

調 查 意 見

壹、案由：據訴，臺北市政府警察局於 106 年 12 月 23 日執行當日「反對勞基法惡法修法、保障勞工權益」之集會遊行維序事件時，至當日晚上約 11 時左右，於未說明法律依據之情形下，逕行抓捕現場已表明身分協助民眾之三位律師，並載至內湖丟包，此執行勤務是否有所違失？且近期警方處理民眾之陳情抗議活動時，動輒調度大批警力、廣設拒馬與蛇籠，其執法是否有違比例原則？均有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

一、臺北市政府因陳抗民眾於 106 年 12 月 23 日晚間違法占領交通要道，嚴重影響社會秩序及用路人權益，於晚間 9 時 50 分授權臺北市警局採取必要措施排除，該指示已考量社會大眾權益及陳抗民眾意見表達之均衡維護，尚無疑義；中正一分局廖材楨分局長綜合現場全般狀況，經舉牌 4 次後決定強制驅離現場群眾，且因客觀上當時抗議民眾仍有流竄持續占據幹道、推擠員警及聲援等情事，故於晚間 11 時許圈圍管束部分民眾至隔日凌晨，其目的在避免抗議群眾合流滋事，亦無重大明顯的裁量瑕疵；隔日凌晨 0 時 45 分後，市區主要幹道交通已恢復順暢，整體抗爭態勢收斂，而被圈圍的民眾已顯勞頓，一再要求自行離去，加以現場非屬管制區，客觀上無發生立即或重大危險之虞，但警方拒絕與民眾溝通，協商採取有效的解散方式，逕於深夜強制將民眾載至偏遠市郊「丟包」，引發各界有關警方濫權之質疑，核有失當，允應檢討改善。

(一)臺北市政府於晚間 9 時 50 分基於維護社會大眾用路權利，授權臺北市警局依法排除，係為維護社會大眾權益，並已考量陳抗民眾意見表達之均衡維護，故該指示並無疑義。

1、106 年 12 月 23 日「反對勞基法惡法修法、保障勞工權益」集會遊行活動，係由全國金融業工會聯合總會秘書長韓仕賢申請，勞團毛振飛、團結工聯黃育德為總指揮，遊行參與團體計有臺北市、桃園市、中華電信公會、銀行公會等團體，係合法申請核准之集會遊行，有臺北市警局中正一分局核定集會遊行通知書足稽。當日下午 6 時 4 分許，主辦單位宣布陳抗活動結束，參與之勞工團體陸續解散並搭車離開。但有部分到場串聯聲援之團體，及經由大眾傳媒及社群媒體號召之民眾約 300 人，為凸顯訴求，採取遍地開花，隨機癱瘓交通的方式進行抗爭。依臺北市警局時序表記載，當日下午 6 時 20 分許市民大道、中山北路往南慢車道開放通行，部分民眾不顧警察之指揮，靜坐於車前，不讓車輛通行，持續癱瘓中山、忠孝二條南北與東西動脈，僵持 2 小時後警方調動警力，群眾又於晚間 8 時 48 分許，沿忠孝西路南側往西移動，於晚間 8 時 55 分占據忠孝西路與公園路口，再沿公園路、襄陽路、懷寧街、衡陽路、成都路、西寧南路、忠孝西路、洛陽街、塔城街、市民大道、中山北路、忠孝東路等各交通幹道流竄，期間於晚間 9 時 10 分占據中華路與寶慶路口，阻擋車輛行進，晚間 9 時 37 分占據忠孝西路與西寧南路口，晚間 9 時 40 分占據忠孝橋橋頭，阻擋臺北市往新北市車流，進而影響到往機場之民眾，並與民眾發生口角等情，核與媒體即時報導內容

