

最高行政法院參考價值裁判選輯

※114 年度簡抗統字第 2 號裁定

【法律爭議】

行為人對於警察機關依系爭規定核發的書面告誡，如有不服而提起訴訟時，行政法院有無審判權？

【最高行政法院統一法律見解】

行為人不服警察機關依系爭規定核發的書面告誡而提起訴訟時，行政法院無審判權。

【最高行政法院法律見解論述】

1. 我國審判權的劃分，是採取司法二元制度。因刑事案件所生的爭議，除法律別有規定外，自始就不屬於行政訴訟法第 2 條所稱的「公法上爭議」：
 - (1) 憲法第 16 條規定人民有訴訟之權，是為確保人民得依法定程序提起訴訟及受公平的審判。
 - (2) 至於我國司法裁判的審判權劃分，憲法並無直接規定，故立法者自可依憲法第 77 條：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」的規範意旨，本諸自由形成的立法裁量權，衡酌訴訟案件的性質及訴訟制度的功能等而為設計（司法院釋字第 466 號解釋意旨參照）。
 - (3) 而依現行法律的設計，立法者基於專業分工的考量，已分別就刑事案件、民事事件及行政訴訟事件的審判，制定法律規定所轄事務及審判程序等相關事項。
 - (4) 可見我國是採取德、法等歐陸法系的司法二元制度，除法律別有規定外，關於因民事、刑事所生的爭議，交由普通法院審判，因行政所生的爭議，則交由行政法院審判，俾提供人民專業、及時、有效的權利救濟，以實質保障人民的訴訟權。
 - (5) 且依司法院釋字第 392 號解釋：「司法權之一之刑事訴訟、即刑事司法之裁判，係以實現國家刑罰權為目的之司法程序，其審判乃以追訴而開始，追訴必須實施偵查，迨判決確定，尚須執行始能實現裁判之內容。是以此等程序悉與審判、處罰具有不可分離之關係，亦即偵查、追訴、審判、刑之執行均屬刑事司法之過程，其間代表國家從事『偵查』、『追訴』、『執行』之檢察機關，其所行使之職權，目的既亦在達成刑事司法之任務，則在此一範圍內之國家作用，當應屬廣義司法之一。」
 - (6) 因此，行政訴訟法第 2 條雖規定「公法上爭議」，除法律別有規定外，得依法提起行政訴訟，且刑事訴訟法及其特別法，與其他規範訴訟或非訟程序的相關規定（如民事訴訟法、家事事件法、勞動事件法、非訟事件法及強制執行法等）相同，性質上都屬於公法，惟因我國採取前述司法二元化的制度設計，針對刑事案件的偵查、起訴或不起訴、裁判、執行等相關程序及救濟方法，刑事訴訟法及其特別法均已有明文規定。
 - (7) 從而，因刑事程序〔包含刑事審判程序前由檢察官與司法警察（官）踐行的犯罪偵查或保護被害人的相關程序等〕所生的爭議，除法律別有規定外，自始就不屬於行政訴訟法第 2 條所稱的「公法上爭議」，應由刑事法院依刑事訴訟法等相關規定辦理，行政法院並無審判權。

2. 警察機關依系爭規定核發的書面告誡，屬於刑事案件偵查程序之一環，如有爭議，應由刑事法院審理：

- (1) 跟騷法是基於保護個人身心安全、行動自由、生活私密領域及資訊隱私，免於受到跟蹤騷擾行為侵擾，維護個人人格尊嚴而制定的法律（第 1 條規定參照）。跟騷法 4 條規定：「（第 1 項）警察機關受理跟蹤騷擾行為案件，應即開始調查、製作書面紀錄，並告知被害人得行使之權利及服務措施。（第 2 項）前項案件經調查有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑者，警察機關應依職權或被害人之請求，核發書面告誡予行為人；必要時，並應採取其他保護被害人之適當措施。（第 3 項）行為人或被害人對於警察機關核發或不核發書面告誡不服時，得於收受書面告誡或不核發書面告誡之通知後 10 日內，經原警察機關向其上級警察機關表示異議。（第 4 項）前項異議，原警察機關認為有理由者，應立即更正之；認為無理由者，應於 5 日內加具書面理由送上級警察機關決定。上級警察機關認為有理由者，應立即更正之；認為無理由者，應予維持。（第 5 項）行為人或被害人對於前項上級警察機關之決定，不得再聲明不服。」
- (2) 且依跟騷法施行細則第 8 條規定，上述跟騷法第 4 條第 1 項所稱的「調查」，是指司法警察（官）於「刑事偵查程序」的相關作為。
- (3) 參考跟騷法第 4 條的立法歷程，行政院所提草案僅有第 1 項、第 2 項規定，其立法理由則為：「……告誡係指警察機關以通知、警告、制止等方法，使行為人即時停止跟蹤騷擾，可供檢察機關實施強制處分或法院審核是否核發保護令之參考。至不服書面告誡者，其救濟循警察職權行使法等規定辦理……」
- (4) 也就是說，行政院版草案原本規劃對於書面告誡是循行政訴訟途徑救濟（警察職權行使法第 29 條規定參照）。
- (5) 後來歷經立法院委員會審查及黨團協商，國民黨黨團及民眾黨黨團彙整的草案版本，也都規定對於書面告誡是循行政訴訟途徑救濟。
- (6) 惟最終經立法院三讀通過的現行法，並未採納行政院、國民黨黨團及民眾黨黨團彙整的草案版本，而是於第 4 條第 3 項至第 5 項明定對於書面告誡的特別救濟程序，更於立法理由中明白揭示：「一、為防止跟蹤騷擾行為惡化，爰參考家庭暴力防治法第 48 條等規定，於第 1 項、第 2 項定明警察機關受理報案應辦事項、得採取之即時保護及危害防止措施……二、第 2 項所稱犯罪嫌疑，係指初始嫌疑，即非單純臆測而有該犯罪可能者，無須達到司法警察（官）移送檢察官或檢察官提起公訴之程度。三、依日本實務研究……本法參考日本立法例設計『書面告誡』制度，司法警察（官）知有跟蹤騷擾之犯罪嫌疑者，除即依刑事訴訟法開始調查外，應不待被害人提出告訴或自訴，以通知、警告、制止等方法，使行為人即時停止跟蹤騷擾，以達迅速保護被害人立法目的，且可供檢察機關實施強制處分之參考，或法院審核是否核發保護令之前提；『書面告誡』性質屬刑事調查程序中之任意處分。」
- (7) 為落實保護作為之迅捷，爰設計特別救濟程序。」再參酌立法者於跟騷法明定「跟蹤騷擾」及「違反保護令」的行為，都構成刑事犯罪（跟騷法第 18 條第 1 項、第 2 項、第 19 條規定參照）；以及行為人如涉犯上述罪嫌，法院得依跟騷法第 21 條規定對其為預防性羈押的強制處分。

