

調 查 報 告

壹、案由：據訴，法務部矯正署及其所屬矯正機關辦理第2屆機關外部視察小組委員遴聘作業，疑將原屬機關推薦之委員修改為非機關推薦，以規避新修正之「監獄及看守所外部視察小組實施辦法」第5條第3項要求非機關推薦之委員人數應過半數之規定；又該辦法第5條第1項規定由機關提出擬聘委員名單，使該機關對委員遴聘具有實質影響力，是否符合監獄行刑法及羈押法對外部視察小組獨立性之要求，涉有疑義，有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

據訴，法務部矯正署（下稱矯正署）及其所屬矯正機關辦理第2屆機關外部視察小組委員遴聘作業，疑將原屬機關推薦之委員修改為非機關推薦，以規避新修正之「監獄及看守所外部視察小組實施辦法（下稱實施辦法）」第5條第3項規定非機關推薦之委員人數須達委員人數二分之一之要求；又該實施辦法第5條第1項規定由機關提出擬聘委員名單，使該機關對委員遴聘具有實質影響力，是否符合監獄行刑法及羈押法對外部視察小組獨立性之要求，涉有疑義，有深入瞭解之必要。案經調閱本院監察業務處、法務部、矯正署等機關卷證資料，並於民國(下同)112年11月13日隨機約請8位矯正機關第2屆機關外部視察小組委員到院說明；並於同年11月27日諮詢學者專家以聽取建言；另於同年12月22日無預警赴基隆看守所履勘並列席該所外部視察小組112年第4季會議；旋於同年12月29日詢問法務部及矯正署等機關主管及承辦人員，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、矯正署未即時滾動式修正外部視察專家學者之人才

庫，行事遲延積滯，顯有疏漏及未盡周延之處；又矯正署為達到「非機關推薦之委員人數須達委員人數二分之一」之要求，逕將原屬機關推薦之委員修改為非機關推薦，進而影響人才庫之正確性、真實性及可信性，更斲損社會大眾對外部視察小組委員之期待與信賴，不符監獄行刑法第7條第1項及第2項、羈押法第5條第1項及第2項、實施辦法第4條第3項、第5條第1項前段等規定，均核有違失。

- (一)按監獄行刑法第7條第1項及第2項、羈押法第5條第1項及第2項、實施辦法第3條及第4條第1項、第2項分別規定，為落實透明化原則，保障受刑人權益，各監所皆應設置獨立之外部視察小組，就法律、醫學、公共衛生、心理、犯罪防治或人權領域之專家學者遴選委員；此制度之構想，旨在讓監所能更加透明，一方面減少人權侵害的發生，另一方面也讓外界能更了解監所是否遭遇什麼問題或困難，藉由正視這些事項而製造改善的契機。
- (二)而監獄行刑法第7條第4項及羈押法第5條第4項亦分別規定，視察小組之委員資格、遴（解）聘、視察方式、權限、視察報告之製作、提出與公開期間等事項及其他相關事項之辦法，由法務部定之。是以，法務部於109年7月15日訂定、111年11月8日修正實施辦法，其中該實施辦法第4條第3項規定，監督機關應建立外部視察小組專家學者人才庫（下稱人才庫），經當事人同意後，以適當方式公開，作為遴選擔任機關外部視察小組委員之參考。同辦法第5條第1項前段規定，外部視察小組委員由「機關」自人才庫提出擬聘名單，報經「監督機關」陳報「法務部」核定後遴聘之。從上開實施辦法第4條第3項及第5條第1項前段規定可知，人才庫是外部視察小組

委員產生的「基礎水庫」，因此，該人才庫的真實性及可信性，尤為重要。

(三)經本院於112年9月21日檢視矯正署官網所公開的人才庫發現：

- 1、臺南監獄外部視察小組第2屆委員張○雋，業於112年2月24日調職至臺南市政府警察局永康分局，惟人才庫仍標示「臺南市政府警察局第二分局副分局長」。
- 2、自強外役監獄外部視察小組第2屆委員黃○樟，業於111年6月30日退休，惟人才庫仍標示「花蓮縣警察局交通警察隊隊長」。
- 3、彰化監獄外部視察小組第2屆委員劉○慧，業於112年2月1日調職至國立南投高級商業職業學校，惟人才庫仍標示「國立二林高級工商職業學校校長」。
- 4、屏東看守所外部視察小組委員林○寬、彰化監獄外部視察小組委員王○心等人被遴聘為第2屆外部視察小組委員，但卻未列在人才庫中。

(四)又經本院從人才庫隨機抽選並於112年11月13日約請8位第2屆外部視察小組委員到院說明之內容略以：

- 1、調查委員問：續任時，那個人才庫是您自己去填的嗎？臺南監獄外部視察小組委員張○雋答：因擔任過第1任大家熟識了，所以續任時他們直接問我，都是由他們作業的，我沒有自己去填表申請。
- 2、調查委員問：續任時，那個人才庫是您自己去填的嗎？高雄監獄及高雄第二監獄外部視察小組委員劉○茹答：機關有給我們表格填寫後交給機關去作業。調查委員問：看你資料上是填自薦，實

際上是這樣嗎？劉○茹答：因都是他們主動連繫我的，我覺得我是機關推薦的。

3、調查委員問：為何人才庫沒有你的資料？屏東看守所外部視察小組委員林○寬答：這我不清楚。

4、調查委員問：去年法令有修正，限制委員連任2次及來源是人才庫，這些您清楚嗎？東成技能訓練所外部視察小組委員許○坤答：人才庫這點我清楚，又是他們主動詢問我有無意願，我覺得可以就同意，至於為何填寫自薦，我不清楚。

5、調查委員問：有無任何檢討或策進作為之建議？)彰化監獄外部視察小組委員劉○慧答：我建議人才庫滾動調整，該滾動幅度應該大一點。……自薦通常是監所建議我們填的。

(五)復經本院於112年11月27日諮詢專家學者，其中黃○碧¹執行長表示：我們原本是團體推薦的，法務部發通函要求都要改為自薦。

(六)另據本院於112年12月29日約詢法務部及矯正署，其權責主管表示：人才庫部分是較為外界所詬病的……。又關於自薦及機關推薦之部分，自第2屆起，對於自薦或機關推薦都尊重委員意願，且承辦人力有限，而51個矯正機關資料量龐大，加上陳報長官批核之時間，才會發生人才庫滾動式修正之滯後現象。

(七)從上開本院檢視矯正署公開人才庫與專家學者職務變動之時點發現，矯正署短則2個月，長則達8個月未能及時滾動式修正人才庫之專家學者資料，並非全然如法務部相關主管所言之「承辦人力有限，而51個矯正機關資料量龐大，加上陳報長官批核之時

¹ 現為人權公約施行監督聯盟執行長及基隆看守所第2屆視察小組委員。

間，才發生人才庫滾動式修正滯後現象」云云，應係矯正署管理及維護資料庫之機制尚有精進之空間。

(八)又從本院於112年11月13日約請8位第2屆外部視察小組委員到院說明之內容可知，外部視察小組委員就「機關推薦/非機關推薦(自薦)」之填寫，幾乎都是交由各矯正機關代為填寫，而矯正署及其所屬矯正機關為達到「非機關推薦之委員人數須達委員人數二分之一」之要求，多逕將原屬機關推薦之委員修改為非機關推薦。

(九)綜上，無論是矯正署對於人才庫資料更新之遲滯或專家學者係機關/非機關推薦部分多由各矯正機關代填等，皆影響人才庫資料之正確性、真實性及可信性，更斲損社會大眾對外部視察小組委員獨立性、外部性之期待與信賴，不符監獄行刑法第7條第1項及第2項、羈押法第5條第1項及第2項、實施辦法第4條第3項、第5條第1項前段等規定，均核有違失。

