

壹、調查意見：

本案經向內政部警政署（下稱警政署）及桃園市政府警察局調閱中壢分局攔查、逮捕、留置、詢問詹姓女教師之全部錄音錄影紀錄、本案警勤區基本資料、勤務分配表、出入登記簿、工作紀錄簿等表冊，及警察人員處理臨檢盤查、施用戒具及勤務編排、督導、教育訓練之法令、作業流程等資料，並於民國(下同)110年12月10日約請中壢分局長陳錦坤、興國派出所所長甘○倫、警員葉○昱到院說明；於111年2月9日約請警政署副署長劉柏良、桃園市政府警察局局長陳國進及相關主管人員到院說明，已調查完畢，茲將調查意見分述如下：

一、**本**案中壢分局警員葉○昱在欠缺合理懷疑之狀況下，任意攔查詹姓女教師，且未踐行告知程序、漠視受臨檢人之異議，在雙方爭執時，不顧其違法執行職務在先，以詹女脫口「你真的很蠢」為由，依妨害公務罪之現行犯加以逮捕，違反警察職權行使法相關規定，不當侵害民眾自由權利，核有重大違失。

(一)按警察職權行使法(下稱警職法)第3條第3項規定：「警察行使職權，不得以引誘、教唆人民犯罪或其他違法之手段為之。」；第4條規定：「(第1項)警察行使職權時……應告知事由。(第2項)警察未依前項規定行使職權者，人民得拒絕之。」；第6條第1項第1款、第3款規定：「警察於公共場所或合法進入之場所，得對於下列各款之人查證其身分：一、合理懷疑其有犯罪之嫌疑或有犯罪之虞者。……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。」；第29條規定：「(第1項)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。(第2項)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。……」。

(二)經查，桃園市政府警察局中壢分局(下稱中壢分局)興國派出所警員葉○昱(下稱葉員)於110年4月22日上午8時前往該分局治安熱點中壢火車站周邊巡邏，同日8時47分行經中壢區新興路5號前，見民眾詹○玲(下稱詹女)攜帶肩包、提包獨自行走於新興路5號前，葉員上前以「我這邊管區沒看過你」、「怕你有沒有被報失蹤」為由，要求詹女提供姓名、身分證字號等個人資料。詹女隨即提出異議，但葉員未停止執行，仍續行盤查，並阻擋詹女離去，呼叫支援警力。雙方於言詞爭執間，詹女脫口「你(這)真的很蠢！」，葉員立即以詹女涉犯妨害公務罪嫌，奪下詹女自行蒐證錄影之手機，將其摔倒上銬逮捕。案經中壢分局以詹女涉犯刑法第140條侮辱公務員之妨害公務罪嫌移送臺灣桃園地方檢察署(下稱桃園地檢署)偵辦；詹女亦告訴葉員涉犯公務員假借職務上之機會故意犯強制、傷害、妨害自由等罪嫌。經桃園地檢署於110年10月11日偵查終結，雙方皆不起訴處分(詹女對葉員涉犯強制、傷害及妨害自由罪嫌部分提出再議，尚在偵查中)。

(三)詢據中壢分局及桃園市政府警察局辯稱略以：1.詹女在外觀上有毒品犯罪、通緝犯的可疑之處(神色迷茫、臉頰消瘦)；2.葉員來回繞行觀察三次，確認詹女神情緊張，有進行合理的判斷；3.葉員有足夠的服勤及盤查經驗；4.詹女行經地點的失蹤及犯罪人口較多，葉員依其執法經驗判斷，懷疑詹女可能是失蹤人口。並提出該地區特定營業場所清查

