臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第四庭
115年度簡抗字第10號

抗　告　人　劉玉琇

上列抗告人因與相對人臺北市政府警察局間跟蹤騷擾防制法事件，抗告人對於中華民國115年4月28日本院地方行政訴訟庭115年度簡字第79號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主　文

抗告駁回。

抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理　由

一、按抗告法院認抗告為無理由者，應為駁回抗告之裁定，民事訴訟法第495條之1第1項準用第449條第1項定有明文。又依行政訴訟法第236條適用第272條規定，上開規定於簡易訴訟之抗告程序亦準用之。

二、相對人所屬中山分局（下稱中山分局）前經調查認抗告人有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑，依跟蹤騷擾防制法（下稱跟騷法）第4條第2項規定（下稱系爭規定），於民國114年8月12日核發書面告誡（案件編號：00000-0000000，下稱系爭告誡），抗告人於同日簽收。嗣抗告人於114年8月13日聲明異議，經中山分局送相對人辦理，經相對人認抗告人所提異議為無理由，以114年8月21日北市警婦字第1143091117號函維持系爭告誡（下稱系爭決定），抗告人不服，提起行政訴訟，經本院地方行政訴訟庭（下稱原審）以115年度簡字第79號裁定（下稱原裁定）駁回，抗告人遂提起本件抗告。

三、抗告人起訴主張、相對人於原審之答辯及原裁定之理由，均引用原裁定之記載。

四、抗告意旨略以：

㈠相對人調查程序之114年8月12日筆錄未踐行告知義務（包括所涉罪名、得保持緘默、得選任辯護人等），抗告人見系爭

告誡備註始知告誡內容，筆錄未經調查即發予系爭告誡等，筆錄非公正有偏頗顯有瑕疵；又承辦人、承辦員警存有預設偏見，將抗告人單純之偶遇扭曲為交往或威脅，違反行政程序法之公正原則。

㈡抗告人欠缺與性或性別相關之主觀意圖，且行為不具反覆持續性與違反意願，且告訴人並無「心生畏怖，足以影響日常生活」，抗告人之行為不符合跟騷法第2條規定之構成要件。

㈢本件行政法院具備審判權，雖最高行政法院114年度簡抗統字第2號裁定認定系爭告誡屬刑事偵查程序之一環，行政法院無審判權，然書面告誡涉及行為人一般行為自由及個人資料自主決定權之重大限制，且跟騷法第4條第5項規定上級警察機關決定後不得再聲請不服，使抗告人無進一步之救濟方式，倘行政法院拒絕審理，將使抗告人陷入無從尋求司法救濟之困境，違反憲法第16條訴訟權之保障。

㈣並聲明求為原裁定廢棄。

五、經核原裁定駁回抗告人於原審之訴的結論，並無違誤，並就抗告意旨論述如下：

㈠「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」，業經最高行政法院基於下述理由，以115年度徵字第1號徵詢書而得統一之見解，並依該統一見解作成114年度簡抗統字第2號裁定在案：

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」：

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。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）。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。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。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、訴追、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』『訴追』『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。」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。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中之一環，如有爭議，應由刑事法院審理：

⑴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）。跟騷法第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。」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。

⑵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……」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）。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。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；『書面告誡』性質屬刑事調查程序中之任意處分。四、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。

⑶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。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。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：

⑴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。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；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，貿然介入刑事法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。

⑵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。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。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。

4.至於行為人對於警察機關依系爭規定核發的書面告誡，得否聲明不服？以及刑事訴訟法等相關規範有無針對上述爭議明定救濟機制？得否類推適用刑事訴訟法相關規定予以審理？則屬有審判權的法院所要審究下一層次的問題，尚非判斷審判權歸屬所須考量的因素，附帶在此說明。

㈡依行政法院組織法第47條準用法院組織法第7條之3第1項規定：「法院認其無審判權者，應依職權以裁定將訴訟移送至有審判權之管轄法院。但其他法律另有規定者，不在此限。」且依行政訴訟法第107條第1項第1款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、訴訟事件不屬行政訴訟審判權，不能依法移送。」該條款於110年12月8日修正公布的立法理由明文：「第1項第1款所謂不能依法移送，係配合法院組織法修正條文增訂第7條之3第1項但書有關法院認其無審判權者，依法另有規定者不必裁定移送，此包含刑罰案件（包括提出刑事告訴、請求追究刑事責任等）或公務員懲戒案件（包括請求彈劾、移送、發動、追究公務員懲戒責任、撤銷司法懲戒處分等），性質上非屬應以裁定移送管轄法院之事件……」。因此，有關刑事案件的爭議，行政法院並無審判權限，且不必裁定移送至有審判權的管轄法院。經查，中山分局前經調查認抗告人有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑，依系爭規定核發系爭告誡後，抗告人不服，向中山分局聲明異議，經中山分局陳送上級機關即相對人，並經相對人認抗告人所提異議為無理由而作成系爭決定，抗告人仍不服，向原審提起行政訴訟。然而，依據最高行政法院經徵詢程序而統一的前述法律見解可知，對於此一因刑事案件偵查程序中的保護作為所生之爭議，行政法院並

無審判權，而且性質上亦不屬於應以裁定移送至有審判權的管轄法院之事件，原裁定駁回抗告人之訴，結論並無違誤。抗告意旨以：不服系爭告誡及系爭決定並非不可提起行政訴訟以資救濟等語。惟依前述說明，本院對系爭告誡及系爭決定所生爭議既無審判權，自無從審究其訴有無理由，故本件抗告為無理由，應予駁回。

㈢綜上所述，原裁定駁回抗告人於原審之訴，於法有據，抗告意旨執前詞，再為爭執，難認有理由，應予駁回。

六、結論：本件抗告為無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　7　　日

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　李毓華

法　官　蔡如惠

上為正本係照原本作成。

不得抗告。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　7　　日

書記官　陳湘文