相符。

- 2、臺北市府相關指令下達經過，市長柯文哲於 12 月 24 日向媒體表示：23 日晚間 9 點多，警察局長陳嘉昌曾詢問堵住交通怎麼辦？其當下指示，其他還可以執法從寬，堵住幹線交通不行，要排除等語。與臺北市警局執行「1223 專案」勤務時序表記載：「晚間 9 時 50 分，因群眾持續占據道路，癱瘓交通，引發公共危險，局長將現場狀況向市長報備，授權本局處理，由中正一分局下令勸（抬）離舉牌制止仍不離去群眾」，互核相符。
- 3、經查，當晚陳抗活動之主體非原申請之勞工團體，而係自行到場聲援及經由大眾傳媒及社群媒體號召之民眾，依司法院釋字第 718 號解釋，該陳抗活動可能具有「偶發性」集會遊行性質，且陳抗活動本質上即可能造成交通之妨礙。但審酌當時群眾佔據之道路屬交通要道（中山北路與忠孝東路口、中華路、忠孝橋、市民大道等），陳抗人士並有阻擋過路之公車、汽機車等行為，癱瘓交通之狀況極為嚴重，客觀上有致生公共危險之情形，且主辦單位宣布活動結束後（下午 6 時）逾 5 小時（晚間 11 時），臺北市警局始終採取柔性勸導的方式，且由臺北市長之指示內容，係要求執法從寬，針對阻礙交通幹線的狀況加以排除觀之，實已兼顧民眾意見表達的權利，故該項指示尚無疑義。

(二)鑑於當時陳抗活動違法脫序情形，中正一分局廖材楨分局長綜合全般狀況，經舉牌警告及命令解散等程序，決定對隨機移轉的陳抗民眾命令解散，並未違反集會遊行法之相關規定。

- 1、按集會遊行法第 25 條規定，集會遊行有違反法令

之行為時，主管機關得予警告、制止或命令解散；該制止及命令解散，主管機關得強制為之。有關市長指示排除街頭抗議後，警方強制措施之決定及下達經過，詢據臺北市警局表示：當日指揮係由中正一分局執行，陳嘉昌局長下達依法行政、符合比例原則、注意安全等三項裁示，因該局係市政府所屬機關，有告知市長執行的決定等語。副局長方仰寧另補充說明：當日指揮權在中正一分局長，分局長下令圈圍帶離群眾時，有告知該局指揮所；因長官不在現場，強制力執行後會告知市府及警政署長官，但不是請示長官下命令等語。亦即當日晚間市長雖指示排除交通幹道阻塞，但命令解散及管束、帶離抗議民眾，係由現場指揮官中正一分局廖材楨分局長所為。依集會遊行法第3條規定，集會遊行事件之主管機關為所在地轄區警察分局，故由中正一分局分局長為舉牌處分及下令強制驅離，依法並無違誤。

- 2、經查，當晚中正一分局廖材楨分局長對於抗議民眾前揭占據道路之行為，於晚間9時42分第1次舉牌警告、晚間9時48分第2次舉牌命令解散。晚間9時50分市長指示排除後，晚間10時抗議民眾因占據中華路與漢口街口，廖材楨分局長第3次舉牌制止；晚間10時26分民眾因占據中華路、忠孝西路口，廖材楨分局長第4次舉牌制止，但民眾仍持續癱瘓交通。晚間10時30分又占據塔城街與市民大道口。晚間10時55分群眾返回中山南路與忠孝西路口，晚間11時2分與警方發生推擠衝突。警方遂在中山北路進行圈圍（忠孝西路至北平東路間），惟群眾於晚間11時8分找到縫隙由中山北路1段8巷竄出。綜據現場陳抗

失序、車輛堵塞等狀態，中正一分局廖材楨分局長依現場全般狀況，經舉牌警告及命令解散等法定程序，決定對隨機移轉及占據道路的陳抗民眾採取強制驅散，未違反集會遊行法相關規定。

(三) 警方當晚 4 次舉牌之地點雖非在臺北車站東三門，但陳抗民眾係隨機移轉，而舉牌之對象在圈圍的民眾內。綜據各項事證，可認為警方已向陳抗民眾傳達命令解散及將實施強制驅離之意思表示。惟抗爭地點分散，仍應檢討未來如遇類似狀況，應分別多次在適當地點舉牌，使執法對象能充分知悉。

- 1、有關外界質疑警方圈圍臺北車站東三門前之群眾前，未先行舉牌警告及勸導民眾自行離去乙節，據臺北市警局表示：該次圈圍民眾前，曾有 4 次舉牌制止，該 4 次舉牌係由中正一分局廖材楨分局長為之，時間分別為晚間 9 時 42 分、48 分、晚間 10 時、晚間 10 時 26 分；第 1、2 次在忠孝西路、西寧南路口，第 3 次在中華路、漢口街，第 4 次在中華路、忠孝西路口東北角，對象為李容渝、陳柏謙、李嘉宇 3 人（如圖 1）。



