
總統府公報

第 7341 號

中華民國 106 年 12 月 20 日 (星期三)

目 次

壹、總統令

- 一、任免官員……………2
- 二、明令褒揚……………3

貳、總統及副總統活動紀要

- 一、總統活動紀要……………4
- 二、副總統活動紀要……………5

參、司法院令

轉載

- 司法院大法官議決釋字第 755 號、第 756 號解釋……………7

總 統 令

總統令

中華民國 106 年 12 月 8 日

任命李宜儒為桃園市政府簡任第十職等參議，許景鑫為桃園市政府簡任第十一職等參議，黃玉詩為桃園市政府農業局簡任第十職等主任秘書，張丞邦為桃園市政府交通事件裁決處簡任第十職等處長。

任命吳欣修為臺南市政府簡任第十二職等權理簡任第十三職等秘書長。

任命林建宏以簡任第十二職等為嘉義市政府稅務局簡任第十一職等局長。

任命陳秀如、李惠雯、羅羽婷為薦任公務人員。

任命張智惠、許碧雲、冀柔姍、江準光、陳素鐘、郭名浩為薦任公務人員。

任命陳怡臻、王崇安、侯昕伶、林嘉鳳、李一誠、簡佳誼、張育綺為薦任公務人員。

任命黃郁漩、詹雅婷為薦任公務人員。

任命李明衛、黃馨儀、陳信宏為薦任公務人員。

任命劉榮豐、張弘毅、張嘉珊、邱郁捷為薦任公務人員。

派隋宜蓁、葉惠芬為薦派公務人員。

任命梁紀為、康嘉玲、周芳慈、陳瑩真為薦任公務人員。

任命蔡宜思、戴麗月、曾澄蓉、陳代美、雷婷婷為薦任公務人員。

任命徐穗雯為薦任公務人員。

任命顏美惠為薦任公務人員。

總 統 蔡英文
行政院院長 賴清德

總統令

中華民國 106 年 12 月 8 日

華總二榮字第 10600142960 號

國防部前聯合作戰訓練部中將督導官鄧祖謀，忠愨艱朴，器識宏達。少歲國步艱難，從戎戍邦安民；投效陸軍軍官學校，獻身戡亂剿匪大業，壯志鵬搏，堅毅不拔。迭預魯南、豫東、淞滬等役，穩實主力裝運，馳援彈藥油料補給；固守巡防據點，掃蕩阻截赤焰進犯，擐甲持戈，涉危履險；擐旗振旅，戰績昭彰。來臺後，歷任陸軍裝甲兵旅長、駐日陸軍武官暨情報參謀次長室執行官等職；先後遠赴西德陸軍參謀大學、德國陸軍指揮大學、美國三軍工業大學脩習，鑽研軍事韜略，豐厚專業學養，砥礪淬鍊，襟抱丕展。復掌執國防部史政編譯局，精進國軍史政實務，亟力編譯作業興革，尤以遙譯《日軍對華作戰紀要》套書，允為抗戰研究之重要史料，宣勤籌維，鴻謨耿著。曾獲頒雲麾、忠勤、光華等二十四座勳獎章殊譽。綜其生平，厲兵粟馬以保家護土，矢鏑當鋒而衛國干城，懋猷崇勳，青史垂名。遽聞溘然長逝，軫悼彌殷，應予明令褒揚，用示政府篤念忠藎之至意。

總 統 蔡英文
行政院院長 賴清德

總統令

中華民國 106 年 12 月 8 日

華總二榮字第 10600149700 號

前空軍總司令部作戰計劃委員會少將委員呂德琪，剛毅誠樸，敏瞻雋朗。少歲胸懷邦家，從戎展志，卒業陸軍軍官學校，復投身空軍軍官學校，壯心凌雲，淬勉自勵。歷預蘇北、魯南、徐蚌暨舟

山等戡亂諸役，克盡空中偵炸任務，殲除敵方補給工事，當艱彌奮，勇略兼資。尤以臺海戰役期間，屢次潛行大陸領空，妥執偵照空投要務；突破敵機砲火追擊，攫取軍事布署情資，臨危不懼，義無旋踵；巖疆浴血，鐵翼樹績。嗣任空軍總司令部情報署組長、陸軍總司令部航空處暨國防部情報參謀次長室處長等職，屬精更始，獻替孔彰。曾膺選第六、七屆國軍戰鬥英雄暨獲頒忠勤、河圖、鵬舉、雲龍、飛虎等多座勳獎章殊譽。綜其生平，秉安民護土之赤忱，成衛國干城之盛業，驍名武德，史冊聿昭。遽聞崇齡溘逝，軫悼彌殷，應予明令褒揚，用示政府篤念忠蓋之至意。

總 統 蔡英文
行政院院長 賴清德

總統活動紀要

記事期間：

106 年 12 月 8 日至 106 年 12 月 14 日

12 月 8 日（星期五）

- 無公開行程

12 月 9 日（星期六）

- 無公開行程

12 月 10 日（星期日）

- 出席「2017世界人權日」紀念活動致詞並頒發捐贈文物感謝狀予郭振純先生、黃秋爽女士兩位政治受難者，以及「回復名譽證書」予郭朝先生，由其家屬代表接受（臺北市中正區臺北賓館）

12 月 11 日（星期一）

- 出席「106年府會資安週」致詞（總統府）
- 接見「『美國在臺協會』（AIT）主席莫健（James Moriarty）」等一行

12 月 12 日（星期二）

- 接見「史瓦濟蘭王國外交暨國際合作部長甘梅澤（Mgwagwa Gamedze）訪團」等一行

12 月 13 日（星期三）

- 蒞臨「106年公務人員傑出貢獻獎表揚大會」致詞、逐一介紹得獎者事蹟並頒獎（臺北市文山區考試院）

12 月 14 日（星期四）

- 接見「法國國民議會友臺小組主席賽沙里尼（Jean-François Cesarini）」等一行

~~~~~  
**副總統活動紀要**  
~~~~~

記事期間：

106 年 12 月 8 日至 106 年 12 月 14 日

12 月 8 日（星期五）

- 蒞臨「2017雲協會會員大會暨雲端物聯網創新獎、雲豹育成獎頒獎典禮」致詞（臺北市中正區喜來登大飯店）
- 出席「新竹市感恩季—聖誕點燈」禱告祈福並致詞（新竹市東門圓環東門城廣場）

12 月 9 日（星期六）

- 蒞臨「人工智慧產學研聯盟成立大會」致詞（高雄市鼓山區中山大學）
- 蒞臨「第11屆『國家卓越成就獎』、第2屆『國家傑出執行長獎』、第35屆『國家傑出經理獎』頒獎典禮暨中華民國企業經理協進會第

54週年會員大會」頒獎並致詞（臺北市中山區圓山飯店）

12月10日（星期日）

- 出席「『2017世界人權日』感恩餐會」致詞（臺北市中正區臺北賓館）

12月11日（星期一）

- 無公開行程

12月12日（星期二）

- 無公開行程

12月13日（星期三）

- 蒞臨「第七屆臺美日三邊安全對話研討會」致詞（臺北市松山區君悅酒店）

12月14日（星期四）

- 無公開行程

轉 載

(轉載司法院大法官議決釋字第 755 號、第 756 號解釋)
(內容見本號公報第 7 頁後插頁)

司法院釋字第 755 號解釋抄本



司法院公布令.....	1
解釋文及解釋理由書.....	1
湯大法官德宗提出，陳大法官碧玉加入之部分協同意見書.....	9
蔡大法官明誠提出之部分協同意見書.....	15
林大法官俊益提出之部分協同意見書.....	22
許大法官宗力提出之協同意見書.....	39
羅大法官昌發提出之協同意見書.....	48
黃大法官瑞明提出之協同意見書.....	53
黃大法官昭元提出之協同意見書.....	60
黃大法官虹霞提出之部分協同部分不同意見書.....	68
許大法官志雄提出之部分協同部分不同意見書.....	73
黃大法官璽君提出之部分不同意見書.....	83

解 釋

司法院 令

發文日期：中華民國106年12月1日

發文字號：院台大二字第1060031845號

公布本院大法官議決釋字第 755 號解釋

附釋字第 755 號解釋

院長 許 宗 力

司法院釋字第 755 號解釋

解釋文

監獄行刑法第 6 條及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定，不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟之部分，逾越憲法第 23 條之必要程度，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監獄行刑法及相關法規，就受刑人及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範。

修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得於申訴決定書送達後 30 日之不

變期間內，逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。其案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定，並得不經言詞辯論。

解釋理由書

聲請人謝○彥（下稱聲請人一）於受自由刑執行期間，因不滿監獄人員禁止其使用「獄卒」一詞，乃於書信批判監所，遭法務部矯正署桃園監獄（下稱桃園監獄）以其違規為由予以處分，聲請人一不服，依監獄行刑法第6條（下稱系爭規定一）及同法施行細則第5條第1項第7款（下稱系爭規定二）等規定申訴後，向臺灣士林地方法院聲請撤銷原處分，經該院以104年度聲字第884號刑事裁定（下稱確定終局裁判一），認「受刑人如不服監獄之處分，自應循監獄行刑法第6條第1項、同法施行細則第5條第1項之規定進行申訴程序救濟」，而駁回其聲請確定。又聲請人一不服法務部矯正署臺北看守所（下稱臺北看守所）所長強制保管其原子筆並限制其寄發賀卡之處分，逕向臺灣臺北地方法院聲請撤銷該處分，經該院以104年度聲字第1968號刑事裁定（下稱確定終局裁判二），認「本件受刑人如對臺北看守所之各該處分有所不服，應依循立法者所規定之前開程序（按：即系爭規定一及二）進行救濟」，而駁回其聲請確定。另聲請人一認桃園監獄典獄長以違規處分恫嚇並刪除其陳情書，逕向臺灣桃園地方法院刑事庭聲明異議，嗣並向臺灣高等法院提出抗告。該院以系爭規定一所稱監督機關係指法務部矯正署，法院並非監獄之監督機關，認「刑事法院對判決確定後刑之執行，包括監獄對受刑人之管理、處分情形，於檢察官簽發執行指揮書將受刑人發監執行，即已脫離審判權範圍，

刑事法院既非監獄監督機關，對監獄及其主管機關所為之處分自無權審究」，以 104 年度抗字第 972 號刑事裁定（下稱確定終局裁判三）駁回確定。

聲請人劉○華（下稱聲請人二）因不服法務部矯正署宜蘭監獄臨時取消教化活動、變更午晚餐菜色及要求受刑人支付餐具清潔用品費用等處分，經依系爭規定一及二申訴後，向臺灣宜蘭地方法院聲請撤銷變更處分遭駁回後，嗣向臺灣高等法院提出抗告，該院以 105 年度抗字第 757 號刑事裁定（下稱確定終局裁判四），認「抗告人為受刑人，其不服監獄所為處分，應依監獄行刑法規定，經由典獄長申訴於監督機關或視察人員」，而駁回其抗告確定。

聲請人徐○祥（下稱聲請人三）因不服法務部矯正署屏東監獄就其申請外役監審查未獲選之處分提起訴願，經訴願機關決定不受理後提起行政訴訟，嗣經最高行政法院以 105 年度裁字第 1249 號裁定（下稱確定終局裁判五），認前審裁定以「監獄行刑法第 6 條及其施行細則第 5 條已明定受刑人不服監獄之處分時，僅得向典獄長或視察人員提出申訴，並規定刑事執行監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定權，上開規定為立法機關與主管機關就受刑人不服監獄處分事件所設之申訴制度，屬立法形成之自由，故於監獄之處分符合刑罰執行性質及實現刑罰內容而不能提起行政爭訟之範圍內，難謂有違憲法第 16 條規定保障人民訴訟權之意旨，仍應加以適用」一節，並無違誤，而駁回其抗告確定。

聲請人邱○順（下稱聲請人四）因不服臺北看守所否准其申請寄送信函之決定提起訴願，經訴願機關決定不受理後提起行政訴訟，經最高行政法院以 102 年度判字第 514 號判決（下稱確定終局裁判六），認「監獄依監獄行刑法對於受

刑人通訊與言論自由所為管制措施，就剝奪人身自由或生命權之刑罰而言，乃執行法律因其人身自由或生命權受限制而連帶課予之其他自由限制，連同執行死刑前之剝奪人身自由，均屬國家基於刑罰權之刑事執行之一環，其目的在實現已經訴訟終結且確定的刑罰判決內容，並未創設新的規制效果，自非行政程序法所規範之行政處分，受刑人不得循一般行政救濟程序提起訴願及行政訴訟。故前揭監獄行刑法第 6 條及其施行細則第 5 條明文規定受刑人不服監獄之處分時，僅得向典獄長或視察人員提出『申訴』，並規定刑事執行監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定權（法務部係最終監督機關），於該處分符合刑罰執行性質及實現刑罰內容而不能提起行政爭訟之範圍內，尚難謂有違於憲法第 16 條規定保障人民訴訟權之意旨，仍應加以適用」，而駁回其上訴確定。

查聲請人一至四均係主張各該確定終局裁判所適用之系爭規定一及二有違憲疑義，向本院聲請解釋憲法。核系爭規定一及二為確定終局裁判一、二、四至六所適用。又系爭規定一為確定終局裁判三所引用並予論述，亦應認係該裁定所適用。是聲請人一至四之聲請，核與司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款規定相符，均應予受理。

聲請人臺灣臺北地方法院刑事庭正股法官就該院 104 年度聲更（一）字第 19 號聲明異議事件，認應適用之系爭規定一及二有牴觸憲法第 16 條疑義，依客觀上形成確信法律為違憲之具體理由據以提出聲請，符合本院釋字第 371 號、第 572 號及第 590 號解釋所闡釋法官聲請解釋憲法之要件，亦應予受理。

上開聲請人所提出之聲請均涉及受刑人不服監獄處分或其他管理措施之救濟程序規定是否牴觸憲法，有其共通性，爰併案審理，作成本解釋，理由如下：

憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利或法律上利益遭受侵害時，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，不得僅因身分之不同即予以剝奪（本院釋字第 736 號解釋參照）。

法律使受刑人入監服刑，目的在使其改悔向上，適於社會生活（監獄行刑法第 1 條參照）。受刑人在監禁期間，因人身自由遭受限制，附帶造成其他自由權利（例如居住與遷徙自由）亦受限制。鑑於監獄為具有高度目的性之矯正機構，為使監獄能達成監獄行刑之目的（含維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇、避免受刑人涉其他違法行為等），監獄對受刑人得為必要之管理措施，司法機關應予較高之尊重。是如其未侵害受刑人之基本權利或其侵害顯屬輕微，僅能循監獄及其監督機關申訴程序，促其為內部反省及處理。唯於監獄處分或其他管理措施逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，始許其向法院提起訴訟請求救濟。

系爭規定一明定：「（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。」系爭

規定二明定：「受刑人不服監獄處分之申訴事件，依左列規定處理之：……七、監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定。」上開規定均係立法機關與主管機關就受刑人不服監獄處分事件所設之申訴制度。該申訴制度使執行監禁機關有自我省察、檢討改正其所為決定之機會，並提供受刑人及時之權利救濟，其設計固屬立法形成之自由，惟仍不得因此剝奪受刑人向法院提起訴訟請求救濟之權利。

按系爭規定一係於中華民國 34 年 12 月 29 日制定，35 年 1 月 19 日公布，自 36 年 12 月 14 日施行，其後僅對受理申訴機關之名稱予以修正（由監督官署修正為監督機關）。而系爭規定二則係於 64 年 3 月 5 日訂定發布，其後並未因施行細則之歷次修正而有所變動。考其立法之初所處時空背景，係認受刑人與監獄之關係屬特別權力關係，如對監獄之處分或其他管理措施有所不服，僅能經由申訴機制尋求救濟，並無得向法院提起訴訟請求司法審判救濟之權利。惟申訴程序屬機關內部自我省查糾正之途徑，與向法院請求救濟之審判程序並不相當，自不得取代向法院請求救濟之訴訟制度（本院釋字第 653 號及第 691 號解釋參照）。雖法務部矯正署於 101 年 4 月 5 日以法矯署綜字第 10101609910 號函所屬矯正機關：有關受刑人之申訴救濟，於監獄行刑法修正前，「循送法院刑事庭處理之程序辦理，不受現行監獄行刑法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款規定之拘束。」並於 101 年 11 月 7 日以法矯署綜字第 10101194401 號函重申此意旨。然前揭函並無拘束法院之效力，且系爭規定一、二迄未修正，故仍有由本院作成解釋之必要。

就系爭規定一及二合併觀察，其不許受刑人就受監禁期間，因監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所

必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟之部分，逾越憲法第 23 條之必要程度，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監獄行刑法及相關法規，就受刑人及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範。

修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得於申訴決定書送達後 30 日之不變期間內，逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。其案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定，並得不經言詞辯論。其經言詞辯論者，得依同法第 130 條之 1 規定，行視訊審理。

又系爭規定二未要求監督機關設置具外部公正或專業人員參與之委員會，以審查及處理申訴事件，相關機關應併檢討修正，併予指明。

另聲請人一就本院釋字第 639 號、第 663 號及第 667 號解釋聲請補充解釋部分，查上開解釋並無文字晦澀或論證不周而有補充之必要。是此部分之聲請，核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定不合，依同條第 3 項規定，應不受理。另聲請人四就監獄行刑法第 66 條、同法施行細則第 82 條及第 81 條第 3 項等規定聲請解釋憲法部分，因與聲請人一至三及五聲請解釋之標的不同，故另案處理。均併此敘明。

大法官會議主席 大法官 許宗力

大法官 蔡焜燉 陳碧玉 黃璽君 羅昌發
湯德宗 黃虹霞 蔡明誠 林俊益
許志雄 張瓊文 黃瑞明 詹森林
黃昭元

(吳陳鏗大法官迴避審理本案)

釋字第755號 部分協同意見書

湯德宗大法官提出

陳碧玉大法官加入

[1] 本解釋與同日公布的釋字第756號解釋，分別從程序及實體兩方面，正式宣告「特別權力關係」（das besondere Gewaltverhältnis）理論¹在我國從此走入歷史！

[2] 本（釋字第755）號解釋讓陽光得以射入「特別權力關係」最後一個陰暗的角落--監獄，開啟了受刑人司法救濟的大門：今後「受刑人就監獄之處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟」（解釋文參照，下稱「受刑人訴訟權保障範圍」）！

[3] 茲就多數大法官所通過之解釋文及解釋理由書，略作補充，以明究理，俾利遵行：

一、受刑人與學生訴訟權保障範圍之辨明

[4] 前揭受刑人訴訟權保障範圍之釋示：「受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟」，很容易讓人聯想到本院釋字第684號解釋關於大學生訴訟權之釋示：「大學為實現研究學術及培

¹ 關於「特別權力關係」理論之簡介，參見釋字第691號解釋湯德宗大法官提出、李震山大法官加入之協同意見書（三、（二））。

育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第十六條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，本院釋字第三八二號解釋²應予變更」（下稱「學生訴訟權保障範圍」）。兩者之比較確有助於辨明本解釋之精義。

1. 受刑人與學生之基本權利遭受侵害，皆限於「且非顯屬輕微者」，始得向法院請求救濟

[5] 字面上看，前揭釋字第684號解釋釋示之學生訴訟權保障範圍，並無本解釋釋示受刑人訴訟權保障範圍所謂「且非顯屬輕微時」等語，然兩者實際皆以基本權利受不法侵害「且非顯屬輕微者」為要件。蓋監獄作為矯正機構，與大學作為教育機構，皆屬具有高度目的性之設施，司法機關對此等設施為達成其建置目的所為之管教措施，原應予較高之尊重，避免輕易介入審查。是其管教措施如未不法侵害受刑人或大學生之基本權利，或其不法侵害顯屬輕微者，僅能循申訴程序，促其為內部反省及處理。唯於其管教措施逾越達成各該機構之建置目的（監獄行刑目的或教育目的）所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，本於憲法第16條有權利即有救濟之意旨，始許其向法院提起

² 參見釋字第382號解釋（解釋文）：「各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受處分之學生於用盡校內申訴途徑，未獲救濟者，自得依法提起訴願及行政訴訟。行政法院四十一年判字第六號判例，與上開意旨不符部分，應不予援用，以符憲法保障人民受教育之權利及訴訟權之意旨」。

訴訟請求救濟（本解釋理由書第 9 段參照）。

2. 關於基本權利遭受侵害「且非顯屬輕微」之判斷，於受刑人與學生並非相同

[6] 惟因「監獄行刑」之目的³，與「大學教育」之目的不同，機構屬性（監禁閉鎖 v. 自由開放）迥異，受刑人與學生之基本權利遭受不法侵害時，所謂「且非顯屬輕微」之判斷，自非相同。以「發受書信之檢閱」為例，無論其於監獄或大學實施，皆屬侵害人民秘密通訊自由之措施；然其侵害秘密通訊自由之程度，對大學生而言固「非顯屬輕微」，對監獄受刑人而言則未必（本院釋字第756號解釋參照）。是外界不宜僅以兩解釋用語相近，遽論本解釋使監獄受刑人與大學生享有相同保障內涵之訴訟權。法官亦應於個案悉心審酌（判斷）監獄之處分或其他管理措施，對受刑人基本權利之不法侵害是否已達「非顯屬輕微」之程度。

[7] 總之，所謂特別權力關係之服從者，無論其為公務員、軍人、警察、公立學校教師、學生或監獄受刑人，皆為憲法基本權利之主體，得享有憲法所保障之基本權利（含憲法第16條保障之訴訟權）。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，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，不得僅因身分之不同即予以剝奪（本院釋字第736號解釋及本解釋理由書第 8 段參照）。惟於為達成機構建置目

³ 所謂「監獄行刑之目的」，包含維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇、避免受刑人涉其他違法行為等（本院釋字第 756 號解釋理由書第 5 段參照）。

的（如監獄行刑目的或大學教育目的）所必要之範圍內，仍得就其基本權利之行使，給予適度之限制（如前揭本解釋釋示之受刑人訴訟權保障範圍、釋字第684號解釋釋示之學生訴訟權保障範圍等是）。

二、系爭規定果「不許」受刑人就監獄處分或其他管理措施向法院請求救濟？

[8] 監獄行刑法第6條規定：「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。（以上為第1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。（以上為第2項）第一項受刑人之申訴，得於視察人員蒞監獄時逕向提出。（以上為第3項）」；同法施行細則第5條第1項第7款並規定：「受刑人不服監獄處分之申訴事件，依左列規定處理之：……七、監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定。」上開二規定（下併稱系爭規定）雖未明文「禁止」受刑人就監獄處分或其他管理措施向法院請求救濟，然考其立法背景，應可認其原意確在「禁止」訴訟（本解釋理由書第11段援引本院釋字第653號及第691號解釋參照）。其次，法務部矯正署101年4月5日法矯署綜字第10101609910號函雖釋示：有關受刑人之申訴救濟，於監獄行刑法修正前，「循送法院刑事庭處理之程序辦理，不受現行監獄行刑法施行細則第5條第1項第7款規定之拘束。」並於101年11月7日以法矯署綜字第10101194401號函重申斯旨。然前揭二函並無拘束法院之效力，⁴且由本解釋理由書第1段至第4段關於各原因案

⁴ 參見本院釋字第38號、第137號、第216號及第530號解釋。

件之事實敘述可見，縱受刑人向法院提起訴訟，亦輒遭駁回（含受訴法院自認無審判權而為不合法駁回）。縱上，本解釋爰認系爭規定「不許」（禁止）受刑人就監獄處分或其他管理措施，向法院請求救濟（本解釋理由書第11段參照）。此與本院釋字第748號、第747號、第745號、第742號、第477號解釋等，指謫各該系爭規定「未許」（漏未規定）……，致對於人民基本權利之保障顯有不足者不同，應併指明。

三、關於本解釋公布後立即開放訴訟之諭知

[9] 本解釋除宣告相關機關應限期（2年內）檢討修正系爭規定外，並諭知：「**修法完成前**，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得於申訴決定書送達後30日之不變期間內，逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。其案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定，並得不經言詞辯論。」以上諭知雖不免流於瑣細，然其為避免訴訟洪流衝垮法院之用心，當可鑒察。至盼本院儘速協調有關機關，補強基層法院法官人力；並盼基層法官參酌前文意見，妥為判斷監獄處分或其他管理措施對受刑人基本權利之不法侵害，是否已達於「非顯屬輕微」之程度，以緩解可能增加之案件負荷，勉力促進人權保障。

[10] 本席何其有幸見證「特別權力關係」對於人民訴訟權之束縛，如何「由財產（關係）⁵而身分（關係）⁶」、再「由

⁵ 參見本院釋字第187號解釋(73/05/15)(公務人員請求核發服務年資或未領退休

公務員⁷、而學生⁸、而軍人⁹、受羈押人¹⁰、公立學校教師¹¹、終至監獄受刑人」逐步解禁的歷程，並得親與樹立人權保障里程碑的最終戰役。自問戒慎恐懼，但求能合理兼顧社會公益（含犯罪被害人之人權）與受刑人之人權，使我國更向法治國理想邁進一步。

金之證明，未獲發給者，得依法提起訴願或行政訴訟）、第 201 號解釋(75/01/03)（公務人員依法辦理退休請領**退休金**，發生爭議得提起訴願或行政訴訟）、第 266 號解釋(79/10/05)（公務人員基於確定之考績結果，請求發給**考績獎金**遭拒，得依法提起訴願或行政訴訟）及第 312 號解釋(82/01/29)（公務人員退休請領**福利互助金**，發生爭執得依法訴願或行政訴訟）。

⁶ 參見釋字第 243 號解釋(78/07/19)（公務人員依**考績法**受**免職**處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員得行使憲法第十六條訴願及訴訟之權；至依**考績法**受**記大過**處分者，並未改變公務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利，不許提起行政訴訟）、第 298 號解釋(81/06/12)（**改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分**，受處分人於有關法律修正前，得提起行政訴訟以資救濟）、第 323 號解釋(82/06/18)（公務人員**擬任官等之審查**，於其憲法所保障服公職之權利有重大影響，如有不服，得依法訴願或行政訴訟）及第 338 號解釋(83/02/25)（公務人員不服**級俸審定**者，得提起訴願及行政訴訟）。

⁷ 同前註 6。

⁸ 參見釋字第 382 號解釋(84/06/23)（各級學校之退學或類此之處分行為，足以**改變學生身分並損及其受教育之機會**，於用盡校內申訴途徑仍未獲救濟者，得提起行政救濟）；釋字第 684 號解釋(100/01/17)（大學對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，應許其提起行政爭訟）。

⁹ 參見釋字第 430 號解釋(86/06/06)（軍人就**影響其軍人身分存續或損及其服公職權利之處分**，得提起行政訴訟）。

¹⁰ 參見釋字第 653 號解釋(97/12/26)（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）。

¹¹ 參見釋字第 736 號解釋(105/03/18)（教師因學校**具體措施**（諸如曠職登記、扣薪、年終成績考核留支原薪、教師評量等）認其權利或法律上利益受侵害時，自得如一般人民依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟，始符合有權利即有救濟之憲法原則）。

蔡明誠大法官 提出

本號解釋認監獄行刑法第 6 條及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定，不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟之部分，逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。受刑人如對監獄之處分或處置有所不服，在一定要件下准許受刑人之權益受不法侵害時，得向法院請求救濟之意旨，固可贊同。惟憲法第 16 條所保障之人民訴訟權，既係基於有權利即有救濟之原則，給予監獄受刑人對外救濟管道，亦應探討何種權利或法律上利益受到侵害，憲法所保障訴訟權與其他基本權利亦應予區分，是本號解釋之部分論述，仍值得商榷，爰提出部分協同意見如下：

一、所謂「有權利即有救濟」之權利為何

本號解釋相關原因案件之一，未許受刑人（或受監禁者）發受書信、刪除部分書信內容或不准發送投稿之文稿，係屬對其向外書信往來之權利或特權之限制，是否違反憲法所保障之基本權之問題。至於發受書信之檢閱或刪除等監獄主管之處置，是否得依法循求法院救濟，則屬於程序基本權之訴訟權¹是否受到侵害而違反憲法第 16 條保障意旨之問題。

¹ 憲法第 16 條所保障的訴訟權，與其他基本權不同的是，訴訟權為程序進行及救濟權，其核心內容在於人民之權益遭受侵害時，得請求法院依正當法律程序公平審判，以獲得及時有效之救濟。（參照陳慈陽，憲法學，台北：元照，2016 年 3 月三版，頁 762。）

本號解釋僅以憲法所保障基本權利作為侵害權利之客體，而非針對受刑人可能主張之權利或法律上利益而為立論，頗值得推敲。如基於有權利即有救濟之解釋意旨，既賦予救濟之訴訟權，進而宜就何種權利受到侵害予以定性。又受刑人是否享有書信往來之權利或特權，如係肯定，其是否係屬行政訴訟法第 4 條第 1 項規定所稱權利，或係屬介於權利與反射利益之間值得保護之法律上利益？凡此可能因監獄行刑法所參考之外國立法例不同，而有不同規範之模式及內容。另此等基本問題，係屬與權益相關之實體問題，我國既計畫修正監獄行刑法及相關法規，有關機關亦值得參酌本號及本院釋字第 756 號解釋之意旨，深思相關實體問題如何定性，及救濟程序如何設計之良策。

二、基本權侵害非顯屬輕微之意義為何

本號解釋認基本權之侵害非顯屬輕微時，始得向法院請求救濟，雖強化提起行政爭訟救濟之門檻，以免濫訴。惟何謂非顯屬輕微，本院解釋雖曾使用「尚屬輕微」（例如本院釋字第 564 號、第 577 號及第 689 號解釋），本號解釋更強調侵害程度係顯屬輕微。另行政訴訟法第 229 條第 2 項第 4 款規定「因不服行政機關所為告誡、警告、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類之輕微處分而涉訟者」，除該法別有規定外，適用簡易訴訟程序，係以輕微處分而涉訟為要件之一。上開規定宜解為尚屬輕微而非顯屬輕微之處分，適用簡易訴訟程序。但顯屬輕微與輕微如何判定，有無客觀合理之判斷標準，尚待推敲。此是否會增添實務上認定之困難度或爭議，因其涉及侵害程度之高低及是否具顯著性，兩者在實務個案認定時，往往不易建立客觀且合理之標準。

三、申訴、訴願與行政訴訟作為行政救濟管道之問題

行政機關所為之處分或處置，若人民認為損害其權利或法律上利益時，許其提出申訴、訴願或行政訴訟。惟就公法上爭議起訴之前，應先經過法院外行政救濟程序，否則不得提起，此乃所謂行政訴訟之先行程序。²申訴與訴願之程序上關聯性，係採取擇一雙軌併行、任意先行之救濟管道，向為處分或處置之機關或其監督機關提起申訴，或依訴願法提起訴願。之後，如仍有不服，得依行政訴訟法第 4 條第 1 項等規定提起行政訴訟。

本件所涉及之監獄行刑法第 6 條第 1 項規定「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。」及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款規定「監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定。」細釋該等規定，母法監獄行刑法第 6 條第 1 項僅係規定得為申訴之救濟管道，實未防阻另提起訴願或行政訴訟之機會。又前開施行細則規定雖稱監督機關對申訴事件有最後之決定，係針對申訴之救濟層級，至監督機關為止。就行政機關之處分或處置提起申訴，係審議其處分或處置之合法性及合目的性。此在訴願程序時，亦如申訴程序一般，係就處分或處置之違法或不當，進行兼具合法性及合目的性之審查，促使相關機關內部反省所為處分或處置之合法性或合目的性。至行政訴訟中之撤銷

² 提起行政訴訟依法應先經過行政上處理程序或行政上聲明不服之程序，概有下述類型：(1)先經訴願程序，(2)先經聲明異議程序，(3)特殊人員之行政救濟先行程序(取代訴願程序)，(4)先經請求確認處分無效之程序，(5)先經協議賠償程序等等。(詳參陳清秀，行政訴訟法，台北:元照，2013 年 9 月六版，頁 35-49。)

訴訟，原則上係就公權力機關所為之處分，審理其合法性。換言之，監獄行刑法雖設有申訴制度，但解釋上³，實無禁止另依法提起訴願或行政訴訟之理。⁴因此，本席認為充其量僅能言監獄行刑法第 6 條第 1 項規定就訴願或行政訴訟之救濟方式，因未予以明定，而有規範不足⁵之情事，因國家亦有保護受刑人之程序基本權之義務，應使其亦得向法院提起救濟，並依正當程序接受公平審判與給予及時有效救濟，故應明定賦予受刑人相關行政爭訴之救濟管道。因此，縱使監獄行刑法或相關法規未明定受刑人在監禁期間，其權利或法律上利益受到監獄之處分或措施侵害，如認有不法或不當之情事，得依訴願法或行政訴訟法等法規，請求行政救濟，實不宜限縮解釋或目的性限縮現行監獄行刑法第 6 條及同法施行

³ 例如我國司法實務雖採行傳統的特別權力關係理論，而限制受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟，但尚未見諸解釋或判例，毋寧僅是一種司法實務上通行之法律見解。(參照林錫堯、陳春生，本院釋字第 653 號解釋部分不同意見書。)

⁴ 本院釋字第 653 號解釋的部分不同意見書亦有類似見解。有謂系爭規定內容與運作功能，容有未符合現代法治國家之要求標準而有待檢討修正之處，但依其文義解釋，均難認其規定內容含有「不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟」之禁止規範。(參照林錫堯、陳春生，本院釋字第 653 號解釋部分不同意見書。)另有認為系爭法規，從其文義並未明文排除被告之其他救濟管道，因此不能認為與憲法訴訟權保障之意旨有違。系爭法規從法律合憲性解釋原則角度應屬合憲，且本解釋應採取所謂警告性宣示，較能法理一貫。(參照陳春生，本院釋字第 653 號解釋部分不同意見書。)

⁵ 不足禁止(Untermaßverbot)原則，與過度禁止(Übermaßverbot)原則為對立概念。(相關論述，詳參李建良，論憲法上保護義務與保護請求權之關係---以「不足禁止原則」的論證構造為中心，載於李建良，人權思維的承與變---憲法理論與實踐〔四〕，台北:新學林，2010年9月1版1刷，頁171以下。)

細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定，而逕認現行監獄行刑法及相關規定，係不許受刑人有依法向法院提起訴訟尋求救濟之機會。退而言之，縱使認為前開規定與憲法保障訴訟權之意旨不符，亦宜僅就監獄行刑法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款有關「最後決定」之規定，認為違憲，至於監獄行刑法第 6 條第 1 項關於賦予受刑人申訴之救濟管道部分，宜認為其並不違憲。

四、訴訟救濟管道之設計細節係屬立法形成自由之裁量範疇

本號解釋明確表示，於修法完成前，受刑人認其權益受到侵害時，得於申訴決定書送達後 30 日之不變期間內，逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。或許基於考量如未明確指明其訴請救濟之法院，恐未來對救濟法院之管道，引發實務上不必要爭議。惟對於受刑人權益之限制，可能係因刑罰之執行，⁶此階段屬於司法之行政處分，⁷可能被解為向普通法院聲明異議。⁸如係監獄行刑之後續階

⁶ 裁判之執行程序屬於廣義刑事訴訟程序之一部分，且為刑事訴訟之最終程序。(蔡墩銘，刑事訴訟法論，台北：五南，2002 年 10 月五版，頁 652。)裁判之執行原非訴訟程序之一環，而屬於廣義刑事訴訟之一部，因現制將裁判執行規定於刑事訴訟法中，以執行程序稱之。(參照林永謀，刑事訴訟法釋論(下冊)，2007 年 9 月初版，頁 277。)

⁷ 本院釋字第 681 號解釋認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，應依刑事訴訟法第四百八十四條之規定……。」部分，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抵觸。

⁸ 假釋屬刑之執行之一環，我國刑事法學說及實務向來以此為理由，基於刑之執行基本上係屬「有罪判決所宣告之刑罰是否應予實現」之問題，就事務性質及法律整體規範體系而言，認為假釋或撤銷假

段，進行受刑人之監禁、教化、處遇等，此時由監獄主管所為處分、處置或其他公權力措施，干預或侵害受刑人之權利或法律上利益，性質上如認屬於矯正機構所為之行政處分，則可能被解為向行政法院提起行政爭訟，由行政法院管轄。至於行政爭訟所適用之程序，如係屬於簡易訴訟事件，如前所述，適用行政訴訟簡易程序(行政訴訟法第 229 條以下參照)，以期盡速作出決定。否則，如待受刑人已出獄，始作出是否勝訴之裁判，雖事後總算斷其是非曲直，但遲來正義，恐失其實益。惟於修法完成前，如前所述，監獄對受刑人所為之處分或措施，或有認屬司法行政處分，或有認屬一般行政處分，如屬後者而又係非屬輕微處分而涉訟之事件，是否均依本號解釋仍認應適用行政訴訟簡易程序，或是不再適用簡易訴訟程序，而改為適用一般行政訴訟程序，此等訴訟程序之設計及適用，實有再思考之必要。

綜上，本號解釋仍留下不少尚待確定之問題，尤其如認為訴訟救濟管道之設計細節，係屬立法形成自由之裁量範疇，⁹本號解釋於最後卻又指明相關案件之審理，準用行政訴

釋之要件、程序應由刑法或刑事訴訟法加以規範，始為合理。(參照林子儀、許玉秀，本院釋字第 681 號解釋協同意見書。)

⁹ 憲法第 16 條規定有關訴訟權，本院釋字第 416 號解釋認「此項權利應如何行使，憲法並未設有明文，自得由立法機關衡量訴訟事件之性質，為合理之規定。」，及第 418 號解釋曾闡釋「訴訟救濟，究應循普通訴訟程序抑或行政訴訟程序為之，則由立法機關依職權衡酌訴訟案件之性質及既有訴訟制度之功能等而為設計。」由此可見，訴訟權行使及訴訟救濟程序等決定，給予立法自由形成之空間。又釋字第 416 號解釋理由書首段文字除對訴訟權給予定義之外，同時宣示一項意旨：訴訟權的制度設計，立法機關享有相當充分的自由形成空間。(參照吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，2015 年 9 月增訂 3 版，頁 276。)

訟法簡易訴訟程序之規定，雖有特殊考量，亦即擬透過本號解釋，藉由準用方式，填補現行法律之不足或漏洞。惟此仍屬暫時之權宜措施，有關監獄處分或其他管理措施，採行何種救濟程序為妥，未來在立法設計上，另宜通盤詳加檢討，並以法律明定之，以期建立完善之受刑人訴訟救濟制度。

釋字第 755 號解釋部分協同意見書

林俊益大法官 提出

壹、前言

本件解釋係【受刑人司法救濟案】。

本件解釋併案審理 5 件聲請案，均涉及受刑人不服監獄處分或其他管理措施¹之申訴決定，不許受刑人向法院請求救濟，是否牴觸憲法疑義，有其共通性而併案審理。

本件解釋之審查客體，係監獄行刑法第 6 條規定：「(第 1 項)受刑人不服監獄之處分，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提出。」(下稱系爭規定一)及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款規定：「受刑人不服監獄處分之申訴事件，依左列規定處理之：……七、監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定。」(下稱系爭規定二)就此二規定合併觀察，其不許受刑人向法院請求救濟，是否侵害受刑人受憲法保障之訴訟權？

本件解釋之主要爭點如下：(1)受刑人有無司法救濟權？(2)如採肯定說，其與一般人民之司法救濟權，有無不同？(3)如有不同，其理論基礎為何？(4)依何種程序請求法院救濟，尊重相關機關之立法形成自由，但修法完成前，應否給予過渡時期之救濟？(5)如給予救濟，究應依刑事訴訟法向刑事法院或依行政訴訟法向行政法院請求救濟？

¹ 例如，違規懲處、強制保管原子筆、限制寄發賀卡、刪除陳情書、臨時取消教化活動、變更午晚餐菜色、要求受刑人支付餐具清潔用品費用及申請外役監審查未獲選。

本件釋字第 755 號解釋，有 3 項宣示：

1. **部分違憲**：系爭規定一及二不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，²於（1）逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，（2）不法侵害受刑人憲法所保障之基本權利，（3）侵害非顯屬輕微（下稱**司法救濟權 3 要件**）時，得向法院請求救濟之**部分**，逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。
2. **定期檢討修正**：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監獄行刑法及相關法規，就受刑人及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範。
3. **過渡時期之救濟**：修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得於申訴決定書送達後 30 日之不變期間內，逕³向監獄所在地之地方法院⁴行政訴訟庭起訴，請求救濟。其案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序⁵之規定，並得不經言詞辯論。

97 年 12 月 26 日，本院釋字第 653 號解釋打破特別權力關係，給予沉重的一擊，9 年後，106 年 12 月 1 日，本件解釋，肯認受刑人之司法救濟權，擺脫特別權力關係之桎梏，自本件解釋公布之日起，立即改變目前司法實務，使受刑人之司法救濟權得以實現，摧

² 系爭規定一僅明定受刑人不服監獄之「處分」，易被誤會僅限於行政處分，受刑人僅得提起撤銷之訴尋求救濟。然現行行政訴訟法已設有包括一般給付之訴在內之各種訴訟類型得資運用，且依行政訴訟法第 2 條規定，公法上爭議，除法律別有規定外，均得提起行政訴訟。故本件解釋擴及於「其他管理措施」，指除行政處分以外之其他公權力措施，受刑人亦同得向行政法院尋求救濟，以符實際需要。

³ 「逕」向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，意即不必再經訴願程序，併此敘明。

⁴ 行政訴訟法規定之第一審程序，可能係高等行政法院通常訴訟程序（第 104 條之 1 以下規定參照），可能係地方法院行政訴訟庭簡易訴訟程序（第 229 條以下參照），為杜爭議，爰指定由地方法院行政訴訟庭為第一審。

⁵ 因為行政訴訟法規定第一審由地方法院行政訴訟庭審判之情形，有簡易訴訟程序（第 229 條以下之規定參照）及交通裁決事件訴訟程序（第 237 條之 1 以下之規定參照），為杜爭議，乃特別明定準用簡易訴訟程序之規定。

毀被稱為「我國特別權力關係之最後堡壘」—監獄，樹立憲法保障人權的新里程碑。再創新局，影響深遠！

對於本件聲請之解釋結論，本席敬表支持，然因解釋理由仍有值得補充說明之處，爰提出部分協同意見書，以為補充。

貳、本件解釋之背景說明

一、受羈押被告之司法救濟權：從無到有

本院釋字第 653 號解釋，宣告羈押法第 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，⁶與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違，相關機關至遲應於解釋公布之日起 2 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。

