

訴 願 人 ○○○

訴 願 代 理 人 ○○○律師

原 處 分 機 關 臺北市政府警察局中正第一分局

訴願人因違反集會遊行法事件，不服原處分機關民國 109 年 7 月 7 日北市警中正一分刑字第 10930237911 號處分書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

- 一、國道收費員自救會人員 50 餘人身著橘色之短袖上衣（印有「還我工作權-國道收費員自救會」）於民國（下同）108 年 12 月 19 日 9 時許，未申請許可擅自在臺北高等行政法院前為室外集會，訴願人、○○○及○○○等 3 人（下稱訴願人等 3 人）手持麥克風，在集會現場站立於群眾前方發表言論，並有指揮群眾丟雞蛋，經本府警察局舉牌警告後，訴願人等 3 人與現場群眾一同轉移至本市中正區○○○路○○號（○○○總統連任競選總部）進行抗議，並於 10 時 30 分許進入該競選總部就地靜坐表達訴求，經勸說後移至在該競選總部門口外之樓梯及人行道，經原處分機關以上開室外集會活動（下稱系爭集會）並未依集會遊行法第 8 條第 1 項規定事先申請許可即擅自舉行，爰依同法第 25 條第 1 項第 1 款規定，於同日 10 時 36 分第 1 次舉牌警告其集會行為違法，嗣於 10 時 46 分、11 時 2 分，舉牌命令解散，訴願人於 11 時 35 分仍持麥克風對群眾發表言論，並未依令解散，嗣訴願人等 3 人討論後，由○○○於 11 時 45 分許手持麥克風說明結束本次集會始解散群眾。
- 二、原處分機關以訴願人等 3 人違反集會遊行法為由，以 109 年 1 月 13 日北市警中正一分刑字第 10930000301 號、第 10930000302 號、第 10930000303 號函通知訴願人等 3 人於 109 年 1 月 22 日至原處分機關偵查隊接受調查，經原處分機關於 109 年 1 月 22 日詢問訴願人並製作調查筆錄後，原處分機關仍審認系爭集會未經申請許可，且經原處分機關命令解散而不解散，訴願人為該集會之指揮者，乃依集會遊行法第 28 條第 1 項規定，以 109 年 4 月 10 日北市警中正一分刑字第 1093019898 號處分書（下稱 109 年 4 月 10 日處分書），處訴願人新臺幣（下同）3 萬元罰鍰。訴

願人不服，提起訴願，嗣因主導上開集會者為訴願人等 3 人，原處分機關以 109 年 7 月 7 日北市警中正一分刑字第 10930237914 號函撤銷 109 年 4 月 10 日處分書，本府嗣以 109 年 8 月 19 日府訴三字第 1096101468 號訴願決定：「訴願不受理。」在案。其間，原處分機關另依集會遊行法第 28 條第 1 項規定，以 109 年 7 月 7 日北市警中正一分刑字第 10930237911 號處分書，處訴願人 3 萬元罰鍰，該處分書於 109 年 7 月 18 日送達，訴願人不服，於 109 年 8 月 3 日向本府提起訴願，9 月 7 日補充訴願理由，11 月 13 日補正訴願程式，並據本府警察局檢卷答辯。

理由

- 一、按集會遊行法第 2 條規定：「本法所稱集會，係指於公共場所或公眾得出入之場所舉行會議、演說或其他聚眾活動。本法所稱遊行，係指於市街、道路、巷弄或其他公共場所或公眾得出入之場所之集體行進。」第 3 條第 1 項規定：「本法所稱主管機關，係指集會、遊行所在地之警察分局。」第 7 條第 1 項規定：「集會、遊行應有負責人。」第 8 條第 1 項規定：「室外集會、遊行，應向主管機關申請許可。但左列各款情形不在此限：一、依法令規定舉行者。二、學術、藝文、旅遊、體育競賽或其他性質相類之活動。三、宗教、民俗、婚、喪、喜、慶活動。」第 22 條第 1 項規定：「集會、遊行之負責人，宣布中止或結束集會、遊行時，參加人應即解散。」第 25 條第 1 項第 1 款規定：「有左列情事之一者，該管主管機關得予警告、制止或命令解散：一、應經許可之集會、遊行未經許可或其許可經撤銷、廢止而擅自舉行者。」第 26 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，不得逾越所欲達成目的之必要限度。」第 28 條第 1 項規定：「集會、遊行，經該管主管機關命令解散而不解散者，處集會、遊行負責人或其代理人或主持人新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。」內政部警政署 78 年 10 月 20 日 78 警署保字第 51615 號函釋：「所謂集會，係指於公共場所或公眾得出入之場所舉行會議、演說或其他聚眾活動。如多數人為共同目的，聚集而有持布條、舉標語牌、呼口號、唱歌或其他足以表示其一定意思之行為者，即屬該法條所指『其他聚眾活動』之範圍。如聚眾示威、抗議、或靜坐均屬之……。」

