臺灣高等法院花蓮分院民事判決

109年度上國易字第3號

上　訴　人
即被上訴人　謝清彥
訴訟代理人　徐瑞晃律師(法扶律師)
被上訴人
即上訴人　　法務部矯正署綠島監獄
法定代理人　戴明瑋
訴訟代理人　卓育佐律師
訴訟代理人　紀朝瓊

上列當事人間請求國家賠償事件，兩造對於中華民國109年6月18日臺灣臺東地方法院108年度國字第10號第一審判決各自敗訴部分提起上訴，本院於110年7月21日言詞辯論終結，判決如下：

主　　文

原判決關於命被上訴人法務部矯正署綠島監獄給付部分，及該部分假執行之宣告，暨訴訟費用之裁判均廢棄。

上開廢棄部分，上訴人謝清彥在第一審之訴駁回。

上訴人謝清彥之上訴及追加之訴均駁回。

第一、二審（含追加之訴）訴訟費用由上訴人謝清彥負擔。

事實及理由

壹、程序部分：

一、按依國家賠償法請求損害賠償時，應先以書面向賠償義務機關請求之；賠償義務機關對於前項請求，應即與請求權人協議；賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起逾30日不開始協議，或自開始協議之日起逾60日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴，國家賠償法第10條第1項、第2項前段、第11條第1項分別定有明文。查本件上訴人即被上訴人謝清彥（下稱上訴人）於起訴前之民國108年5月16日向被上訴人即上訴人法務部矯正署綠島監獄（下稱被上訴人）提出國家賠償請求，惟因被上訴人拒絕賠償致協議不成立乙節，有被上訴人108年7月4日108年度賠議字第8號拒絕賠償理由書可稽（原審卷第6至7頁），是上訴人起訴前已履行法定

之書面先行協議程序，上訴人提起本件訴訟，自屬合法。

二、按在第二審為訴之變更或追加，非經他造同意，不得為之，但請求之基礎事實同一者、擴張或減縮應受判決事項之聲明者，不在此限，民事訴訟法第446條第1項、第255條第1項第2、3款定有明文。所謂請求之基礎事實同一，係指變更或追加之訴與原訴之原因事實，有其社會事實上之共通性及關聯性，而就原請求所主張之事實及證據資料，於變更或追加之訴得加以利用，且無害於他造當事人程序權之保障，俾符訴訟經濟者始屬之（最高法院109年度台抗字第433號裁定意旨參照）。又所謂擴張或減縮應受判決事項之聲明，係指聲明之擴張或減縮，在形式上雖有訴之變更或追加之外觀，但在實質上均在為訴訟標的法律關係之範圍以內，祇在該範圍內為數量上或實質上之伸縮而已，並不影響被告之防禦或訴訟之終結（最高法院105年度台抗字第275號裁定意旨參照）。查本件上訴人原起訴聲明為被上訴人應給付上訴人新臺幣(下同)60萬元；嗣提起上訴於本院審理中，聲明為：(一)原判決不利於上訴人部分廢棄。(二)被上訴人應再給付59萬7千元。嗣當庭變更上訴聲明為：(一)原判決不利於上訴人部分廢棄。(二)被上訴人應再給付上訴人新台幣（下同）1元，另再於聯合報、中國時報及自由時報於前五頁之範圍內登載四分之一版面的道歉啟事，並且以誠實信用之方法為之等語（原審卷第5頁，本院卷第307至308、310頁）。就再給付金額減縮為1元，另追加聲明登報道歉部分則為原審所無，核屬追加之訴，其追加前後之訴，均係本於原請求之訴訟及證據資料，於審理繼續進行在相當程度範圍內具有共通性及關聯性，得期待於後請求之審理予以利用，請求之基礎事實同一，參諸前揭規定，其減縮聲明及追加之訴自均可准許。

三、查被上訴人法務部矯正署綠島監獄之法定代理人原為莊國勝，於本院審理中變更為戴明瑋，業據其聲明承受訴訟，有民事聲明承受訴訟狀可稽（本院卷第151頁），核上開情事與民事訴訟法第170條、第175條之規定並無不合，應予准許。