不料過了 3 年，仍未完成修正，羈押法之主管機關法務部，為因應本院釋字第 653 號解釋意旨，確保受羈押被告之訴訟權，乃以 100 年 12 月 9 日法授矯字第 1000200150 號函，通令各矯正機關，有關受羈押被告申訴之救濟，應循送法院刑事庭處理之程序辦理，不受現行羈押法及其施行細則之約束。值得注意者，上開函示，法院並不受其拘束。

由於相關法規仍遲未修正，本院乃於 103 年 5 月 16 日作成釋字第 720 號解釋，指明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。為此，法務部乃以 103 年 5 月 27 日法矯署綜字第 10302001900 號函，再度通令各矯正機

⁶ 釋字第 653 號解釋之審查客體，包括羈押法第 6 條第 1 項、第 2 項及同法施行細則第 14 條第 1 項第 1 款至第 7 款，真正違憲者，係「不許」受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之「部分」，故宣告上開條文部分違憲。

關，受羈押被告對於申訴決定不服者，應依刑事訴訟法第 416 條等有關規定，提起準抗告。

二、受刑人之司法救濟：本號解釋公布前尚無救濟之途

就系爭規定一及二合併觀察，監督機關對受刑人之申訴事件有最後之決定，故受刑人對監督機關之申訴決定，不得再向法院請求救濟。法務部受到本院釋字第 653 號解釋之影響，曾於 101 年 4 月 5 日以法矯署綜字第 10101609910 號函，及於 101 年 11 月 7 日再以法矯署綜字第 10101194401 號函，二次通令各矯正機關，在監獄行刑法修正草案完成立法前，有關受刑人申訴之救濟，**不受系爭規定二之拘束**，亦即**不限制受刑人向法院提起訴訟請求救濟**。此後，受刑人如向法院請求救濟，各矯正機關不再禁止，而係轉送受刑人擬訴請救濟之法院。雖如是，但上開函示，法院仍不受其拘束。

又所謂法院，究何所指？

如受刑人向刑事法院請求救濟者，刑事法院通說見解認為：「受刑人在監獄所受之處遇或處分，包括為拘束人身自由、受刑人健康與安全、監獄管理、矯治等目的，所為之必要措施，與檢察官有關執行指揮及執行方法無關，監獄之處遇或處分之救濟，**應屬行政爭訟之性質**。」「刑事法院對判決確定後刑之執行，包括監獄對受刑人之管理、處分情形，於檢察官簽發執行指揮書將受刑人發監執行，即已脫離審判權範圍，刑事法院既非監獄監督機關，自無權審究監獄及其主管機關所為之處分。」（最高法院 106 年度台抗字第 164 號裁定參照）。

反之，如受刑人向行政法院請求救濟者，行政法院通說見解則認為：刑法對於刑罰之具體執行方法並未規定，而係由刑事訴訟法、監獄行刑法及行刑累進處遇條例加以規範，監獄依監獄行刑法第 20 條對於受刑人所為累進處遇措施，係為促其改悔向上，適於

社會生活，應分為數個階段，以累進方法處遇之，就剝奪人身自由之刑罰而言，乃執行法律因其人身自由受限制而連帶課予之其他處遇方式，連同執行死刑前之剝奪人身自由，均屬國家基於刑罰權之刑事執行之一環，其目的在實現已經訴訟終結且確定的刑罰判決內容，並未創設新的規制效果，自非行政程序法所規範之行政處分，受刑人「不得」循一般行政救濟程序提起訴願及行政訴訟（本件聲請人三及四之原因案件最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決、105 年度裁字第 1249 號裁定及非聲請原因案件之 106 年度裁字第 1908 號裁定參照）。

本席認為，法務部係監獄行刑法施行細則之主管機關，既認為系爭規定二所定「最後之決定」並無拘束力，為何不速把系爭規定二刪除或修正？僅表面上、形式上發函、再發函各矯正機關，允許受刑人向「法院」提起訴訟請求救濟？等到受刑人依其意旨向刑事法院請求救濟時，刑事法院則認為：此乃行政爭訟性質。受刑人轉向行政法院請求救濟，行政法院又以：監獄處置並非行政程序法所規範之行政處分，且刑事執行監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定權（法務部係最終監督機關），該處分符合刑罰執行性質及實現刑罰內容，不能提起行政爭訟，又轉回監督機關有「最後之決定」之系爭規定二。繞了一圈，又回到原點，受刑人之司法救濟權成為刑事法院與行政法院間之司法皮球，踢來踢去，人民何辜，足徵系爭規定二對於受刑人之限制有多大！

行文至此，深深感受到人民投訴無門之痛苦！何以致之？此豈係號稱人民的司法所應有之作為？人民實在無法理解？！

參、本件解釋之特色

為實踐憲法保障人權之意旨，解決受刑人投訴無門之苦，本件解釋至少展現 3 項特色如下：

1. 繼本院釋字第 653 號解釋及第 691 號解釋相繼打破特別權力關係，依序肯定受羈押被告之司法救濟權及受刑人對否准假釋之司法救濟權之後，本件釋字第 755 號解釋，再度揚棄特別權力關係，肯定受刑人之司法救濟權。
2. 再度重申有權利即有救濟之憲法原則，一般人民受憲法保障之基本權利，不得僅因身分之不同即予以剝奪，⁷原則上，受刑人亦有之，⁸監獄處分或其他管理措施，具備司法救濟權 3 要件者，受刑人有權向法院請求救濟。
3. 自本解釋公布之日起，在修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認為符合司法救濟權 3 要件者，得向地方法院行政訴訟庭提起「行政訴訟」，獲得「及時」、「有效」之救濟。不必等修法完成，本件解釋立即改善受刑人無法向法院請求救濟之窘境（從無到有），發揮立竿見影之效！

肆、審查客體之檢討：採合併觀察法

關於系爭規定之審查，因審查方法不同，結論可能有所不同，茲分別說明如下：

一、單獨審查系爭規定一

系爭規定一有 3 項，第 1 項規定，賦予受刑人有申訴權，得經由典獄長申訴於監督機關或視察人員；第 2 項規定典獄長負有應將申訴即時轉報於該管監督機關之義務；第 3 項規定受刑人得不經典獄長之轉報，逕向視察人員申訴之時機。本席認為，如單獨審查系

⁷ 本件解釋之解釋理由第 2 段特別指出，不得僅因身分之不同即予以剝奪。所謂剝奪，係指毫無向法院提起訴訟請求救濟之可能性。本解釋之爭點即在於，是否得僅因受刑人之身分，即剝奪其向法院請求救濟之權。

⁸ 人性尊嚴普世價值，縱受刑人亦應同享，除行刑目的必要外，基本人權應受保障。

爭規定一，依文義解釋觀之，系爭規定一並無任何隻字片語限制或禁止受刑人向法院請求救濟，有無違反憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，值得商榷。⁹

二、單獨審查系爭規定二

系爭規定二明定：「監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定」，監督機關對申訴事件之處理有最後之決定，受刑人不得對該申訴決定再聲明不服，當然更不得再向法院請求救濟，剝奪受刑人受憲法保障之訴訟權。單獨審查系爭規定二，以施行細則位階之一款規定，剝奪受刑人受憲法保障之訴訟權，有無違反法律保留原則？

按對於憲法所保障人民基本權利之限制，須以法律或法律具體明確授權之命令定之，始無違憲法第 23 條之法律保留原則；若僅屬執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範（本院釋字第 443 號解釋參照）。本席認為，單獨審查系爭規定二，不許受刑人向法院請求救濟，係剝奪受刑人受憲法保障之訴訟權，而非技術性或細節性次要事項。如前所述，系爭規定一既無明文規定不得向法院請求救濟，且監獄行刑法亦無具體明確授權主管機關訂定命令予以規範，系爭規定二顯已違反憲法第 23 條之法律保留原則。

三、合併觀察系爭規定一及二

本席認為，本院釋字第 653 號解釋，合併觀察羈押法第 6 條及同法施行細則第 14 條第 1 項（共有 7 款），參酌羈押法第 6 條係制

⁹ 類似爭議，於本院釋字第 653 號解釋亦發生過，詳請參閱該號解釋，許宗力大法官提出之協同意見書（採違憲說）、林錫堯大法官及陳春生大法官共同提出之部分不同意見書（採合憲說）。

定於民國（下同）35 年間及羈押法施行細則訂定於 65 年間受到特別權力關係桎梏之歷史背景因素（本院釋字第 653 號解釋理由參照），採立法解釋及歷史解釋法，認該二條文規定中不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之「部分」，違反憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，而宣告違反之「部分」違憲。

多數意見認為，本件釋字第 755 號解釋之解釋客體，與本院釋字第 653 號解釋之客體類似，自應採相同之解釋方法，就系爭規定一及二合併觀察，參酌系爭規定一及二制定或訂定時受到特別權力關係桎梏之歷史背景因素，認系爭規定一及二中，「不許」¹⁰受刑人向法院請求救濟之部分，如屬於：

1. 具備前揭司法救濟權 3 要件者，該部分逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。

2. 不具備前揭司法救濟權 3 要件者，該部分尚無違憲。

多數意見，合併審查系爭規定一及二，認系爭規定一之母法不許受刑人向法院請求救濟，故系爭規定二不許受刑人向法院請求救濟，並無違反法律保留之問題。對此種合併觀察之處理方式，本席表示贊同。

茲將上開審查結果，表示如下：

【系爭規定一及二剝奪受刑人司法救濟權之違憲審查結果分析表】

	審查客體	審查結果
監獄處分或其他管理措施	系爭規定一及二 許受刑人申訴部分	不論是否具備司法救濟權 3 要件，均得申訴，尚無違憲。
	系爭規定一及二 不許受刑人向法院請求救濟部分	具備司法救濟權 3 要件者之部分，違憲。 不具備司法救濟權 3 要件者之

¹⁰ 多數意見合併觀察系爭規定一及二，認定系爭規定一「限制」受刑人向法院請求救濟部分違憲，故解釋文謂：不許受刑人……得向法院請求救濟（本院釋字第 684 號解釋，則謂尚「無許」其提起行政爭訟之餘地）。反之，如認為系爭規定一消極不作為，「未規定」受刑人得向法院請求救濟，則解釋文應改為：「未許」受刑人……得向法院請求救濟。

	部分，尚無違憲。
<p>司法救濟權 3 要件：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍。 2. 不法侵害其憲法所保障之基本權利。 3. 侵害非顯屬輕微。 	

伍、再度揚棄特別權力關係

受刑人因刑之執行而拘禁於監獄，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（例如居住、遷徙、職業、集會自由等），當然受到限制；如有褫奪公權時，更依法限制其為公務員或公職候選人之資格（刑法第 36 條規定參照）。此外，受刑人是否亦受憲法之保障？其受憲法保障之基本權利，是否亦受到限制？

按我國憲法第 2 章保障人民之權利，並未明文排除受刑人，且憲法第 7 條又規定，中華民國人民，無論男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。是以受刑人當然受憲法之保障。此外，公民與政治權利國際公約第 2 條第 1 項亦規定：「本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。」另可參酌聯合國大會 1990 年 12 月 14 日 A/RES/45/111 號決議通過之受監禁者待遇基本原則（Basic Principles for the Treatment of Prisoners）第 5 點規定：「除可證明屬監禁所必要之限制外，所有受監禁者均保有其在世界人權宣言，以及（如各該國為後列公約之締約國者）經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約及其任擇議定書所規定之人權及基本自由，並包括聯合國其他公約所規定之其他權利。」由

此可知，除執行自由刑之本質所使然而必須剝奪受刑人之自由及相關自由權利外，受刑人其他受憲法所保障之基本權利，仍應受保障（另有公民與政治權利國際公約第 10 條規定¹¹及聯合國人權事務委員會第 21 號一般性意見¹²可資參照）。

然而目前我國現狀，監獄人權一直未能受到社會大眾與主流民意之正視，在應報觀念之主導下，總是認為受刑人係罪有應得，少有同情，短時間要改變觀念，尚有困難。尤其是，長久以來，受羈押被告及受刑人一直與公務員、軍人及學生被視為特別權力關係之對象，¹³實務上認為，除法律有明文規定外，監獄管理人員為達成監獄行刑之目的，得依監獄行刑法施行細則限制或剝奪受刑人之基本權利，受刑人有容忍服從義務，而不得向法院請求救濟。然而此種特別權力關係，嚴重悖離人權理念，不符現代法治國原則之要求，隨著時代之演進，特別權力關係日見傾頹，逐漸動搖，終遭逐一揚棄，自 73 年 5 月 18 日本院釋字第 187 號解釋後，盤據我國半世紀之久之特別權力關係，逐漸化為歷史的灰燼！

97 年本院釋字第 653 號解釋，僅宣告羈押法第 6 條及同法施行細則第 14 條第 1 項規定，不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之部分違憲，受限於聲請釋憲之審查客體，而未能論及受刑人之司法救濟權。迄今公布本件釋字第 755 號解釋，宣告系爭規定一

¹¹ 第 10 條第 1 項規定：「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。」第 3 項前段規定：「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。」

¹² 第 21 號一般性意見：自由被剝奪之人的人道處遇（《公約》第 10 條）……2. 《公民與政治權利國際公約》第 10 條第 1 項適用於根據國家法律和公權力而被剝奪自由並被關在監獄、醫院（特別是精神（專）科醫院）、收容所或矯正機構或其他地方的任何人。締約國應確保在屬其管轄的所有受拘禁人的機構和設施內遵循該項所規定的原則。3. 第 10 條第 1 項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 7 條所載的禁止酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格之處遇或懲罰規定。因此，不僅不得以違反第 7 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。4. 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。因此，這項規則的適用絲毫不取決於締約國現有的物質資源水準。必須不加以任何區別地適用這項規則，不論種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分。

¹³ 參照翁岳生，論特別權力關係之新趨勢，收錄於氏著，行政法與現代法治國家，79 年 9 月 11 版，頁 155。

及二，具備司法救濟權 3 要件者，不許受刑人向法院請求救濟之部分違憲，此雖係 97 年間可得預期之應有作為，¹⁴然前後相距 9 年，實在太久了！

回顧歷史，系爭規定一係 34 年 12 月 29 日制定，35 年 1 月 19 日公布，36 年 12 月 14 日施行，其後僅對受理申訴機關之名稱予以修正（由監督官署修正為監督機關）。而系爭規定二則係於 64 年 3 月 5 日訂定發布，其後施行細則雖歷經多次修正，但系爭規定二並未有所變動。考其立法之初所處時空背景，係認受刑人與監獄之關係屬特別權力關係，如對監獄之處分或其他管理措施有所不服，僅能經由申訴機制尋求救濟，並無得向法院提起訴訟請求司法審判救濟之權利。司法實務多數見解（例如本件原因案件之最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決，前引最高行政法院 106 年度裁字第 1908 號裁定參照），亦基於此種理解，歷來均認受刑人不服監獄處分或其他管理措施，僅得依上開規定提起申訴，不得再向法院請求救濟。本件解釋，與釋字第 653 號及釋字第 691 號解釋意旨相同，亦認申訴在性質上屬機關內部自我省查糾正之途徑，與得向法院請求救濟之訴訟審判並不相當，自不得完全取代向法院請求救濟之訴訟制度。就系爭規定一及二合併觀察，其中具備司法救濟權 3 要件者，不許受刑人向法院請求救濟之部分，與憲法第 16 條規定保障人民訴訟權之意旨有違，宣告該部分違憲，再度揚棄特別權力關係！¹⁵

陸、受刑人司法救濟權應具備 3 要件之理論基礎

本院釋字第 653 號解釋解釋文，雖僅釋示受羈押被告得向法院

¹⁴ 李震山大法官於釋字第 653 號解釋提出之部分協同意見書，早已指出訴訟權保障應由受羈押被告擴及於受刑人，相關機關不應「推一下、才動一下」。

¹⁵ 不服申訴可訴訟，監獄人權有保障；接軌國際有進步，再接再厲會更好！

提起訴訟請求救濟，表面上初步觀之，似未設任何條件限制，然依解釋理由述及「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**，自應許其向法院提起訴訟請求救濟」等語觀之，實際上，仍應具備司法救濟權 2 要件。本件解釋，援引本院釋字第 653 號解釋之先例，亦認就監獄處分或其他管理措施，如具備司法救濟權 3 要件，受刑人始得向法院請求救濟。前後相較，後者之限制多一要件，限制稍嚴。茲再敘述其理論基礎如下：

一、逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍

關於受羈押被告之司法救濟權，本院釋字第 653 號解釋釋示，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（本院釋字第 653 號解釋理由參照）。是以受羈押被告不服看守所之處分或處遇，得向法院請求救濟，亦以上開處分或處遇，**逾越達成羈押之目的及維持羈押處所秩序之必要範圍**為要件。

至於受刑人之司法救濟權，依監獄行刑法第 1 條規定：「徒刑、拘役之執行，以使受刑人改悔向上，適於社會生活為目的。」受刑人入監後，受到監禁、嚴密戒護（監獄行刑法第 3 章監禁、第 4 章戒護），其人身自由當然遭受限制，附帶造成其他自由權利（如居住、遷徙、職業、集會、家庭……等自由）亦受到限制。鑑於監獄為具有高度目的性之矯正機構，¹⁶為使監獄能達成監獄行刑之目的（含維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇、避免受

¹⁶ 監獄行刑法第 20 條第 1 項前段規定，對於刑期 6 月以上之受刑人，為促其改悔向上，適於社會生活，應分為數個階段，以累進方法處遇之。

刑人涉其他違法行為等)，監獄對受刑人得為必要之管理措施，司法機關應予較高之尊重。是以監獄處分或其他管理措施，是否逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，即成為受刑人司法救濟權之第 1 要件。如未逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，諸如調查程序、戒護管理、作業分派、教化安排及總務事務等，與刑罰之執行無重大影響，屬於監獄內部行政管理之範疇，司法機關應予較高之尊重，理應限制受刑人後續之司法救濟，無須司法權之介入，即不得向法院請求救濟。

二、不法侵害受刑人憲法所保障之基本權利

除上開基於達成監獄行刑目的所必要之範圍而對受刑人之自由加以限制外，其他人性尊嚴、身體權、健康權、醫療照護權、平等權、表現自由、秘密通訊自由、宗教信仰自由、生存權、財產權……等自由權利，以及訴願權、訴訟權等，則未必隨受刑人入監執行喪失人身自由而當然應受限制或剝奪。基於憲法保障人民訴訟權之意旨，本於有權利即有救濟之憲法原則，對憲法所保障之基本權利，¹⁷不得僅因身分之不同即予以剝奪（即毫無向法院請求救濟之可能），故以不法侵害受刑人憲法所保障之基本權利，作為司法救濟權之第 2 要件。

三、侵害非顯屬輕微

¹⁷ 向來本院解釋闡示憲法第 16 條訴訟權保障之內涵時，均謂憲法第 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（例釋字第 243 號及第 396 號解釋）。但本院釋字第 736 號解釋，擴大訴訟權之保障範圍而謂：憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其「權利或法律上利益」遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。本院釋字第 653 號解釋，以受羈押被告如認執行羈押機關對其所為之不利決定，不法侵害其「憲法所保障之權利」者，得向法院提起訴訟尋求救濟。本件釋字第 755 號解釋所涉之受刑人，情形較接近末者，因此受刑人僅於其「憲法所保障之基本權利」遭受侵害時，始有請求法院救濟之權利。

監獄處分或其他管理措施，雖侵害受刑人憲法所保障之基本權利，惟如侵害「顯屬」輕微，達到足以忽略之程度者，即欠缺權利保護必要，基於侵害微量不受保障之原則（或稱法益侵害輕微性法則），則不予保障，避免過多欠缺權利保護必要之案件，癱瘓司法程序之正常運作，¹⁸故以侵害非顯屬輕微，作為司法救濟權之第 3 要件。

綜上，茲將受羈押被告與受刑人之司法救濟權比較，表示如下：

【受羈押被告與受刑人之司法救濟權對照表】

	受羈押被告之司法救濟權	受刑人之司法救濟權
相應解釋	本院釋字第 653 號解釋	本院釋字第 755 號解釋
適用對象	看守所之處分或處遇	監獄處分或其他管理措施
適用要件	<ol style="list-style-type: none"> 1. 逾越達成羈押目的或維持羈押處所秩序之必要範圍。 2. 不法侵害其憲法所保障之權利。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍。 2. 不法侵害其憲法所保障之基本權利。 3. 侵害非顯屬輕微。
救濟程序	尊重立法形成自由	尊重立法形成自由
過渡階段之救濟程序	修法完成前，準用刑事訴訟法第 416 條等有關準抗告程序之規定，向為羈押裁定之法院提起準抗告請求救濟（釋字第 720 號解釋）。	修法完成前，準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定，向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴請求救濟。
理論基礎	受羈押被告係未決之人，基於無罪推定原則，原則	受刑人係已決之人，必須依監獄行刑法入監執行。

¹⁸ 欠缺權利保護必要之要件，普遍適用於所有訴訟案件。

	<p>上，除為羈押目的及維持押所秩序所必要之範圍外，受刑人與一般人同受憲法基本權利之保障。</p>	<p>原則上，除為達成監獄行刑目的所必要之範圍外，受刑人受憲法保障之基本權利，仍應受保障。此外，另基於侵害微量不受保障之原則，避免過多欠缺權利保護必要之案件，癱瘓司法程序之正常運作。</p>
--	---	--

柒、過渡時期受訴法院之確定

人民向法院請求救濟，應依何種程序向何法院請求救濟，應由相關機關衡量訴訟案件之種類、性質、訴訟政策目的及司法資源之有效配置等因素，就訴訟救濟應循之審級、程序及相關要件，制定相關之法律規範。是以關於受羈押被告及受刑人之司法救濟法院，原則上，尊重立法形成自由。

惟因立法延宕多時，影響人民受憲法保障訴訟權之實現甚鉅，殊有必要於修法完成前，先行給予受羈押被告及受刑人及時有效之救濟。本院釋字第 720 號解釋釋示：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，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。

基於上開理由及**法務部一再函示系爭規定二不具拘束力**，為避免受刑人之司法救濟權成為刑事法院與行政法院間之司法皮球，影響受刑人之司法救濟權，本件釋字第 755 號解釋爰釋示：修法完成前，受刑人就監獄之處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得於申訴決定書

送達後 30 日之不變期間內，逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。其案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定，並得不經言詞辯論。

本席基於下述理由，支持多數意見之見解：1. 監獄對受刑人之處分或其他管理措施，性質上皆係為達成監獄行刑目的而為之行政行為；2. 申訴制度係使執行監禁機關有自我省察、檢討改正其所為決定之機會（本院釋字第 653 號解釋參照），與訴願¹⁹之性質相當；3. 對申訴決定聲明不服請求救濟，具有行政爭訟之性質；4. 行政訴訟法第 2 條²⁰以下規定公法爭議依行政訴訟法解決（本院釋字第 691 號解釋理由參照）；5. 行政訴訟法第 130 條之 1²¹設有視訊審判之完善規定。

本席在此特別籲請相關主管機關，對受刑人因行使司法救濟權所生案件量之增加，加重地方法院行政訴訟庭法官的辦案負荷，應提供全方位周全的必要協助（人力及物力等），及早規劃，周詳準備，妥適因應。

捌、結論

本院自 73 年 5 月 18 日作成釋字第 187 號解釋以來，基於憲法保障人民訴訟權之意旨，依有權利即有救濟之憲法原則及法律保留

¹⁹ 本院釋字第 243 號解釋：該公務員已依法向該管機關申請復審及向銓敘機關申請再復審或以類此之程序謀求救濟者，相當於業經訴願、再訴願程序，如仍有不服，應許其提起行政訴訟，方符有權利即有救濟之法理。

²⁰ 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。」

²¹ 行政訴訟法第 130 條之 1 規定：當事人、代理人之所在處所或所在地法院與行政法院間，有聲音及影像相互傳送之科技設備而得直接審理者，行政法院認為適當時，得依聲請或依職權以該設備審理之。前項情形，其期日通知書記載之應到處所為該設備所在處所。依第一項進行程序之筆錄及其他文書，須陳述人簽名者，由行政法院傳送至陳述人所在處所，經陳述人確認內容並簽名後，將筆錄及其他文書以電信傳真或其他科技設備傳回行政法院。第一項之審理及前項文書傳送之辦法，由司法院定之。

反觀，刑事訴訟法僅就證人之訊問，於第 177 條規定：「證人不能到場或有其他必要情形，得於聽取當事人及辯護人之意見後，就其所在或於其所在地法院訊問之。前項情形，證人所在與法院間有聲音及影像相互傳送之科技設備而得直接訊問，經法院認為適當者，得以該設備訊問之。當事人、辯護人及代理人得於前二項訊問證人時在場並得詰問之；其訊問之日時及處所，應預行通知之。第二項之情形，於偵查中準用之。」經比較前後二法規，應以行政訴訟法之規定較為周延，有利受刑人司法救濟權之行使。

原則，陸續針對公務員與國家間、學生與學校間、軍人與軍隊間、受羈押被告與看守所間、受刑人就否准假釋案與法務部間之法律關係，強調憲法保障人民之訴訟權，不得僅因身分之不同即予以剝奪，作出諸多打破特別權力關係具有正面貢獻之解釋（本院釋字第201號、第243號、第266號、第298號、第312號、第323號、第338號、第382號、第430號、第462號、第653號、第684號、第691號、第736號）。本院今日公布本件釋字第755號解釋，肯定受刑人之司法救濟權，再度揚棄特別權力關係，樹立我國人權保障史上另一個新里程碑！對未來法治的正面發展，勢必產生重大且深遠的影響！

司法院釋字第七五五號解釋

協同意見書

為何我們要關心受刑人的人權？

許宗力大法官 提出

長期以來，台灣社會不解於司法體系為何要保護「壞人」；對於違法亂紀而侵擾、甚至摧毀他人人生的犯罪者，法官為何不願治亂世用重典，反而選擇「與魔鬼為伍」，不厭其煩地強調程序正義的重要性。在社會安全秩序與人權保障之間，法官的價值判斷往往與多數善良國民的法感情有落差，這或許是當前社會人民對司法信任低落的重要原因之一。

本件解釋多數意見認為受刑人在監獄中所受處分或其他管理措施，如侵害其憲法基本權利，應有權向法院請求救濟。本席贊同多數意見延續過往解釋，進一步刨除監所中特別權力關係的餘燼。然而，這似乎更加坐實了司法獨厚「壞人」人權保障的社會觀感。為免司法公信力因此持續探底，本席有義務向國人說明大法官為何關注受刑人人權的進一步理由。爰提出以下五點協同意見予以補充。

一、受刑人只是穿「囚服」的國民，並非憲法基本權保障的「棄民」

依照憲法權利義務篇章規定，基本權保障應普遍適用於所有人民身上，沒有例外，不因身分不同而有基本權保

障有無之分。因此，我們應該有一基本認識，受刑人人身自由雖被限制在監獄之中，但並未因此就被憲法放逐而成為不受基本權保障的「棄民」或「化外之民」，他（她）只是穿囚服的國民，而不是「非國民」。因此，受刑人基於同受憲法基本權保障的（穿囚服）國民身分，在監禁期間，其所擁有各種基本權利中，除人身自由遭受限制，以及附帶造成其他自由權利的當然限制外，其他憲法所保障之基本權利，監獄如欲加以限制，仍需符合目的正當，手段合乎比例性的憲法要求（憲法第 23 條）。例如書信檢查，限制其秘密通信自由；禁止接見家人，限制其家庭權；施用戒具，限制其不可侵犯的身體權，均需符合憲法比例原則的要求，不得恣意。這是國家應忠實履行而不得恣意妥協、棄守的憲法誠命。

受刑人基於基本權，除了可以防禦來自國家的恣意侵犯外，若監所內的生活條件未能符合基本人類需求而侵害其人性尊嚴，譬如欠缺足夠的食物及飲水、乾淨的生活空間、適足的醫藥及心理健康照護等等，受刑人也有權向國家主張所涉人性尊嚴基本權的受益權功能，請求國家提供一定物質與勞務給付。另外，監所中每每存在幫派結社的次文化，此亦對受刑人的基本權產生莫大威脅；譬如受刑人之人身自由、免於身心傷害之身體權及人性尊嚴等皆可能受獄中同儕危害。此時，國家亦應履行基本權之保護義務功能，確保受刑人不受第三人之侵害。

二、受刑人的「再社會化」，甚至是憲法的誠命

受刑人除享有前述傳統的基本權外，晚近比較憲法上，甚至根據人性尊嚴與自由發展人格條款發展出受刑人「再社會化」（Resozialisierung）的憲法誠命。受刑人的「再社會化」，強調國家透過執行監禁等刑罰所欲達成的目的，並非使受刑人因「非人」生活感到痛苦，而對國家法律感到畏懼；也不是透過監禁，將其從「正常社會」予以隔離，讓一般人視而不見而感到安心。而是在於使受刑人改過自新並重新復歸社會（我國監獄行刑法第 1 條參照）。其內涵，具體而言，指國家應採取必要之措施，使受刑人培養出親近社會、適於社會生活的能力：其一方面得以理解為何應尊重他人、肯認他人價值與道德主體地位；另一方面，尋回生活目的與自我價值感，並有能力自立自強，在社會中自主發展有意義的生活。向來通說認為「再社會化」只是監獄行刑的政策目標，無關憲法要求。但細究「再社會化」的內涵，例如重建其自我價值及自主發展生活等等，皆與憲法維護人性尊嚴、保障個人主體性以及自由發展人格之意旨有深刻連結。「再社會化」因而提昇為公民與政治權利國際公約第 10 條第 3 項的保障內容，德國聯邦憲法法院也在多次裁判強調「再社會化」是源自人性尊嚴之保障的憲法誠命¹，國家有採取必要措施以協助受刑人培養回歸社會之能力的積極義務。雖然應採取何種措施，始滿足再社會化的憲法誠命，承認國家有一定的自由形成空間²，但國

¹ BVerfGE 35, 202, 219ff., 235f; 36, 174, 188; 45, 187, 238f.; 64, 261, 276f.; 98, 169, 200, 204ff.; 109, 133, 150; 113, 154, 164; 116, 69, 85.

² Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art.1 Rdnr. 50.

家的措施如與「再社會化」的憲法誠命背道而馳，則可能被宣告違憲。

三、保護受刑人基本權，也保護社會安全

或許有人仍不死心質疑為何憲法要保障「壞人」基本權，質疑為何需對受刑人的「再社會化」負擔如此沈重之憲法義務。本席在此嘗試從另一角度指出，保障受刑人的基本權利，除了是憲法的要求外，更具有維繫整體社會公共安全之工具性價值。試想，若受刑人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，將持續性地處於恐懼與匱乏之中。而恐懼是人性的腐蝕劑，日復一日的蒙受被剝奪感、處於高壓環境並受到無所不在的監視，矯正機構中密集相處的人與人之間將難以存在信任。受刑人若連僅僅是維持生物性的活存都未必可得，如何期待其發展有意義的生活、學會尊重他人並理解遵守社會規範之道德意義，從而邁向再社會化？

在未能培育與他人相互尊重地相處、親近社會的能力之下，受刑人若回歸自由生活，監所在他們身上曾造成的負面影響，也將使其可能再度成為社會公共安全的刀剪。另一方面，監所作為一種「總體機構」（Total Institution），意圖依賴單純的權力關係穩固內部安全，但當受刑人在監獄活下去都成為奢望，又怎不會成為監獄管理與安全的不定時炸彈？簡言之，當監所中的生活處境無法符合人道條

件，未能落實其基本權保障，使受刑人無法有效復歸社會；最終受害、反噬的不只是矯正人員、受刑人自己與家人，還將包括整個社會。

因此，唯有在監獄中讓受刑人活得像人，受刑人未來才可能順利復歸社會，有能力與其他社會成員共同生活³。這就意味著需創造出使受刑人免於恐懼與匱乏、享有個人安全的制度與物質條件，才能期待他逐漸學會承認、尊重他人的價值。而反映在深層的價值取捨上，這更意味著在要求受刑人看重他人的道德地位之前，我們必須先願意肯認受刑人同樣享有人性尊嚴，不忍見其落於非人道的生活處境而受苦；也就是說，我們對受刑人肩負著同一社群成員之間的互惠道德義務。從而，在一個自由民主的憲政秩序之下，期待受刑人再社會化，並因此維護受刑人的人性尊嚴及人道需求，便只能導向同一結論，亦即受刑人應受憲法基本權利之保障。

四、保障後端訴訟權救濟，也需前端外部參與的申訴救濟程序

接著繼續談到本號解釋關心的受刑人的司法救濟權。監獄這種幾乎與社會隔絕而獨立封閉的場域中，成為貫徹特別權力關係的最佳樣版。世界各國對於受刑人對外尋求

³ See Sharon Dolovich, *Prison Conditions*, in REFORMING CRIMINAL JUSTICE, VOL. 4: PUNISHMENT, INCARCERATION, AND RELEASE 261-293, at 263 (Erik Luna ed., 2017). Available at: http://academyforjustice.org/wp-content/uploads/2017/10/13_Criminal_Justice_Reform_Vol_4_Prison-Conditions.pdf (last visited Dec. 1, 2017).

司法救濟，多抱持保守的立場，原因在於一旦此封閉機構受到外部司法機關的質疑，維持監獄運作的特別權力關係將面臨嚴峻挑戰。也因此在本院釋字第 653 號解釋駁斥「基礎關係與經營關係區分理論」，未設任何條件限制地揚棄特別權力關係，准予受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟後，相關機關本該舉一反三，即刻對受刑人的權利救濟問題，與釋字第 653 號解釋為相同處理，卻要遲至將近 10 年之後的今日，才有機會倚賴本號解釋攻下此一特別權力關係的最後灘頭堡，真令人不勝唏噓。或許受刑人是觸犯法律而被定罪的「壞人」，不易博得社會大眾同情，有以致之吧。本席前面既根據憲法應然面的要求，以及保障受刑人藉以保護社會大眾安全的工具性理由，呼籲應保障受刑人的基本權，基於「有權利即有救濟」的理由，支持本號解釋多數意見，承認受刑人於其憲法保障之基本權利受侵害時，有向法院請求救濟的權利，自屬邏輯之必然。本席也支持多數意見認為受刑人基本權利唯於侵害非顯屬輕微時，始得向法院請求救濟，理由除了「微量侵害不構成侵害」的所謂「微量保留」（Bagatellevorbehalt）⁴理論外，也在於珍惜寶貴司法資源，避免因濫訴而遭到濫用。

司法救濟固然是確保人民基本權利的最後與最起碼手段，然而在監獄的總體特徵下，無論是監獄在行政管理的強制力或受刑人的次文化影響下，受刑人透過司法救濟以期改善其監獄處遇，往往緩不濟急，甚至法院裁判在現行訴訟

⁴ J. Isensee, Abwehrrecht und Schutzpflicht, in: HStR IX, 2011, §191 Rn.119, 239. m.w.N.

制度下，能否有直接透過像美國法院所核發的「禁制令」般具體介入監獄處遇的效力，也是我國面臨受刑人訴訟權保障議題的實際難題。因此，本號解釋透過憲法正當法律程序原則的精神，要求監獄的監督機關，應設置具有公正及專業的外部人士所參與之機制，避免監獄因為其內部封閉性質而根本阻斷受刑人申訴進而提起司法救濟之機會，以彌補司法救濟之不足，本席予以贊同。

五、監獄設施與處遇應朝向符合人性尊嚴之多元彈性調整

最後，於監獄此種總體機構之下，受刑人人格特質被完全消滅，成為行政管理下適用相同設施與處遇的客體。然而，若要維護受刑人之人性尊嚴、個人主體性及人格自由發展空間，監獄除了應改善整體設施與處遇外，對於具有特殊需求之受刑人，須有相應之彈性作法。例如世界各國都面臨的監獄收容受刑人人數過多所生之問題，美國聯邦最高法院即曾於 *Brown v. Plata* 一案⁵中，認定監獄受刑人過度擁擠構成酷刑與非人道之處遇，牴觸聯邦憲法第八增補條款。聯合國藥物及犯罪署（United Nation Office on Drugs and Crime）於 2009 年發布之「處理受刑人特殊需求之工作手冊」（Handbook on Prisoners with Special Needs）⁶，其中亦針對精神疾病患者、身障者、少數族裔、外籍人士、

⁵ See 563 U.S. 493 (2011).

⁶ 參見該署網站：https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_Prisoners_with_Special_Needs.pdf（最後瀏覽日：2017年12月1日）。

同性戀者、性別重置者、老年者及判處死刑者等不同身分之受刑人，其於受刑期間所面臨之不同需求，提出各該問題之解決建議作法。

以身障者為例，基於其生活所需，監獄是否於不同處所設置無障礙空間，是否提供必要輔具、醫療照顧以及相關專業人員協助⁷等，均涉及身障受刑人能否於監禁期間受到平等與符合人性尊嚴之對待。以我國為例，監獄行刑法第 17 條規定：「受刑人因衰老、疾病或身心障礙不宜與其他受刑人雜居者，應分別監禁之。」僅要求將身障受刑人分別監禁；然而，監所是否提供無障礙設施，或依據個人需求提供合理調整？於條文中均無從得知。此外，分別監禁是否等同某種程度的生活隔離而不符平等要求，亦有待憲法檢驗。身心障礙者權益保障法第 85 條固然規定：「身心障礙者依法收容於矯正機關時，法務主管機關應考量矯正機關收容特性、現有設施狀況及身心障礙者特殊需求，作必要之改善。」然本條規定是否足以作為身障受刑人請求國家積極作為之請求權基礎，仍不明確。我國簽署聯合國 2006 年身心障礙者權利公約（Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD），並制定身心障礙者權利公約施行法後，相關機關就監獄設施及處遇應如何妥適規劃，

⁷ See generally Margo Schlanger, *Prisoners with Disabilities*, in REFORMING CRIMINAL JUSTICE, VOL. 4: PUNISHMENT, INCARCERATION, AND RELEASE 295-323 (Erik Luna ed., 2017). Available at: http://academyforjustice.org/wp-content/uploads/2017/10/14_Criminal_Justice_Reform_Vol_4_Prisoners-with-Disabilities.pdf (last visited Dec. 1, 2017).

以符合身障受刑人之權利保障並避免歧視，即成為急迫而應加以面對的問題。

又監獄中往往複製社會性別二元結構。譬如對於受刑人監禁施以性別隔離⁸；僅限「入監婦女」有權請求攜帶未滿 3 歲之子女⁹。而對性別認同不一致之受刑人，究竟應監禁於何處，於刑之執行期間得否進行賀爾蒙治療或性別重置手術？對同性戀之受刑人，依據其生理性別而為監禁時，如何於監獄處遇上予以平等對待？譬如受刑人之接見及發受書信，以最近親屬及家屬為限¹⁰，則同性伴侶如何認定？

以上問題，固然尚無法透過本號及釋字第 756 號解釋一併處理，但在受刑人掙脫特別權力關係桎梏之後，相關機關應當秉持憲法保障受刑人基本權利之意旨，儘速檢討修正監獄行刑法，逐步改善監獄設備與監獄處遇決定之程序，開拓我國受刑人權利保障之新貌。

⁸ 參照監獄行刑法第 4 條規定。

⁹ 參照監獄行刑法第 10 條第 1 項規定。

¹⁰ 同法第 62 條本文規定參照；又如同法第 73 條第 1 項所稱之「最近親屬」之認定。

釋字第 755 號解釋協同意見書

羅昌發大法官提出

本件涉及「特別權力關係」概念下所遺留對受刑人尋求司法救濟之法律限制。相關規定包括監獄行刑法第 6 條第 1 項前段所規定：「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。……」及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定：「受刑人不服監獄處分之申訴事件，依左列規定處理之：……七、監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定。」（下併稱系爭規定）

多數意見認應就監獄行刑之相關措施，賦予受刑人司法救濟之權；且於修法完成前之期間，設置過渡性質之救濟途徑，以對受刑人提供司法救濟。本席敬表同意。然本席就多數意見限制司法救濟之範圍，而未能給予受刑人完整接近利用司法程序之權利，甚覺可惜。爰以本協同意見說明如下：

一、有關受刑人司法救濟權利的條件

- （一）多數意見認為：「監獄行刑法第 6 條及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定，不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟之部分，逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違」（見解釋文第 1 段；另解釋文第 2 段針對過渡期之救濟，亦設有相同之條件限制）。在此意旨下，受刑人所提起之行政訴訟，如非基於「不法侵害受刑人憲

法所保障之基本權利」，或受刑人起訴所主張基本權利遭侵害之情形「顯屬輕微」時，將不賦予受刑人提起訴訟請求救濟之權；受刑人於此種情形下所提起之訴訟，法院將以其訴不合法為由，裁定駁回。由於法院就此情形係以裁定駁回受刑人之訴，故其極可能習慣性地以受刑人書狀所示之事實，表面觀察受刑人是否有基本權利受侵害，以及其侵害是否顯屬輕微，即作成裁定；而未能深入探究或思慮受刑人權利是否真正遭受侵害。

(二) 本席認為，將來在立法時，實無須以「不法侵害受刑人憲法所保障之『基本權利』」及「侵害是否顯屬輕微」為受刑人是否得請求司法救濟之要件。蓋本解釋雖以此為條件，然其並非禁止立法者基於立法裁量，賦予受刑人限制較小之訴訟權保障。基於有權利即有救濟之憲法原則，受刑人只要主張其「法律上之權利」甚至「法律上應享有之利益」(而非一般的利益)受到侵害，本來即應享有接近利用法院之權 (right of access to the courts)，使其所主張之侵害措施，受司法審查。至於受刑人是否確有權利或法律上利益、其權利或法律上利益是否確實受到侵害、其侵害是否微不足道以及其侵害是否屬於監獄管理之合理範圍，應屬有無理由之層次。經實體審查後，如法院認為受刑人之主張確無理由，自應以判決之形式駁回。如此始能使受刑人享有較充分、實質之司法救濟機會。此種充分接近利用法院的機會，對督促監獄管理的合理化，應有正面的功能。

(三) 聯合國「所有受任何形式監禁之人之保護原則」(Body

of Principles for the Protection of All Persons under any Form of Detention or Imprisonment) 原則第 33 點第 1 項及第 4 項規定：「受拘禁人或其律師有權就其所受處遇（特別是就所受之拷問或殘酷、不人道或降等之待遇），向該監禁處所之管理機構或其上級機構，且（於必要時）向有權審查或提供救濟之當局，提出要求或投訴（A detained or imprisoned person or his counsel shall have the right to make a request or complaint regarding his treatment, in particular in case of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment, to the authorities responsible for the administration of the place of detention and to higher authorities and, when necessary, to appropriate authorities vested with reviewing or remedial powers.）」對每一項要求或投訴，均應儘速處理，不得遲延。如投訴者之要求或投訴遭到拒絕，或對其處理有不合理的延遲，則其有權向司法機關或其他主管機關請求救濟……。」（Every request or complaint shall be promptly dealt with and replied to without undue delay. If the request or complaint is rejected or, in case of inordinate delay, the complainant shall be entitled to bring it before a judicial or other authority. ...）依此意旨，受拘禁人向法院尋求救濟之機會，亦不限於基本權利受侵害之情形；而包括「受拘禁者所受處遇」。雖其亦例示性的規定「特別是就所受之拷問或殘酷、不人道或降等之待遇」，然其範圍顯不以此為限。聯合國「所有受任何形式監禁之人之保護原則」之此等規定，自可作為將來立法之重要參考。

二、有關 2 年修法期限與過渡期之關係：

- (一) 多數意見一方面稱：「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監獄行刑法及相關法規，就受刑人及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範。」(見解釋文第 1 段) 其意「似乎」係指於 2 年內系爭規定仍為有效。然多數意見又稱：「修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得……逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。」(見解釋文第 2 段) 其意「似乎」又係以系爭規定應立即失效(否則不會設有「立即取代」系爭規定內容的過渡性救濟機制)。
- (二) 本席認為，由於本院解釋文第 2 段宣示「修法完成前，受刑人得向法院起訴請求救濟」，故解釋文第 1 段實應宣告系爭規定違憲部分「立即失效」，以使邏輯具有一貫性；避免發生「一方面仍讓系爭規定違憲部分繼續有效，另一方面又以過渡措施取代系爭規定」之不一致情形。
- (三) 基於此等說明，就目前呈現的解釋文第 1 段與第 2 段而言，兩段關係應解讀為：系爭規定有關獄政監督機關「最後決定」之部分，其實已經在本號解釋下立即不再援用，而應以解釋文第 2 段之過渡期救濟機制代之。另解釋文第 1 段雖不能被解讀為使系爭規定在 2 年內仍為有效，然其 2 年之規定仍可賦予一定的意義；

亦即，該 2 年之期間，純粹係釋憲機關為促使立法機關儘速立法而設，而非定期失效之期間。

釋字第 755 號解釋協同意見書

黃瑞明大法官 提出

本號解釋認現行法令不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟之部分，違反憲法第 16 條及第 23 條，相關機關至遲應於解釋公布之日起 2 年內完成修法。於修法完成前，受刑人不服申訴決定者，得提起行政訴訟，應是對受刑人之人權保障之一大進步，尤其是對於以後我國監獄管理文化應會有重大影響，本席敬表贊同，並提出協同意見如後。

一、美國聯邦最高法院曾以不符人性尊嚴為理由限期要求加州政府改善監獄擁擠狀況：

2011 年 5 月 23 日美國聯邦最高法院在 *Brown v. Plata* 案判令加州政府必須採取措施緩解監獄的擁擠狀況，限於二年內減少在監人數。本案主筆大法官甘迺迪（Anthony M. Kennedy）即以人性尊嚴（human dignity）為判決之主要理由。甘迺迪大法官在該案判決意見中至少有二次提到人性尊嚴：「在監受刑人仍保有任何人均享有之人性尊嚴之本質，尊重人性尊嚴才能活化聯邦憲法增修條文第 8 條」¹（Prisoners retain the essence of human dignity inherent in all persons. Respect for that dignity animates the Eighth Amendment prohibition against cruel and unusual punishment.）²以及「監所若剝奪監所受刑人

¹ 美國聯邦憲法增修條文第 8 條：不得要求過重的保釋金，不得課以殘酷的、逾常的刑罰。

² *Brown v. Plata*, 563 U.S. 493, 510(2011). See also, Nicholas Turner and Jeremy Travis, *What We Learned from German Prisons*, N.Y. TIMES, Aug. 7, 2015, at A27

基本生活之需，包括足夠的醫療照護，即不符人性尊嚴而不應存在於文明社會」(A prison that deprives prisoners of basic sustenance, including adequate medical care, is incompatible with the concept of human dignity and has no place in civilized society.)