二、實施辦法第5條第1項規定由機關(即各監所)提出擬聘委員名單，不啻形成被視察者在最初享有決定將那些專家學者納入人才庫之篩選權的嚴重利益衝突情況，變相使本應被視察之監所對委員遴聘具有實質影響力，除構成「球員兼裁判」之情況外，亦衍生監所刻意尋找特定人選，以為監所美言，嚴重悖離監獄行刑法第7條第1項及羈押法第5條第1項之立法目的，更斲損社會大眾對外部視察小組委員之期待與信賴，顯見法務部違反監獄行刑法第7條第4項及羈押法第5條第4項授權立法之要求，核有違失。

(一)按監獄行刑法第7條第1項規定「監獄應設獨立之外部視察小組，由『監督機關(即矯正署)』陳報法務部核定後遴聘之」；羈押法第5條第1項規定「看守所

應設獨立之外部視察小組，由監督機關陳報法務部核定後遴聘之」，為外部視察小組委員「獨立性」要求之明文；又所謂「獨立性」不應只是存在於職權行使之時，也應存在於委員遴選之時。

(二)次按「利益迴避」是一放諸四海之普世觀念，而外部視察小組之效能是否發揮，則該委員之遴聘是否具「實質獨立性」係占舉足輕重之地位。然監獄行刑法第7條第4項及羈押法第5條第4項授權法務部訂定之實施辦法第5條第1項卻規定「外部視察小組委員由機關（即監所）自人才庫提出擬聘名單，報經監督機關（即矯正署）陳報法務部核定後遴聘之」，不啻形成被視察者（即監所）在最初享有決定將那些專家學者納入人才庫之篩選權的嚴重利益衝突情況，變相使本應被視察之監所對委員遴聘具有實質影響力，除構成「球員兼裁判」之情況外，亦衍生監所刻意尋找特定人選，以為監所美言，嚴重悖離監獄行刑法第7條第1項及羈押法第5條第1項之立法目的²，更斷損社會大眾對外部視察小組委員之期待與信賴，顯見法務部違反監獄行刑法第7條第4項及羈押法第5條第4項授權立法之要求，核有違失。

(三)另縱實施辦法第5條第2項規定「監督機關（即矯正署）陳報法務部待遴聘之外部視察委員名單時，不受『原機關（即監所）』所陳報名單之拘束」，然基於「自我庇護法理」，待遴聘之外部視察委員名單既然是由原機關（即監所）挑選、製作並陳報予矯正署，則甚難期待監所挑選「非友軍」，亦難期待矯正署收到由各監所挑選並製作之待遴聘名單後為實

² 為落實透明化原則，保障受刑人權益，各監所皆應設置獨立外部視察小組。

質深入之調查，復基於「毒樹果實理論」，源頭（即待遴聘名單）既可能被各監所「污染」，則何以期待後續矯正署之陳報、法務部之審核能將該「污染」洗白？從而，上開實施辦法第5條第1項「不受原機關所陳報名單之拘束」之規定，並未能發揮其實質之效果。

(四)又按，法務部於112年12月28日以電子郵件回復本院之內容略以「……為使外部視察制度更具外部性與獨立性，擴充人才庫實為當前重點業務，故該部矯正署於第2屆外部視察小組委員遴聘前，於111年6月20日以法矯署綜字第11102006120號函請法定相關領域之機關（構）、學校、團體等79個單位推薦專家學者，人才庫人數由原有298人增加至現有459人，新增161人，增加比率為54%，爾後將每年賡續函請各領域機關（構）、學校、團體推薦專家學者，以擴充人才庫。然此做法未獲外界認同，為消除疑慮，提升外部視察小組制度效能，將採納外界建議，刻正研議由監督機關（即矯正署）設置獨立、公平之『任務型外部視察小組委員遴選委員會』，於監督機關自人才庫提出擬聘名單，提請外部視察遴選委員會審議通過後，陳報該部核定」。

(五)惟自上開法務部之函復可知，由監督機關（即矯正署）研議設置獨立、公平之任務型外部視察小組委員遴選委員會等新作法，並未解決被視察者（即監所）在最初享有決定將那些專家學者納入人才庫之篩選權的嚴重利益衝突情況，蓋人才庫之專家學者的最原始資料是由各被視察者（即監所）協助蒐集並提供予矯正署，再由矯正署將該專家資料分批導入人才庫，是以，縱由矯正署設置「任務型外部視察小組委員遴選委員會」，但該遴選委員會審議的

擬聘名單，卻是由矯正署自各被視察者（即監所）協力建置的人才庫提出之擬聘名單，基於「毒樹果實理論」，實難期待該擬聘名單能不受各監所「污染」。

(六)又前開所述之共計11名組成的遴選委員會，矯正署之代表即占5名，亦將違反外部視察小組委員遴聘之獨立性要求，蓋該部矯正署各業務組（共5組）各1名之代表與法務部及矯正署間均具有特別法律關係³，實難期待該5位代表能跳脫矯正體系之思維而公正、客觀地審議矯正署自人才庫提出之擬聘名單，以完全發揮「遴聘獨立性」之實質效果，並達成監獄行刑法第7條第1項及羈押法第5條第1項所規定之立法目的⁴，併予敘明。

三、法務部「錯誤理解」監獄行刑法第7條第1項、羈押法第5條第1項所規定之「為落實透明化原則，保障受刑人權益，各監所皆應設置『獨立』之外部視察小組」之立法目的，進而未落實監獄行刑法第7條第4項及羈押法第5條第4項授權立法之規定，核有違失。

(一)按111年11月18日增修實施辦法第4條第4項規定「人才庫之建置，監督機關應多元徵求各相關機關（構）、學校、團體推薦，亦可由機關推薦或接受該當專家學者自我推薦。」之修法理由「為達成人才來源多元化之目標，現行實務運作上監督機關除徵詢各類專業團體，亦向非專業團體徵詢推薦名單；另各矯正機關亦可主動推薦符合資格之專家學者

³ 當前德國公法學界，比較普遍使用「特別法律關係」(besonderes Rechtsverhältnis)，而非過去比較帶有專制色彩的「特別權力關係」(besonderes Gewaltverhältnis)。然而，也有少部分使用「特別身分關係」或「特別地位關係」(besonderes Statusverhältnis)、「特別義務關係」(besonderes Pflichtenverhältnis)，參蔡志方，論行政法上的特別法律關係，2022年8月19日發表。

⁴ 為落實透明化原則，保障受刑人權益，各監所皆應設置獨立之外部視察小組。

加入人才庫。配合前揭 實務運作現況，爰修正第4項規定。」、復按同辦法第5條第3項規定「各機關之外部視察小組委員中，由相關機關（構）、學校、團體推薦或自我推薦納入人才庫之委員人數須達委員人數二分之一，且任一性別委員不得少於三分之一，並應注意專業領域之平衡。」之修法理由為「為促進外部視察小組組成之『多元性』，外部視察小組委員中，自人才庫遴聘非機關推薦之委員比例應達二分之一，爰修正第三項規定」。

(二)據法務部於112年12月28日以電子郵件回復本院之內容略以「……因各矯正機關僅能由該部矯正署維護之人才庫遴挑委員，無法自行遴挑人才庫以外之委員，為使外部視察制度更具外部性與獨立性，擴充人才庫實為當前重點業務，故該部矯正署於第2屆外部視察小組委員遴聘前，於111年6月20日以法矯署綜字第11102006120號函請法定相關領域之機關（構）、學校、團體等79個單位推薦專家學者，人才庫人數由原有298人增加至現有459人，新增161人，增加比率為54%，爾後將每年賡續函請各領域機關（構）、學校、團體推薦專家學者，以擴充人才庫。然此做法未獲外界認同，為消除疑慮，提升外部視察小組制度效能，將採納外界建議刻正研議，由監督機關（即矯正署）設置獨立、公平之任務型外部視察小組委員遴選委員會，於監督機關自人才庫提出擬聘名單，提請外部視察遴選委員會審議通過後，陳報該部核定。該任務型外部視察小組委員遴選委員會規劃將由法律、醫學、公共衛生、心理、犯罪防治、人權等6大領域之專家學者或民間團體各1名及該部矯正署各業務組（共5組）代表各1名組成，合計11名……以期各矯正機關外部視察委員更