圖 1 12 月 23 日晚間中正一分局 4 次舉牌地點示意圖

2、按集會遊行屬群體行為，警察機關實務上之舉牌及廣播行為，其主要目的係告知民眾相關行為已違反法令，應即刻停止或自行解散，否則警方將採取強制解散等措施。詢據臺北市警局表示，警方處理聚眾活動係採取暴風圈理論，參與之民眾不特定並隨時有人加入或退出，但主要指揮者如未離去，即可認定具有連貫性，當晚 4 次舉牌警告之對象在圈圍範圍內。當日因陳抗民眾隨機快速移轉，警方屢次嘗試以圈圍方式強制驅離未果。警政署則稱，臺北市警局迄晚間 11 時始終採取柔性勸導方式，惟群眾肆意違法四處流竄，甚至企圖衝向火車站，嚴重危害交通秩序與公共安全，經完成警告、命令解散及制止程序，再加以圈圍防阻。並表示偶發性及緊急性集會遊行皆非處理個人，而是群體的概念。警察同時需要保障第三者的公共利益及集會遊行者權利。此時警力的多寡、聚眾活動暴力程度，都是執法過程當中需要

依比例原則判斷及處理。另詢據現場陳又新律師表示，約 11 點其與另外幾位律師，跟著警察隊伍的外圍移動，而警察當時是跟隨民眾隊伍。行至中山南北路時，民眾進入警察的口袋包圍，從巷弄突圍四散，其等繼續跟著警察移動，走到東三門的廣場外。丁穩勝律師則表示，當時民眾在中山北路往中山南路。警方在北平東路、忠孝西路、中山南路準備圈圍，一些民眾從巷子往東三門集結。當時警察讓律師離開北一門的包圍，其與陳又新律師在東三門外會合。綜據上述說法，足認為陳抗民眾隨機移轉而有占據道路之行為，而警方跟隨陳抗民眾，在不同地點多次舉牌，已傳達命令解散及將實施強制力之意思表示。惟當天晚間之陳抗活動與一般集會遊行不同，多係民眾自行到場聲援，不但抗爭地點分散、組成團體眾多，且指揮領導者不明，臺北市警局允應依本次執法經驗，檢討所謂「暴風圈理論」及群體性概念，如何在多處適當地點充分告知執法對象警方將採取強制驅散，以妥適因應新型態陳抗活動，力求執法的周延性。

(四) 中正一分局於晚間 11 時 38 分在臺北車站東三門下令圈圍群眾拘束至隔日凌晨，係考量陳抗民眾不斷利用社群網站募資、號召群眾到場聲援，及警方採取約制行動時民眾隨機轉向，採游擊式流竄，仍有持續占據道路、推擠員警等情，所採取之管束措施，客觀上尚無重大明顯的裁量瑕疵。

- 1、本院約詢現場之律師表示，約 50 餘名民眾在臺北車站脫離警方圈圍後，並無滋擾行為。惟詢據中正一分局廖材楨分局長表示，當日晚間 11 時 38 分在臺北車站實施約束管制，部分民眾搭乘捷運

至南京西路、市民大道及承德路持續佔據道路，一部分群眾回到臺北車站東三門，一部分群眾又到行政院後方北平東路集結，衝撞行政院側門，因民眾沒有離開或解散的跡象，因此警察沒有不執法的空間等語。所述與臺北市警局勤務時序表所載：警方於晚間 11 時 38 分在臺北車站實施圈圍時，部分群眾分散進入臺北車站搭乘捷運至中山站，出站後接續佔據道路、返回臺北車站、突襲警察防線，企圖衝撞行政院第 4、5 號門等情(參見時序表項次第 31 至 35 項)，互核相符。又考量警政署在工作計畫及期前協調會，指示臺北市警局對於「佔據道路」、「臥軌」及「侵入行政院、立法院院區及中央聯合辦公大樓」民眾，應採取圈圍、帶離等處置腹案。而中正一分局衡酌現場狀況，為執行強制驅離，在臺北車站東三門外廣場圈圍部分陳抗民眾，管束其行動自由，其目的在有效防止危安情勢繼續升高，客觀上尚無重大明顯之瑕疵。

