

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「監獄秩序及安全」。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