

最 高 行 政 法 院 裁 定

113年度抗字第73號

抗 告 人 李德榮
彭建源
沈文賓

共 同

訴訟代理人 王映筑 律師
薛煒育 律師

上列抗告人因與相對人中華民國總統間赦免事件，對於中華民國112年11月22日臺北高等行政法院112年度訴字第968號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主 文

- 一、抗告駁回。
- 二、抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理 由

- 一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。
- 二、抗告人皆為受死刑判決確定之人，因不服相對人對於其等個別聲請赦免之請求未為准駁表示，爰分別提起訴願，遭總統府為訴願不受理決定後，提起行政訴訟，並聲明：「1. 訴願決定撤銷。2. 相對人應對抗告人李德榮於民國111年6月7日（起訴狀誤載為8日）、彭建源、沈文賓於111年11月28日（起訴狀誤載為12月）等請求赦免事件，作成核准特赦或減刑之行政處分。」經臺北高等行政法院112年度訴字第968號裁定（下稱原裁定）以赦免或減刑權之行使為憲法賦予總統專屬之特權或學理所稱非屬司法機關所得審查之高權行為，行政法院對此並無審判權為由，駁回抗告人之訴。抗告人遂提起本件抗告。
- 三、抗告意旨略謂：
 - (一)、憲法第40條規定總統依法行使大赦、特赦、減刑及復權之權，且憲法僅規範大赦案須經行政院會及立法院議決通過，

並不包含抗告人請求之特赦權及減刑權，故相對人是否行使具個案性質之特赦權及減刑權非屬司法機關不得審查之高權行為。縱具有高度政治與政策裁量空間，其爭議亦屬行政法院審判權範圍，行政法院應依個案情節，審究訴訟之提起是否合法或有無理由，而非將之自始排除於行政訴訟審判權之外。抗告人受死刑判決確定，與相對人間有爭執之公法上法律關係，縱具有高度政治與政策裁量空間，其爭議亦屬行政法院審判權範圍。原裁定未察公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）第6號一般性意見書第7點後段所明示特定權利之減刑與赦免具受法院審判之程序保障，且取代公政公約第6號一般性意見之公政公約第36號一般性意見書亦明文特赦或減刑之權利具有程序上的基本保障，遽論抗告人主張其所為減刑或赦免請求應受司法審查係核無足取云云，有不適用法規、適用法規不當及不備理由之違誤。

(二)、依據公政公約第6條第4項規定，受死刑宣告者即抗告人應有向相對人請求特赦或減刑之權利，我國於公政公約內國法化後，憲法解釋亦應盡可能與公政公約相調和以維持法秩序一致，特赦或減刑不再單純僅係政治爭議或總統高權行為之赦免權力，受死刑宣告者請求特赦或減刑之赦免權利，應藉由憲法第22條規定將公政公約第6條第4項規定之赦免權利，解釋為我國憲法上應受法律保障之主觀公權利。又縱認公政公約第6條第4項規定尚非得作為公法請求權，依據規範保護理論及權利救濟之觀點，抗告人亦得請求救濟。原裁定有適用法規不當及不備理由之違誤等語。

四、本院查：

(一)、依行政訴訟法第2條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」第107條第1項第1款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、訴訟事件不屬行政訴訟審判權，不能依法移送。」可知得受行政法院審判者，首須於公法方面有法律上之爭

01 議，若非法律上爭議，自不屬得依行政訴訟法規定提起行政
02 訴訟之事項。且此非屬行政訴訟審判權限之事項，係無從命
03 補正，亦無其他受理訴訟權限之法院，不生應裁定移送情
04 事。是受理之行政法院即應依行政訴訟法第107條第1項第1
05 款規定為駁回之裁定。

06 (二)、按「受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權。一切判處死刑
07 之案件均得邀大赦、特赦或減刑。」公政公約第6條第4項定
08 有明文，而本條項規定，依公政公約第2條第2項規定：「本
09 公約締約國承允遇現行立法或其他措施尚無規定時，各依本
10 國憲法程序，並遵照本公約規定，採取必要步驟，制定必要
11 之立法或其他措施，以實現本公約所確認之權利。」及公民
12 與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第
13 2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律
14 之效力。」準此，公政公約所揭示保障人權之規定，固具有
15 國內法律之效力，然其得否直接發生受死刑宣告者對國家機
16 關請求作成特赦或減刑之請求權，仍應視此公政公約之各別
17 規定，對如何為特赦或減刑之請求權內容及要件有無明確之
18 規定，以及各國有無依憲法程序制定必要之立法或其他措施
19 而定。倘就如何為特赦或減刑之請求權內容及要件，並未明
20 確規定者，自不得據以認為受死刑宣告者有特赦或減刑之公
21 法上請求權。經查，公政公約並未明確規定受死刑宣告者為
22 特赦或減刑之請求權內容及要件，我國法律就此亦無明文規
23 定，自不得僅依公政公約第6條第4項規定，遽以認為受死刑
24 宣告者有特赦或減刑之公法上請求權。又「……政治問題或
25 類似之概念（如統治行為或政府行為）所指涉之問題，應由
26 憲法上之政治部門（包括行政及立法部門）作政治之判斷，
27 而非屬可供司法裁決之事項……」業經司法院釋字第419號
28 解釋理由書闡述在案；另「總統依法行使大赦、特赦、減刑
29 及復權之權。」「總統得命令行政院轉令主管部為大赦、特
30 赦、減刑、復權之研議。」則為憲法第40條及赦免法第6條
31 第1項所明定。故依憲法第40條規定之「大赦、特赦、減刑