貳、實體部分：

一、上訴人於原審起訴主張：緣上訴人於106年9月25日至107年5月30日之監禁期間，被上訴人所屬人員關於政府機關送達上訴人之文書，均命其簽收後即交被上訴人所屬人員閱覽內容並登記在案；然上訴人寄予政府機關之書狀，亦遭命其啟封後交由被上訴人所屬人員登記，復以重要書信紀錄簿冊逐一詳載內容後再寄發，此已違反監獄行刑法施行細則第82條之1及曼德拉規則之相關規定，並嚴重侵害司法院大法官釋字第756號解釋（下稱釋字第756號解釋）所保障之書信隱私秘密。又監獄行刑法施行細則第82條之1（起訴狀誤載為第82條）所謂登記，「發」僅及於對象、「收」僅及於對象與文號，且法定要件為「登記後速為轉送」；復依行政程序法第7條至第10條規定，有多種目的達成方法時，應選擇對人民權益損害最少者，不得失衡，並以誠實信用保護人民正當合理信賴，且就人民有利及不利情形，應併注意，並不得逾越裁量範圍及法規授權目的，是被上訴人上開所為顯非適法。再臺灣桃園地方法院104年度國字第19號業具體敘明監所有遵守曼德拉規則之理由，此為國際最低人權標準；而曼德拉規則第36條復規定「內容不受檢查」，亦即肯認監所無權檢閱受刑人之公文書。惟我國監獄行刑法第62條規定發受書信以最近親屬及家屬為限且每週限1次，同法第66條復規定發受書信由監獄長官檢閱之，由此可知監獄長官檢閱書信限於最近親屬及家屬間書信；且檢閱之目的乃若涉違反監獄紀律之書信依法命受刑人刪除，但依法務部矯正署102年9月13日法矯署安字第10204004330號函釋意旨，受刑人寄予司法、行政機關之公文書即令違反監獄紀律，監所亦無權命受刑人刪除，既無權命刪除，自無檢閱之意義及必要性。況監獄行刑法施行細則第82條之1規定「登記後速為寄發」，並以政府機關作為客體，足見立法設計將上開規定與監獄行刑法第66條規定之家屬作區隔，且受刑人寄發政府機關之文書並不限於1週1次，縱令1日7次亦非法所不許。復依監獄行刑法第

67條規定「書信經閱讀後應保管之」，亦與監獄行刑法施行細則第82條之1文義不符，足見由此區分公、私文書之差異，亦即，倘公文書可檢閱又可刪除，則無「速為轉送」之可能；曼德拉規則第53條亦明定「Prisoners shall have access to,or be allowed to keep in their possession without access by the prison administration,documents relating to their legal proceedings.」，此為矯正機關應備之基本常識。本件被上訴人主張依監獄行刑法第66條及監獄行刑法施行細則第82條之1檢閱並登記書信內容，顯係曲解法令；且被上訴人於登記後交上訴人簽收、復再交回被上訴人「登記」。至於釋字第756號解釋公布後，被上訴人仍可假借登記之名行剽竊受刑人書信隱私秘密，蓋釋字第756號解釋並未宣告監獄行刑法施行細則第82條之1違憲；且依法務部95年3月14日法矯字第09509009061號函僅係說明收容人拒收公文監所應如何留置，但其謂「使其得依自由意旨隨時決定是否開拆」之文義，可知收容人拒收公文都保有書信隱私秘密，遑論未拒收時為相反解釋？基此，被上訴人不法侵害上訴人之隱私秘密每月平均千件，爰請求精神慰撫金新台幣（下同）60萬元等語，並聲明：被上訴人應給付上訴人60萬元。

二、被上訴人於原審抗辯：依109年1月15日修正前監獄行刑法第66條、監獄行刑法施行細則第82條之1規定，其本得檢閱受刑人之書信並就受刑人與司法、行政機關間往來之文書、書狀為登記後速為轉發；故其於釋字第756號解釋作成前，乃至法務部矯正署107年5月1日以法矯署安字第10704002390號函指示各矯正機關自107年6月1日起，就受刑人與政府機關及委任律師之書信，僅得開拆或以適當之方式檢查有無違禁物並注意隱私維護前，其依前揭規定檢閱、登記上訴人與政府機關往來文書尚非法所不許；又監獄行刑法施行細則第82條之1並無「發文僅及於對象」、「收文僅及於對象與文號」之規定，其依修正前監獄行刑法第66條及監獄行刑法施行

細則第82條之1規定，將上訴人與政府機關間文書開拆檢閱並登記後再轉送上訴人或寄發，於法有據；又上訴人所提法務部95年3月14日法矯字第09509009061號函旨在解釋收容人拒收稅捐機關文書時，矯正機關人員應如何留置文書以為送達，與矯正機關人員得否開啟或檢閱政府機關文書無涉；又其固於106年12月5日釋字第756號解釋公布後仍將上訴人寄予政府機關文書影印登記，然此係因釋字第756號解釋甫公布且上級機關亦未即時提供相關函釋，其因反應不及始依過去作法為登記，之後即不再閱覽內容而僅登記狀頭等語，資為抗辯，並聲明：上訴人之訴駁回。

