

新世紀之警察職權法制

警察職權行使法

官政哲

(警政署法制室主任/文化大學法學博士)

中華民國九十二年六月五日下午攸關警察職權行使與民眾權益的「警察職權行使法」，終於經立法院三讀通過，並明定自民國九十二年十二月一日施行。

「警察職權行使法」為我國建警以來最重要的警察法制之一，此一法案之通過除為警察法制建設奠定新的基礎，並為警察職權行使之規範建立一新的里程碑，更為未來警察勤務之執行方式與警民互動關係建立新的典範，深具重大之歷史意義。

蘇俊雄大法官曾說：

「現在台灣社會已經和以往不同，社會上已經沒有絕對權力，應該多重視溝通。而警察在行使職務時也要多和人民溝通。」

所以，未來警察職權法規的明文化，乃隱含尊重人民自主性的社會意義。國家權力的行使，須對人民的自由權等作適度讓步。該法公布施行後，警察行使職權，將有明確的法律依據，民眾權益亦可獲得更進一步的保障，落實法治國家警察執勤原則與憲法精神，兼顧人權保障與治安維護，為此一法案通過之最重要貢獻與價值。

立法緣起與經過

依據八十六年八月國家發展諮詢會議社會治安諮詢小組會議決議之結論意見，要求警政署應參考日本警察官職務執行法或德國警察任務與職權法之立法例，制定一部規範我國警察職務執行的完備法律。內政部警政署乃於八十

七年九月委託李震山等學者研究。

八十八年七月十二日至九十年二月十五日為警政署草案研擬審查階段；由本署法制室與行政組負責幕僚作業。歷經多次會議後呈報內政部法規會審查。

內政部法規會審查期間，適逢司法院大法官會議於九十年十二月十四日公布釋字第五三五號解釋，該解釋並要求有關機關應於該解釋公布之日起二年內，依解釋意旨，通盤檢討訂定相關法律規範。對本法案之完成具立法指導與催化作用。

九十一年一月十九日內政部審查通過「警察職務執行法」草案，函報行政院審議。行政院於第2816次院會通過「警察職務執行條例(草案)」，送請立法院審查。

立法委員邱太三、陳學聖等為了匯集專家學者及各實務單位之意見，形成共識，特邀集中華警政研究學會，民間司改會、警改會、檢



改會、警界代表等特於92年02月14日召開「警察職務執行條例討論會」。作為立法院審議「警察職務執行條例」之參考。

立法院於六月五日院會審議，完成立法程序，警察職權行使法於焉誕生。

警察職權行使法之立法目的

「依法行政」為立憲法治國家支配行政與立法權之基本原則。是一切行政行為必須遵守之首要原則。

民主法治國家警察，執行職務時，自必須遵循依法行政原則，其涉及人民自由權利者，更必須符合「法律保留」及「法律明確性」。

釋字五三五號解釋指出依據憲法保障人民自由權利之意旨，人民之有犯罪嫌疑而須以搜索為蒐集犯罪證據之手段，尚須遵循正當程序，依據刑事訴訟法第一百二十八條與第一百二十八條之一規定由法院審核，而僅屬維護公共秩序，防止危害發生為目的之臨檢，依據現行之勤務條例及相關法律規定，尚無授權警察人員得任意實施。

因此，以臨檢僅作為犯罪預防，防止危害及維持公共秩序之手段係屬行政處分之一，自應有法律明確之規範，始符合「明確性原則」與「依法行政原則」、「比例原則」及法治國家警察執勤原則與憲法精神，此也為大法官會議釋字五三五號解釋揭示之意涵，也是擬定警察職權行使法最重要之基礎與法律原則。本法第一條即據此揭示立法目的為規範警察依法行使職權，以保障人民權益，維持公共秩序，保護社會安全，特制定本法。

警察職權行使法之主要規範內容

為使警察在執行干預、限制人民自由權利之職務（特別是為達成防止危害任務之職務）時，均有明確之法律依據，以落實依法行政之法律保留原則精神，並明確規範警察執法權限，以保障人民權益，達成警察維持公共秩

序、防止危害任務。

參酌德國、日本等國立法例與行政執行法等有關規定，並參照釋字第五三五號解釋意旨，針對警察執行職務時，採取必要強制措施，致干預、限制人民自由權利者，諸如對人之身分查證及資料蒐集之相關措施，如對處所之進入、對交通工具之攔停、公共場所裝設監視器，觀察及動態掌握（監控）、線民運用、通知到場、查訪治安顧慮人口、資料傳遞利用、即時強制、對物實施扣留處分、實施即時強制與救濟等均予以明確規範。

