛生、戒護、總務等調查資料進行初步審查，並簽註意見。(2)監獄教化科複查該受刑人之提報假釋資料，並送會相關科室，對其陳報假釋與否簽註意見，一併轉陳監獄假釋審查委員會審查。(3)監獄假釋審查委員會就受刑人相關資料進行書面審查，並由教誨師列席逐案報告受刑人在監考核情形。(4)受刑人得透過視訊面談方式陳述意見，或回應假釋審查委員之提問。(5)假釋審查委員會經審酌相關事項後，以圈選方式票決假釋案，採多數決，決議通過者報請法務部授權矯正署審核。

日期及累進處遇成績分數等形式要件進行書面審核，再就「犯行情節」、「在監行狀」、「再犯風險」及「社會觀感」等四大審酌面向，進行實質審核，經綜合研判後，擬具初步意見，循行政流程簽奉核定後，始作成假釋准否之決定。

(三)關於監獄所設假釋審查委員會是否應有迴避制度的適用乙節，本院所諮詢之專家學者表示，當然委員中，教化科科長、戒護科科長是否與評定為「受刑人累進處遇進至2級以上」、製作「足資證明受刑人確有悛悔情形之紀錄」有直接關連，而有迴避的必要性？因若參與審查者的角色與其原來所擔任的角色間發生重疊或利害關連，為求公正客觀性，當有迴避的必要性。當評分者是教化科科長時，假釋審查委員亦由其擔任，就有球員兼裁判問題。不可能已通過提報假釋分數，卻在審查會中投反對票，所以必然有幾票在沒投票前就已經知道結果了等語。並建議未來似宜考慮全採外聘專業委員組成，至於監獄內部主管人員，僅以列席之方式，於假釋審查會議中陳述意見，藉以強化各監獄假釋審查委員會之公正客觀性。

(四)另查法務部矯正署103年11月28日法矯署教字第10301816880號函復本院說明「目前各監獄均設有視訊設備，除作為假釋審查委員會議面談視訊之用外，亦作為受刑人家屬遠距接見之用。至於視訊面談之對象，實務運作上，或由受刑人自行循報告流程申請，或由機關各教區教誨師提報人選，並經教化科討論決定之，使渠等得於假釋審查委員會開會時，向委員陳述意見或回應委員之提問。實務運作藉視訊面談讓受刑人陳述意見

之機制，已行之有年……惟申請人數可能須加以限制，以避免案件數量太多致影響會議進行之期程。」依本院針對法務部矯正署臺北監獄等 12 所監獄教誨師進行之書面訪查結果亦發現，有關各監獄假釋審查委員會每次會討論之案件數概略情形，其中有 8 所監獄每次審查之案件量在 100 件以上，臺北、臺中及臺南 3 所監獄平均審查案件量更在 200 件至 300 件之間⁵⁴，設以一個上午 3 小時之審查會議時間計，單一案件得獲審議之時間亦極其有限，確實難應所有受刑人視訊面談之要求。而監獄假釋審查委員會，特別是非當然委員之外聘委員，就受刑人之在監行狀與懊悔情形之判斷，除書面審查外，遂多僅能輔以由教誨師列席逐案報告據以評估。本院諮詢具假釋審查委員實務經驗之學者亦提及，親身擔任假釋審查委員之過程中發現，能夠審酌的標準太少，且每一個案件審查的時間確實過於壓縮，致難免影響委員會審查之品質等意見。

(五) 惟查，依法務部 103 年 10 月 22 日法務部法矯字第 10301123250 號函復該部矯正署所屬各監獄教誨師之配置情形、所收容之受刑人人數，以及受刑人平均接受其所屬教誨師個別教化輔導之頻率數據資料顯示，統計全國 24 所監獄之教誨師編制及預算總員額計 179 人，實際員額 154 人，缺額共計 25 人，其中，臺北、臺南及宜蘭 3 所監獄缺額均在 3 人以上，宜蘭監獄之缺額率更高達近半數。在教誨師人數與收容之受刑人人數比例懸殊情況下，受刑人教誨頻率 3 個月一次者有 17 所監獄，2 個月一次者有 6 所監獄，教誨頻率