- 2、又警方如何針對流竄已發生危害的狀況進行處理，係指揮判斷及執法技巧的問題。有質疑當日晚間 11 時 6 分前，警方未針對佔據道路之現行犯罪明確執法，卻於陳抗情勢和緩後，圈圍民眾乙節，詢據中正一分局廖材楨分局長表示：「是否要逮捕要視現場狀況，應依現場群眾人數、違法脫序之程度、警力人數及對公共安全秩序影響等綜合權衡，因此當時持續加強蒐證」。換言之，臺北市警局未於第一時間以現行犯逮捕佔據道路之民眾，係考量現場狀況所為之裁量，若無明顯之瑕疵，不能指其不當。更不能依此推論警方於晚間 11 時 6 分後實施圈圍的強制措施有重大明顯的瑕

疵。

(五) 隔日凌晨 0 時 58 分至 1 時 11 分，中正一分局強制將被圍圍之民眾分 4 部警備車載離至關渡公園、動物園、大湖公園、南港展覽館等地丟包。按警方本負有疏通及引導陳抗民眾離去之責，縱然顧慮民眾解散後可能再次集結，亦可與現場代表溝通協商，採取分批帶離或其他侵害較小的解散方式，但警方不但完全拒絕回應民眾，亦未考量現場整體抗爭態勢已呈收斂，客觀上無急迫危險之虞，逕將群眾於深夜載離至已無大眾交通工具行使的偏遠市郊丟包，引發各界有關警方濫權之質疑，核有失當。

- 1、臺北市警局雖表示帶離屬必要不得已之舉措，惟約詢現場律師表示：「警方希望民眾解散，但又顧慮民眾在其他地方結集，可以採取一次放行 2、3 人的方式。323 學運（註：太陽花攻佔行政院）期間，警方曾透過律師與現場民眾溝通採取該作法，符合比例原則。當時其等希望可以和指揮官溝通，在客觀上不可能再形成流竄的情勢下，溝通如何將現場民眾有秩序疏導離開的方式圓滿結束。但現場情況是警方完全不說話，全場靜默，沒有一位警官出面與民眾溝通，其等被包圍了一個多小時，在半個小時後幾位律師發現情況不對，要求與指揮官溝通，但現場員警搖頭表示現場非其指揮無權決定，當時有看到副局長方仰寧在外穿梭，中正一分局長也在現場，但其等被警察人牆擋住」。對此，詢據大安分局周煥興分局長表示，大安分局奉命防守東三門南側一線（靠忠孝西路），當時與被圍圍的民眾距離約 1 公尺，民眾詢問何時可以離開，其回稱屬中正一分局指揮，將向中正一分局反映。因當時捷運南京西路站尚有民眾

聚集並未解散，恐有合流跡象，中正一分局廖材楨分局長未給予其回應。廖材楨分局長則表示，當日晚間 11 時 38 分警力開始約制，人潮分批流竄，於 0 時 11 分、0 時 18 分、0 時 23 分持續占據南京西路、行政院等地。

2、本院勘驗現場錄影，東三門群眾一再向警方表示欲離開現場，茲摘錄略以：

(1) 106 年 12 月 24 日 0 時 6 分許，持麥可風女子不斷詢問：「我們要怎麼離開？」惟警方無回應。

(2) 0 時 32 分許，警方人牆換班，約 5 位群眾表示要回家，發生推擠，雙方都高舉雙手未有激烈肢體碰撞，但警方仍無回應。

(3) 0 時 36 分許，群眾高喊：「長官出來，我要回家。」要求指揮官出面，警方亦無回應。

(4) 0 時 50 分許，介壽派出所蔡漢政所長表示：「不好意思，你們一直遲滯在這邊，影響社會大眾……來群眾進來抬離這邊從現場開始……」。民眾回稱：「你要我們走，我們要走，你們憑什麼……」蔡漢政回稱：「憑警察行使職權啦，憑甚麼！」隨即開始實施強制力將現場民眾帶上警備車。

3、按警方處理集會遊行事件，其目的在維護集會遊行之安全秩序及和平進行。集會遊行法第 26 條規定，命令解散應依比例原則為之，不得逾越所欲達成目的之必要限度。警察職權行使法第 19 條第 2 項規定，警察應於危險或危害結束時終止管束。依臺北市警局勤務時序紀錄記載，106 年 12 月 24 日凌晨市區主要幹道交通已大致恢復順暢，未發生民眾有臥軌等過激行為，整體抗爭有收斂態勢。