3

二、美國以德國監獄維護「人性尊嚴」之管理模式為學習對象

美國近年來進行大規模刑事司法改革運動，以求改善治安並減少其在監服刑人數。2015 年美國二位刑事法方面之學者組團參訪德國監獄，這個參訪團正是大規模司法改革運動的一部分，團員包括州長、檢察總長、學者、研究機構代表、社會運動者、宗教團體，甚至包括前在監服刑者。二位學者參訪後於紐約時報發表 *What We Learned from German Prisons* (我們從德國監獄學到的一課)⁴，其他團員亦後續發表多篇文章，引發諸多回響與討論⁵。最值得注意的是這些文章都推

<https://www.nytimes.com/2015/08/07/opinion/what-we-learned-from-german-prisons.html>.

³ *Brown v. Plata*, 563 U.S. 493, 511(2011). See also, Adam Liptak, *Justices, 5-4, Tell California to Cut Prisoner Population*, N.Y. TIMES, May 24, 2011, at A1

⁴ 二位學者分別為 Nicholas Turner (president of the Vera Institute of Justice) 及 Jeremy Travis (president of John Jay College of Criminal Justice)，本文參見 Nicholas Turner and Jeremy Travis, *What We Learned from German Prisons*, N.Y.TIMES, Aug. 7, 2015, at A27 <https://www.nytimes.com/2015/08/07/opinion/what-we-learned-from-german-prisons.html>.

⁵ See Maurice Chammah, *What Can America Learn from Germany's Prison System* (Jun. 16, 2015, 7:45PM), https://www.vice.com/en_us/article/9bgb7/what-can-america-learn-from-germanys-prison-system-616. See also, Maurice Chammah, *German Prisons Are Kinder, Gentler and Safer Than the Ones in America* (Jul. 10, 2015, 8:00AM), https://www.vice.com/en_us/article/exqbn/german-prisons-are-kinder-gentler-and-safer-than-the-ones-in-america-617. See also, The Koffel Law Firm, *How Germany's Prison System Teaches Us about Human Dignity* (Aug. 10, 2015), <https://www.koffellaw.com/columbus-criminal-defense-blog/2015/august/how-germanys-prison-system-teaches-us-about-huma/>. See also, Steve Rempe, *Lessons from*

崇德國尊重人性尊嚴的理念，認為德國基本法第 1 條「人之尊嚴不可侵犯，尊重及保護此項尊嚴為所有國家權力之義務」，已深入德國監獄管理之各個層面，值得美國借鏡。茲整理參訪團多篇反省心得如下，以供參考：

- 1、美國監所人員驚訝於看到德國監獄內受刑人著日常便服，而非囚服，每間牢房均有自然光線，有清潔的床單，牆上掛著家人的照片。人犯一般在監獄內得自由活動，白天在工作場工作，晚上始回監房。德國監獄受刑人得以作業所得購置食品自行烹煮，公共廚房備有刀、叉等具危險性之廚具。
- 2、美國參訪團有位成員曾在美國監獄內服刑 19 年，現為社會工作者，他驚訝發現德國受刑人作業每日所得為 10 至 20 歐元（約新台幣 400 元至 800 元），而他以前分派在廚房工作每小時僅獲 23 美分（若一天工作 8 小時，約得 2 美元，即約新台幣 60 元）。
- 3、柏林監獄有 33 位醫生照護 4200 位受刑人，醫病比為一位醫師照顧 127 位受刑人；而美國維吉尼亞州的監獄 750 位受刑人才分配一位醫師。
- 4、德國認為國家對罪犯之處罰應於判決確定時即已實現，入監服刑並非執行處罰，而係為教育與矯正使受刑人不再犯罪。美國司法系統的基本心態仍強烈認為監獄最大的功能是「懲罰犯罪」之性質。
- 5、以人口比而言，德國在監人犯僅為美國的十分之一（以 2015 年 8 月而言，德國 8 千萬人口，有 6 萬 3,500 人在監，即每 10 萬人中有 79 人在監；而美國 3 億 2 千萬人口，有

Germany(Oct. 12, 2015), <https://www.prisonfellowship.org/?s=lessons+from+Germany>.

220 萬人在監，即每 10 萬人中有 700 人在監)⁶，其中最關鍵因素是德國監獄以促進受刑人融入社會為教育目標，故人犯出監後很少再犯，而美國再犯率高。

- 6、美國監所之工作人員只受了幾個月的訓練，而德國監所工作人員須受訓達二年。
- 7、德國和美國均重視公眾之安全，但是想法不同。德國如有出監人員再犯，獄方人員會考慮有哪些工作沒有作好，而美國人如遇出獄人犯再犯，通常只想更加嚴厲，甚至取消優惠的處遇措施。
- 8、德國史上曾犯下種族屠殺 (Holocaust) 錯誤，但德國由錯誤中反省而深刻內化到所有法制，基本法第 1 條即為明證。美國學者慨嘆美國尚未從其蓄奴之制度中完全反省，聯邦憲法第 8 條增修條文雖亦禁止殘酷和逾常之刑罰，但執行程度不如德國。政客常以「嚴厲對待罪犯」(Tough on Crime) 為號召，更是火上加油。
- 9、多篇文章中提到美國與德國監所管理最大的不同在於對於監所價值 (value) 之基本思考不同，德國所展現的模式是：監所制度以保護人性尊嚴為前提，目標是讓人犯出獄後於社會上過有責任的生活 (to lead socially responsible lives)。美國尚須努力把監所之價值由處罰 (retribution) 轉換成為重視可靠性 (accountability) 以及修復 (rehabilitation)。
- 10、總結參訪之意見，德國和美國監獄管理呈現不同面貌，根本原因在於核心價值不同，德國基本法第 1 條「人性尊嚴不容侵犯」實現於監獄行政的各個層面，包括監所之管理

⁶ 於 2014 年 9 月底，台灣在監服刑人數為 57,814 人，以人口 2300 萬人計算，約為每 10 萬人中，有 251 人在監，介於美國與德國中間。參見羅秉成、羅士翔，[推薦序] 審判之後，正義之前，收於：失控的懲罰—剖析美國刑罰體制現況 (2014 年)。

法令、監所之人員訓練及其使命等。就此，人性尊嚴並非僅是法律上的抽象名詞。

三、聯合國、歐洲及斯堪地那維亞國家有關監獄之規章

聯合國、歐洲及斯堪地那維亞國家均分別訂有規章以規範監獄對受刑人處遇之準則⁷，茲摘錄其中部分規定以供參考

- (一) 聯合國受監禁者處遇標準底線規範 (U.N. Minimum Standard Rules for Treatment of Prisoners , SMR)
第 5 條第 1 項規定，監獄體制應該尋求讓監獄生活以及自由生活之間的差異最小化，該差異傾向減輕犯人的責任或是減輕對於它們身而為人的尊嚴之尊重 (The prison regime should seek to minimize any differences between prison life and life at liberty that tend to lessen the responsibility of the prisoners or the respect due to their dignity as human beings.)
- (二) 歐洲監獄規章 (European Prison Rules) 第 5 條規定，
Life in prison shall approximate as closely as possible the positive aspects of life in the community.
- (三) 斯堪地那維亞監獄的正常化原則 (The Principle of Normalization in Scandinavian prisons)

正常化原則一個重要的部分是指監獄和緩刑服務有義務確保除了行動的自由之外，犯人的公民權必須被尊重，並由此而衍生了開放性原則 (The Principle of Openness)、責任性原

⁷ 參見 Lea Holst Reenberg, (Special advisor with the Danish Prison and Probation Service), *Presentation at the 2017 International Symposium on Human Rights and Family Issues of Prisoners organized by Red Heart Association, Taiwan* (Aug. 1, 2017). 發表於 2017 年 10 月 5 日及 6 日中華民國紅心字會受刑人家庭服務組主辦「2017 年受刑人之人權暨家庭議題國際交流研討會」，地點：國立台北大學國際會議廳。

則（The Principle of Responsibility）與安全性、最小干涉和最佳化資源使用原則（The Principle of Security, Least Possible Intervention and Optimal Use of Resources）。

四、由美國各界參訪德國監獄後之反省，可見對於監獄受刑人之處置與國力無關，而與各國對於監獄行刑之目的設定有關：

美國已認知德國監獄之作法係因其貫徹基本法第 1 條尊重人性尊嚴之意旨，美國以德國為借鏡而反思，我國自亦可參考、反思。

發生於 2015 年 2 月震驚全國之大寮監獄人犯奪槍挾持人質事件，受刑人奪取槍械後，並未向監所人員施暴，最後選擇集體自盡，受各方關注。本席認為此案實表示受刑人對管理人員並無仇視怨恨之心，其絕望之舉應是對整個制度之控訴。在嚴格的管控心態之下，其實受刑人與監所人員都蒙受不必要之壓力。本席認為大寮監獄挾持人質之 6 位人犯以生命為代價訴求三振法案不得假釋是惡法、一罪一罰刑期過長、醫療照顧不足等問題，與美國參訪團所發現美國監獄之弊端實為相似，但尚未獲社會足夠之重視。本席認為欲達成社會安全之目的，並非投注更多經費增強監獄之鐵門與戒護人員，而是應該效法德國，增加更多之治療、矯正與教育之資源，方為治本之道，也才是有效的方法。

五、目前監獄行刑法規可能涉及違憲之規定：

本號解釋做成後，監獄行刑法至遲於二年內應修正，於此本席願提出監獄行刑法規其他可能違憲之規定，可考慮一併檢討：

（一）監獄行刑法施行細則規定有關類別或集體教誨之教材，

包括國父遺教、總統言行及民族英雄故事等（第 53 條第 1、3 款），均為威權時代之產物且對受刑人之教誨沒有實益，應予檢討改進，提供真正有助於受刑人重返社會之教材，才能達到監獄教化之功能。

（二）監獄行刑法規定受刑人有脫逃、自殺、暴行或其他擾亂秩序行為之虞時，得收容於鎮靜室（監獄行刑法第 22 條），鎮靜室之設置係「按獨居房形式設置」，且以不易撞擊成傷之物料製作（監獄行刑法施行細則第 30 條），應注意若受刑人長期獨居，斷絕與任何人接觸互動之機會，且若無窗口讓受刑人足以接觸外在世界，其因此產生之「鎮靜」效果是否構成殘忍、不人道或有辱人格之待遇，致對受刑人之身心造成重大傷害而有侵害人權之虞，亦應注意檢討。美國各界所組成之德國監獄參訪團注意到在德國監獄若令受刑人獨居，每次不得逾 8 小時，值得我國參考⁸。

⁸ See Maurice Chammah, *German Prisons Are Kinder, Gentler and Safer Than the Ones in America* (Jul. 10, 2015, 8:00AM), https://www.vice.com/en_us/article/exqbn/german-prisons-are-kinder-gentler-and-safer-than-the-ones-in-america-617.

釋字第 755 號解釋

協同意見書

黃昭元大法官提出

一、多數意見及本席之立場

[1] 本號解釋認為受刑人如對監獄之「處分或其他管理措施」（包括行政處分及各類事實上行為、處置等）於申訴後仍有不服，應得向法院請求救濟，因此宣告監獄行刑法第 6 條及同法施行細則（下稱細則）第 5 條第 1 項第 7 款有關禁止受刑人請求法院救濟的規定違憲，並要求相關機關於兩年內修法。於修法完成前，受刑人經申訴後，得逕向各該管地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。

[2] 對於本號解釋承認受刑人應有上述之訴訟救濟權，本席支持其方向及原則。但對於起訴要件繫於「逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時」（解釋文第 1 段、理由書第 9 段），則認限制過嚴。然基於「70 分總比 0 分好」的想法，本席仍予支持，以待未來。又對於多數意見之部分理由，另有補充意見。

二、監獄行刑法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之效力

[3] 細則第 5 條第 1 項第 7 款規定：「受刑人不服監獄處分之申訴事件，依左列規定處理之：...七、監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定。」這是向來實務上用以限制受刑人請求法院救濟的依據。

[4] 法務部矯正署曾於 2012 年 4 月 5 日以法矯署綜字第 10101609910 號函¹陳報法務部，該函說明二認為：「有關受刑人

¹ 參法務部矯正署出席本院於 2017 年 11 月 8 日舉行之「司法院大法官審理會台字第 11918 號邱○順等聲請解釋案說明會」，所提出之書面說明資料。該函另收於法務部矯正署（編印），矯正署函令彙編，第 154 頁（2015 年 8 月）。

之申訴救濟，……於監獄行刑法修正草案完成立法前，……循送法院刑事庭處理之程序辦理，不受現行監獄行刑法施行細則第5條第1項第7款規定之拘束。」故法務部矯正署代表在本院說明會中主張，上述細則規定並未限制，且各矯正機關也已經不限制受刑人向法院起訴請求救濟。

[5] 這實在是很奇怪的主張。按法務部依法發布監獄行刑法施行細則，並有修正之權。如果法務部真的有意讓受刑人可以向法院起訴續行其申訴救濟，大可直接刪除上述細則有關「最後效力」的規定，或直接規定受刑人於監督機關認其申訴無理由後，得向法院起訴請求救濟。捨此正途不為，卻僅以一行政函釋（而且還不是對外公開的函釋），來處理此一重大問題，令人不解。

[6] 在行政爭訟實務上，不管是法務部訴願審議委員會或行政法院，至今仍然認為受刑人於申訴之後，不得提起訴願或行政訴訟，亦即承認上述細則規定之拘束力。如法務部2015年4月1日法訴字第10413501280號訴願決定書理由三即認為：「本件本部矯正署對於申訴結果之處理，屬刑事執行之一環，為廣義司法權之行使，並非屬訴願救濟之範圍，訴願人對之提起訴願，於法不合，應不受理。」²可見法務部矯正署上述函釋之見解，也未能說服同部之訴願審議委員會。

[7] 在行政法院部分，最高行政法院至今仍認受刑人對於監獄之處分，僅得依上述細則規定「提出申訴，並由刑事執行監督機關對申訴事件有最後之決定權，尚不得循一般行政救濟程序提起訴願及行政訴訟。」³可見行政法院也是承認並適用上述細

² 其他類似意旨之訴願決定如法務部2015年10月2日法訴字第10413503950號訴願決定書（理由四）等。或有認上述訴願決定書之意旨為受刑人應得向刑事法庭聲明異議，以獲司法救濟。果如此，為何不見上述訴願決定書同時為此諭知或教示？

³ 最高行政法院106年度裁字第1908號裁定之理由三、（二）。另參同法院105年度裁字第1249號裁定、103年度裁字第577號裁定、102年度判字第514號判決等，

則規定，而不採取法務部矯正署上述函釋之見解。⁴暫且不論上述細則規定之合憲性，就其解釋與適用，法務部矯正署反而應受行政法院裁判見解之拘束，而不應再持該函自言自語。

[8] 基於上述理解，本號解釋先認定上述細則規定仍然是具有形式拘束力的命令，再進而宣告其違憲，不論是在方法或論理上，都應該是比較正確的作法。

[9] 從歷史及現實脈絡來看，本席認為矯正署上述函釋的實際目的及效果可能是：以後各監獄不得再動用書信檢查權，而拒絕替受刑人寄送訴願及訴訟書狀。如此而已。然而各監獄是否如此聽話？以法務部 2017 年 9 月 30 日法訴字第 10613504800 號訴願決定書所處理之事件為例，上述訴願決定書理由欄三記載：

「訴願人於 106 年 8 月 9 日及 11 日向本部矯正署新竹監獄(下稱新竹監獄)提出訴願起訴狀，新竹監獄審認訴願人於該等訴願起訴狀背面及附件另書寫與該監職權無涉之訴願狀，為避免損害訴願人之權益，爰檢還訴願人處理後再提出。訴願人不服，分別於 106 年 8 月 11

立場相同。在行政法院實務上，至今似乎只有台北高等行政法院 101 年度訴字第 1318 號判決曾受理受刑人對其申訴所提起之行政訴訟，但仍以無理由駁回。惟台北高等行政法院上述判決之見解，之後亦為最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決所推翻。

⁴ 另最高法院 106 年度台抗字第 164 號刑事裁定(2017 年 9 月 13 日)理由三、(二)認：「監獄之處遇或處分之救濟，應屬行政爭訟之性質。．．．於檢察官簽發執行指揮書將受刑人發監執行，即已脫離審判權範圍，刑事法院既非監獄監督機關，自無權審究監獄及其主管機關所為之處分。．．．」。臺灣高等法院 105 年度抗字第 948 號刑事裁定(2016 年 9 月 23 日)之理由四認為：「另受刑人所提法矯署綜字第 10101609910 號函．．．亦難逕以比附援引，且本件受刑人係不服監獄處分，非聲明異議之標的，縱該函對監獄處分救濟有所釋明，仍不得依此作為聲明異議之依據．．．」。臺灣高等法院 105 年度抗字第 757 號刑事裁定(2016 年 7 月 19 日)之理由四、(三)更認為：「況抗告人為受刑人，其不服監獄所為處分，應依監獄行刑法規定，經由典獄長申訴於監督機關或視察人員一節，法有明文，苟前開函文牴觸法律規定，當屬無效。．．．」上述刑事法院裁定都否定矯正署上述函之效力，且認受刑人不得就監獄處分向刑事法院聲明異議。

日及 16 日提起訴願。」

理由四則說明法務部不受理本件訴願之理由：

「查本件新竹監獄所為檢還訴願人之訴願起訴狀之處置，非就訴願人之請求有所准駁而生法律上之效果，屬單純之事實行為，自非訴願法上之行政處分，訴願人對之提起訴願，於法不合，應不受理。」

監獄以「為避免損害訴願人之權益」為由，逕自退回受刑人之訴願書狀，使訴願書狀根本出不了監獄大門。這個理由聽起來很像是：我是為你好！法務部訴願審議委員會則認為退回書狀只是沒有法律效果之事實行為，因而不受理訴願。這個理由可能要加個說明：昨夜雨疏風驟，信箋隨之飄落。如果實況至此，更有必要承認受刑人之訴訟權。

三、限於「憲法上權利」受侵害，才能向法院請求救濟？

[10] 多數意見認為監獄措施「逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍」，而不法侵害受刑人「憲法所保障之基本權利」且「非顯屬輕微」時，受刑人於申訴後，應得向法院起訴請求救濟。這是本院解釋首度全面承認受刑人之訴訟權，具有制度面的重大意義，自應贊成。惟上述有關「逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍」，究屬訴訟是否合法之程序要件？或屬有無理由之實體要件？容有解釋空間。多數意見似乎傾向前者，但本席認為未來一般法院應將之解釋為有無理由之實體要件，以免不當限縮受刑人之訴訟權。

[11] 過去本院解釋在破除特別權力關係理論對於訴訟權之限制時，大多以憲法權利受到侵害為其程序要件，例如釋字第 684 號（大學生）、第 653 號（受羈押人）、第 243 號（公務員）解釋等。在上述之歷史及理論脈絡下，本號解釋依循路徑相依，因而延續同一立場，固有所本。但如此限制，等於是將特別權力關係通往法院的大門只打開半邊，而留下一扇門未開。

[12] 按此處所要給予受刑人之訴訟權，並不是向本院聲請憲法

解釋的憲法訴訟權，而是向一般法院起訴的訴訟權，並無當然限於憲法上權利之必要。又一般所謂有權利必有救濟之權利，本就不以憲法上權利為限，而包括法律上權利，甚至可能及於法律上利益或事實上損害。本院過去在破除特別權力關係之初，採取比較謹慎、保守的立場，將公務員、大學生、受羈押人等之訴訟權要件，限於憲法上權利受到侵害，可能是顧慮法院遭到突然增加的大量訴訟淹沒。此項顧慮固然正當，但仍宜隨時代演進，於法院人力、行政訴訟之三級三審等相關制度實際改善後，適時調整放寬上述各類型訴訟權之程序要件，逐步擴大訴訟救濟的權利範圍。

[13] 在受刑人訴訟的類型，本席基於以下幾點理由，認為尤有放寬上述「權利」要件的必要。(1) 受刑人訴訟權之開放，其主要實益應該是在所謂管理關係（監獄內部管理措施）所生之爭議。這些爭議，未必均與憲法上權利有關。多數意見之容許受刑人得就監獄「處分或其他管理措施」向法院請求救濟，不以爭執行政處分為限，亦係此意。又因顧慮受刑人濫訴，因此另加上「非顯屬輕微」之要件。本席認為後者已足以讓法院有效控制可能出現之濫訴，而不必再加上憲法上權利之限制。(2) 和公務員、大學生等生活在自由社會中的人相比，受刑人所處之監獄具有高度封閉性，受刑人可說是最被隔離的群體。奴隸尚可與家人同住，多數受刑人只能求一週一面會。⁵ 同樣「被特別權力」過的其他群體，例如公務員、大學生等，其法律上權利受侵害時，他們就算無法起訴救濟，但仍有在臉書抱怨、投書報紙、上街抗議、向政府機關陳情等各種訴訟外管道可用。受刑人如果沒有機會享受到溫暖而有人性的訴訟制度，大概就只能抱棉被哭哭。如果說絕對的權力使人絕對的腐化，則絕對的隔離也容易導致絕對的濫權。身處也深處事實上高度隔離環

⁵ 行刑累進處遇條例第 56 條：「各級受刑人接見及寄發書信次數如左：一、第四級受刑人每星期一次、二、第三級受刑人每星期一次或二次。三、第二級受刑人每三日一次、四、第一級受刑人不予限制。」

境中的受刑人，應該是最容易受到公權力或其他強勢力量壓迫的群體。在別無充分且有效的申冤管道時，是可以考慮放寬有關「權利」要件的限制。不然，就只好期待未來法院在決定是否受理時，能從寬解釋「憲法上權利」之類型及保障範圍。⁶

[14] 多數意見之所以限縮受刑人訴訟的大門，另一個考量是以申訴為其救濟管道，也就是以行政機關的內部救濟，補充或取代司法救濟。本席也同意在受刑人救濟之情形，申訴如能有效運作，既可迅速回應受刑人之不滿，亦可減少受刑人之濫訴。在此前提下，本席也支持申訴前置主義及強化申訴制度等，以補充司法救濟之侷限。然申訴前置只能延遲訴訟之發生，若要能真正減少訴訟，仍必須是申訴程序確能發揮其救濟功能，而不是官官相護，⁷如此的申訴制度才可能補充或取代法院救濟。

四、申訴的定位

[15] 多數意見宣示受刑人在申訴後，如仍不服申訴結果，即得逕行向法院起訴，不必再提起訴願。這等於是將受刑人向監獄（及監督機關矯正署）所提起的申訴程序，看成是相當於訴願的先行程序，以免受刑人於申訴後還要訴願，一再於行政機關內部重複提起救濟，徒然浪費人民時間與行政資源。

[16] 就有關撤銷行政處分之行政救濟程序而言，本席對於我國

⁶ 如對照過去法院相關裁判見解，本席認為法院在未來就不應再繼續將所有的監獄管理措施都一律看成是「均屬國家基於刑罰權之刑事執行之一環，並未創設新的規制性效果」（**粗體**為本文所加）。最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決之理由六、（三）。

⁷ 據矯正署統計，105 年度全國各矯正機關（包括監獄、看守所、戒治所、少年觀護所、少年輔育院及矯正學校等，共 51 所）收容人申訴案件共 205 件。各矯正機關向矯正署陳報收容人不符各矯正機關申訴審議結果之案件共 91 件，矯正署審議結果，撤銷原處分者 3 件，變更原處分者 5 件，維持原處分或申訴無理由者 83 件。在各矯正機關，收容人之申訴成功率不明；在矯正署階段，依上述統計，收容人之申訴成功率為 8.79%。參法務部矯正署 2017 年 11 月 17 日法矯署安字第 10601867230 號函（「司法院大法官審理會台字第 11918 號邱○順等聲請解釋案說明會」之書面說明資料），問題八之說明，頁 5。

至今仍採之訴願前置主義，向來質疑其必要性。但基於以下理由，本席認為在受刑人救濟的程序設計，是有必要繼續採取申訴（相當於訴願）前置主義。⁸

[17] 受刑人申訴之客體，並不限於行政處分，而也包括各類管理措施。後者多為事實上行為，且會包括許多本就無法尋求法院救濟的事項（如單純妥當性爭議等），原本就只能以行政機關（監獄）內部的申訴程序處理。加上監獄屬於封閉性空間，有其管理上的特殊性。在現行制度下，任何受刑人之訴訟書狀，都仍須經過監獄之檢查、閱讀才可能送出。既然監獄必然會知悉受刑人對何事項不服及其理由，則讓監獄先審理申訴，一方面可以讓監獄發揮專業能力，並有自我修正機會；另一方面可減少訟源，從而減輕法院之案件負擔。又在現實上，如果申訴程序有其存在的必要性，而又不可能根本廢除訴願前置主義，則在現行行政救濟程序的架構下，不如先承認申訴相當於訴願的地位，如此反而是相對有利於受刑人權利救濟的務實作法。

[18] 多數意見在理由書第 14 段要求監督機關（法務部矯正署）在審查監獄呈轉之受刑人申訴事件時，應「設置具外部公正或專業人員參與之委員會」，這固然是參考訴願法有關訴願審議委員會⁹組織之規定，所為之要求。以使未來監督機關之審理申訴

⁸ 美國在 1996 年制定 Prison Litigation Reform Act (PLRA)，對於受刑人之向法院起訴，增加了應先窮盡行政內部救濟程序（exhaustion of available administrative remedies）的要求，採取了類似我國的訴願前置主義，可說是一般訴訟要件的例外。”No action shall be brought with respect to prison conditions under section 1983 of this title, or any other Federal law, by a prisoner confined in any jail, prison, or other correctional facility until such administrative remedies as are available are exhausted.” 42 U.S. Code § 1997e(a) (last amended Mar. 7, 2013). 其主要考量及目的也是在減少受刑人之濫訴，並對抗許多法官之過度同情受刑人。另外也希望借重監獄的專業管理能力，先行自我修正。關於 PLRA 施行後，受刑人訴訟變化之分析，see, e.g., Margo Schlanger, *Inmate Litigation*, 116 HARVARD LAW REVIEW 1555 (2003); Margo Schlanger, *Trends in Prisoner Litigation, as the PLRA Enters Adulthood*, 154 UC IRVINE LAW REVIEW 153 (2015).

⁹ 訴願法第 52 條第 1 項：「各機關辦理訴願事件，應設訴願審議委員會，組成人員以具有法制專長者為原則。」第 2 項：「訴願審議委員會委員，由本機關高級職員

事件，更接近訴願審議委員會之組織。但多數意見對於外部人員之比例、審議程序等，並無進一步的具體要求。因此只能期待監督機關取法乎上，勿以多數意見之上述表面要求為已足。其次，我國現行法對於行政機關之各種委員會，常常要求須有外部人員參與，甚至進一步規定外部人員之比例，¹⁰這固然有其正面意義。但在實施上，如果外部人員之具體人選都仍由各該機關選定，外部人員也可能淪為花瓶，未必能真正發揮其獨立及中立性等。在制度設計上，尤其是考量監獄的封閉性特質，如果要讓外部陽光真的可以照入黑牢之內，似有必要進一步將外部委員的實質選任權也交給「外部」，例如由人權團體、律師公會、社工團體、更生保護會等民間團體等自行推派適當人選，再由法務部矯正署遴任為外部委員。這才更能期待他們於必要時，可以發揮保障受刑人人權、制衡監獄的關鍵功能。

及遴聘社會公正人士、學者、專家擔任之；其中社會公正人士、學者、專家人數不得少於二分之一。」

¹⁰ 如訴願法第 52 條第 2 項就規定訴願審議委員會之外部人員「不得少於二分之一」。又法務部也已經要求各監獄設置之收容人申訴處理小組，其成員 9 人中，外部人員應有 5 人。參法務部 2016 年 10 月 24 日法制字第 10513504480 號函，說明二、(四)(3)，頁 3。但此項要求不及於監督機關（矯正署）本身。

釋字第 755 號解釋部分協同部分不同意見書

黃虹霞大法官提出

— 在監獄高牆頂上，開了一扇訴訟救濟天窗，讓司法陽光照進監獄

受刑人與一般人相較，其受憲法保障之基本權利固有不同，但受刑人受監禁，其受憲法保障之基本權利如訴訟權不當然因之而均受限制或剝奪。故如監獄處分或其他管理措施，客觀上有涉及侵害受刑人受憲法保障之基本權利可能時，究竟於如何範圍內，應在現行監獄行刑法所規定之申訴制度之外，另給予受刑人向法院尋求訴訟救濟之權利，以符憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，係憲法相關爭議，自有由本院解釋之必要，斯即為作成本件解釋之基本目的。

本席肯定上旨，並且認為本院經由本件解釋已在監獄高牆頂上，開了一扇訴訟救濟天窗，讓司法陽光照進監獄，稍稍擴大人權保障，此部分爰予贊同。但對於本件解釋之受理範圍（是否聲請人之全部聲請均予受理）、解釋客體（是否應包括監獄行刑法第 6 條規定）及修法前之過渡處理（本件解釋文第 2 段）等部分，本席有不同意見，爰提出本部分協同部分不同意見書。

監獄行刑原屬一種特別權力關係，本席贊同持續鬆綁特別權力關係，但也贊同監獄管理有其特殊性，故對一般人民訴訟權之限制與對受刑人訴訟權之限制非不可有差異。因此，對本件解釋未全盤否定現行監獄行刑法所定申訴制度，僅於監獄處分或其他管理措施 1、逾越達成監獄行刑目的（請見監獄行刑法第 1 條）所必要之範圍，2、侵害受刑人受憲法保護之基本權利，且 3、其侵害非顯屬輕微等時，受刑人方

受訴訟權之保障之解釋原則，表示贊同。即本席贊同就監獄處分及其他管理措施不服之救濟，如本件解釋所示：採申訴與訴訟雙軌併存制，凡不符上述三訴訟要件者，其爭議仍僅以申訴程序處理之；必須以符合上述三條件為前提，才能獲訴訟救濟。惟何謂在監獄行刑目的下之受刑人受憲法保障之基本權利？何謂其侵害非顯屬輕微？很抱歉在現行大法官抽象解釋體制下，本件解釋無法具體界定，故仍有待經由法院、法律學說、實務共同努力，以形成共識。

但本席認為本件聲請人一之聲請中關於強制保管其原子筆並限制其寄發賀卡之處分、聲請人二部分及聲請人三部分，或無關其受憲法所保障之基本權利或情節顯屬輕微或在監獄行刑目的必要範圍內，故均可不予受理，然多數意見仍併予受理，且未明示上開情形不得訴訟，有引致誤解可能，本席無法全部贊同。

又監獄行刑法第 6 條雖僅提及受刑人就監獄之處分得申訴，而未正面提及訴訟，但該條也未規定受刑人不得訴訟，故本件解釋不應、也無以監獄行刑法第 6 條為解釋客體之必要（單獨以本件解釋所示之系爭規定二為審查客體即可作成本件解釋）。至於該法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款（即系爭規定二）部分，確係特別權力關係制度下之規定，固然在本院釋字第 653 號解釋後，法務部矯正署已以 101 年 4 月 5 日以法矯署綜字第 10101609910 號函（請見本件解釋理由書第 11 段）函聲明：得循送法院刑事庭處理之程序處理，不受系爭規定二之拘束云云。且法院實務尤其刑事庭也並非一概否定受刑人之訴訟權（只是認係行政爭訟事項或非行政處分，如臺灣高等法院 104 年度抗字第 972 號、105 年度抗字第 757 號刑事裁定及最高行政法院 105 年度裁字第 1249 號

裁定)，與本院釋字第 653 號解釋當時之情況（實務概認為不得訴訟），已有所不同，但因法務部迄未修正系爭規定二，行政法院體系仍一致否定監獄之處分為行政處分，並絕大多數以系爭規定二為拒絕受理受刑人之起訴之依據，故爭議未決，從而多數意見認有作成本件解釋宣告系爭規定二違憲之必要，此部分可予贊同。

關於解釋文第 2 段部分：本席理解多數意見係出諸善意，也為法院實務因應作了一些考量處理，但是本席仍無法贊同之，理由如下：

1、本件多數意見既認為有給予相關機關二年立法期間之必要，則若另有過渡處理之必要，也應該是針對在二年期滿而未完成修法之情形為解釋即足。本席不認為有應於修法前即給予受刑人訴訟救濟急迫情事。

2、究竟係循刑事訴訟之何種程序或行政訴訟之何種程序處理，立法上有超過二種之選擇可能，且此核屬立法形成自由。故在修法前作過渡處理，無可否認地將可能被質疑是否僭越立法權。本院本司法謙抑之旨，理應充分尊重其他機關之職權，從而，非有絕對必要，不宜輕易為之，即本院理應儘量避免僭越立法權。

3、尤其依法務部矯正署上開 101 年 4 月 5 日函釋說明二，法務部已提出之監獄行刑法修正草案係選擇由受刑人向刑事法院聲明異議，而不是提起行政訴訟。此與多數意見所採取之循行政訴訟中之簡易程序處理不同。解釋文第 2 段之過渡處理方式指定，不但難以避免指導立法之譏，而且若將來立法選擇為相異處理，也可能另造成其他困擾。

4、如一定要在修法前作過渡處理，則本席贊成由刑事法

院依聲明異議處理。因為(1)監獄行刑是刑之執行，刑之延伸，屬刑事相關事務，與刑事法院較相關，刑事法官較嫻熟；(2)由法務部及臺北監獄書面說明觀之，如由刑事庭以聲明異議處理，其案量應不致太加重刑事法院負擔（當然，在本院解釋後，案量難以正確預測，此亦係本席不贊成解釋文第2段之理由之一，另如下述）；(3)聲明異議在刑事訴訟法上本已有一套不必開庭之書面處理程序，較簡便易行，若循此程序，本院無須就程序細節深度介入；(4)反之，依解釋文第2段係將申訴類比、取代訴願，但申訴機關之組織與訴願機關有別，是否可類比為訴願並適宜當然取代訴願程序，似非無疑。再者，若循行政爭訟程序，則應歸類為撤銷行政處分訴訟，其性質不必然為簡易訴訟事件，本院適宜指定必循簡易訴訟程序嗎？又撤銷行政處分之行政爭訟是以開言詞辯論庭為原則，尤其要不要行言詞辯論、如何行言詞辯論，均涉及受刑人基本權利之保護，並屬立法應考量及可裁量範圍，本院雖本善意（慮及行政法院開庭提解人犯安全、作業及因此可能大大增加不服申訴之案量負擔）作成解釋文第2段，但以解釋立場宜否如此深度介入，亦值商榷（如有必要而暫以刑事聲明異議處理，則較無相同之顧慮）。

5、固然依法務部矯正署提供之數據，受刑人申訴案量有限。但本件解釋後，情事難以準確預料，而不論刑事法院或行政法院體系，無法立即因應本件解釋而機動增加必要人力，乃明顯之事實。故而依本件解釋立即擴大受刑人之訴訟權保護，無可避免將影響甚至排擠現有案件之處理，間接影響其他人民之保護，當然更加重法官之負擔，此為本席之所最關切，並因而難以贊同本段解釋。尤其案量之增加不是等比例分配至全國法院（有些法院管轄區域內沒有監獄，如臺

灣臺北地方法院、臺灣士林地方法院)，以臺灣桃園地方法院行政訴訟庭為例，轄區內有四個監獄，共有超過 10,000 個受刑人服刑其中，首當其衝，但其編制內則僅有三位行政訴訟庭法官，怎能不令人掛心啊！

6、這件解釋首要期待：本院已在監獄高牆頂上開了一扇訴訟救濟之天窗，陽光已經可以照進監獄之內，陽光除了有淨化、殺菌作用外，監獄管理措施如有違法不當，更將被公開攤在司法陽光（法官）下，由法官守護檢驗。希望監獄管制措施能因有此一更公開透明之外部監督新制而更合法、合理，並因此能不致太增加申訴、訴訟案量。其次，徒法不能以自行，人權擴大保護，司法機關責無旁貸，但政府尤其法院需付出相當之人力、物力代價，此部分尤需全民、立法及其他相關機關配合支持。

釋字第 755 號解釋部分協同部分不同意見書

許志雄大法官 提出

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。」同法施行細則第 5 條第 7 款規定：「受刑人不服監獄處分之申訴事件，依左列規定處理之：……七、監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定。」本號解釋宣告，上開規定不許受刑人向法院請求救濟，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 2 年內檢討修正監獄行刑法及相關法規，就受刑人及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範；修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施不服，得經申訴後提起行政訴訟，請求救濟。就此部分，本席敬表同意。

惟多數意見表明，受刑人「唯於監獄處分或其他管理措施逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，始許其向法院提起訴訟請求救濟。」本席認為，其過度壓縮受刑人請求法院救濟之權利，涉及訴訟權核心內容之侵害，礙難同意。又系爭規定何以違憲，解釋理由書之論述似未盡周延，且本案涉及在監關係之性質與法理，以及受刑人之人權等問題，實有探究之必要，爰提出部分協同部分不同意見書，析述如下。

一、特別權力關係理論之突破

受戰前德國及日本影響，特別權力關係理論在我國盛行數十年。依該理論，特別權力關係適用特殊之法理，與一般權力關係大相徑庭。其主要特徵如下：一、公權力無須法律依據，即具有命令權及懲戒權等概括性之支配權；二、即使無法律依據，公權力亦可限制相對人之人權；三、公權力之行為，原則上不受司法之審查，相對人之訴訟權遭限制。要之，特別權力關係理論適用之特殊法理，包含法治主義（法律保留原則）之排除、人權保障之排除及司法審查之排除。按公務員關係、在學關係及在監關係（含監獄與看守所），堪稱典型之特別權力關係事項。惟三者成立之原因不一，或出於相對人自願，或基於法律之強制性規定，且其事物性質差異甚鉅，如何能藉特別權力關係統一說明¹？易言之，特別權力關係理論係以一般性、抽象性之「特別權力關係」概念，涵蓋各種實質迥異之法律關係，而藉演繹方法將其特殊法理一體適用。此一理論欠缺正當性及合理性，不待贅述。尤其，上開特殊法理顯然背離立憲民主精神，無怪乎特別權力關係被稱為法治國家之黑森林或原始林²，備受質疑。

戰後德日實施新憲法，強調法治國家原則，特別權力關係乃喪失存續之基礎；如今，特別權力關係理論已成明日黃花，學說見解紛紛以特別法律關係或特別義務關係代之。我國自 1960 年代中葉起，學界開始引進新理論。而釋憲實務上，1984 年司法院釋字第 187 號解釋首開先河，對特別權力關係事項不得爭訟之原則加以挑戰。嗣經大法官數十年努力，