三、原審判決上訴人部分敗訴，上訴人不服提起上訴，其陳述除援引原審之陳述外，於本院補充陳述：

原審依被上訴人提出之收容人重要書信登記簿及書信表所載有關上訴人與公務機關通信部分，認定被上訴人於106年12月5日起至107年5月30日止違法查閱、抄錄其所寄發及收受與政府機關間之書信共計22件云云，然經計算結果應為37件(本院卷第299至300頁)，再依上訴人之書信表可知，自106年至109年間，每月至少有5百件至1千件之書信出入，原審僅認定被上訴人違法閱覽抄錄22件，顯與事實相距懸殊。至被上訴人主張於釋字第756號解釋宣告屆滿2年失其效力之前，監獄行刑法第66條等規定仍合法有效，被上訴人依此規定執行業務，並無任何故意過失之違法，況上訴人有毆打、辱罵被上訴人所屬人員之行為，於獄中表現欠佳，其寄發之信件內容多有不雅、羞辱等情，為達矯正之目的，予以檢閱亦無不合云云，蓋修正前之監獄行刑法第66條故因釋字第756號解釋僅宣告定期失效而為現行有效之法律，然被上訴人仍應依解釋意旨，就上訴人與政府機關間文書之檢查應限於違禁物之檢查而不及於內容之閱覽，始足當之。準此，被上訴人未依解釋意旨慎重執行修正前之監獄行刑法第66條規定，而持續閱覽、影印或抄錄上訴人與政府機關間之文書，自屬不法。再被上訴人如認上訴人之書狀有違法之情形，自得依

監獄行刑法第66條規定命其刪除，而非但未命上訴人刪除，卻又指稱其不合法，顯係矛盾。況檢視書狀之目的係為維護監所之教化目的，但被上訴人怠惰應作為之教化而不作為，反指責上訴人自己怎沒有慢慢變好，豈非天馬行空的癡人說夢。從而，原判決認定被上訴人不法閱覽之件數，顯然不足，且每件賠償金額過低等語。

(一)上訴聲明：

1.原判決不利於上訴人部分廢棄。

2.被上訴人應再給付上訴人1元，另於聯合報、中國時報及自由時報於前五頁之範圍內登載四分之一版面的道歉啟事，並且以誠實信用之方法為之。

(二)答辯聲明：被上訴人之上訴駁回。

四、被上訴人除援引原審之陳述外，併就原審敗訴部分，提起上訴，於本院補充陳述：

釋字第756號解釋宣告監獄行刑法第66條關於檢「閱」之規定定期失效，然於期間內仍為有效之法令；況本件單純將違憲法規作為過渡期間之規範，於期間屆至前，該法規仍屬現行有效之法令外，亦有遵循之必要，矧細繹釋字第756號解釋文內容，係要求監獄行刑法第66條應加區分檢閱情況，非法規本身絕對違憲，自無裁量收縮至零拒絕適用之問題。倘要求執行之行政機關應限縮適用，亦應係在主管行政機關即法務部矯正署107年5月1日以法矯署安字第10704002390號函釋後為限縮依據，於此之前，被上訴人依法所為之檢閱難謂違法。退步言，縱課予被上訴人有依釋字第756號解釋意旨，自行限縮監獄行刑法第66條關於檢「閱」之責，然對上訴人書信之檢閱，亦符合該號解釋應區分情況之誡命。又公務員主觀上欠缺侵權行為之故意或過失，與國家賠償法第2條第2項之要件不符；亦即本件定期失效之法令公務員仍應遵守，於行為時主觀上遵循當時仍有效之法令執行職務，難認有何故意或過失可言。況上訴人曾以相同理由向行政法院提起檢閱行為屬於違法行政處分，於形式上監獄行刑法於109

年7月15日前仍屬有效之法律，既然當時法律有效之情形下，被上訴人依據該法令所為檢閱行為，於法有據，並無侵害上訴人之人權等語置辯。

(一)答辯聲明：上訴駁回。

(二)上訴聲明：

1.原判決不利於被上訴人部分廢棄。

2.上開廢棄部分，上訴人於第一審之訴駁回。

五、本院心證說明如下：

(一)謹按：

1.公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任；公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同，國家賠償法第2條第2項定有明文。又所謂不法，係指違反法律強制禁止之規定而言（最高法院86年度台上字第1815號判決要旨參照）。而國家賠償法第2條第2項所定之國家賠償責任，本質上即為侵權行為損害賠償責任，須行為人因故意過失不法侵害他人權利，亦即行為人須具備歸責性、違法性，並不法行為與損害間有因果關係，始能成立，且主張侵權行為損害賠償請求權之人，對於侵權行為之成立要件應負舉證責任。倘公務員行使公權力所作成之行政處分，係在其行政裁量權之範圍，而無逾越權限或濫用權力之行為，即難指其侵害人民之權利。