二、本件訴願理由略以：

- (一) 一事不再理為法治國家基本原則，本件集會遊行處分案件，前已裁

處並經訴願人第 1 次提起訴願，嗣經原處分機關重新審查後，竟改以訴願人等 3 人係應負責之人而分別進行裁罰，一審再審、一裁再裁，顯與正當法律程序有違。

- (二) 訴願人前次訴願即已陳明其並非收費員，亦非收費員自救會之成員，當日係以桃產總前理事長之身分到場聲援；是以，訴願人客觀上並非陳抗團體成員，與現場群眾並無關係，原處分僅以訴願人有在現場持麥克風對群眾發表心得，對政府表示聲援陳抗者意見之言論，即遽認訴願人對現場群眾居於主導地位，並有支配力與控制力，殊嫌速斷。且訴願人等 3 人究係集會之負責人、代理人或主持人，及對群眾支配關係為何，原處分機關未予以釐明，亦未善盡舉證之責，此為原處分機關前次撤銷裁處之理由。
- (三) 原處分機關既已撤銷前次裁處，顯有待進一步調查釐清之事項，惟卻未以函文或其他方式令訴願人等 3 人有陳述意見之機會，未踐行行政程序法第 102 條規定，與正當法律程序有違。
- (四) 當日競選總部負責人原已表示理性倡議即可讓陳抗民眾進入總部，並非完全抗拒民眾之訴求，現場未有明顯衝突、暴力之情況，無非因人潮眾多，致慌亂間有花盆傾倒之意外，難認有發生需解散集會之「明顯而立即之危險」。詎競選總部負責人將陳抗民眾拒之門外後，原處分機關未顧慮群眾之情緒，於短短 30 分鐘內連續舉牌 3 次，難認符合比例原則之要求。

三、查訴願人等 3 人於事實欄所述時、地與國道收費員自救會人員 50 餘人以持布條、舉標語牌、呼口號、靜坐等方式進行集會，並經原處分機關於命令解散後仍不解散，經原處分機關審視相關卷證資料及蒐證畫面，認訴願人等 3 人對本件集會遊行之陳抗群眾有高度支配及控制力而影響群眾行止，為現場共同負責人，有錄影光碟及採證照片影本等附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張本件集會遊行處分案件，前已裁處並經訴願人提起訴願，嗣經原處分機關重新審查後，竟改以訴願人等 3 人係應負責之人而分別進行裁罰，顯與正當法律程序有違，其對群眾並無支配及控制能力云云。經查：

- (一) 按室外集會遊行除屬依法令規定舉行等情形外，原則上應向主管機關申請許可。如應經許可卻未申請許可而擅自舉行者，該管主管機關得予警告、制止或命令解散；經該管主管機關命令解散而不解散

者，處集會、遊行負責人或其代理人或主持人 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰。又所稱集會，係指於公共場所或公眾得出入之場所舉行會議、演說或其他聚眾活動。如係多數人為共同目的聚集而有持布條、舉標語牌、呼口號、唱歌或其他足以表示其一定意思之行為者，即屬上開「其他聚眾活動」，亦屬集會之範圍。揆諸前揭集會遊行法第 8 條、等 25 條第 1 項第 1 款、第 28 條第 1 項等規定及內政部警政署函釋自明。

