

# 傳染病防治法第 37 條第 1 項所定「必要之處置」 包含強制隔離在內，違憲？ - 釋字第 690 號解釋與評析

編目：憲法

## <目次>

### 壹、釋字第 690 號之介紹

- 一、事實
- 二、解釋文
- 三、解釋理由書

### 貳、評析

- 一、歷來針對人身自由保障之解釋整理
- 二、關於法官保留
- 三、關於正當法律程序

## <摘要>

中華民國九十一年一月三十日修正公布之傳染病防治法第 37 條第 1 項規定之必要之處置包含強制隔離在內之部分，對人身自由之限制不違反法律明確性原則，亦未抵觸憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 8 條依正當法律程序之意旨尚無違背。惟受強制隔離處置時，因人身自由遭受剝奪，為使其受隔離之期間能合理而不過長，宜明確規範強制隔離應有合理之最長期限，及決定施行強制隔離處置相關之組織、程序等辦法以資依循，並建立受隔離者或其親屬不服得及時請求法院救濟，暨對前述受強制隔離者予以合理補償之機制，相關機關宜儘速通盤檢討傳染病防治法制。

關鍵詞：人身自由、法律明確性、比例原則、正當法律程序、憲法第 8 條、  
憲法第 23 條、法官保留



## 壹、釋字第 690 號之介紹

### 一、事實

聲請人周經凱原為臺北市政府所屬市立和平醫院（下稱和平醫院）醫師兼消化系外科主任。92 年 4 月間，和平醫院發生院內集體感染 SARS 事件，臺北市政府依據系爭規定所定，對於「曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者」，主管機關必要時得為「必要之處置」，於 4 月 24 日公布「臺北市政府 SARS 緊急應變處理措施」，召回和平醫院員工返院集中隔離。聲請人當時未依限返院，遲至同年 5 月 1 日下午始返，嗣後因而被記 2 大過並先行停職，同時被處以新台幣 24 萬元罰鍰，另又受停業 3 個月之懲戒處分。

聲請人不服，提起行政爭訟，為最高行政法院 95 年度判字第 01651 號判決(懲獎部分)、96 年度判字第 00043 號判決(罰鍰部分)、95 年度判字第 02054 號判決(停業部分)予以駁回；又另請求國家賠償，亦為臺灣高等法院作成 95 年度重上國字第 9 號民事判決駁回，爰認命令醫院員工返院集中隔離，剝奪其人身自由，相關規定違反法律明確性、比例原則及正當法律程序，聲請釋憲。

### 二、解釋文

中華民國九十一年一月三十日修正公布之傳染病防治法第 37 條第 1 項規定：「曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，得由該管主管機關予以留驗；必要時，得令遷入指定之處所檢查，或施行預防接種等必要之處置。」關於必要之處置應包含強制隔離在內之部分，對人身自由之限制，尚不違反法律明確性原則，亦未牴觸憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 8 條依正當法律程序之意旨尚無違背。

曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，於受強制隔離處置時，人身自由即遭受剝奪，為使其受隔離之期間能合理而不過長，仍宜明確規範強制隔離應有合理之最長期限，及決定施行強制隔離處置相關之組織、程序等辦法以資依循，並建立受隔離者或其親屬不服得及時請求法院救濟，暨對前述受強制隔離者予以合理補償之機制，相關機關宜儘速通盤檢討傳染病防治法制。

### 三、解釋理由書

人民身體之自由應予保障，為憲法第 8 條所明定。惟國家以法律明確規定限制人民之身體自由者，倘與憲法第 23 條之比例原則無違，並踐行必要



之司法程序或其他正當法律程序，即難謂其牴觸憲法第 8 條之規定（本院釋字第 602 號及第 677 號解釋參照）。而於人身自由之限制達到剝奪之情形，則應按其實際剝奪之方式、目的與造成之影響，在審查上定相當之標準（本院釋字第 392 號、第 588 號、第 636 號及第 664 號解釋參照）。

