

臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第二庭

112年度訴字第968號

原告 李德榮

彭建源

沈文賓

共同

訴訟代理人 王映筑律師（法扶律師）

薛煒育律師（法扶律師）

被告 蔡英文（總統）設臺北市中正區重慶南路1段122號

上列當事人間赦免事件，原告不服總統府中華民國112年7月21日
華總訴字第11200051152號、第11200051154號、第11200051153
號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

理 由

一、按「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政
訴訟。」「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。」行政訴訟法第2條及第107條第1項第1款分別定有明
文。行政訴訟法第2條既言「公法上之爭議」，可知得受行
政法院審判者，首須係法律上之爭議，若非法律上爭議，自
非屬得依行政訴訟法規定提起行政訴訟之事項。且此非屬行
政訴訟審判權限之事項，係無從命補正，亦無其他受理訴訟
權限之法院，自不生應裁定移送之問題。是繫屬之行政法院
即應依行政訴訟法第107條第1項第1款規定為駁回之裁定。

二、本件行政訴訟緣起於原告李德榮因最高法院100年度臺上字
第6227號刑事確定判決、原告彭建源因最高法院103年度臺
上字第3062號刑事確定判決、原告沈文賓因最高法院108年

01 度臺上字第4039號刑事確定判決，判處死刑定讞。原告李德
02 榮於民國111年6月7日，原告彭建源、沈文賓（下合稱「原
03 告等3人」）於111年11月28日分別向被告請求赦免，惟自原
04 告等3人提出申請後逾2個月，被告仍未於法定時間內作成准
05 駁決定。原告等3人爰提起訴願遭不受理駁回。原告等3人不
06 服，於是提起本件行政訴訟。

07 三、原告起訴主張略以：

08 （一）程序事項：

09 本件應以總統為原處分機關，故應以隸屬總統，而非總統府
10 之訴願審議委員會為訴願管轄機關：訴願作為行政救濟制度
11 之一環，係賦予行政機關自省救濟機會，俾重行檢視原處分
12 之適當性及適法性，以維護人民憲法上所保障之訴訟權益。
13 蓋總統亦屬於行政機關，其所作成之行政處分如有違法或不
14 當致損害人民權利者，或其對人民依法申請之案件有作為一
15 定行政處分之義務卻怠於為行政處分者（亦即法令賦予人民
16 有請求總統就其申請作成一定行政處分之權利時），人民自
17 亦得依法律之規定，對總統提起撤銷或課予義務之訴願，並
18 由總統設置之訴願審議委員會辦理訴願事件。總統既為被告
19 機關，依訴願法之規定，其訴願管轄等級應係比照「中央各
20 院」，即由隸屬於總統之訴願審議委員會作為訴願管轄機
21 關。查本件係由總統府之訴願審議委員會作為訴願管轄機
22 關，與訴願法之規定已有不符。

23 （二）實體事項：

- 24 1.我國立法院於98年3月31日完成公政公約及經濟社會文化權
25 利國際公約（下合稱「兩公約」）及兩公約施行法之審議，
26 總統於98年4月22日公布兩公約施行法，並於98年5月14日完
27 成批准程序，98年12月10日施行。而兩公約施行法第2條明
28 文規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之
29 效力。」復按兩公約施行法第3條規定，意謂我國法院解釋
30 兩公約意旨時，應參考兩公約人權規定、立法意旨及相關解
31 釋，尤其是公政公約監督機關即聯合國人權事務委員會（Un

ited Nations Human Rights Committee，下稱「人權事務委員會」）之解釋，作為進行審判之基礎，不得任意作解釋。所謂人權事務委員會之解釋範圍應包括：人權事務委員會針對公政公約條文解釋之一般性意見（General Comment）、人權事務委員會對於個案申訴（包括個人申訴與國家申訴）來文中所表示出之決定（Communication），以及人權事務委員會對締約國進行國家報告審查所做成之結論性意見（Concluding Observation）等，均是人權事務委員會表示兩公約見解之文件，應皆屬兩公約施行法第3條所稱「人權事務委員會對兩公約之解釋」。至於我國政府為落實國際人權公約所完成之國家人權報告，及經國際獨立專家審查通過的結論性意見與建議之效力，由於兩公約施行法第6條規定：「政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。」因此從「自課義務」之角度觀之，我國司法機關及行政機關亦應遵循曾任人權事務委員會委員之國際獨立專家對我國國家審查報告之結論性意見與建議。