而被圈圍的民眾當時已顯勞頓，一再要求搭乘大眾運輸工具自行離去，且該等民眾當時聚集的地點又非管制區或道路，客觀上並無發生立即或重大危險之虞。但警方對於現場民眾一再請求溝通，均不予回應，亦未協商分批離去或考量其他可行的解散方式，待已無大眾交通工具行使後，逕將已被限制行動自由1至2小時之民眾，強制載往偏遠市郊之大湖公園、南港展覽館、關渡公園、動物園等地「丟包」。其強制力行使之對象、時機及必要性，確有疑義。

- 4、本事件發生後，臺北市警局於107年1月18日訂頒「執行聚眾防處勤務群眾拒不解散之處置作業程序〈SOP〉」，作為集會遊行現場淨空及圈圍、帶離之標準作業程序。規定執行前應由轄區分局長或指派專人依集會遊行法第25條第1項完成舉牌警告、命令解散及制止，並應告知群眾即將執行驅離，或採取其他必要之處置、措施。民眾如經勸導陸續離去，應派員加強現場交通疏導及監控，並確認其等已離去。執行中應持續以喊話器勸導現場群眾離去，同時建構安全走廊，堪信已針對本案執行情形進行檢討。鑑於本事件引發各界對警察濫權的質疑，作業標準就發動強制驅離之時機、管束持續時間、釋放時機及地點……等，仍有賡續檢討的必要，並應落實員警之教育訓練。

- 二、警方將現場抗議群眾以優勢警力圈圍，再以警備車強制帶（載）離陳抗現場，分頭丟包，為近年來警方處理重大集會遊行活動的新模式。此類措施雖較高壓噴水、警棍強制驅離之侵害性為小，惟其非僅消極要求人民解散或禁止進入特定區域，而係違反當事人意願，相當時間拘束陳抗者的行動自由及將之強制帶至另

一空間，對於人身自由的干預程度較大，已屬憲法第8條「逮捕拘禁」之範疇。該警察措施不但執法依據有重大疑義，且適用之時機、要件、對象、帶離地點、救濟途徑等皆屬不明，各界迭有警方執行時流於恣意之質疑。內政部作為集會遊行法之主管機關，必須釐清其適法性，並宜藉由修正集會遊行法之時機，彙集各界意見，明確規範使用強制力之裁量標準，作為第一線警方的執法依據。

- (一)警方運用優勢警力，將集會遊行現場抗議群眾圍圍民眾限制其行動自由，再以警備車強制帶離至郊區分頭「丟包」，可將抗爭現場有效地去中心化，適度降低衝突，能短時間弭平抗爭，係近年來警方處理集會遊行常見的方式。依臺北市警局於107年1月18日訂定之「執行聚眾防處勤務群眾拒不解散之處置作業程序」規定：「圍圍群眾時，應實施現場必要之管制作為」、「如採取帶離手段，由大型警備車載送至指定地點後，於確保被帶離之人身安全無虞下，始離去」、「如採取帶離手段，大型警備車內應派遣適當警力戒護及蒐證；載送至指定地點後（非必要，毋需抄登資料），於確保被帶離之人安全無虞下，始離去。」又該局表示該措施已多次實施，如106年12月4日中正一分局處理勞工團體在立法院周邊抗議事件，晚間10時10分活動結束後，因部分群眾突採占據道路方式表達訴求，該分局執行勸(抬)離作為。共載運2輛警備車共14人，第1車載離13人至南港展覽館，第2車單獨載送涉嫌妨害公務及傷害罪（毆打警察）之張姓嫌犯，至北投關渡派出所偵詢。又104年3月31日中正一分局處理民眾抗議政府加入亞投行事件，將占據於道路之群眾架（抬）離至警備車運送至保安

警察大隊，共載運 2 輛大客車 33 人等情。足見警方在集會遊行現場，為執行強制驅離，以優勢警力圍圍抗議群眾，再之以警備車載離陳抗現場，已成為警察處理集會遊行活動的新模式。

