

司法院釋字第五三五號解釋

中華民國 90 年 12 月 14 日

院台大二字第 30795 號

解 釋 文

警察勤務條例規定警察機關執行勤務之編組及分工，並對執行勤務得採取之方式加以列舉，已非單純之組織法，實兼有行為法之性質。依該條例第十一條第三款，臨檢自屬警察執行勤務方式之一種。臨檢實施之手段：檢查、路檢、取締或盤查等不問其名稱為何，均屬對人或物之查驗、干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等甚鉅，應恪遵法治國家警察執勤之原則。實施臨檢之要件、程序及對違法臨檢行為之救濟，均應有法律之明確規範，方符憲法保障人民自由權利之意旨。

上開條例有關臨檢之規定，並無授權警察人員得不顧時間、地點及對象任意臨檢、取締或隨機檢查、盤查之立法本意。除法律另有規定外，警察人員執行場所之臨檢勤務，應限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害之處所、交通工具或公共場所為之，其中處所為私人居住之空間者，並應受住宅相同之保障；對人實施之臨檢則須以有相當理由足認其行為已構成或即將發生危害者為限，且均應遵守比例原則，不得逾越必要程度。臨檢進行前應對在場者告以實施之事由，並出示證件表明其為執行人員之身分。臨檢應於現場實施，非經受臨檢人同意或無從確定其身分或現場為之對該受臨檢人將有不利影響或妨礙交通、安寧者，不得要求其同行至警察局、所進行盤查。其因發現違法事實，應依法定程序處理者外，身分一經查明，即應任其離去，不得稽延。前述條例第十一條第三款之規定，於符合上開解釋意旨範圍內，予以適用，始無悖於維護人權之憲法意旨。現行警察執行職務法規有欠完備，有關機關應於本解釋公布之日起二年內依解釋意旨，且參酌社會實際狀況，賦予警察人員執行勤務時應付突發事故之權限，俾對人民自由與警察自身安全之維護兼籌並顧，通盤檢討訂定，併此指明。

解釋理由書

按人民於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款定有明文。所謂裁判所適用之法律或命令，係指法令之違憲與否與該裁判有重要關聯性而言。以刑事判決為例，並不限於判決中據以論罪科刑之實體法及訴訟法之規定，包括作為判斷行為違法性依據之法令在內，均得為聲請釋憲之對象。就本聲請案所涉之刑事判決而論，聲請人（即該刑事判決之被告）是否成立於公務員依法執行職務時當場侮辱罪，係以該受侮辱之公務員當時是否依法執行職務為前提，是該判決認定其係依法執行職務所依據之法律—警察勤務條例相關規定，即與該判決有重要關聯性，而得為聲請釋憲之客體，合先說明。

警察法第二條規定警察之任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。第三條關於警察之勤務制度定為中央立法事項。警察勤務條例第三條至第十條乃就警察執行勤務之編組、責任劃分、指揮系統加以規範，第十一條則對執行勤務得採取之方式予以列舉，除有組織法之性質外，實兼具行為法之功能。查行政機關行使職權，固不應僅以組織法有無相關職掌規定為準，更應以行為法（作用法）之授權為依據，始符合依法行政之原則，警察勤務條例既有行為法之功能，尚非不得作為警察執行勤務之行為規範。依該條例第十一條第三款：「臨檢：於公共場所或指定處所、路段，由服勤人員擔任臨場檢查或路檢，執行取締、盤查及有關法令賦予之勤務」，臨檢自屬警察執行勤務方式之一種。惟臨檢實施之手段：檢查、路檢、取締或盤查等不問其名稱為何，均屬對人或物之查驗、干預，影響人民行動自由、財產權及隱私權等甚鉅。人民之有犯罪嫌疑而須以搜索為蒐集犯罪證據之手段者，依法尚須經該管法院審核為原則（參照刑事訴訟法第一百二十八條、第一百二十八條之一），其僅屬維持公共秩序、防止危害發生為目的之臨檢，立法者當無授權警察人員得任意實施之本意。是執行各