表、查處外來人口、清查失蹤人口及緊急查尋、涉毒熱點等文件，主張葉員發動盤查之路段屬治安熱點（區），並非無差別任意性攔查對象，符合警職法第6條第1項第1款、第3款之規定等語。惟查，該法第6條第1項1款所定之「合理懷疑」，須根據當時客觀事實作為判斷基礎，不得僅憑員警單純的主觀臆測；同法第6條第1項第3款，則需「有事實足認」受臨檢人或他人之生命、身體有具體之危害，始得行之，至於「治安熱點」則不能作為臨檢盤查民眾的依據，容後詳述。經勘驗葉員執勤密錄器顯示，詹姓女教師當時獨自行走於中壢區新興路段人行道上，外表、舉止並無異常情形，面對警員攔檢之初，亦無顯露出緊張或逃避之跡象，客觀上無任何情狀或事實，足認已達合理懷疑其有犯罪嫌疑或犯罪之虞之程度，亦無任何足以令人懷疑其為失蹤人口的事實。又，詹姓女老師受攔查時，對員警表示異議，稱：「你不能這樣隨便盤查人」、「為什麼，你不能隨便懷疑我」等語，葉員僅回應「這邊是公眾得出入場所，本來就可以對你實施臨檢」，詹女又表明員警可隨同至其工作場所查證，葉員亦未予理會，卻以身體阻擋詹女行動，告知需配合返回派出所查驗身分，未明確告知詹女異議有無理由，亦未指示詹女得請求警方開立異議紀錄表以維護自身權利，而續行盤查，違反警職法第29條第1項之規定。再者，依警職法第3條第3項規定，警察行使職權，不得引誘人民犯罪，亦不得採取違法之手段。縱然認為詹女脫口「你真的很蠢！」屬妨害公務之行為，然葉員違法攔查民眾在先，其行政臨檢轉換為刑事執法之程序，亦有重大瑕疵。

（四）綜上，本件警員葉○昱發動臨檢、告知內容、對受

臨檢人異議之處理、轉換為刑事執法等作為，違反警職法第6條第1項第1款、第3款、第6款、第4條、第3條第3項之規定，不當侵害民眾自由權利，核有重大違失。

二、中壢分局為求查緝績效，任由員警違反勤務紀律，在該分局自行劃定之「治安熱點(區)」隨機盤查民眾，又未落實教育訓練，導致少數員警僅憑個別主觀判斷執法，不當侵害人權。且案發後該分局未釐清法律適用，針對缺失進行檢討，導致警察形象受損，違失情節重大；桃園市政府警察局未切實督導，亦有怠失。

(一)按警職法第6條第1項第6款規定，警察對於「行經指定公共場所、路段及管制站者」得查驗其身分；第2項規定：「前項第6款之指定，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。其指定應由警察機關主管長官為之。」，詢據警政署表示：警察機關執行臨檢盤查勤務，需先由警察局或分局業務單位依治安狀況規劃專案性勤務，律定具體的執行時間、地點，經勤前教育、任務提示、編組分工(勤務部署)及指定帶班人員，簽奉分局長以上長官批示後實施，並應於勤務分配表顯示該勤務內容，且應遵守司法院釋字第535號解釋及比例原則，以兼顧治安與人權¹。

(二)本案詹姓女教師遭員警違法盤查經媒體披露後，中壢分局隨即發布新聞稿稱：「中壢區新興路一帶近來發生及查獲多起案件，為本分局列為治安熱點，加強巡邏地區。本案員警騎乘警用機車，穿著制服巡邏，發現陌生臉孔，以委婉的態度依照警察職權行使法第6條第1項第6款查證身分，……」，桃園市

¹ 參見警政署訂頒之「執行路檢攔檢身分查證作業程序」、「執行臨檢場所身分查證作業程序」及該署110年1月27日警署行字第1100051971號函頒之「提升臨檢盤查效能及安全工作指引」

政府警察局督察室亦依據中壢分局之說明，認定本件係依據警職法第6條第1項第6款之合法攔查臨檢，有中壢分局110年4月23日公布之新聞資料及桃園市政府警察局督察室於同年4月26日函報警政署之案件調查表足稽。惟詢據警政署表示，所謂「治安熱點（區）」係各分局依據轄內全般治安狀況所劃定，作為勤務規劃的重點區域，至於警察執行職務是否合法適當，仍回歸相關執行職務法律檢視之。本案葉員臨檢地點雖屬中壢分局劃定的治安熱點（區），但未依警職法第6條第1項第6款及同條第2項指定等語。足見中壢分局於案發時之對外說明，混淆「治安熱點」與警職法第6條第1項第6款「指定公共場所、路段及管制站」之法定要件，核有重大違失。