(二)該警察強制措施的合法性，內政部葉俊榮部長於 106 年 12 月 25 日於立法院答詢時表示：警察對滯留阻塞幹道妨礙交通民眾的強制驅離行為並非「逮捕」，係警察「按照法律程序排除、管束，且為維護交通秩序，避免進一步危害所做的必要措施」，強調警察非常辛苦，要維持現場秩序，還要溫和態度執勤，「警察就是菩薩心。」¹。該說法引起各界抨擊，認為現場狀況無危害公共安全或公共秩序之虞，不符合警察職權行使法「管束」及行政執行法「即時強制」之要件²。至於何謂「按照法律程序排除和管束」，臺北市政府復函表示³：係依警察職權行使法第 2 條第 1 項⁴、第 28 條第 1 項⁵、集會遊行法第 24 條第 1 項⁶、第 25 條第 2 項⁷等語；警政署則表示應依據集會遊行法第 25 條、行政執行法第 28 條第 2 項第 5 款⁸等語。該等說法主要援引

¹《遊行脫序，葉俊榮：警方菩薩心盼民眾肯定》。中央通訊社 106 年 12 月 25 日新聞。

²請參見廖義銘，《鋪往暴政路上的佛心-淺論民眾參與街頭運動遭警方管束事件之政治問題》；盧映潔，《法律知識才是警察的靠山-評 1223 陳抗律師丟包事件》；林志潔、陳圓元，《逮捕、丟包與陳抗》；劉靜怡，《當律師出現在夜深但不平靜的街頭》，台灣法學雜誌，第 335 期，2018 年 1 月 14 日。

³臺北市政府 107 年 2 月 12 日府警保字第 10730008000 號函。

⁴警察職權行使法第 2 條第 1 項規定：「本法所稱警察職權，指警察為達成其法定任務，於執行職務時，依法採取查證身分、鑑識身分、蒐集資料、通知、管束、驅離、直接強制、物之扣留、保管、變賣、拍賣、銷毀、使用、處置、限制使用、進入住宅、建築物、公共場所、公眾得出入場所或其他必要之公權力之具體措施。」

⁵警察職權行使法第 28 條第 1 項規定：「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。」

⁶集會遊行法第 24 條第 1 項規定：「集會、遊行時，警察人員得到場維持秩序。」

⁷集會遊行法第 25 條第 2 項：「前項制止、命令解散，該管主管機關得強制為之。」

⁸行政執行法第 28 條第 2 項：「前條所稱之直接強制方法如下：一、扣留、收取交付、解除占有、處置、使用或限制使用動產、不動產。二、進入、封閉、拆除住宅、建築物或其他處所。」

警察職權行使法及行政執行法的概括授權條款，諒或認為陳抗事件的處理如適用上開法律「即時強制」下「管束」的規定，必須履踐通知家屬等程序（警察職權行使法第 19 條第 2 項、行政執行法施行細則第 35 條），容有不便之處。惟查，集會遊行法第 24、25 條僅為強制驅離的發動要件，而警察行使職權時應遵循「特別授權優先與概括條款補充性」原則。亦即，適用時應先依據相關法律的特別授權規定（如警察職權行使法第 19 條及行政執行法第 36、37 條即時強制之規定），而概括授權條款（如警察職權行使法第 2、28 條）僅得以作為補充之用，是以上開說法顯有重大瑕疵。

- (三)另有關「圈圍、帶（載）離」涉及妨礙人身自由之質疑等節，內政部葉俊榮部長及行政院發言人徐國勇均表示不是「逮捕」。按憲法第 8 條規定：「人民身體之自由應予保障。……非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。……」司法院釋字第 392 解釋理由書，闡示該條文之「逮捕拘禁」表示：「……，所謂『逮捕』，係指以強制力將人之身體自由予以拘束之意；而『拘禁』則指拘束人身之自由使其難於脫離一定空間之謂，均屬剝奪人身自由態樣之一種。……。當應就其實際剝奪人身（行動）自由之如何予以觀察，未可以辭害意。……」而李震山前大法官針對警方得否將示威者抬上警備車駛至郊區再令其離去，明確指出須聯結至警察職權行使法有關管束的要件，並辨明相關措施是否合乎憲法第 8 條有關人身自由保障的精神與程序⁹。可

三、收繳、註銷證照。四、斷絕營業所必須之自來水、電力或其他能源。五、其他以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法。」

⁹李震山，警察行政法論，初版，96 年 9 月，第 293 頁。

知該警察強制措施雖非刑事訴訟程序之「逮捕」，但實質上屬憲法第 8 條「逮捕拘禁」的一種形式，涉及人身自由之剝奪，應無疑義。

(四) 本案諮詢專家學者一致認為：「丟包」作為現實上警察作為的一種，其法律依據、行使範圍及原則皆不明，有待法制化。亦即，須以法律或授權以法規命令充實警察在陳抗現場剝奪人身自由的「法定程序」。對此，內政部表示：集會遊行現場之違法脫序狀況具有多樣性，警察應採取之行政措施性質與內容不宜以行政規則予以法制化，如將其法制化將對下級機關產生規範效果，有掛一漏萬或產生僵化處置作為之不良影響，反而限縮現場指揮官裁量空間，不利公共秩序及保障人權之衡平等語。