¹ 松本和彥著，特別な法律關係における人權保障，收於小山剛、駒村圭吾編「論點探究 憲法」，弘文堂，2005 年，頁 72、73。

² 室井力著，特別權力關係論，勁草書房，1979 年第 6 刷，頁 279。

累積近 20 號解釋後，於公務員關係及在學關係方面，皆已突破特別權力關係之窠臼。公務員關係部分，承認法律保留原則之適用（釋字第 246 號、第 270 號、第 455 號、第 491 號、第 614 號及第 658 號解釋參照）、公務員服公職之權利與訴願訴訟等爭訟權之保障（釋字第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 312 號、第 323 號、第 338 號、第 483 號、第 491 號及第 575 號解釋參照）。在學關係部分，承認法律保留原則之適用（釋字第 380 號解釋參照）、學生受教育權與其他基本權利及爭訟權之保障（釋字第 382 號及第 684 號解釋參照）。

至在監關係方面，特別權力關係亦見鬆動，於受羈押被告部分，釋字第 653 號解釋認受羈押被告之憲法權利之保障，除人身自由及因人身自由受限制而影響之權利外，原則上與一般人民所得享有者並無不同，並肯定受羈押被告之訴訟權應受保障³；於受刑人部分，釋字第 691 號解釋表示，基於憲法保障人民訴訟權之意旨，受刑人不服行政機關不予假釋之決定，得請求司法救濟。本號解釋又往前跨越一步，承認受刑人有受憲法所保障之基本權利，且於基本權利受侵害時，有循訴訟請求司法救濟之權利。但如解釋理由書所示，監獄對受刑人所為之管理措施「如其未侵害受刑人之基本權利或其侵害顯屬輕微，僅能循監獄及其監督機關申訴程序，促其為內部反省及處理。唯於監獄處分或其他管理措施逾越達成

³ 釋字第 653 號解釋理由書：「……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，仍須符合憲法第二十三條之規定。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，始無違於憲法第十六條規定保障人民訴訟權之意旨。」

監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，始許其向法院提起訴訟請求救濟。」受刑人訴訟權之保障範圍仍受侷限。由此可見，於在監關係上，特別權力關係理論之遺毒仍未盡祛。

二、受刑人之人權

人權乃人之為人當然享有之權利，係維護個人尊嚴所不可或缺者，具備固有性、不可侵犯性及普遍性等特性。受刑人雖因犯罪而受處罰，但其作為人之尊嚴應予尊重，仍為人權之主體，原則上與一般人相同，享有一定之人權。職是之故，公民與政治權利國際公約第 10 條第 1 項明定：「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。」聯合國大會 1990 年 12 月 14 日 A/RES/45/111 號決議通過之受監禁者待遇基本原則（Basic Principles for the Treatment of Prisoners）第 5 點進一步規定：「除可證明屬監禁所必要之限制外，所有受監禁者均保有其在世界人權宣言，以及（如各該國為後列公約之締約國者）經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約及其任擇議定書所規定之人權及基本自由，並包括聯合國其他公約所規定之其他權利。」

惟在監關係之存在及其自律性，應屬憲法本身承認之憲法秩序構成要素（憲法第 8 條規定參照）。對受刑人之人權加以限制，所以具有正當性，根據在此。蓋受刑人入監服刑，於監獄形成之生活關係異於通常社會，故在監關係有其特殊性，可謂具備一定自律性秩序之特別法律關係。基於此一前提，受刑人之法律上地位難免產生變化，與一般國民有所不

同。而且，監獄行刑包含監禁、戒護及矯正等目的，加上監獄之秩序、紀律及安全必須確保，則受刑人與一般人相比，權利受到較大之限制，要難否認⁴。問題是，何種權利、於何種程度內受限制？

本席認為，受刑人之人權限制問題，既不能以特別權力關係為由，予以漠視，亦不能僅因屬於特別法律關係之範疇，而劃一處理。原則上，應依權利種類、性質之不同，個別檢討認定之。受刑人權利之保障及限制，可分成下列三種類型⁵：一、基於在監關係，受刑人之人身自由應受限制，固不待言，其他權利如居住遷徙自由、職業自由及集會結社自由，因性質關係，亦連帶不受保障，自屬當然。二、思想自由及信教自由，屬內在精神活動之自由，本受絕對保障，不許任何限制，受刑人應與一般人享有同等保障。三、其他權利，特別是表現自由（集會結社自由除外）及秘密通訊自由，受刑人固然享有之，但為維持在監關係之存立，於合乎「限制較小之可選擇手段」（less restrictive alternatives, LRA）基準下，得為一定之限制。亦即，受刑人之表現自由及秘密通訊自由，其限制即使較一般人多，仍須在「必要最小限度規制」之範圍內，始得為之。

本號解釋之理由書指出：「法律使受刑人入監服刑，目的在使其改悔向上，適於社會生活（監獄行刑法第1條參照）。受刑人在監禁期間，因人身自由遭受限制，附帶造成其他自由權利（例如居住與遷徙自由）亦受限制。鑑於監獄為具有高度目的性之矯正機構，為使監獄能達成監獄行刑之目的

⁴ 蘆部信喜著，憲法學Ⅱ，有斐閣，1994年第1版第2刷，頁249、272、273。

⁵ 同前註，頁274以下

(含維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇、避免受刑人涉其他違法行為等)，監獄對受刑人得為必要之管理措施，司法機關應予較高之尊重。」依其意旨，受刑人在監禁期間，除因人身自由遭受限制，而連動造成居住與遷徙等自由權利亦當然受限制外，受刑人之其他自由權利並未受剝奪。惟監獄必須保持一定之自律性秩序，是監獄對受刑人得為必要之管理措施，司法機關應予較高之尊重。茲所謂「較高之尊重」，就司法審查之層面考量，不外指法律保留之密度可以降低，審查基準亦宜適度放寬⁶。徵諸前述在監關係之特性，本席認同此等多數意見之立場及見解。

三、受刑人訴訟權之保障與限制

訴訟權係程序性之基本權，以保障其他權利及法律上之利益為目的。釋字第 154 號解釋表示：「憲法第 16 條所謂人民有訴訟之權，乃人民司法上之受益權，指人民於其權利受侵害時，有提起訴訟之權利，法院亦有依法審判之義務而言。」言簡意賅，一語道出訴訟權之意義、性質及目的。之後，大法官更多次表明，基於有權利即有救濟之法理，人民於其權利受侵害時，有向法院請求救濟之權利；此為訴訟權保障之核心內容，不容剝奪（釋字第 396 號、第 574 號、第 653 號及第 752 解釋參照⁷）。向法院請求救濟之權利既屬訴

⁶ 高橋和之認為，在監關係上，法律保留於某種程度內緩和，既然憲法承認監獄制度，則內在於制度本身之人權限制未必須有法律根據，而且委任立法之範圍較一般場合廣泛；但人權之限制內容是否正當之審查，並未放寬。參照氏著，立憲主義と日本國憲法，有斐閣，2005 年初版第 3 刷，頁 110。其對法律保留與審查基準採取兩套標準，似有立場前後不一之嫌。本席認為，在監關係之存在及其自律性，乃憲法本身承認之憲法秩序構成要素；審查基準適度放寬，與一般情形有所區別，無寧較符合在監關係之特性。參照穴戶常壽著，憲法解釋論の應用と展開，日本評論社，2011 年第 1 版第 3 刷，頁 85；長谷部恭男著，Interactive 憲法，有斐閣，2006 年，頁 141。

⁷ 釋字第 396 號解釋理由書：「人民之訴訟權有其受憲法保障之核心領域，為訴訟權必備之基本內容，對其若有欠缺，即與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨不符。本院釋字第 243 號解釋所謂有權利即有救濟之法理，即在指明人民訴請法院救濟之權利為訴訟權保障之核心內容，不容剝

訟權之核心內容，亦即本質性內容，理應絕對禁止限制。

本號解釋之理由書一方面嚴正表示：「憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利或法律上利益遭受侵害時，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，不得僅因身分之不同即予以剝奪（本院釋字第 736 號解釋參照）。」他方面卻又認為受刑人「唯於監獄處分或其他管理措施逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，始許其向法院提起訴訟請求救濟。」前後文對照，關於訴訟權保障之範圍，於受刑人部分明顯限縮。蓋如文字所示，一般人於「權利或法律上利益」遭受侵害時，即可向法院提起訴訟請求救濟；而受刑人則須「侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時」，始能為之。法律上利益與憲法所保障之基本權利有別，而權利除憲法所保障之基本權利外，尚有法律上之權利。為何將受刑人之法律上之權利及利益排除在訴訟權保障範圍外⁸？如此豈

奪。」

釋字第 574 號解釋理由書：「憲法第 16 條所規定之訴訟權，係以人民於其權利遭受侵害時，得依正當法律程序請求法院救濟為其核心內容。」

釋字第 653 號解釋理由書：「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……。」

釋字第 752 號解釋理由書：「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（本院釋字第 418 號解釋參照）。基於有權利即有救濟之憲法原則，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（本院釋字第 396 號、第 574 號及第 653 號解釋參照）。」

⁸ 釋字第 684 號解釋表示：「大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第十六條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無

非違背訴訟權核心內容絕對禁止限制之原則⁹？如前所述，基於在監關係之特性，受刑人之實體性基本權保障已不如一般人，何以屬程序性基本權之訴訟權亦加以壓縮？就此，多數意見並未說明，莫非僅因受刑人身分即視為當然？若是如此，豈非與前揭「不得僅因身分之不同即予以剝奪」之意旨矛盾，而殘留特別權力關係理論之陰影？誠然，基於在監關係之自律性，監獄公權力之行使有廣泛之裁量權，除非出現裁量逾越或濫用情形，否則受刑人實質上難以獲得司法救濟¹⁰。即使如此，仍不得任意限制或剝奪受刑人之訴訟權。況受刑人入監服刑，與一般社會隔絕，並脫離政治運作過程；其人權問題通常不為社會所關心，亦非政治部門重視之事項。在監關係充滿權力色彩，受刑人每日處於全面性管制之環境，權益極易受侵害，而當權益受侵害時，難有求助之對象，法院往往是最後甚至唯一可以寄望者¹¹。在此意義上，受刑人乃最弱勢之一群，如果連向法院提起訴訟請求救濟之權利亦予壓縮，則顯不合理。

本號解釋表示，相關機關應於 2 年內，依解釋意旨檢討修正監獄行刑法及相關法規，就受刑人及時有效救濟之訴訟制度，訂定適當之規範。修法完成前，受刑人就監獄之處分

特別限制之必要。」其就在學關係之訴訟權保障範圍，雖僅提到「受教育權或其他基本權利」，但未如本號解釋一般，明確將訴訟權保障範圍侷限於憲法所保障之基本權利，故解釋上未必將法律上之權利及利益排除在外。

⁹ 司法院大法官歷來之解釋從寬界定財產權，凡與金錢有關者，殆皆納進財產權保障範圍。而且，德國聯邦憲法法院及學界通說均將一般行為自由歸入基本權保護領域，我國司法院釋字第 689 號解釋亦承認一般行為自由受憲法第 22 條所保障，屬於憲法上之權利。在財產權與一般行為自由之影響下，「憲法所保障之基本權利」與「權利或法律上利益」之差距，或許不如想像之大，但只要受刑人之法律上之權利及利益被排除在訴訟權保障範圍外，其違背訴訟權核心內容絕對禁止限制原則之問題，即不會消失。

¹⁰ 松島諄吉著，在監關係について——傳統的な「特別權力關係理論」への批判的一考察——，收於「現代における法の支配」(磯崎辰五郎先生喜壽記念)，法律文化社，1979 年，頁 276、277。

¹¹ 井上典之著，司法的人權救濟論，信山社，1992 年，頁 243、244。

或其他管理措施不服者，得於申訴後循行政訴訟程序請求救濟。按有關訴訟制度之設計，例如採刑事訴訟或行政訴訟程序，立法者保有立法形成空間，釋憲機關的確不宜置喙。在過渡期間，監獄之處分或其他公權力措施事件循行政訴訟程序請求救濟，符合事物之性質，堪稱允當。此外，訴訟權於行政事件上，屬於受益權或國務請求權之一種，而於刑事案件上，則以自由權為重心¹²。受刑人因在監關係提起之訴訟，係為求權利之救濟，其訴訟權顯然側重在受益權或國務請求權之面向，則採行政訴訟程序相當合理。

四、監獄行刑法亟須徹底檢討修正

監獄行刑法於民國 34 年制定，35 年公布，36 年施行，時值國民政府時期，內容十分欠缺人權保障觀念。43 年該法雖全文修正，但在戒嚴、動員戡亂之緊急體制及威權統治下，一般人之人權尚且未受重視，更遑論被劃歸特別權力關係範疇之受刑人之人權；就此角度而言，其內容仍然乏善可陳。嗣後監獄行刑法又經多次修正，僅零星變更若干條文，而原本蘊含之問題並未解決。現行監獄行刑法及相關法令（如監獄行刑法施行細則、行刑累進處遇條例及其施行細則等）之諸多規定，特別是對受刑人之教化、接見、發受書信、書信之檢閱與刪除、文稿之投寄等規制，涉及思想自由、秘密通訊自由及表現自由等基本權利之限制，其規制目的是否

¹² 嚴格言之，訴訟權包含積極內容與消極內容。在民事及行政事件方面，人民於其權利或利益受不法侵害時，得向法院請求為損害之救濟，法院不許「拒絕裁判」，是為訴訟權之積極內容。在刑事案件方面，訴訟權本係「非依法院之裁判，不受科處刑罰之權利」，或者「被告受公正裁判之權利」，明顯側重消極內容。亦即，訴訟權於民事及行政事件上，屬於受益權或國務請求權之一種，而於刑事案件上，則具有自由權之性質。固然上訴權之承認，旨在人民之權利因法院錯誤裁判而受侵害時，提供救濟機會，亦屬訴訟權積極內容之體現，兼具受益權性質，但仍無法否認，訴訟權於刑事案件上係以消極內容及自由權為重心。參照本席釋字第 752 號解釋協同意見書。

正當，規制手段能否經得起 LRA 基準之檢驗，均有深入檢討之必要。總之，監獄行刑法及相關法令充斥著特別權力關係色彩，居然能夠存在於今日，不免令人有時代錯誤之感覺。或謂，一個國家之人權發展程度如何，從受刑人之人權狀態即可判斷。職是之故，監獄行刑法及相關法令非儘速徹底修正不可！為落實立憲民主之精神，於追求監獄行刑目的之實現時，須以充分尊重受刑人之人權為前提¹³，勿讓特別權力關係之幽靈為虐。本席堅信，這是未來修法應該秉持之原則與方向。

¹³ 稻葉實香著，在監者の人權についての一考察，收於曾我部真裕、赤坂幸一編「憲法改革の理念と展開（下卷）」（大石真先生還曆記念），信山社，2012年，頁565。

釋字第 755 號解釋部分不同意見書

黃璽君大法官 提出

本解釋多數意見認監獄行刑法第 6 條(下稱系爭規定一)及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款(下稱系爭規定二)不許受刑人就受監禁期間，因監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非屬輕微時，得向法院請求救濟部分，逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障訴訟權之意旨有違；並定期 2 年內修法，本席敬表贊同。

惟多數意見認修法完成前，即應予救濟，並宣示救濟之程序，就此部分尚難支持，爰提出部分不同意見書如下：

一、本解釋既諭知定期修法，惟未附理由即創設定期修法期間之過渡措施，實有未當

(一)本解釋多數意見以系爭規定一、二部分違憲，定期 2 年內修法，復諭知修法前得逕向法院請求救濟。所謂「修法前」包括於所定期限內完成修法及逾期末修法完成二種情形，亦即自本解釋公布日起，即可逕向法院請求救濟，無須待所定修法期限屆滿。

(二)自國家權力功能之分配而言，司法機關作為法律之適用者，相較於立法機關，較欠缺民主正當性，亦較無法決定何者為「較正確」之立法。本院採行宣告法規違憲「定期失效」或「定期修法」，正是基於上述司法機關無從直接取代立法機關之修法考量，除對立法機關產生制衡，亦對本院職司法規違憲審查係制衡立法者之權限自我節制，避免司法權過度積極侵害立法權¹。此種司法權對於立法權自我節制之要求，係來自權力分立之憲法要求。於立法機關逾期未修法時，因已嚴重立法怠惰，則諭知採取過渡措施，尚可容許。而對於命定期修法，諭知在所定修法期間知過渡措施，因欠缺如立法者逾期未修法之怠惰情事，自應更為審慎嚴謹，否則定期修法即失其定期之意義。而過渡期間之過渡措施僅具暫時性，除不得自行造法外，自亦應以對現行法制影響最小之措施為之；且本院必也對於定期修法過渡期間是否採取過渡措施以及採取如何之過渡措施，附理由予以說明，始得以過渡措施確保本院解釋內容之實現。

¹ 按本院宣告違憲之法令定期失效者，係基於對相關機關調整規範權限之尊重，並考量解釋客體之性質、影響層面及修改法令所須時程等因素，避免因違憲法令立即失效，造成法規真空狀態或法秩序驟然發生重大之衝擊，並為促使主管機關審慎周延立法，以符合本院解釋意旨，然並不影響本院宣告法令違憲之本質（本院釋字第 725 號解釋參照）。

(三)本解釋多數意見或以權利救濟之及時性，而認有於命定期修法期間採取過渡措施之必要，惟定期修法期間現行法令違憲狀態之存續何以難以忍受，必須於立即於定期修法期間採取過渡措施，應予以說明。此種狀況，與宣告立即失效諭知過渡措施之效果無任何差別。就本解釋而言，則必須對目前監所受刑人之基本權利狀況進行評估，始能決定是否採取過渡措施，立即改正受刑人欠缺司法救濟之違憲狀態。監所受刑人之基本權利受不法侵害情狀，尚非嚴重，或基本權利受不法侵害之情形並不多見，則無立即於定期修法期間採取過渡措施之必要。

(四)本院既以修改法令所需時程、促使主管機關審慎周延立法以符合本院解釋意旨等事由（本院釋字第 725 號解釋參照），命立法者定期修法。就本解釋所涉受刑人即時有效救濟之訴訟制度而言，參照本院釋字第 653 號解釋「受羈押被告不服看守所之處遇或處分，得向法院提起訴訟請求救濟者，究應採行刑事訴訟、行政訴訟或特別訴訟程序，所須考慮因素甚多，諸如爭議事件之性質及與所涉刑事訴訟程序之關聯、羈押期間之短暫性、及時有效之權利保護、法院組織及人員之配置等，其相關程

序及制度之設計，均須一定期間妥為規畫。」以及釋字第 691 號解釋「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。」之解釋意旨，關於訴訟制度之設置，立法者皆須考量眾多因素始能妥為立法。本解釋對何以須於定期修法期間，採取過渡措施，卻未說明理由，實有未當。

(五)綜觀本院歷來解釋，釋字第 691 號解釋係針對審判權爭議統一解釋，非對定期修法所諭知之過渡措施；釋字第 720 號解釋係因釋字第 653 號解釋諭知定期修法後，立法者逾期未修法，為確保本院解釋內容之實現所為，並非定期修法期間之過渡措施；其他有於宣告法令定期失效，同時諭知在法律修正前，應斟酌解釋意旨妥為適用

法令者，如本院釋字第 300 號²、第 523 號³、第 641 號⁴解釋；亦有同時諭知相關規定修正前之執行方式者，如本院釋字第 677 號解釋⁵。上述解釋或僅為適用法令斟酌解釋意旨，或僅為執法方面之諭知，所須考量事項較簡單，而本解釋諭知於定期修法期間，即予救濟，並對審判權歸屬、審判程序之準用作出指示，須考量因素多，且無緩衝時間造成之影響廣大，如無重大理由，諭知本解釋公布後立即採行，亦難謂妥適。

二、本解釋諭知逾期未修法之過渡措施，仍應準用現行法制規定為限，不得造法

² 本院釋字第 300 號解釋「對羈押展期之次數未加適當限制部分，與憲法保障人民身體自由之本旨不合，應儘速加以修正，至遲應於本解釋公布之日起屆滿一年時停止適用。在法律修正前適用上開現行規定，應斟酌本解釋意旨，慎重為之。」

³ 本院釋字第 523 號解釋「不論被移送裁定之人是否有繼續嚴重破壞社會秩序之虞，或有逃亡、湮滅事證或對檢舉人、被害人或證人造成威脅等足以妨礙後續審理之虞，均委由法院自行裁量，逕予裁定留置被移送裁定之人，上開條例第 11 條第 1 項之規定，就此而言已逾越必要程度，與憲法第 8 條、第 23 條及前揭本院解釋意旨不符，應於本解釋公布之日起一年內失其效力。於相關法律為適當修正前，法院為留置之裁定時，應依本解釋意旨妥為審酌，併予指明。」

⁴ 本院釋字第 641 號解釋「系爭規定修正前，依該規定裁罰及審判而有造成個案顯然過苛處罰之虞者，應依於酒稅法第 21 條規定之立法目的與個案實質正義之要求，斟酌出售價格、販賣數量、實際獲利情形、影響交易秩序之程度，及個案其他相關情狀等，依本解釋意旨另為符合比例原則之適當處置，併予指明。」

⁵ 本院釋字第 677 號解釋「監獄行刑法第 83 條第 1 項關於執行期滿者，應於其刑期終了之次日上午前釋放之規定部分，使受刑人於刑期執行期滿後，未經法定程序仍受拘禁，侵害其人身自由，有違正當法律程序，且所採取限制受刑人身體自由之手段亦非必要，牴觸憲法第 8 條及第 23 條之規定，與本解釋意旨不符部分，應自中華民國 99 年 6 月 1 日起失其效力。有關機關應儘速依本解釋意旨，就受刑人釋放事宜予以妥善規範。相關規定修正前，受刑人應於其刑期終了當日之午前釋放。」

(一)本院歷年解釋於命定期修法，並伴隨對逾期未修法為預告性諭知，有令法令失其效力者，如本院釋字第 551 號⁶、第 709 號⁷、第 731 號⁸、第 739 號解釋⁹；或命應依解釋意旨適用法令者，如本院釋字第 737 號解釋¹⁰；或命直接適用現行規定者，如本院釋字第 748 號解釋¹¹；且鑑於立法者逾期未修法之情形者益發普遍，近年亦有對逾期未修法之情形，諭知採取過渡措施者，如本院釋字第 720 號、第 742 號¹²、第 747 號解釋¹³。

⁶ 本院釋字第 551 號解釋「有關機關應自本解釋公布之日起兩年內通盤檢討修正，以兼顧國家刑罰權之圓滿正確運作，並維護被誣告者之個人法益；逾期未為修正者，前開條例第 16 條誣告反坐之規定失其效力。」

⁷ 本院釋字第 709 號解釋「不符憲法要求之正當行政程序。相關機關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公布之日起一年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。」

⁸ 本院釋字第 731 號解釋「仍以徵收公告日計算申請期間，要求原土地所有權人在徵收公告期間內為申請之規定，不符憲法要求之正當行政程序，有違憲法第 15 條保障人民財產權之意旨，應自本解釋公布之日起一年內檢討修正。逾期未修正者，該部分失其效力。」

⁹ 本院釋字第 739 號解釋「相關機關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公布之日起一年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。」

¹⁰ 本院釋字第 737 號解釋「偵有關機關應於本解釋公布之日起一年內，基於本解釋意旨，修正刑事訴訟法妥為規定。逾期未完成修法，法院之偵查中羈押審查程序，應依本解釋意旨行之。」

¹¹ 本院釋字第 748 號解釋「有關機關應於本解釋公布之日起 2 年內，依本解釋意旨完成相關法律之修正或制定。至於以何種形式達成婚姻自由之平等保護，屬立法形成之範圍。逾期未完成相關法律之修正或制定者，相同性別二人為成立上開永久結合關係，得依上開婚姻章規定，持二人以上證人簽名之書面，向戶政機關辦理結婚登記。」

¹² 本院釋字第 742 號解釋「立法機關應於本解釋公布之日起二年內增訂相關規定，使人民得就違法之都市計畫，認為損害其權利或法律上利益者，提起訴訟以資救濟。如逾期未增訂，自本解釋公布之日起二年後發布之都市計畫（含定期通盤檢討之變更），其救濟應準用訴願法及行政訴訟法有關違法行政處分之救濟規定。」

¹³ 本院釋字第 747 號解釋「有關機關應自本解釋公布之日起一年內，基於本解釋意旨，修正土地徵收條例妥為規定。逾期未完成修法，土地所有權人得依本解釋意旨，請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。」關於本院釋字第 747 號解釋，本席亦曾提出不同意見書。

(二)基於命定期修法後，立法者若逾期未修法將導致違憲之法令狀態不斷延續，且毫無限期，對於預告逾期修法之過渡措施，自應容許本院有較大介入空間。惟本院為司法機關，雖職司法令之違憲審查，尚無法全面取代立法者，對逾期未修法之過度措施仍應有其界限，應於現行法制下，選取較適宜者，不得自行造法。

(三)本解釋諭知：「修法完成前，受刑人就監獄處分或其他管理措施，認逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，經依法向監督機關提起申訴而不服其決定者，得於申訴決定書送達後 30 日之不變期間內，逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴，請求救濟。其案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定，並得不經言詞辯論。」理由書中並謂：「其經言詞辯論者，得依同法(行政訴訟法)第 130 條之 1 規定，行視訊審理。」就所採過渡措施可分述如下：

1. 於修法完成前採行，修法後自應適用新法規定。
2. 不限於監獄處分，尚包括其他管理措施。

3. 須監獄處分逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微者。如屬達成監獄行刑目的所必要之範圍；或雖逾越監獄行刑目的所必要範圍但未侵害其憲法所保障之基本權利；或所侵害之基本權利顯屬輕微者，均不符請求法院救濟之要件，得認其訴為不合法，裁定駁回。

4. 須先依法(即監獄行刑法及其施行細則等)向監督機關提起申訴。

5. 須於申訴決定書送達後 30 日之不變期間內，逕向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭起訴。以申訴程序代替訴願程序，無庸再經訴願程序。

6. 案件之審理準用行政訴訟法簡易訴訟程序之規定。其應依簡易訴訟程序規定繳納裁判費¹⁴，自不待言。

7. 得不經言詞辯論。

8. 如須行言詞辯論者，得依行政訴訟法第 130 條之 1 規定，行視訊審理。

(四)行政訴訟法之簡易訴訟程序，除訴不合法，以裁定駁回，或訴顯無理由者，得不經言詞辯論外，須經言詞辯

¹⁴ 行政訴訟法第 98 條第 2 項後段規定參照。

論。¹⁵本解釋諭知得不經言詞辯論，經言詞辯論者，得行視訊審理，固為避免提解受刑人之勞費與安全問題，惟於現行行政訴訟法簡易訴訟程序應行言詞辯論之規定，另外形成得不經言詞辯論之簡易訴訟程序，實有未當。又行政訴訟法之簡易訴訟程序，其提起撤銷訴訟或課以義務訴訟者，原則上須經訴願程序¹⁶，並於訴願決定書送達後2個月之不變期間內提起¹⁷。本解釋即採行政訴訟法之簡易訴訟程序，為配合現有監獄行刑法所定申訴程序，因與訴願程序同為自省程序，乃以申訴程序代替訴願程序，固有相當理由，惟何以起訴期限未採相同規定，於申訴決定書(代替訴願決定書)送達後2個月內為之，而另諭知於30日內提起，創設不同之起訴期間，亦顯非妥當。

(五)諭知逾期未修法之過渡措施時，係為防止修法怠惰導致法令違憲狀態無限延續而設，立法者修法時並不受拘束，亦屬當然。

三、監獄處置之救濟應循刑事救濟途徑為宜

¹⁵ 行政訴訟法第107條第1項、第3項、第188條第1項、第3項規定參照。

¹⁶ 行政訴訟法第4條、第5條規定參照。

¹⁷ 行政訴訟法第106條第1項規定參照。

- (一)本解釋多數意見雖未對採取上開過渡措施之理由詳加說明，但似認監獄行刑措施係屬公法性質，故於相關機關依本解釋意旨檢討修正監獄行刑法及相關法規，於修法完成前，以行政訴訟程序為過渡措施，本席未全然贊同。
- (二)按刑事司法之裁判，係以實現國家刑罰權為目的之司法程序，其審判乃以追訴而開始，追訴必須實施偵查，迨判決確定，尚須執行始能實現裁判之內容。是以此等程序悉與審判、處罰具有不可分離之關係，亦即偵查、訴追、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程，其間代表國家從事「刑之執行」之機關，其所行使之職權，目的既亦在達成刑事司法之任務，則在此一範圍內之國家作用，當應屬廣義司法之一（本院釋字第 392 解釋參照¹⁸）。刑之執行本身而言，可分為刑罰是否繼續執行即假釋，以及刑罰如何執行即監獄行刑¹⁹。本席於本院釋字第 691 號解釋不同意見書，已依上開見解，認假釋係作為刑罰執行之緩衝機制，與刑罰權之具體實現具有不可分離之關係，則否准假

¹⁸ 本院釋字第 392 號解釋「刑事司法之裁判，係以實現國家刑罰權為目的之司法程序，其審判乃以追訴而開始，追訴必須實施偵查，迨判決確定，尚須執行始能實現裁判之內容。是以此等程序悉與審判、處罰具有不可分離之關係，亦即偵查、訴追、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程，其間代表國家從事『偵查』『訴追』『執行』之檢察機關，其所行使之職權，目的既在達成刑事司法之任務，則在此一範圍內之國家作用，當應屬廣義司法之一。」

¹⁹ 盧映潔，論監獄處分之救濟途徑－兼評最高法院 92 年度裁字第 267 號裁定、高雄高等行政法院 93 年度訴字第 468 號判決、最高法院 93 年度裁字第 538 號裁定，月旦法學雜誌，第 124 期，2005 年 9 月，頁 259。

釋之決定雖屬公法上爭議，但應依行政訴訟法第 2 條除外之規定，將相關爭議交由刑事法院審理²⁰。同理，雖然監所隸屬於法務部，基於管理或實踐行刑目的所為對受刑人產生效力之決定，性質上雖具有國家行政權行使之性質，但如何執行刑罰始能達成行刑目的，實與刑罰權之具體實現具有不可分離之關係，亦含有刑事司法性質。究應由何法院審理，本應由立法自由形成，在立法完成前，如有諭知過渡措施之必要，本席認應由刑事法院審理，較為恰當。理由如下：

1. 監獄行刑法之主管機關法務部已研擬監獄行刑法修正草案，修正草案第 105 條規定「（第 1 項）受刑人就涉及個人權益事項，不符監獄所為申訴之決定，得向法院聲明異議。（第 2 項）受刑人不服監督機關依前條所為申訴之決定，得向監督機關所在地之地方法院聲明異議，並準用第 106 條至第 108 條規定。」其中第 107 條、第 108 條之立法理由敘明係參酌刑事訴訟法規定訂定，主管機關裁量結果，於草案中採行刑事訴訟程序給予救濟，本解釋於監獄

²⁰ 本院釋字第 681 解釋雖認不服撤銷假釋之決定，應由刑事法院審理，但於釋字第 691 號解釋卻又認不服否准假釋之決定，於相關法律修正前，由行政法院審理。

行刑法及相關法規修正前，採行政訴訟法簡易訴訟程序為過渡救濟措施，難免有未尊重其立法裁量之議，且待上開監獄行刑法修正草案修法完成後，將造成受刑人就監獄處分或其他管理措施所依循之救濟程序前後時期不一致，產生銜接之問題。

2. 由羈押法第 38 條「羈押被告，除本法有規定外，監獄行刑法第 4 章至第 11 章、第 13 章及第 14 章之規定，於羈押性質不相牴觸者準用之。」之規定，可知羈押被告與受刑人在監所內所受處遇差別並不大。而受羈押被告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，經申訴後，仍不服時，本院釋字第 720 號解釋係諭知「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。」且行政院於 99 年 7 月 15 日函請立法院審議之羈押法修正草案，除強化申訴程序外，亦於修正草案第 97 條規定²¹，得向該管法院（按

²¹ 羈押法修正草案第 97 條規定「(第一項) 被告因看守所關於下列各款所為之處分，應受及時有效權利保護者，不服再審議小組所為決定，得向該管法院聲明異議：一、第 9 條第 2 項至第 5 項之規定。二、第 15 條第 1 項至第 4 項及第 17 條第 1 項、第 2 項之規定。三、第 55 條、第 57 條第 3 項、第 58 條第 1 項、第 62 條及第 63 條第 1 項至第 3 項之規定。四、第 75 條第 1 項及第 77 條之規定。五、其他損害被告權利者。(第二項) 法院認為聲明異議不合法或無理由

指羈押之法院) 聲明異議，並準用刑事訴訟法有關規定，其立法考量趨向由辦理刑事案件之法院審理。而實務上，全國看守所均設有監獄之分監，本解釋對受刑人所採行政訴訟救濟之過渡措施，與受羈押之被告所採之刑事救濟程序不同，則在同一矯正機構，因受刑人或受羈押被告之身分不同，須採不同之救濟程序，易生紊亂，亦非適當。

者，應以裁定駁回之；認為有理由者，應以裁定將原處分及原決定撤銷。(第三項) 第一項聲明異議，準用刑事訴訟法第 409 條至第 411 條、第 416 條第 3 項、第 417 條、第 418 條第 1 項前段之規定。(第四項) 前三項之規定，於軍事審判案件準用之。但軍事審判法另有規定者，不在此限。」立法院第 7 屆第 6 會期第 1 次議案關係文書參照。

司法院釋字第 756 號解釋抄本



司法院公布令	1
解釋文及解釋理由書	1
蔡大法官炯燉提出之部分協同意見書	9
湯大法官德宗提出，林大法官俊益加入之部分協同意見書	17
蔡大法官明誠提出之部分協同意見書	21
羅大法官昌發提出之協同意見書	33
許大法官志雄提出之協同意見書	41
張大法官瓊文提出之協同意見書	46
黃大法官瑞明提出之協同意見書	52
黃大法官璽君提出之部分協同部分不同意見書	58
黃大法官昭元提出之部分協同部分不同意見書	70
陳大法官碧玉提出之部分不同意見書	87
詹大法官森林提出之部分不同意見書	95

釋
解

司法院 令

發文日期：中華民國106年12月1日

發文字號：院台大二字第1060031846號

公布本院大法官議決釋字第 756 號解釋

附釋字第 756 號解釋

院長 許 宗 力

司法院釋字第 756 號解釋

解釋文

監獄行刑法第 66 條規定：「發受書信，由監獄長官檢閱之。如認為有妨害監獄紀律之虞，受刑人發信者，得述明理由，令其刪除後再行發出；受刑人受信者，得述明理由，逕予刪除再行收受。」其中檢查書信部分，旨在確認有無夾帶違禁品，於所採取之檢查手段與目的之達成間，具有合理關聯之範圍內，與憲法第 12 條保障秘密通訊自由之意旨尚無違背。其中閱讀書信部分，未區分書信種類，亦未斟酌個案情形，一概許監獄長官閱讀書信之內容，顯已對受刑人及其收發書信之相對人之秘密通訊自由，造成過度之限制，於此範圍內，與憲法第 12 條保障秘密通訊自由之意旨不符。至其中刪除書信內容部分，應以維護監獄紀律所必要者為限，並應保留書信全文影本，俟受刑人出獄時發還之，以符比例原

則之要求，於此範圍內，與憲法保障秘密通訊及表現自由之意旨尚屬無違。

監獄行刑法施行細則第 82 條第 1 款、第 2 款及第 7 款規定：「本法第 66 條所稱妨害監獄紀律之虞，指書信內容有下列各款情形之一者：一、顯為虛偽不實、誘騙、侮辱或恐嚇之不當陳述，使他人有受騙、造成心理壓力或不安之虞。二、對受刑人矯正處遇公平、適切實施，有妨礙之虞。……七、違反第 18 條第 1 項第 1 款至第 4 款及第 6 款、第 7 款、第 9 款受刑人入監應遵守事項之虞。」其中第 1 款部分，如受刑人發送書信予不具受刑人身分之相對人，以及第 7 款所引同細則第 18 條第 1 項各款之規定，均未必與監獄紀律之維護有關。其與監獄紀律之維護無關部分，逾越母法之授權，與憲法第 23 條法律保留原則之意旨不符。

監獄行刑法施行細則第 81 條第 3 項規定：「受刑人撰寫之文稿，如題意正確且無礙監獄紀律及信譽者，得准許投寄報章雜誌。」違反憲法第 23 條之法律保留原則。另其中題意正確及監獄信譽部分，均尚難謂係重要公益，與憲法第 11 條保障表現自由之意旨不符。其中無礙監獄紀律部分，未慮及是否有限制較小之其他手段可資運用，就此範圍內，亦與憲法第 11 條保障表現自由之意旨不符。

前開各該規定與憲法規定意旨有違部分，除監獄行刑法施行細則第 81 條第 3 項所稱題意正確及無礙監獄信譽部分，自本解釋公布之日起失其效力外，其餘部分應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿 2 年時，失其效力。

解釋理由書

聲請人邱○順因受死刑判決確定，人身自由受限制期間，

為請求在外友人協助出版，向監所申請寄出個人回憶錄。經法務部矯正署臺北看守所檢視後，認部分內容有影響機關聲譽，請其修改後再行提出。聲請人不服，經監所召開評議會議，請其再行檢視內容並修正後，始提出申請。聲請人嗣向法院提出行政訴訟，經最高行政法院認其爭訟事項不得提起行政訴訟，以 102 年度判字第 514 號判決（下稱確定終局判決）駁回確定。聲請人主張確定終局判決所適用之監獄行刑法第 66 條（下稱系爭規定一）、同法施行細則第 82 條第 1 款、第 2 款及第 7 款（下併稱系爭規定二）及第 81 條第 3 項（下稱系爭規定三）等規定違憲，對之聲請解釋憲法。

核聲請人聲請解釋之系爭規定一及三，為確定終局判決所引用並予論述，應認係該判決所適用。其所聲請解釋之系爭規定二，雖非確定終局判決所適用，但為系爭規定一之解釋性規定，屬於適用系爭規定一之一環，本院自得將之納為審查客體。核聲請人之前開聲請，均符合司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款解釋憲法之規定，應予受理。爰作成本解釋，理由如下：

一、有關係爭規定一許監獄長官檢、閱及刪除受刑人發受書信部分

憲法第 12 條規定：「人民有秘密通訊之自由。」旨在確保人民就通訊之有無、對象、時間、方式及內容等事項，有不受國家及他人任意侵擾之權利。此項秘密通訊自由乃憲法保障隱私權之具體態樣之一，為維護人性尊嚴、個人主體性及人格發展之完整，並係保障個人生活私密領域免於國家、他人任意侵擾及維護個人資料之自主控制，所不可或缺之基本權利（本院釋字第 631 號解釋參照）。又憲法第 11 條規定，人民有言論及其他表現自由，係鑑於言論及其他表現自

由具有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理之政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制。國家對之自應予最大限度之保障（本院釋字第 509 號、第 644 號、第 678 號及第 734 號解釋參照）。

法律使受刑人入監服刑，目的在使其改悔向上，適於社會生活（監獄行刑法第 1 條參照），並非在剝奪其一切自由權利（註）。受刑人在監禁期間，除因人身自由遭受限制，附帶造成其他自由權利（例如居住與遷徙自由）亦受限制外，其與一般人民所得享有之憲法上權利，原則上並無不同。受刑人秘密通訊自由及表現自由等基本權利，仍應受憲法之保障。除為達成監獄行刑目的之必要措施（含為維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇、避免受刑人涉其他違法行為等之措施）外，不得限制之。受死刑判決確定者於監禁期間亦同。

系爭規定一明定：「發受書信，由監獄長官檢閱之。如認為有妨害監獄紀律之虞，受刑人發信者，得述明理由，令其刪除後再行發出；受刑人受信者，得述明理由，逕予刪除再行收受。」所稱「檢閱」一詞，包括檢查及閱讀，係對受刑人及其收發書信相對人秘密通訊自由之限制。其中檢查旨在使監獄長官知悉書信（含包裹）之內容物，以確認有無夾帶違禁品，並不當然影響通訊內容之秘密性，其目的尚屬正當。如其所採取之檢查手段與目的之達成間，具有合理關聯（例如開拆後檢查內容物之外觀或以儀器檢查），即未逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 12 條保障之秘密通訊自由之意旨尚無違背。

至系爭規定一許監獄長官閱讀受刑人發受書信部分，涉及通訊內容之秘密性，屬憲法保障秘密通訊自由之核心內涵。倘係為達成監獄行刑之目的，其規範目的固屬正當。然其未區分書信種類（例如是否為受刑人與相關公務機關或委任律師間往還之書信），亦未斟酌個案情形（例如受刑人於監所執行期間之表現），一概認為有妨害監獄行刑之目的，而許監獄長官閱讀書信之內容，顯已對受刑人及其收發書信之相對人之秘密通訊自由，造成過度之限制。於此範圍內，與憲法第 23 條比例原則之意旨不符，有違憲法保障秘密通訊自由之意旨。

系爭規定一後段規定：「……如認為有妨害監獄紀律之虞，受刑人發信者，得述明理由，令其刪除後再行發出；受刑人受信者，得述明理由，逕予刪除再行收受。」除限制發受書信之受刑人及其收發書信之相對人之秘密通訊自由外，亦限制其表現自由。上開規定許監獄長官刪除受刑人發受書信之內容，係為維護監獄紀律，其規範目的尚屬正當。惟刪除之內容，應以維護監獄紀律所必要者為限，並應保留書信全文影本，俟受刑人出獄時發還之，以符比例原則之要求。於此範圍內，與憲法保障秘密通訊及表現自由之意旨尚屬無違。

二、有關係爭規定二闡示母法之妨害監獄紀律之虞部分

法律授權行政機關發布命令為補充規定者，該命令須符合立法意旨且未逾越母法授權之範圍，始為憲法所許（本院釋字第 568 號解釋參照）；法律概括授權行政機關訂定之施行細則是否逾越母法授權之範圍，應視其規定是否為母法規定之文義所及而定（本院釋字第 710 號解釋參照）。系爭規定一限於維護監獄紀律所必要，始許監獄長官刪除相關部

分。監獄行刑法第 93 條之 1 規定：「本法施行細則，由法務部定之。」據此訂定之系爭規定二規定：「本法第 66 條所稱妨害監獄紀律之虞，指書信內容有下列各款情形之一者：一、顯為虛偽不實、誘騙、侮辱或恐嚇之不當陳述，使他人有受騙、造成心理壓力或不安之虞。二、對受刑人矯正處遇公平、適切實施，有妨礙之虞。……七、違反第 18 條第 1 項第 1 款至第 4 款及第 6 款、第 7 款、第 9 款受刑人入監應遵守事項之虞。」系爭規定二第 1 款部分，如受刑人發送書信予不具受刑人身分之相對人，以及第 7 款所引同細則第 18 條第 1 項各款之規定，均未必與監獄紀律之維護有關。其與監獄紀律之維護無關部分，逾越母法之授權，與憲法第 23 條法律保留原則之意旨不符。相關機關如認系爭規定一所列「有妨害監獄紀律之虞」尚不足以達成監獄行刑之目的，應修改法律明定之。

