

調 查 報 告

壹、案由：據訴：為法務部所轄檢察署檢察官辦理受刑人執行有期徒刑併科罰金案件，未斟酌各項情形就受刑人有利、不利情形一律注意，草率否准受刑人聲請以羈押日期優先折抵罰金易服勞役日數再接續執行有期徒刑，嚴重損及權益乙案。

貳、調查意見：

本案係據民眾多起陳訴，為法務部所轄檢察署檢察官辦理受刑人執行有期徒刑併科罰金案件，未斟酌各項情形就受刑人有利、不利情形一律注意，怠為就受刑人個案具體裁量，逕以羈押日期折抵有期徒刑，恣意否准以羈押日期優先折抵罰金易服勞役之聲請，損害其權益等情。本院為調查事實，除函請法務部查明各陳訴案件之實際情形並函復陳訴人外，並函請陳訴人仍依聲明異議或抗告程序向該管司法機關提起。我國於九十八年三月三十一日，經立法院審議通過「公民與政治權利國際公約」、「經濟社會文化權利國際公約」（以下簡稱兩公約）及「兩公約施行法」，同年四月二十二日，總統公布「兩公約施行法」，同年十二月十日（世界人權日）行政院正式施行。在此一前提下，政府之法令及相關作為，當須與國際人權標準一致，並符合憲政主義之法治原則等基本要求。本案因涉及拘束人民身體自由之自由刑執行與易服勞役折抵罰金之執行方式，攸關人身自由之人權維護事項，乃有必要究明我國現行作業方式與國際人權標準有無扞格，並有無值得加強或改進之處，爰立案調查。本院除函請法務部就陳訴之個案說明外，並綜整最高法院、臺灣高等法院高雄分院、臺灣高雄地方法院、法務部矯正署高雄監獄等機關相關實務見解、

相關國際人權公約有關人身自由之發展趨勢，經調查竣事，茲將調查意見臚列如次：

一、受刑人如未繳納罰金而須易服勞役者，執行檢察官固得決定先行執行之，或插接在有期徒刑執行之中，或於徒刑執行完畢後再接續執行，惟此項指揮執行裁量權之行使，仍須詳予斟酌受刑人有利、不利之情形，於具體個案中明確說明裁量基準及合於法規授權目的之裁量理由，始符現代法治國家之法治原則及國際人權潮流趨勢

(一)按刑法第四十六條第一項規定：「裁判確定前羈押之日數，以一日抵有期徒刑或拘役一日，或第四十二條第六項裁判所定之罰金數額。」刑事訴訟法第四百五十七條第一項前段規定：「執行裁判由為裁判法院之檢察官指揮之。」同法第四百五十九條規定：「二以上主刑之執行，除罰金外，應先執行其重者。但有必要時，檢察官得命先執行他刑。」又刑法第四十二條第一、二項規定：「罰金應於裁判確定後二個月內完納。期滿而不完納者，強制執行。其無力完納者，易服勞役。但依其經濟或信用狀況，不能於二個月內完納者，得許期滿後一年內分期繳納。遲延一期不繳或未繳足者，其餘未完納之罰金，強制執行或易服勞役（第一項）。依前項規定應強制執行者，如已查明確無財產可供執行時，得逕予易服勞役（第二項）。」復按刑之執行，本質上屬司法行政之一環，原則上應由檢察官指揮之，此觀刑事訴訟法第四百五十七條第一項前段規定甚明。而有關刑之執行順序，依同法第四百五十九條規定，二以上主刑之執行，除罰金外，應先執行其重者，但有必要時，檢察官得命先執行他刑。參諸刑法第四十二條第一項、第二項及第四十六條第