- (三)次查，警察分局為警察勤務規劃監督及執行機構，負有規劃、指揮、管制、督導及考核轄內各派出所勤務實施之責。卷查葉員自108年10月21日調派至興國派出所迄本案發生時止，線上查獲各類案件高達近百件，其工作態度積極認真。惟當日（110年4月22日）興國所編排葉員7至9時守望勤務，執行該所轄區中豐北路及環北路口交整疏導及周遭路口守望勤務，葉員於當日7時56分將守望地點之路口交通流量狀況拍照回傳分局群組後，未報告中壢分局勤務指揮中心，亦未報告興國派出所主管，即擅自變更勤務內容，於8時14分至8時41分至中壢分局轄內的中壢區志廣路段、中正路段、中和路段之「治安熱點（區）」，隨機盤查民眾計11位，再前往該分局其他派出所轄區之中壢後火車站及新興路段巡邏，於當日8時47分在新興路5號前，隨機攔查獨自行走在路旁之詹姓女教師，此有興國派出所勤務分

配表、出入登記簿、工作紀錄簿、中壢分局Line群組截圖、葉員當日執勤密錄器截圖在卷可稽。對此，相關人員雖辯稱興國所所長勤教時有指示同仁得至中壢所治安熱點巡邏、中壢所與興國所屬同一分局、警察勤務的實施方式需依勤務特性彈性規劃、在同一分局內無越區問題等語，惟坦承臨檢勤務原則上應採組合警力實施，葉員變更勤務內容，程序上應報告單位主管或勤務指揮中心等語。經核葉員所為，不但違反警職法及相關規定，其單警至治安複雜地區任意攔查民眾，亦恐生執勤安全顧慮。中壢分局為求查緝績效，任由員警違反勤務紀律，在所謂的「治安熱點（區）」隨機盤查民眾，核有重大違失。

- (四)又查，本案發生前，警政署行政組及法制組於110年1月在署務會報提出「妨害公務無罪裁判案例分析與建議」及「提升臨檢盤查效能及安全工作指引」等事項，函請各縣市警察局轉發各分局宣達。另於110年常年訓練中編排相關課程及E化教材，包括作業程序、執勤技巧、各種執法態樣之判斷等內容；而桃園市政府警察局除轉發中壢分局相關規定，亦要求該分局務必教育所屬熟稔警職法臨檢盤查之法定要件，及落實警政署函頒的各項執勤標準作業程序，復邀請桃園地檢署檢察官向幹部講授臨檢、盤查之執法理念、近期司法實務動態及經驗交流，非無積極作為。惟卷查本案發生前興國派出所110年勤前教育紀錄簿（110年1月2日、1月16日、2月10日、3月21日、3月28日至案發時止），查無宣達臨檢攔查執法觀念、案例教育、作業流程或妨害公務實務見解之紀錄，中壢分局顯未落實宣導至末端，致少數員警的執法觀念偏差，侵害人民基本權

利，亦有重大違失。

(五)綜上，中壢分局為求查緝績效，任由員警違反勤務紀律，在該分局自行劃定之「治安熱點(區)」隨機盤查民眾，又未落實教育訓練，個別員警僅憑其主觀判斷執法，導致不當侵害人權。案發後該分局復未釐清法律適用並檢討缺失，速謀改善之道，引發輿論抨擊²，損及警察形象，其違失情節重大；桃園市政府警察局未切實督導，亦有怠失。

三、中壢分局違反警察職權行使法及警械使用條例之相關規定，要求所屬於詢問現行犯時，應一律施用手銬及腳銬，違反比例原則，核有重大違失；桃園市政府警察局未盡督導之責，亦有疏失。

(一)按警職法第20條規定：「(第1項)警察依法留置、管束人民，有下列情形之一者，於必要時，得對其使用警銬或其他經核定之戒具：一、抗拒留置、管束措施時。二、攻擊警察或他人，毀損執行人員或他人物品，或有攻擊、毀損行為之虞時。三、自殺、自傷或有自殺、自傷之虞時。(第2項)警察對人民實施查證身分或其他詢問，不得依管束之規定，令其供述。」³；警械使用條例第5條規定：「警察人員依法令執行取締、盤查等勤務時，如有必要得命其

