

憲法法庭 113 年憲裁字第 14 號裁定
不同意見書

尤伯祥大法官 提出
謝銘洋大法官 加入

本件聲請人依跟蹤騷擾防制法（下稱跟騷法）第 4 條第 3 項規定，就臺中市政府警察局第五分局 APP0547201 號書面告誡向臺中市政府警察局異議，嗣臺中市政府警察局依同條第 4 項規定以中華民國 112 年 9 月 6 日中市警婦字第 1120073022 號書函（下稱系爭書函）決定維持該告誡後，聲請人受限於同條第 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。」（下稱系爭規定）之明文限制，已不得請求司法救濟。聲請人認為本事件之處理不符正當法律程序，系爭書函所適用之系爭規定亦抵觸憲法第 16 條之訴訟權保障規定，因而向憲法法庭聲請裁判及法規範憲法審查。多數意見認為，憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 59 條第 1 項之人民聲請裁判及法規範憲法審查制度，乃以聲請人業依法請求法院救濟並用盡審級救濟程序為聲請要件，進而以本件聲請所據書函非屬法院之裁判，亦未見有聲請人用盡審級救濟程序之確定終局裁判為由，認為本件聲請不合法而不予受理。

本席認為本件聲請具憲法上重要性，且為貫徹聲請人訴訟權所必要，應予受理。就多數意見對憲訴法第 59 條第 1 項所為之文義解釋，本席雖敬表贊同，但認為系爭規定既已有「不得再聲明不服」之明白文字，則聲請人縱向法院請求救濟，法院也只能以其訴不合法而裁定駁回，因此多數意見不啻要求聲請人必須先提起其明知不合法之必敗訴訟，且還須用盡審級救濟程序後，始有獲得憲法法庭救濟的機會。本席

認為這樣的要求，不僅不近情理，而且對聲請人之訴訟權行使增加了不必要的限制，更是無謂地浪費司法資源。本件就系爭規定之憲法審查聲請，應類推適用憲訴法第 59 條第 1 項之規定受理。為此，爰提出不同意見如下。

一、本件聲請是貫徹聲請人基本權所必要，且具憲法上重要性，應予受理：

依跟騷法第 4 條第 2 項所為之書面告誡，係以通知、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之立法目的，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（立法理由第三點參照）。因此，該書面告誡對於受告誡者之名譽、一般行為自由乃至後續保護令核發、檢察機關之偵查程序及相關民事訴訟程序中之防禦，均有不利影響，不能謂未干預其基本權，其干預也不可謂輕微。

系爭規定：「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。」使用之「不得再聲明不服」文字，已明文剝奪受告誡人就因告誡處分受干預之基本權尋求司法救濟之訴訟權，則聲請人除請求憲法法庭判決救濟外，別無其他救濟途徑可循，故本件聲請為貫徹聲請人基本權所必要，固屬無疑，而系爭規定已侵犯憲法上訴訟權保障之核心，觸及法治國之底線，從而本件聲請具備憲法上重要性，亦屬顯然。綜上，依憲訴法第 61 條第 1 項：「本節案件於具憲法重要性，或為貫徹聲請人基本權利所必要者，受理之。」規定，本件聲請應予受理。

二、本件聲請應類推適用憲訴法第 59 條第 1 項規定：

（一） 憲訴法第 59 條第 1 項應按有效保障基本權之

目的進行解釋，不得產生基本權受到公權力行為侵害卻無法得到司法救濟之現象：

1. 早在司法院大法官會議法時期，大法官即已為有效保障基本權，而在司法院釋字第 177 號解釋確立人民聲請解釋憲法制度具有個案救濟功能。憲訴法之人民聲請憲法審查制度係延續人民聲請釋憲制度而來，同有保障基本權免受國家權力恣意侵害之目的，並且為求澈底有效保障基本權而將審查之對象擴及確定終局裁判。故，憲訴法第 59 條之人民聲請裁判及法規範憲法審查制度，係國家為保障人民之訴訟權所建構之司法救濟途徑之一部，人民依該條規定聲請憲法審查則係其訴訟權之行使。
2. 憲訴法第 59 條第 1 項雖明文規定人民之聲請須經依法定程序用盡審級救濟程序，且審查標的因此相應限於聲請人所受不利確定終局裁判或該裁判及其所適用之法規範，就此項要件之解釋，自不能損及大法官在眾多解釋已逐步確立之訴訟權核心，即有權利必有救濟（Ubi jus, ibi remedium）、無漏洞之權利保護原則（司法院釋字第 201 號、第 243 號、第 266 號、第 273 號、第 418 號、第 459 號、第 574 號、第 653 號、第 684 號、第 736 號、第 742 號、第 752 號、第 755 號、第 785 號解釋、憲法法庭 111 年憲判字第 7 號、111 年憲判字第 11 號、111 年憲判字第 20 號、112 年憲判字第 6 號判決意旨參照），致使人民之權利保護出現漏洞，形成基本權受到公權力行為侵害卻不能獲得司法救濟之現象。以下憲訴法第 59 條之立法理由亦已明指，目前之人民聲