能發揮外部視察制度之效能」。

(三)自上開修法理由可知，主管立(修)法之法務部增修「非機關推薦之委員比例應達二分之一」之目的在於促進「組成具多元性」而非強化「組成具獨立性」；然具「多元性」僅係有助於提升外部視察小組委員執行職務之專業度，與「獨立性」無涉；簡言之，外部視察小組委員之組成形式上具「多元性」未必等同外部視察小組委員之遴聘及/或執行職務實質上具「獨立性」。再者，外部視察小組委員來自何處之推薦(即機關/非機關)並非外部視察小組委員遴聘是否具獨立性之判斷重點，蓋外部視察小組委員與矯正機關是否具情誼或利害關係，始為外部視察小組委員遴聘與執行職務是否具獨立性之判準。又從上開法務部之回復亦可證明該部之「錯誤理解」，逕以為擴充人才庫即可使外部視察制度更具外部性與獨立性。

(四)綜上，法務部「錯誤理解」監獄行刑法第7條第1項及羈押法第5條第1項所規定之立法目的，換言之，立法者係要求各監所皆應設置「獨立」之外部視察小組，而法務部卻設置「多元」之外部視察小組，恐有魚目混珠、偷換概念之嫌，從而，法務部未落實監獄行刑法第7條第4項及羈押法第5條第4項立法授權之規定，核有違失。

四、法務部「無視」監獄行刑法第7條第1項及羈押法第5條第1項所規定「為落實透明化原則，保障受刑人權益，各監所皆應設置『獨立』之外部視察小組」之立法要求，逕將外部視察小組定性為「內部自律」機制之一環，除使外部視察小組未能充分發揮功能，減損保障受刑人權益之途徑外，亦使子法逾越母法授權目的及範圍，增加母法所無之規定，違反法律保留原則，核

有違失。

- (一)按「受刑人只是穿『囚服』的國民，並非是憲法基本權保障的『棄民』⁵」，意即受刑人在監禁期間，除人身自由遭限制外，受刑人一樣享有憲法各種基本權之保障。然在我國社會氛圍中，民眾常有司法體系為何要保護「壞人」的質疑，會出現如此反對的聲浪，主要原因還是大部分民眾不明白保障受刑人的基本權，亦兼具保護社會安全之功能，蓋若受刑人在監禁期間未能免於國家恣意侵害，無法獲得基本生活所需，甚至時時擔心最起碼的人身安全受到威脅，以致於持續性地身處於恐懼與匱乏之中，當他們出獄之後，仇視的反社會人格心理才是整個社會要憂慮的，甚至成為社會的不定時炸彈，最終反噬的將是整個社會，更是臺灣身為法治國家的無良印記。
- (二)又受刑人於監禁期間之生活全都掌握在國家手中，毫無自我決定之空間，換言之，監所的高牆不僅隔絕了受刑人的肉體，也使得在其中生活的人們無法為社會所見，監所內部所發生的種種問題或困難，外界也不見得知悉。是以，109年1月15日新修正之監獄行刑法公布施行，其中一個重點就是各監所應設置獨立之外部視察小組，這制度的構想，是盡量讓監所能更加透明，一方面減少人權侵害的發生，另一方面也讓外界能更了解監所是否遭遇什麼問題或困難，藉由正視這些事項而製造改善的契機，以達監獄行刑法第7條第1項及羈押法第5條第1項「落實透明化原則，保障受刑人權益」之修法目的。
- (三)據本院於112年11月27日諮詢專家學者之內容略以：

⁵ 參司法院大法官釋字第755號解釋之許宗力大法官協同意見書。

1、黃執行長○碧：外部視察小組委員允應秉持讓陽光射進監獄的精神來處理外部視察小組事務。

2、林助理教授○佑：

(1) 日本對於外部視察小組定性為建議性質，而我國就外部視察小組之立法是借鑒日本法例，故我國外外部視察小組之定性，原則上亦為建議性質。

(2) 外部視察小組發揮外部監督是共同理想，目前外部視察小組之運作方式多流於形式，建議強化外部視察小組委員的權力，利於對於真正關心此議題的人來擔任外部視察小組委員；又若賦予外部視察小組委員愈大的權力，則委員所需的學識及能力要有更高的要求，若是由一般民眾，則外部視察小組之定性，則僅能屬建議性質。

(3) 另若將外部視察小組委員之性質定位為外部監察，則其功能又該如何與監察院及/或國家人權委員會作區別，這也是需要再討論的。

3、調查委員：外部視察小組的功能，若以光譜為例，一端是監察權，另一端是社會溝通，由兩端往中間靠攏再訂個標準，兼顧外部監察及社會溝通之功能。

(四) 又據法務部於112年12月28日以電子郵件回復本院之內容「矯正機關外部視察小組委員之定位：外部視察小組制度是藉由委員的專業知識，協助矯正機關發現問題、解決問題，需要委員與機關間通力合作，達成增進矯正機關整體效能之目標」。從而可合理推知，法務部似認矯正機關外部視察小組委員之定位係屬合作建議型。

(五) 復據本院於112年12月29日約詢法務部及矯正署之

內容略以：

- 1、調查委員問：外部視察小組之定位及屬性是今天討論的重點，換言之，矯正機關外部視察小組之定位（例如：完全外部性監督、自律性外部監督）、屬性（例如：視察監督型、合作建議型）為何？請矯正署及法務部分別說明。
 - (1) 矯正署科長蔡宗典答：我們是參酌日本作法，遴聘委員之標準，考量的是專業性及地域性，而實行結果，就我所知的，有些外部視察小組委員除提供他們的專業外，更主動幫我們與一般民眾宣傳、溝通，所以我覺得現行外部視察小組委員是綜合型的，即兼具監督（例如有外部視察小組委員指摘受刑人的空間太狹窄）、合作或社區溝通型（例如幫監所主動宣傳）。
 - (2) 法務部政務次長陳明堂答：當初成立外部視察小組，立法係朝內部視察方向規劃，似大學評鑑，對外部視察小組委員之定位，仍屬內部監督，屬性是視察及建議型，且我也覺得找當地勾結，專講好話也不符合立法原意，例如：臺東矯正機關陳報當地檢察官或從地檢署退休之人員擔任外部視察小組委員都被我刪除。
- 2、調查委員表示：我知道外部視察小組是國內創舉，承辦人著實不易，另聽聞貴部目前正著手擬改採由矯正署統一指派，我也尊重行政權，但我建議外部視察小組之功能與定位，法務部可以朝兼具外部監察及社會溝通之方向研議與修訂，強化社會溝通、符合在地性、目的性，調解委員亦可，允應適當修法，以避免淪為內部機制。法務部政務次長陳明堂答：這個修實施辦法就可以了。

(六)另據本院於112年12月22日無預警赴基隆看守所履勘並列席該所外部視察小組112年第4季會議之內容略以：

- 1、外部視察小組與機關應該是合作關係，外部視察小組委員提供不同觀點，對監所是有幫助的；我國外部視察小組是參考日本而來的，而外界批評機關都找自己熟的人來幫機關說好話，實則沒有，應該要澄清的。
- 2、聽聞法務部已著手研議未來外部視察小組委員將由矯正署指派，以消除外界對於自薦或機關推薦之批評。