鑒於各種傳染病之發生、傳染及蔓延，危害人民生命與身體之健康，政府自應採行適當之防治措施以爲因應。爲杜絕傳染病之傳染及蔓延，九十一年一月三十日修正公布之傳染病防治法（下稱舊傳染病防治法）第 37 條第 1 項規定：「曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，得由該管主管機關予以留驗；必要時，得令遷入指定之處所檢查，或施行預防接種等必要之處置。」（下稱系爭規定）。所謂必要之處置，係指爲控制各種不同法定、指定傳染病之傳染及蔓延所施行之必要防疫處置，而不以系爭規定所例示之留驗、令遷入指定之處所檢查及施行預防接種爲限。九十二年五月二日制定公布溯自同年三月一日施行之嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困暫行條例（已於九十三年十二月三十一日廢止）第五條第一項明定：「各級政府機關爲防疫工作之迅速有效執行，得指定特定防疫區域實施管制；必要時，並得強制隔離、撤離居民或實施各項防疫措施。」可認立法者有意以此措施性法律溯及補強舊傳染病防治法，明認強制隔離屬系爭規定之必要處置。又行政院衛生署九十二年五月八日衛署法字第○九二一七○○○二二號公告之「政府所爲嚴重急性呼吸道症候群防疫措施之法源依據」，亦明示系爭規定所謂必要處置之防疫措施，包括集中隔離。而強制隔離使人民在一定期間內負有停留於一定處所，不與外人接觸之義務，否則應受一定之制裁，已屬人身自由之剝奪。

法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念而爲相應之規定。如法律規定之意義，自立法目的與法體系整體關聯性觀點非難以理解，且個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，爲一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以認定及判斷者，即無違反法律明確性原則（本院釋字第 432 號、第 521 號、第 594 號及第 602 號解釋參照）。又依憲法第 8 條之規定，國家公權力對人民身體自由之限制，若涉及嚴重拘束人民身體自由而與刑罰無異之法律規定，其法定要件是否符合法律明確性原則，固應受較爲嚴格之審查（本院釋字第 636 號解釋參照），惟強制隔離雖拘束人身自由於一定處所，因



其乃以保護人民生命安全與身體健康為目的，與刑事處罰之本質不同，且事涉醫療及公共衛生專業，其明確性之審查自得採一般之標準，毋須如刑事處罰拘束人民身體自由之採嚴格審查標準。又系爭規定雖未將強制隔離予以明文例示，惟系爭規定已有令遷入指定處所之明文，則將曾與傳染病人接觸或疑似被傳染者令遷入一定處所，使其不能與外界接觸之強制隔離，係屬系爭規定之必要處置，自法條文義及立法目的，並非受法律規範之人民所不能預見，亦可憑社會通念加以判斷，並得經司法審查予以確認，與法律明確性原則尚無違背。

系爭規定必要處置所包含之強制隔離，旨在使主管機關得將曾與傳染病人接觸或疑似被傳染者留置於指定之處所，使與外界隔離，並進而為必要之檢查、治療等處置，以阻絕傳染病之傳染蔓延，維護國民生命與身體健康，其立法目的洵屬正當。雖強制隔離將使受隔離者人身自由遭受剝奪，其是否違反比例原則，仍應採嚴格標準予以審查。惟系爭規定之強制隔離，其目的並非直接出於拘束上開受隔離者之人身自由，而面對新型傳染病之突然爆發，或各種法定、指定傳染病之快速蔓延，已（或將）造成全國各地多人受感染死亡或重大傷害之嚴重疫情（例如：九十二年三月間爆發之嚴重急性呼吸道症候群，Severe Acute Respiratory Syndrome，以下簡稱 SARS），為阻絕疫情之蔓延，使疫情迅速獲得控制，降低社會之恐懼不安等重大公共利益，將曾與傳染病人接觸或疑似被傳染者令遷入指定之處所施行適當期間之必要強制隔離處置，進而予以觀察、檢查、預防接種及治療，除可維護受隔離者個人之生命與身體健康外，且因無其他侵害較小之方法，自屬必要且有效控制疫情之手段。又雖系爭規定並未就強制隔離之期間詳為規定，惟必要處置期間之長短，事涉傳染病之病源、傳染途徑、潛伏期及其傷害之嚴重性，自應由該管主管機關衡酌各種情況，並參酌世界衛生組織（World Health Organization，WHO）之意見而為符合比例原則之決定（以前述 SARS 疫情為例，該管主管機關臺北市政府於衡量當時世界各國對該疫情尚無處理之經驗、醫界處理之方法亦無定論，及該疫情已造成國內外民眾嚴重之傷亡等情況，暨參酌世界衛生組織之意見，因而決定受隔離處分者之隔離期間為十四日，見臺北市政府衛生局一〇〇一年一月十八日北市衛疾字第〇九九四五六八六四〇〇號函）。且自人身自由所受侵害角度觀之，系爭規定必要處置所包含之強制隔離，雖使受隔離者人身自由受剝奪，但除可維護其生命與身體健康外，並無如拘禁處分對