2. 公政公約第6條第4項規定：「受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權。一切判處死刑之案件均得邀大赦、特赦或減刑。」，人權事務委員會於公政公約第6號一般性意見第7點更認為，尋求赦免或減刑之權利，其與公平法院聽審請求權、無罪推定、上訴權等並列為受死刑宣告者之特定權利。復參酌聯合國經濟社會理事會（Economic and Social Council，下稱「經社理事會」）關於死刑犯權利保障之保護措施第7點規範：「被判處死刑之人有權尋求赦免；對於所有死刑案件均可給予赦免。」，同措施第8點規定：「於赦免申請程序進行期間，不得執行死刑。」；我國於102年邀請國際獨立專家作成之結論性意見與建議中，專家特別指出：「根據公政公約第6條第4項，受死刑宣告者有請求特赦或減刑之權利。這表示死刑的執行必須暫停，直到相關程序適當的終結為止。專家認為中華民國（臺灣）過去三年執行的15個死刑案件，似乎都違反了公約的這個條款。」；人權委員

會法外處決、即審即決和任意處決問題特別報告員於西元1997年提出之報告結論與建議則指出：「於死刑執行前，各國之國內法應規定至少6個月以上之合理準備期間，允許被告得向上級法院提起上訴，以及請求赦免。此一措施能防止草率處決，允許被告有機會行使其所有之權利。負責執行死刑命令之機關應充分知悉有關受刑人聲請上訴及請求赦免之情形，如有上訴或其他救濟程序仍懸而未決，即不得執行死刑。赦免請求應該提供實質有效之機會以保障生命權。」。人權事務委員會於西元2008年審查日本提出之國家報告後所提出之結論性意見，對於日本未能落實使用特赦、減刑及延緩執行等制度，以及該類救濟制度之程序並不透明，表達關切。人權事務委員會重申：「特赦、減刑及延緩執行等權利，應確實適用於受死刑宣告者。」，並確立：「締約國對於死刑案件應採取強制審查制度，以確保就死刑案件聲請再審或赦免時，有中止執行死刑之效力。」。由人權事務委員會在西元2007年Tamara Chikunova v. Uzbekistan案中可見特赦或減刑應為公政公約所明確賦予被判處死刑者之「赦免請求權」，於公政公約內國法化後，憲法解釋亦應盡可能與公政公約解釋相調和以維持法秩序一致，赦免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條之規定，將公政公約第6條第4項之赦免權利，解釋為我國憲法上應受法律保障之主觀公權利，則人民基於公法法規所賦予之法律上權利，請求國家機關為特定作為，行政機關即因而負有一定之作為義務。

3.為落實公政公約第6條第4項受死刑宣告者得請求特赦、減刑之權利，國家有義務設置與之相應之程序，始合乎正當法律程序之要求：

(1)依照公政公約第6條第2項之規定，死刑非依管轄法院終局判決，不得執行。從而，即使是在死刑判決已經生效成為可執行之判決後，國家機關仍尚不得立即執行死刑，此係因公政

01 公約第6條第4項賦予所有遭受死刑宣告者有尋求特赦或減刑
02 之權利。公政公約第6條第4項前段係指受死刑宣告者，有請
03 求特赦或減刑之權利，故死刑之執行至少應推遲至相關程序
04 正式結束之後。而同條項後段謂：「一切判處死刑之案件均
05 得邀大赦、特赦或減刑。」則係對於各國立法機關所提出要
06 求，亦即，基於人道主義之理由，立法機關應提供所有受死
07 刑宣告者尋求大赦、特赦或減刑之可能性以及與之相應之程
08 序，國家有義務提供有效措施以確保所有案件均能適當地考
09 慮赦免，故不得將死刑案件的適用可能性排除於大赦、特赦
10 或減刑等救濟程序。總而言之，立法機關不得對負責行使大
11 赦、特赦或減刑等權利之機關進行限制，以排除某些人或某
12 些可判處死刑之罪行獲得大赦、特赦或減刑之可能性。於Ke
13 nedy v. Trinidad and Tobago個人來文申訴案中，人權事
14 務委員雖未明確指定行使赦免權之模式，賦予締約國對於赦
15 免權應如何行使及其應遵守之程序為何保有相當之自由裁量
16 權限。然此並非意味政治機關在決定是否赦免時有無限制之
17 自由裁量權，倘若締約國提供之赦免救濟方式為無效的，則
18 締約國將因未能實現公政公約所確認之權利，而違反公政公
19 約第2條之締約國國家義務。為落實公政公約第6條第4項之
20 赦免權利而非將其束之高閣，國家有義務提供受死刑宣告者
21 一定程度之程序性保障，包括知悉主管機關審查日期之權
22 利、向主管機關表達之機會、提出有利證據之權利，以及知
23 悉主管機關審查結果之權利，以及提起司法審查救濟等權
24 利，始合乎公政公約赦免權之意旨。學者劉定基說明，立法
25 者可透過法律對總統赦免權之要件、效力，甚至是行使程序
26 加以規範，而行政法院對於總統赦免實體決定（是否赦免之
27 決定，甚至是赦免理由）之審查標準亦固可採取最寬鬆、高
28 度尊重總統職權行使之態度，但依據憲法保障正當法律程序
29 之要求，尤其是「受告知權」之保障，總統應有回覆申請赦
30 免者、告知處理結果之義務，否則即屬違法違憲。