(七)綜上，監獄行刑法第7條第1項及羈押法第5條第1項之修法「主目的」既為「落實透明化原則，保障受刑人權益」，則協助矯正機關發現問題、解決問題，與機關間通力合作，提升矯正機關整體之效能及強化矯正機關與社會溝通等目標，則不應喧賓奪主，僅能居次作為外部視察小組之「次目的」、「次任務」。從而，自法務部於112年12月28日以電子郵件回復本院稱「矯正機關外部視察小組委員之定位：外部視察小組制度是藉由委員的專業知識，協助矯正機關發現問題、解決問題，需要委員與機關間通力合作，達成增進矯正機關整體效能之目標」等內容可知，法務部對監獄行刑法第7條第1項及羈押法第5條第1項之修法目的存有「錯誤理解」，進而訂立偏離上開修法目的之「監獄及看守所外部視察小組實施辦法」第3條「外部視察小組之任務為落實透明化原則，保障收容人之權益，促進機關與外界之溝通，協助機關運作品質與工作環境改善及可用資源之提升」及相關作業程序等，除致外部視察小組淪為「矯正體系之內部自律機制」，其執行現況與立

(修)法初衷未盡契合，未能充分發揮外部視察制度之功能，無法讓陽光照進監獄，減損法令保障受刑人權益之途徑外，亦有使子法(監所及看守所外部視察小組實施辦法)逾越母法(監獄行刑法及羈押法)授權目的及範圍，增加母法所無「促進機關與外界之溝通，協助機關運作品質與工作環境改善及可用資源之提升」之規定，違反法律保留原則(釋字第443號、憲法法庭111年憲判字第19號、112年憲判字第7號判決參照)，核有違失。

五、法務部「狹隘理解」監獄行刑法第7條第1項及羈押法第5條第1項之立法目的，從而，以擔心外部視察小組信譽遭質疑為由，訂定「更生人5年限制條款」，殊不知甫出獄的更生人對監所生態才是最有感之人，又因其最有感才會更積極關心受刑人之權益，然法務部竟以「更生人5年限制條款」將出獄未滿5年之更生人阻攔於監所高牆之外，與上開法令之立法目的不符，核有違失。

(一)按實施辦法第7條規定「有下列情形之一者，不得擔任外部視察小組委員：一、經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行、執行未畢、於緩刑期間或執行完畢、緩刑期滿或赦免後未滿5年。二、曾受保安處分之裁判確定，尚未執行、執行未畢或執行完畢未滿5年。……」。其訂定的立法理由為「外部視察小組依法行使機關之視察權，負使機關保障人權、匡正缺失、提升效能之任務，倘有本條各款之情形，其信譽即遭質疑，爰訂定本條規定」。

(二)據本院於112年11月27日諮詢專家學者之內容略以：
1、甫出獄更生人朱○星：可以理解規定被關完後5年才可擔任外部視察小組委員這樣規定的想法，但5年太長，因時間久了，可能會淡忘或不願再想

起在監所內的情形，又怎麼會想要擔任委員去關心受刑人呢。

- 2、調查委員：有學者專家反映，現在是民主社會，外部視察小組委員應該要有受刑人作為代表，才更具代表性，亦能真實反映受刑人在監獄內的情況，因此，更生人其實是很適合擔任外部視察小組委員的人選，但「更生人5年限制條款」規定過嚴。法務部政務次長陳明堂回復：更生人這想法我是可以接受的，讓我們回去就消極資格條款思考一下。

(三)自上開立法理由可知，法務部「狹隘理解」監獄行刑法第7條第1項、羈押法第5條第1項及實施辦法第3條所規定「保障受刑人權益」之立法目的，更「主觀」認為經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行、執行未畢、於緩刑期間或執行完畢、緩刑期滿或赦免後未滿5年之人，若擔任外部視察小組委員，將使外部視察小組之信譽遭質疑，從而，訂定「更生人5年限制條款」，殊不知甫出獄的更生人對監所生態才是最有感之人，又因其最有感才會更積極關心受刑人之權益，然法務部竟以「更生人5年限制條款」將出獄未滿5年之更生人阻攔於監所高牆之外，與上開法令之立法目的不符，核有違失。

六、法務部未給予外部視察小組委員適當且充足之職前、職中訓練或講習，使外部視察小組委員對職權行使欠缺正確的認知，亦影響外部視察小組委員之視察能力，致外部視察小組委員之作為難以達成監獄行刑法第7條第1項、羈押法第5條第1項及實施辦法第3條立法目的之期待，未盡妥適。

(一)本院112年11月13日隨機約請8位第2屆矯正機關外部視察小組委員到院說明之內容略以：

- 1、調查委員問：您擔任第一任時，矯正機關事前有無辦理講習訓練？臺南監獄外部視察小組委員張○雋答：沒有。」；調查委員問：機關有給你們講述關於矯正機關的法令、內部作業規定或國際標準嗎？張○雋答：沒有，我是需要時自己會上網看法令。
- 2、調查委員問：就任委員前，二監有給你們講習或內訓嗎？臺南第二監獄外部視察小組委員張○香答：沒講習或訓練，……；調查委員問：你知道國際規定，例如曼德拉規則嗎？張○香答：不知道，獄方沒提過。
- 3、調查委員問：擔任委員時，機關事前有給你們受訓或講習嗎？高雄監獄及高雄第二監獄外部視察小組委員劉○茹⁶答：沒有，但我自己會上網看資料。我上任1年後機關有成立工作坊，有給我們一些資訊，大家可能都還在摸索中。
- 4、調查委員問：擔任委員前，機關有無給你們訓練或講解？自強外役監獄外部視察小組委員黃○樟答：沒有。
- 5、調查委員問：矯正機關有無在你們就任前給你們受訓或講習？澎湖監獄外部視察小組委員林○濬答：沒有。
- 6、調查委員問：就任前，機關有給你們培訓或訓練嗎？東成技能訓練所外部視察小組委員許○坤答：沒有。
- 7、調查委員問：有無任何檢討或策進作為之建議？彰化監獄外部視察小組委員劉○慧答：我是建議

⁶ 於諮詢會議時，當場提供111年2月24日法務部矯正署外部視察小組工作手冊（初版）1份予本院參考。

要有細部的工作方法，因委員雖有各自的專業領域，但對如何執行外視委員的工作未必熟悉，可以給我們上線上課程或執行工作的具體細項，讓委員(特別是初任委員)能有所遵循，俾利外部視察小組委員充分發揮視察功能；後來有收到外部視察小組委員工作手冊，但手冊就列那幾個議題要我們看，遠遠是不夠的。

(二)復經本院於112年11月27日諮詢專家學者之內容略以：

- 1、黃執行長○碧：外部視察小組適合處理系統性問題，而非個案；又外部視察小組的決定並非行政處分(手冊有規定)，非屬我們的職權，我們管了也沒有效力。大部分外視委員都不知道該如何當委員，另為何不能有外部視察小組委員的公會或協會?這樣就可以對外部視察小組委員提供更多的訓練或交流機會。
- 2、林助理教授○佑：當委員的人要學習如何發揮外部視察小組最大的功能，要不然受刑人也不一定會覺得外部視察小組對他們有幫助。

(三)據法務部於112年12月28日以電子郵件回復本院之內容略以：

- 1、問：據112年度外部視察小組工作坊南區討論會紀錄顯示，對於外部視察小組委員是否享有調查權一事?外部視察小組委員的認知均為否定，而事後矯正署回覆為肯定。由此可知，外部視察小組委員對於自己執行職務之權限內容及範圍不盡瞭解。矯正署對此有何說明?法務部對此有何看法?

