

兒童及少年安置是否為憲法第八條的逮捕、拘禁

一、前言

二、研究憲法第八條

(一)憲法第八條的內涵

(二)憲法第八條的適用範圍

(三)兒少安置是否涉及憲法第八條

三、認為兒少安置不屬於逮捕、拘禁的兩個挑戰

(一)論證兒少安置屬於逮捕、拘禁

(二)挑戰一：兒少安置具有照護性質

(三)挑戰二：兒少安置並未完全限制兒少自由

四、結論

一、前言

兒童及少年安置（下稱兒少安置），是未成年人面臨特殊情況，例如無家可歸或遭受家庭暴力，國家有義務保護他們，設置安置機構，讓兒少不再流離失所。憲法第 156 條揭示，國家為奠定民族生存發展之基礎，應實施兒童福利政策。司法院釋字第 664 號解釋：「為保護兒童及少年的身心健康及人格健全成長，國家負有特別保護之義務。」正基於此，我國最早於 1973 年兒童福利法，即有福利機構的規範。運作至今，則有兒童及少年福利與權益保障法（下稱兒少法）第 75 條，及衍生安置機構設置標準、評鑑及獎勵辦法等規定。

可是，兒少安置，似乎沒有完美達成保護兒少的使命。2022 年 5 月 26 日，聯合報報導一名遭家暴少女，自行通報後被社會局緊急安置，卻趁前往醫院體檢途中，不惜逃離安置機構事件（下稱少女 A）：

少女不滿批評，安置中心牆上寫滿被收容人想回家，諸如此類這些話，社工僅解釋是崩潰時寫下，名為安置中心卻讓精神崩潰、被當犯人對待、門永遠被鎖、手機被沒收、不能聯繫只能寫信，房內也沒有時間根本也不知幾點，「為什麼受害者是我們，被關也是我們，社會局是這樣對待家暴受害者嗎？」¹

少女 A 逃離安置機構，哭訴種種不當對待，還拍下桌子上其他孩子寫滿想回家的資料照片。無獨有偶，2021 年，高雄 3 名少女逃離安置機構²；2020 年屏東 2 名少女逃離安置機構並約定賣身換宿³；2019 年，高雄 1 名少女獨自逃離安置機構後遭到性侵⁴……年年都有兒少逃出生天，安置機構內究竟發生了什麼？

安置機構內，不時傳出機構霸凌、虐待、自殺、性騷擾、性侵害等憾事，在相對封閉甚至個別不良的安置機構，讓本為弱勢，已受創傷的孩子再度受傷，違背保護兒少的初衷⁵。受安置兒少已被強制力限制在安置機構，不得自由移動及進出。又因安置機構環境封閉的特性，使得組織隱匿損害兒少權利的情形，監察院國家人權委員會認為，這已經是一種「結構性問題」⁶。故本文認

¹ 李定宇，獨／遭家暴少女逃離安置所 控「受害、被關為何是我」，聯合報，2022 年，<https://udn.com/news/story/7320/6341667>。

² 陳柔瑜，3 少女翻牆逃離安置機構失聯近 2 天 疑似說好「故意不帶手機」，CTWANT，2021 年，<https://www.ctwant.com/article/154656>。

³ 於慶璇，2 少女逃出安置機構！賣身換宿玩混戰 2 男爽嗆下場曝光，三立新聞網，2020 年，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=756425>。

⁴ 郭芷余，她深山迷路求援 好心大叔竟是狼！性侵完才載她下山，壹蘋新聞網，2022 年，<https://tw.nextapple.com/local/20221129/84296E6F23E0D9D3CB05BD5F3256D0CD>。

⁵ 蔡琮浩，兒童及少年安置機構相關問題研析（報告編號：R01231），立法院，2021 年，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=207299>。

⁶ 葉大華、田秋堇、范巽綠，兒童權利公約第二次國家報告獨立評估意見，（臺北：國家人權委員會，2022 年），頁 31。文中舉例分析，監察院歷年調查 17 件重大兒少性侵害案件，有 2 件發生在安置機構，另有新北市某兒少安置機構於 2017 年發生 5 名院生遭生輔員猥褻案。