種臨檢應恪遵法治國家警察執勤之原則，實施臨檢之要件、程序及對違法臨檢行為之救濟，均應有法律之明確規範，方符憲法保障人民自由權利之意旨。

上開條例有關臨檢之規定，既無授權警察人員得不顧時間、地點及對象任意臨檢、取締或隨機檢查、盤查之立法本意。除法律另有規定（諸如刑事訴訟法、行政執行法、社會秩序維護法等）外，警察人員執行場所之臨檢勤務，應限於已發生危害或依客觀、合理判斷易生危害之處所、交通工具或公共場所為之，其中處所為私人居住之空間者，並應受住宅相同之保障；對人實施之臨檢則須以有相當理由足認其行為已構成或即將發生危害者為限，且均應遵守比例原則，不得逾越必要程度，儘量避免造成財物損失、干擾正當營業及生活作息。至於因預防將來可能之危害，則應採其他適當方式，諸如：設置警告標誌、隔離活動空間、建立戒備措施及加強可能遭受侵害客體之保護等，尚不能逕予檢查、盤查。臨檢進行前應對受臨檢人、公共場所、交通工具或處所之所有人、使用人等在場者告以實施之事由，並出示證件表明其為執行人員之身分。臨檢應於現場實施，非經受臨檢人同意或無從確定其身分或現場為之對該受臨檢人將有不利影響或妨礙交通、安寧者，不得要求其同行至警察局、所進行盤查。其因發現違法事實，應依法定程序處理者外，身分一經查明，即應任其離去，不得稽延。前述條例第十一條第三款於符合上開解釋意旨範圍內，予以適用，始無悖於維護人權之憲法意旨。又對違法、逾越權限或濫用權力之臨檢行為，應於現行法律救濟機制內，提供訴訟救濟（包括賠償損害）之途徑：在法律未為完備之設計前，應許受臨檢人、利害關係人對執行臨檢之命令、方法、應遵守之程序或其他侵害利益情事，於臨檢程序終結前，向執行人員提出異議，認異議有理由者，在場執行人員中職位最高者應即為停止臨檢之決定，認其無理由者，得續行臨檢，經受臨檢人請求時，並應給予載明臨檢過程之書面。上開書面具有行政處分之性質，異議人得依法提起行政爭訟。現行警察執行職務法規有欠完備，有關機關應於本解釋公布之日起二年內依解釋意旨，且參酌社會實際狀況，賦予警察人員執行勤務時應付突發事故之權限，俾對人

民自由與警察自身安全之維護兼籌並顧，通盤檢討訂定，併此指明。

大法官會議	主	席	翁岳生			
	大法官	劉鐵錚	吳庚	王和雄	王澤鑑	
		林永謀	施文森	孫森焱	陳計男	
		曾華松	董翔飛	楊慧英	戴東雄	
		蘇俊雄	黃越欽	謝在全		

抄李 O 富聲請書

壹、聲請解釋憲法之目的

為臺灣士林地方法院八十七年度易更字第五號判決、臺灣高等法院八十八年度上易字第八八一號判決，就聲請人即被告違反刑法第一百四十條第一項乙案，所為之第一審、第二審確定判決於適用法律時所引用之警察勤務條例第十一條第三款及第二款規定，發生牴觸憲法第八條、第二十三條之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款聲請解釋，並宣告警察勤務條例第十一條第一項第二款、第三款規定違憲而無效。

貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

緣聲請人李 O 富於民國八十七年一月十五日晚間九時五分，行經台北市重陽橋時，因台北市政府警察局保安大隊在該處執行道路臨檢勤務，見聲請人夜間獨自一人行走，即要求聲請人出示身分證件檢查遭聲請人拒絕，警員即強行搜索聲請人身體，聲請人一時氣憤以三字經辱罵警員。案經臺灣士林地方法院八十七年度易更字第五號判決及臺灣高等法院八十八年度上易字第八八一號刑事判決（附件一），以聲請人係於警員依警察勤務條例第十一條第三款「依法」執行職務時，當場侮辱公務員，而被認定其行為該當刑法第一百四十條第一項之於公務員依法執行職務時當場侮辱罪，而處以拘役。惟警察勤務條例第十一條第三款及第二款內容涉及警察之盤查權及人身自由之