答：外部視察小組得進入機關實地訪查、訪談機關人員、收容人或相關人員、請機關人員、收容

人或相關人員提供書面意見、調閱、抄錄或複製必要之文件或電子紀錄、其他與機關運作及收容人權益相關事項，實施辦法第12條第1項參照。故外部視察小組委員本於實施辦法第12條第1項行使調查，本部矯正署為使外部視察小組委員了解外部視察小組運作機制，除依實施辦法之重點編擬外部視察小組工作手冊（更新至三版），於111年3月9日以法矯署綜字第11102002330號函請各機關協助將手冊提供外部視察小組委員參考外，另於112年8月2日辦理外部視察小組工作坊時加強說明，並請參與工作坊之委員轉知各機關不克參加工作坊之外部視察委員。

- 2、問：據外部視察小組委員所述，除於第2屆時有發給「外部視察小組工作手冊」外，無論是第1屆或第2屆委員就任前或就任後，均未有職前或職中培訓，導致大部分委員就任前期都處於摸索階段，不利職權之行使、業務之執行等語。矯正署對此有何說明？法務部對此有何看法？

答：111年11月8日修正實施辦法第4條第1項後段，增列每次改聘人數不得超過委員人數三分之二，係為避免新接任之委員不諳外部視察小組制度，不利職權行使而制定，另本部矯正署為強化外部視察委員執行效能，於111年起每年辦理外部視察小組工作坊，依委員任期2年，各外部視察委員皆能參與2次工作坊，以增進職能，執行外部視察委員任務。又將持續召開實務運作研討會和教育訓練，建立一套適合我國獄政之本土化外部視察制度。

- (四)又據本院於112年12月29日約詢法務部及矯正署之內容略以：

1、調查委員問：有外部視察小組委員反映，職前訓練不足，但鑑於各機關狀況不同，統一職前訓練恐怕實效不佳，而貴部又正著手朝由矯正署統一指派委員之方向修法，則要如何客製化職前訓練內容，也是需要加以考量。

矯正署科長蔡宗典答：如委員所知，我們有在北、中、南各設工作坊及1年1次在中央的工作坊，職前訓練期間也有個別討論的機會，讓外部視察小組委員間可以交流溝通。

2、調查委員問：我知道監獄會向外部視察小組委員作監所業務簡報，但我覺得都不夠深入。

矯正署副署長楊方彥答：可以考慮將職前訓練提前，讓外視委員的教育訓練更細緻一點。

3、調查委員問：我們應該要思考的是，由誰來擔任外部視察小組委員才能發現問題點？又發現問題後，誰願意將問題說出來？例如：由退休典獄長擔任外部視察小組的委員，他可以很快發現監所有什麼問題，但欠缺說出來的動機；而由更生人擔任外部視察小組的委員雖有說出問題的意願，但其發現問題的觀點可能是局部的。

法務部政務次長陳明堂答：現行舉辦的工作坊，著重在溝通交流，非強硬的教育訓練；而外部視察小組委員也不好意思將負面內容說出，我們以後會鼓勵他們說出來，怎麼做我們回去會思考。

(五)綜上可知，法務部未提供外部視察小組委員適當且充足之職前、職中訓練或講習，使外部視察小組委員對職權行使欠缺正確的認知，亦影響外部視察小組委員視察能力，令外部視察小組委員無法主導視察方向，甚至將視察議題交由監所安排，致外部視察小組委員之作為難以達成監獄行刑法第7條第1

項、羈押法第5條第1項及實施辦法第3條「落實透明化原則，保障收容人之權益」立法目的之期待，未盡妥適。

(六)另鑑於「工欲善其事，必先利其器」之精神，是若期待外部視察小組可主動積極發揮其功能，則法務部允應加強規劃、因地制宜，精進外部視察小組委員之職前及職中訓練，以提升外部視察小組委員之視察能力，進而健全外部視察小組功能，併予敘明。

七、現行陳情意見箱之設置地點多流於形式，且監所內部人多口雜，導致收容人投遞陳情信之「隱私」蕩然無存，陳情信箱未能發揮實質功能。又多數監所宣講不力，致收容人多不知新增可向外部視察小組陳情之管道，有損收容人之權益。復有發生收容人向外部視察小組信箱投遞之陳情信，卻是由監所代為開啟信箱並判斷該陳情內容係應由機關自行處理或交由外部視察小組處理，或由監所先行處理後再向外部視察小組報告等情形。另因法務部於外部視察小組委員執行職務時，未給予適當且充足之職前、職中訓練或講習，致多數外部視察小組委員對職權行使欠缺正確認知，從而影響外部視察小組委員就受理之陳情是否屬外部視察小組權限之判斷能力。再者，法務部未規定監所原本之申訴機制與向外部視察小組委員陳情時發生排擠或競合之處理方式；監獄行刑法第92條第3項及羈押法第84條第3項規定「適當之處理」是否包含監所人員可代替外部視察小組委員開啟陳情信箱並判斷該陳情內容係應由機關自行處理或交由外部視察小組處理等情形予以規範，導致外部視察小組處理陳情之權責範圍不明；復自實施辦法第12條第1項第3款及第13條第4項等規定之反面解釋，則產生「機關人員可閱讀由收容人主動投遞之陳情信」之悖論，是謂立

法疏漏，均核有違失。

(一)按收容人得以書面或言詞向監所、視察小組或其他視察人員提出陳情。監所應於適當處所設意見箱，供收容人提出陳情或提供意見使用。監所對於收容人之陳情或提供意見，應為適當之處理，監獄行刑法第92條及羈押法第84條均定有明文。次按，實施辦法第16條規定「外部視察小組收受監獄行刑法第92條及羈押法第84條之陳情，得依陳情內容是否具體、是否屬外部視察小組權限、陳情內容與視察重點之關連性及外部視察小組人力負荷等因素，決定是否依外部視察程序處理，或交由機關處理」。自上開規定可知，在監所適當處所設置意見箱供收容人提出陳情或提供意見為監所之法定義務，而外部視察小組享有決定自行處理或交由監所處理之裁量權。

(二)據本院於112年11月27日諮詢專家學者之內容略以：

1、更生人朱○星先生表示：

- (1) 我被關20幾年都沒遇過外部視察小組委員，有遇過矯正署的長官來內部視察，但我討厭視察，因只要長官來視察，我們抽菸、上廁所的次數都會被限制，所以我們都不喜歡長官來視察。
- (2) 有看到意見箱的設置，但沒宣導，那是設給上面長官看的。
- (3) 要給外部視察小組委員更大的權力，因陳情後陳情人會被獄方做記號，而外部視察小組委員又無法幫我們有效救濟，那不會有收容人想要陳情。

2、黃執行長○碧表示：

- (1) 收陳情信件是從上一季才開始，因受刑人都說之前不知道有意見箱的存在，而從上一季開始，

受刑人才知道這個的存在。

- (2) 意見箱有區分為一般申訴及外部視察小組委員2種，一般申訴不歸我們管，管了就超越職權；非屬我們的職權，我們管了也沒有效力。外部視察小組適合處理系統性問題，而非個案；又外部視察小組的決定並非行政處分（手冊有規定）。大部分外視委員都不知道該如何當委員。
- (3) 我擔任外部視察小組委員的作法，是由機關幫我們開信箱，若有陳情信會通知我們；陳情信有的有折起來，有的沒折，有的有放信封內。

3、巫○彤理事表示：會有外部視察小組收到陳情信後，拿到有獄方人員在場的會議上討論之情形。

4、林助理教授○佑表示：實務運作之結果就是縱使避開監視器設置陳情信箱，獄方人員還是會知道是誰提出陳情的。

(三) 自法務部於112年12月6日函復並檢送至本院之基隆看守所外部視察小組112年度第3季視察報告發現，該所外部視察小組委員曾就外部視察小組專屬意見箱與監所監視器之設置產生扞格問題提出討論，摘錄如下：

- 1、本所外部視察小組專屬意見箱之設置情形：已依法務部矯正署112年9月8日傳真函辦理，即本所已於各場舍均已完成外部視察小組專屬意見箱之設置，共計6個（南舍2個、忠舍1個、北舍1個、2工場1個、炊場1個）。
- 2、有關外部視察小組專屬意見箱是否避開監視器視角問題，經審視，南舍2個、忠舍1個、二工場1個專屬意見箱，設置時即已避開監視器視角，北舍1個、坎場1個專屬意見箱，經調整後，亦已避開監視器視角。