受拘禁者人格權之重大影響。綜上，強制隔離乃為保護重大公益所採之合理必要手段，對受隔離者尚未造成過度之負擔，並未牴觸憲法第 23 條之比例原則。

人身自由為重要之基本人權，應受充分之保護，對人身自由之剝奪或限制尤應遵循正當法律程序之意旨，惟相關程序規範是否正當、合理，除考量憲法有無特別規定及所涉基本權之種類外，尚須視案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合判斷而為認定（本院釋字第 639 號解釋參照）。**強制隔離既以保障人民生命與身體健康為目的，而與刑事處罰之本質不同，已如前述，故其所須踐行之正當法律程序，自毋須與刑事處罰之限制被告人身自由所須踐行之程序相類。**強制隔離與其他防疫之決定，應由專業主管機關基於醫療與公共衛生之知識，通過嚴謹之組織程序，衡酌傳染病疫情之嚴重性及其他各種情況，作成客觀之決定，以確保其正確性，與必須由中立、公正第三者之法院就是否拘禁加以審問作成決定之情形有別。且疫情之防治貴在迅速採行正確之措施，方得以克竟其功。傳染病防治之中央主管機關須訂定傳染病防治政策及計畫，包括預防接種、傳染病預防、疫情監視、通報、調查、檢驗、處理及訓練等措施；地方主管機關須依據中央主管機關訂定之傳染病防治政策、計畫及轄區特殊防疫需要，擬訂執行計畫，並付諸實施（舊傳染病防治法第 4 條第 1 項第 1 款第 1 目、第 2 款第 1 目規定參照）。**是對傳染病相關防治措施，自以主管機關較為專業，由專業之主管機關衡酌傳染病疫情之嚴重性及其他各種情況，決定施行必要之強制隔離處置，自較由法院決定能收迅速防治之功。**另就法制面而言，該管主管機關作成前述處分時，亦應依行政程序法及其他法律所規定之相關程序而為之。受令遷入指定之處所強制隔離者如不服該管主管機關之處分，仍得依行政爭訟程序訴求救濟。是系爭規定之強制隔離處置雖非由法院決定，與憲法第八條正當法律程序保障人民身體自由之意旨尚無違背。

系爭規定未就強制隔離之期間予以規範，及非由法院決定施行強制隔離處置，固不影響其合憲性，惟曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，於受強制隔離處置時，人身自由即遭受剝奪，為使其受隔離之期間能合理而不過長，仍宜明確規範強制隔離應有合理之最長期限，及決定施行強制隔離處置相關之組織、程序等辦法以資依循，並建立受隔離者或其親屬不服得及



時請求法院救濟，暨對前述受強制隔離者予以合理補償之機制，相關機關宜儘速通盤檢討傳染病防治法制。

至聲請人認舊傳染病防治法第 11 條、第 24 條第 1 項第 2 款、第 34 條第 1 項，違反憲法第 8 條、第 23 條規定，聲請解釋憲法部分，均係以個人主觀見解爭執法院認事用法之當否，並未具體指摘該等規定於客觀上究有何牴觸憲法之處，核與司法院大法官審理案件法第 5 條第 1、2 款規定不合，依同條第 3 項規定，應不受理，併此指明。

## 貳、評析

本號解釋有諸多重點，介紹如下：

### 一、歷來針對人身自由保障之解釋整理

李震山及林子儀大法官認為，大法官歷來針對人身自由保障解釋所採周延審慎的態度，特別是揭櫫「憲法第 8 條保障之對象不限以犯罪嫌疑人或刑事被告為限」，逐案所累積的成果，已有效營造我國人身自由保障的友善環境。該等關鍵且耀眼的重要解釋至少有：釋字第 166 號、第 251 號、第 384 號、第 392 號、第 523 號、第 588 號、第 636 號、第 664 號解釋等，然皆未稍受本件解釋之青睞；縱有引用(理由書第一段末)，亦僅是作為支持「防疫效能」之理由，且純屬儀式性的客套用語，因為冠冕堂皇地指出：「在人身自由之限制達到剝奪之情形，則應按其實際剝奪之方式、目的與造成之影響，而在審查上定相當之標準(釋字第 392 號、第 588 號、第 636 號及第 664 號解釋參照)。」之後，各該解釋的重要內容即未出現，實僅具裝飾門面作用。