2.憲法第171條第1項規定：「法律與憲法牴觸者無效。」、第172條亦規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」從文義觀之，與憲法牴觸之法律和命令應為無效。所謂的無效，在法律概念上應為自始、確定、終局無效。然而在釋憲實務上，大法官陸續發展出許多種無效以外的解釋效力類型，可分有定期失效、立即失效、定期命為修法、直接以解釋代替立法。其中定期失效宣告類型，翁岳生大法官於釋字455號協同意見書中即已指出：「惟宣告法規無效時，若其將使現行法秩序發生紊亂，或對公共利益造成重大影響者，自不宜率

然為之，而有容許其暫時存在之必要，以避免造成法真空狀態，並維持法安定性。」是以當大法官審酌是否為定期失效宣告時，本來就會審酌其他案件之適用情形，因此，當大法官認此法令應繼續有效時，適用法律者即仍應適用該繼續有效之法律。然大法官非不得在解釋文中另為指示，指示應如何適用法律。在大法官於定期失效宣告中，若已指示如何適用時，適用法律者亦應遵守。

3.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；法院、檢察署或行政機關送達受刑人之文書或受刑人寄送法院、檢察署或行政機關之書狀，應予登記後速為轉送或寄發，修正前監獄行刑法第66條及監獄行刑法施行細則第82條之1固分別定有明文。而司法院大法官於106年12月1日公布釋字第756號解釋謂：「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。……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。

」（106年12月1日司法院大法官釋字第756號解釋文參照）。

(二)上訴人主張106年12月1日釋字第756號解釋公布後，其於106年12月5日起至107年5月30日止在被上訴人機關收容期間，被上訴人所屬公務員有違法檢閱、登記其寄發及收受與政府機關間文書等情，然依釋字第756號解釋宣告修正前監獄行刑法第66條關於「閱讀書信」部分規定，既然定期2年失效，於失效前仍為有效之法令，被上訴人所屬公務員於上開期間所為，並無不法，上訴人此部分請求並無理由：

1.查被上訴人曾於106年12月5日將上訴人寄發與政府機關之書狀及陳情文件影印留存於收容人重要書狀登記簿，並於收容人書信表之摘要欄記載內容要旨；復於107年4月2日起至107年5月17日止將政府機關寄發予上訴人之判決、裁定及函文等公文書於收容人書信表之摘要欄記載判決及裁定結果與函文要旨共37件等節，有上訴人收容期間收容人重要書狀登記簿及收容人書信表可證（原審卷第76至81、86至88、167、173、192、194至195、209至210、212至214頁），堪信被上訴人於106年12月1日釋字第756號解釋公布後有閱覽、影印或抄錄上訴人與政府機關間收發文書內容。

2.然根據上開司法院大法官釋字第756號解釋，被上訴人所屬公務員依上開規定「檢閱書信」部分，並無不符；另就「閱讀書信」部分，依上開解釋文第4段所載「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。」，既然釋字第756號解釋並未宣告違憲法律立即失效，而監獄行刑法係於109年1月15日修正公布全文156條並自公布日後6個月即109年7月15日施行，為了避免法律真空造成法秩序突然衝擊甚大，是上開法律在失效前仍為有效法律，既然上訴人主張之上開事實發生時，上開法律仍為有效法律，即難認被上訴人有何不法，顯難認上訴人此

部分之請求為有理由。

3.雖上訴人主張被上訴人所屬公務員仍應依前揭解釋意旨，就上訴人與政府機關間文書之檢查應限於違禁物之檢查而不及於內容之閱覽，始符合司法院大法官釋字第185號解釋意旨及行政機關依法行政之誡命等語，然查本號解釋是單純將違憲之法律作為過渡時期之規範，大法官在解釋文內並無另行預知之情形，於期限屆至前，該法規範仍屬現行有效之法律，執行法律者仍有遵循之必要，何況仔細檢視釋字第756號解釋文之內容，是要求修正前監獄行刑法第66條應依書信種類之不同，區分檢閱之情形，非法規範本身絕對違憲，自無裁量收縮至零拒絕適用之問題，上訴人上開主張難認可採。