(五) 經分析警察「圈圍、帶離」等措施，雖陳抗現場狀況有多樣性，但其目的在預防危害或防止危害擴大，所為手段主要係短暫性「管束」剝奪陳抗者的行動自由。因此其法律依據應為警察職權行使法及行政執行法「即時強制」下的「管束」。茲從人權保障觀點，分析其程序面及實質面的要件如下：

- 1、程序部分：有關憲法第 8 條第 1 項所定之「法定程序」的涵義，司法院釋字第 588 號解釋闡示：「人身自由乃人民行使其憲法上各項自由權利所不可或缺之前提，憲法第 8 條第 1 項規定所稱『法定程序』，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，除須有法律之依據外，尚須分別踐行必要之司法程序或其他正當法律程序，始得為之。此項程序固屬憲法保留之範疇，縱係立法機關亦不得制定法律而遽予剝奪；惟刑事被告與非刑事被告之人身自由限制，畢竟有其本質上之差異，是其必須踐行之司法程序或其他

正當法律程序，自非均須同一不可。」因此，除依檢肅流氓條例與社會秩序維護法之拘留，及行政執行法之拘提、管收等特別規定由法官決定外，警方在陳抗現場拘束人身自由，因情況急迫，如何履踐憲法第 8 條之法定程序？在學理上有不同的論述，學者有認為：基於管束並非對於人身的處罰，其原因在於救助或正當防衛、緊急避難之必要，故不生違憲的問題¹⁰。此一見解從急迫性而言，有其論據。惟亦有學者認為憲法第 8 條第 2 項明定法官介入審查之機制，雖立法機關制定之法律亦不得違反，故仍應就法官介入時機為彈性的規定¹¹。因此，內政部實有必要依據司法院釋字第 588 號解釋意，建構拘束陳抗民眾人身自由的正當法律程序。

2、實質要件部分，警察職權行使法第 19 條第 1 項第 4 款¹²、行政執行法第 36 條第 2 項第 4 款、第 37 條第 1 項第 4 款¹³不同於其他各款列舉之事由，

¹⁰ 林紀東，中華民國憲法逐條釋義（一），71 年修訂版，第 125 頁；吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，4 版，105 年 9 月，第 183 頁。

¹¹ 李震山認為，在遵守「法官保留」的憲法意旨下，或可不依「提審」方式由法官介入，但原則上仍應有法官的許可，但考量急迫情況，宜就法官介入之時機為彈性之規定。警察職權行使法及行政執行法之「管束」皆未就「法定程序」有關法官介入為任何規定，與憲法第 8 條之精神有違。另警察職權行使法第 7 條第 2 項警察為查證身分將人民帶往勤務處所查證，僅踐履告知、通知義務及向上級機構報告，亦認為有違憲法第 8 條之虞，建議可參酌德國警察「標準草案」第 14 條第 2 項規定：「如警察處置原因消滅後，法官之裁定才會達到者，則無須請求法官之裁定」。請參見李震山，警察行政法論，初版，96 年 9 月，第 264 頁以下。

¹² 警察職權行使法第 19 條規定：「（第 1 項）警察對於有下列情形之一者，得為管束：一、瘋狂或酒醉，非管束不能救護其生命、身體之危險，或預防他人生命、身體之危險。二、意圖自殺，非管束不能救護其生命。三、暴行或鬥毆，非管束不能預防其傷害。四、其他認為必須救護或有危害公共安全之虞，非管束不能救護或不能預防危害。（第 2 項）警察為前項管束，應於危險或危害結束時終止管束，管束時間最長不得逾 24 小時；並應即時以適當方法通知或交由其家屬或其他關係人，或適當之機關（構）或人員保護。（第 3 項）警察依第一項規定為管束時，得檢查受管束人之身體及所攜帶之物。」