警察職權行使法共五章三十二條，主要規範重點如下：

- 1、警察行使職權應符合目的性與比例原則。
- 2、警察行使職權應符合正當性，對原無犯意之人民不得實施「誘捕」之行為。
- 3、警察行使職權時，應著制服或出示證件表明身分，並應告知事由。
- 4、警察行使查證身分之職權時，得採取必要措施，如攔停、訊問、令出示身分證明、檢查身體及攜帶之物等。
- 5、對無法查證身分者，得將其帶所查證，但不得逾三小時。
- 6、已發生危害或易生危害之交通工具，得實施攔停檢查 並強制駕駛人或乘客離車及檢查交通工具。
- 7、得於可能發生犯罪案件之公共場所或公眾得出入之場所（含路段），裝設監視器。
- 8、為防止犯罪得實施長期監視（控）措施。
- 9、線民運用予以法制化，明定其相關要件及程序。
- 10、通知到場提供資料或接受鑑識措施。
- 11、資料蒐集與合目的之使用，被動與主動傳遞、運用及銷毀資料。
- 12、得定期查訪治安顧慮人口，以防制其再犯。

日新 第二期 (2004.1)

- 13、即時強制（對人之管束、物之扣留、使用處置或限制使用、處所進入之限制、驅離或禁止進入、協助制止或排除危害）。
- 14、警察行使職權有違法或不當情事，致損害人民權益者，人民得依法提起救濟（陳述理由、表示異議、訴願及行政訴訟、國家賠償、損失補償）。

「身分查證」與「合理懷疑」

本法以第二章之「身分查證」規範身分查證之要件與必要措施，為員警執行臨檢與盤查工作必須遵循，也是日常勤務執行密切相關。

本法第六條規定警察於公共場所或合法進入之場所，得查證其身分之對象：

- 一、合理懷疑其有犯罪之嫌疑或有犯罪之虞者。
- 二、有事實足認其對已發生之犯罪或即將發生之犯罪知情者。
- 三、有事實足認為防止其本人或他人生命、身體之具體危害，有查證其身分之必要者。
- 四、滯留於有事實足認有陰謀、預備、著手實施重大犯罪或有人犯藏匿之處所者。
- 五、滯留於應有停（居）留許可之處所，而無停（居）留許可者。
- 六、行經指定公共場所、路段及管制站者。

前述一、二款之規定係防止犯罪發生，第三款係防止具體危害，第四、五款係為防止潛在危害。第六款即所謂臨檢、路檢。

前項第六款臨檢之公共場所、路段及管制站的指定，以防止犯罪，或處理重大公共安全或社會秩序事件而有必要者為限。其指定並應由警察機關主管長官為之。

另為實施查證身分之職權時，本法第七條規定得採取下列之必要措施：

- 一、（攔停）人、車、船及其他交通工具。
- 二、（詢問）姓名、出生年月日、出生地、國籍、住居所及身分證統一編號等。

三、（令出示身分證明）文件。

四、若有明顯事實足認其有攜帶足以自殺、自傷或傷害他人生命或身體之物者，得檢查其身體及所攜帶之物。

原草案原規定有「盤檢」之名稱，但在立法院審議時，認為不管臨檢或盤檢，其核心與基本行為均為「身分查證」，故本法中以身分查證取而代之。

上述身分查證之先決條件：「合理懷疑」之不確定法律概念為本法規範警察執行職權之一重要核心概念。

「合理懷疑」必須依據現場之事實情況，而有客觀之事實作判斷基礎，依據警察執法經驗，所做成的合理推論或推理，而非警察主觀上的「單純的臆測」或第六感；合理懷疑（Reasonable Suspicion）之基礎係源於其經驗認知「整體狀況（The Totality of the Circumstances）」法則，而非個別單一因素之考量。

「合理懷疑」乃美國聯邦最高法院1968年 Terry V. Ohio案判決之一新概念，認警察斟酌當時現場之客觀環境與證據，並依其專業觀察及直接反應，考量政府與人民之公共利益，而為判斷具有「合理懷疑」，即可發動盤查之職權。

「合理懷疑」的確信程度，依據美國聯邦法官訪問調查，量化盤查之門檻「合理懷疑」的確信程度時，得到平均值為百分之三十一，至於可實施刑事搜索之門檻「相當理由」，受訪法官則表示是百分之四十五·七八的確信。