- (1) 蔡委員○木：為維護戒護安全，應避免監視器無法照到的死角，然而，此傳真函要求外部視察小組專屬意見箱應避開監視器視角，這當中是否有扞格之處？
- (2) 機關回應：傳真函要求外部視察小組專屬意見箱應避開監視器視角，係為使收容人安心投遞意見，以充分發揮專屬意見箱之功能。調整監視器視角後，本所戒護人員亦將加強注意監視器死角，避免發生戒護事故，以維護戒護安全。
- (四) 據本院於112年12月22日無預警赴基隆看守所履勘並列席該所外部視察小組112年第4季會議之內容略以：外部視察小組委員黃○碧表示，本所外部視察小組專屬意見箱迄今未收到任何陳情，可能是因為意見箱設置地點及外部視察小組成立之功能及目的宣導不足，允有加強宣導之必要。
- (五) 復據法務部於112年12月28日以電子郵件回復本院之內容略以：
- 1、問：矯正機關原本之申訴機制與向外部視察小組委員陳情之功能有何不同？是否重疊？若重疊又該如何處理？
- 答：矯正機關收容人依監獄行刑法第93條第1項及羈押法第85條第1項得以言詞或書面向機關提出申訴，對於申訴決定不服得依法提起行政訴訟以為救濟。若依監獄行刑法第92條第1項及羈押法第84條第1項向外部視察小組提出陳情，外部視察小組應依實施辦法第16條規定決定是否受理，不受機關或陳情案件是否提出申訴及行政訴訟影響。
- 2、問：又據本院約詢之第2屆外部視察小組委員所述，目前對於收容人之陳情，依本辦法第16條規

定及實際運作情形，僅於外部視察小組委員權限範圍內的陳情始受理，若屬權限外者，則由監所轉至權責單位處理等語。上開作業方式是否抵觸本辦法第12條第1項第5款之規定？蓋前開規定明定「其他與機關運作及收容人權益相關之事項」，致殊難界定有何陳情內容洵與「收容人權益」無涉，是以，請矯正署及法務部分別說明。答：依本辦法第16條規定，外部視察小組得依陳情內容是否具體、是否屬於外部視察小組權限、陳情內容與視察重點之關聯性及外部視察小組人力負荷等因素，決定是否依外部視察程序處理，或交由機關處理。陳情是否處理或如何處理係由外部視察小組決定，至與收容人權益是否相關，亦由外部視察小組自行研判，各矯正機關無由干涉。

(六)另據本院於112年12月29日約詢法務部及矯正署之內容略以：

- 1、調查委員：現行意見箱設置地點未必妥適，多流於形式，例如有某機關將信箱設在違規房外面或監視器可見之地方，導致沒有收容人敢投陳情信。另上週去基隆看守所訪問收容人，收容人都不知道有外部視察小組的存在，請多加宣傳。
- 2、法務部政務次長陳明堂：設置信箱方式可以馬上改進的，而向收容人宣傳有外部視察小組存在部分，也可以馬上加入流程。
- 3、矯正署科長蔡宗典：基於監所安全維護之考量，機關多反映要避開監視器設置意見箱有困難。又本來辦理新收時就會宣講有外部視察小組的存在，另發放的新收手冊裡也有記載，但可能是新收的收容人一開始都很緊張或看守所的被告只

關心自己的案件而無心聽宣講等情形，造成收容人不太清楚有外部視察小組之存在，以後會再加強宣導。

(七)再者，財團法人民間司法改革基金會表示⁷：

- 1、為了能讓收容人能無顧忌地表達自身的想法，實施辦法第12條第1項第3款規定，外部視察小組得請收容人提供書面意見；同辦法第13條第4項規定：「外部視察小組進行前條第一項第三款所定由收容人提供書面意見時，機關人員不得閱讀其內容。」也就是說依法外部視察小組得除了透過監所之意見箱外，也可透過其他方式請求收容人提供書面意見並蒐集之，而且該書面意見的內容監所人員不得閱讀。我們期待外部視察小組能直接收受收容人書面意見。
- 2、依法收容人有權向外部視察小組陳情，小組亦有義務受理，此類陳情案應直接交由外部視察小組處理，監所應待小組決議後再為回應，不應由監所過早介入。綜上，本次視察報告有上述狀況，可見現行外部視察小組受理陳情處理程序尚未明朗。

(八)綜上可知，現行陳情意見箱之設置地點多流於形式，且監所內部人多口雜，導致收容人投遞陳情信之「隱私」蕩然無存，陳情信箱未能發揮實質功能，有違監獄行刑法第92條「受刑人得以書面或言詞向監獄、視察小組或其他視察人員提出陳情。監獄應於適當處所設意見箱，供受刑人提出陳情或提供意見使用」及羈押法第84條「被告得以言詞或書面向看守所、視察小組或其他視察人員提出陳情。看守

⁷ 資料來源：財團法人民間司法改革基金會網站，<https://www.jrf.org.tw/articles/2024>

所應於適當處所設意見箱，供被告提出陳情或提供意見使用」等規定，核有違失。

(九)又多數監所宣講不力，致收容人多不知新增可向外
部視察小組陳情之管道，有損收容人之權益，且與
監獄行刑法第7條第1項「保障受刑人權益」、羈押法
第5條第1項「保障被告權益」及實施辦法第3條「保
障收容人之權益」、監獄行刑法第15條第1項第6款⁸
及羈押法第14條第1項第4款⁹等規定有悖，核有違
失。

(十)復有發生收容人向外部視察小組信箱投遞之陳情
信，卻是由監所代為開啟信箱並判斷該陳情內容係
應由機關自行處理或交由外部視察小組處理，或由
監所先行處理後再向外部視察小組報告等情形，有
違監獄行刑法第92條第3項「監獄對於受刑人之陳
情或提供意見，應為適當之處理。」、羈押法第84條
第3項「看守所對於被告之陳情或提供意見，應為適
當之處理。」及實施辦法第16條「外部視察小組收
受監獄行刑法第92條及羈押法第84條之陳情，得依
陳情內容是否具體、是否屬外部視察小組權限、陳
情內容與視察重點之關連性及外部視察小組人力
負荷等因素，決定是否依外部視察程序處理，或交

⁸ 受刑人入監講習時，應告知下列事項，並製作手冊交付其使用：一、在監應遵守事項。二、接見及通信事項。三、獎懲事項。四、編級及累進處遇事項。五、報請假釋應備條件及相關救濟事項。六、**陳情**、申訴及訴訟救濟之規定。七、衛生保健及醫療事項。八、金錢及物品保管之規定。九、法律扶助事項之宣導。十、其他應注意事項。受刑人為身心障礙者、不通中華民國語言或有其他理由，致其難以瞭解前項各款所涉內容之意涵者，監獄應提供適當之協助。與受刑人在監服刑權利義務相關之重要法規、行政規則及函釋等，宜以適當方式公開，使受刑人得以知悉。

⁹ 被告入所講習時，應告知下列事項，並製作手冊交付其使用：一、在所應遵守事項。二、接見及通信事項。三、獎懲事項。四、**陳情**、申訴及訴訟救濟之規定。五、衛生保健及醫療事項。六、金錢及物品保管之規定。七、法律扶助事項之宣導。八、其他應注意事項。被告為身心障礙者、不通中華民國語言或有其他理由，致其難以瞭解前項各款所涉內容之意涵者，看守所應提供適當之協助。與被告在所權利義務相關之重要法規、行政規則及函釋等，宜以適當方式公開，使被告得以知悉。

由機關處理。」等規定，核有違失。

(十一)另承前所述，因法務部於外部視察小組委員執行職務時，未給予適當且充足之職前、職中訓練或講習，致多數外部視察小組委員對職權行使欠缺正確認知，從而，影響外部視察小組委員就受理之陳情是否屬外部視察小組權限之判斷能力，悖於實施辦法第16條之規定，核有違失。