⁵⁴ 見本專案報告頁 88。

最高者為綠島監獄，約 1 個月一次⁵⁵。復參諸前揭本院針對法務部矯正署臺北監獄等 12 所監獄教誨師進行之書面訪查結果，關於「針對單一受刑人的個別教誨，每一次進行大約多長時間」問題，大部分(占 88.8%)受訪教誨師填答都在 30 分鐘以下，其中填答未足 10 分鐘者，有 32 人，占受訪人數之 32.7%⁵⁶，如此之教誨頻率實難期待教誨師清楚掌握每一位受刑人之懺悔程度，並於假釋審查委員會中讓假釋審查委員充分瞭解。此亦可由本院書面訪查結果中得到證實，在有關以目前之教誨案量及頻率，教誨師是否能充分瞭解所負責教誨之受刑人在獄中之具體表現及懺悔程度部分，依受訪教誨師自評瞭解受刑人之情形，在 98 位受訪教誨師當中，勾選「充分瞭解每位受教誨受刑人狀況」者有 2 位，勾選「瞭解大多數受教誨受刑人狀況」者為 35 位，勾選「瞭解一部分受教誨受刑人狀況」者計 53 位，勾選「僅瞭解少數受教誨受刑人狀況」者為 4 位⁵⁷，換言之，有半數以上之受訪者僅能瞭解一部分其所負責教誨之受刑人。

(六)文獻上亦有針對北部及中部 3 所監獄的假釋審查委員，採取專家問卷方式進行研究，根據蒐集到之 20 份專家問卷(其中包括 6 位當然委員及 14 位非當然委員)，使用「決策實驗室分析法」(Decision Making Trial and Evaluation Laboratory, DEMATEL)加以分析探究，研究結果

⁵⁵ 法務部復函並敘明：囿於教誨師與受刑人之比例過於懸殊，且教誨師尚有諸多行政事務及相關文康活動，因此，各監獄均積極引進教誨志工及社會志工(以 103 年 9 月份為例，計有 3,942 名志工針對 30,894 受刑人進行個別教誨)，以彌補教誨師嚴重不足之缺憾等語。

⁵⁶ 參本專案報告頁 84。

⁵⁷ 參本專案報告頁 86。

顯示，在「犯罪情狀」、「再犯危險性」、「政策輿論壓力」及「矯正執行情形」等4個層面中，「犯罪情狀」是受訪的假釋審查委員在判斷假釋之准駁時，主觀評估系統之樞紐。其並認為，整體而言，由矯正機關的角度而言，假釋審查最初的立意，應是期望能透過對受刑人的矯正教育，導正其偏差觀念與行為，進而降低再犯可能性；故而，理想的因果圖應該呈現「矯正執行情形」影響「再犯可能性」。但由該實證研究結果顯示，假釋審查委員主觀上似偏向由「犯罪情狀」出發，進而評價假釋申請人在其他構面的表現，至於「矯正執行情形」反而變成整個影響流程的末端。這樣的結果，有無可能暗示，實務上假釋申請資料中，矯正人員所提供之矯正執行情形評估資料，並未獲得審查委員應有的注意與重視？頗值深入探討⁵⁸。

(七)綜上，現行監獄假釋審查委員會之組成，含括部分監獄內部主管人員，未考量迴避之法理，似有再行研酌之空間；又現行主管機關對於假釋審查仍傾向以「犯行情節」之審酌面向作為最關鍵之決定因素，「在監行狀」之考量似未獲得應有之評估權重。此或與目前監獄之教誨師員額普遍不足乙節有高度關聯性，法務部允宜通盤檢視教誨師之人力配置，並強化平時教誨工作之落實，俾得資為假釋審查時之重要參考。