- (二) 依原處分機關 109 年 1 月 22 日約談訴願人所製作之調查筆錄略以：「.....問：108 年 12 月 19 日 10 時 28 分許至 12 時 50 分許在臺北市中正區○○○路○○號（當時為○○○總統連任競選總部）大門前有群眾聚集陳情抗議事件，當時你是否在場？目的為何？你於何時到達現場？於何時離開現場？答：在場。到該處抗議當天一個法院的判決不公。到達時間我不確定，大概是早上 10 時左右，我們國道收費員自救會那天先在臺北行政法院前陳情抗議完，才搭遊覽車到○○○的競選總部。我也忘了，大概中午 12 點左右。問：上述 108 年 12 月 19 日當天群眾所參加的集會活動，是由何人或何團體所號召發起？係以何種方式號召群眾參加？答：那天是法院對國道收費員自救會跟政府的一個協議書的訴訟要宣判，所以國道收費員自救會就號召大家北上聆聽宣判，我們聽完宣判就在法院前抗議，然後轉移到○○○的競選總部。聯絡都是透過國道收費員自救會的○○○社團來聯絡。問：你於 108 年 12 月 19 日 10 時 28 分至 12 時 50 分聚眾集會活動期間，所在位置為何？現場群眾人數多少？現場情形如何？你是否在 108 年 12 月 19 日活動期間，持麥克風面對在場群眾發言及引導活動進行？答：我當時在競選總部的大門口。大概 50 到 60 人。大家很激動，一直想往競選總部裡面衝。有，我有拿麥克風跟在場的自救會成員喊話，我當天在臺北高等行政法院跟大家一起？完雞蛋後，便跟大家說前往競選總部表達抗議，另外我在競選總部前面有拿麥克風說大家對地院丟雞蛋行為是我指揮。問：該 108 年 12 月 12 日集會活動有無依法向警方申請核准？答：？有。問：該集會遊行活動未經合法申請許可，經現場指揮官中正第一分局○○○路派出所所長○○○於 108 年 12 月 19 日上午 10 時 36 分許，在臺北市中正區○○○路○○號（○○○總統連任競選總部）大門前，第 1 次舉牌『警告』，你是否在場？做什么事？答：在場。跟著國道自救會的成

員想往競選總部裡面衝。問：警方第 1 次舉牌『警告』後，群眾仍未解散，你仍滯留現場帶領群眾持續違法集會，經現場指揮官中正第一分局○○○路派出所所長○○○於 108 年 12 月 19 日 10 時 46 分許第 2 次舉牌『命令解散』，你是否在場？作何事？答：在場。還是在跟警方推擠，想衝進去競選總部內。問：警方第 2 次舉牌『命令解散』後，群眾仍未解散，你仍滯留現場帶領群眾持續違法集會，經現場指揮官中正第一分局○○○路派出所所長○○○於 108 年 12 月 19 日 11 時 02 分第 3 次舉牌『命令解散』，你是否在場？作何事？答：在場。還是在跟警方推擠，想衝進去競選總部？。問：警方提示上述違法集會現場之蒐證錄影帶擷取翻拍相片，是否為你本人？答：是。問：警方於上述 3 次舉牌時，現場指揮官中正第一分局○○○路派出所所長○○○均有以喊話器當場點唱你的姓名（○○○），告知聚眾行為行為違法，要求你立即解散現場聚集群眾，你為該集會負責人，是否有立即解散在場聚集群眾？答：沒有。問：上述 108 年 12 月 19 日之集會遊行活動，有部分群眾衝入臺北市中正區○○○路○○○號（○○○總統連任競選總部）內部，你是否指揮群眾進入？你有無進入該競選總部？答：我有指揮群眾進入，但是我人沒擠進去。問：警方依現場蒐證錄影帶畫面顯示，估算現場違法聚集群眾約 40 人，於 108 年 12 月 19 日 11 時 02 分許警方第三次舉牌後，現場聚集群眾仍未立即解散，復於呼口號完畢，且進入競選總部的群眾自競選總部出來後，集體面對上開競選總部大門，由多人向群眾以麥克風喊話後，再於 11 時 45 分宣布活動結束，並於 12 時許陸續全數離開現場，當時你是否在場？答：在場。問：你對本案有何意見？所說是否實在？答：沒有意見。實在。……」該調查筆錄經訴願人簽名確認在案。

- （三）復依現場採證照片影本及錄影光碟畫面顯示，身著橘色短袖上衣（印有「還我工作權-國道收費員自救會」）之訴願人等 3 人於 108 年 12 月 19 日上午約 9 時許，與其他穿著同樣上衣之人員約 50 餘人自臺北高等行政法院內往該院大門前聚集，並持載有「○○○履行協議國道收費員自救會」之布條、舉「國道收費員自救會」之旗幟、呼口號，訴願人等 3 人在集會現場站立於群眾前方手持麥克風發表言論，並有指揮群眾丟雞蛋，經本府警察局舉牌警告後，訴願人等 3 人與現場群眾隨後轉移至上開競選總部抗議，並進入該競選總部內