請憲法審查制度，係基於有效保障基本權原則，為救濟遭受所有形式公權力侵害之基本權而設：

(1) 108 年 1 月 4 日修正公布之立法理由第二、(一)點：「當國家權力的行使（例如法律、命令）有違反憲法的疑慮時，憲法審查相關制度就應該裁決這些國家權力行使是否合憲，守護人民的基本權利，免於國家權力的恣意侵害。而這些可能侵害人民憲法上權利的國家權力，不僅包括立法權與行政權，也包括司法權。」

(2) 112 年 6 月 21 日修正公布之立法理由第一、(三)點前段：「又人民聲請憲法法庭為憲法審查，應以其憲法上所保障之權利遭受『公權力』不法侵害為要件。詳言之，基本權主要在於確保個人自由領域免於公權力之不法侵害，為主觀權利而具防禦功能。」

3. 為憲訴法所參考之德國聯邦憲法法院法，其第 90 條第 1 項的憲法訴願則是明文以公權力行為作為審查標的，此處之公權力行為包含了行政行為及立法行為。同條第 2 項前段雖規定憲法訴願之提起，以窮盡法律救濟途徑為原則，但後段規定例外於案件具有普遍重要性，或因訴願人如先遵循其他救濟途徑，將遭受重大或無法避免之損害時，聯邦憲法法院亦得立即受理裁判。可見，德國聯邦憲法法院法之憲法訴願，亦係基於有權利必有救濟之原則而設計，無漏洞之權利保護，是法治國必然服膺之普世價值。就此，由具有國內法律效力之公民與政治權利國際公約第 2 條第 3 項之規定，亦可加以印證：

「本公約締約國承允：(一)確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；(二)確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；(三)確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行 (Each State Party to the present Covenant undertakes:(a) To ensure that any person whose rights or freedoms as herein recognized are violated shall have an effective remedy, notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity; (b) To ensure that any person claiming such a remedy shall have his right thereto determined by competent judicial, administrative or legislative authorities, or by any other competent authority provided for by the legal system of the State, and to develop the possibilities of judicial remedy; (c) To ensure that the competent authorities shall enforce such remedies when granted.)。」

(二) 基於憲訴法第 59 條係為救濟遭受所有形式公權力侵害之基本權而設之制度目的，本件聲請應類推適用該條規定：

1. 系爭規定已超出憲訴法第 59 條之立法計畫以外，非立法當時始料所及：

憲訴法在 108 年 1 月間修正公布時，立法者確信由於大法官數十年來迭次作成解釋，再三闡明有權利必有救濟係訴訟權保障之底限，所有受公權力

侵害之基本權均已得受司法救濟，不致出現權利保護之漏洞，因而在建構第 59 條之裁判憲法審查制度時，乃以此確信為前提，設下「經依法定程序用盡審級救濟」之程序要件，將審查標的限於「確定終局裁判或該裁判及其所適用之法規範」。孰料在憲訴法修正公布兩年後，110 年 12 月 1 日制定公布之跟騷法就在系爭規定以「不得再聲明不服」之明文，剝奪人民就受書面告誡侵害之基本權尋求司法救濟之訴訟權。因此，系爭規定已超出憲訴法第 59 條之立法計畫以外，非立法當時始料所及。