一項等規定，亦僅規範罰金應完納之時間及不完納者之執行問題，並未涉及罰金刑與其他主刑之執行順序，則罰金與其他主刑之執行，因互無衝突，檢察官自得斟酌諸如行刑權時效是否即將消滅等各項情形，以決定罰金刑係於其他主刑之前或後、或與之同時執行之。故受刑人如未繳納罰金而須易服勞役者，執行檢察官自亦得決定先行執行之，或插接在有期徒刑執行之中，或於徒刑執行完畢後再接續執行。此項指揮執行裁量權之行使，乃基於刑事訴訟法之明示授權，檢察官基於行政目的，自由斟酌正確、適當之執行方式，倘無裁量濫用、逾越裁量情事或牴觸法律授權目的或摻雜與授權意旨不相關因素之考量，即屬合法，有最高法院 100 年度臺抗字第 557 號裁定、100 年度臺抗字第 1002 號裁定、101 年度臺抗字第 577 號裁定等可資參照。故受刑人受有有期徒刑、罰金等刑之執行時，如受刑人未繳納罰金而須易服勞役者，於裁判確定前之羈押日數究應優先折抵有期徒刑之執行，抑或優先折抵罰金易服勞役？執行檢察官有裁量之權，檢察官自得斟酌刑罰矯正之立法目的、行刑權時效是否消滅、受刑人個案之各種狀況等，斟酌判斷之。

- (二) 檢察官對於受刑人未繳納罰金而須易服勞役者，其羈押之日期究應優先折抵有期徒刑之執行，抑或優先折抵罰金易服勞役，固有裁量權限，惟其裁量仍係司法行政之一環，其權限並非漫無限制，仍須遵守法治國之平等原則、比例原則等基本原則，且指揮執行之處分，除有行政程序法第九十七條所列各款情事外，原則上應「附理由」為之（行政程序法第九十六條、第九十七條規定）。司法機關仍得審查檢察官之裁量有無裁量濫用、逾越裁量情事或牴

觸法律授權目的或摻雜與授權意旨不相關因素之考量，此觀上揭最高法院裁判自明。又依刑事訴訟法第二條規定：「實施刑事訴訟程序之公務員，就該管案件，應於被告有利及不利之情形，一律注意（第一項）。被告得請求前項公務員，為有利於己之必要處分（第二項）。」復查最高行政法院 90 年度判字第 2035 號判決亦謂：「主管機關於裁處時，固有其裁量之權限，惟就不同之違法事實裁處罰鍰，若未分辨其不同情節，自不符合法律授權裁量之旨意，其裁量權之行使，即出於恣意而屬裁量怠惰，所為處分即屬違法。」是以，檢察官於指揮刑之執行時，應積極斟酌法規之目的、受刑人個案之具體狀況、注意執行結果對受刑人所可能產生之有利、不利情形、行刑權時效消滅與否等一切情狀，並應附理由通知受刑人。

- (三)另為實施兩公約，健全我國人權保障體系，所制定之兩公約施行法，其第二條即明定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力」，爰此，兩公約之有關規定取得與國內法相同之法源地位，已無疑義。查公民與政治權利國際公約第十條規定：「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。」關於本條，聯合國人權事務委員會第二十一號一般性意見謂：「第十條第一款為締約國規定了對那些因自由被剝奪而極易受害者而承擔的一項積極義務，並補充了《公約》第七條所載的禁止酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰規定。因此，不僅不得以違反第七條的方式對待被剝奪自由者，包括不得對其進行醫學或科學實驗，

而且不得使其遭受與喪失自由無關的任何困難或限制。如同自由的人一樣，必須保障這些人的尊嚴得到尊重。喪失自由者除在封閉環境中不可避免須受的限制外，享有《公約》規定的所有權利。…以人道和尊重人格的方式對待喪失自由者是一項基本和普遍適用的通則。…是否已在負責喪失自由者的管理人員的指示和培訓中貫徹了各項適用的規定，並列明此類人員在履行職責時是否嚴守這些規定。還應具體指出，被捕或遭拘留者是否可以知道這類情況，是否可以利用有效的法律途徑，使其能確保這些規則得到遵守，確保在規則遭蔑視時可提出申訴，並在受到侵害後獲得充分補償。」¹再者，歐洲保護人權及基本自由公約（European Convention for Protection of Rights and Fundamental Freedoms）（以下簡稱歐洲人權公約）第三條亦有與公民與政治權利國際公約第十條第一款相類似之規定：「任何人不得加以酷刑或使受非人道的或侮辱的待遇或懲罰。」本條規定通常除了被用於禁止酷刑之外，亦被用於禁止嚴重的警察暴力情形以及極為差勁的拘留環境。歐洲人權法院（European Court of Human Rights）傾向以更開放的認定方式來決定是否某個國家觸犯了禁止酷刑的規定，且甚至認為歐洲人權公約是屬於一種「活的文件」，過去被認為是不人道或污辱待遇的處置將來有可能被法院認為是屬於酷刑²。歐洲人權法院幾十年來所作之違反人權公約