(三)上訴人另主張被上訴人所屬公務員於106年12月1日以前不法開拆閱覽並登記其與政府機關文書部分，既係在釋字第756號解釋公布前，被上訴人所屬公務員依當時有效且未經宣告違憲之修正前監獄行刑法第66條及監獄行刑法施行細則第82條之1規定執行檢閱並登記上訴人書信，自屬依法令之行為，亦難認有違法性。

(四)上訴人復主張監獄行刑法施行細則第82條之1規定之「登記」，發信僅及於對象，收信僅及於對象及文號；其於簽收公文後須先交被上訴人「登記」，倘被上訴人託詞可採，即令釋字第756號宣示後，監所受刑人亦永遠不可能有所謂書信隱私秘密云云。然前揭規定並未規範被上訴人就受刑人文書應與登記之內容，則被上訴人於立法機關依據釋字第756號解釋意旨修正公布監獄行刑法，甚至是釋字第756號解釋公布前，基於管理受刑人文書收發之目的，檢閱並登載文書之必要內容即無不法可言。至於被上訴人自106年12月2日後其餘檢查、登記上訴人與政府機關間文書部分，僅係依監獄行刑法第82條之1規定就「收發信別、日期、收發對象、文號及文頭」為登記，部分並註記「檢查該書信違禁物品後該員自行封存」而屬違禁物之檢查，難認被上訴人所屬公務員有何違反釋字第756號解釋意旨不得閱覽文書內容之限制而侵

害上訴人隱私秘密可言，上訴人此部分主張也難認可採。

(五)上訴人就此雖主張依曼德拉規則第53條規定，其與政府機關間文書應有不受檢查之權云云。惟上訴人所述縱係屬實，亦無解於被上訴人所屬公務員於釋字第756號解釋公布前依修正前監獄行刑法第66條、監獄行刑法施行細則第82條之1檢閱上訴人與政府機關間文書，及於106年12月2日以後依釋字第756號解釋及前揭規定檢查、登記上訴人與政府機關間文書均屬依法令行為，而無違反法律強制禁止之規定，上訴人此部分主張亦屬無據。至於上訴人在原審所提法務部95年3月14日法矯字第09509009061號函則僅係在解釋收容人拒絕收受文書時，監獄人員應如何留置文書以為送達，非在解釋監獄人員可否開啟或檢閱文書，上訴人執此主張被上訴人所屬公務員不法侵害其權利亦無足採。

(六)綜上所述，上訴人主張被上訴人所屬公務員於上開期間含釋字第756號106年12月1日解釋公布後自106年12月5日起至107年5月30日止違法查閱、抄錄、登記其所寄發及收受與政府機關間之書信，而故意或過失侵害其通信秘密權等權利之情事，依國家賠償法之規定，請求被上訴人給付上訴人3千元，並提起上訴請求再給付1元，另追加再於聯合報、中國時報及自由時報於前五頁之範圍內登載四分之一版面的道歉啟事等，顯無理由，不應准許。原審判命被上訴人給付上訴人3,000元，尚有未合，法務部矯正署綠島監獄上訴意旨指摘原判決此部分不當，求予廢棄改判，為有理由，爰由本院將原判決此部分廢棄，並改判如主文第2項所示。另上訴人仍執陳詞，就其上訴部分，指摘原判決判其敗訴為不當，求予廢棄改判，並於本院減縮請求再給付1元及追加請求登報道歉，皆無理由，均應予駁回。

六、本件事證已臻明確，上訴人當庭聲請調查證人謝平東，已無必要，至於兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據，經審酌後認均與判決結果不生影響，爰不逐一論述。

據上論結，本件法務部矯正署綠島監獄之上訴為有理由，謝清彥

之上訴及追加之訴均無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　10　　日

民事庭審判長法　官　張健河

法　官　林慧英

法　官　李水源

以上正本係照原本作成。

被上訴人法務部矯正署綠島監獄不得上訴。

上訴人謝清彥就非財產權（即登報道歉）部分得上訴，其餘部分不得上訴。

如不服本判決，應於收受送達後二十日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後二十日內向本院補提理由書狀（均須按他造當事人之人數附繕本）。

上訴時應提出委任律師或具有律師資格之人之委任狀；委任有律師資格者，另應附具律師資格證書及釋明委任人與受任人有民事訴訟法第四百六十六條之一第一項但書或第二項所定關係之釋明文書影本。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　10　　日

書記官　徐文彬

附　註：

民事訴訟法第466條之1（第1項、第2項）：

對於第二審判決上訴，上訴人應委任律師為訴訟代理人。但上訴人或其法定代理人具有律師資格者，不在此限。

上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親，或上訴人為法人、中央或地方機關時，其所屬專任人員具有律師資格並經法院認為適當者，亦得為第三審訴訟代理人。