三、有關係爭規定三限制受刑人投稿部分

對憲法所保障人民基本權利之限制，須以法律或法律具體明確授權之命令定之，始無違憲法第 23 條之法律保留原則；若僅屬執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範（本院釋字第 443 號解釋參照）。系爭規定三明定：「受刑人撰寫之文稿，如題意正確且無礙監獄紀律及信譽者，得准許投寄報章雜誌。」係對受刑人憲法保障之表現自由之具體限制，而非技術性或細節性次要事項，監獄行刑法既未具體明確授權主管機關訂定命令予以規範，顯已違反憲法第 23 條之法律保留原則。

又人民之表現自由涉及人性尊嚴、個人主體性及人格發展之完整，為憲法保障之重要自由權利。國家對一般人民言論之事前審查，原則上應為違憲（本院釋字第 744 號解釋參

照)。為達成監獄行刑與管理之目的，監獄對受刑人言論之事前審查，雖非原則上違憲，然基於事前審查對言論自由之嚴重限制與干擾，其限制之目的仍須為重要公益，且手段與目的間應有實質關聯。系爭規定三之規定中，題意正確部分涉及觀點之管制，且其與監獄信譽部分，均尚難謂係重要公益，與憲法第 11 條保障表現自由之意旨不符。另監獄紀律部分，屬重要公益。監獄長官於閱讀受刑人投稿內容後，如認投稿內容對於監獄秩序及安全可能產生具體危險（如受刑人脫逃、監獄暴動等），本得採取各項預防或管制措施。然應注意其措施對於受刑人表現自由所造成之損害，不得超過限制措施所欲追求目的之利益，並需注意是否另有限制較小之其他手段可資運用，且應留給受刑人另行投稿之足夠機會（例如保留原本俾其日後得再行投稿，或使其修正投稿內容後再行投稿等），而不得僅以有礙監獄紀律為由，完全禁止受刑人投寄報章雜誌。系爭規定三有關「受刑人撰寫之文稿，如……無礙監獄紀律……者，得准許投寄報章雜誌」，就逾越上述意旨部分，亦與憲法第 11 條保障表現自由之意旨有違。

系爭規定一至三與前開憲法規定意旨有違部分，除系爭規定三所稱題意正確及無礙監獄信譽部分，自本解釋公布之日起失其效力外，其餘部分應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿 2 年時，失其效力。

四、有關不受理及另案處理部分

聲請人就監獄行刑法施行細則第 82 條全文聲請解釋，除系爭規定二與原因案件有關，應予受理外，其餘各款與原因案件無關，核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定不合，依同條第 3 項規定，應不受理。另聲請人就監獄行刑法第 6 條

及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款等規定聲請解釋憲法部分，業經本院作成釋字第 755 號解釋在案。均併此敘明。

註：參照聯合國大會 1990 年 12 月 14 日 A/RES/45/111 號決議通過之受監禁者待遇基本原則（Basic Principles for the Treatment of Prisoners）第 5 點規定：「除可證明屬監禁所必要之限制外，所有受監禁者均保有其在世界人權宣言，以及（如各該國為後列公約之締約國者）經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約及其任擇議定書所規定之人權及基本自由，並包括聯合國其他公約所規定之其他權利。」（Except for those limitations that are demonstrably necessitated by the fact of incarceration, all prisoners shall retain the human rights and fundamental freedoms set out in the Universal Declaration of Human Rights, and, where the State concerned is a party, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the International Covenant on Civil and Political Rights and the Optional Protocol thereto, as well as such other rights as are set out in other United Nations covenants.）

大法官會議主席 大法官 許宗力

大法官 蔡焜燉 陳碧玉 黃璽君 羅昌發

湯德宗 黃虹霞 蔡明誠 林俊益

許志雄 張瓊文 黃瑞明 詹森林

黃昭元

（吳陳鏗大法官迴避審理本案）

司法院釋字第 756 號解釋部分協同意見書

蔡焜燉大法官 提出

監獄行刑法第 66 條規定：「發受書信，由監獄長官檢閱之。如認為有妨害監獄紀律之虞，受刑人發信者，得述明理由，令其刪除後再行發出；受刑人受信者，得述明理由，逕予刪除再行收受。」（依解釋理由書，下同稱系爭規定一）本號解釋認為，上開條文中之「書信」，解釋上不包括受刑人向報章雜誌投稿文件，故主要¹涉及憲法第 12 條秘密通訊自由所保障受刑人得發受之各式書面文件（含包裹）²。同時系爭規定一對憲法第 12 條保障受刑人秘密通訊自由之干預是否合憲，本號解釋採取低度即最寬鬆之審查標準，僅要求系爭規定一所追求之規範目的為正當（legitimate），且所採取之各種干預手段（此處為檢查書信、閱讀及刪除書信內容）與所欲達成之規範目的（此處為監獄紀律之維護³）間具有合理關聯性（rational relationship）即可⁴。⁵

¹ 本號解釋認為，僅於系爭規定一後段有關刪除受刑人發受書信內容之部分，除限制受刑人（與通訊相對人）之秘密通訊自由外，尚限制其憲法第 11 條所保障之表現自由。見解釋理由書（網路版），段次 8。

² 見解釋理由書（網路版），段次 6。

³ 解釋理由書中關於檢查書信部分，所提及之「確認有無夾帶違禁品」（解釋理由書（網路版），段次 6），以及關於閱讀書信部分，所提及之「監獄行刑之目的」（解釋理由書（網路版），段次 7），都屬於系爭規定一後段「監獄紀律」規範目的之概念範圍。

⁴ 關於違憲審查的各種標準，參見林子儀，言論自由與新聞自由，元照，1998，頁 143 以下；湯德宗，釋字第 696 號解釋協同意見書（網路版），頁 5 以下；湯德宗，違憲審查基準體系建構初探—「階層式比例原則」構想，收於：憲法解釋之理論與實務（六）（下冊），中研院法研所籌備處，2009，頁 612 以下。

因本號解釋認為，系爭規定一前段中之「書信」，解釋上不包含受刑人向報章雜誌投稿文件，故系爭規定一與憲法第 11 條所保障受刑人之表現自由幾無⁶關連；根據此一論述，本號解釋認為，監獄行刑法施行細則第 81 條第 3 項規定：「受刑人撰寫之文稿，如題意正確且無礙監獄紀律及信譽者，得准許投寄報章雜誌。」（依解釋理由書，下同稱系爭規定三），係對受刑人憲法第 11 條表現自由之限制，此一非技術性、細節性事項之限制，欠缺監獄行刑法之明確授權，違反憲法第 23 條之法律保留原則⁷。同時系爭規定三對受刑人憲法第 11 條表現自由之干預是否合憲，本號解釋採取中度之審查標準，要求系爭規定三所追求者必須為重要（substantial, significant, important）之規範目的，且所採取干預手段與所欲達成之規範目的（此處僅監獄紀律被視為重要目的）間必須具有重要關聯性（substantial relationship）。⁸

前述本號解釋結論，本席敬表尊重。惟本席認為，對於系爭規定一中「書信」之意涵，及系爭規定三對於受刑人投稿文件予以特別規定之現存立法模式，仍有進一步說明之必要，爰提出部分協同意見書如下：

⁵ 見解釋文（網路版），段次 1 及解釋理由書（網路版），段次 6 至 8。

⁶ 見前揭註 1。

⁷ 見解釋文（網路版），段次 3 及解釋理由書（網路版），段次 12。

⁸ 見解釋文（網路版），段次 3 及解釋理由書（網路版），段次 13。

壹、依文義解釋與合憲性解釋，系爭規定一中之「書信」應包含憲法第 11 條及第 12 條所規定之各種書面文件

多數意見於本號解釋理由書中並未明確說明，為何系爭規定一前段中之「書信」，不包括受刑人向報章雜誌投稿文件？多數意見對系爭規定一前段「書信」之限縮解釋，直接導致系爭規定三抵觸憲法第 23 條法律保留之效果。本席認為，基於法律解釋方法中合憲性解釋之觀點，僅在法規範之可能文義範圍內，竭盡努力仍無法對該法規範作成合憲之解釋時，方可宣告此一法規範違憲⁹。據此，對系爭規定一較為正確解釋之方法應是系爭規定一前段中之「書信」，依其文義範圍，可指涉各式信函及文書，亦即可涵蓋各種類型之書面文件；換言之，系爭規定一中之「書信」文義內涵，應可及於受刑人欲投寄報章雜誌之文稿。故系爭規定三考量監獄紀律此一公益目的，對受刑人投稿報章雜誌之限制，應有系爭規定一之明確授權。此一解釋方法，方使系爭規定三不致產生抵觸憲法第 23 條法律保留之效果，而符合上開合憲性解釋之觀點。

⁹ 黃茂榮，法學方法與現代民法，國立台灣大學法學叢書 32，6 版（2009），頁 534；陳慈陽，憲法學，元照，3 版（2016），頁 153 以下；許育典，憲法，元照，7 版（2016），頁 30；蘇永欽，合憲法律解釋原則，收於氏著「合憲性控制的理論與實際」，1994，頁 77 以下。

貳、依憲法第 11 條言論自由及第 12 條秘密通訊自由之關係，系爭規定一中之「書信」應包含憲法第 11 條及第 12 條所規定之各種書面文件

多數意見或認為，系爭規定一與憲法第 12 條秘密通訊自由直接相關，系爭規定三則直接涉及憲法第 11 條言論自由，攸關上開兩憲法條文之違憲審查標準強度有別，故立法者應分別於不同條文加以規定，在立法技術上似無法將涉及秘密通訊自由與言論自由之書信發受類型，規定於單一條文之中；故系爭規定一之「書信」，概念上不包括系爭規定三之「文稿」，從而系爭規定一無法作為系爭規定三之法律授權依據。

然此一見解容有商榷餘地。首先，多位學者主張，凡把個人心中所思以各種形式表現於外之自由，皆屬言論自由或表現自由之範疇；據此，憲法第 11 條所規定「講學」、「著作」及「出版」自由、第 12 條之「通訊」自由、第 14 條之「集會」與「結社」自由等，都可視為言論自由或表現自由之一類。¹⁰本號解釋之解釋理由書¹¹亦認為，系爭規定一後段規定：「……如認為有妨害監獄紀律之虞，受刑人發信者，得述明理由，令其刪除後再行發出；受刑人受信者，得述明理由，逕予刪除再行收受。」除限制受刑人之秘密通訊自由

¹⁰ 林紀東，中華民國憲法逐條釋義（一），三民，8 版（1998），頁 148、175、207；林子儀，言論自由與新聞自由，元照，1998，頁 3，註 1；李惠宗，憲法要義，元照，7 版（2015），頁 189 以下、219、235 以下；許育典，憲法，元照，7 版（2016），頁 236、259；許志雄等，現代憲法論，元照，4 版（2008），頁 139 以下。

¹¹ 解釋理由書（網路版），段次 8。

外，亦限制其「表現自由」¹²。據此，本號解釋顯然認為受刑人之秘密通訊自由，在概念上亦與其言論自由或表現自由密切相關¹³。既然言論自由與秘密通訊自由，皆具有個人得自主表達所思於外之性質，則立法者將兩者攸關之事項，規範於單一條文，或如本席所主張者，以系爭規定一中之「書信」作為系爭規定三中「文稿」之法律授權依據，有其理論基礎。

此外，監獄長官依系爭規定三檢閱受刑人之投稿文件，並根據該條之限制作出否准其投寄報章雜誌之處分，亦同時侵犯受刑人與投稿對象（報章雜誌）之秘密通訊自由及受刑人之言論自由。由此亦可得知，在本號解釋中所呈現受刑人之秘密通訊自由與言論自由，兩者極具重疊之處，多數意見依憲法第 11 條及第 12 條規定，對系爭規定一及三之規範客體予以嚴格區分，並據此認定系爭規定三違反法律保留原則，此種作法似無必要。

參、德國立法例—書信包含文稿

有關受刑人書信監管及處分，德國在 2006 年 9 月以前¹⁴統一規範於「自由刑及拘束人身自由保安處分之執行法」

¹² 德國聯邦憲法法院判決（BVerfGE 35, 35(39)）亦採類似見解，認為監所主管對受羈押之被告與配偶間之信件往來予以監管，並在受羈押之被告於信件中對繫屬之刑事訴訟程序或審判法官作出不客觀正確之陳述時，扣留受羈押被告之信件，這種作法侵犯受羈押被告於基本法第 5 條第 1 項所保障之言論自由。

¹³ 相同見解，亦可見陳慈陽，憲法學，元照，3 版（2016），頁 661。

¹⁴ 2006 年 9 月 1 日後，雖然屬於德國聯邦法律層級的德國刑罰執行法依然有效，但各邦可自行立法取代之；換言之，上開日期之後，德國刑罰執行法對於各邦並無絕對之拘束力，該法規之立法權限，已由德國聯邦議會轉移至德國各邦議

(Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung, Strafvollzugsgesetz – StVollzG) (下稱德國刑罰執行法) 第 28 條、第 29 條及第 31 條¹⁵。上開條文皆使用「書信」(Schreiben) 或「書信往來」(Schriftwechsel) 等概括用語，並未依受刑人所撰寫者為信件或投稿文件，作出分別

會。見 <https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fges%2FStVollzG%2Fcont%2FStVollzG%2Ehtm> (最後瀏覽日：106 年 11 月 30 日)

- ¹⁵ 德國刑罰執行法第 28 條 (書信往來權) 規定：「(第 1 項) 受刑人享有無限制發受書信之權。(第 2 項) 監所主管得禁止受刑人與特定人之書信往來，1.倘若監所之安全或秩序有遭致危害之虞，2.倘若受刑人與非屬刑法所稱之親屬所為之書信往來，可能對受刑人造成有害影響，或可能妨礙其適應監所環境時。」

德國刑罰執行法第 29 條 (書信往來之監管)：「(第 1 項) 受刑人與辯護人之書信往來，不受監管……。(第 2 項) 受刑人向聯邦及各邦之民意機關及民意代表所寄送之書信，不受監管，只要該書信係寄往前述民意機關之地址，且該書信上正確標明寄件人。本項規定，於受刑人向歐洲議會及議員、歐洲人權法院、歐洲人權委員會、歐洲防範刑求及不人道侮辱處遇措施或刑罰委員會，以及德國聯邦及各邦資料保護監察官寄送文件之情形，準用之。本項第 1 句及第 2 句所稱機關，向受刑人所寄送之書信，如寄件人之身分確認無誤，不受監管。(第 3 項) 其他書信之往來，基於監所之處遇、安全或秩序所必要者，應予監管。」

德國刑罰執行法第 31 條 (書信之扣留)：「(第 1 項) 監所主管得扣留受刑人之書信，1.若該書信將危害刑罰及保安處分執行之目的或監所之安全或秩序，2.若轉交該書信之內容，將實現某一犯罪構成要件或行政罰鍰之構成要件，3.若該書信嚴重不正確或明顯扭曲陳述監所之情況，4.若該書信含有重大侮辱之內容，5.若該書信可能危害其他受刑人對監所生活之適應，6.若該書信以暗語、或以無法閱讀、無法理解之方式加以書寫，或在欠缺有力理由下以外國語言加以書寫。(第 2 項) 含有不正確陳述內容之書信，於受刑人堅持寄送之情形下，得附加於 (含有澄清內容之) 附隨書信內一併寄出。(第 3 項) 當受刑人之書信遭扣留時，將通知該受刑人。遭扣留之書信將退回給寄件人；若該書信無法退回，或基於特別理由該書信之退回並非恰當，則由監所保管之。(第 4 項) 依本法第 29 條第 1 項及第 2 項不受監管之書信，不得扣留。」前述德國刑罰執行法第 31 條第 2 項括弧中之文字，為求易於理解，為額外所附加；括弧中文字之內容，見 StVollzG-Calliess/Müller-Dietz, 11. Aufl. (2008), § 31 Rn. 1; StVollzG-Schwind, hrsg. von Schwind/Böhm/Jehle, 4. Aufl. (2005), § 31 Rn. 14.

規定。倘若監所主管欲作出扣留受刑人書信之處分，德國刑罰執行法第 31 條第 1 項詳細列舉，監所主管應衡量之各款重大公益目的。根據德國刑罰執行法相關註釋書之說明，本法所謂之書信，包含信函（Brief）與投稿文件等各式能讓寄件人與收件人達成溝通（Kommunikation）或思想交流（Gedankenaustausch）功能之文件，非泛指一切書面文件；缺乏寄件人與收件人間思想溝通功能的書面文件，例如廣告文件等，並不在上開條文中之書信範圍內¹⁶。相關註釋書並指出，由於德國聯邦憲法法院判決¹⁷認為，德國基本法第 5 條第 1 項有關言論自由之規定，有其特殊之重要性，因此監所主管依德國刑罰執行法第 31 條對受刑人投稿文件，認有扣留之必要時，應對扣留此一文件所欲達成之利益與受刑人之言論自由間，進行較為慎重之利益衡量¹⁸。

肆、結論

本席認為，參照上述德國刑罰執行法相關立法例，本號解釋對監獄行刑法關於受刑人發受書信之事項，似不須刻意依受刑人遭受侵害之權利為秘密通訊自由抑或言論自由，作出分別處理。未來我國監獄行刑法之修法，或可仿效德國刑罰執行法之立法例，僅須透過單一法條就受刑人發受書信之監管措施予以規定，並於法條中詳細列舉監所主管欲對受刑

¹⁶ 見 StVollzG-Schwind, hrsg. von Schwind/Böhm/Jehle, 4. Aufl. (2005), § 28 Rn. 3; StVollzG-Calliess/Müller-Dietz, 11. Aufl. (2008), § 28 Rn. 1。

¹⁷ BVerfGE 7, 198(208); 15, 288(295).

¹⁸ 見 StVollzG-Schwind, hrsg. von Schwind/Böhm/Jehle, 4. Aufl. (2005), § 31 Rn. 1; StVollzG-Calliess/Müller-Dietz, 11. Aufl. (2008), § 31 Rn. 1

人發受書信或其內容進行干預時，所應衡量之各項重大公益目的。同時在我國監獄相關管理上，法務部矯正署應要求監所主管對於事涉受刑人言論自由之文稿，以較嚴格之標準，進行更為慎重之利益衡量，以落實本號解釋對憲法第 11 條言論自由最大限度保障之意旨。此種作法之優點在於，讓監所主管對於受刑人之文稿得以事前審查，若發現法條所列之重大公益有遭受侵害之虞（例如受刑人之投稿將構成犯罪或危害監獄安全及秩序等），得以事前預防，避免損及重大公益。

釋字第756號解釋 部分協同意見書

湯德宗大法官提出
林俊益大法官加入

[1] 本（釋字第756號）解釋與同日公布的釋字第755號解釋，分別從實體及程序兩方面，正式宣告「特別權力關係」（das besondere Gewaltverhältnis）理論¹在我國從此走入歷史！本解釋更是大法官首度涉足「特別權力關係」的深水區，審查監獄內部管理措施是否合憲，影響深遠，尤應戒慎。

[2] 關於多數大法官議決通過之解釋文第1段至第3段，本席以為應作如下文字修正（建議刪除部分如~~雙刪節線~~所示，建議新增部分如**粗體斜字**所示）：

監獄行刑法第66條規定：「發受書信，由監獄長官檢閱之。如認為有妨害監獄紀律之虞，受刑人發信者，得述明理由，令其刪除後再行發出；受刑人受信者，得述明理由，逕予刪除再行收受。」其中「**檢查（而不閱讀）**」書信部分，~~旨在倘與~~確認有無夾帶違禁品之目的，~~於所採取之檢查手段與目的之達成間，具有合理關聯之範圍內，即不違反與~~憲法第12條保障秘密通訊自由之意旨**尚無違背**。其中「**（檢查並）**閱讀」書信部分，未區分書信種類，亦未斟酌個案情形，~~一~~概許監獄長官閱讀書信之內容，顯已對受刑人及

¹ 關於「特別權力關係」理論之簡介，參見釋字第691號解釋湯德宗大法官提出、李震山大法官加入之協同意見書（三、（二））。

其收發書信之相對人之秘密通訊自由，造成過度之限制，~~有違於此範圍內，與~~憲法第12條保障秘密通訊自由之意旨~~不符~~。至其中「刪除（書信內容）」部分，應以維護監獄紀律（~~含監獄安全~~）所必要者為限，並應保留書信全文影本，俟受刑人出獄時發還之，~~以符比例原則之要求，於此範圍內，始符與~~憲法保障秘密通訊及表現自由之意旨~~尚屬無違~~。（以上為解釋文第 1 段）

監獄行刑法施行細則第82條第1款、第2款及第7款規定：「本法第66條所稱妨害監獄紀律之虞，指書信內容有下列各款情形之一者：一、顯為虛偽不實、誘騙、侮辱或恐嚇之不當陳述，使他人有受騙、造成心理壓力或不安之虞。二、對受刑人矯正處遇公平、適切實施，有妨礙之虞。……七、違反第18條第1項第1款至第4款及第6款、第7款、第9款受刑人入監應遵守事項之虞。」其中第1款部分，~~如於受刑人發送書信予不具受刑人身分之相對人時，以及第7款所引同細則第18條第1項各款之規定部分，倘無關均未必與監獄紀律之維護有關，即屬其逾越母法之授權，與憲法第23條法律保留原則之意旨不符。~~（以上為解釋文第 2 段）

監獄行刑法施行細則第81條第3項規定：「受刑人撰寫之文稿，如題意正確且無礙監獄紀律及信譽者，得准許投寄報章雜誌。」~~欠缺法律之具~~

~~體明確授權，有違~~憲法第23條之法律保留原則。~~另其中「題意正確」及「監獄信譽」部分，均尚難謂係重要公益，而與憲法第11條保障表現自由之意旨不符；至其中「無礙監獄紀律」部分，未慮及是否有限制較小之其他手段可資運用，就此範圍內，亦與憲法第11條保障表現自由之意旨不符。~~倘為避免受刑人之投稿對監獄紀律（含監獄安全）之維護造成具體危險（如受刑人脫逃、監獄暴動等），且已保留予受刑人其他表意之機會（如保留原本俾其日後得再行投稿），則與憲法第11條保障言論自由之意旨尚屬無違。（以上為解釋文第3段）

[3] 如上修正（解釋理由書亦應配合修正，不贅）旨在清楚顯示本解釋之論理邏輯：按系爭管理措施侵害基本權利之種類及強度，分別訂定適當（不同）標準，以期兼顧監獄之教化管理與受刑人之人權保障。前開第3段解釋文之修正建議，並為參考美國聯邦最高法院1974年Procurier v. Martinez（416 U.S. 3976 (1974)）案之見解，明示受刑人向媒體之投稿亦屬應受「檢查並閱讀」之書信類型（本解釋解釋文第2段參照），監獄對此所為之事前審查應符合「較嚴格之（合憲性）審查標準」（俗稱「中標」）之要求²，俾與本院釋字

² 亦即該事前審查須係為追求「重要之公益」（an important or substantial government interest），並限於為合理促進該重要公益之目的所必要之範圍，且設有相應之程序保障者，始為合憲。

關於各種違憲審查基準之介紹，參見湯德宗，〈違憲審查基準體系建構初探--「階層式比例原則」構想〉，輯於廖福特（主編），《憲法解釋之理論與實務》（第六輯），頁581以下（民國98年7月），並參見釋字第696號解釋湯德宗大法官協同意見書。

第744號解釋³相區別，以免外界誤會（以為本解釋僅考慮受刑人之基本權，罔顧監獄合理管理之需要⁴）。

[4] 本席何其有幸見證「特別權力關係」對於人民訴訟權之束縛，如何「由財產（關係）而身份（關係）」，再「由公務員、而學生、而軍人、受羈押人、公立學校教師、終至受刑人」逐步解禁的歷程，並得親與樹立人權保障里程碑的最終戰役。自問戒慎恐懼，但求能合理兼顧社會公益（含犯罪被害人之人權）與受刑人之人權，使我國更向法治國理想邁進一步。

³ 釋字第 744 號解釋採用「嚴格審查標準」（俗稱「高標」），審查並宣告化妝品廣告（商業性言論）事前審查制度違憲。並參見釋字第 744 號解釋湯德宗大法官部分協同意見書。

⁴ 美國聯邦最高法院於 Turner v. Safley, 482 U.S. 78 (1987) 案，更以「低標」審查肯認監獄得限制「受刑人相互間」之書信來往，如其與合法之監獄行刑利益（目的）具有合理之關聯（reasonably related to legitimate penological interests）。

釋字第 756 號解釋部分協同意見書

蔡明誠大法官 提出

本號解釋與本院釋字第 755 號就程序部分所為解釋，兩者具有關聯性，本號解釋係屬實體問題，本席雖亦認為相關原因案件事實所涉監獄行刑法第 66 條及其施行細則相關規定之合憲性爭議，具有憲法解釋之價值，惟就所涉基本權之定性、書信發送收受之權利性質，及在監受刑人(或受監禁者)基本權保障及其限制等問題，認有進一步釐清之必要，爰提出部分協同意見如下：

一、本號解釋所涉基本權定性之再思考

就現行監獄行刑法第 66 條規定對於受刑人於監獄中書信發受之限制，其所涉憲法保障之基本權，本號解釋主要將之定性為秘密通訊自由及表現自由。從比較法觀之，在德國，受刑人之書信往來權(Briefverkehrsrecht)，係認受基本法第 2 條¹第 1 項一般行為自由(allgemeine Handlungsfreiheit)之保護。受刑人之發送書信，如包含價值判斷等，可能涉及基本法第 5 條²第 1 項第 1 段第 1 半段規定之自由意見表現基本權。另

¹ 德國基本法第 2 條

一、任何人有自由發展其人格之權利。但以不侵害他人之權利或不違犯憲政秩序或道德規範者為限。

二、任何人有生命與身體之不可侵犯權。個人之自由不可侵犯。此等權利僅依法律，始得干預。

² 德國基本法第 5 條

一、任何人有以語言、文字及圖畫自由表示及傳布其意見之權利，並有自一般公開之來源接受知識而不受阻礙之權利。出版自由及廣播與電影之報導自由應保障之。檢查制度不得設置。

就受羈押人發受書信之管制方面，有認其涉及基本法第 10 條³第 1 項保障之書信秘密基本權。然而，受刑人之資訊自由基本權(基本法第 5 條第 1 項第 1 段第 2 半段)保障，不及於私人書信之收受。若是對於配偶或其他親屬發送書信時，則基本法第 6 條第 1 項婚姻與家庭應受國家特別保護⁴之作為價值決定之原則規範(wertentscheidende Grundsatznorm)，應另予以尊重；此亦適用於受監禁之成年子女與其父母間之書信往來管制。由上可見，在德國法，受刑人之對外書信往來所涉及憲法(基本法)基本權利，比照本號解釋僅就秘密通訊自由、表現自由及訴訟權等基本權作為基礎，其具更多面向之思考。

本號解釋未特別論及是否賦予受刑人或受監禁者享有無限制之書信發受(往來)權，或許認為保留主管機關未來修法或實務上運用之裁量空間。此外，本號解釋原因案件中受刑人寄送之書信，包括回憶錄之文稿，除前述基本權以外，因涉及文稿之發送，嚴格言之，其實已非純屬狹義之書信問題，因投稿具有公開發表及出版(重製及發行等)之性質，可

二、此等權利，得依一般法律之規定、保護少年之法規及因個人名譽之權利，加以限制。

三、藝術與科學、研究與講學均屬自由，講學自由不得免除對憲法之忠誠。

³ 德國基本法第 10 條

一、書信秘密、郵件與電訊之秘密不可侵犯。

二、前項之限制，僅依法律，始得為之。如限制係為保護自由民主之基本原則，或為保護聯邦或各邦之存在或安全者，法律得規定該等限制不須通知有關人士，並由國會指定或輔助機關所核定者代替爭訟。

⁴ 德國基本法第 6 條第 1 項規定，婚姻及家庭應受國家之特別保護。

能涉及著作及出版自由(憲法第 11 條參照)之問題。

二、本號解釋原因案件所涉書信發受之權利性質及其限制

監禁於監獄之受刑人，究竟有何種權利或特權，亦值得探究。本號解釋原因案件所涉受刑人之書信發送收受，究係一種權利(right; Recht)，還是特權(Privilege)?或是其他利益?有關權利與特權之區分，雖有認為不甚重要，特殊情形亦不明確區分。但通常情形，可能仍有區分之實益。⁵若以相關通信對象區分，有將之分為一般性與享有特權之通信，而受到不同程度事前審查之限制。

從比較法觀察，在美國⁶實務上，於 1974 年 *Procunier v. Martinez*⁷ 案，最高法院認受刑人之直接私人書信之事前檢查(censorship of direct personal mail of prisoners)，限制受刑人與其

⁵ 權利，係依法律、習慣或本質而賦予權利主體(如自然人或法人)享有之利益。至於特權，係對特定人或團體免除其責任或豁免處罰之特別利益。有以美國憲法第 1 增修條文為例，認於公有地和平集會，係屬權利。但於私有地集會，則屬須受土地所有人准許，始能享有之特權。

⁶ 美國法對於受刑人地位的闡述，主要可區分為四個時期：國家奴隸時期、不介入理論時期、權利時期及權利衰退時期。相對於日本從特別權力關係中解放，修法明文規定受刑人所享有的權利，美國在歷經權利時期的爆量受刑人訴訟後，不論是立法者或是司法者，均開始重新思考先前對受刑人訴訟的開放態度，進而作出許多限制受刑人權利的判決或立法。(參照吳佳霖，粉碎特別權力關係的最後一道堡壘--論監獄行刑事件的權利救濟途徑，臺灣大學法律學研究所碩士論文，2011 年 6 月，頁 30。)其中美國國會於 1996 年通過的受刑人訴訟改革法(Prisoner Litigation Reform Act)，對於提起訴訟的受刑人及受理訴訟的聯邦法院，制定眾多限制條款。(該法具體內容，詳參前揭論文第 4 章，頁 115-134。)

⁷ 416 U.S.396(1974).

通訊者憲法增修條文第一條之言論自由；對於受刑人之書信以開拆、閱讀或沒入方式之事前檢查，僅限於符合與監獄有關之三項重要政府利益(substantial government interests)之一，即安全(security)、秩序(order)或受刑人之更生(rehabilitation of inmates)，始具有正當性；此外，事前檢查須未超過所欲達成之相關政府利益所必要者。為因應該判決之要求，美國各州監獄主管機關按所欲達成政府利益，分別訂定規則，規範受刑人書信之不同處遇，將之區分為一般性或享有特權之通信(general or privileged correspondence)。對於一般性之通訊，監獄主管得開拆、閱讀或沒入受刑人發送或收受親屬或朋友之書信，未侵害憲法增修第一條保障之受刑人或其通信對象之權利。反之，憲法保障受刑人與特定人間特權通信之言論自由，例如與律師、政府機關及法院間之通信，對之不得事前檢查。⁸之後，美國最高法院 1989 年於 *Thornburgh v. Abbott* 案⁹，認有關准許監獄主管拒絕出版社寄送出版物給受刑人之規定合憲，因該規定與正當之監獄管理利益具有合理關聯(reasonably related to legitimate penological interests)，本案中對於受刑人收受私人通信(incoming personal correspondence)，就直接影響其憲法增修條文第一條保障權利之限制，法院首次採用合理基準(a reasonableness standard)¹⁰審查，並不區分收受出版社之出版物(publications)或其他書信(mail)。至於前述 *Procunier v. Martinez* 案所採中度

⁸ 參照 Daniel M. Donovan, Constitutionality of Regulations restricting Prisoner Correspondence with the Media, *Fordham Law Review*, May 1988, 1151-1153.

⁹ 490 U.S. 401(1989).

¹⁰ *See id.* at 413-14.

嚴格審查基準(intermediate scrutiny standard)，美國有些巡迴法院將之限於適用發送之書信(outgoing correspondence)。¹¹以上對受刑人相關書信權利之保障，因通信對象及在監獄內發送與收受書信等而異其審查基準。本號解釋就監獄行刑法第 66 條規定之書信檢查(即如開拆後檢查)部分，採「具有合理關聯」審查標準。至關於監獄對受刑人言論之事前審查，則認須為重要公益且應有實質關聯。上述美國實務之經驗，對我國是否可供比較參考。在違憲審查密度方面，有關監獄之處分、處置或其他管理措施之合憲性判斷，基於監獄之安全、秩序或紀律之要求，並尊重監獄環境及在監受刑人身分之特殊性要求，宜有較一致之標準，特別是究竟其係採取中度嚴格審查基準，或採取較低審查密度之合理標準，凡此均值得再檢討。

另如德國刑事執行法第 28 條¹²第 1 項，原則上認為受刑人有無限制之書信往來權(Recht auf Schriftwechsel)。例外情形，得禁止與特定人間發送或收受書信。該法規定從書信往

¹¹ 參照Samuel J. Levine, Restricting the Right of Correspondence in the Prison Context: Thornburgh v. Abbott and Its Progeny, 4 Fordham Intell. Prop. Media & Ent. L.J. 891-93.

¹² 德國自由刑及自由剝奪保安處分之執行法(刑事執行法)第 28 條(書信往來權)

(1) 受刑人享有無限制之發送及收受書信權。(Der Gefangene hat das Recht, unbeschränkt Schreiben abzuschicken und zu empfangen.)

(2) 監所主管得禁止下列特定人之書信往來：

1. 危害監所之安全或秩序者。
2. 非屬刑法所稱受刑人之親屬，因書信往來可能對受刑人具有傷害性之影響或妨礙其適應監所之虞者。

來之對象，區分其是否屬與特定人書信往來¹³。在與特定人書信往來方面，例如與辯護人、聯邦及各邦之民意代表機關、民意代表機構之議員且正確載明民意代表機關地址與發送人，及聯邦及各邦資料保護監察官，上開書信不受監管(Überwachung)。另如寄信給歐洲議會及其議員、歐洲人權法院、歐洲人權委員會、歐洲預防刑求及不人道侮辱之處遇或刑罰委員會，亦不受監管。如非與特定人書信往來，則屬於其他種類之書信往來(Der übrige Schriftwechsel)，其因監所之處遇、安全或秩序所必要者，得予以監管。¹⁴另德國刑事執行法第 31 條規定，對於受刑人的書信，如有危害執行目的、監獄之安全或秩序(wenn das Ziel des Vollzuges oder die Sicherheit oder Ordnung der Anstalt gefährdet würde)等情事，監獄主管得予以扣留(Anhalt des Schreiben)。在日本法，則在特別情事，得以部分刪除、重製或保留等處置。在我國監獄行刑法，此種監管，可能包含檢、閱、刪、退回等處置(監獄行刑法第 66 條及第 67 條規定參照)¹⁵。以上可見，各國對於書信發受之權

¹³ 在少年犯之執行，德國有些邦法，例如 Sachsen-Anhalt 邦少年刑罰執行法(Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Sachsen-Anhalt)第 58 條第 2 項規定，亦有類似規定，即監所主管因有危害監所之安全或秩序(die Sicherheit oder Ordnung der Anstalt)者，得禁止與特定人為書信往來，此特定人係屬於受刑人之親屬，如因書信往來有傷害性影響受刑人，或妨礙其適應監所之虞，或監護權人不同意者。

¹⁴ 參照德國刑事執行法第 29 條(書信往來之監管)(Überwachung des Schriftwechsels)規定。

¹⁵ 監獄行刑法第 66 條(發受書信之檢閱及限制)
發受書信，由監獄長官檢閱之。如認為有妨害監獄紀律之虞，受刑人發信者，得述明理由，令其刪除後再行發出；受刑人受信者，得述明理由，逕予刪除再行收受。

監獄行刑法第 67 條(書信之保管)

利性質及其限制，在法律規定及實務運作上，雖有不少共通之處，但存在若干差異。

三、監獄與受刑人之特別身分關係及其對外書信發受限制之合憲性

監禁於監獄之受刑人或極刑犯(死刑犯)、監禁於看守所之受監禁者，分別適用或準用監獄行刑法，因其身分特殊，且處於專制環境(Authoritarian Environments)¹⁶，現今其是否仍適用傳統特別權力關係，不無疑義。受刑人於監獄中之言論，是否受到絕對保障，或在有關監獄之重要公益(如安全、秩序或受刑人更生)(security, order or rehabilitation of inmates)情形，就受刑人之書信，是否得事前檢查(如開拆、閱讀或沒入等)? 質言之，受刑人或受監禁者與公權力(行政)之權利及義務關係，往昔係認屬特別權力關係¹⁷ (besondere

凡遞與受刑人之書信，經本人閱讀後，應保管之，於必要時，得令本人持有。

¹⁶ 於美國文獻，將軍隊、監獄及學校中之軍人、受刑人及學生之言論，認屬於專制環境之言論(Speech in Authoritarian Environments)，三者雖在內涵上顯有不同，在法院均類似地對其特別顯著對待，且此等地方之受規範人常處於非自願之狀態。在內部管理上，雖有其不同之專制環境，但非民主運作之地方。(參照 Erwin Chemerinsky, Constitutional Law, §11.4.4, 1188.(4th ed., New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2011))

¹⁷ 在特別權力關係下，事前不受法律保留原則之羈束，事後相對人不能循行政爭訟途徑，尋求法院的救濟。(參照陳新民，行政法學總論，台北：三民，2005年修訂八版，頁131-134；林明鏘，行政法講義，台北：新學林，2017年修訂三版，頁80。)於二次世界大戰之後，特別權力關係在德國發生變更，這與基本法之規定、法院之裁判及學界之詮釋有關。(參照黃錦堂，法令月刊，62卷9期(2011年9月)，頁1-24。)為釐清是否許可提起爭訟之界線，1956年德國 Carl Hermann Ule 教授提出基礎關係與管理關係理論。惟在德國聯邦憲

Gewaltverhältnisse), 現則認為其法律關係仍特別受到一定程度之限縮¹⁸, 在德國有稱之為特別身分關係¹⁹ (Sonderstatusverhältnisse)。²⁰此特別身分關係²¹, 包括公務員、學生、軍人、服替代役者及受刑人; 基本權保障及基本權干預之法律保留, 亦適用於此等特別身分者。²²因此, 受

法法院發展出重要性理論之後, 已受到大幅修正。(參照陳新民, 前揭書, 頁 137-139; 林政緯、張祐齊, 從憲法基本權論公務員司法救濟範圍—兼論「特別權力關係」理論之消逝, 中山學報, 31 期 (2010 年 12 月), 頁 16。)

- ¹⁸ 有主張以特別法律關係代替特別權力關係, 作為公務員關係之法理基礎, 並進一步建議以特別法律關係全面取代特別權力關係, 作為傳統理論所包括之各個範圍(公務員關係、軍事服役關係、在學關係、監獄受刑人關係等)的上位概念。(參照吳庚, 行政法之理論與實用, 台北:三民, 2016 年增訂 14 版, 頁 223-224。)特別法律關係說也可稱為特別身分關係說。(參照黃錦堂, 前揭文, 頁 22。)
- ¹⁹ 有認特別身分關係一詞更適於表達與國家具有特別聯繫者之法律地位。在憲政國家裡, 處於特別身分關係者亦享有基本權保障, 乃理所當然之事; 然而, 因各種特別身分關係的目的, 要求對特別身分關係者之基本權作不同的限制, 至於得以限制特別身分關係者之基本權的範圍則取決於比例原則。(參照陳愛娥, 憲法與行政法的互動場域: 第一講 從特別權力關係到特別身分關係, 月旦法學教室, 103 期, 頁 43。)
- ²⁰ 參照 Schwarz in: Mauz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 80.EL Juni 2017-beck-online, Art. 17a GG Rn.9ff..
- ²¹ 德國學者 Wolfgang Loschelder 指出, 於此必須考量國民置身於國家內部的特殊事理法則。公務員、學生、受刑人等進入行政的內部流程裡, 國家與個人緊密交錯, 個人置身於國家為實現特定目的所安排的流程裡...; 在此等關係中, 既非國家也非個人的法益當然處於優先地位。處其中之個人的法律地位也難以作一般性的界定, 個人的自由地位應依其置身之國家內部的事理法則以決。(參照陳愛娥, 前揭註 19 文, 頁 44。)
- ²² 參照 Herdegen: Mauz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 80. EL Juni 2017-Beck-online, Art.1 Abs.3 Rdnr. 47.

刑人雖因其特別身分，可能受到干預或限制，但其仍可享有憲法保障之基本權，如對其限制(Schranken)，須符合法律保留原則。如係對基本權限制之限制(Schranken-Schranken)，應符合比例原則之要求。²³

此外，歐洲人權及基本自由保護公約 (EMRK)，因德國屬於歐盟會員國，故在德國文獻上亦有參考該公約第 8 條第 1 項規定作為論據，認任何人享有尊重其私人及家庭生活、住居及通訊(Korrespondenz)之權利。²⁴同公約同條第 2 項規定，機關僅限於法律規定，及對於民主社會、國家或公共安全、國家經濟福祉、秩序維護、犯罪行為防範、健康或道德之保護、或他人之權利及自由之保護所必要者，始得對於前開權利予以干預。上開通訊自由權，係指包括透過 email 等電子書信往來，或電話等之所有通訊方式。如係對於受羈押人及受刑人之書信往來監管，被告與辯護人間通訊之限制，其干預須符合比例原則。²⁵因此，關於書信往來之限制，因已規定於前開公約第 8 條第 2 項，其限制自無違反法律保留原則，但個案之干預或限制，仍須符合憲法之比例原則。綜上，在

²³ 告別特別權力關係，並非完全抹煞行政內部關係與外部關係之區分必要性，只是此等區分迥異於往昔特別權力關係與一般權力關係截然二分之情境，在肯認行政內部關係亦屬法律關係之前提基礎上，繼之而起者，乃法律保留原則之適用可能性以及機關內部措施之判別、法律關係、權利侵害態樣、行政訴訟類型和司法審查密度等課題。(參照劉淑範，論公務員職務調動之概念及法律性質：揮別我國特別權力關係思維之遺緒，臺大法學論叢，42 卷 1 期(2013 年 3 月)，頁 40。)

²⁴ 參照 Schultheis in: Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 7.Aufl., 2013-beck-online, §119 StPO, Rn.29.

²⁵ 參照 Schädler/Jakobs : Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 7.Aufl., 2013-beck-online, Artikel 8 MRK, Rn.2, 5.