(十二)再者，法務部未於監獄行刑法、羈押法及實施辦法中，就矯正機關原本之申訴機制與向外部視察小組委員陳情之功能有何不同？是否發生競合或排擠？若發生競合或排擠又該如何處理？又監獄行刑法第92條第3項及羈押法第84條第3項規定「監所對於收容人之陳情或提供意見，應為適當之處理」，則該「適當之處理」是否包含可代替外部視察小組委員開啟陳情信箱並判斷該陳情內容係應由機關自行處理或交由外部視察小組處理，或由監所先行處理後再向外部視察小組報告等情形，予以明文規範，導致外部視察小組處理陳情之權責範圍與監所原本之申訴機制未能明確區分或致生扞格情形。另實施辦法第12條第1項第3款「外部視察小組得為下列之行為：...三、請機關人員、收容人或相關人員提供書面意見」及同辦法第13條第4項「外部視察小組進行前條第一項第三款所定由收容人提供書面意見時，機關人員「不得」閱讀其內容」等規定反面解釋，則產生機關人員「可」閱讀由收容人主動投遞之陳情信之悖論，是謂立法疏漏，均核有違失。

八、實際運作上，外部視察小組委員訪談收容人存有窒礙及後遺症（即收容人易被做記號），難以發現真實，凸顯外部視察小組訪談收容人之機制未臻健全，不符實施辦法第12條第3項之規定；另法務部於利益衝突部

分，僅有實施辦法第8條及第9條第1項規定，顯然無法周全解決學者專家所言之利益衝突問題，可謂立法疏漏，均核有缺失。

(一)按外部視察小組得為下列之行為：1、進入機關實地訪查；2、訪談機關人員、收容人或相關人員；3、請機關人員、收容人或相關人員提供書面意見；……前揭第2款、第3款之情形，應徵得當事人之同意，機關並應予以適當之協助，實施辦法第12條第1項及第3項分別定有明文。

(二)據本院於112年11月27日諮詢專家學者之內容略以：

1、調查委員問：本院上次約詢的8位第2屆外部視察小組委員都還沒實地訪談收容人。你們是怎麼決定受訪談的收容人？黃執行長○碧答：我們議題是事前設定的，但是採隨機抽受刑人來決定面談者。

2、調查委員問：監所會同意實地訪談嗎？

(1)黃執行長○碧答：獄方人員有經受訓，比我們委員還熟悉外部視察委員的權責；例如：基隆看守所以保護兒少最佳利益為由，拒絕我們訪談收容少年，從而，引發法官訊問收容少年不必經父母同意，那外部視察委員訪談收容少年須否得該少年父母事前同意之疑義¹⁰？從兒童權利公約看不出來。又訪談可自行錄音，所方若不同意須附理由¹¹。

(2)巫理事○彤答：我目前的機關尚未進行過訪

¹⁰ 本文以為，自監獄及看守所外部視察小組實施辦法第12條第5項規定「外部視察小組訪談收容於少年矯正機關未經禁止接見通信之少年收容人，機關應於訪談後，通知該管法院。」之文義解釋，外部視察小組委員訪談收容少年無須經該少年之父母同意，併予敘明。

¹¹ 監獄及看守所外部視察小組實施辦法第13條第1項規定「外部視察小組進行前條第一項第一款及第二款所定訪查及訪談時，得經機關同意下使用錄音（影）、攝影器材；機關如不同意時，應以書面載明具體理由通知外部視察小組。」參照。

談，因訪談可能有困難，且容易導致陳情而被約談之人被機關關切。

- (3) 黃執行長○碧建議：採用發問卷方式進行訪談，這樣被約談之人就比較沒有顧慮。巫理事○彤答：發問卷也會被檢查。

3、調查委員問：有什麼辦法可避免陳情人被做記號？如何聽到真話？更生人朱先生○星答：隨機抽樣比較好，多抽幾個，因只要投信都會被看見。

4、調查委員問：51個矯正機關都要有外部視察小組委員，機關反映會找不到人擔任，該如何解決？

- (1) 黃執行長○碧答：可視矯正機關的規模配置外部視察小組委員之人數。又非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）有反映他們的人想去當外部視察小組委員都沒法當成。

- (2) 巫理事○彤答：限定從法律、醫生、社工等領域找人，確實會發生找人困難的情形。

5、林助理教授○佑補充：我擔任的臺北監獄有實地訪查收容人，且該監陳情案很多。又根據我的經驗，同一工場的受刑人，講的話會不一樣，我是建議同一問題詢問不同受刑人，也詢問獄方管理人員，這樣比較容易釐清事實。復有的受刑人愛透過法律途徑爭取權益，其他受刑人會討厭他，我們也怕他被霸凌，因此建議隔離詢問。另可否透過線上訪談的方式，也是可以討論的。

6、巫理事○彤補充：

- (1) 我看過視察報告，有些委員兼任1個以上的機關，這樣容易造成同一批人的熟識。

- (2) 又實施辦法第8條第4項僅規定「現與機關或收容人具承攬、買賣、委任或租賃關係者，不得擔任該機關之外部視察小組委員」，但實務上與

機關具承攬、買賣、委任或租賃等業務關係者通常是「法人而非自然人」，從而，該法人所屬之員工，若具社工、醫生等背景，並未在上開實施辦法第8條第4項禁止擔任外部視察小組委員之列，仍存有利益衝突問題。

(3) 另具有律師背景的委員有自己或受僱律師的當事人在裡面是否需要全面禁止渠等擔任外部視察小組委員？可參考老人長照機構服務法令去修法。

7、黃執行長○碧補充：有利益衝突就應該揭露，至於具有律師背景的委員一開始或任期中有自己或受僱律師的當事人在監所裡面，是否須全面禁止或該如何處理？可以再討論。

8、更生人朱先生○星補充：目前外部視察小組實際上未發揮應有的功能，就以監獄行刑法第54條第2項規定「除國定例假日、休息日或有特殊事由外，應給予受刑人每日運動一小時」為例，為何有外部視察小組存在，竟仍有普遍未落實此規定之情形存在。本人期待讓外部視察小組實質獨立於矯正機關外，主動積極接觸受刑人以瞭解實際狀況，實現保障受刑人人權之立法意旨。

(三) 據本院於112年12月22日無預警赴基隆看守所履勘並列席該所外部視察小組112年第4季會議之內容略以：

1、外部視察小組黃委員○碧提議：明年就與收容人之面談，可安排在外視察小組開會以外之時間，比較節省大家的時間；我會先寫一個面談計畫上傳我們的外部視察小組委員群組討論，再決定面談哪幾個主題或由哪個委員來訪談。

2、外部視察小組林委員○貴表示：我是律師背景的

委員，而律師與收容人可能會有利益衝突的情況，所以我都不敢參加與收容人的訪談。

3、外部視察小組李委員○玲表示：我是覺得具律師身分的委員有揭露利益衝突之必要。

(四)外部視察制度之建立，旨在落實透明化原則，保障收容人之權益，是以，我們期待外部視察小組可以執行多樣的視察作為，而不會過於依賴監所提供的資訊，俾利發現問題並協助解決問題。惟實際運作上，外部視察小組委員訪談收容人存有窒礙及後遺症（即收容人易被做記號），難以發現真實，凸顯外部視察小組訪談收容人之機制未臻健全，不符實施辦法第12條第3項之規定，核有缺失。

(五)另綜上可知，外部視察小組委員執行職務時，具利害關係委員之利益衝突揭露與迴避，為現任外部視察小組委員及專家學者關心之議題，更為外部視察小組是否值得信賴之關鍵因素。惟法務部於利益衝突部分，僅有實施辦法第8條¹²及第9條第1項¹³規定，顯然無法周全解決上開學者專家所言之利益衝突問題，蓋舉凡具律師背景之外部視察小組委員，從遴選至執行職務期間均可能發生自己或受僱律師的當事人為收容人之利益衝突情形，而若一旦發生該利益衝突時，即依上開實施辦法第9條第1項第3款予以解聘，則將導致執業律師為避免業務流失等困擾而對擔任外部視察小組委員興趣缺缺；又如上開專家學者所述，前開實施辦法第8條第4項僅規定