一般人對大法官前揭解釋或有「擴大」憲法第 8 條之適用範圍，從而指摘大法官「擴權」或不理性地崇尚司法積極主義之異聲。實質上，該等解釋只是跟進 1215 年自由大憲章 (Magna Charta Libertatum) 第 39 條、1679 年人身保護法 (Habeas Corpus Act)、當今國際人權規範，以及憲政先進國家憲法之普世價值，與時俱進而未僵化地奉行憲法文本主義，朝向還原我國憲法第 8 條「憲法保留」之本來面貌，穩健前進。試想，若堅持依憲法第 8 條第 2 項之文義，如今可能仍停滯在僅保障「犯罪嫌疑人」之人身自由，我國的人權記錄將淪落於何種境地，不難想像。

司法院大法官歷來關鍵性的解釋與憲法第 8 條正當法律程序制約或保障範圍之歸納：



1.就**主體**而言：

行使剝奪人身自由措施之公權力主體之「司法機關」，指的不僅是法院還包含檢察機關。所稱之「警察」則不限於組織法意義的形式警察，尚及於**法務部行政執行處等實質意義的警察**（本院釋字第 392 號及第 588 號解釋參照）。

2.就**對象**而言：

憲法第 8 條保障之對象不以犯罪嫌疑人或刑事被告為限，尚及於**非刑事案件之關係人**，例如：違警人、流氓、被管收之人、虞犯少年等（本院釋字第 166 號、第 384 號、第 523 號、第 588 號、第 636 號、第 664 號解釋參照）。

3.就**措施**而言：

剝奪人身自由之措施不以憲法第 8 條所稱的逮捕、拘禁為限，**只要是構成人身自由受剝奪者皆屬之**，例如拘提、羈押、拘留、收容、留置、管收等，因而未可以辭害意（本院釋字第 392 號解釋參照）。

4.就**目的**而言：

未問公權力措施發動之目的或動機是否良善，且不以「合法」與「非法」逮捕拘禁之分，作為得否向該管法院聲請提審之別（本院釋字第 392 號解釋參照）。

5.就**程序**而言：

法院介入人身自由之保障，是指**干預措施之前或之中**，藉由中立、公正第三者之法院審問，使關係人能獲合法聽審，由法院作成事前同意或事中認可，以防止行政恣意濫權之「法官保留」，並非指嗣後一般訴願或行政訴訟權行使之司法審查而言。

本於前述分析以及「**憲法並非靜止之概念**」，其規定需從整體法秩序中為價值判斷」之理解，憲法第 8 條第 2 項應可解為：「人民因人身自由受剝奪時，主管機關應將剝奪原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院，於二十四小時內向主管機關提審。」凡此，皆指向**只要涉及人身自由之剝奪，皆需慎重考慮核心事項之「憲法保留」的「法官保留」**。有論者試圖將憲法第八條各項切割思考及適用，以利行政效率同時減輕法院負擔，或將人身自由之個別實體或程序要件打上「馬賽克」使其模糊不清，終將因違反人身自由剝奪應合乎正當法律程序的普世價值而事倍功半。



## 二、關於法官保留

李震山及林子儀大法官認為，人身自由剝奪的本質並不會因採取措施的目的是刑罰、照料、教育或懲戒等而有所不同，應不能制定法律遽以剝奪「法官保留」之機制，至於本質不同的是刑事或行政事件，因此該兩事件中「法官保留」相關程序設計之寬嚴、繁簡容有不同之空間。至於應有如何之空間，以及何以對侵害法益較嚴重的「刑事被告」設了完善的人身自由保障機制，卻對於僅違反行政義務而侵害法益較輕的「非刑事被告」之人身自由保障，就如此殘缺而不成比例，此正是本件解釋亟待釐清與突破之處。然本件解釋既未承接或善用本院先前得來不易之正確解釋，又於此關鍵之時刻，逕自棄甲曳兵而遁，繳交了白卷。人民在此方面好不容易建立對司法的信賴基礎，恐將逐漸流失，代價不可謂不小。