(2)我國憲法第40條規定：「總統依法行使大赦、特赦、減刑及復權之權。」準此，憲法對於總統行使赦免權力明白採取法律保留原則，總統行使赦免權時不得恣意，亦非毫無限制，仍應受到法律規範之拘束。又公政公約第6條第4項賦予受宣告死刑者享有請求特赦或減刑之權利，而依據我國過去司法院大法官之解釋，人民權利受侵害或限制時，應有使其獲得救濟之機會與制度，且應依據所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序成本等因素綜合考量，制定相應之法定程序。職是，總統行使其「赦免權」時，事關受宣告死刑者之「赦免權利」能否實際有效地被利用，參酌前揭比較法案例及人權事務委員會相關意見，受宣告死刑者實體上應有請求特赦或減刑之權利，程序上至少應享有受告知權（即總統應有回覆赦免請求及告知處理結果之義務）、聽證權（正式聽證或非正式聽證之陳述意見機會）以及提起司法審查救濟之權利，確保赦免為實質有效之制度。復按司法院大法官羅昌發於釋字第709號解釋部分協同部分不同意見書指出，公政公約所承認之各項人權及價值得作為解釋我國憲法基本權利內涵之重要考量依據，以強化我國憲法對人民基本權利之保障。又，依公政公約第2條第3款規定可知，當公約內國法化後，國家即應採取必要措施以實現公政公約所確立之權利，否則即是違背公政公約第2條第3款之締約國義務。職此，我國於98年批准兩公約並通過兩公約施行法後，國家（包括行政、立法、司法機關）或本於締約國義務，或本於自課義務之精神，公政公約第6條第4項賦予受死刑宣告者之赦免權利，均須綜合公政公約第2條第3款規定整體觀察解釋，使受死刑宣告者之赦免權利能受到有效保障，以落實公政公約之立法意旨，應屬當然。而現行赦免法缺乏相關程序之建置，顯已悖於憲法與公政公約之要求，誠屬違憲，惟得透過合憲性解釋，將赦免法之適用，限縮至得使受死刑宣告者落實其請求赦免權利之範圍。是雖現行赦免法尚未依據

01 公政公約第6條第4項規範相關程序，然公政公約及我國憲法
02 既明文肯認請求赦免是一種權利，並應建置相關程序，受請
03 求之機關，固有是否給予赦免之裁量，但不得置之不理，不
04 予任何答覆，以致違反回應行使權利者所應適用之正當法律
05 程序。準此，對於受死刑宣告者赦免請求之准駁，不僅攸關
06 重要公益之達成，且嚴重影響受死刑宣告者之生命權及赦免
07 權，並因其牽涉甚廣，社會爭議性強容易發生紛爭。為使總
08 統行使赦免權時，能確實符合重要公益、比例原則及相關法
09 律規定之要求，總統應基於公政公約及人權事務委員會相關
10 申訴文件之意旨，依循我國憲法正當法律程序之精神，就受
11 死刑宣告者主動提起之赦免請求作出准駁之決定，並通知請
12 求赦免者，以實現受死刑宣告者請求赦免時應受告知之權，
13 始合乎憲法及公政公約保障赦免權及程序基本權之意旨。

14 4.縱使認定公政公約第6條第4項規定尚非得作為公法請求權，
15 然公政公約第6條第4項之整體結構、適用對象、所欲產生之
16 規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知公政公約第6
17 條第4項亦有保障特定人之意旨（即受死刑宣告者之生命
18 權），依據前揭司法院釋字第469號解釋理由書意旨，原告
19 等主張權益（生命權保障）因相對人怠於執行職務（行使赦
20 免或減刑之權）而受損害，即應允許依法請求救濟。況且，
21 依據憲法法庭111年憲判字第20號判決謝銘洋大法官提出不
22 同意見書見解，人民縱使依其所申請事項所依據之法規範無
23 法從解釋上得出其具有公法上請求權，其於其他憲法上所保
24 障之基本權利或法律上利益仍可能因行政機關未為授益之行
25 政處分而受有損害，容許人民得提起課予義務訴訟即有其必
26 要性與實益，也才能真正達到權利救濟之憲法訴訟權保障之
27 目的。基於有權利即有義務之法理，以及前述國際人權公約
28 經我國訂立施行法而具有國內法律之效力者，各機關於行使
29 其職權時，有適用該國際人權公約之義務，於法律之適用及
30 解釋上，亦應力求合乎國際人權公約保障人權之意旨，被告