合理懷疑之事實基礎，包括（一）由情報判斷之合理懷疑（二）由現場觀察之合理懷疑（三）由環境與其他狀況綜合研判之合理懷疑（四）由可疑行為判斷之合理懷疑；其具體如：

一、親自觀察：執勤者自己親自觀察，形成合

理的懷疑。

二、逃避警察：人民看到警察即行逃避，或見到警車出現即轉身逃逸，亦構成合理懷疑，可著手盤查。

三、他單位提供資訊：警察亦得根據其他警察部門所提供的訊息，作為合理懷疑的依據。

四、當事人自己洩漏行跡：違法者慣有之行為模式，如大熱天仍著長袖衣物之吸毒者。

五、民眾報案：有真實性顯示，得獨立為合理懷疑的判斷。

檢查身體及所攜帶之物

上述身分查證過程中若有明顯事實足認其有攜帶足以自殺、自傷或傷害他人生命或身體之物者，得檢查其身體及所攜帶之物。此處之檢查係基於安全考量，對受檢對象進行拍搜 (Frisk)。警察合理懷疑受檢對象攜帶武器，且具有危險性時，得以「輕拍身體」代替「搜身」，再依「一觸即知」之法則 (plain touch doctrine)，倘對方持有違禁物時 (如攜帶槍械)，當可予以取出，並進入「逮捕」階段。其方式如下：

1. 目視檢查：由當事人身體外部及所攜帶物品的外部觀察，並對其內容進行盤問，僅能就目視所及範圍加以檢視。
2. 要求當事人任意提示，並對其提示物品的內容進行盤問。
3. 拍搜檢查 (Frisk) 未得當事人同意，得以手觸摸其身體衣服及所攜帶物品外部。

抗拒身分查證之處理

警察依第七條第一項第二款、第三款之方法 (詢問、另出示身分證明) 顯然無法查證身分時，警察得將該人民帶往勤務處所查證；帶往時非遇抗拒不得使用強制力，且其時間自攔停起，不得逾三小時，並應即向該管警察勤務

指揮中心報告及通知其指定之親友或律師。身分一經查明後，除發現違法事實，應依法定程序處理者外，即應任其離去，不得稽延。

部分民眾誤解以為可以拒絕警察之查證身分 (臨檢)。事實上，民眾是不可以拒絕警察之合法查證身分 (臨檢)，對於人別之詢問，當事人無緘默權，否則得視其情節依社會秩序維護法第六十七條第一項第二款之規定予以處罰。(社會秩序維護法第六十七條第一項第二款：「於警察人員依法調查或查察時，就其姓名、住所或居所，為不實之陳述或拒絕陳述者，處三日以下拘留或新台幣一萬二千元以下罰鍰。」)

帶回對於前揭人別詢問不配合，又無故抗拒警察人員依法執行臨檢之公權力者，當也可依社會秩序維護法第四十二條「強制到案」(即警察機關)。

再依同法第四十五條移送管轄之地方法院簡易庭裁處拘留或罰鍰；如抗拒或企圖逃逸者並維護警察人身安全之需，或即時強制時抗拒留置、攻擊、毀損、自傷、自殺時，於必要時 (比例原則) 得使用警铐或戒具。(參看刑法第一六一條第一項及司法院一五六九號解釋認違警人犯亦屬該條規範之對象)；如攻擊執勤人員者，自可再依刑法妨害公務等罪章偵辦。

制定警察職權行使法之意義與價值

警察職權行使法之訂定具有如下之重大意義與價值：

1、兼顧人權保障與治安維護

該法公布施行後，警察行使職權，將有明確的法律依據，民眾權益亦可獲得更進一步的保障，符合「明確性原則」與「依法行政原則」、「比例原則」，落實法治國家警察執勤原則與憲法精神，為此一法案通過之最重要貢獻與價值。

警察為了「治安」目的所為的身分查證等

日新 第二期 (2004.1)

參、新法介紹

之臨檢措施，賦予法定條件。明定警察必須在合理懷疑之情況下可以查驗人民的身分，以及查驗的方法（例如出示證件、檢查物件等）。如果上述方式都無法確認身分時，才賦予警方可以進一步採取帶回查證三小時，並可採取其他鑑識措施（例如拍照、指紋採取等等）。經由不同嚴重性的區別，警察職權行使可以視具體狀況的嚴重性而採取不同的方法。