² 例如110年4月23日聯合新聞網「女老師遭盤查被上銬逮捕 檢察官：中壢警明顯就是違法臨檢」；同年4月25日自由時報「中壢警銬音樂老師影出爐 『警察球評』曝正確步驟：明顯不合法」；同年4月27日蘋果新聞網「【女老師路邊被銬】這樣臨檢，是不是真的很蠢？」；同年5月2日蘋果新聞網「中壢員警盤查事件映照出警察教育結構性問題」；同年10月26日聯合新聞網「中壢警違法臨檢女老師爭議 法界：員警『合理懷疑』應再客觀判斷」……等。

³ 警政署雖表示警職法第20條僅適用於同法第19條或行政執行法第37條即時強制之情形(指對於瘋狂、酒醉、意圖自殺、意圖暴行或鬥毆、必須救護或有危害公共安全之民眾所為保護其人身安全之強制措施)。然警職法第20條之規範目的在補充警械使用條例之不足，且使用戒具拘束人身自由，其本身即屬具有即時強制的獨立性質，宜認為警察機關基於預防危害或阻止犯罪之目的，「得依法拘束其人身自由者」，即屬該條「依法留置、管束之人」，論者亦普遍採取此一觀點。請參見林明鏘，警察職權行使法基本問題之研究，台灣本土法學雜誌第56期，2004年3月，頁97-131；陳俊宏，使用警銬相關規定之研究，警專論壇，第7期，2013年6月，頁59-69；李震山、蔡庭榕、簡建章、李錫棟、許義寶，警察職權行使法逐條釋論，五南，2020年9月，頁466-474。

停止舉動或高舉雙手，並檢查是否持有兇器。如遭抗拒，而有受到突擊之虞時，得依本條例規定使用警械。」、第7條規定：「警察人員使用警械之原因已消滅者，應立即停止使用。」；警察人員使用警銬規範（下稱警銬使用規範）第4點規定：「……其有事實足認有脫逃、被劫持或對他人施強暴脅迫等情形之虞時，除銬手外，並得加銬腳踝」。綜據上開規定，警察執行拘捕時，雖可依法施加戒具，但被告拘捕到場詢問時，仍應依具體事實衡酌有無警職法第20條所列要件，在最小限度內審慎使用戒具，且使用警銬銬腳應限於警銬使用規範第4點所列之特殊例外情形。如未考量實際狀況，僅因顧慮人犯脫逃風險，通案性對被告或犯罪嫌疑人一律併用手銬及腳銬，即屬違反比例原則濫用戒具，而有侵害人權之虞。

(二)經查，葉員於當(22)日8時54分逮捕詹女，興國派出所員警於9時2分將詹女帶返回興國派出所，10時36分開始偵詢詹女，11時2分警詢筆錄製作完成，11時33分移送至中壢分局偵查隊製作刑事案件報告書，迄14時25分解送桃園地檢署，自逮捕迄移送檢方，歷時5小時59分。勘驗詹女在警方留置期間之監視錄影，詹女態度平和，配合警方製作筆錄，且現場有多位員警在場，客觀上並無抗拒留置或有攻擊警察、毀損物品或自殺、自傷等行為之虞，詢據中壢分局長陳錦坤亦坦承詹女為女性，且現場有多位員警，可能無需上腳銬等語，惟中壢分局及興國派出所卻對詹女全程併用手銬及腳銬。對此，相關人員表示中壢分局因於109年6月及110年4月發生二件人犯脫逃案件，為預防人犯脫逃、襲警、自傷，故分局通報所屬，凡現行犯應一律施用手銬及腳

銬，並進行專案督導等語。又卷查興國派出所110年4月查獲現行犯36件，警詢時僅有3件施以手銬，其他計33件併用手銬及腳銬，比率達92%。足見中壢分局要求所屬對現行犯警詢時一律併用手銬及腳銬，違反比例原則，不符警職法及警械使用條例之相關規定，侵害人權，核有重大違失。桃園市政府警察局雖查復稱該項作法，係中壢分局為防範人犯脫逃之單行規定，且本院調查本案期間，該分局已於110年9月修正，惟桃園市政府警察局未盡督導之責，亦有疏失。