¹ 引自法務部網站，

<http://www.humanrights.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=232418&ctNode=30576&mp=200>。（資料最後更新日期 2012/4/3）

² 參閱維基百科，

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AD%90%E6%B4%B2%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E5%85%AC%E7%B4%84>。

之判決，已對歐洲各國國內法造成相當大之衝擊，並促使許多國家修改其國內法³。歐洲人權法院於 *Frodl v. Austria* (Application no. 20201/04, 8 April 2010) 一案判決中，即判定奧地利政府不附理由否准受刑人行使投票權違反歐洲人權公約第三條，並認為對於監獄受刑人的請求，即使是並無成立之可能，也應在具體的個案中清楚得說明裁量合於法規授權目的的裁量基準，及給予詳盡的理由，始符比例原則⁴。

(四)受刑人於偵審中受羈押之日數，檢察官於執行時，優先折抵有期徒刑或優先折抵罰金易服勞役，係檢察官得行使裁量權之範圍，已如前述，惟何種情況對於受刑人較為有利，何種情況較為不利，似未可一概而論，仍有賴檢察官針對具體個案詳為斟酌裁量：

1、裁判之執行乃依國家之權力而實現裁判之內容，完成刑罰權行使。裁判之執行與監獄之行刑，其概念並不相同，裁判之執行係指藉由國家之公權力而實現裁判內容之行為，其實現之方法，原則上係由檢察官指揮執行之。而監獄之行刑則是指受判決人就所受之刑罰，進入監禁場所執行之謂。是裁判之執行涉及是否執行及刑期如何計算之決定，由於尚未進入監獄行刑之領域，尚非監獄之處遇，而與受判決人入監服刑後，透過監獄行刑之措施，以達到社會復歸或再社會化

³ 廖福特，歐洲人權公約，新世紀智庫論壇，第8期，1999.12.30，第58-64頁。

⁴ 參閱歐洲人權法院判決，*Frodl v. Austria* (Application no. 20201/04, 8 April 2010)。部分判決原文，摘錄如下：The essential purpose of these criteria is to establish disenfranchisement as an exception even in the case of convicted prisoners, ensuring that such a measure is accompanied by specific reasoning given in an individual decision explaining why in the circumstances of the specific case disenfranchisement was necessary, taking the above elements into account. The principle of proportionality requires a discernible and sufficient link between the sanction and

之目的，其行刑之措施屬於監獄之處遇，迥不相同。受刑人所判處之罰金刑倘未執行完畢，尚不會影響其遴選為外役監受刑人之資格，此觀外役監條例第四條第一項、第二項及依該條例第四條第三項授權制定之外役監受刑人遴選辦法至明，至於受刑人於執行後，如何適用上開條例與遴選辦法或行刑累進處遇條例等項，則屬監獄及法務部之職權，又假釋之准否既非由檢察官決定，而係繫於監獄假釋審查委員會及法務部審查結果，則監獄假釋審查委員會未准抗告人假釋之決議，不在檢察官執行指揮之列。（最高法院 100 年度臺抗字第 496 號裁定、100 年度臺抗字第 240 號裁定參照）。檢察官於裁量刑之執行時，因無法預見受刑人於監內表現如何，是否合於「晉級」、「遴選為外役監」、「提報假釋」等規定之處遇，是檢察官執行指揮原則應不及於監獄之行刑。

- 2、裁判之執行與監獄之行刑雖概念上為二事，然實際執行時對受刑人之利益狀態有時難以切割。法務部矯正署高雄監獄一〇〇年六月一日高監總字第 1001201147 號函意旨雖謂：「受刑人於偵審中受羈押之日數，檢察官於執行時，據以折抵有期徒刑或罰金易服勞役之刑期，對於受刑人累進處遇責任分數之計算並無不同。」、「受刑人有二以上刑期，其中一確定判決係有期徒刑併科罰金，則罰金易服勞役的執行，先於其他有期徒刑執行，或插接於其他指揮書中執行，或於數有期徒刑執行完畢後再執行。以上三種不同的罰金易

