

憲法法庭 113 年憲裁字第 14 號裁定不同意見書

呂太郎大法官提出
謝大法官銘洋加入

壹、基本事實及多數意見

本件聲請人因臺中市政府警察局第五分局依跟蹤騷擾防制法（下稱跟騷法）第 4 條第 2 項規定對其為書面告誡，聲請人不服而依同條第 3 項規定，向該分局的上級機關即臺中市政府警察局（婦幼隊）表示異議，經臺中市政府警察局（婦幼隊）維持原書面告誡決定。因同條第 5 項規定，對於上級警察機關的決定，不得再聲明不服（下稱系爭規定）。聲請人因而提出本件憲法聲請，主張系爭規定牴觸憲法第 16 條保障人民訴訟權的意旨。本裁定多數意見認為，聲請人未向行政法院請求救濟，不符合憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 59 條規定，人民聲請法規範憲法審查或裁判憲法審查，必須針對「已盡審級救濟的確定終局裁判」為之的要件，故其聲請不合法要件，應為不受理。

貳、本席不同意見

一、不應要求人民越過法律文義而尋求法理上救濟

憲法第 16 條規定人民有訴訟之權，係保障人民關於法律上爭議事項，得請求法院依訴訟程序審判以為確定的權利。系爭規定明定對於警察機關的告誡處分不得聲明不服，從法條文義而言，是禁止人民就其所受不利的法律上處分，向法院請求審判，形式上已與憲法第 16 條規定的意旨，有所牴觸。雖然公法上的爭議，除法律另有規定外，得依行政訴訟法（下稱行訴法）提起行政訴訟，為行訴法第 2 條所明定。警察依跟騷法第 4 條規定對人民為告誡處分，為

行政處分，人民若有爭議，性質上屬於公法上爭議，故從法學理論言，並不排除適用行訴法上開規定，受告誡的人民得向行政法院提起訴訟，於盡行政訴訟的審級救濟後，方得聲請解釋憲法。然而，跟騷法也是法律，系爭規定既明定不得聲明不服，文義上也可能解釋為行訴法第 2 條規定所稱「法律另有規定」的情形，因而排除行訴法規定的適用。因此，要求人民必須越過以法律明文的系爭規定，僅能依據法理解釋，認為人民如對於警察的告誡處分不服，仍應提起行政訴訟，否則應承受不利後果而不得依憲訴法第 59 條規定，聲請憲法審查的見解，顯然忽略法律具有告知人民何種事項得為或不得為的行為規範機能，對於人民遵守法律明文的行為或不行為，不能因而課以法律上不利效果的法律原則相違背。

二、系爭規定與行訴法第 2 條的關係，有釐清必要

如上所述，系爭規定與行訴法第 2 條的關係究竟如何，既不明確而有解釋空間，此一解釋結果又攸關人民受憲法第 16 條所保障的訴訟權，自應予以受理，透過憲法法庭的判斷以釐清（司法院釋字第 384 號解釋參照）。本件多數見解從依憲訴法第 59 條的文義，認為聲請人既未用盡審級救濟，應不予受理，背後思考應當是以行訴法第 2 條優先適用，系爭規定並非行訴法第 2 條規定所稱的「法律另有規定」，將人民有合理爭議的事項，當作無爭議處理，已剝奪人民憲法第 16 條所保障的訴訟權，自難贊同。對照高雄高等行院法院也以系爭規定排除行訴法第 2 條規定，確信系爭規定抵觸人民受憲法保障的訴訟權為由，向本庭聲請解釋憲法，經本庭 112 年度憲審字第 19 號另案受理。故本裁定以系爭規定並未排除行訴法第 2 條規定，聲請人仍應依行訴法

第 2 條規定先尋求審級救濟的背後思考邏輯，顯然與本庭 112 年度憲審字第 19 號另案受理的結論，互相矛盾。

三、大法官非僅「依據法律」為解釋

大法官依據憲法第 79 條第 2 項及第 78 條規定為憲法解釋，其效力等同憲法。如何進行憲法解釋，應本於五權均衡、權力分立原則，由大法官本於職權獨立決定，而非要求大法官「應依據法律」為解釋。此與憲法第 80 條係要求法官「應依據法律」為審判者，有所不同。也與外國法例，如德國基本法第 94 條第 2 項規定，聯邦憲法法院的組織與程序及在何種情形其判決具有法律效力，應由聯邦法律規定之，有所不同。換言之，我國憲法並未授權立法者得透過制定法律，規範大法官如何行使解釋憲法的職權及解釋應有何效力。如大法官行使解釋憲法權力，必須依據法律，可能造成立法者透過制定法律，規範大法官職權行使，讓大法官依據該法律所為解釋，具有憲法效果的不合理結果。因此，本席認為，立法者所制定規範大法官職權行使的法律，於不抵觸憲法的原則下，大法官固不得逕行排斥不用，但若法律規定違背憲法有關人民基本權保障、國家機關權力分立等規定，大法官自應依憲法為解釋，不受法律規定的拘束，自屬當然（司法院釋字第 371 號解釋，將規範大法官職權行使的司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項及第 3 項之規定宣告違憲，即為其例）。

四、系爭規定不在憲訴法第 59 條規定範圍內

憲訴法第 59 條第 1 項規定：「人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範，認有抵觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決

。」立法目的在規劃普通法院與憲法法庭間的分工，而非在限制人民受憲法保障的權利。換言之，就人民權利救濟的方便性與及時性而言，普設在全國各地，且人力、設備等司法資源較為充沛的普通法院，遠較憲法法庭適合。因此，使憲法意旨普遍落實於普通法院所審理的個案，比起僅落實於憲法訴訟所受理的個案，更為重要。因此，於事件得由普通法院審判時，憲法法庭的主要功能，不是在代替普通法院為個案的憲法救濟，毋寧是在透過憲法法庭個案判決宣告憲法意旨，俾供法院審判該個案及其他所有案件的依據，故於事件得由普通法院審判時，必須先由普通法院為審判，不得逕向憲法法庭聲請憲法審查，此乃憲訴法第 59 條第 1 項規定的目的。至於事件非普通法院應受理者，則無憲訴法第 59 條第 1 項規定，自屬當然。從法律文義上觀察，系爭規定已排除當事人向普通法院尋求救濟，已如前述一，亦即依法律明文規定，聲請人既不得向其他任何機關聲明不服，則普通法院自無受理權限。因此，本件並非憲訴法第 59 條所規劃的案件。何況憲訴法第 59 條第 1 項，是規定「人民於……者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決」，而非規定「人民僅於……者，得……」，從保障人民訴訟權的憲法意旨，憲訴法第 59 條第 1 項規定，應解釋為人民得聲請憲法審查的一種情形，而非排除其他各種可能情形。故於人民受憲法保障的權利受到侵害，無法經由普通法院裁判救濟時，並非憲訴法第 59 條第 1 項所規定的情形，自無須受該規定所定要件的限制，於該事件具有憲法重要性或為貫徹聲請人基本權利所必要時，自得受理之（憲訴法第 61 條第 1 項規定參照）。系爭規定既阻絕人民向行政法院尋求救濟管道，文義上可解釋為非憲訴法第 59

條第 1 項所規範的事件，又人民受到警察機關依跟騷法所為書面告誡，涉及受告誡人民的自由及名譽等基本權利，憲法法庭自得受理之。