- (8) 綜合上述跟騷法第 4 條的立法歷程、規範文義、立法理由及相關聯規定意旨，無論基於歷史解釋、文義解釋及體系解釋，均可顯見警察機關依系爭規定核發的書面告誡，是立於偵查輔助機關的司法警察（官）地位，調查認定行為人有跟蹤騷擾行為的犯罪嫌疑後，開啟「刑事偵查程序」，而依職權或被害人請求所作成的刑事任意處分，以作為刑事偵查、審判過程中即時保護被害人的一種手段，本質上屬於刑事案件偵查程序中之一環。
- (9) 而且立法者具有直接及多元民主正當性的基礎，其既已清楚表明在我國現行司法制度下，有意排除對於書面告誡另依行政訴訟途徑提起救濟，法院即應遵守立法者的意旨解釋法律，而不應割裂刑事程序，透過自行解釋創設行政訴訟審判權，使立法目的落空。
- (10) 從而，行為人不服警察機關依系爭規定核發的書面告誡而提起訴訟時，是因刑事案件偵查程序中的保護作為所生的爭議，而非行政訴訟法第 2 條所稱的「公法上爭議」，且法律就此爭議又未特別規定應由其他法院審判，則依前述說明，自應由刑事法院適用或類推適用刑事訴訟法等相關規定辦理，行政法院並無審判權。
3. 從功能最適理論及避免法院裁判歧異的觀點，更應由刑事法院審理警察機關核發書面告誡的合法性：
- (1) 國家機關的行為，如果是依刑事領域的法規所為，且該法規設有刑事法院的救濟途徑者，固應依該法領域的規範進行救濟；如果該刑事領域法規對特定國家機關行為，漏未規範救濟途徑時，則應優先考量在該刑事領域內類推適用相關救濟規定。
- (2) 因為從事務相近性的合目的性考量，刑事法院本即負責審理刑事案件，對因此等案件所生法律爭議的司法審查，具有嫻熟專業知識及經驗。
- (3) 且為維持相近事務救濟途徑單一、避免分歧的考量，刑事法院對於因刑事案件所生的法律爭議，若僅因涉及國家公權力行使，而具公法性質，即將其司法審查歸由行政法院審理，不僅造成同一事務在數審判權體系間進行，破壞司法救濟制度的衡平性，造成救濟途徑的割裂、救濟程序的紊亂及審判權的衝突，也恐因行政法院越俎代庖，貿然介入刑事院所掌理的專業事項，致發生裁判認定上的歧異，嚴重傷害人民對於司法公信力的信賴。
- (4) 警察機關為刑事調查後，是否依系爭規定核發書面告誡，是以行為人有無跟蹤騷擾行為的犯罪嫌疑為前提，如欲針對此一偵查作為或不作為之合法性為司法審查，基於功能最適理論的觀點，自應由職司刑事案件審判的刑事法院審理，方能達到專業、及時、有效的權利保護。
- (5) 反之，如由行政法院審查警察機關對於行為人犯罪嫌疑的調查認定是否合法，不但與我國採取司法二元化下法院專業分工的制度設計不符，也與刑事訴訟法有關偵查、起訴、不起訴、告訴、再議、自訴及審判的規範相互衝突，而有疊床架屋之嫌，亦大幅提高裁判歧異的危險。
- (6) 尤其，警察機關核發的書面告誡是否合法，涉及警察機關針對「有跟蹤騷擾之犯罪嫌疑」的判斷是否適法，此乃刑事法院存立所肩負對國家刑事領域行政權行使是否適法予以司法審查，以保障人民權利的憲政任務，為刑事法院責無旁貸的固有審判權核心事項，更不屬於行政法院的審判權範圍。