服勞役執行順序，對於受刑人的責任分數，假釋的計算，完全沒有任何不同。」、「遴選受刑人至外役監，係依據外役監條例及外役監受刑人遴選實施辦法之規定辦理，若受刑人有罰金易服勞役待執行，並不影響該受刑人被遴選之資格。」然查該監於一〇〇年四月十八日以高監總字第1000002143號函回覆略謂：受刑人如因徒刑執畢或假釋後，接續執行拘役或罰金易服勞役，因已不符合行刑累進處遇條例第十九條編級之規定，而不予編級（按依該條累進處遇責任分數列表之規定，僅列有有期徒刑六月以上一年六月未滿等，及無期徒刑各刑期部分之計算，並無拘役及罰金之易服勞役部分），則其因累進處遇表現良好所得之處遇，即當取消（臺灣高等法院高雄分院100年度聲字第1095號裁定參照）。因罰金易服勞役之受刑人，不適用累進處遇，故受刑人無論如何改悔向上、表現良好，已晉升為較高級處遇者，將來執行罰金易服勞役之刑，又須被降為四級處遇，對受刑人自屬不利（臺灣高等法院高雄分院100年度聲字第336號裁定參照），依據行刑累進處遇條例第二十八條之一規定，於個案上亦可能影響受刑人之縮刑，攸關受刑人之身自由，凡此不利受刑人之事項，檢察官自應為積極之斟酌裁量。

- 3、又受刑人雖現無力繳納罰金，然嗣有期徒刑執行期滿前，如有資力即得繳納罰金，而毋庸再執行易服勞役，亦非必不利於受刑人（最高法院100年度臺抗字第309號裁定參照）。然受刑人是否確實無力完納？依其經濟或信用狀況有期徒刑執行期滿前是否能具有繳納罰金之資力？均有

賴檢察官執行指揮時就具體個案各種有利、不利情形積極斟酌裁量。

- 4、檢察官依據上揭意旨為裁量後，執行指揮之處分，其本質既為司法行政處分，除有行政程序法第九十七條所列各款情事外，原則上應「附理由」為之（行政程序法第九十六條、第九十七條規定）。臺灣高等法院高雄分院 100 年度抗字第 202 號裁定亦指明：「受刑人既以其倘以羈押日數折抵有期徒刑，將可能受有不利之情形，檢察官於受刑人聲請先以羈押日數折抵執行罰金易服勞役之刑時，自應予以審酌，如認不應准許時，亦應說明不准許之理由，俾受刑人可針對該不准許理由而為異議」。再者，衡諸公民與政治權利國際公約第十條第一款、歐洲人權公約第三條及歐洲人權法院判決之見解，檢察官對受刑人之聲請應於具體個案中明確說明裁量基準及合於法規授權目的之裁量理由，始符現代法治國家之法治原則及國際人權潮流趨勢。詎據本案陳訴人所檢附本院之臺灣高雄地方法院檢察署一〇〇年十一月十日雄檢瑞崑 100 執聲他 5660 字第 74703 號函、該署 96 年執減更崑字第 2744 號之 2、之 3 檢察官執行指揮書，未具受刑人之羈押日數何以應予先折抵有期徒刑而非罰金易服勞役之理由，受刑人亦無從知悉其執行指揮之處分是否合於平等原則與比例原則，是否有怠為裁量或不為裁量之違法情事，顯不無疑義。再查目前檢察官核發執行指揮書或相關函文，並無相關欄位敘明檢察官於指揮執行本件受刑人羈押日數折抵有期徒刑、拘役或罰金易服勞役之刑之理由；且受刑人據此向檢察署提出陳情時，檢察署亦多泛稱

於法並無違誤，並未就應准許或不准許之必要敘明理由，俾使受刑人可針對不准許之理由而向法院聲明異議。凡類此案件，法務部宜通盤檢討現行作法，以保障受刑人之人權，俾符國際人權發展趨勢。

- 二、至陳訴人所訴有關渠等相關個案之聲明異議或抗告等案件，仍宜循相關司法救濟途徑維護其權利，本院基於權力分立，未便就陳訴人等所訴之個案表示意見，併此敘明。

調查委員：李復甸