01 應有裁量赦免權行使與否之義務，被告未踐行法定程序，即
02 有裁量怠惰之瑕疵。

03 (三)並聲明：

04 1.訴願決定撤銷。

05 2.被告應對原告李德榮於111年6月7日（起訴狀誤載為8日）、
06 彭建源、沈文賓於111年11月28日（起訴狀誤載為12月）等
07 請求赦免事件，作成核准特赦或減刑之行政處分。

08 四、本院核：

09 (一)按「受死刑宣告者，有請求特赦或減刑之權。一切判處死刑
10 之案件均得邀大赦、特赦或減刑。」公政公約第6條第4項定
11 有明文，而本條項規定，依公政公約第2條第2項：「本公約
12 締約國承允遇現行立法或其他措施尚無規定時，各依本國憲
13 法程序，並遵照本公約規定，採取必要步驟，制定必要之立
14 法或其他措施，以實現本公約所確認之權利。」及兩公約施
15 行法第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國
16 內法律之效力。」固應認於我國之受死刑宣告者，有請求特
17 赦或減刑之權。惟「政治問題或類似之概念（如統治行為或
18 政府行為）所指涉之問題，應由憲法上之政治部門（包括行
19 政及立法部門）作政治之判斷，而非屬可供司法裁決之事
20 項……」業經司法院釋字第419號解釋理由書闡述在案；又
21 「總統依法行使大赦、特赦、減刑及復權之權。」「總統得
22 命令行政院轉令主管部為大赦、特赦、減刑、復權之研
23 議。」則為憲法第40條及赦免法第6條第1項所明定。故依憲
24 法第40條規定之「大赦、特赦、減刑及復權」係憲法賦予總
25 統之專屬特權，總統對之是否行使具有高度裁量權之本質，
26 及憲法第40條就總統關於特赦、減刑等之特權係規範應依法
27 行使，而赦免法第6條第1項則規定應循「總統命令行政院轉
28 令主管部為研議」之程序，暨依憲法第58條、第63條關於總
29 統行使大赦權時，須經行政院會議及立法院議決之規範，足
30 知總統是否為憲法第40條所規範減刑、特赦等專屬職權之行
31 使，係屬政治問題或類似之概念範疇，尚非法律爭議，參諸

01 上述行政訴訟法規定及司法院釋字第419號解釋理由書意
02 旨，非屬應受司法審判之事項。關於特赦或減刑，既屬憲法
03 第40條所明定專屬總統之特權，且明文「依法行使」之要件，
04 故受死刑宣告者，依屬法律位階之公政公約第6條第4項
05 規定，雖具請求特赦或減刑之權，亦應認其向總統為特赦或
06 減刑之請求，僅是促使總統為憲法第40條所規定職權之發動，
07 尚無從因此而謂總統有應為一定行為之義務，進而於總統
08 未為一定作為時，應受司法之審查（最高行政法院103年
09 度裁字第254號、109年度裁字第270號裁定意旨參照）。

10 (二)查本件原告皆為受死刑判決確定之人，其等個別向被告聲請
11 減刑或赦免，迄未獲被告准駁回應，乃於遭總統府為訴願不
12 受理決定後，向本院提起行政訴訟，聲明求為判決如其訴之
13 聲明等情，有訴願決定書及行政訴訟起訴狀可稽，自堪認
14 定。原告因皆屬受死刑判決確定之人，依上述公政公約第6
15 條第4項規定，其固得為特赦或減刑之請求。然依上述規定
16 及說明，其等向被告即總統為特赦或減刑之請求，性質上核
17 屬促請被告為憲法第40條所規定職權之發動，雖被告迄未為
18 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
19 法律爭議事項，是其等向本院之起訴，即屬行政訴訟法第10
20 7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
21 政公約第6號一般性意見第7點後段係謂：「『公約』規定的
22 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
23 審判、無罪推定原則、對被告方的最低程度之保障和由上級
24 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
25 權利。」（參見法務部出版「公民與政治權利國際公約、經
26 濟社會文化權利國際公約一般性意見」一書第9頁），尚與
27 本件係關於受死刑判決確定者之向被告請求減刑或特赦是否
28 應受司法審判之爭議無涉，原告主張其所為減刑或赦免請
29 求，應受司法審查云云，核無足取。又原告執公政公約規定，
30 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，依上述規定及說明，尚無可採。

五、綜上，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，原告等3人提起本件行政訴訟，聲明求為裁判如其訴之聲明，因本院對此並無審判權，原告之訴不合法，應予駁回。

六、據上論結，本件起訴為不合法，裁定如主文。

中 華 民 國 112 年 11 月 22 日

審判長法官 楊得君

法官 李明益

法官 高維駿

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

三、抗告時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有	1. 抗告人之配偶、三親等內之血親、二親等內

01

右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 抗告人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 112 年 11 月 22 日

03

書記官 陳怡如