德國法及歐洲人權及基本自由保護公約，就受刑人之對外書信往來之限制，須符合憲法或國際公約所要求之法律保留原則與比例原則。

四、監獄行刑法施行細則第 81 條第 3 項規定是否違反法律保留與比例原則問題

受刑人在監發送文稿，例如本號解釋有關回憶錄之文稿與書信對外發送之情形，從出版實務上，雖其可能投稿期刊雜誌連載，而後集結成書出版，但亦可能直接以書籍形式出版回憶錄。而監獄行刑法施行細則第 81 條第 3 項僅規定發表於期刊雜誌之文稿，是否包括由出版社以書籍形式加以發行，未來修法亦值得留意。又前開限制規定，未規定於母法監獄行刑法中或有明確授權法令訂定，本號解釋既認其與憲法第 23 條法律保留原則不符，因而該基本權之限制，自有違憲之虞。則本號解釋就該項規定之審查(題意正確或監獄信譽等)，似毋庸再論該細則規定是否符合比例原則，蓋因其規定與授權規範目的間是否適合或必要，雖不無疑義，但比例原則之審查，係基本權限制之限制，如基本權之限制既不符合法律保留，已構成違憲，實無用再論其是否符合比例原則。比較外國立法例，例如德國刑事執行法第 31 條有關監獄主管得予扣留受刑人之書信(Anhalten von Schreiben)及日本刑事收容措施及被收容人處遇法第 129 條及第 132 條有關被收容人書信發受之禁止、刪除等處置，已明定於法律之中，則審查時再就具體情事判斷對監獄內紀律及秩序維護之妨害，是否具相當蓋然性，同時有無妨礙受刑人之教化，作為判斷之要

素。²⁶如認其限制係在合理且必要範圍內，則不構成違憲。²⁷因前述外國立法例，非如我國法係規定於施行細則，未違反法律保留，在違憲審查時，就法律規定監獄主管得對受刑人書信發受之限制(例如扣留、退回或刪除等)，此時始須就其限制所欲達成之公共利益(例如監獄之安全或秩序維護)與受刑人之書信往來權利間，是否具有相當性(即所謂狹義比例原則，或稱衡量性)，進行利益衡量。

²⁶ 有關此等案件之日本最高法院裁判翻譯，參照李茂生譯，因閱讀自由受侵害損害賠償事件，(最高法院昭和五十八年六月二十二日大法庭判決)，載於日本國最高法院裁判選譯第一輯，司法院印行，91年12月，頁60-64，該判決採取具體情事判斷，對監獄之紀律及秩序所不可忽視之障礙，是否具有相當之蓋然性(概然性)。另有判決認為如對於監獄內規律及秩序之維持產生妨害，同時有礙受刑人之教化，對於報紙之報導、機關刊物之記載及受刑人所發書信為部分塗銷，並不違反憲法第二十一條(該條係有關集會、結社、表現之自由、檢閱之禁止及通信之秘密)規定。(參照劉姿汝譯，受刑者之書信收發事件(最高法院平成十年四月二十四日第一小法庭判決)，載於日本國最高法院裁判選譯第二輯，司法院印行，93年12月，頁243-245。)

²⁷ 有關日本在監者之人權，因特別權力關係理論受到批判，對於其人權限制之正當化，有從在監關係與其自律性之憲法秩序之構成要件觀點出發，例如從日本憲法第18條有關不受奴隸或苦役之自由及第31條有關生命或自由剝奪或科處刑罰之法定程序保障，加以觀察，學理上即所謂憲法秩序構成要素說。如欲對在監者人權加以限制，須符合合理之必要最小限度所許範圍。在合憲性判定之審查基準方面，實務上對於受刑人之閱讀文書圖畫，係從監獄之防止逃亡與維持監獄內之紀律及秩序，發生明顯立即(明白現在)之危險之蓋然性作為基準。但該基準在舉證要求可能過於嚴苛，可能不適用於在監受刑人之情形。另有採相當之具體的蓋然性基準，考慮監獄之特殊性，就具體情事，要求其對於監獄紀律與秩序危害具有相當之蓋然性。(參照芦部信喜，憲法學 II 人權總論，東京:有斐閣，1997年1版5刷，頁273-279; 芦部信喜，高橋和之補訂，憲法，東京:岩波書店，2013年5刷，頁108-110。)

綜上，於違憲審查時，對受刑人發送書信或文稿之限制，須規定於母法監獄行刑法中或有明確授權法令訂定，始認符合法律保留原則。至於相關母法或授權訂定之法規命令所設受刑人之書信或文稿發送之基本權限制之限制，於符合法律保留原則情況下，再進行憲法第 23 條比例原則之合憲性審查，探究其相關規定之限制，是否與憲法保障基本權之意旨相符。

釋字第 756 號解釋協同意見書

羅昌發大法官提出

本件針對受刑人受憲法保障權利範圍之宣示，有重要的憲法意義。

監獄行刑法第 66 條規定：「發受書信，由監獄長官檢閱之。如認為有妨害監獄紀律之虞，受刑人發信者，得述明理由，令其刪除後再行發出；受刑人受信者，得述明理由，逕予刪除再行收受。」（下稱系爭規定一）監獄行刑法施行細則第 82 條第 1 款、第 2 款及第 7 款規定：「本法第 66 條所稱妨害監獄紀律之虞，指書信內容有下列各款情形之一者：一、顯為虛偽不實、誘騙、侮辱或恐嚇之不當陳述，使他人有受騙、造成心理壓力或不安之虞。二、對受刑人矯正處遇公平、適切實施，有妨礙之虞。……七、違反第 18 條第 1 項第 1 款至第 4 款及第 6 款、第 7 款、第 9 款受刑人入監應遵守事項之虞。」（下稱系爭規定二）監獄行刑法施行細則第 81 條第 3 項規定：「受刑人撰寫之文稿，如題意正確且無礙監獄紀律及信譽者，得准許投寄報章雜誌。」（下稱系爭規定三）本件解釋標的雖限於系爭規定一至三之條文而為，然其對受刑人受憲法保障之權利範圍，顯然有全面的意涵。爰提出本協同意見書，以為補充：

一、有關受刑人所應享有之基本權利：

- （一）本席同意多數意見所認，受刑人除下列兩種實際上或法律上的限制外，應與一般人民享有相同的憲法上權利：其一，因自由刑之執行，「當然附帶造成」其自由權利的限制（如多數意見所舉之「居住與遷徙自由」

之例，以及在監獄中無法享有諸多一般行動自由、無法返家團聚享受完整的家庭權)；其二，雖非因自由刑之執行而「當然附帶造成」的限制，但為達成監獄行刑之目的所為之必要措施，而額外限制受刑人之權利（如限制受刑人取得或持有監獄所特別禁止之違禁品）（本號解釋理由書第5段參照）。

- (二) 有關受刑人所應享有之基本權利，本號解釋附註援引之聯合國大會通過之受監禁者待遇基本原則（Basic Principles for the Treatment of Prisoners）第5點規定：「除可證明屬監禁所必要之限制外，所有受監禁者均保有其在世界人權宣言，以及（如各該國為後列公約之締約國者）經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約及其任擇議定書所規定之人權及基本自由，並包括聯合國其他公約所規定之其他權利。」（Except for those limitations that are demonstrably necessitated by the fact of incarceration, all prisoners shall retain the human rights and fundamental freedoms set out in the Universal Declaration of Human Rights, and, where the State concerned is a party, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the International Covenant on Civil and Political Rights and the Optional Protocol thereto, as well as such other rights as are set out in other United Nations covenants.）
- 除此之外，諸多其他國際人權文件，對於受刑人所應享有之基本權利，亦有相關之闡釋，足以支持多數意見有關受刑人應享有基本權利之論述。例如公民與政治國際權利公約（International Covenant on Civil and

Political Rights ; ICCPR) 第 7 條即規定：「對任何人均不得加以折磨或施以殘忍的、不人道的或侮辱性的待遇或刑罰。……」(No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment...) 同公約第 10 條第 1 項亦規定：「對所有被剝奪自由之人應給予人道及尊重其固有之人格尊嚴的待遇。」(All persons deprived of their liberty shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person.) 聯合國第 21 號一般性意見 (General Comment No. 21) 第 4 點規定：「以人道與尊重人格的方式對待喪失自由者，為基本且普世適用的規則。因此，此項規則乃最低標準，其適用，不得基於會員國物質資源是否充裕而有異……」(Treating all persons deprived of their liberty with humanity and with respect for their dignity is a fundamental and universally applicable rule. Consequently, the application of this rule, as a minimum, cannot be dependent on the material resources available in the State party. ...) 聯合國受刑人處遇最低標準規則 (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners; the Nelson Mandela Rules) 規則一規定：「所有受監禁者應被以尊嚴及符合人之價值的方式待之……。」(All prisoners shall be treated with the respect due to their inherent dignity and value as human beings) 規則三規定：「……除因正當隔離或維護紀律所因而造成的限制外，監獄體系不得使受監禁者受到更惡化的待遇。」(... prison system shall not,

except as incidental to justifiable separation or the maintenance of discipline, aggravate the suffering inherent in such a situation.) 歐洲監獄規則 (European Prison Rules) 第 1 點及第 3 點規定：「自由受剝奪之人之人權應被尊重。」(All persons deprived of their liberty shall be treated with respect for their human rights.)「自由受剝奪之人仍保有其未遭判決合法剝奪之一切權利。」(Persons deprived of their liberty retain all rights that are not lawfully taken away by the decision sentencing them or remanding them in custody.)

二、有關本件涉及憲法權利之內容部分：

- (一) 多數意見認為系爭規定一有關檢閱受刑人書信部分，涉及憲法第 12 條所保障人民之秘密通訊自由；系爭規定一後段有關刪除書信內容部分，涉及憲法第 12 條所保障之秘密通訊自由及第 11 條所保障之表現自由；系爭規定三有關限制受刑人投稿部分，涉及憲法第 11 條所保障之表現自由。本席均敬表同意。
- (二) 本席認為，系爭規定三另侵害受刑人之思想自由 (freedom of thought)。蓋憲法第 11 條所規定人民之言論及表現自由，除明文保障表現在外之言論自由外，亦寓有保障尚未發表於外之內在思想自由之意旨。思想自由目的在保障人民內在精神活動，係人類文明之根源與言論自由之基礎，亦為憲法所欲保障之基本人性尊嚴，對自由民主憲政秩序之存續，具特殊重要意義，不容國家機關基於任何理由 (諸如因應緊急事態)，以任何方式予以侵害 (本院釋字第 567 號

解釋參照)。亦即，思想自由應受憲法「絕對之保障」。監獄雖負有教化受刑人，使其改過遷善，然不應賦予監獄長官審查受刑人發受之信件或撰寫之文稿題意是否正確，始決定是否准許受刑人發受或投寄，否則等於係要求受刑人內在思想以及表現在外所撰寫之文字內容符合一定之內涵或教條，乃對受刑人內在精神活動之限制，已非單純對表現自由的限制。其對受刑人思想予以檢查及干涉，侵害其受憲法絕對保障之思想自由。多數意見未能論及系爭規定三亦侵害受刑人思想自由，甚為可惜。

三、有關將系爭規定一區分「檢查書信」、「閱讀書信」及「刪除書信部分內容部分」、「投稿」予以審查：

(一) 多數意見將系爭規定一區分為「檢查書信」、「閱讀書信」及「刪除書信部分內容」三部分而為審查，並使其受不同密度之憲法審查。亦即，檢查書信之部分，如未涉及書信內容的讀取，則受較寬鬆之審查（見本件理由書第 6 段）；閱讀書信及刪除書信部分因涉及秘密通訊之核心內涵，故審查密度較高（見本件理由書第 7 段及第 8 段；多數意見雖未明示其所採者為中度審查標準，然依其意旨，實際上係採此標準）。另多數意見針對系爭規定三限制投稿部分，涉及對受刑人言論之事前審查，雖非採最嚴格之審查標準，亦即未採本院釋字第 744 號解釋之「原則上違憲」（按：該案意旨應係「推定為違憲」），然仍採中度之審查標準。本席雖未必完全贊同以機械之方式，區分審查密度，作為憲法第 23 條「必要」要件的操作模式；然本席對多數意見重視及保障受刑人基本人權（特別是涉及秘

密通訊自由及表現自由之核心部分提高審查密度)之基本立場，敬表贊同。

(二) 有關審查結果之闡釋：

1. 本解釋針對不同規定，呈現較為奇特之違憲或合憲限縮之解釋結果。
2. 針對系爭規定一中之檢查書信部分，解釋理由書第 6 段稱：「如其所採取之檢查手段與目的之達成間，具有合理關聯（例如開拆後檢查內容物之外觀或以儀器檢查），即未逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 12 條保障之秘密通訊自由之意旨尚無違背」。此部分雖然係呈現「合憲限縮」之解釋，然實質上，含有部分違憲之意旨（亦即，監獄檢查書信之手段，如與確認有無夾帶違禁品無合理關聯，即屬違憲）。立法者在修改法律時，對此部分仍宜依解釋意旨修正，而不應看到解釋文有合憲之文字（即「於所採取之檢查手段與目的之達成間，具有合理關聯之範圍內，與憲法第 12 條保障秘密通訊自由之意旨尚無違背」等文字），即忽略修法之重要性。
3. 針對系爭規定一中之閱讀書信部分，解釋理由書第 7 段稱：「未區分書信種類（例如是否為受刑人與相關公務機關或委任律師間往還之書信），亦未斟酌個案情形（例如受刑人於監所執行期間之表現），一概認為有妨害監獄行刑之目的，而許監獄長官閱讀書信之內容，顯已對受刑人及其收發書信之相對人之秘密通訊自由，造成過度之限制」。故多數意見係認其為部分違憲。其主要意旨係在「不應無差別的一律閱讀受刑人寄送

或接收之書信」。至於應如何消除「無差別的閱讀信件」，本號解釋要求立法者提供兩種差別處理方式，作為立法之標準。其一為收發書信之對象（與公務機關或委任律師往返之書信）應有之差異；其二為收發書信之受刑人（其執行期間之表現）應有之差異。將來立法者針對此兩類情形應如何具體化，仍有部分之立法裁量空間，然最少應將本號解釋所例示情形，納入法令之規定。

4. 針對系爭規定一中之刪除書信部分，解釋理由書第 8 段稱：「刪除之內容，應以維護監獄紀律所必要者為限，並應保留書信全文影本，俟受刑人出獄時發還之，以符比例原則之要求。於此範圍內，與憲法保障秘密通訊及表現自由之意旨尚屬無違。」此部分亦係以「合憲限縮」之方式處理，然實質上，其解釋亦含有部分違憲之意旨（亦即，監獄刪除之內容，如「非維護監獄紀律所必要」，或「未保留書信全文影本，俟受刑人出獄時發還」，則為違憲）。立法者將來在修改法律時，對此部分亦應依此解釋意旨修正。
5. 有關係爭規定三限制投稿部分：多數意見一方面認其與法律保留原則不符（見本號解釋理由書第 12 段）另一方面進一步審查其內容，並認其內容不符憲法第 11 條之表現自由（見本號解釋理由書第 13 段）。本席對於多數意見完整審查系爭規定三所涉及之形式層面問題（即違反法律保留部分）及實質層面問題（即侵害表現自由部分），敬表贊同。或謂：系爭規定三既與法律保留原則不符，本應違憲，自無須繼續審查其實質內容。然本席認為，本院不宜就此部分採行「司法經

濟」(或「訴訟經濟」)(judicial economy)原則，而僅處理最小範圍(即法律保留原則之部分)。蓋本院如對系爭規定三所涉及違反表現自由之部分未予解釋，將來立法者可能誤以為只要直接將系爭規定三之內容提升到母法中規定，即可符合憲法要求。如立法者僅處理法律保留之問題，而將系爭規定三之內容直接提升到母法予以規定，則將來該法律規定仍屬侵害受刑人之表現自由；本院仍須另案處理該母法之規定之違憲問題，反而增加不必要之訟源。

釋字第 756 號解釋協同意見書

許志雄大法官 提出

受刑人即使入監服刑，仍為人權之主體，除人身自由被剝奪，居住遷徙自由及集會結社自由必然連帶受限外，原則上享有之人權與一般人應無不同。言論出版等表現自由具有優越地位，秘密通訊自由亦極為重要，性質上皆不因在監關係而喪失，是以受刑人應受保障，即使為達成監獄行刑之目的，非予限制不可，亦須符合「必要最小限度規制」之要求，始能合憲。本號解釋於闡述秘密通訊自由及表現自由之意義與重要性後，稱：「除為達成監獄行刑目的之必要措施（含為維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇、避免受刑人涉其他違法行為等之措施）外，不得限制之。」正表明此一旨趣。

表現自由一般定性為外在精神活動之自由，而秘密通訊自由重在隱私之維護，二者之間似有扞格之處。惟秘密通訊自由本以通訊自由為前提，而通訊係藉書信、電話或網路等方式，將意思傳達於他人之表現行為，故通信自由屬表現自由之一環。就此，秘密通訊自由不僅如本號解釋所言，乃憲法保障隱私權之具體態樣之一，並且與表現自由息息相關¹。實際上，從表現者（發信者）之角度觀之，表現自由確有強烈之外在性，但另一方面就訊息之接收者（受信者）而言，其大部分屬於自己一人之精神世界，亦即「內心自由」之世界。秘密通訊自由所保護之客體，係在發信者與受信者之封

¹ 日本國憲法第 21 條規定：「（第 1 項）集會、結社、言論、出版及其他一切表現之自由，應受保障。（第 2 項）檢閱，不得為之。通信之秘密，不得侵害之。」其將秘密通訊自由與表現自由納入同一條文，可資參照。

閉回路內交換之資訊，於此範圍內，其處理方式應與「內心自由」類似²，予以高度保障。有鑑於此，對於受刑人秘密通訊自由及表現自由之限制立法，其合憲性之審查基準容或低於一般情形，仍不可過於寬鬆，採取「必要最小限度規制」基準，應屬允當。

如上所述，書信之發受，同時攸關秘密通訊自由及表現自由之問題。本案系爭之監獄行刑法第 66 條規定：「發受書信，由監獄長官檢閱之。如認為有妨害監獄紀律之虞，受刑人發信者，得述明理由，令其刪除後再行發出；受刑人受信者，得述明理由，逕予刪除再行收受。」其中有關書信之閱讀部分，涉及秘密通訊自由之重大限制，一概許監獄長官閱讀書信內容，而非例外始准閱讀，形同完全否定受刑人之秘密通訊自由，顯然逾越「必要最小限度規制」之範圍，構成違憲。

本號解釋之解釋文表示：「未區分書信種類，亦未斟酌個案情形，一概許監獄長官閱讀書信之內容，顯已對受刑人及其收發書信之相對人之秘密通訊自由，造成過度之限制，於此範圍內，與憲法第 12 條保障秘密通訊自由之意旨不符。」其為違憲之認定，洵屬允當，但採部分違憲之宣告，並限期 2 年失效，解讀上恐會產生困惑。按照解釋之含意，書信依其種類之不同，有可閱讀者與不可閱讀者。惟可閱讀與不可閱讀之書信種類如何區分？解釋理由書雖有「是否為受刑人與相關公務機關或委任律師間往還之書信」之例示，但並未訂立完整之區分標準，因此尚無法從中確知何種類書信之閱

² 奧平康弘著，憲法Ⅲ—憲法が保障する權利，有斐閣，1993 年，頁 157。

讀違憲。同樣，可否閱讀應「斟酌個案情形」認定，但如何斟酌，除解釋理由書所舉「受刑人於監所執行期間之表現」外，其他應斟酌之因素為何，亦有疑問。要之，所謂「於此範圍內」違憲，其範圍未臻明確，如何界定，難免滋生疑義。縱使如此，有關機關仍應善體解釋意旨，秉持原則不閱讀，例外始准閱讀之精神，於2年內儘速修法；修法完成前，書信之閱讀範圍應依相同態度有所節制，避免出現違憲之適用或運用情形。

關於書信內容之刪除部分，監獄行刑法第66條後段之規定，在「必要最小限度規制」基準之審查下，亦有違憲之嫌。惟解釋理由書表示：「除限制發受書信之受刑人及其收發書信之相對人之秘密通訊自由外，亦限制其表現自由。上開規定許監獄長官刪除受刑人發受書信之內容，係為維護監獄紀律，其規範目的尚屬正當。惟刪除之內容，應以維護監獄紀律所必要者為限，並應保留書信全文影本，俟受刑人出獄時發還之，以符比例原則之要求。於此範圍內，與憲法保障秘密通訊及表現自由之意旨尚屬無違。」多數意見認為，書信內容之刪除，同時構成秘密通訊自由及表現自由之限制。惟本席認為，就性質而言，重點在於表現自由之限制。又關於上開規定之意涵，本號解釋採取從嚴解釋，明示書信內容之刪除應限定在維護監獄紀律所必要之範圍內，且應保留書信全文影本，俟受刑人出獄時發還；從而作成尚無違憲之結論。於文義解釋上，如此解釋容有不自然之處，然為兼顧監獄紀律之維持，以及受刑人之人權保障，本號解釋運用合憲限定解釋之憲法判斷方法，將規制範圍收斂至必要最小限

度，尚稱允當³。至監獄紀律之維護，固屬正當之規範目的，其範圍仍須加以節制，原則上以防止集體抗爭、暴動、放火及逃獄等具體危險為限，否則會與「必要最小限度規制」之精神牴觸。詎知監獄行刑法施行細則第 82 條反其道而行，規定：「本法第 66 條所稱妨害監獄紀律之虞，指書信內容有下列各款情形之一者：一、顯為虛偽不實、誘騙、侮辱或恐嚇之不當陳述，使他人有受騙、造成心理壓力或不安之虞。二、對受刑人矯正處遇公平、適切實施，有妨礙之虞。……七、違反第 18 條第 1 項第 1 款至第 4 款及第 6 款、第 7 款、第 9 款受刑人入監應遵守事項之虞。」其第 1 款及第 7 款之內容，未必與監獄紀律之維護有關，其中無關部分，經宣告違憲。至於第 2 款部分，即使未經宣告違憲，有關機關解釋適用時仍須審慎，切忌出現違憲之運用現象。

最後，就有關限制受刑人投稿部分論之。按投稿係以發表為目的，對象為不特定多數人，帶有一定之社會效果，與一般書信不同。受刑人入監服刑，社會性自由既遭剝奪，能否享有投稿之自由，或有疑問⁴。惟投稿乃表現形式之一種，從表現自由之保障觀點著眼，自不應加以禁止。又自由刑之執行，目的在使受刑人改悔向上，適於社會生活（監獄行刑法第 1 條參照）。若因投稿帶有一定之社會效果，即予剝奪或限制，更不免與監獄行刑之目的有違。本席認為，為兼顧受刑人表現自由之保障，以及監獄行刑目的之達成，關於受刑人投稿之限制，仍以適用「必要最小限度規制」基準為宜。

監獄行刑法施行細則第 81 條第 3 項規定：「受刑人撰寫

³ 棟居快行著，憲法學の可能性，信山社，2012 年，頁 243 -249。

⁴ 阿部照哉著，特別の法律關係における人權，收於蘆部信喜編「憲法Ⅱ」，有斐閣，1978 年，頁 126。

之文稿，如題意正確且無礙監獄紀律及信譽者，得准許投寄報章雜誌。」其涉及表現自由之限制，既非由法律規定，亦欠缺法律具體明確授權，顯然違反法律保留原則。依形式審查，上開規定違反法律保留原則，已屬違憲，按理並無另為實質審查之必要。然為揭示「必要最小限度規制」之要求，釐清憲法上可容許之規制目的及手段，以作為未來修法之準據，大法官爰不厭其煩，復為實質審查。上開規定經實質審查結果，如解釋理由書所示，有關題意正確及監獄信譽部分，難謂係重要公益，均屬違憲；監獄紀律部分，以限制過大，且無彌補或替代措施為由，宣告部分違憲。本席認為，題意正確事涉觀點之管制，已觸及思想自由之敏感地帶，萬萬不可。監獄紀律部分，所以與前述書信內容之刪除規定不同，未採取較溫和之合憲限定解釋，殆因文稿審查未通過，依規定即不准投寄，比書信內容之刪除嚴重，有以致之。

釋字第 756 號解釋協同意見書

張瓊文大法官 提出

本號解釋係賡續本院釋字第 755 號解釋，就受刑人不服監獄處分或其他管理措施之救濟程序相關規定是否抵觸憲法之問題，進行解釋，並針對監獄受刑人之特別權力關係作出突破後，對於救濟程序後續開展所可能衍生之監所管理措施是否合乎比例原則之實體問題，再予檢討。

釋字第 755 號解釋就監獄處分或其他管理措施，認為逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而侵害受刑人憲法所保障之基本權利，且非顯屬輕微時，得提起司法救濟程序，此舉可為我國特別權力關係中最黑暗的角落作出適度之開放，以強化受刑人基本人權之維護，亦為我國監所管理法制投入新的修正契機，此立論殊值贊同。

惟本號解釋多數意見更進一步認為監獄行刑法第 66 條（即本號解釋之系爭規定一）及同法施行細則第 81 條第 3 項（即本號解釋之系爭規定三），為最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決（下稱確定終局判決）所引用並予論述，故「應認係該判決所適用」。就此而言，本席認為法令經確定終局判決所引用並予論述，而逕認該法令即屬司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款中「確定終局裁判所適用之法律或命令」，程序受理要件上雖容有商榷餘地。惟基於提供人民基本權利更完整的「一次到位」保障之目的，應可予以贊同，為說明此二號解釋相互間之影響，爰提出協同意見。

一、大審法第5條第1項第2款「適用」之解釋

按大審法第5條第1項第2款所謂「確定終局裁判所適用之法律或命令」，形式上觀之有三個要件：1.須以確定終局裁判所涵括之法令為範疇；2.須為法律或命令；3.須經確定終局裁判所適用。

本件聲請案之確定終局判決係最高行政法院所作成，且係以「本件上訴為無理由」駁回聲請人之上訴，故為大審法第5條第1項第2款之「確定終局裁判」。又聲請人所爭執之系爭規定一、三，屬於法令之性質亦無疑慮。唯一值得討論者，應屬系爭規定一、三是否為確定終局判決所適用。

按法律適用過程，係指適用者（包含當事人、訴訟代理人及法院）一方面斟酌案件事實，並尋找可能適用的相關規定，作為判斷的依據，並加以涵攝之過程，亦即須確認案件事實是否涵蓋於該法規之要件中。以法院裁判而言，法的適用過程亦可分為認定事實及法律解釋二大部分，而以習用的三段論法，將事實套用於法規範，俾導出判決結論¹。惟在大多數的案件中，其事實認定及各種相互關聯之法規間往往彼此反覆牽動，形成複雜而流動的相互調整的確定過程²。

以一般最高行政法院之判決而言，其理由構成可分為幾個部分：1.事實陳述；2.上訴人原審起訴主張；3.被上訴人答辯意旨；4.原判決之理由；5.上訴意旨；6.最高行政法院之結論。此種分段論述之方式，充分體現適用過程中交互流動的特性，在法院裁判中亦時常可見其「尋覓法規範」之踪跡。於此意義下之「適用」，其範圍廣泛，過程中所涉及之法規可能與事實相關，但卻未必是最終達成主文結論之依據。

¹ 楊仁壽，《法學方法論之進展—實踐哲學的復興》，作者自版，2013年，初版，第397頁

² 楊仁壽，前揭書，第408頁以下。

審諸人民聲請憲法解釋制度，兼具有保護人民基本權利及維護憲政秩序之目的，亦即就人民係因確定終局裁判所依據或獲致結論之法律或命令，有侵害其受憲法保障之基本權利之虞，故須聲請憲法解釋藉以保障其權利，並維護憲法價值秩序。是以業經本院解釋之事項，其受不利裁判者，得於解釋公布後，依再審或其他法定程序請求救濟（本院釋字第135號、第177號及第185號解釋參照）。

質言之，大審法第5條第1項第2款所謂之「適用」，應可分為二階段處理：首先，在確定終局裁判中，如已具體載明所適用法令之名稱、條次或函文編號，形式上即可認定已適用該法令³。其次，所謂適用必須限於確定終局裁判之依據或裁判之獲致結論（主文），與所引用的法令有密切關係，否則，即使該裁判的陳述中提及某一法令，亦非所謂的「適用」⁴。

本號解釋原因案件係確認行政處分違法事件，而聲請人於原審起訴主張系爭規定三逾越系爭規定一之授權，應屬無效；又監獄行刑法施行細則第82條第1款、第2款及第7款（即本號解釋之系爭規定二）各款均與監獄紀律之維持無涉，故該條規定亦因逾越母法之授權而無效。

法務部矯正署臺北看守所則以「被上訴人檢閱上訴人書信係依監獄行刑法第66條、監獄行刑法施行細則第82條第1項第1款、第2款及第7款規定辦理等語」答辯。

第一審判決駁回上訴人之理由係「監獄行刑法施行細則第81條第3項、第82條，並未逾越母法（監獄行刑法第66

³ 徐璧湖，〈司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定「所適用」之研析〉，刊載：月旦法學雜誌，第222期，2013年11月，第134頁。

⁴ 吳庚，〈憲法的解釋與適用〉，作者自版，2004年6月，第3版，第383頁以下。

條)規定」,聲請人之上訴意旨亦重申系爭規定二及三均逾越母法系爭規定一之授權而無效⁵。

確定終局判決形式上雖將系爭規定一、三之條次及內容摘錄於判決書內,惟其形成裁判之依據卻係:「按刑法對於刑罰之具體執行方法並未規定,而係由刑事訴訟法與監獄行刑法加以規範,監獄依監獄行刑法對於受刑人通訊與言論自由所為管制措施,就剝奪人身自由或生命權之刑罰而言,乃執行法律因其人身自由或生命權受限制而連帶課予之其他自由限制,連同執行死刑前之剝奪人身自由,均屬國家基於刑罰權之刑事執行之一環,其目的在實現已經訴訟終結且確定的刑罰判決內容,並未創設新的規制效果,自非行政程序法所規範之行政處分,受刑人不得循一般行政救濟程序提起訴願及行政訴訟。……」

由此可見,就系爭規定一、三而言,法院僅以「監獄依監獄行刑法對於受刑人通訊與言論自由所為管制措施」一語帶過,判斷其「自非行政程序法所規範之行政處分」,而推導出「受刑人不得循一般行政救濟程序提起訴願及行政訴訟」之結論。故確定終局判決之作成依據,並非列明於判決書中之系爭規定一、三,反而是行政程序法第 92 條第 1 項、訴願法第 1 條第 1 項及第 3 條第 1 項、行政訴訟法第 6 條第 1 項。

嚴格言之,確定終局判決並未將系爭規定一、三作為法規範而予以適用,反而是作為案件事實的小前提看待,並進而以上開行政程序法第 92 條第 1 項等條文予以涵攝。易言之,此際如將系爭規定一、三自判決書中移出或不予論斷,

⁵ 參見確定終局判決理由二、三、四及五。

單純依據聲請人於監獄服刑之事實，亦可獲致「監獄依監獄行刑法所為管制措施，非行政程序法所規範之行政處分」之結論，而作成駁回上訴之判決。此際，即難謂系爭規定一、三屬於確定終局判決作成之依據。

惟如作此結論，在聲請人聲請解釋而獲致有利之結果時，僅能使聲請人得以重新開啟司法救濟程序，但就實體上所可能適用，而有違憲疑慮之法規，卻置之不論，則聲請人於費盡萬難取得有利之解釋結果後，須再經過一次訴訟，始能使該等實體法規成為審查標的，而釋憲者仍須再次作成解釋，不僅多耗費一次程序開啟的成本，對聲請人之救濟亦難謂為「及時」。

二、 更具救濟功能之憲法解釋制度

按我國現行憲法解釋制度雖係抽象法規審查制度，然針對人民權利遭受私人或國家公權力侵害時，能及時予以救濟，本係制憲者賦予司法權之功能，亦構成一般人民之合理期待。

此亦為本院歷來解釋一再強調：「凡本院曾就人民聲請解釋憲法，宣告聲請人據以聲請之確定終局裁判所適用之法令，於一定期限後失效者，各該解釋之聲請人均得就其原因案件據以請求再審或其他救濟，檢察總長亦得據以提起非常上訴，以保障釋憲聲請人之權益。」（本院釋字第 741 號解釋參照）之意旨。

值是之故，對於大審法第 5 條第 1 項第 2 款之「所適用之法令」之考量，除了前述的一般適用原則外，對於本號解釋此種「救濟程序」憲法解釋案件之特殊性，即需予以更全

面的考量。如實體法規已載明於屬程序性質之確定終局裁判，雖該裁判係以程序問題為由而駁回，但經聲請人就該實體法規提出違憲之質疑，且該法規與聲請人後續訴訟有密不可分之關聯性時，即得予以一併審查，俾使聲請人獲得更完整之救濟，以免令聲請人有成功聲請憲法解釋，卻無法獲得救濟之嘆。

是以，多數意見於作成釋字第 755 號解釋後，不憚辭費，另就本號解釋原因案件實體規定之合憲性，另作成一號解釋，並於同日公布，俾使聲請人除得依釋字第 755 號解釋重新進入訴訟程序請求救濟外，就其所爭執之實體事項，在程序再度開啟後，亦同時有依據更符合憲法保障秘密通訊自由之法令予以評價之機會。

雖我國係採取抽象法規審查制度，且本於司法之被動性，不得不使審查範圍受限於確定終局裁判所適用之法令。惟如能兼顧對人民基本權利之保障，又可減少法院及當事人程序上之勞費，此要件實有斟酌於個案情事而為調整之必要，使司法權能立足於更貼近人民之立場，發揮更全面之救濟功能，而不致使憲法第 16 條所保障之訴訟權流於僅開啟程序之形式保障，俾發揮真正定訟止紛之功能，此即本號解釋殊異於其他解釋而值得予以說明之處。

釋字第 756 號解釋協同意見書

黃瑞明大法官 提出

本號解釋認定目前監獄行刑法第 66 條（系爭規定一），以及監獄行刑法施行細則第 82 條第 1 款、第 2 款及第 7 款（系爭規定二）有關閱讀及刪除受刑人發受書信部分之規定，與同施行細則第 81 條第 3 項（系爭規定三）有關審查受刑人投寄報章雜誌之文稿之規定，均部分違憲，本席敬表贊同，並提供協同意見如後，作為未來立法之參考。

一、哪些受刑人之書信應不檢閱？

本號解釋認「未區分書信種類」，例如是否為受刑人與相關公務機關或委任律師間往還之書信，亦「未斟酌個案情形」，一概允許監獄長官閱讀書信之內容，已違反憲法第 12 條保障之秘密通訊自由，本號解釋對於「個案情形」舉的例子是「受刑人於監所執行期間之表現」，亦即監獄應斟酌個別受刑人之表現，而不得全面檢閱受刑人之書信，依此，至少應有幾種修法參考方向：

（一）可參考韓國之例子「原則上不檢查收容人的信件，但若特別危險的收容人就會檢查」¹，至於何謂「特別危險的收容人」，可由監獄依具體情況定之。依據韓國中央日報報導，韓國法務部定出了得檢查之例外情形是：毒品、組織暴力罪犯，違反監獄紀律正在接受調查或正在執行懲罰的囚犯，以及與其他囚犯寫信等²。

（二）若無法開放到韓國之程度，至少可開放對部分受刑人不

¹ 法務部矯正署，「韓國矯正機關參訪紀實」出國報告，頁 21(2014 年)。

² 韓國中央日報，2012 年 9 月 21 日。

再檢閱書信。

依目前之法令，對行刑累進處遇下之各級受刑人仍然全面檢閱書信，依本號解釋意旨，應可修法適度放寬。目前行刑累進處遇條例第 58 條規定，第二級以上之受刑人，於接見時，得不加監視。依同理，可考慮對第二級以上之受刑人，或其中再篩選出來之受刑人，不再檢查其書信，以百分之百尊重其隱私權，俾培養其自尊與自律，而為其出獄後適應社會生活預作準備。

(三) 另外日本法對於受死刑判決之受刑人給予特別通信之規定，本號解釋通過後將修法放寬對受刑人之通信自由之限制，可就此一併考慮。

二、受刑人之書信與文稿之審查標準：

系爭規定一規定：「發受書信，由監獄長官檢閱之。……」，因此目前對受刑人所有之書信皆全面檢閱，沒有例外。系爭規定一後段係以「有妨害監獄紀律之虞」作為刪除受刑人發受書信之理由，系爭規定二規定監獄長官審查受刑人之書信是否違反監獄紀律之標準。對受刑人投寄報章雜誌之文稿之審查部分，系爭規定三規定：「受刑人撰寫之文稿，如題意正確且無礙監獄紀律及信譽者，得准許投寄報章雜誌」。

因目前法規對於審查受刑人之書信與其投稿分別規定於不同之條文，故本號解釋亦分別加以審查，並宣告此三條文均部分違憲。本席認為未來修法時對於受刑人書信與文稿不必區別對待，可用相同標準審查，且本號解釋對系爭規定二及三之見解可合併觀察。本號解釋指出系爭規定三「題意正確」部分，涉及觀點之管制，且與監獄信譽部分，均難謂係重要公益，

與憲法保障言論自由之意旨不符，已抵觸憲法第 11 條保障表現自由之意旨，且違反法律保留原則，應於本解釋公布日起，失其效力。依相同標準，未來立法亦不應以「題意正確」與「無礙監獄信譽」為理由審查受刑人之書信。

三、如何認定書信或文稿違反「監獄紀律」？

系爭規定二係為解釋系爭規定一中有關「妨害監獄紀律之虞」而定，本號解釋認其部分違憲；本號解釋認為系爭規定三有關以「無礙監獄紀律」而准否受刑人投稿之規定亦違憲，對於違反「監獄紀律」部分，則自本解釋公布之日起，至遲於屆滿 2 年時失其效力，亦即本號解釋於審查系爭規定二及三均同時討論「監獄紀律」之問題，未來應如何修法，即有進一步探討之必要：

（一）本號解釋理由第八段認為「監獄紀律部分，屬重要公益」，但是對於何謂「監獄紀律」，本號解釋於審查系爭規定三時將其界定在「投稿內容對於監獄秩序及安全可能產生具體危險（如受刑人脫逃、監獄暴動等）」，依此，系爭規定二有關解釋母法之「妨害監獄紀律」部分，亦應限於「對於監獄秩序及安全可能產生具體危險」之情形。

（二）另外本號解釋理由第七段有關係爭規定二闡釋母法之妨害監獄紀律部分，對於「監獄紀律」之範疇卻未如本號解釋第八段提出明確之界定，僅稱「系爭規定二第 1 款部分，如受刑人發送書信予不具受刑人身分之相對人，以及第 7 款所引同細則第 18 條第 1 項各款之規定，均未必與監獄紀律之維護有關」。依此例，受刑人發送書信予「具受刑人身分之相對人」，是「維護監獄紀律所必要」，其理由可能是擔心受刑人彼此之

間透過通信串聯以進行「受刑人脫逃、監獄暴動」之計謀，或是受刑人與受刑人間之書信達到「顯為虛偽不實、誘騙、侮辱或恐嚇之不當陳述，使他人有受騙、造成心理壓力或不安之虞」。至於受刑人與不具受刑人身分之相對人之書信，如涉及「受刑人脫逃、監獄暴動」，應仍屬「監獄紀律」之範疇，此為解釋上之必然，亦符合本號解釋理由對於系爭規定三中有關「監獄紀律」之審查標準。

（三）事實上系爭規定二最大的問題在於第 1 款所規定「顯為虛偽不實、誘騙、侮辱或恐嚇之不當陳述，使他人有受騙，造成心理壓力或不安之虞」，實亦為空泛籠統，本號解釋就此未加以明確指摘，僅稱「均未必與監獄紀律之維護有關」，而由立法機關定之。本席認為未來立法不應讓監獄長官有過大之裁量權，例如受刑人如果對獄中生活有所描繪或對長官之管教不滿而有所抒發，甚至以誇大之方法描寫獄中風雲等，是否屬「顯為虛偽不實」，即容易產生爭議。監獄長官自然傾向認定對獄中管理與生活之描繪為「虛偽不實」，且可能對受信之人或監獄長官造成「心理壓力或不安」，然而若比照本號解釋第三段所認定監獄信譽部分，均難謂係重要公益，則有關受刑人書信涉及監獄信譽者，亦應認係「尚難謂係重要公益，與憲法第 11 條保障表現自由之意旨不符」。

（四）至於系爭規定二之第 7 款有關違反第 18 條第 1 項第 1 款至第 4 款、第 6 款、第 7 款及第 9 款受刑人入監應遵守事項，認其「均未必與監獄紀律之維護有關」故違憲，至於何部分與監獄紀律之維護有關則未加申論。本席認為監獄行刑法施行細則第 18 條各款均為有關監獄生活應注意事項，屬紀律性之規定，其立法之格式均係先以道德性之標準，而後規定不

得有之行為。(例如第 1 款：改悔向上，不得有損害國家利益或團體榮譽之行為。第 2 款：服從管教，不得有違抗命令或妨害秩序之行為)，至於受刑人之書信內容，不會構成各款後半段所稱之「行為」。(如不可能在書信內容構成第 6 款所稱之飲酒、賭博或紋身之行為)，如以各款前段之道德性要求來審查書信之內容，則顯然過於空泛。故系爭規定二第 7 款之規定應無法認與監獄紀律有關而得作為審查書信之依據。

四、有必要限制受刑人發受書信之對象嗎？

監獄行刑法第 62 條規定「受刑人之接見及發受書信，以最近親屬及家屬為限」，依行刑累進處遇條例之規定，隨著累進處遇之進級，至第三級時，得准其與非親屬接見及發受書信。因投稿寄送之對象為一般報章雜誌，原應不受允許，但目前實務上係依第 62 條但書之規定「但有特別理由時，得許其與其他人接見及發受書信」而允許受刑人寄送文稿至報章雜誌。因受刑人與外界通信與其投稿報章雜誌，本質並無不同，應可一併規定，用相同標準審查。至於目前累進處遇之規定限於累進處遇至第三級時，始准其與非親屬發受書信，似將放寬發受書信之對象作為獎勵措施，並無矯治之意義。本席建議對所有受刑人均應放寬其發受書信之對象，以符合矯治與教育之目的。

五、放寬對受刑人書信之審查是否會造成管理負擔或危害監獄聲譽？

放寬對受刑人書信種類之審查，對部分受刑人不再審查書信、文稿，以及放寬刪除之標準，將可減輕監獄管理之負擔。若受刑人之書信與文稿有涉及監獄管理部分而被視為虛偽不

實或有害監獄聲譽，於社會大眾已了解監獄不再審查受刑人部分書信，並對涉及監獄管理部分已不再列為刪除項目之後，其實社會大眾對於受刑人之立論自會有所評價，這是民主開放社會之真諦，若依現狀全面審查受刑人之書信並要求刪除批評監獄管理部分，反而令外界擔心、質疑，實得不償失。