靜坐表達訴求，嗣移至該競選總部門口外之樓梯及人行道，訴願人等 3 人仍立於現場群眾前方，手持麥克風發表言論，經原處分機關舉牌警告其集會行為違法，嗣 2 次舉牌命令解散，訴願人仍持麥克風對群眾發表言論，該集會並未依令解散。據此，堪認係多數人為共同目的聚集而表示其一定意思之行為，已屬集會之範圍。又當日訴願人等 3 人與現場群眾均身著橘色短袖上衣，其上印有「還我工作權-國道收費員自救會」字樣，訴願人於 9 時 41 分許在臺北高等行政法院外手持麥克風發表之言論略以：「.....把雞蛋拿起來丟法院，不要丟警察，丟法院，聽我的命令，丟法院.....」，並指揮群眾丟雞蛋，隨後即與現場群眾一同轉移至上開競選總部抗議，由此可認兩場陳抗活動乃屬連貫性之集會。另訴願人於 11 時 35 分許在上開競選總部亦持麥克風向群眾喊話略以：「.....我會扛所有責任，今天早上丟雞蛋的事情，我扛責任.....」，嗣經原處分機關於同日 10 時 36 分第 1 次舉牌警告，續於 10 時 46 分、11 時 2 分，分別為第 2 次及第 3 次舉牌命令解散，惟現場群眾仍拒不解散，持續於現場發言及呼喊口號，遲至訴願人等 3 人討論後，由○○○於 11 時 45 分許手持麥克風說明結束本次集會，現場群眾始陸續離開。準此，訴願人等 3 人確為該次集會之主導者，其等 3 人對於現場群眾確有支配及主導之情事，此觀兩場集會之解散均由其等 3 人主導即明。訴願人亦自承其在系爭集會有指揮群眾之情事，再查原處分機關現場舉牌警告及 2 次命令解散，訴願人等 3 人並未依令立即解散現場群眾，其違規事實，洵堪認定。其尚難以其非收費員僅以桃產總前理事長之身分到場聲援而非陳抗團體成員，與現場群眾並無關係為由主張免責。訴願主張，不足採據。

- (四) 復依行政罰法第 14 條第 1 項規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。」按採證光碟拍攝畫面顯示，系爭集會過程中訴願人等 3 人對現場群眾均有支配及主導情事，已如前述，原處分機關認定訴願人等 3 人為集會共同實際負責人（主持人），並按「故意共同實施」系爭集會之行為，分別處罰訴願人等 3 人法定最低額罰鍰，於法有據。另據本府警察局訴願答辯書陳明略以：「.....查本件集會地點周邊有○○大樓及○○大樓等辦公處所，集會期間屬一般上班（課）時間，陳抗民眾已占用競選總部前騎樓，致生妨害一般用路人之通行自由及安全性

。該總部為從事競選活動、宣傳競選理念之處所，於陳抗民眾推擠入內，導致花盆、桌椅、文宣損壞等情事時，尚有總部員工、一般民眾在內，已明顯滋擾該處正常活動之進行及安寧秩序，非屬和平、理性表達訴求之集會，非善意第三人得予容許範圍，且該競選總部現場負責人亦要求群眾離去，並請求警察排除危害，惟陳抗民眾經員警多次勸導仍不聽從，實無他法足以排除，加以該行為業違反集會遊行法第 25 條規定，原處分機關乃以舉牌之柔性方式進行警告及命令解散。本案 3 次舉牌之時間分別為 108 年 12 月 19 日 10 時 36 分、10 時 46 分、11 時 2 分，分別間隔 10 分鐘及 16 分鐘。而本次違法集會之人數約 50 餘人，衡情此等人數之集會民眾如有意疏散，確實足以在 10 至 15 分鐘內散離，是原處分機關衡酌現場情況，為排除非理性違法集會，而分別於上述時間進行 3 次舉牌……」準此，原處分機關既已衡量系爭集會地點及人員等主客觀因素，自未逾越所欲達成目的之必要限度，並無違反比例原則之情事。另訴願人已於 109 年 1 月 22 日至原處分機關說明並製作調查筆錄，已給予訴願人陳述意見之機會。訴願主張，不足採據。從而，原處分機關依前揭集會遊行法第 28 條第 1 項規定，處訴願人法定最低額 3 萬元罰鍰，並無不合，原處分應予維持。

五、綜上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

。

訴願審議委員會主任委員	袁	秀	慧
委員	張	慕	貞
委員	王	韻	茹
委員	王	曼	萍
委員	陳	愛	娥
委員	洪	偉	勝
委員	范	秀	羽
委員	邱	駿	彥
委員	郭	介	恒

中華民國 110 年 2 月 9 日

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺灣臺北地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟。（臺灣臺北地方法院行政訴訟庭地址：新北市新店區中興路 1 段 248 號）

