

議題研析

一、題目：從德國警察法補充性原則看我國警察法修正

二、議題所涉法規

警察法

三、背景說明（緣起）

社會新聞中時有民眾無故報案，濫用警力資源情事發生¹，此類事件反映出國人多認為警察業務廣泛，遇有日常爭端皆可求助警察處理。警察法第 2 條規定，警察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。惟所定「防止一切危害，促進人民福利」文義，實已包括消防、救災、社福機關業務，因此有是否應予限縮之爭議²。

四、問題爭點

德國警察法補充性原則(Subsidiarität des polizeilichen und ordnungsbehördlichen Handelns)係指，警察機關對於個人自由、財產法益之保護，應限於一定要件情形下始得介入。基於國家機關權限劃分原理，如所涉法益屬個人私權，例如私法上金錢請求權，實現此等權利應屬民事法院管轄，必要時尚得透過假扣押等保全程序加以確保，因此僅於法院不能提供實效保障之情形下，始得請求警察採取暫時性的權利保全措施³。我國警察機關協辦業務之繁重，已排擠至警

¹ 男大生半夜報案「要警察載他回家」員警搖頭：警車不是計程車，三立新聞網，114 年 4 月 6 日，網址：<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=1635614>，最後瀏覽日期：114 年 4 月 22 日。

² 朱源葆，〈警察執行集會遊行時之法律界限〉，《警學叢刊》，第 32 卷第 2 期，90 年 9 月，頁 81。

³ Wolf-Ridiger Schenke, Polizei und Ordnungsrecht, in: Udo Siciner(Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, And, 1995, Rn. 31.

察本務執行，爰介紹德國警察法補充性原則相關規範，以資參考。

五、探討研析

(一) 德國警察法標準草案關於警察任務與補充性原則之規定

德國是由 16 個邦組成的聯邦國家，依德國基本法第 73 條、第 74 條規定，警察法立法權限屬於各邦所有，為加強聯邦與邦、邦與邦之間共同抗制犯罪能力，聯邦與各邦內政部共同商議將警察法中重要原則與一致性內容研擬為德國聯邦與各邦統一警察法標準草案（des Musterentwurfes eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder，下稱德國警察法標準草案），並於 1976 年 6 月 11 日經各邦內政部長會議決議通過，該草案雖非國會通過之法律，但經各邦參考採用後，逐漸形成警察法範例，間接形成統一規範之效力⁴。

德國警察法標準草案第 1 條第 1 項規定，警察之任務在於防止公共安全或秩序之危害。警察在該任務範圍內，亦得對犯行追緝為準備、犯罪預防（犯罪行為之預防性制止），並得為防止將來危害，採取準備措施。同條第 2 項規定，僅於無法即時獲得司法救濟，且非得警察協助，無法遂行其權利或權利之實行將更為困難時，警察方有依本法規定維護私法上權利之責。

德國警察法標準草案第 1 條 a 規定，與其他機關之關係，除第 1 條第 1 項第 2 句情形外，警察僅於其他機關不能或不可能即時防止危害時，防止該危害。警察應將該事件中對其他機關任務履行有關重要訊息，立即通知該其他機關。

(二) 德國各邦關於警察任務與補充性原則之具體規定

德國聯邦與各邦內政部共同商議制定之德國警察法標準草案，為各邦研議制定邦警察法時參採，因此德國各邦雖皆定有其

⁴ 李震山，《警察行政法論-自由與秩序之折衝》，修訂 5 版，元照出版公司，109 年 9 月，頁 24。

邦警察法⁵，但具體規範內容同質性高，體例多為依序規範總則（警察任務及管轄）、職權、協助執法、危險預防、損害賠償、附則等結構。且於規範警察任務及與其他行政機關之協助關係，均明定警察之補充性地位。

例如，德國巴伐利亞邦警察任務與職權法（Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei, Polizeiaufgabengesetz, PAG）⁶第 2 條規定：「警察之任務在於防止對公共安全或秩序造成一般或特定之危害（第 1 項）。於前項所定職務範圍內，僅於無法即時獲得司法救濟，或非得警察協助，無法實行其權利或權利之實行將更為困難時，警察方有依本法規定維護私法上權利之責（第 2 項）」。⁷同法第 3 條規定：「當其他機關無法避免危險或無法及時避免危險時，警察應即採取行動。」

柏林公共安全與秩序維護法（Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin, Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz, ASOG Bln）⁷第 1 條規定：「秩序機關與警察的任務是防止公共安全或秩序之危害。於此任務範圍內，應對協助工作採取必要的準備行為（第 1 項）。秩序機關與警察亦應履行其他法律規定所賦予之任務（第 2 項）。警察於危害防止範圍內，負有預防犯罪與追緝犯行之任務（犯罪行為預防性抗制）（第 3 項）。僅於無法即時獲得司法保護，且非得警察協助，無法實行其權利或權利之實行將更為困難時，警察方有依本法規定維護私法上權利之責（第 4 項）。警察負有協助其他機關或其他公共團體應執行職務之義務（第 5 項）」。⁷同法第 4 條規定：「除本法第 1 條第 1 項第 2 句（職務協助）及第 3