01 及復權」係憲法賦予總統之專屬特權，總統對之是否行使具
02 有高度裁量權之本質，及憲法第40條規定就總統關於特赦、
03 減刑等之特權係規範應依法行使，而赦免法第6條第1項則為
04 循「總統命令行政院轉令主管部為研議」之程序規定，暨依
05 憲法第58條、第63條規定，總統行使大赦權時，須經行政院
06 會議決議及立法院通過之規範。足知，總統是否為憲法第40
07 條規定所規範減刑、特赦等專屬職權之行使，屬與政治問題
08 類似之概念，尚非法律爭議，參諸上述行政訴訟法規定及司
09 法院釋字第419號解釋理由書意旨，非屬應受司法審判之事
10 項。關於特赦或減刑，既屬憲法第40條規定所明定專屬總統
11 之特權，且明文「依法行使」之要件，故受死刑宣告者，依
12 屬法律位階之公政公約第6條第4項規定，尚無從因此而謂總
13 統有應為一定行為之義務，進而於總統未為一定作為時，應
14 受司法之審查。

15 (三)、本件抗告人因皆屬受死刑判決確定之人，依上述公政公約第
16 6條第4項所揭示保障人權之規定，固具有國內法律之效力。
17 然依上述規定及說明，公政公約並未明確規定受死刑宣告者
18 為特赦或減刑之請求權內容及要件，我國法律就此亦無明文
19 規定，自不得僅依公政公約第6條第4項規定，遽以認為受死
20 刑宣告者有特赦或減刑之公法上請求權，其等向相對人即總
21 統為特赦或減刑之請求，性質上核屬促請相對人為憲法第40
22 條所規定職權之發動，雖相對人迄未為是否同意為此職權行
23 使之表示，然因赦免權之決定，係屬憲法賦予總統之專屬特
24 權，非屬應受司法審查之法律爭議事項，訴願機關因其非屬
25 訴願法所得審議之事項，爰依訴願法第77條第8款規定，作
26 成不受理決定，核無不合。原裁定以抗告人所為請求者係屬
27 不受司法審查之高權行為，行政法院對之並無審判權，而依
28 行政訴訟法第107條第1項第1款規定，予以駁回，經核並無
29 違誤。抗告意旨主張公政公約內國法化後，應藉由憲法第22
30 條規定將公政公約第6條第4項規定之赦免權利，解釋為我國
31 憲法上應受法律保障之主觀公權利；又縱認公政公約第6條

第4項規定尚非得作為公法請求權，依據規範保護理論及權利救濟之觀點，抗告人亦得請求救濟，原裁定有適用法規不當及裁定不備理由之違誤云云。惟特赦及減刑權為憲法賦予總統專屬之職權，總統具有高度裁量權，自難謂得依法律位階之公政公約，於總統未為一定作為時，即應接受司法審查。抗告人執公政公約規定，主張其等有請求總統為赦免之主觀公權利，進而為本件應受司法審查之爭議，亦屬其主觀意見，尚無可採。再公政公約第6條第2項規定：「凡未廢除死刑之國家，非犯情節最重大之罪，且依照犯罪時有效並與本公約規定及防止及懲治殘害人群罪公約不牴觸之法律，不得科處死刑。……」觀之公政公約第6號一般性意見第7點係謂：「委員會認為，『情節最重大之罪』這個詞的意義必須嚴格限定，它意謂死刑應當是十分例外的措施。由第6條的規定來看，死刑的判處只能按照犯罪時有效並且不違反本『公約』規定的法律行之。『公約』規定的程序保證必須遵守，包括有權由一個獨立的法院進行公正的審判、無罪推定原則、對被告方的最低程度之保障和由上級法院審核的權利，這些是尋求赦免或減刑等特定權利以外的權利。」乃係有關科處死刑程序保障之說明。從而原裁定論明：抗告人因皆屬受死刑判決確定之人，依公政公約第6條第4項規定，其固得為特赦或減刑之請求，然其向相對人為特赦或減刑之請求，性質上核屬促請相對人為憲法第40條所規定職權之發動，雖相對人迄未為是否同意為此職權行使之表示，亦因其非屬應受司法審查之法律爭議事項，是其等之起訴，即屬行政訴訟法第107條第1項第1款所規定非屬行政法院審判權限之事件。又公政公約第6號一般性意見第7點後段規定，尚與本件係關於受死刑判決確定者之向相對人請求減刑或特赦是否應受司法審判之爭議無涉，抗告人主張其所為減刑或赦免請求，應受司法審查云云，核無足取等語，而認抗告人之起訴不合法，予以駁回，依上述規定及說明，於法並無不合。抗告意旨仍執前詞，再為爭執，無非係其主觀一己之見解，

其抗告難認有理由，應予駁回。至抗告人聲請本院暫行停止
本件審理程序，並依憲法訴訟法第55條規定對於赦免法上立
法不作為聲請憲法訴訟以進行違憲審查乙節，核本件並無所
適用法律有牴觸憲法之疑義問題，依行政訴訟法第178條之1
第1項規定，聲請人請求本院聲請憲法法庭為宣告違憲，即
無必要，併此敘明。

五、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條、民
事訴訟法第95條第1項、第78條、第85條第1項前段，裁定如
主文。

中 華 民 國 113 年 7 月 18 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 胡 方 新

法官 李 玉 卿

法官 張 國 勳

法官 洪 慕 芳

法官 林 玫 君

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 113 年 7 月 18 日

書記官 邱 鈺 萍