2、律定警察與民眾間之良性溝通模式

警察職權行使使警察在執行干預、限制人民自由權利之職務（特別是為達成防止危害任務之職務）時，均有明確之法律依據，除符合「明確性原則」，使民眾與警察均能知所遵循外，尤其一些程序性規定，如第四條規定：「警察行使職權時，應著制服或出示證件表明身分，並應告知事由。警察未依前項規定行使職權者，人民得拒絕之。」

此一規定係基於建立警察與民眾間之均衡平等與尊重之關係，促使警察行使職權必須遵循一定程序，以保障民眾權益，並尊重受查驗之民眾，也將可進一步改善警民關係，避免警民衝突，並提升警察理性與專業之執法形象。

3、要求行使職權確實遵守比例原則

本法第三條規定：「警察行使職權，不得逾越所欲達成執行目的之必要限度，且應以對人民權益侵害最少之適當方法為之。」

比例原則具有憲法之位階，可以拘束行政、立法及司法。我國憲法第二十三條與行政程序法均定有明文，為使此一憲法原則落實於警察職權之行使，爰於第一項予以明定。比例原則，係指公益上之必要與人民權利或自由之侵害間應保持正當之比例。亦即關於公權力涉及人權時，行政措施所欲達成之「目的」與其所使用的「手段」（方法）之間，要有合理比例關係。

由於比例原則旨在規範行政目的與手段之

合理聯結，因之，學理上通常將其細分為「適合性」、「必要性」及「比例性」等三大原則。詳言之，即「採取之方法應有助於目的之達成」、「有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最小者」及「採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」。

「比例原則」為警察職務執行最重要之法律原則，其中較具典型者為集會遊行法第二十六條規定「集會遊行之不予許可、限制或命令解散，應公平合理考量人民集會、遊行權利與其他法益間之均衡維護，以適當之方法為之，不得逾越所欲達成執行目的之必要限度」。

警械使用條例第五條「警察人員使用警械，應基於急迫需要為之，不得逾越必要程度，並應事先警告。但因情況危急不及事先警告者，不在此限」之規定，亦屬適例。

司法院釋字第五三五號解釋亦揭示警察執行臨檢勤務應符合比例原則：「警察人員執行場所之臨檢勤務...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。」

警察行使職權，除應符合比例原則外，亦應為目的性考量，以作為職權行使之界限。是以，若已達成執行目的或認為目的無法達成時，應即停止其職權之行使，以避免不當之繼續行使，造成不成比例之傷害，爰於第二項予以明定。

4、尊重人民之陳述意見及異議等救濟權利

本法第二十九條至第三十一條規定係對警察職權行使之救濟；義務人或利害關係人對警察依本法行使職權之方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於警察行使職權時，當場陳述理由，表示異議。

前項異議，警察認為有理由者，應立即停止或更正執行行為；認為無理由者，得繼續執

行，經義務人或利害關係人請求時，應將異議之理由製作紀錄交付之。

義務人或利害關係人因警察行使職權有違法或不當情事，致損害其權益者，得依法提起訴願及行政訴訟。

警察違法行使職權，有國家賠償法所定國家負賠償責任之情事者，人民得依法請求損害賠償。

警察依法行使職權，因人民特別犧牲，致其生命、身體或財產遭受損失時，人民得請求補償。因此，如果未有明確理由或事實以認定受檢人有危害或犯罪之情，應以「無辜推定」心態執行臨檢，不得在未盡告知理由等情況下，強制人民受檢，甚至帶回警局，更不應任意以妨害公務名義實施恫嚇以遂臨檢目的。

又依法而言，警員僅有查證身分之權利，並非對未帶身分文件者即可處罰，因此人民果已據實陳述可予查證，即應令其離去，不可再藉未帶證件即予留置。

5、重視隱私權資料保護與合目的使用之規範

警察依法取得相關的個人資料後，如何保護與使用這些具有隱私權的資料；本法於第十七條規定警察對於依本法規定所蒐集資料之利用，應於法令職掌之必要範圍內為之，並須與蒐集之特定目的相符；但法律有特別規定者，不在此限。

此外也於其他相關條文均作明確規範。如對集會遊行或其他公共活動之搜證，公共場所裝設監視器、攝影或其他科技工具蒐集資料，對無隱私或秘密合理期待之行為或生活情形，以目視或科技工具，進行觀察及動態掌握等之資料蒐集活動，其所蒐集之資料均應合目的之使用與適當之處理。