釋字第 756 號解釋部分協同部分不同意見書

黃璽君大法官 提出

本解釋多數意見認監獄行刑法第 66 條(下稱系爭規定一)部分合憲，部分違憲、同法施行細則第 82 條第 1 款、第 2 款、第 7 款(下稱系爭規定二)部分違憲及第 81 條第 3 項(下稱系爭規定三)違憲。本席雖對監獄行刑法第 66 條部分之結論敬表贊同，惟理由有部分尚須澄清。而就上開規定是否得為本案受理之釋憲客體，以及系爭規定二、三違憲部分之解釋則難贊同，爰提出部分協同部分不同意見書如下：

一、本案確定終局判決未適用系爭規定一、二、三，不得為聲請解釋客體

本件聲請人係受死刑判決確定而監禁於法務部矯正署臺北看守所(下稱臺北看守所)，因申請寄發個人回憶錄予友人出版，對臺北看守所請其修改後再行提出之處置不服，經申訴、訴願未果，提起行政訴訟，嗣經最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決(下稱確定終局判決)駁回確定。聲請人認確定終局判決所適用之系爭規定一、監獄行刑法施行細則

第 82 條(其中第 1 款、第 2 款、第 7 款即系爭規定二)及系爭規定三違憲，聲請解釋。¹

本解釋多數意見認為，聲請人聲請解釋之系爭規定一及三，為確定終局判決所引用並予論述，而認係確定終局判決所適用；監獄行刑法施行細則第 82 條，雖非確定終局判決所適用，但為系爭規定一之解釋性規定，屬於適用系爭規定一之一環，乃將其中與原因案件有關之第 1 款、第 2 款及第 7 款(即系爭規定二)納為審查客體，其餘各款依大法官審理案件法(下稱大審法)第 5 條第 3 項規定，不予受理。

按人民依大審法第 5 條第 1 項第 2 款²聲請解釋憲法，其聲請解釋之客體限於「確定終局裁判所適用之法律或命令」，且須其憲法上所保障之權利，因而遭受不法侵害。所稱「適用」除直接適用外，由於「人民聲請憲法解釋之制度，除為保障當事人之基本權利外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的」³，本院諸多解釋又發展出「實質適用」及「重要關聯性」理論，對上開規定之「所適用」擴張解釋，以擴大釋憲審查之客體。是故確定終局裁判所適用之法律或命令，

¹ 聲請人就監獄行刑法第 6 條第 1 項前段、同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款聲請解釋憲法部分，另案處理(本院釋字第 755 號解釋)。

² 人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。

³ 本院釋字第 445 號、第 737 號、第 747 號解釋參照。

應以確定終局裁判直接或實質適用之法令，或與上開法令有重要關聯性者為限，始得為聲請解釋憲法之客體。

所謂適用法令，係將個案中一項或多項具體事實，經過解釋與涵攝過程，以認定其與法令抽象規定要件是否相符，如相符即將該法令規定之效果，賦予該具體事實而具體化。是所謂裁判所適用之法令，應指法院為獲致裁判結果所依據之法律或命令，若法院所引述之法令並非裁判之依據；或與裁判獲致之結論非密切相關者，而僅係法院於裁判書單純形式上提及或重覆當事人之爭訟意旨，皆非確定終局裁判所適用之法令（包括直接適用或實質援用）。換言之，非確定終局裁判據以論斷之法律或命令，縱令違憲，與確定終局裁判之結論並無影響，當事人之基本權利未因而受侵害，即非上開規定所稱之適用。除符合「重要關聯性」理論，得納入審查範圍者外，尚不得作為審查客體，對之聲請解釋憲法。

查確定終局裁判駁回聲請人之上訴，係以：監獄依監獄行刑法對於受刑人發出書信之管制措施：屬於國家基於刑罰權之刑事執行之一環，未創設新規制效果，非行政程序法所規範之行政處分，尚不得提起行政訴訟，請求撤銷該管制措施，或請求作成無條件准許其發信之處分，或依行政訴訟法

第 6 條第 1 項後段請求確認行政處分違法之訴訟。聲請人訴請確認臺北看守所拒絕其寄出回憶錄之處分為違法，乃不備起訴要件，行政法院本應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款規定，逕以裁定駁回。原判決(臺北高等行政法院 102 年度訴字第 514 號判決)認臺北看守所拒絕聲請人寄出回憶錄之處分為行政處分，從實體認定該處分並未違法，而以判決駁回上訴人之訴，雖與前開論述不符，但其結論尚無不合，仍應予維持。⁴

是確定終局判決僅以程序規定為判決之依據，雖引述實體規定之系爭規定一、三，但未直接或實質以其規範文義作為立論之基礎，非為論斷之依據，自非確定終局判決所適用。其與所適用之程序規定，亦無何重要關聯，不得作為本件釋憲客體。監獄行刑法施行細則第 82 條(含系爭規定二)未經確定終局判決所適用，且系爭規定一既不得作為本件解釋客體，自無從併入為解釋客體。聲請人聲請就系爭規定一、三及監獄行刑法施行細則第 82 條解釋憲法，均不合大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定，應依同條第 3 項規定，不予受理。

⁴ 確定終局判決雖以程序上理由駁回上訴，惟原審臺北高等行政法院係以實體理由判決駁回起訴，故上訴審以判決維持原審判決。

二、監獄行刑法第 66 條部分違憲之解釋理由，仍有待澄清與補充

系爭規定一規定：「發受書信，由監獄長官檢閱之。如認為有妨害監獄紀律之虞，受刑人發信者，得述明理由，令其刪除後再行發出；受刑人受信者，得述明理由，逕予刪除再行收受。」本解釋將系爭規定一前段之檢閱分為檢查與閱讀，因前段未如後段規定，須有妨害監獄紀律之虞情形始可檢閱，故為達成監獄行刑目的之必要措施，即可予以檢閱。後段法條明定「有妨害監獄紀律之虞」部分始能刪除，兩者審查標準不同。多數意見將為達成監獄行刑目的之必要措施中較確定部分，即維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇、避免受刑人涉及其他違法行為等明列，惟監獄行刑目的不限於所列 3 項。而有妨害監獄紀律之虞範圍應較為達成監獄行刑目的範圍為小。

有關檢查部分，既與閱讀部分分別審查，則單純檢查而不閱讀內容，未涉及通訊內容之秘密性，故為合憲性解釋。關於閱讀部分，當然涉及通訊內容之秘密性，如係為達成監獄行刑之目的，仍可為之。本解釋認為系爭規定一「未區分書信種類（例如是否為受刑人與相關公務機關或委任律師間

往還之書信），亦未斟酌個案情形（例如受刑人於監所執行期間之表現），一概認為有妨害監獄行刑之目的，而許監獄長官閱讀書信之內容，顯已對受刑人及其收發書信之相對人之秘密通訊自由，造成過度之限制，與此範圍內，與憲法第23條比例原則之意旨不符」。亦即認例示情形許監獄長官閱讀部分違憲。就與相關公務機關或委任律師間往還之書信而論，因公務機關之收發信均須依規定處理，律師有職業規範，客觀上較少有妨害監獄行刑目的情況發生，是原則上無閱讀之必要，但如發現有妨害監獄行刑之目的情形，應許其閱讀。至收受之信件是否確為公務機關或委任律師所寄，監獄得進行調查。又現行法制，依外役監條例規定，由表現較佳受刑人中選出至外役監服刑，可直接與外界聯絡，與未管制通訊無異。是否尚須由仍於一般監獄服刑之受刑人中，再選出部分受刑人給予免閱之通訊自由？有待商榷。

三、於釐清何謂「監獄紀律」前，系爭規定二尚難謂逾越母法之授權

系爭規定二係依監獄行刑法第93條之1授權訂定之施行細則，闡示系爭規定一之「妨害監獄紀律之虞」，規定「本

法第 66 條所稱妨害監獄紀律之虞，指書信內容有下列各款情形之一者：一、顯為虛偽不實、誘騙、侮辱或恐嚇之不當陳述，使他人有受騙、造成心理壓力或不安之虞。二、對受刑人矯正處遇公平、適切實施，有妨礙之虞。……七、違反第 18 條第 1 項第 1 款至第 4 款及第 6 款、第 7 款、第 9 款受刑人入監應遵守事項之虞。」本解釋多數意見僅認「系爭規定二第 1 款部分，如受刑人發送書信予不具受刑人身分之相對人，以及第 7 款所引同細則第 18 條第 1 項各款之規定，均未必與監獄紀律之維護有關。其與監獄紀律之維護無關部分，逾越母法之授權，與憲法第 23 條法律保留原則之意旨不符。相關機關如認系爭規定一所列『有妨害監獄紀律之虞』尚不足以達成監獄行刑之目的，應修改法律明定之。」（解釋理由第 10 段參照）是多數見解僅認系爭規定二第 1 款中，受刑人發送書信予不具受刑人身分之相對人，及第 7 款部分違憲，默認系爭規定二第 1 款其餘部分及第 2 款合憲。第 2 款係關於矯治處遇，與監獄紀律有關，並不違憲。而第 1 款受刑人對外發送之書信如載有諸如恐嚇他人等違法情事之內容，在受信人為其他受刑人時，則監獄長官刪除該內容，仍屬維護監獄紀律所必要，並不違憲；惟受信人為不具受刑

人身分之他人時，雖然「避免受刑人涉及其他違法行為」係監獄行刑目的之一，但因已逾越母法維護監獄紀律之目的，則監獄行刑法施行細則第 82 條第 1 款許監獄長官刪除該違法內容，與憲法第 23 條法律保留原則不符。就此部分，本席尚難贊同。

監獄紀律之概念範圍為何，事涉系爭規定二是否逾越母法規定文義所及範圍而違憲。多數意見雖認為監獄行刑之目的，包含維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇、避免受刑人涉及其他違法行為等，但其中未列有監獄紀律。多數意見亦未曾就監獄紀律與監獄行刑目的之關係予以釐清或說明，僅能由解釋理由書第 10 段推知多數意見似認為「避免受刑人涉及其他違法行為」未必與監獄紀律有關；但對第 2 款矯正處置則默認包含於監獄紀律之概念內。而由解釋理由書第 13 段亦可知監獄之安全與秩序當然包含於監獄紀律範圍內。

本席認為監獄行刑之目的在於透過剝奪受刑人之人身自由，使其與社會隔離，以處罰其犯罪行為，並嚇阻社會其他潛藏之犯罪，以及教育、輔導受刑人，使其改過向上，從新適於社會生活，以矯正其過往偏差之行為。而達成監獄行

刑目之首要之務，在於確保監獄之安全與秩序並維護監獄紀律係。監獄紀律若從廣義，除包括監獄安全與秩序外，受刑人涉及其他違法行為即違反應遵守之紀律，且受刑人正實施違法行為，無論該書信係由何人收受，既由受刑人所發送，即難謂與監獄紀律毫無干係。是受刑人涉及其他違法行為自應屬監獄紀律之概念範圍。是系爭規定二第 1 款在系爭規定一文義所及範圍，未逾越母法之授權，無違憲法第 23 條法律保留原則。

四、稿件亦係書信之一種，系爭規定三關於監獄紀律部分，並未違反憲法第 23 條法律保留原則

系爭規定三規定「受刑人撰寫之文稿，如題意正確且無礙監獄紀律及信譽者，得准許投寄報章雜誌。」乃對受刑人投稿之處理規定。

按監獄行刑法於第 9 章(第 62 條至第 68 條)規定接見通信。有關書信部分，僅有第 62 條規定「受刑人之接見及發受書信，以最近親屬及家屬為限。但有特別理由時，得許其與其他之人接見及發受書信。」及系爭規定、第 67 條書信之保管、第 68 條發信郵資等規定，未就投稿另設規

定，是投稿應屬投寄書信之一。其施行細則亦相對應於第 9 章(第 79 條至 82 條之 1)規定接見及書信。監獄行刑法第 62 條但書規定許受刑人與其他之人（最近親屬及家屬除外）發受書信，應可包含受刑人向報章雜誌投寄文稿，是同法施行細則第 81 條第 3 項係基於同法第 91 條之 1「本法施行細則，由法務部定之。」之規定，為例示同法第 62 條但書之情形所為之規定。監獄行刑法第 62 條係規定受刑人發受書信之對象，本文規定以最近親屬及家屬為限，但書係規定例外得發受書信之對象。此由但書「但有特別理由時，得許其與其他之人接見及發受『書信』。」即明。投稿如係對最近親屬及家屬以外之人投寄，即屬監獄行刑法第 62 條但書情形，系爭規定三係就此為規定。惟監獄行刑法第 62 條係規定發受書信之對象，未及於書信之檢閱及發受限制，有書信之檢閱及發受限制係規定於系爭規定一。是投稿之檢閱及發受限制，亦應依系爭規定一辦理。多數意見認系爭規定三全部均未經授權，違反法律保留原則，然依上所述，系爭規定一許受刑人發受書信，於有妨害監獄紀律之虞時，得經刪除後再發受，系爭規定三關於須無礙於監獄紀律者，始許投寄部分(有礙者經刪除後即可符合

投寄要件)，應無違反系爭規定一，與法律保留原則無違。至系爭規定三有關題意正確及妨礙監獄名譽部分，與系爭規定一不合，且無其他授權規定，又非細節性或技術性規定，違反法律保留原則。

受刑人之投稿固涉及表現自由之事前審查，可否與一般書信為相同處理，外國立法有相同方式辦理者⁵，有為特別規定者。我監獄行刑法未為特別規定，尚難認即當然違反憲法保障表現自由之意旨。多數意見亦不反對受刑人投稿時，監獄長官為事先檢閱，惟僅限於投稿內容對於監獄秩序及安全可能產生具體危險（如受刑人脫逃、監獄暴動等）情形，較系爭規定一之「妨害監獄紀律之虞」審查範圍為嚴。然投稿內容如妨害監獄紀律，亦不許限制，監獄即難以管理。是投稿之檢閱與限制，可與一般書信已相同方式處理，僅於認定是否妨害監獄紀律之虞時，採取較嚴格之認定標準，避免過度侵害受刑人之表現自由。

另需進一步說明者，本解釋多數意見就刪除部分言論內容而發表與禁止發表全部言論內容，何者對表現自由之限制較小，似有未明。多數意見於審查系爭規定一刪除書信

⁵德國自由刑及自由剝奪保安處分之執行法第 31 條參照。

內容再行寄發或收受時，既未以尚得採取不予寄發受刑人之書信或退回寄予受刑人之書信為由，宣告該規定違憲，亦未言明是否允許採取不予寄發或退回書信之手段，僅在容許刪除書信內容之手段下，謂「刪除之內容，應以維護監獄紀律所必要者為限，並應保留書信全文影本，俟受刑人出獄時發還，以符比例原則之要求」。然在審查監獄行刑法施行細則第 81 條 3 項之禁止受刑人投稿時，多數意見認單純完全禁止受刑人投稿違憲，並就「另有限制較小之其他手段可資運用，且應留給受刑人另行投稿之足夠機會」，例示以「保留原本俾其日後得再行投稿」（即禁止投寄文稿並保留原本）、「使其修正投稿內容後再行投稿」（即刪除原稿內容修正再行投稿）二種類型。本席認為，刪除部分言論內容而發表與禁止發表全部言論內容，二者對表現自由造成之限制難分軒輊，惟所造成限制甚為嚴重且甚至已達剝奪之效果，故單純不予寄發或退回書信以及單純完全禁止投寄文稿，皆非對表現自由最小限制之手段，必也於後續採取諸如影印或保留原本之手段，始能與比例原則相符。

釋字第 756 號解釋

部分協同部分不同意見書

黃昭元大法官提出

一、多數意見及本席之立場

[1] 這是一件典型的困難案件，涉及事實和規範都很複雜的受刑人權利問題，也挑動複雜的價值與利益權衡，從而本號解釋的結論及理由也相當複雜、繁瑣。因此本席力求以整合方式來分析相關爭點，以免繁上加繁令人煩。有關本號解釋多數意見及本席對各個具體爭點的立場及比較，請參本意見書末之附表。

[2] 本號解釋的審查標的共有 3 項，涉及受刑人的對外通信¹權及表現自由。

(1) 多數意見認為監獄行刑法第 66 條（系爭規定一）有關全面「檢查」受刑人書信的規定「合憲」（理由書第 6 段），全面「閱讀」受刑人書信的規定「部分違憲」²（理由書第 7 段），本席支持上述兩項結論。至於多數意見認為同條有關「刪除」書信規定「（附條件³）合憲」之結論（解釋文第 1 段、理由書第 8 段），本席無法贊成。

(2) 多數意見（a）固認為系爭規定二即監獄行刑法施行細則（下稱細則）第 82 條第 1 款及第 7 款規定違反法律保留原則而「違憲」，但完全沒有非難這兩款的實質內容；（b）然對於同

¹ 此處使用「對外通信」一詞，而非「對外通訊」，是因為本案審查標的只涉及書信、投稿之文字性通訊，不包括聲音、影像、數位等形式之通訊。

² 解釋理由書第 7 段認為這項規定「未區分書信種類（例如是否為受刑人與相關公務機關或委任律師間往還之書信），亦未斟酌個案情形（例如受刑人於監所執行期間之表現）」，而一律准許監獄長官閱讀，在此範圍內違憲。

³ 多數意見對於刪除書信內容的規定，附加了「應保留書信全文影本，俟受刑人出獄時發還之」的條件，從而宣告合憲。至於「應以維護監獄紀律所必要者為限」之要求，屬於目的之管制，但因欠缺對於監獄紀律的具體界定，在適用上並無太大實益。

樣受理的同條第 2 款規定，卻未置一詞（本席解讀為默示承認其「合憲」？）⁴，(c) 甚至還暗示相關機關可以修法將監獄行刑法第 66 條後段所定「有妨害監獄紀律之虞」的管制目的，擴大為「達成監獄行刑之目的」，而使監獄長官得以有更多理由據以刪除受刑人書信（解釋文第 2 段、理由書第 10 段）。本席對於上述 (a) 之理由及 (b)、(c) 之結論，都無法贊成。

(3) 多數意見宣告系爭規定三（即細則第 81 條）違反法律保留原則而全部「違憲」，同時宣告其中「題意正確」及「無礙監獄信譽」之目的根本「違憲」；至於「無礙監獄紀律」之目的雖合憲，但「事前審查」手段則「部分違憲」（解釋文第 3 段、理由書第 13 段），本席雖不盡滿意，但仍支持其違憲宣告的結論。

二、本號解釋之基本立場：受刑人原則上仍享有憲法權利

[3] 受刑人是國家的奴隸？現代憲法在理念上固然已經否定源自種族、身分、階級等因素的奴隸制度，但長期以來，在很多國家（包括我國），那些曾犯罪或被犯罪⁵的受刑人，仍常被看成是次等公民，任憑國家管控（例如不承認其有憲法權利、權利之限制無須法律保留等），或認監所對於受刑人之各項管制「均屬國家基於刑罰權之刑事執行之一環」，而不提供司法救濟⁶。如此地位下之受刑人，雖有法律人格之名，卻無權利主體之

⁴ 多數意見在解釋理由書第 10 段只就第 1 款及第 7 款明白宣告違憲，而對納入審查範圍之第 2 款故意沈默，其效果等於是默示的合憲宣告。

⁵ 各國均曾有過的政治犯是比較常見的「被犯罪」之受刑人，如中國已經去世的劉曉波、剛在 11 月 28 日被中國法院判刑的李明哲等。因宗教信仰而入獄的良心犯，如拒服兵役的耶和華見證人王國信徒（參釋字第 490 號解釋之原因案件），也可算是某種非典型之受刑人。

⁶ 最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決理由六、（二）：「按刑法對於刑罰之具體執行方法並未規定，而係由刑事訴訟法與監獄行刑法加以規範，監獄依監獄行刑法對於受刑人通訊與言論自由所為管制措施，就剝奪人身自由或生命權之刑罰而言，乃執行法律因其人身自由或生命權受限制而連帶課予之其他自由限制，連同執行死刑前之剝奪人身自由，均屬國家基於刑罰權之刑事執行之一環，其目的在實現已經訴訟終結且確定的刑罰判決內容，並未創設新的規制效果，自非行政程序法所規範之行政處分，受刑人不得循一般行政救濟程序提起訴願及行政訴

實。如此受刑人，無異國家的奴隸（slaves of the state）。

[4] 受刑人也是人，不是國家的奴隸。多數意見在理由書第 5 段宣示：「受刑人在監禁期間，除因人身自由遭受限制，附帶造成其他自由權利（例如居住與遷徙自由）亦受限制外，其與一般人民所得享有之憲法上權利，原則上並無不同。受刑人秘密通訊自由及表現自由等基本權利，仍應受憲法之保障。」這是本院歷年解釋首次如此正面宣示受刑人本於其權利主體地位，原則上仍得繼續享有其憲法權利，不因其受刑人身分有別於一般人民，而當然喪失（人身自由及其附帶限制以外的）其他憲法權利。⁷鐵窗之內，仍有憲法，也仍然適用同一部憲法。本席認為：這是本號解釋對於受刑人法律地位的重要宣示，也是本號解釋最重要的憲法意涵。

[5] 憲法承認一般人民得享有各項憲法權利，其核心理念是要承認一個人基於其權利主體地位，可以自主決定並自己負責，無須國家或他人代為決定，也不容國家或他人任意以家長、管理人或代理人等各類名義，基於無限好意或無限惡意，事前或事後恣意干預一個人的自主決定。個人權利之保障「範圍」或「程度」是可以限制，但權利主體之「地位」則不容否認。換句話說，現代憲法是先預設每個權利主體都是「有能力自己決定並自己負責的人」，再進一步發展出控制國家及他人干預的各項規範原則，並透過司法違憲審查在內的各項機制予以確保。這在一般人民的情形，應該已經是民主國家憲法學理的基本假

訟。」（**粗體**為本文所加）

⁷ 本院釋字第 653 號解釋理由書第 2 段宣示：「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。」（釋字第 654 號解釋理由書第 2 段亦有類似宣示）受羈押被告之繼續享有各項憲法權利，是基於無罪推定原則。本號解釋則進一步宣示已受有罪判決並在監服刑的受刑人，除人身自由及其附帶限制外，原則上亦得主張各項憲法權利，以利其復歸社會。

設，無須進一步深論。問題是，本號解釋之承認受刑人原則上仍然繼續享有各項憲法權利，是否也同樣預設受刑人「原則上」也仍然是「有能力自己決定並自己負責的人」，從而承認在監獄服刑的受刑人，於憲法保障的權利範圍內，也應該如同在監獄之外的一般人民，可以自主決定、自己負責，無須國家過於操煩？⁸無可否認的，如此假設在經驗上是非常反直覺的。因為我們所面對的不是一般人民，而是被認為是「壞人」的受刑人。

[6] 受刑人是當然不平等的權利主體？本號解釋多數意見一方面宣示上述原則性立場，但在實際操作時卻從寬審查，且多半只計較管制手段的合憲性，而忽略對目的之審查。這似乎是隱然先認為受刑人本來就是不一樣的（壞）人，因此當然可以給予較大的管制。所以審查重點也就直接放在對於受刑人權利限制「程度」的合憲性上，而完全跳過平等的關懷。故本號解釋也沒有針對受刑人是否屬於被隔離的群體，從而對於以受刑人為分類所為之差別待遇，是否涉及敏感分類，而不應如此放寬審查標準，有所斟酌。

[7] 問題根源：受刑人圖像。本席認為，不管是在任何國家，受刑人群體之內仍有其異質性，而包括至少以下幾類：故意或慣性犯罪且難以期待其悔改更生者、過失或偶然犯罪而有悔改更生可能者、錯判誤判之無辜者等。當我們宣稱受刑人原則上仍應享有憲法權利時，我們心中的受刑人圖像究竟為何？是一群死不悔改的奸惡之徒？還是如馬賽克拼圖般的百態人等？這應該是多數意見沒有明白說明的第一個基本難題。鐵窗之內，固然適用同一部憲法。然由於各人心中各有不同的受刑人圖像，再加上各種目的（如監獄安全或教化等）及事實因素（監獄之封閉性）之考量，受刑人得主張的憲法權利所受保障之具體範圍，很容易會被認為是與非受刑人當然有別，且當然是較少保

⁸ 舉例來說，住在學校宿舍的成年學生，如要寫信給他人，學校能不能說：因為你這封信的內容涉及誹謗、恐嚇他人或談到學校設施，所以不准寄？或仿監獄行刑法規定，命其修正後再寄？還是只能說：要寫隨你寫，但責任自負！

障。在特別權力關係飄盪的眾幽靈中，這應該是最難去除者。但本席顧慮的是：如果對於各類現實考量因素，過於妥協，則上述憲法權利保障的原則性宣示，恐將流於口惠，甚至導致同一部憲法有兩種面貌：窗外版和窗內版。

三、對受刑人書信及投稿之管制，涉及「誰」的「什麼」權利？

[8] 多數意見將監獄行刑法第 66 條之限制，按其階段，區別為檢查、閱讀及刪除。由於前兩者直接破壞個人書信之秘密性，多數意見認涉及憲法第 12 條之秘密通訊自由。刪除因直接限制書信之內容，故除秘密通訊自由外，認另限制憲法第 11 條之表現自由。至於細則第 82 條各款則為有關刪除目的之解釋性規定，細則第 81 條亦屬對於表現自由之限制。本席雖贊成以上述兩項權利為審查依據，然有以下補充理由。

[9] 先就涉及的權利類型而言，獄方如果只是單純檢查而不同時閱讀書信內容，固然不會直接涉及表意自由之限制。故多數意見只以秘密通訊自由為審查依據，尚無太大問題。然獄方之閱讀受刑人書信，是否只是破壞其通訊之秘密，而沒有限制到表意自由？按秘密通訊自由除保障個人通訊之秘密性外，當然也保障具表意成分的通訊本身。對一名通常人而言，如預先知道其書信一定會被他人閱讀，在現實上必然會產生某種程度的自我檢查，而無法暢所欲言，這就是限制言論之寒蟬效應（chilling effect）。就此而言，「閱讀」應該還是會同時限制了發信的受刑人或非受刑人之表意自由，且構成對於通訊（表意）內容之事前審查。如果我國憲法並無第 12 條，則秘密通訊自由的保障範圍應該會納入第 11 條的言論自由。既然憲法在第 11 條之外，另外明定第 12 條保障表意自由，則兩者之關係如何，即屬解釋論層面所需面對的問題，雖然這基本上可說是法律人的茶壺內漣漪。可惜多數意見對此並沒有進一步釐清，有待他案解釋或學界研究。⁹

⁹ 對此，本席的基本想法是：秘密通訊自由至少保障通訊（表意）「對象」、「方

[10] 再就權利主體而言，秘密通訊自由有一項特徵是一般表意自由所無：「雙方」（或對應的）權利主體。如以書信為例，發信人一旦寄出書信，就會有對應的受信人，發、受信雙方應該都是秘密通訊自由的權利主體，相生相伴。由於秘密通訊自由預設有發、受信之雙方權利主體，因此發信受刑人的相對受信人（如其家屬、朋友等，通常為非受刑人）之秘密通訊自由，往往也會因為受刑人之受到限制，而同受限制。反之，在受刑人為受信方時，現行法令允許監獄長官檢查、閱讀並刪除由獄外之非受刑人所寄發的書信，更是直接限制了發信之非受刑人的秘密通訊自由及表意自由（除非是受刑人寫信給受刑人）。所以在本案並不是只有受刑人的權利受到限制，而是另有許多「人」的類似權利受到相同限制，因此不能只用受刑人為權利主體來審查有關書信檢查規定的合憲性。本號解釋在解釋文第1段、理由書第6、第7及第8段都提及「受刑人及其收發書信之相對人之秘密通訊自由」，正是此意。可惜的是，多數意見在實際審查時，由於採取寬鬆審查標準，對於與受刑人通訊之相對人的秘密通訊自由，往往予以忽略，或完全比照受刑人之待遇處理。用個不太精確的比喻來說，好人寫給壞人的信，其地位與壞人寫的信一樣。並且將對於壞人的種種限制，理所當然地擴張適用於好人身上。本號解釋一方面宣示受刑人原則上亦享有憲法權利，顯係有意打破所謂特別權力關係之桎梏。但在書信審查部分，卻又在無意間另外承認了一個特別權力關係的「普拉斯」（plus）版。

四、審查標準之選擇

[11] 多數意見對有關「檢查」受刑人發受書信之規定，承認「確認有無夾帶違禁品」為正當目的，手段「如不當然影響通訊內容之秘密性」，即與目的之達成「具有合理關聯」；就「閱讀」部分，則承認「達成監獄行刑之目的」為正當目的，惟認「未

式」及「內容」的秘密，在此範圍內，構成表意自由的特別規定，而優先適用。

區分書信種類」及「未斟酌個案情形」之全面閱讀，造成過度之限制，而部分違憲。故就檢查及閱讀所涉及的秘密通訊自由而言，多數意見應都是採取寬鬆審查標準，只要求目的「正當」，手段應具有「合理關聯」。至於就涉及表意自由的「刪除」書信部分之規定，多數意見亦承認監獄行刑法第 66 條後段明定的「維護監獄紀律」為正當目的，¹⁰也原則上支持刪除之手段，只是附加「應保留書信全文影本，俟受刑人出獄時發還之」的要求，以符比例原則之要求。本席認為：這也只是寬鬆審查而已。

[12] 惟就管制受刑人投稿之細則第 81 條規定，多數意見則認系爭限制手段屬於對受刑人言論之事前審查，而改採較為嚴格的中度審查標準，要求其目的須為「重要公益」，且手段與目的之達成間應有「實質關聯」。此與上述有關刪除書信之僅採寬鬆審查標準，顯然有別。

[13] 按本院釋字第 744 號解釋對於化粧品廣告（商業性言論）之事前審查，明示採取嚴格審查標準。監獄對於受刑人書信及投稿之檢、閱、刪，當然也是一種事前審查。對此本院是否也應採取相同嚴格的審查標準？還是可以放寬？放到多寬？這是本號解釋在方法及理論面上，必須面對的問題。

[14] 多數意見在理由書第 13 段考量「為達成監獄行刑與管理之目的」，因此未沿用釋字第 744 號解釋之嚴格審查標準，而改採相當於中度的審查標準，但也沒有降低到最寬鬆的審查標準。

[15] 為何中度，而非嚴格？本席認為多數意見所稱之「為達成監獄行刑與管理之目的」，應是考量監獄之日常管理及運作，具有高度封閉和專業性，比起一般自由開放社會，也更重視內部秩序及安全。因此基於對監獄行政的尊重，調降對其事前審查

¹⁰ 在承認維護監獄紀律為正當目的之前提下，多數意見對於細則第 82 條第 1 款及第 7 款規定，雖以違反法律保留原則為由宣告違憲，但並未同時非難上述規定之實質內容，顯係承認上述各款規定符合監獄行刑法第 66 條所稱「維護監獄紀律」之正當目的。

機制的審查標準。理由固簡，但對此結論，本席仍然支持。

[16] 惟本席要強調的是，多數意見對於細則第 81 條限制受刑人投稿規定所採之中度審查標準，也應該同時適用於書信檢查規定。監獄對受刑人發受書信之檢查、閱讀及刪除，其限制程度固然有別，但共同構成獄方對於受刑人對外通信及表意內容的事前審查機制，甚至還會涉及對於通信相對人之「非受刑人」的秘密通訊及表意內容之事前審查，不應驟降至如此寬鬆的審查標準。¹¹

[17] 此外，監獄有其封閉性，其內部管理措施及實況，常不易為外界得知。而受刑人處於空間、資訊、人員均與外界隔離的狀態下，亦難對外尋求及時有效的救濟。封閉常為濫權的溫床，隔離則與歧視互為因果。受刑人在失去人身自由的情形下，對外通信及投稿等言論表達，已經是他們發抒鬱悶、維持身心平衡、甚至尋求救濟的少數管道（其他管道如面會家人等）。如果說人身自由的限制像是綑綁受刑人的手腳，則通訊及言論自由的事前審查就好比是將受刑人的嘴唇縫起來，不讓其出聲。這已經不是單純的「國家基於刑罰權之刑事執行之一環，並未創設新的規制效果」，而可能是刑上加罰。法院對於此種通訊及言論自由的事前審查機制，仍應保持適當的監督，以免監獄過度濫權。

[18] 依本席所見所聞，我國監獄實務對於受刑人對外通信及投稿之檢查，應該一直是位在比較嚴苛、恣意、人治的光譜那端，而非相對容忍、開明、法治的一端。戒嚴時期之恣意沒收受刑人之遺書、日記、回憶錄等，固屬過去憾事。¹²即使是民主化後

¹¹ 至於監獄對於物品等其他事項之檢查，因不當然涉及表意自由的限制，法院可採取寬鬆的審查標準。又對於受刑人身體之檢查，因涉及人身自由之重要憲法權利，且其效果類似搜索，亦以中度審查標準為宜。可見同樣的檢查手段，法院本就應考量其所涉及的事項性質及權利類型，而選擇不同的審查標準。

¹² 在白色恐怖時期，許多受刑人（死刑犯）的遺書都曾被當時獄方扣留，歷數十年均未交付家屬。參呂蒼一、胡淑雯、陳宗延、楊美紅、羅毓嘉、林易澄（合著），

的今日，相關法令對於受刑人對外通信的限制及實踐均仍嚴苛。¹³。以致受刑人之書信常根本無法寄出，而其親友寄給受刑人的書信，寄信人也常難以得知是否及完整送達受刑人收受。在此歷史及現實脈絡下，本院仍應採取中度審查標準，不宜完全放鬆。

[19] 再者，依法務部矯正署訂定之「監獄受刑人違規情節及懲罰參考標準表」規定，「受刑人未經檢查、私發書信或書信內容影響機關聲譽者」，各監獄得處以「一、訓誡。二、停止接見一至三次、三、停止戶外活動一至三日。」的懲罰。¹⁴換言之，受刑人寄發之書信不僅會因事前審查而被攔阻，甚至還可能因此受到違規之處罰。不僅如此，如受刑人有意舉發監獄人員之不當行為，也有可能會被當成是「書信內容影響機關聲譽」，而受到處罰。法務部矯正署 2013 年 9 月 13 日法矯署安字第 10204004330 號函說明二：

「收容人如有民事、刑事或行政法上權利受侵害，本可依循民事、刑事或行政程序救濟，收容人寄發涉及機關內人員管教不當之陳情或檢舉性質之書信，當為其法

無法送達的遺書：記那些在恐怖年代失落的人，台北：衛城（2015）。1988 年間，新店軍人監獄在監察院啟動調查之後，迅即焚燬 1970 年雷震出獄時沒收的 400 萬字雷震回憶錄。本席當時正在同監服役（還好不是服刑），至今難忘。

¹³ 監獄行刑法第 62 條規定：「受刑人之接見及發受書信，以最近親屬及家屬為限。但有特別理由時，得許其與其他之人接見及發受書信。」行刑累進處遇條例第 55 條：「第三級以上之受刑人，於不妨害教化之範圍內，得准其與非親屬接見，並發受書信。」至少已經限制了（第四級）受刑人與朋友通信的權利。另參法務部 2015 年 11 月 10 日法訴字第 10413504310 號訴願決定書理由三記載：訴願人於宜蘭監獄執行期間，「寄發信件予．．．新竹監獄．．．收容之受刑人謝○彥，經新竹監獄以謝○彥現為第 4 級受刑人，且查閱其書信內容後認無通信之必要，爰予退回信件，．．．」（**粗體**為本文所加），足見獄方對於受刑人與其朋友間的通信，確有准駁之決定權。

¹⁴ 參收容人違規情節及懲罰參考標準表，表一之（二十一），法務部矯正署官網（矯正出版品 - 矯正法規輯要），<http://www.mjac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=325315&ctNode=35497&mp=801>（最後瀏覽日：11/30/2017）。

律上之權利，各機關不得以安全檢查為由，而積壓或扣留收容人之書信。此外，各機關不得僅據前揭權責機關之不受理決定、不起訴書或無罪判決等資料，遽以辦理收容人違規，而應審辦收容人係以法律途徑尋求救濟，抑或以誣控、濫告之手段，達報復、威脅或對抗管教之目的，再參酌平日對收容人之具體性行考核而審慎判斷，以減少違規處理不當之爭議。」

從法務部矯正署要特別發函提醒各矯正機關不要因受刑人舉發不成立，就「遽以辦理收容人違規」，不難想像受刑人膽敢舉發不當管教後所可能面臨的後果。這或許本席是以小人之心，度君子之腹。但本席確實是顧慮現行規定的事前審查機制，不僅有沒收言論的寒蟬效應，更同時有秋後算帳的殺雞儆猴功能。

[20] 基於上述考量，本席認為：本院對於有關受刑人通訊及言論等表意自由之事前審查機制，於目前仍應先採取較為嚴格的中度審查標準，而非高度容忍的寬鬆審查。將來如監獄內的法治實踐有明顯改善，且受刑人之訴訟權也得到有效保障，再來考慮是否逐步或分類型降低為寬鬆審查標準。

五、本案所採中度審查標準之具體內涵

[21] 多數意見在理由書第 13 段先宣示：「監獄對受刑人言論之事前審查，雖非原則上違憲，然基於事前審查對言論自由之嚴重限制與干擾，其限制之目的仍須為重要公益，且手段與目的間應有實質關聯。」這是相當於中度的審查標準，並且進一步具體說明其審查標準的具體內容：

「監獄長官於閱讀受刑人投稿內容後，如認投稿內容對於監獄秩序及安全可能產生具體危險（如受刑人脫逃、監獄暴動等），本得採取各項預防或管制措施。然應注意其措施對於受刑人表現自由所造成之損害，不得超過限制措施所欲追求目的之利益，並需注意是否另有限制較小之其他手段可資運用，且應留給受刑人

另行投稿之足夠機會（如保留原本俾其日後得再行投稿，或使其修正投稿內容後再行投稿等），而不得僅以有礙監獄紀律為由，完全禁止受刑人投寄報章雜誌。」

[22] 上述理由包括了以下 4 項具體的操作標準：(1) 在目的部分，投稿內容必須是會「對於監獄秩序及安全可能產生具體危險」，才可禁止。在手段部分，則有 3 項，分別是 (2) 對於受刑人表現自由所造成之損害，不得超過限制措施所欲追求目的之利益；(3) 是否另有限制較小之其他手段可資運用；(4) 應留給受刑人另行投稿之足夠機會，亦即是否還留下足夠的表意機會給受刑人。

六、目的之審查

[23] 先就目的而言，此處所謂監獄秩序及安全，必須是限於所謂物理性 (physical) 的安全及秩序，而不包括心理性的不安。單純令監獄管理者不悅的冒犯性言論，或對監獄管理措施的批評等，尚不足以當然構成對監獄秩序及安全的危害。其次，由於本號解釋並非嚴格審查，因此並不要求目的須限於防免「直接、立即且難以回復危害」(參釋字第 744 號解釋)，也不要求是為了避免「明顯而立即危險」(參釋字第 445 號解釋)。基於中度審查標準，多數意見要求立法所擬防免的危險至少應該是要「有實現可能的具體危險」，而不只是抽象的風險顧慮。更深入的說，事前審查機制的立法目的不可以是對言論的直接鎮壓（如言論不正確、資訊內容錯誤、令人不悅、冒犯他人等），而需另有無關鎮壓言論的中立性目的（例如維護監獄秩序及安全）。依此標準，細則第 81 條第 3 項有關「題意正確」之管制目的，不僅是直接針對言論內容的鎮壓，而且更是觀點管制。不要說難以成為重要目的，甚至不能算是最起碼的正當目的。至於同條項「無礙監獄信譽」部分，等於是在禁止一切傷及監獄名聲的冒犯性言論（＝有傷監獄面子？）¹⁵，本就未必會和監獄秩序

¹⁵ 參前註 14 及其相關本文說明。

及安全有關，更遑論是否足以產生具體危險，故亦非重要目的。至於同條項之「監獄紀律」，也應解釋為「對監獄秩序及安全所可能產生的具體危險」，在此限度內，始為合憲的重要目的。

[24] 如依本席主張（參第[20]段），以中度審查標準來審查監獄行刑法第 66 條及細則第 82 條第 1、2 及 7 款規定，本席認為：

（1）監獄行刑法第 66 條有關檢查部分，係以確認有無夾帶違禁品為其目的，此項目的與鎮壓言論無關，也是監獄秩序及安全的具體態樣之一，即使適用中度審查標準，仍可認是重要目的而合憲。至於閱讀部分，多數意見係以「為達成監獄行刑之目的」為其合憲目的（理由書第 7 段），這是比「監獄紀律」、「監獄秩序及安全」更寬廣（包括教化等）、更空泛的目的；且以教化目的來限制言論，極容易淪為言論內容、議題或觀點的實質審查，難認是重要目的。¹⁶關於刪除部分，多數意見承認「監獄紀律」為正當的合憲目的，如將之限縮理解為「監獄秩序及安全」，則可成為合憲的重要目的。¹⁷

[25] 其次，（2）有關細則第 82 條第 1、2 及 7 款規定部分，由於本條各款都是闡釋監獄行刑法第 66 條所定「監獄紀律」意涵之解釋性規定，多數意見既然承認「監獄紀律」為合憲目的，因此就只就第 1 款及第 7 款「與監獄紀律之維護無關部分」，宣告其違反法律保留原則。對此結論，本席認為過於保守。按第 1 款規定多僅涉及心理性不安，而非物理性秩序及安全之危害

¹⁶ 多數意見在理由書第 5 段也將「達成監獄行刑目的」當成是限制受刑人秘密通訊自由及表現自由之合憲目的，並且還舉例說明包含「為維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇、避免受刑人涉其他違法行為等」。後兩項例示目的恐怕過於廣泛（overbroad）、模糊不明確（vague）；又如「避免受刑人涉其他違法行為」之目的，也很容易成為監獄管理者濫權限制的廉價藉口，都顯然無法通過本文所稱重要目的之要求。

¹⁷ 法務部研擬中的監獄行刑法修正草案第 73 條（相當於現行法的第 66 條），已準備將「監獄紀律」修正為更具體的「監獄秩序或安全」。參法務部 2016 年 10 月 24 日法制字第 10513504480 號函附件（監獄行刑法修正草案條文對照表）（本號解釋卷）。然本號解釋多數意見卻仍直接肯定「監獄紀律」的合憲性，而沒有對之為限縮性的合憲性解釋，實在可惜。

(例如鼓吹或煽動監獄暴動、抗爭等)。而其所稱「之虞」，究屬抽象想像或具體危險，依其文義，仍難以確定。多數意見承認獄方對於相對人(多為非受刑人)寄給受刑人的信，得基於第1款之抽象目的，而為審查及刪除，簡直是將非受刑人當受刑人管制，實有不妥。¹⁸又第7款規定所連結引用的同細則第18條第1項各款，如可能涉及言論(例如第1款)，其目的明顯都是在直接鎮壓言論，這已不是逾越母法之授權而已。更有可議的是第2款，本號解釋將之納入審查標的範圍，但理由書對其合憲性卻保持沈默，等於是默認其合憲。然這款規定在實務上既常被監獄適用，其目的及效果也正是在直接鎮壓受刑人對於監獄管理措施的批評，正當性最為薄弱，實難認係合憲目的。多數意見對之視而不見，本席對此結論及處理方式，深感不安。

七、手段之審查

[26] 再就手段之審查而言，上述3項具體標準所共同表彰的核心意涵是：監獄應先採取不直接管制言論內容的手段，例如不閱讀書信內容之檢查方式；如需閱讀，則應盡量不刪除投稿內容。此外，並應留給受刑人有發表言論的足夠機會。在此意義下，本席認為：就算承認監獄有事前審查受刑人通訊及言論的權力，也不當然等於承認監獄有刪除受刑人通訊及言論內容的權力。承認監獄有刪除受刑人表意內容之權力，等於是承認監獄有沒收受刑人表意之權力，這已經觸及表意自由之紅線，必須非常、非常地認真看待。

¹⁸ 依照多數意見立場，受刑人寫給罵其家人，因與監獄紀律無關，監獄不可限制。但如受刑人之家人寫信罵受刑人，由於這類文字可能會有造成收信之受刑人「心理壓力或不安之虞」，依照本條第1款規定及監獄行刑法第66條規定，監獄是可以「敘明理由，逕予刪除」相關文字後，再將信交給收信人。問題是：國家需要將受刑人當成如此脆弱的媽寶嗎？且不管是受刑人寫信詐騙、侮辱或恐嚇監外之人，或相反情形，本就另有刑法、民法等相關規定等可以讓被害人事後追究法律責任，何勞監獄事前審查？

[27] 多數意見在理由書第 13 段仍然保留給監獄有禁止言論(包括直接或要求刪除投稿內容、或根本禁止其發表等)的權力，本席對此雖然勉強支持，但希望將來這會是最後的不得已手段，不得單獨使用，而應有配套的緩和措施。例如不得直接破壞投稿原文之內容完整性，以致不可回復；如需破壞原文，則應保留全文影本；先只暫時扣留違規之投稿原文，等受刑人出獄時發還；或將投稿退回受刑人，而非逕自刪除或沒收(如沒收雷震回憶錄之舉)等。又多數意見雖然沒有同時賦予受刑人在預定發表言論日前尋求「及時有效司法救濟」的權利，但至少應該給予受刑人事後尋求司法救濟的權利(參本院釋字第 755 號解釋)。

[28] 上述有關監獄刪除受刑人投稿的配套及緩和機制，也應適用於監獄依監獄行刑法第 66 條規定刪除受刑人之對外發信。

[29] 其次，關於監獄行刑法第 66 條所定之書信檢查，本席認為在手段上，應區別受刑人之發信或收信。在受刑人收信的情形，除了某監之受刑人寫信給他監受刑人的情形外，由於發信人多半是監獄外的非受刑人，監獄應無逕自刪除非受刑人來信的權力，而只能退回(如有必要，影印原稿後退回)。故現行監獄行刑法第 66 條後段有關「受刑人受信者，得述明理由，逕予刪除再行收受。」之規定，應屬違憲。

八、特殊書信

[30] 有關監獄行刑法第 66 條授權監獄長官閱讀受刑人發受書信部分，多數意見在理由書第 7 段認為系爭規定「未區分書信種類(例如是否為受刑人與相關公務機關或委任律師間往還之書信)」，「一概認為有妨害監獄行刑之目的，而許監獄長官閱讀書信之內容，顯已對受刑人及其收發書信之相對人之秘密通訊自由，造成過度之限制。」而違憲。多數意見上述意旨係在要求相關機關將來應建立某種「特殊書信」(名稱暫訂)制度，並讓此種特殊書信享有免於閱讀的特殊地位。依此意旨，特殊書

信既然不許監獄長官閱讀，自更不容刪除。然於不閱讀、刪除內容的前提下，監獄長官應仍得對之檢查，以確認有無夾帶違禁品。

[31] 上述特殊書信制度，在許多國家早已行之多年，並有相當詳細的規範，¹⁹包括其對象（如政府機關及人員之範圍、律師、媒體代表等）、格式、收發程序等。有關特殊書信之具體規定，仍有賴相關機關未來進一步立法明定之。

[32] 由於特殊書信仍應接受監獄之檢查，為免侵害受刑人之重要權益，並減少爭議，相關機關在立法設計特殊書信制度時，或可參考其他國家（如美國）之制度，賦予收信之受刑人在監獄實施檢查時，可以有在場權。

九、結語

[33] 本號解釋應該是本席就任大法官以來，考量最糾結、內心最掙扎的困難案件。在理念及理論上，本號解釋所涉及的受刑人地位與權利、言論的事前審查等議題，都是傳統自由主義思想下，具指標性的石蕊試紙，可以檢測一個人對自由主義的信仰及對國家角色的信任程度。在個人經驗層面，由於本席曾在新店軍人監獄服役將近兩年，看過黃信介、張俊宏等美麗島政治犯、以及耶和華見證人王國教徒的良心犯，當然也看過走私軍火、殺人搶劫的兇惡之徒，或貪污舞弊的將軍犯人。既在夜間巡邏過當年的槍決場，也曾值班過容許夫妻子女相會的外見室。雖然不敢說透徹瞭解監獄實況，但也感受深刻，至今歷歷。

[34] 在操作面上，像本案的爭議類型，其實較適合以個案訴訟或裁判憲法審查的途徑來救濟，抽象審查終究有其明顯的困境。對於本席而言，本案是在理念與經驗的交錯影響下，對於自由與安全的不斷權衡，並在抽象價值與現實顧慮間反覆辯證。

¹⁹ 美國法有關特殊書信（Special Mail）的相關規定，參 28 CFR §§540.2, 540.12(b) & 540.18-20.