2. 依憲訴法第 59 條之立法目的，該條規定應類推適用於本件聲請：

如前所述，憲訴法第 59 條之立法目的，係為救濟包括立法行為在內之所有形式公權力侵害之基本權，應依有效保障基本權原則，朝無漏洞之權利保護而解釋。本件聲請人之訴訟權既遭系爭規定剝奪，受書面告誡侵害之基本權也連帶無從得到司法救濟，則根據立法者於憲訴法第 59 條之立法計畫所為之價值決定，應認聲請人本應得聲請憲法裁判救濟，無拒聲請人於憲法法庭門外之理。因此，就本件聲請，應類推適用憲訴法第 59 條之規定，認為聲請人於依跟騷法第 4 條第 3 項經原警察機關向其上級警察機關表示異議，而上級警察機關仍決定維持書面告誡時，即已相當於「經依法定程序用盡審級救濟程序」，並將上級警察機關維持原警察機關所為書面告誡之決定，視為憲訴法第 59 條第 1 項規定之「確定終局裁判」，進而因該決定係依系

爭規定而告終局確定，將系爭規定視為係該決定適用之法規範。

3. 多數意見對聲請人之要求殊不近情理，且對聲請人之訴訟權行使增加了不必要的限制，更無謂地浪費了司法資源：

依系爭規定「不得再聲明不服」之明白文字及其 112 年 12 月 1 日之立法理由第四點「四、為落實保護作為之迅捷，爰設計特別救濟程序。」所述立法目的，系爭規定已明示不許受告誡人尋求司法救濟之意旨，別無其他解釋可能，從而法院就違反系爭規定所為之起訴，應認其訴不合法而裁定駁回。若法院反於立法者已明示之意思，強將系爭規定之「不得再聲明不服」解釋為「不得再向更上級警察機關聲明不服，但仍許向法院提起訴訟」，則實係以系爭規定違憲而排斥適用，並以法院創造之規範替代之，不僅已逾越合憲性解釋之界限，而且也全然悖離了我國所採之集中式違憲審查制度之原理。因此，聲請人縱刻意無視系爭規定而仍向法院提起訴訟，其起訴除遭裁定駁回外，沒有第二種可能。要求聲請人必須明知不可而仍提起此等必敗之訴訟，且須用盡審級救濟途徑後始能來到憲法法庭門前，殊不近情理（其實是苛刻），不僅對聲請人尋求憲法法庭救濟之訴訟權行使，構成不必要之限制，而且將司法資源用於依憲法法庭要求而提起之不合法訴訟，更是無謂的浪費。

4. 聲請人縱依多數意見之要求提起訴訟，最終結果仍極可能是其受系爭規定侵害之訴訟權及受書面告

誠侵害之基本權均得不到司法救濟：

縱聲請人依據多數意見之要求，欲以跟騷法第4條第2項之書面告誡係行政處分而提起行政訴訟，則此際早已逾訴願提起之法定期間。行政法院若逕以此為由駁回其訴，則縱用盡審級救濟程序，系爭規定亦不會為確定終局裁判所適用，聲請人受系爭規定侵害之訴訟權仍無法得到憲法法庭救濟，連帶其受書面告誡侵害之基本權最終也救濟無門。

縱不論已逾訴願期間之問題，惟，依跟騷法第4條112年12月1日之立法理由第3點所述，立法者係將書面告誡定性為「刑事調查程序中之任意處分」。之所以稱為「任意處分」，應係因刑事訴訟法上得為強制處分者限於法院、法官或檢察官，故相對稱警察機關所為之書面告誡為「任意」。但即使稱為「任意」，對受告誡者之基本權構成干預仍屬無可否認，而應給予司法救濟。然而，此種警察機關所為之干預處分既係刑事訴訟法所無，該法自未就此種警察處分設有救濟途徑。另一方面，既被定性為警察機關於刑事調查程序所為之處分，則是否為得對其行政爭訟之行政處分，亦生疑義，從而若行政法院逕以該等告誡係刑事處分而駁回聲請人之起訴，則系爭規定即非駁回裁判所適用之法規範，聲請人同樣無法就受系爭規定侵害之訴訟權尋求憲法救濟，連帶其受書面告誡侵害之基本權也無從獲得救濟。

如前所述，憲訴法第59條第1項應按有效保障基本權之目的進行解釋，不得產生基本權受到公

權力行為侵害卻無法得到司法救濟之現象。但依上分析可知，聲請人縱依多數意見之要求而提起其明知不合法之訴訟，並用盡審級救濟途徑，最終仍極有可能還是被拒於憲法法庭門外。因此，本席不得不指出，多數意見適用憲訴法第 59 條第 1 項不受理本件聲請之結果，其實很可能是終局地拒絕給予聲請人任何司法救濟，而這絕對不是憲法法庭依有效保障基本權原則解釋、適用憲訴法第 59 條第 1 項規定該有的結果。