我國憲法就人身自由剝奪措施設有**雙重監控機制**，首先是憲法第 23 條，係憲法對立法權於限制自由權利之基本要求，包括應遵守法律保留原則及比例原則等，重點在制約立法，至於法律合憲與否則由大法官把關。其次，是憲法第 8 條針對人身自由之特別程序要求，重在制約行政，並課法院立即把關之責。從第 8 條相對於其他人權條款的言簡意賅，大費周章所花費的極多文字中，一點也推敲不出，行政權得依其專業或自律自為決定剝奪人身自由，而不需受司法立即監督之端倪。否則憲法就無須著墨於人身自由之「雙重限制或管制」，只要保留第 23 條，將人身自由的程序保障，如同其他憲法人權條款，僅委由特別法律或行政程序法補白即可。由上可知，**憲法第 8 條所賦予法官的權責，並非大法官得透過憲法解釋權限，逕自將之消弭於無形。何況「憲法效力既高於法律，法官有優先遵守之義務。」**(釋字第 371 號解釋參照) 大法官知之甚稔，豈有協助法官卸除憲法責任之理。若以德國為例，德國基本法於第 2 條第 2 項第二句概括宣稱「人身自由不受侵害」(Die Freiheit der Person ist unverletzlich) 之後，就劍及履及地將類似我國憲法第 8 條之內容，規定在「司法」一章之下，挑明就是要課予法官把關之憲法義務，確有其遠見。

又許宗力大法官認為，多數意見提出**專業或功能最適**的理由，乍視之下似具說服力，但也經不起檢驗。首先指出者，法官保留並不是要求以法官的非專業認知取代主管機關的專業決定，毋寧，**法官保留主要功能在於使事件透明化，使行政機關對剝奪人身自由的理由，不得不必須作詳盡說理，公開接受反方的質疑與檢驗，再由未預設立場，居於客觀、公正第三者立**





場的法官作成決定，法官即使不具專業知識，也非不能藉助其他專家的第二專業意見，審查剝奪人身自由之必要性。而無論法制上允許法官採何種審查密度，比起不採法官保留，而完全任諸行政機關的專業決斷，總較能防杜行政濫權剝奪人身自由的弊端發生。總之，專業絕不是阻擋法官保留的理由，**值得進一步討論者只是法官的審查密度**，該不該，可不可以由法官審查，根本就不應該是問題，否則一遇專業就只能束手，法院很多業務都要閉門歇業了。故許大法官認為，**只要能有一個可以讓法官及時介入審查的機會，以減少濫權，即使與依職權事前移送法官審查、事後適當合理時間內移送法院追認的嚴格意義法官保留有別，也認為可以勉強通過正當程序原則的嚴格審查**。例如：參酌瑞士憲法第 31 條規定之精神，讓遭強制隔離的人民本身，或其親屬，有隨時（包括在自由被剝奪的當下）請求法官救濟之可能，而法官有義務在最快時間內（so rasch wie möglich）就剝奪人身自由的適法性作成決定。可惜多數意見連這種溫和、折衷的程序亦不願採納，頂多只同意納為籲請主管機關宜儘速通盤檢討的政策選項，實令人扼腕。

### 三、關於正當法律程序

遵循行政程序法之相關程序規定，以及給予尋求司法救濟的機會這兩者，本就是任何基本權的限制所應一體遵循、適用的最低限度程序，而自從本院在釋字第 384 號解釋揭示人身自由「乃行使憲法上所保障其他自由權利之前提，為重要之基本權」的立場以來，**剝奪人身自由本就應比限制其他自由權利適用更嚴格的程序，即使不適用最嚴格意義的法官保留，至少也不至於僅僅適用與限制其他自由權利相同的低標程序**。今多數意見竟大辣辣以已適用最基本、最起碼程序作為系爭規定與正當程序並不違背的理由，不禁令人搖頭嘆息。

多數意見既然主張強制隔離之實施應通過「嚴謹之組織程序」，才符合正當程序，就應邏輯一貫地勇敢宣告系爭規定因未設有「嚴謹之組織程序規定」而違憲。不料卻仍捨此不為，寧願對系爭規定之合憲性百般呵護，以籲請主管機關檢討改進為滿足。許宗力大法官認為，如果認定系爭法律合憲，又如何能指示「建立受隔離者或其親屬不服得及時請求法院救濟」此一更高標的修法方向？合憲之餘的進一步法律修改，難道不屬政策形成範疇，而須歸政治部門掌理嗎？司法者在此說三道四，難道不會遭致越俎代庖、逾越權限的質疑？

