

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 10930237913 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 10 時 50 分至 11 時 12 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，訴願人未到案說明，亦未提出書面陳述意見，原處分機關乃以 109 年 2 月 10 日北市警中正一分刑字第 10930169452 號函再次通知訴願人於 109 年 2 月 19 日至原處分機關偵查隊陳述意見，訴願人仍未到案說明。原處分機關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，訴願人為該集會之現場共同負責人，乃依集會遊行法第 28 條第 1 項規定，以 109 年 7 月 7 日北市警中正一分刑字第 10930237913 號處分書，處訴願人新臺幣（下同）3 萬元罰鍰。該處分書於 109 年 7 月 20 日送達，訴願人不服，於 109 年 8 月 5 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○○○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) 訴願人係臺灣國際勞工協會研究員，並非國道收費員自救會成員，當日僅係到場聲援，處分書僅以訴願人有持麥克風發表言論之行為，即據以認為訴願人對現場群眾居於主導地位，並有支配力及控制力，殊嫌率斷，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，此為原處分機關前次撤銷對○○○所為裁處之理由。
- (三) 原處分機關既已撤銷前次對○○○之裁處，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○○○並經其提起訴願，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，經原處分機關舉牌警告後，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，訴願人於當日 9 時 35 分許先率眾於臺北高等行政法院前集會，現場訴願人均站立於群眾前方擔任指揮者角色，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。另訴願人於當日 10 時 28 分許在競選總部前持麥克風向群眾發表言論並指示群眾要大聲喊口號；10 時 29 分許指揮群眾向競選總部大門前進，隨即率眾欲強行入內，並以推擠方式與員警發生衝突；10 時 38 分許持麥克風帶領群眾喊口號：「○○○糟蹋勞工、○○○騙政績、○○○履行協議」；10 時 50 分許持麥克風與警方協商：「我們只是來開記者會！我們已經往後退了！請你們不要再往前！如果你們再往前，我們就往前！」11 時 12 分許持麥克風指揮在競選總部外的群眾靜坐，在內的群眾繼續坐下；其間，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。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。訴願人主張其係臺灣國際勞工協會研究員，並非國道收費員自救會成員，當日僅係到場聲援等語，顯係卸責之詞，不足採據。

- (三) 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。又原處分機關前以 109 年 1 月 13 日通知書及 109 年 2 月 10 日通知書，前後 2 次通知訴願人至原處分機關偵查隊說明，惟訴願人均未到案陳述意見，訴願主張原處分機關未踐行行政程序法第 102 條規定，顯係誤解，不足採據。況依行政罰法第 42 條第 6 款規定，行政機關裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認者，行政機關得不給予陳述意見之機會。本案訴願人之違規行為有卷附採證照片影本及錄影光碟附卷可稽，客觀

上已明白足以確認，縱原處分機關未給予陳述意見機會，亦難認有程序違誤之情形。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）