四、內政部警政署應從法規面及執行面，督促各警察機關確實遵守臨檢要件，並監督各警察機關妥適使用戒具、避免在公眾得出入之辦公場所詢問被告，及落實教育訓練，以兼顧人民自由、治安維護及員警執勤安全。

(一)90年12月14日司法院釋字第535號解釋略謂：「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。……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。……。」，而92年12月1日立法施行之警職法，基於「法律保留原則」，更明定警察執行各項職務之要件。

(二)警政署劉柏良副署長在本院詢問時表示，本案發生後，該署已注意到地方警察機關混淆治安熱點(區)及臨檢要件等問題，將補充臨檢盤查之作業程序，並規劃至各機關進行座談及講習。另表示派出所設置偵詢室為該署一貫的政策，將檢討改善硬體環境等語，顯示警政署確有積極的檢討作為，應予肯

定。本院認為，警政署掌理全國性警察業務，對於警察職權行使、勤務、教育、法制等事項，負有規劃、執行之權責（參見內政部警政署組織法第2條第1款），應督導警察機關檢討下列措施：

- 1、警察機關依轄內治安狀況，劃定特定區域編排勤務並彈性運用警力，以壓制犯罪及預防危害的作為，固應予支持，惟警察勤務依警職法第6條第6款及第1-5款，區分「集體盤檢」及「個別盤查」，前者因符合臨時性、必要性以及明確性之要求，且層層節制，執行面較無適法性之疑義；後者限於員警執勤遇有警職法第6條第1項第1-5款情事時，始得例外行之⁴。各警察機關應避免假借「治安熱點」，混淆臨檢盤查的法定要件，或任由個別員警不顧客觀要件，僅憑主觀認知隨機盤檢民眾，以避免侵害人權之爭議。
- 2、警察機關對被告或犯罪嫌疑人施用手銬腳鐐，需符合警職法第20條及警械使用條例授權之必要性要件，並應恪遵相關程序。警政署應檢討實務執行面是否僅側重人犯安全，而未考量外界觀感、執法溫度，致生過當等情事，且目前警察施用警銬未登載相關簿冊，亦欠缺管考機制，允應儘速檢討改善。
- 3、警察機關普遍在公眾得出入之辦公場所詢問被告，不但可能違反偵查不公開，亦未維護受詢問人之尊嚴。部分雖受限於硬體環境因素，但主要仍在於便宜行事及囿於傳統偵查觀念，應通盤檢討改善。

⁴ 參見桃園市政府警察局勤務實施細則第20條：「臨檢勤務應運用組合警力執行，除警勤區員警於警勤區內，以勤區查察方式實施外，非情況急迫，不得單獨執行；警力單薄而轄區治安狀況較單純時，得至少編派二名警力，並運用協勤人員協助執行之。」

4、教育訓練方面，警察雖有完整的養成教育、職前訓練、常年訓練，及各項作業指引、SOP流程等，但因基層勤務繁重，致未能落實至末端。警政署應檢討如何結合實務案例，或以情境引導方式，督導各警察機關落實教育訓練，並重視施教成果及回饋，使員警皆能理解法律條文的涵意，正確判斷應用時機。

(三)綜上，我國由威權邁入民主法治社會，人民的權利意識高漲，警察執法理念應與時俱進，在追求績效及治安目的達成的同時，亦重視程序完備及精緻執法。釋字第535號及警職法立法施行迄今，已近20年，絕大多數警察同仁皆能依法行政，且警察擔負治安維護及危害預防之責，任務繁重，所付出的辛勞亦不容抹煞。然不可否認，基層員警背負沈重的績效壓力，往往便宜行事，致忽略程序正義及法律限制。警政署應就本案例中墮分局所涉違失，從法規面及執行面，督促各警察機關確實遵守臨檢要件、妥適使用戒具、避免在公眾得出入之辦公場所詢問被告，及落實教育訓練，以兼顧人權保障、治安維護及員警執勤安全。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，提案糾正桃園市政府警察局中壢分局。
- 二、調查意見一至四，函請內政部轉飭警政署、桃園市政府警察局確實檢討改進，並議處相關失職人員見復。
- 三、調查報告移請國家人權委員會參處。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：林國明、陳景峻、蔡崇義