

司法院釋字第七五六號解釋

【受刑人秘密通訊與表現自由案】

中華民國 106 年年 12 月 1 日

院台大二字第 1060031846 號

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

聲請人邱和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前列「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 蔡炯燉 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

（吳陳鑾大法官迴避審理本案）

部分協同意見書

蔡炯燉大法官 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。

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。

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：

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牴觸憲法第 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

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。

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牴觸憲法第 23 條法律保留之效果，而符合上開合憲性解釋之觀點。

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

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。

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，

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

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。

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）

規範於「自由刑及拘束人身自由保安處分之執行法」(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

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.

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。

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

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**粗體斜體**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、

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））。

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，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 Procunier 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。

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

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。

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)。

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

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。
- 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。

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，

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).

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

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.

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.

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

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 abzusenden 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。

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。

定參照)¹⁵。以上可見，各國對於書信發受之權利性質及其限制，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 Gewaltverhältnisse），現則認為其法律關係仍特別受到一定程度之限縮¹⁸，

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）

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

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

（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.

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.

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

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

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。

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。

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。）

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。

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

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。

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。

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，

³ 棟居快行著，憲法學の可能性，信山社，2012年，頁243-249。

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

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。

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。

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。

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

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。

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。……」

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。

⁵ 參見確定終局判決理由二、三、四及五。

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，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。

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

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。

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。

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

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。

「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，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

³ 本院釋字第445號、第737號、第747號解釋參照。

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范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。

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

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。

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

⁵ 德國自由刑及自由剝奪保安處分之執行法第 31 條參照。

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。

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

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。

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。

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

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訟。」（**粗體**為本文所加）

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

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。

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!

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

[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

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。

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、

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。

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，

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。

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

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），《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）。

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，而應審辨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

¹⁵ 參前註14及其相關本文說明。

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（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。

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。

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：就算承認監獄有事先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。

[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

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？

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）、

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.

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。

[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

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

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

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。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。

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

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？

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？

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

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。

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虞（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

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，抵觸憲法第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

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」。

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

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

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

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。

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.)

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。

（相關聲請書及裁判請上司法院大法官網站連結「大法官解釋」閱覽，網址：<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt>）

-
- （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.）