四、行刑累進處遇條例及該條例施行細則中之部分規定，或有失客觀明確，致生適用上之公平性疑慮，或已不合時宜，而有調整規範之必要性，法務部允

⁵⁸ 曾淑萍，2012，〈假釋審查委員之性別對於假釋審查決意之影響初探〉，中央警察大學犯罪防治學報，第16期，頁109-137。

宜儘速併予檢討修正。

- (一)按聯合國公民與政治權利國際公約第 10 條規定：「一、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。……三、監獄制度所定監犯之處遇，應以使其懺悔自新，重適社會生活為基本目的。……。」可視為文明社會對獄政制度的基本要求。聯合國人權事務委員會對上開條文所作第 9 號「一般性意見」第 3 項表示：「……有關第 10 條第 3 款的資料並沒有明確地提到採取了什麼立法或行政措施，或採取了什麼實際步驟來推動受刑人的矯正和回歸社會。舉例來說，可採用教育、職業訓練和作有益的工作等辦法。允許特別是家屬探訪通常也是這種措施之一，這是出於人道的理由。……」雖未明確要求各國建立假釋制度，惟已然宣示，監獄制度所定監犯之處遇，應以使其懺悔自新，重適社會生活為基本目的。基此，國家有義務建立制度，俾利改過向善之受刑人及早復歸社會。我國監獄行刑法第 20 條所採行之累進處遇制度，亦同此旨。
- (二)依行刑累進處遇條例施行細則第 57 條規定，依本條例第 75 條及 76 條之規定為受刑人辦理假釋時，一般受刑人最近 3 個月內教化、作業、操行各項分數，均應在 3 分以上。而上開教化、作業與操行 3 項之評分標準，除作業成績係依量化指標較為客觀外，操行成績依該施行細則第 32 條第 1 項規定：「受刑人操行成績應依左列標準記分，每月每款最高 4 分，遞減至 0 分。一、服從指揮，遵守規章。二、誠實守信，毫不虛偽。三、態度和平，舉止正常。四、節用守儉，確知自勵。五、其他可嘉許之行為。」；教化成績依該施行細則

第 42 條第 1 項第 1 款規定：「一般受刑人依左列各目記分，每月最高 4 分，遞減至 0 分。(一)省悔向上，心情安定。(二)思想正確，不受誘惑。(三)克己助人，適於群處。(四)刻苦耐勞，操作有恆。(五)愛護公物，始終不渝。」均有欠客觀明確，致予評定成績者寬泛之裁量空間。本院諮詢會議中與會之專家學者亦表示，假釋門檻的標準主要是依據行刑累進處遇條例之規定，但是各監獄執行標準均不相同，有些嚴格有些寬鬆，過去曾遇到確定判決之受刑人希望把其戶籍遷到某監獄的轄區去，後來才知道是因為該監獄累進分數比較好拿，比較容易假釋。另外行刑累進處遇條例施行細則第 32 條、第 42 條等規定的評分標準過於抽象，這些口號式的標準將使評分者可以有非常大裁量空間，結果幾乎形同沒有標準等語。

(三)又行刑累進處遇條例第 75 條、第 76 條分別規定：

「第 1 級受刑人合於法定假釋之規定者，應速報請假釋。」、「第 2 級受刑人已適於社會生活，而合於法定假釋之規定者，得報請假釋。」有關「第 2 級受刑人已適於社會生活」乙節，依該條例施行細則第 56 條第 1 項，應審酌下列事項加以認定：一、出監後須有適當之職業。二、出監後須有謀生之技能。三、出監後須有固定之住所或居所。四、出監後社會對其無不良觀感。本院諮詢專家學者意見有指出，如此之規範對於長刑期之受刑人或有過苛，申言之，受刑人被關很久以後，如何再要求受刑人出獄前就有好形象、好工作、好環境等符合行刑累進處遇條例所定之假釋條件？其實不太可能期待。如果不學習國外有更多觀護人或社工進去協助、調整出獄後的環境，

