

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.)