¹² 法務部及所屬機關之公務人員於任職期間至離職後三年內，不得擔任外部視察小組委員。機關員工及收容人之配偶、二親等內血親不得擔任該機關之外部視察小組委員。擔任機關之申訴審議小組及假釋審查會委員者，不得擔任同一機關之外部視察小組委員。現與機關或收容人具承攬、買賣、委任或租賃關係者，不得擔任該機關之外部視察小組委員。

¹³ 外部視察小組委員遴聘後如自行請辭或有下列情形之一者，監督機關應陳報法務部核定後解聘之：一、有前二條所列情形之一。二、違反第十五條有關保密義務之規定，情節重大。三、有其他重大情事，不適宜擔任外部視察小組職務。

「現與機關或收容人具承攬、買賣、委任或租賃關係者，不得擔任該機關之外部視察小組委員」，但實務上與機關具承攬、買賣、委任或租賃等業務關係者通常是「法人而非自然人」，從而，該法人所屬之員工，若具社工、醫生等背景，並未在上開實施辦法第8條第4項禁止擔任外部視察小組委員之列，仍存有利益衝突問題，可謂立法疏漏，亦有違失。

九、外部視察業務之預/決算占矯正署及所屬總預/決算均屬偏低。又所謂「獨立性」於委員遴選時及委員行使職權時均應存在，從而，法務部允應本於權責研議如何增加外部視察小組預算以提供適當人力配置及行政資源，協助外部視察小組委員執行職務，除減輕所屬各矯正機關承辦人員之工作負擔外，更避免視察報告由機關代為撰寫之情形發生，俾達為落實透明化原則，保障受刑人權益，而強制要求各監所設置獨立外部視察小組之立法初衷。

(一)按法務部掌理所屬機關(構)辦理矯正之指導及監督事項；矯正署負責規劃矯正政策，指揮、監督所屬矯正機關(構)執行收容人之戒護管理等業務事項，法務部組織法第2條及第5條分別定有明文。次按，實施辦法第18條規定「外部視察小組就其視察業務請求機關協助時，機關應給予人力、物力、行政及其他必要之協助」、同辦法第19條規定「外部視察小組委員為無給職。但得依規定支給出席費及交通費」及同辦法第20條規定「外部視察小組因執行職務所需經費，由機關相關預算項下支應」。

(二)據法務部於112年12月22日函復¹⁴本院，各矯正機關外部視察業務歷年預算、決算占法務部主管、矯正

¹⁴ 法務部112年12月22日法矯字第11201098960號函。

署及所屬整體預算、決算之數據及說明資料：

表2 各矯正機關外部視察業務歷年預算、決算占法務部主管、矯正署及所屬整體預算、決算一覽表

單位：千元

年度	外部視察業務預算	矯正署及所屬預算	法務部主管整體預算
111年 (法定預算)	2,147 (占矯正署及所屬 總預算 0.015%)	14,747,125 (占法務部主管總 預算 39.832%)	37,023,488 (含動二 54,575)
112年 (法定預算)	2,402 (占矯正署及所屬 總預算 0.015%)	15,739,965 (占法務部主管總 預算 38.782%)	40,585,928 (含動二 320,938)
113年 (預算案)	2,483 (占矯正署及所屬 總預算 0.015%)	16,466,703 (占法務部主管總 預算 37.481%)	43,933,278

單位：千元

年度	外部視察業務決算	矯正署及所屬決算	法務部主管整體決算
109年	566 (占矯正署及所屬 總決算 0.004%)	15,019,797 (占法務部主管總 決算 42.878%)	35,029,416
110年	1,694 (占矯正署及所屬 總決算 0.012%)	14,091,205 (占法務部主管總 決算 40.933%)	34,425,446
111年	2,094 (占矯正署及所屬 總決算 0.014%)	14,738,557 (占法務部主管總 決算 40.758%)	36,161,499
112年 (統計至10 月底執行 數)	1,660 (占矯正署及所屬 截至10月底執行 數 0.014%)	11,962,907 (占法務部主管截 至10月底執行數 39.241%)	30,485,683

說明：監獄及看守所外部視察小組實施辦法係自109年7月15日始施行(第一屆外部視察委員任期自109年12月10日起)，有關矯正機關外部視察小組109年及110年所需經費未及循預算期程納編，故本次提供之資料以111年至113年之預算及109年至112年之決算(執行)資料為主。

資料來源：法務部

(三)據本院從人才庫隨機抽選並於112年11月13日約請8位第2屆外部視察小組委員到院說明之內容略以：

- 1、調查委員問：就執行面而言，有無發現任何問題或困境等？屏東看守所外部視察小組委員林○寬答：就我知道的，矯正署的資源不多，補人或

預算也不是優先補在監所，所以他們推動某些事情不一定能順利。

(四)復據本院於112年11月27日諮詢專家學者之內容略以：黃執行長○碧建議，外部視察小組適合處理系統性問題，且協助外部視察小組委員之秘書人力資源設置或許有其必要。

(五)又據本院於112年12月22日無預警赴基隆看守所履勘並列席該所外部視察小組112年第4季會議之內容略以：外部視察小組委員黃○碧建議，可提供外部視察小組適當資源，例如行政人力、可自帶助理（可要求該助理簽署保密協議）協助每季視察報告之製作，以避免外部視察小組委員忙於主業，而將視查報告都交由監所撰寫。

(六)另據本院於112年12月29日約詢法務部及矯正署之內容略以：

1、調查委員問：外部視察小組預/決算部分比例如何？法務部政務次長陳明堂答：預/決算部分是支給外部視察小組委員交通費、出席費。又外部視察小組之視察報告部分，我也不贊成由機關代寫，而是否攜帶助理隨行並協助外部視察小組委員執行職務，可考慮放寬。

2、調查委員問：諮詢時，有學者專家時表示，為避免視察報告由機關代為撰寫，並體恤矯正機關承辦人員之辛勞，分擔渠等為外部視察小組會議之召開所為之行政工作等，曾建議自行攜帶助理隨行，協助處理外部視察小組之行政事務等，法務部有何看法？法務部政務次長陳明堂答：就外部視察小組之視察報告部分，我也不贊成由機關代寫，而是否容許自行攜帶助理隨行並協助外部視察小組委員執行職務，可考慮放寬。

(七)綜上可知，外部視察業務之預算於111年度之法定預算占矯正署及所屬總預算0.015%、112年度之法定預算占矯正署及所屬總預算0.015%、113年度之預算案占矯正署及所屬總預算0.015%；外部視察業務之決算於109年度占矯正署及所屬總決算0.004%、110年度占矯正署及所屬總決算0.012%、111年度占矯正署及所屬總決算0.014%、112年度占矯正署及所屬截至10月底執行數0.014%，均屬偏低。又承前所述，所謂「獨立性」於委員遴選時及委員行使職權時均應存在，從而，法務部允應本於權責，參酌國家防制酷刑機制(NPM)規定及上開專家學者之意見並研議如何增加外部視察小組預算以提供適當人力配置及行政資源，協助外部視察小組委員執行職務，除減輕所屬各矯正機關承辦人員之工作負擔外，更避免視察報告由機關代為撰寫之情形發生，俾達監獄行刑法第7條第1項、羈押法第5條第1項、實施辦法第3條及第4條第1項規定，為落實透明化原則，保障受刑人權益，而強制要求各監所設置獨立外部視察小組之立法初衷。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至九，函請法務部督導所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函復陳訴人。
- 三、調查報告之調查意見隱匿個資後上網公布。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請司法及獄政委員會處理。

調查委員：高涌誠

林郁容