如何能期待被關很久的受刑人都會有如此好的條件，以便審查時可以客觀評價，這似乎不盡合理。此外，於嚴格化之假釋政策下，受刑人不易獲得假釋，執行比率越高，則出獄後付保護管束的期間就越短，所以不符假釋要件、越有再犯風險的人，出獄後受監督之期間反而越短，此所形成之矛盾現象亦值得主管機關留意。

(四)依上開行刑累進處遇條例第 75 條、第 76 條分列之規範模式，當係意味著監獄對於第 1 級與第 2 級受刑人，於提報假釋時裁量權有無之差異；惟詢據法務部表示，現行假釋法定要件，除須符合刑法第 77 條刑期逾二分之一或三分之二規定外，其累進處遇級別亦須符合監獄行刑法第 81 條、行刑累進處遇條例第 75 條、第 76 條規定，達第 2 級以上，另其累進處遇成績分數尚須符合行刑累進處遇條例施行細則第 57 條規定，最近 3 個月內教化、作業、操行各項分數，均應在 3 分以上；現行實務運作，無論係第 1 級或第 2 級受刑人，只要符合提報假釋之各項法定要件，教誨師悉循行政流程提請假釋審查委員會議審議，因此，目前假釋審查實務，各監獄對於第 1 級與第 2 級受刑人提報假釋之裁量權，並無區別等語。而於司法院釋字第 691 號解釋作成後，大法官對於假釋制度之定性，似已由傳統恩典說之觀點朝向權利說的方向邁進，認為假釋與受刑人出獄後的人身自由權利，會發生連動，影響其出獄後的生活甚深。於此前提下，是否仍要有行刑累進處遇條例第 75 條、第 76 條這兩條文間之區分，似應一併加以檢討。

(五)綜上，行刑累進處遇條例及該條例施行細則中之

部分規定，或有失客觀明確，致生適用上之公平性疑慮，或已不合時宜，而有調整規範之必要性，法務部允宜儘速併予檢討修正。

柒、處理辦法：

調查研究報告送請法務部就「陸、結論與建議」督導所屬參處見復。

調查研究委員：林雅鋒、方萬富、江明蒼

捌、參考文獻

- 吳 庚，2010，《行政法之理論與實用》，增訂 11 版，作者自版，三民總經銷。
- 丁道源，1987，《中外假釋制度之比較研究》。臺北市：中央文物供應社。
- 張甘妹，1993，《刑事政策》。臺北市，三民書局。
- 林山田，1995，《刑罰學》。臺北：臺北商務印書館。
- 劉邦繡，2003，〈假釋與撤銷假釋程序上救濟疑義之探討（一）、（二）、（三）〉，分別刊載於法務通訊，第 2122、2123、2124 期。
- 王濟中，1983，《累進處遇與假釋制度之研究》。臺北：中央警官學校印行。
- 連鴻榮、陳玉書、鍾志宏，2013，〈假釋政策之跨國比較與啟發〉，中央警察大學犯罪防治學報，第 18 期。
- 賴擁連，2012，〈我國監所人犯權利演進的檢視與前瞻-我國大法官會議解釋與美國法院判例分析〉，刑事政策與犯罪研究論文集(15)。
- 吳佳霖，2012，〈受刑人的法律地位及司法救濟途徑-以美國法為借鏡〉，東吳法律學報，24 卷 2 期。
- 吳佳霖，2012，〈論我國受刑人的司法救濟途徑-以日本為核心〉，軍法專刊，58 卷 2 期。
- 黃慧儀，2013，〈由美國法角度-看被拘禁者就監所處遇之權利與救濟〉，全國法律，2013 年 9 月號。
- 許金標譯，2000，《關於刑事設施及被收容人等之處遇法》。
- 盧映潔，2009，《犯罪與被害：刑事政策問題之德國

法制探討》。臺北市：新學林出版。

曾淑萍，2012，〈假釋審查委員之性別對於假釋審查決意之影響初探〉，中央警察大學犯罪防治學報，第16期。