為，安置機構有一定程度限制人身自由，應屬於憲法第 8 條的「逮捕、拘禁」，使受安置兒少亦得適用憲法第 8 條之保障。

但政府似乎認為，兒少進入安置機構是出於保護之目的，因此便不屬於限制人身自由。衛福部認為安置機構「非屬限制人身自由之安置處所⁷」。亦有兒少（及其親屬）認為安置屬於逮捕、拘禁，聲請提審。法院作出 7 件裁定⁸，其中 4 件裁定認為。其他 3 件裁定，則認為兒少安置不屬於逮捕、拘禁，可見法院對於兒少安置是否為逮捕、拘禁，見解不一。

鑒於有此爭議，本文以整理歷來學說與實務見解為研究方法，研究兒少安置是否適用憲法第 8 條。本文研究目的則在，確認兒少安置是否屬於憲法第 8 條之「限制人身自由」，藉此釐清兒少安置的憲法依據，進一步使受安置兒少的人權能回歸憲法依據，獲得保障。另本文所指之「兒少安置」研究範圍，為行政機關依兒少法所進行之安置⁹。

二、研究憲法第八條

(一)憲法第八條的內涵

我國關於人身自由的規定，見於憲法第 8 條第 1 項：「人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。」第 2 項、第 3 項、第 4 項亦加以保障人民提審權利。大法官更指出人身自由的特性，為行使其憲法上所保障其他自由權利的前提，更需要特別保障¹⁰。

憲法第 8 條使人身自由具有憲法保留（Verfassungsvorbehalt）之性質¹¹，意即即使是立法者，都不能制定法律加以限制、剝奪人民的人身自由¹²。憲法保留，為德國基本法的一種規範方式：「憲法條文中直接有限制規定之憲法直接限制（verfassungsunmittelbare schranke），此種由憲法自身所設之限制或可稱為『憲法保留』¹³」。

憲法第 8 條也規定逮捕、拘禁應至少符合法官保留原則（Richtervorbehalt），這當然同樣是一種憲法保留¹⁴。法官保留原則意即：「有

⁷ 行政院青年諮詢委員會第 3 屆第 3 次會議籌備會提案 1 綜合研處意見。

⁸ 筆者於 2022 年 6 月 23 日查詢司法院法學資料檢索系統查得 7 件，其餘均依兒少法及兒童及少年性剝削防制條例安置之案件均未公開，無法查詢。

⁹ 法源依據為兒少法第 23 條第 1 項第 9 款、第 10 款、第 11 款，第 56 條及第 57 條。

¹⁰ 司法院釋字第 384 號解釋。

¹¹ 司法院釋字第 392 號理由書。

¹² 司法院釋字第 443 號理由書、第 588 號解釋文。

¹³ 李震山，多元、寬容與人權保障：以憲法未列舉權之保障為中心，（臺北：元照，2007 年），頁 49-50。

¹⁴ 許育典，憲法，（臺北：元照，2021 年），頁 194。

關公權力對人身自由之剝奪的執行或續行與否，完全由法院決定¹⁵」。即使公權力暫時進行人身自由之剝奪，暫時剝奪是否繼續，仍須交由法院進行最後決定。

憲法第 8 條尚有逮捕、拘禁須符合正當法律程序原則的內涵。正當法律程序原則雖從未在憲法明文規定，但透過大法官屢次解釋憲法，已多次運用這項原則，使其具有憲法效力。正當法律程序原則，具體內涵包含：一、予以人身自由受限制之人民即時救濟。二、限制人身自由應由法院審查決定，短期、暫時性的限制除外。如移民署若要繼續收容人民，因事關人身自由之長期剝奪，便應交由法院決定¹⁶。

