

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。