限制，而有違反憲法第八條保障人身自由精神及憲法第二十三條比例原則之虞，故聲請大法官就系爭憲法疑義加以解釋，並宣告警察勤務條例第十一條第二款、第三款違憲。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、按盤查權係國家公權力之行使，主要目的在於防止危害與刑事訴追，其實質內容包括攔阻、詢問、令當事人交付應攜帶之證明文件以便查驗，甚至警察得行使直接強制和及時強制，手段包括物之搜索、人之搜索、鑑識措施等，皆為必要時得採取之措施（附件二，第九五頁）。此等行為既限制人身自由，則自應遵守前揭憲法精神，而所謂「依法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第二十三條所定相關之條件，此觀之司法院釋字第三八四號解釋理由書可知。

二、查警察勤務條例第十一條第三款規定：「警察勤務方式如左：臨檢：於公共場所或指定處所、路段，由服勤人員擔任臨場檢查或路檢，執行取締、盤查及有關法令賦予之勤務。」從以上規定可了解警察為執行法令所賦予之勤務「有」盤查權，惟從其規定卻無法明白盤查權之實質內容，包括如何開始，如何進行，及其執行時間、場所的界限，單純就警察具有盤查權為規定，故該法應屬組織法性質，不能用來作為警察為達行政目的所行使手段之依據。關於警察行使盤查權時仍應依法行政，遵守法律保留及法律優位原則，故以本法做為警察盤查權手段之行使，包括攔阻、詢問、令當事人交付應攜帶之證明文件以便查驗等行為，違反他人意志而令其暫時停止行動，甚至剝奪他人自由時則已「限制」人身自由（附件二，第九二頁），而違反憲法第八條保障人身自由的意旨。

三、觀諸各國關於警察盤查權之立法：

（一）日本：依日本警察職務執行法第二條（附件二，第九二

頁)，警察因異常舉動、周圍情況，而作合理判斷，有相當理由足認為有犯罪嫌疑，或即將犯罪者，得對嫌疑人或知情人予以留置、詢問。為前項訊問時，苟認當場為之，對被留置人不利，或將妨害交通時，得要求其同至附近警察署、派出所或駐在所，接受訊問。對前二項之人，非依刑事訴訟法等有關法律之規定，不得加以身體自由之拘束，或強制其同至警察署、派出所或駐在所，或強求其答辯。警察對依刑事訴訟法等有關法律逮捕之人，得搜索其身體，以查其是否攜帶兇器。

(二)韓國：依韓國警察官職務執行法第三條（質問）（附件二，第九三頁），(一)警察官對於已犯罪者或有犯罪嫌疑者得質問之。(二)進行前項質問時，若認為該場所不利於當事人或有妨礙交通之虞時，得要求當事人一同前往附近之警察機關，進行質問。(三)遇有第一項及第二項之情形，若當事人不同意同去警察機關接受質問，依刑事訴訟法之規定，不得拘束其身體自由，亦不得強求同行與答辯。(四)遇有第一項情形，警察官於質問時得同時搜查有無攜帶兇器。

(三)美國：統一逮捕法（1942）規定：（附件二，第九三頁至九四頁）

訊問及拘留嫌犯

1. 警察若有合理的理由，懷疑一在戶外之嫌疑犯已經、正在或即將犯罪時，可加以攔阻，並可詢問他的姓名、地址、在外逗留的原因及去處。
2. 任何可疑人無證明自己的身分，或解釋自己行為令警察滿意時，警察可加以拘留，並進一步偵訊。
3. 本節所述之拘留期限不得逾二小時，拘留不是逮捕；也不可留下任何官方紀錄。拘留後，嫌犯不是釋放，就是被逮捕及起訴。

搜查武器

當一個警察有合理的理由認為前述所盤問或拘留之

人攜有武器，使該警察陷於危險時，可搜查該危險武器。如果搜到了武器，可將之保留到偵訊完畢。訊問結束後，若非逮捕，即應退還武器；若逮捕，其罪名可定為非法攜帶武器。

(四) 中華民國：警察勤務條例第十一條第二款規定，「巡邏：劃分巡邏（線），由服勤人員循指定區（線）巡視，以查察奸宄，防止危害為主；並執行檢查、取締、盤詰及其他一般警察勤務。」第三款：「臨檢：於公共場所或指定處所、路段，由服勤人員擔任臨場檢查或路檢，執行取締、盤查及有關法令賦予之勤務。」刑事訴訟法第八十八條之一（逕行拘提）第一項第三款：「有事實足認為犯罪嫌疑重大，經被盤查而逃逸者。」