(二)憲法第八條的適用範圍

綜上可知，人身自由為行使其他權利的前提，至關重要。因此憲法第 8 條保障人民人身自由及提審權利，規範限制人身自由的要件，並須符合法律保留原則、法官保留原則、正當法律程序原則，包含：一、予以人身自由受限制之人民即時救濟。二、限制人身自由應由法院審查決定，短期、暫時性的限制除外。這些規定均為憲法保留，就算是立法機關也不能制定法律加以限制或剝奪。

然而，憲法第 8 條對人身自由之保障看似完足，但其保障的範圍似乎僅限於第 1 項「由司法或警察機關」、「現行犯」、「逮捕、拘禁、審問、處罰」及第 2 項「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時」，這些多為刑事案件所使用之概念，使人疑問：憲法第 8 條是否適用於其他非刑事案件公權力限制人身自由之情形，像是屬於行政法下的兒少安置？

(三)兒少安置是否涉及憲法第八條

人身自由為憲法列舉之自由權利，其憲法依據直接為憲法第 8 條第 1 項：「人民身體之自由應予保障。」即使限制人身自由之程序可能因案件性質不同而有刑法、行政法之分，但觀察憲法本意，並未區分人身自由的種類，因此不能說僅有「犯罪嫌疑人或刑事被告」之人身自由適用憲法第 8 條，其他人之人身自由不能適用憲法第 8 條，僅能適用憲法第 22 條¹⁷概括保障。

早於司法院釋字第 166 號解釋文，指明非刑事被告或犯罪嫌疑人之「違警人」受憲法第 8 條保障。司法院釋字第 384 號、第 523 號，指明非刑事被告或犯罪嫌疑人之「流氓」受憲法第 8 條保障。以及司法院釋字第 588 號對於公法上金錢給付義務確有履行之能力而不履行之人、第 708 號對於受驅逐出國

¹⁵ 林明昕，論剝奪人身自由之正當法律程序：以「法官介入審查」機制為中心，國立臺灣大學法學論叢，46 卷 1 期，2017 年 3 月，頁 9。

¹⁶ 司法院釋字第 708 號、第 710 號解釋。

¹⁷ 憲法第 22 條：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」

或收容之外國人、第 710 號對於受強制出境或收容之大陸地區人民……這些都證明：憲法第 8 條並不只保障刑事當事人。李震山大法官亦認為：

本來，從憲法第八條『人民』兩字之解釋，應得到不問身分之當然結果……在目前法令中，針對『非刑事被告之身分』或『非犯罪嫌疑』者，特別是行政義務之違反者，尚有非常多限制人身自由之規定。例如：……依兒童福利法……，基於保護目的對兒童及少年之安置與輔導等，皆涉及人身自由等……假設憲法第八條僅能適用於犯罪嫌疑人或刑事被告之逮捕與拘禁，人身自由保障在行政法領域上，就形成極大的漏洞。¹⁸

可見兒少受安置於機構，不得任意行動，即使非刑事領域，已涉及憲法第 8 條所保障之人身自由。

三、認為兒少安置不屬於逮捕、拘禁的兩個挑戰

(一)論證兒少安置屬於逮捕、拘禁

既然憲法第 8 條及於非犯罪嫌疑人或刑事被告之人，使兒少安置「涉及」憲法第 8 條，我們應進一步討論兒少安置涉及人身自由之強度，是否已達於「逮捕、拘禁」，使其「適用」憲法第 8 條。司法院院釋字第 392 號解釋「逮捕、拘禁」之定義如下：

所謂『逮捕』，係指以強制力將人之身體自由予以拘束之意；而『拘禁』則指拘束人身之自由使其難於脫離一定空間之謂，均屬剝奪人身自由態樣之一種。……其他所謂『拘留』『收容』『留置』『管收』等亦無礙於其為『拘禁』之一種，當應就其實際剝奪人身（行動）自由之如何予以觀察，未可以辭害意。¹⁹