[35] 在思索權衡之後，本席認為：受刑人不是國家的奴隸，也不因犯罪在監拘禁，而當然成為次等公民。如果說有權利，必有救濟。那麼有控制，也必有抗拒。有網路長城，就有翻牆的人民（連習大大都有 VPN！）。有鐵窗的言論管制，就有想破窗而出的玫瑰花。如果將現行法對於受刑人言論的控制模式抽象化，大概就是幾個集權國家透過網路監控人民言論的模式翻版：全面檢查、全面閱讀、全面刪除，哦，Error 404。法院對於如此徹底的全面監控模式，應保持必要的警戒。

附表：多數意見及本席立場之分析對照表

審查標的	限制	憲法權利	審查標準	目的	手段	結論	本席立場
系爭規定一 行刑法 6 (書信)	檢查	§12	寬鬆	正當	有合理關聯	合憲	贊成
	閱讀	§12	寬鬆	正當	部分限制過度	部分違憲	贊成 (補充理由)
	刪除	§ 12+ §11	寬鬆	正當	得刪除， 但須保留 全文影本	合憲性解釋	反對
系爭規定二 細則 82 (定義監獄 紀律)	定義 刪除之 目的	§11	寬鬆	第 1、7 款 違反法律保 留	第 1、7 款違反法律保 留	第 1、7 款違 憲 第 2 款合憲 (未明示)	第 1、7 款 違憲結論： 贊成(實質 違憲) 第 2 款合 憲部分：反 對(實質違 憲)
系爭規定三 細則 81III (投稿)	事前 審查	§11	中度	題意正 確、監獄 信譽：非 重要 監獄紀 律：重要 (監獄秩 序安全之 具體危險)	事前審查 應符合以 下要件： (1)利>弊 (2)限制較 小之替代 手段 (3)其他投 稿機會	題意正確、監 獄信譽之目的： 違憲 監獄紀律之 目的：實質合 憲，但違反法 律保留 事前審查手 段：實質部分 違憲+違反 法律保留	目的全部 違憲、手段 違憲

釋字第 756 號解釋部分不同意見書

陳碧玉大法官提出

本件聲請人因不服法務部矯正署臺北看守所(下稱臺北看守所)以其申請寄出之 16 張名為「個人回憶錄」之信函部分內容，有影響機關聲譽為由，命其修改信函內容後再行提出之處分，提起申訴。法務部矯正署迄未正式針對其申訴作成決定。聲請人向臺北高等行政法院提起「請求確認臺北看守所拒絕其寄出回憶錄之處分為違法」訴訟，該院以聲請人之訴為無理由駁回。聲請人提起上訴。最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決(確定終局判決)以聲請人之訴不符起訴應備要件，行政法院應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款規定，逕以裁定駁回；原審法院雖未予以程序駁回，然因結果並無不同，因予維持原判，駁回聲請人之上訴。

聲請人主張確定終局判決所適用之監獄行刑法第 66 條(下稱系爭規定一)、同法施行細則第 82 條第 1 款、第 2 款及第 7 款(下併稱系爭規定二)，及第 81 條第 3 項(下稱系爭規定三)等規定違憲，聲請解釋。原為一聲請憲法解釋案件；嗣經大法官同意，將聲請案件分為程序與實體二案。其中程序部分併同其他聲請人聲請案，本院另作成釋字第 755 號解釋。實體部分本案為唯一之原因案件。原聲請案既分為二案審理，則是否合乎受理要件，即應就個案分別認定。

誠然，本席對於由聯合國大會 1990 年 12 月 14 日 A/RES/45/111 號決議通過之「受監禁者待遇基本原則」第 5 點規定出發，肯認受刑人受憲法保障之基本人權，不因其為受刑人之身分而被全然否定。並以監獄、看守所是具高度目

的性之矯正機構，司法機關就監獄、看守所為達成維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇，以及避免受刑人涉其他違法行為等監獄行刑目的，所採取之必要管理措施，應予較高之尊重，而僅許受刑人就監獄處分或其他管理措施，於逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，且侵害其受憲法保障之基本權利又非顯屬輕微時，有訴訟救濟權之多數意見(本院釋字第 755 號解釋)，敬表贊同。對基於同一理論基礎，以比例原則、法律保留原則來審查「檢查、閱讀、刪除受刑人發送書信(包括文稿)」之系爭規定，是否違反憲法保障人民之祕密通訊自由與表意自由之本號解釋多數意見，亦能表贊同，然卻因本案欠缺受理要件，而認應不受理。

其理由如下：

一、司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有抵觸憲法之疑義時，始得聲請大法官解釋。其中裁判「所適用」之法令，係指該法令已納入裁判結果的涵攝過程，並據以作成裁判之基礎而言。倘與裁判之結果無關，非裁判之基礎者，縱確定終局裁判曾經敘及，仍非確定終局裁判所適用之法律或命令，自不得據以聲請解釋。¹又裁判是否適用特定法令應以裁

¹ 參照本院釋字第 730 號解釋：「……次查系爭書函係銓敘部就公務人員退休法所為函釋，確定終局判決則依學校教職員退休條例及其施行細則規定為裁判，並非援用系爭書函作為裁判依據，不得據以聲請解釋」。其他不受理議決部分參照 1、中華民國 106 年 2 月 24 日司法院大法官第 1454 次會議議決(會台字第 13304 號)：惟查確定終局判決係根據遺產及贈與稅法第 4 條第 2 項作成，系爭規定並非確定終局判決作為裁判依據之法令，聲請人自不得以之為聲請解釋之客體。2、105 年 12 月 30 日司法院大法官第 1451 次會議議決(會台字第 13255 號)：按司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款所稱確定終局裁判適用法律或命令，係指作為確定

判記載之內容，用法令適用方法檢驗之一項「事實」，而非大法官可不受事實調查結果拘束，逕自決定該裁判應適用之法令。²

二、最高行政法院於確定終局判決所持見解全文如下：本院按：

(一)法務部組織法第 2 條規定：「本部掌理下列事項：…十、所屬機關（構）辦理犯罪調查、行政執行、廉政、矯正、刑事偵查、實行公訴與刑事執行之指導及監督…」；法務部矯正署組織法第 1 條、第 2 條依序規定：「法務部為規劃矯正政策並指揮、監督全國矯正機關（構）（以下簡稱矯正機關）執行矯正事務，特設矯正署（以下簡稱本署）。」、「本署掌理事項如下：…三、矯正機關收容人教化、性行考核、輔導、教導、教務、訓導、社會工作、累進處遇、假釋、撤銷假釋之規劃、指導及監督事項。…」；監獄行刑法第 6 條、第 66 條依序規定：「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。」

終局裁判基礎之法律或命令而言；倘與裁判之結果無關，非裁判之基礎者，縱確定終局裁判曾經敘及，仍非確定終局裁判所適用之法律或命令，自不得據以聲請解釋。3、105 年 11 月 11 日司法院大法官第 1448 次會議議決（會台字第 13091 號）：系爭規定一及系爭解釋一未為確定終局判決所適用，且系爭規定二、系爭規定三及系爭解釋二雖為確定終局判決所記載，但非確定終局判決所為裁判基礎之規定，自不得以之為聲請解釋及補充解釋之客體。4、105 年 7 月 29 日司法院大法官會議第 1444 次會議議決（會台字第 13024 號）：惟查，確定終局裁定二係以聲請人就確定終局裁定一聲請再審，未具體表明再審理由，其再審聲請不合法，予以駁回，非以系爭規定為裁定論斷基礎，未適用系爭規定，自不得執之聲請解釋。5、同次會議議決（會台字第 13053 號）：惟查，確定終局裁定係以聲請人未具體指摘原裁定如何不當或違法，抗告無理由予以駁回，非以系爭規定為裁定論斷基礎，未適用系爭規定，自不得執之聲請解釋。

² 徐璧湖，司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定「所適用」之研析，月旦法學雜誌，第 222 期，2013 年 11 月，頁 142。

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。第一項受刑人之申訴，得於視察人員蒞監獄時逕向提出。」、「發受書信，由監獄長官檢閱之。如認為有妨害監獄紀律之虞，受刑人發信者，得述明理由，令其刪除後再行發出；受刑人受信者，得述明理由，逕予刪除再行收受」；監獄行刑法施行細則第5條第1項、第81條第3項依序規定：「受刑人不服監獄處分之申訴事件，依左列規定處理之：一、受刑人不服監獄之處分，應於處分後十日內個別以言詞或書面提出申訴，其以言詞申訴者，由監獄主管人員將申訴事實詳記於申訴簿，以文書申訴者，應敘明姓名、罪名、刑期、原處分事實及日期，不服處分之理由、簽名、蓋章或按指印，並記明申訴之年月日。…三、原處分監獄典獄長對於受刑人之申訴認有理由者，應撤銷原處分，另為適當之處理。認為無理由者，應即轉報監督機關。四、監督機關對於受刑人之申訴認為有理由者，得命停止、撤銷或變更原處分，無理由者應告知之。五、視察人員接受申訴事件，得為必要之調查，並應將調查結果報告監督機關處理。調查時除視察人員認為必要者外，監獄人員不得在場。…七、監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定。」、「受刑人撰寫之文稿，如題意正確且無礙監獄紀律及信譽者，得准投寄報章雜誌」；行政程序法第3條第3項第4款規定：「下列事項，不適用本法之程序規定：…四、犯罪矯正機關或其他收容處所為達成收容目的所為之行為。」

(二)按刑法對於刑罰之具體執行方法並未規定，而係由刑事訴訟法與監獄行刑法加以規範，監獄依監獄行刑法對於受刑人通訊與言論自由所為管制措施，就剝奪人身自由或生命權之刑罰而言，乃執行法律因其人身自由或生命權受限制而連帶課予之其他自由限制，連同執行死刑前之剝奪人身自由，均屬國家基於刑罰權之刑事執行之一環，其目的在實現已經訴訟終結且確定的刑罰判決內容，並未創設新的規制效果，自非行政程序法所規範之行政處分，受刑人不得循一般行政救濟程序提起訴願及行政訴訟。故前揭監獄行刑法第 6 條及其施行細則第 5 條明文規定受刑人不服監獄之處分時，僅得向典獄長或視察人員提出「申訴」，並規定刑事執行監督機關對於受刑人申訴事件有最後之決定權（法務部係最終監督機關），於該處分符合刑罰執行性質及實現刑罰內容而不能提起行政爭訟之範圍內，尚難謂有違於憲法第 16 條規定保障人民訴訟權之意旨，仍應加以適用。此與司法院釋字第 653 號解釋理由所示：……，係以尚未判決罪刑確定之在押被告為解釋基礎之情形，尚有不同，自難援引該號解釋意旨，謂受刑人不服監獄所為執行刑罰的相關處分，均得向法院提起訴訟請求救濟。何況有關刑罰執行方法的爭議事件與刑事訴訟法具有關連性，其爭議之救濟途徑未必應循行政訴訟程序，此觀該號解釋意旨自明。

(三)本件上訴人（按即聲請人；受死刑判決，經最高法院於 100 年 7 月 28 日以 100 年度台上字第 4177 號判決駁回上訴確定）於 100 年 12 月 2 日向被上訴人（按即法務

部矯正署臺北看守所)申請寄出 16 張名為「個人回憶錄」之信函予友人，經被上訴人檢視信函部分內容，認有影響機關聲譽，於 100 年 12 月 14 日請上訴人修改信函內容後再行提出；上訴人不服，爰於 100 年 12 月 26 日向被上訴人提出申訴書，請求法務部矯正署准予寄出該信函；雖經被上訴人於 101 年 1 月 12 日召開收容人申訴案件處理小組評議會議，評議決定：請上訴人再行檢視信函內容並予修正後提出，被上訴人自當重行審查辦理，並以 101 年 1 月 19 日北所戒字第 1010800107 號書函將前開評議決定通知上訴人後，遲至同年 3 月 20 日始將此申訴案函報法務部矯正署處理，而該署於接獲上訴人回覆稱系爭「個人回憶錄」信函已經自行撕毀等語後，亦迄未正式針對其申訴作成決定，但上開被上訴人依監獄行刑法對於受刑人發出書信之管制措施，對上訴人而言，乃執行法律因其生命權受限制而連帶課予之其他自由限制，連同其人身自由亦被剝奪，均屬國家基於刑罰權之刑事執行之一環，並未創設新的規制效果，自非行政程序法所規範之行政處分，揆諸前揭規定及說明，上訴人僅得向最終監督機關法務部申訴或陳情，尚不得提起行政訴訟，請求撤銷該管制措施，或請求被上訴人作成無條件准許其發信之處分，或依行政訴訟法第 6 條第 1 項後段規定提起所謂「確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟」。故本件上訴人請求確認被上訴人於 100 年 12 月 14 日拒絕其寄出回憶錄之處分為違法訴訟，乃不備起訴要件，行政法院本應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10

款規定，逕以裁定駁回。原判決認被上訴人 100 年 12 月 14 日拒絕上訴人寄出回憶錄之處分為行政處分，從實體認定該處分並未違法，而以判決駁回上訴人之訴，雖與本院前開論述不符，但其結論尚無不合，仍應予維持。

三、準此，確定終局裁判係依據上開 2(一)規定及 2(二)之首開說明，認臺北看守所依監獄行刑法對於受刑人發出書信之管制措施，屬國家基於刑罰權之刑事執行之一環，並未創設新的規制效果，自「非行政程序法所規範之『行政處分』」，聲請人對管制措施若有不服，僅得向最終監督機關法務部申訴或陳情，不得提起行政訴訟，請求撤銷該管制措施，或請求臺北看守所作成無條件准許其發信之處分，或依行政訴訟法第 6 條第 1 項後段規定提起所謂「確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟」。行政法院對系爭個案無審判權，聲請人提起本案訴訟，欠缺起訴必備要件，應依行政程序法第 107 條第 1 項第 10 款規定，逕予裁定為程序駁回。

對於列於上開 2(一)之監獄行刑法第 66 條(即系爭規定一)以及同法施行細則第 81 條第 3 項(即系爭規定三)規定之實體內容，是否有違反憲法保障受刑人祕密通訊自由與表意自由等疑義，則因其無權審理，而未置一詞，此二規定非確定終局裁判判決基礎(無審判權、起訴要件不備)所適用之法律，至為明確。監獄行刑法施行細則第 82 條第 1 款、第 2 款及第 7 款(即系爭規定二)，

未列於上開 2(一)所示規定中，亦非確定終局判決基礎所「適用」之法令，均不得為本案違憲審查之客體。

四、確定終局判決以監獄就受刑人之發受書信、文稿之管制措施，非行政處分為由，不許受刑人經由行政訴訟程序請求救濟，所持見解是否有當，為另一問題(本院釋字第 755 號解釋參照)，然不能因此使非確定終局判決裁判基礎之系爭規定因此成為審查之客體。多數意見以系爭規定一、三為確定終局判決「所引用並予論述」，即認係該判決所適用之法令之論據，並作成本號解釋，自難贊同。本號解釋，違反程序不合，實體不論之訴訟法基本原則。

綜上，確定終局判決所引用且加以論述之法令，未必即是該判決基礎所適用之法令。大法官們於相關案件，屢有爭論，不斷的提出意見書。如何展現司法程序之客觀公正性、可預期性，已是討論提出可行之判斷基準之時候了。

釋字第 756 號解釋部分不同意見書

詹森林大法官提出

本號解釋旨在審查監獄行刑法第 66 條（系爭規定一）、同法施行細則第 82 條第 1、2、7 款（系爭規定二）及第 81 條（系爭規定三）等限制受刑人發受書信及投稿報章雜誌之規定，是否符合憲法保障人民基本權利之意旨。質言之，在受刑人因服刑致人身自由當然受限制之期間，國家於如何範圍內，得限制受刑人之秘密通訊自由與言論及表現自由。

多數意見認為，系爭規定一關於許監獄長官「檢查受刑人發受之書信」部分，並不當然影響通訊內容之秘密性，符合憲法第 23 條比例原則；惟關於許監獄長官「閱讀受刑人發受書信部分」，對受刑人及其收發信件相對人之秘密通訊自由，造成過度之限制，不符憲法第 23 條規定之比例原則，有違憲法保障秘密通訊自由之意旨。本號解釋前述看法，本席敬表贊同。

然而，多數意見認為，系爭規定一關於許監獄長官「刪除受刑人發受之書信」部分，係為維護監獄紀律，規範目的尚屬正當，如為維護監獄紀律所必要，得刪除受刑人發受之書信內容，僅須保留書信全文影本，俟受刑人出獄時發還，即屬符合比例原則之要求；於此範圍內，即屬無違憲法保障秘密通訊及表現自由之意旨。本號解釋上開見解，本席礙難支持。

此外，本號解釋就系爭規定二之審查，只見關於第 1 款及第 7 款之論述，卻不見針對第 2 款之說明，有欠周詳，本

席認為尚有不妥。

至於系爭規定三，多數意見認其非屬執行法律之細節性、技術性事項，未以法律或法律具體明確授權之命令定之，違反法律保留原則，本席對此結論敬表贊同。然關於限制受刑人投稿部分，是否如多數意見所述，在可能產生具體危險之情況下，禁止受刑人投稿報章雜誌，得為適當之管制措施，而有助於達成維護監獄秩序及安全之目的，本席對此有所保留。

爰就本號解釋提出部分不同意見書。

壹、刪除受刑人發受書信之內容文字，效果形同沒收人民之言論，手段極為嚴重，侵害受刑人及其收發書信相對人之秘密通訊自由及表現自由甚鉅，為過度之限制，違反憲法保障秘密通訊及表現自由之意旨

一、系爭規定一對受刑人基本權限制之態樣

系爭規定一對受刑人基本權之限制，可區分為「檢查書信」、「閱讀書信」及「刪除書信內容」三種態樣。

關於「檢查」及「閱讀」受刑人發受之書信所造成之限制，多數意見以「是否影響通信內容之秘密性」，區分兩種不同輕重程度之侵害手段，並認為：

1. 檢查書信部分「旨在使監獄長官知悉書信（含包裹）之內容物，……，並不當然影響通訊內容之秘密性，如所採取之檢查手段與目的之達成間，具有合理關聯，……即未逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 12 條保障之秘密通訊自由之意旨尚無違背。」（參見理由書第 6

段)

2. 閱讀書信部分「涉及通訊內容之秘密性，屬憲法保障秘密通訊自由之核心內容。倘係為達成監獄行刑之目的，其規範目的尚屬正當。然未區分書信種類……，亦未斟酌個案情形……，一概認為有妨害監獄行刑之目的，而許監獄長官閱讀書信之內容，顯已對受刑人及其收發書信之相對人之秘密通訊自由，造成過度之限制。於此範圍內，與憲法第 23 條比例原則之意旨不符，有違憲法保障秘密通訊自由之意旨。」(參見理由書第 7 段)

至於「刪除」受刑人發受之書信所造成之限制，多數意見一方面雖言及刪除書信內容「除限制發受書信之受刑人及其收發書信之相對人之秘密通訊自由外，亦限制其表現自由」，他方面卻認為系爭規定一許監獄長官刪除受刑人發受之書信，「係為維護監獄紀律，其規範目的尚屬正當。惟刪除之內容，應以維護監獄紀律所必要者為限，並應保留書信全文影本，俟受刑人出獄時發還之，以符比例原則之要求。於此範圍內，與憲法保障秘密通訊及表現自由之意旨尚屬無違。」(參見理由書第 8 段)

二、「刪除」受刑人發受書信之內容，不僅剝奪受刑人與信件收發相對人間之秘密通訊自由，且限制其言論自由，與「檢查」及「閱讀」受刑人發受書信相較，應受更高審查要求；多數意見反其道而行，有待商榷

首應強調者，對書信往來所蘊含之秘密通訊自由而言，「刪除」所造成之侵害，與「檢查」及「閱讀」相較，顯屬更為嚴重。蓋「檢查」與「閱讀」，均不致影響書信內容。惟

「刪除」受刑人發、受書信之內容，不論令其刪除後始許發出，或逕予刪除後才准其收受，皆無可避免地破壞書信原來內容之完整性，而嚴重干擾受刑人及其書信相對人之秘密通訊內容。對此種嚴重之限制，當然應予以較「檢查」及「閱讀」書信更為嚴格之審查要求。

然而，對於系爭規定一之「閱讀書信」部分，多數意見已認為該規定未區分情況一律閱讀，而屬違憲；但對於系爭規定一之「刪除書信內容」部分，多數意見卻採合憲性解釋之方式，認為在「維護監獄紀律所必要」及「應保留書信全文影本，俟受刑人出獄時發還」之範圍內，並未違憲。申言之，對於侵害人民通訊自由情節較為輕微之「閱讀書信」，多數意見尚且認為系爭規定一有違憲情事；對於侵害情節嚴重甚多之「刪除書信內容」，多數意見卻容忍該規定得為合憲。此二結論，輕重失衡，不言可喻。

三、「刪除」受刑人發受書信之內容，無異沒收人民言論，嚴重侵害人民基本權利，且不能達成維護監獄紀律之目的

多數意見以「維護監獄紀律所必要」及「應保留書信全文影本，俟受刑人出獄時發還」，作為符合比例原則之要求，其力求兼顧「維護監獄紀律」與「保障秘密通訊自由」，用心良苦，固堪感佩。

惟本席認為，「保留影本，俟出獄時發還」，於受刑人發信之情形，並未減輕對受刑人表現自由之侵害程度；於受刑人受信之情形，亦未減緩對發信相對人沒收言論之效果。尤應指出者，「維護監獄紀律」之概念過於抽象，且刪除受刑人發受書信內容，為何足以達成維護監獄紀律之目的，更屬難

以理解。試舉例說明如下：

與監獄紀律有關，且屬最嚴重之情形，莫過於監獄暴動、越獄及劫獄。惟縱使受刑人發信給其最近親屬或家屬¹，表示其將於監獄內暴動或越獄，或受刑人最近親屬及家屬去信受刑人，慫恿受刑人暴動或越獄，或告知將協助受刑人暴動、越獄或劫獄，但監獄長官在閱讀此類信件後，既已知悉，即應且可採取預防措施，甚至逕行警告受刑人或來信之最近親屬、家屬，以防止受刑人或/及來信人之不法行為得逞。在此之外，為何仍須刪除書信內容，始能避免暴動、越獄或劫獄，俾維護監獄紀律²？況且，受刑人或/及其最近親屬、家屬，若確實決心暴動、越獄，或（配合）劫獄，則藉由刪除與該暴動、越獄或劫獄相關之書信內容，又豈能防範該暴動、越獄或劫獄，以達「維護監獄紀律」之目的？

再如，受刑人去信最近親屬或家屬，表示將於監獄內輕生，或受刑人之來信內容為其最近親屬或家屬死亡、重傷，或其他足至嚴重影響受刑人在監獄內日常生活之情事，容或亦與監獄紀律有關，但刪除該去信或來信此部分之內容，又能如何防範受刑人輕生³，或使受刑人正常持續日常生活⁴？

¹ 監獄行刑法第 62 條規定：「受刑人之接見及發受書信，以最近親屬及家屬為限。但有特別理由時，得許其與其他之人接見及發受書信。」

² 監獄長官發現來信含有慫恿受刑人暴動、越獄或告知將協助受刑人暴動、越獄或劫獄內容，如認為業已構成犯罪，可逕行告發。縱使基於「維護監獄紀律」，將來信退回即可，何有必要刪除該內容後，再交予受刑人？

³ 本席認為，監獄長官因閱覽受刑人去信而得知其有輕生念頭時，不僅不得刪除該去信內容，反而除應立即安撫該受刑人及瞭解是否肇因監獄管理疏漏外，視其情形，若有必要，更應積極聯絡其最近親屬及家屬，以配合安撫受刑人。

⁴ 發給受刑人之信件內容，如記載任何足以影響其日常生活之情事，則即使監獄長官影印該部分內容後刪除之，再交予受刑人收受，受刑人仍不免質疑被刪除之內容為何，而影響其正常服刑。況且，受刑人享有接見待遇時，依舊可能於受接見時，被告知該情事。準此，刪除信件內容，能否有助監獄紀律之維護，實屬可疑。

比較法上，德國自由刑及自由剝奪保安處分執行法（Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung/StVollzG），第 28 條明定受刑人所得往來書信之相對人⁵，第 29 條明定受刑人往來書信是否受檢查之情形⁶，第 31 條則為監所長官（Anstaltsleiter）扣留監所人犯書信（Anhalten von Schreiben des Gefangenen）之規定。第 31 條第 1 項明定監所長官得扣留監所人犯書信之事由⁷，同條第 2 項規定：「發出之信件含有不正確之陳述者，如受刑人堅持送出，得予附加另一信件。」，第 3 項規定：「信件經扣留者，應通知受刑人。經扣留之信件應退回寄信人；不能退回或退回因特殊理由不適當者，由監所保管之。」由是可見，該法雖賦與監所長官得檢查、閱讀及扣留受刑人往來書信之權力，但監獄長官於閱讀受刑人往來書信後，即使發現該書信內容對監所安全或秩序有受危害之虞（第 31 條第 1 項第 1 款），仍不得刪除之。

總之，以侵害之態樣而言，刪除受刑人發受書信之內容，不僅侵害受刑人與其信件相對人間之秘密通訊自由，而且形同沒收人民之言論，侵害受刑人及其收發書信相對人之表現

⁵ 依本條規定，受刑人得往來信件之相對人，原則上不受限（第 1 項）。但相對人之特定書信往來，有危害監所安全與秩序之慮（第 2 項第 1 款），或非受刑人“刑法”含義之親屬，如其通信對受刑人或其服刑有危害之虞（第 2 項第 2 款），監所長官得禁止受刑人與該特定人員之通信。

⁶ 依本條規定，受刑人與其辯護人之書信往來（第 1 項），及受刑人對聯邦民意機構、邦民意機構、聯邦或邦民意機構之議員、歐洲議會及其議員，歐洲人權法院，歐洲人權委員會，歐洲防止酷刑及不人道或有辱人格待遇或處罰委員會、聯邦及邦資訊保護保護官員所發出之書信（第 2 項），監所不得予以檢查。至於受刑人與其他人之往來信件，基於監所處置及監所安全或秩序之必要，得檢查之（第 3 項）。

⁷ 第 1 款「對行刑目的或監所安全及秩序，有危害之虞」、第 2 款「如知悉書信內容而仍予轉交（揭露），有使刑事或行政罰鍰之構成要件實現之虞」、第 3 款「書信含有對監所狀況重大不正確或嚴重扭曲之陳述」、第 4 款「書信含有重大侮辱內容」、第 5 款「書信可能危害其他受刑人適應（監所生活）」、第 6 款「書信以暗語、無法閱讀或無法理解方式撰寫，或無急迫理由而以外國文字撰寫」。

自由。本席堅信，縱使基於維護監獄紀律之目的，國家仍無沒收人民言論之權力。況且，依現行規定，受刑人發受書信之對象，原則上僅限於其最近親屬及家屬，在此等限縮之範圍內，於檢查、閱讀書信內容外，另又容許監獄刪除受刑人發受書信內容，實屬過度之限制，牴觸憲法第 11 條、第 12 條所保障之表現及秘密通訊自由。

貳、系爭規定二計有三款（監獄行刑法施行細則第 82 條第 1、2、7 款），多數意見僅審查其中之第 1 款及第 7 款，完全忽略第 2 款規定，恐起爭議

聲請人就監獄行刑法施行細則第 82 條，係聲請本院解釋其全部款次皆屬違憲，此有聲請書在卷可稽。惟本院僅受理其中與聲請人所涉原因案件有關之第 1、2、7 款；其餘款次，則以無關原因案件，而不受理。（參見本號解釋有關不受理及另案處理部分之說明）

按本院既已決定受理該 1、2、7 款之憲法解釋聲請，即應明白宣告各該款次是否違憲。然而，多數意見僅就第 1 款及第 7 款規定，認定有逾越母法授權情事，違反憲法第 23 條之法律保留原則；就第 2 款規定之合憲性審查，卻無隻字片語。

本席認為，法規範一旦列為憲法解釋之客體，大法官即有清楚交代審查結論及其理由之義務。否則，對已列為審查客體之法規範，經大法官解釋後，若未交代該規範係屬合憲或違憲，勢必徒留違憲與否之爭議。本號解釋，於解釋文及理由書，對系爭規定二中第 2 款規定，並未交代任何審查意見，更無經審查後之結論。況且，本號解釋理由書於第 10 段

最末，明白指出「相關機關如認系爭規定一所有妨害監獄紀律之虞尚不足以達成監獄行刑之目的，應修改法律明定之。」但相關機關依該意旨而所應修改者，究竟僅限於經本號解釋明白宣告逾越母法授權之第 1 款及第 7 款規定，抑或應將第 2 款規定，一併納入？此項疑問，純粹肇因於本號解釋既受理第 2 款之釋憲聲請，卻於受理後，在解釋全文中，完全置之不問。就此而言，本席深感不妥。

參、限制受刑人投稿，屬對受刑人言論之事前管制，應採嚴格之審查密度。維護監獄信譽，非屬急迫、重大之公益；至於監獄秩序與安全之戒護，縱屬急迫、重大之公益，但以題意正確且無礙監獄紀律及信譽作為條件，限制受刑人投稿報章雜誌之權利，其手段無助於規範目的之達成，與憲法第 11 條保障表現自由之意旨有違

多數意見認系爭規定三「受刑人撰寫之文稿，如題意正確且無礙監獄紀律及信譽者，得准許投寄報章雜誌。」係對受刑人憲法保障之表現自由之具體限制，而非技術性或細節性次要事項，故監獄行刑法未具體明確授權主管機關訂定命令予以規範，顯已違反憲法第 23 條之法律保留原則（參見理由書第 12 段）。就此，本席敬表贊同。

惟關於系爭規定三之實質審查，多數意見雖言及「人民之表現自由涉及人性尊嚴、個人主體性及人格發展之完整，為憲法保障之重要自由權利。國家對一般人民言論之事前審查，原則上應為違憲」，隨即卻又認「為達成監獄行刑與管理之目的，監獄對受刑人言論之事前審查，雖非原則上違憲，

然基於事前審查對言論自由之嚴重限制與干擾，其限制之目的仍須為重要公益，且手段與目的間應有實質關聯。」多數意見此等論述，顯係基於監獄行刑與管理之目的，降低本號解釋對言論事前審查之審查標準。就此部分，本席礙難贊同。

人民之表現自由涉及人性尊嚴、個人主體性及人格發展之完整，此種與思想、心靈層面高度關聯之基本權利，倘對其為事前審查，無異形同對人民思想之管制或箝制。多數意見並未說明何以「為達成監獄行刑與管理之目的」，得為降低審查標準之理由，從而不免使人起因身分烙印而有不同對待之疑竇。本席認為，對受刑人之言論事前管制，縱係出於維護監獄秩序與安全戒護等正當目的，仍不得即據此降低其審查標準。本院既已於釋字第 744 號解釋揭示事前言論管制原則上應為違憲之態度，即不應僅因其管制對象為受刑人而有所改變。

誠如多數意見所言，監獄信譽尚難謂係重要公益。然縱使在多數意見之脈絡下，認為監獄秩序與安全之戒護乃重要公益，本席亦不認為，以受刑人投稿報章雜誌權利之手段，有助於上開目的之達成。詳言之，無論以題意正確或無礙監獄紀律及信譽作為條件，限制受刑人投稿報章雜誌之權利，殊難想像其與維護監獄秩序與安全間之關聯。國家刑事矯治制度之運作，目的在使受刑人悔改向上、適於社會生活。本席認為系爭規定三對受刑人所為之事前言論審查，其手段無助於上述目的之達成，侵害過鉅，與憲法第 11 條保障表現自由之意旨不符。

本院於釋字第 653 號解釋中稱：「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」⁸目的即在破除特別權力關係此項「落伍」之概念⁹。然而，在不同的特別權力關係領域中，受刑人應屬當前亟待檢討改進之一環，其與國家之間的關係，多半仍禁錮於服從與管理之思維中，社會對於監獄的想像，亦仍出於「應報」之思維。如謂受刑人之人性尊嚴及其他應有之基本權利，不免遭以維持監獄紀律、保障監獄安全為由，而被犧牲，應非妄語。

對於受刑人，國家在其服刑期間中，於如何範圍內，得因其人身自由已受限制，從而亦得限制受刑人之其他基本權利，確實是非常艱難之問題。惟無論如何，國家加諸受刑人之公權力措施，不僅不得逾越監獄行刑法第 1 條所標示「徒刑、拘役之執行，以使受刑人改悔向上，適於社會生活為目的」之立法宗旨，亦不許僅因其為「受刑人」之身分，即減少對其基本權利之尊重。事涉受刑人之人性尊嚴時，除與受刑人之服刑有不可分離之關聯者外，尤應如此。大法官作為「基本權利之守護者」，更應從憲法價值觀點，扮演中立公正之審查者角色。

德國聯邦憲法法院早於 1972 年 3 月 14 日之「受刑人判

⁸ 本院釋字第 653 號解釋，宣告羈押法第 6 條及同法施行細則第 14 條第 1 項規定，不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之部分，與憲法保障人民訴訟權之意旨有違。此項結論固值贊同，惟其理由訴諸：「……，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」，尚可商榷。受羈押之被告，如超越羈所必要之範圍，致其基本權利受公權力侵害時，憲法應即發揮保障功能，並非基於無罪推定，而係基於受羈押被告，並未因羈押而喪失「人民」之身分。因此，受羈押之被告，雖被推定無罪，但基於羈押之必要，仍當然得限制其憲法第 10 條之居住及遷徙、及憲法第 22 條之與配偶及親屬同居自由；反之，受羈押被告之宗教自由，乃基於其為「人」所享有之基本權，故除因人身自由受限制，導致不得主張上教堂或在特定地點膜拜外，其宗教自由，仍受憲法保障，而得讀聖經、可蘭經、佛經。此與「無罪推定」，並不相關；即使已經法院確定裁判證明有罪，仍享有憲法保障之宗教自由及其他基本權利。

⁹ 參見許宗力大法官就該號解釋提出之協同意見書第 7 頁。

決」即宣示 4 項有關受刑人基本權利之要旨¹⁰。回首我國，大法官遲至 2011 年 10 月 21 日，始有機會透過釋字 691 號解釋，肯定憲法對受刑人之訴訟權保障。本號解釋對於受刑人於服刑過程中所受之憲法上其他基本權保障，固然有所貢獻，仍有許多值得檢討之處。兩相對照對特別權力關係之除魅，實不免有時間錯差之感慨。

¹⁰ BVerfGE 33,1- Strafgefangene. 此 4 項有關受刑人基本權利之要旨分別為：

- (1) 即使是受刑人之基本權利，亦僅得以法律或基於法律限制之。(Auch die Grundrechte von Strafgefangenen können nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden.)
- (2) 然而，無法律依據而對受刑人基本權利所為之干預，於一段過渡期間內，應予忍受。(Eingriffe in die Grundrechte von Strafgefangenen, die keine gesetzliche Grundlage haben, müssen jedoch für eine gewisse Übergangsfrist hingenommen werden.)
- (3) 對受刑人基本權利之限制，僅於為達到基本法價值體系涵蓋之社會目的，所不可欠缺者，始得為之。(Eine Einschränkung der Grundrechte des Strafgefangenen kommt nur in Betracht, wenn sie zur Erreichung eines von der Wertordnung des Grundgesetzes gedeckten gemeinschaftsbezogenen Zweckes unerlässlich ist.)
- (4) 界定兼顧受刑人之思想自由及刑罰有秩序且有意義之執行，將是刑事執行法之任務。(Es wird Aufgabe eines Strafvollzugsgesetzes sein, eine Grenze zu ziehen, die sowohl der Meinungsfreiheit des Gefangenen wie den unabdingbaren Erfordernissen eines geordneten und sinnvollen Strafvollzuges angemessen Rechnung trägt.)

編輯發行：總統府第二局

地 址：台北市重慶南路 1 段 122 號

電 話：(02) 23206254

印 刷：九茹印刷有限公司

本報每週三發行（另於非公報發行日公布法律時增刊）

定 價：每份新臺幣 35 元

半年新臺幣 936 元

全年新臺幣 1872 元

國內郵寄資費內含(零購、掛號及國外郵資外加)

郵政劃撥儲金帳號：18796835

戶 名：總統府第二局

零售請洽總統府第二局或政府出版品展售門市

國家書店松江門市 /104 台北市中山區松江路 209 號 1 樓 / (02) 25180207

五南文化廣場台中總店 /400 台中市 中區 中山路 6 號 / (04) 22260330

ISSN 1560-3792



9 771560 379004



00035

中 華 郵 政
台北誌字第 861 號
執照登記為雜誌交寄

GPN：

2000100002