四、依各國立法可知，各國關於盤查權皆明確規定實行之具體狀況、時間限制及場所限制，獨我國警察勤務條例關於盤查權之行使卻付之闕如，僅簡略規定警察於服勤執行路檢時「有」盤查權。按立法者於立法定制時，雖得以抽象概念表示構成要件，惟不論其為不確定概念或概括條款，均須無違法律明確性之要求（司法院釋字第四三二號解釋文），而所謂法律明確性參酌前述大法官解釋，包括法律規定之意義須非難以理解，且為受規範者所得預見，並且可經由司法審查加以確認者等三要件，然而警察勤務條例第十一條第二款、第三款就盤查權未加以敘述於何種情況下得行使何種行政作用，其實質內容無法由法律構成要件得知，受規範者自無法預見盤查權行使的各種行政作用，證諸大法官解釋，可知警察勤務條例第十一條第二款、第三款已違反法律明確性原則而為違憲。

五、按憲法第八條第一項規定：「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。」係指限制人民身體自由之處置，須以法律定之，其

執行亦應分由司法、警察機關或法院依法定程序為之，此司法院釋字第四七一號解釋理由書載有明文，而立法機關於制定法律時，其內容必須符合憲法第二十三條之要件，即須為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要。對於人身自由若有限制，其限制程度與所欲達到目的之間，並須具備合理適當之關係，俾貫徹現代法治國家保障人身自由之基本原則。

六、惟警察勤務條例中盤查權之行使包括攔阻、詢問、令當事人交付應攜帶之證明文件以便查驗，及必要時警察甚至得以直接強制、及時強制等各種達到行政任務而限制人身自由之行政作用，如前所述，其既違反法律明確性原則，未規定行使程序則已違反司法院釋字第四七一號解釋所揭櫫憲法第八條人身自由須依法定程序方可加以限制之精神。再者，行使盤查權主要目的在防止危害，其不論危害情況使警察皆得以各種限制人身之行政作用達成行政目的，未衡量行政目的與手段所造成之侵害，顯已違反憲法第二十三條之意旨。

七、又觀之刑事訴訟法關於限制人身自由之搜索採令狀主義，其目的在於刑事訴追，對於產生具體危險之刑事案件尚須向法院聲請，而盤查目的僅係防止危害，豈可不分情形、不論各種手段而違反法律保留原則？實警察勤務條例第十一條第二款、第三款之規定已產生濫用行政權之疑慮。

八、綜上所述，警察勤務條例第十一條第二款、第三款關於盤查權之規定，實抵觸憲法第八條保障人身自由及第二十三條比例原則，爰依法聲請違憲審查並宣告警察勤務條例第十一條第二款、第三款規定無效。

肆、關係文件之名稱及件數

附件一：臺灣士林地方法院八十七年度易更字第五號判決及臺灣高等法院八十八年度上易字第八八一號刑事判決影本。

附件二：H.Scholler 李震山合著，警察法案例評釋，民國七十

七年七月初版，登文書局發行，第九十頁至第一一一頁影本。

此 致
司 法 院

具 狀 人：李 0 富
中 華 民 國 八 十 八 年 八 月 廿 五 日

(附件一一(二))

臺灣高等法院刑事判決 八十八年度上易字第八八一號

上 訴 人

即 被 告 李 0 富 (住略)

輔 佐 人 李 榮 龍 (住略)

指定辯護人 本院公設辯護人王永炫

上上訴人即被告因妨害公務案件，不服臺灣士林地方法院八十七年度易更字第五號，中華民國八十七年十二月二十九日第一審判決（起訴案號：臺灣士林地方法院檢察署八十七年度偵字第一二六號）提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