某類型之人身自由限制，是否合於憲法第 8 條所指之「逮捕、拘禁」，應就其是否實際剝奪人身自由，以強制力使其難於脫離一定空間而定，不得拘泥文字、以辭害意：「其所使用的名稱雖非『逮捕、拘禁』，但終究仍應遵守憲法第八條²⁰」。兒少安置，同樣為剝奪兒少人身自由，不但以強制力使兒少不得脫離安置機構，據少女 A 表示，連在緊急安置機構內，都要一個人住單獨房間，門永遠被反鎖。即使兒少安置並非以逮捕、拘禁為名，仍然屬於憲法第 8 條定義之逮捕、拘禁。

¹⁸ 李震山，人性尊嚴與人權保障，（臺北：元照，2020 年），頁 219-220。

¹⁹ 司法院院釋字第 690 號陳大法官春生提出之協同意見書。

²⁰ 李震山（2020），前揭註 18，頁 221。

(二) 挑戰一：兒少安置具有照護性質

有學者指出，兒少安置雖然看似對人身自由之侵害，但本質更為一種保護，與憲法第 8 條的逮捕、拘禁有別²¹。部分法院見解亦認為兒少安置不屬逮捕、拘禁：「足見受安置人之監護人為臺北市政府社會局，該局依法安置受安置人²²」、「從而，受安置人係為遭受迫害之少年，而經臺東縣政府緊急安置，故並未被法院以外之任何機關逮捕拘禁²³」、「緊急安置與否為主管機關（花蓮縣政府）職權，正當與否尚非法院所應審究²⁴」。

這樣的論理是否有據？如許宗力大法官，確實曾經區分人身自由的剝奪，依對人民有利不利區分為照護性人身自由的剝奪（fürsorgerliche Freiheitsentziehung）及處罰性人身自由的剝奪，但最後的結論與上開見解有異。

照護性比起處罰性的人身自由剝奪，是不是如上所述，可以受到更少的限制，例如不需要法官審查，甚至不適用憲法第 8 條？許宗力大法官認為：

本席同意，系爭照護型人身自由之剝奪確實與處罰型人身自由之剝奪有別，尤其沒有犯罪嫌疑或違法的烙印加諸身上，原則上不會額外對被隔離者的名譽、人格產生傷害，但畢竟還是人身自由之剝奪！如果人身自由確屬其他自由權保障的基本前提，具無比重要性，而法官保留具有透明、公開、客觀、迅速介入等特性，有防止行政可能濫權的作用，讓人身自由被不法剝奪之機率減至最低，則本席看不出照護型人身自由之剝奪有不適用法官保留的正當理由，除非我們天真認為照護型人身自由之剝奪絕不可能濫權。²⁵

可見，縱然人身自由剝奪有照護性質，仍是人身自由剝奪，仍然適用憲法第 8 條。

(三) 挑戰二：兒少安置並未完全限制兒少自由

陳春生大法官復指出司法院釋字第 690 號當中強制隔離與刑事處罰的差異，認為強制隔離之正當法律程序，未必須與憲法第 8 條相同，例如，人民於強制隔離時，仍得使用網路工作、對外通訊，使當事人的自由沒有被完全限制²⁶。同理，兒少安置是不是一樣與刑事處罰有異，因為它沒有完全限制兒少自由，因此不屬於逮捕、拘禁？

²¹ 吳信華，憲法釋論，（臺北：三民書局，2021 年），頁 322。

²² 臺灣臺北地方法院 106 年度提字第 37 號刑事裁定。

²³ 臺灣臺東地方法院 110 年度家提字第 1 號民事裁定。

²⁴ 臺灣花蓮地方法院 109 年度家提字第 2 號民事宣示筆錄。

²⁵ 司法院釋字第 690 號許大法官宗力提出之部分不同意見書。

²⁶ 司法院釋字第 690 號解釋陳大法官春生提出之協同意見書。

本文認為，由於兒少安置限制人身自由的密度及強度更高，反而與刑事處罰更加相近。因為母法對於安置機構幾乎沒有規範，使安置機構對兒少限制非常嚴格，如少女 A 所說其門被反鎖，形同獨立拘禁、不能用手机及對外聯絡、寫信須被檢查，甚至無從得知當下的時間。機構更將兒少置身於霸凌、虐待、自殺、性騷擾、性侵害等風險，由前述監察院國家人權委員會調查認為，這並非零星個案，而是一種「結構性問題」。