⁵ 德國各邦法律多係由邦政府草擬法案經由邦議會通過，此種法律屬邦法性質。德國法如同政府體制一般，有聯邦法律與邦法律之區分，但邦法在其邦之效力完全等同於法律。

⁶ Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei，網址：<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayPAG>true>，最後瀏覽日期：114 年 4 月 17 日。

⁷ Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin，網址：<https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-ASOGBE2006V69IVZ>，最後瀏覽日期：114 年 4 月 17 日。

項（犯罪預防性抗制）所定情形外，於危險預防範圍內，僅其他機關無法或無法及時避免危險時，警察始應於權限範圍內採取行動避免危險。且應即將一切相關行動通報目的事業主管機關」。

（三）學者對於警察法補充性原則之闡釋

國內學者認為警察法補充性原則包含下列範圍及特徵⁸：

- 1、就人民私權保護或私權紛爭之介入(例如勞資爭議、金錢債權之請求)，警察相對於民事法院的保護，應退居補充性地位。
- 2、就執行職權與其他行政機關之關係，亦處於補充性地位。申言之，警察機關僅於其他機關無法及時避免危險時，始於權限範圍內採取行動避免危險⁹。
- 3、就政府政策之推動，警察亦僅具補充性地位，即不應積極推進某特定之政府政策¹⁰。為有效運用珍貴有限的警察人力，避免過度介入其他行政機關依法律所授予之權限，避免產生職權重疊現象，補充性原則之強調及貫徹，有其正當性及必要性¹¹。

（四）結語

⁸ 梁添盛，《警察法專題研究（二）》，3版，自版，98年，頁245。

⁹ 警察職權行使法第28條規定：「警察為制止或排除現行危害公共安全、公共秩序或個人生命、身體、自由、名譽或財產之行為或事實狀況，得行使本法規定之職權或採取其他必要之措施（第1項）。警察依前項規定，行使職權或採取措施，以其他機關就該危害無法或不能即時制止或排除者為限（第2項）。」本條第2項係就警察危害防止行使職權或採取措施之補充性地位加以規範，而關於警察任務及警察機關與其他機關間關係，目前警察法規仍未定有補充性原則之相關規範。

¹⁰ 國內亦有學者從德國學界強調的補充性地位出發，進而推論私權介入限制是當然衍生的結果。其認為警察法補充性原則，於德國學界主要是指警察權限行使的補充性地位，因為權限行使居於補充性地位，所以連帶地，於行政機關彼此互動中，亦呈現出先後順序之補充性關係。此一原則除可由我國警察職權行使法第28條第2項規定得到印證外，我國行政程序法第19條所規定「職務協助」及行政程序法第7條所規定「比例原則」（手段與目的間之補充關係），均可印證警察法補充性原則。至於警察是否不得介入私權紛爭或積極推動政府政策，於警察職權行使的補充觀點上，因已有其他機關擔負主要責任，自然亦屬補充性原則當然衍生之內容，毋庸再行強調或重複之，請參林明鏘，〈論警察法第28條之權限概括條款與補充性原則〉，《警察法學研究》，2版，新學林，108年1月，頁87。

¹¹ 蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，《警察職權行使法逐條釋義》，初版，五南圖書出版股份有限公司，94年2月，頁465。

我國警察法第 2 條所定警察任務範圍過於廣泛，加上各行政機關要求警察協辦業務繁重，導致現實警力無法負擔，專家建議¹²應修正警察任務規定，使警力得以回歸維護治安本務。因此，德國警察法標準草案及各邦警察法關於警察任務，明定僅於無法即時獲得司法保護，且非得警察協助，無法實行其權利或權利之實行將更為困難時，警察方有依本法規定維護私法上權利之責；關於警察與其他機關之協助關係，明定警察僅於其他機關不能或不可能適時防止危害時，始負防止危害之責。上開德國相關規定可供我國未來修法參考。

撰稿人：陳韋佑

¹² 「從警察法及地方制度法修法，看提升警消機關地位，以及強化警消體系尊重人權文化」公聽會報告，立法院第 10 屆第 8 會期，立法院內政委員會，112 年 10 月，頁 40、47。返觀台灣公共治理協會石明謹理事、游委員毓蘭發言內容。網址：<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingAttachment/download/2023101831/11001100052701238002.pdf>，最後瀏覽日期：114 年 4 月 16 日。