事 實

- 一、李 0 富因長期患有精神分裂症，為精神耗弱之人，於民國八十七年一月十五日晚間九時五分，行經台北市士林區重陽橋上時，因台北市政府警察局保安大隊第一中隊警員鄭 0 達、宋 0 園在該處執行道路臨檢勤務，見李 0 富夜晚獨自一人行走，即要求李某出示身分證件檢查，李 0 富答以未帶證件，拒絕出示任何證件，經鄭、宋二人自其衣褲外盤檢是否攜帶證件或其他物品時，李 0 富竟以「幹你娘」（閩南語）辱罵依法執行臨檢職務之警員鄭 0 達、宋 0 園，使鄭、宋二人難堪。
- 二、案經台北市政府警察局士林分局移請臺灣士林地方法院檢察署檢察官偵查起訴。

理 由

- 一、訊據被告李○富坦承於右揭時地以「幹你娘」等語辱罵盤查之警員鄭○達、宋○園，惟辯稱：當時是警員對伊搜身，伊才罵警員云云。惟查：本件被告如何於上述時地，因警員路檢盤查其身分時，拒絕出示身分證件，經警員自衣褲外緣盤檢是否攜帶身分證件或其他物品時，以「幹你娘」之穢語辱罵警員等情，已據當日執行路檢勤務之警員鄭○達、宋○園於偵查及原審審理時供證甚詳，並有警員所寫之報告一份及錄音帶一捲可資佐證，雖被告指陳警員當時未持搜索票執行搜索，惟鄭、宋二警員當日係依警察勤務條例第十一條第三款所定臨檢規定，執行道路臨檢勤務，並對臨檢對象自衣物外緣檢查是否確實未攜帶證件或有無其他危險物品，尚未逾越法定臨檢勤務之必要範圍，亦與刑事訴訟法所定就特定處所、身體或物件所為搜查、尋索強制處分之「搜索」不同，應屬警員依法執行職務無誤，自難以未持有搜索票遽認警員執行之臨檢係違法搜索行為。被告所辯實有誤會，本件事證已明，被告犯行堪以認定。
- 二、核被告李○富所為，係犯刑法第一百四十條第一項之於公務員依法執行職務時當場侮辱罪。被告李○富長期患有精神分裂症，因長期精神分裂症發作，造成人格變化與情緒調節控制能力不足，已有卷附台北市立療養院診斷證明書及病歷資料各一份可稽，惟被告行為當時神智尚稱清楚，並非全無知覺及判斷能力，亦經警員鄭○達、宋○園供明無誤，另參酌被告於歷次警訊、偵查及審理時，均能針對案發經過明確陳述，足認被告於本案行為時之精神狀態，雖因患有精神分裂症而較常人減退及容易情緒失控，但尚未達於全然喪失之程度，與精神耗弱情形相符，應依刑法第十九條第二項規定減輕其刑。原審以被告罪證明確，適用刑法第一百四十條第一項、第十九條第二項、第四十一條、第七十四條第一款，罰金罰鍰提高標準條例第一條前段、第二條，並審酌被告因患有精神分裂症致其對外界事物判斷較常人減弱、失控，致一時失慮辱罵警員，受警員盤檢時並無其他違法舉動，及其品行、犯罪動機、目的、手段、態度等一切情狀，量處拘役貳拾日，如易科罰金以參佰元折算壹日

，又以被告前無任何犯罪前科，有臺灣高等法院檢察署刑案紀錄簡覆表一份在卷可憑，其因遭警員臨檢一時情緒失控出言辱罵，雖屬不當，惟被告確實患有精神分裂症，犯後至台北市立療養院住院治療已大有改善，且警員鄭○達、宋○園亦具狀表明不予告訴追究，堪信被告歷此教訓，已知警惕而無再犯之虞，因認對被告所處之刑，以暫不執行為適當，爰併宣告緩刑二年，以啟自新。其認事用法，核無違誤，量刑亦甚妥適，並宣告緩刑，以示矜恤。上訴意旨，仍執陳詞，任意指摘原判決不當，為無理由，應予駁回。

據上論斷，應依刑事訴訟法第三百六十八條，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 八 年 四 月 一 日

（本聲請書其餘附件略）