6、以治安情報資訊為基礎，合理規劃勤務與執行

警察今後執行各種職權，如查證身分、鑑識身分、蒐集資料、驅離、直接強制、物之扣留、即時強制或其他必要之公權力措施等均須基於合理懷疑或依客觀合理判斷之基礎。或為防止犯罪，或處理重大公共安全或社會秩序事件而有必要者由警察機關主管長官指定公共場所、路段及管制站應實施查證其身分（臨檢）。均須有事實與客觀合理之判斷。

因此今後警察勤務之規劃與執行必須基於事實與客觀合理之治安情報資訊為基礎而作合理化與科學化之規劃與管理，始能合乎社會之期待。

故今後之擴大臨檢之實施或集體式臨檢均應事先蒐集充分之治安資訊為基礎，合理規劃勤務，務使警力之運用合理恰當，並於執行時合乎比例原則。

7、須培養警察專業獨立自主判斷能力

警察工作須從組織層層節制中解放出來，不能仍存一個命令一個動作之被動消極態度，每位值勤人員都是一個獨立之行為主體，必須有自我負責的體認。

值勤人員受命執行任務，但在執行之現場狀況千變萬化，執行人員必須有專業獨立自主判斷能力，才能有效因應，不能再依附各級主管的指導呵護，或仰賴檢察官的法律加持。

因此，警察人員之法律教育與實務訓練必須持續加強，快速提高警察之專業能力與人力素質，何況警察素有「法律的僕從」之稱（The servant of law），更應以「依法行政」為警察執法所必須遵循的最基本原則，熟悉磨練專業公正之執法技術，並遵守程序正義方能在兼顧「保障人權與維護治安」間取得平衡點，始能提升執法品質。

實務因應作為：
有效行使警察職權，形塑執法者之專業形象

未來，警察人員於執行勤務或職權時，除應遵守職權法之程序性規定外，另應在認知、態度與作為有以下之認知：

民眾之行為反應基於執法者的行為態度與執法之正當性，適當之言詞與態度重於取締行動之正確性；嫻熟法律規範，學習有效之人際溝通技巧與良好的服務態度，將可獲致民眾之合作與支持。

而且警民之間均有權利獲得尊重與關懷及禮貌公平對待，故以尊重與公平、客觀態度對待民眾。並自我控制情緒，以冷靜理性，並展現禮貌與專業態度；另表明身分與告知事由也為人間必要的禮節與程序，應理性親和並尊重民眾陳述意見與異議之權利，可消除受盤查民眾會緊張、不安與挫折情緒，避免導致攻擊防衛機能發生與衝突之情境，運用尊稱語句，維持禮貌與認真嚴肅態度，理性說明立場，並以認同、理解與同情民眾之錯誤行為，耐心說明誘導。

勿以不當言詞刺激情緒，傷及對方尊嚴，勿作消極指責，或喋喋不休訴說道理。或與民眾爭吵相互指責或威脅，增加其攻擊性，觸動其自衛攻擊動作。如民眾情緒激動時，暫勿直接接觸，保持適當安全距離，尤其切勿碰觸對方身體，協助民眾回復冷靜與理性，接受指導或執行後續任務，並以良好氣氛結束盤檢工作。

結語

警察職權行使法之立法精神乃是要求警察執行任務必須遵守程序正義與依法行政原則，兼顧人權保障與治安維護，均衡公共利益與私權保護。

因此應加強警察人員對本法之教育訓練，充分了解法令之意涵並以實務操作方式磨練，逐漸形成最佳實務 (Best practice) 之標準作業程序。

警察之執勤觀念與態度及勤務規劃與方式也均應相應調整，以促進警察勤務合法化、合理化與人性化及科學化的發展。始能符合依法行政之要求，藉以提升警察執法效能與服務品質，爭取民眾支持與信賴。

此外，警察職權行使法也確立了警察與民眾間新的均衡關係，重新調整警民間平等與尊重之角色關係，將可改善警民關係與員警風紀及警察形象，使警民間在平等等衡與尊重的基礎關係上良性互動。

警察職權行使法也將促使警政發展更符合民主法治的主流趨勢，促進警察專業化與現代化發展，重建警察之尊嚴。更將是警政革新再造的催化動力與轉型契機，重建警察之專業執法與服務之形象，如此也更能符合本法之立法目的與深層之意涵。

此外也應將本法之規定與民眾應遵循與配合之做法充分宣導與教育民眾，使民眾充分認知其應盡之社會責任與義務及應有之權益保障，俾能警民合作，共維社會治安。■