四、結論

綜上，即使安置具有照護性質，仍屬人身自由之剝奪。又因安置機構高度限制兒少其他權利，與刑事處罰幾乎無異（甚至不如），學說多數認為，兒少安置涉及人身自由剝奪，已是「被國家假借保護之名，失去自由」²⁷。在此確立，兒少安置屬人身自由之剝奪，亦屬憲法第 8 條之「逮捕、拘禁」。

在此敘明，本文並不排除部分安置機構願意給予兒少更多權利，無論是視其風氣或性質，如中長期安置機構會開放學生自由外出，較少女 A 所在之緊急安置機構自由。但兒少仍然是被法院裁定安置於機構，機構有強制力使兒少不得離開的事實。且兒少於安置機構內大多處處受限，與強制隔離下還能使用網路、對外通訊、工作相較之下稍微自由的情形有別，兒少安置便不得逃離憲法第 8 條逮捕、拘禁的指摘。

本文認為，依兒少法安置兒童及少年，屬於憲法第 8 條定義之逮捕、拘禁，便適用憲法第 8 條的規定，如須踐行書面告知義務（指受安置時應以書面告知兒少）、暫時性限制人身自由（指在沒有法官同意的情況下）不得超過 24 小時，並允許受安置兒少適用提審法聲請提審等。讓兒少安置回歸憲法中既不違背更有助於保障兒少權益的規定，始能確實保障兒少權利，避免兒少逃離安置機構哭訴的憾事再度發生。

²⁷ 多數學說亦採兒少安置涉及人身自由剝奪見解，如李震山（2020），前揭註 18。林明昕（2017），前揭註 15，頁 26-29。姚其聖，憲法第八條法官保留適用之困境與出路——讀大法官釋字第六九〇號解釋有感，全國律師，18 卷 1 期，2014 年 1 月，頁 56。少數說認為兒少安置未必涉及憲法第 8 條，如吳信華（2021），前揭註 21。

參考文獻

- 李震山，多元、寬容與人權保障：以憲法未列舉權之保障為中心，（臺北：元照，2007）。
- 李震山，人性尊嚴與人權保障，（臺北：元照，2020）。
- 吳信華，憲法釋論，（臺北：元照，2021）。
- 許育典，憲法，（臺北：元照，2021）。
- 葉大華、田秋堃、范巽綠，兒童權利公約第二次國家報告獨立評估意見，（臺北：國家人權委員會，2022）。
- 林明昕，論剝奪人身自由之正當法律程序：以「法官介入審查」機制為中心，國立臺灣大學法學論叢，46卷1期，2017年3月，頁1-86。
- 姚其聖，憲法第八條法官保留適用之困境與出路——讀大法官釋字第六九〇號解釋有感，全國律師，18卷1期，2014年1月，頁56-67。
- 李定宇，獨／遭家暴少女逃離安置所 控「受害、被關為何是我」，聯合報，2022年，<https://udn.com/news/story/7320/6341667>。
- 於慶璇，2少女逃出安置機構！賣身換宿玩混戰 2男爽啪下場曝光，三立新聞網，2020年，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=756425>。
- 陳柔瑜，3少女翻牆逃離安置機構失聯近2天 疑似說好「故意不帶手機」，CTWANT，2021年，<https://www.ctwant.com/article/154656>。
- 蔡琮浩，兒童及少年安置機構相關問題研析（報告編號：R01231），立法院，2021年，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=207299>。
- 郭芷余，她深山迷路求援 好心大叔竟是狼！性侵完才載她下山，壹蘋新聞網，2022年，<https://tw.nextapple.com/local/20221129/84296E6F23E0D9D3CB05BD5F3256D0CD>。