¹³ 行政執行法第 36 條規定：「（第 1 項）行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制。（第 2 項）即時強制方法如下：一、對於人之管束。二、對於物之扣留、使用、處置或限制其使用。三、對於住宅、建築物或其他處所之進入。四、其他依法定職權所為之必要處置。」第 37 條規定：「（第 1 項）對於人之管束，以合於下列情形之一者為限：一、瘋狂或酗酒泥醉，非管束不能救護其生命、身體之危險，及預防他

將保護當事人之「保護性管束」及制止將發生或持續中的危害的「制止性管束」，擴張至維護「公共安全」的管束，因其範圍過於空泛，其定義等同於警察法所定的警察任務，論者咸認為適用上應極為慎重¹⁴。前大法官李震山指出：在集會遊行場合，警方考量民眾經驅散仍有可能造成滋擾而加以管束者，雖可採取「預防性管束」，但該強制措施合法性之關鍵，在如何依據客觀事實，對危害作適當預測。必須是以直接強制手段驅離仍無法奏效，或極可能不奏效時，緊接之最後手段，在特別例外情況下方能行使。李氏並列舉德國各邦警察法對管束要件及對於人身自由保護的詳細規定¹⁵。另學者林佳和指出：該等「執行驅離之管束」屬「短時間預防性警察上的限制與剝奪自由」措施，雖可認為合憲並符合歐洲人權公約，但具體適用上經常產生爭議，依歐洲人權法院判決，認為其合法要件包括：①警察之驅離命令必須清楚、明確；②義務人明顯不履行離開現場的義務；③管束必須清晰連結至驅離的目的；④符合比例原則的要求。⑤基於管束侵害人權的情節較大，基本上針對「預防犯罪行為的發生」為對象¹⁶，均值得參酌。

(六)司法院釋字第 445 號解釋首段指出「……以法律限制集會、遊行之權利，必須符合明確性原則與憲法

人生命、身體之危險者。二、意圖自殺，非管束不能救護其生命者。三、暴行或鬥毆，非管束不能預防其傷害者。四、其他認為必須救護或有害公共安全之虞，非管束不能救護或不能預防危害者。(第 2 項)前項管束，不得逾 24 小時。」

¹⁴吳庚，行政法之理論與實用，增訂 10 版，第 556 頁，97 年 9 月；蔡震榮，行政執行法，收錄於翁岳生編，行政法(下)，第 259 頁，第 3 版，95 年 10 月；林紀東，行政法，第 395 頁，66 年 1 月。

¹⁵李震山，警察任務法論，第 411 頁。

¹⁶林佳和，《集會遊行上的警察權發動》，月旦法學教室第 166 期，2016 年 8 月，第 9 至 11 頁。

第 23 條之規定。」釋字第 718 號解釋並重申該意旨，足見法律明確性係處理集會遊行事件的基本原則。本件內政部及臺北市政府對於陳抗現場剝奪人身自由的「圈圍、帶離」等強制措施，摒棄警察職權行使法及行政執行法之「管束」規定，逕認為得援引欠缺程序規定之概括條款為依據，實有違法治原則。此將導致現場指揮官裁量權限過大，給予外界公權力不當箝制人民集會自由的觀感。前大法官李震山即指出，為避免執法機關裁量權不易拿捏，應透過舉辦公聽會積極制定集會遊行法的施行細則，擬定相應執行的標準程序，透明的解決一向富有爭議的裁量措施，或可使警察機關從「代罪羔羊」陰影中走出，在合理空間下行使裁量權¹⁷。

(七)綜上論結，目前警察對陳抗民眾所為之「圈圍、丟包」等強制措施，其程序、要件及救濟手段皆不明。雖可適用警察職權行使法第 19 條第 1 項第 4 款及行政執行法第 37 條第 1 項第 4 款「管束」之規定，但該等條款的「公共安全」屬不確定法律概念，適用上本應特別慎重，有賴警察人員的自我節制。且鑑於集會遊行屬「執行憲法的法律」，攸關憲法人民集會自由的保障，基於法律明確性原則，相關子法宜就警察實施強制驅離的細節性規定建立正當法律程序，此係法制面未來宜努力的方向。然現行法制雖非完美，猶勝無法，內政部及臺北市政府不願踐行「管束」的法定程序，卻繞道援引警察職權行使法第 28 條等欠缺程序規定的概括授權條文，核有欠當。行政院於 105 年 2 月 1 日函請立法院審議之集會遊行法修正草案，雖規定除有立即危

¹⁷李震山，《警察法第五講 警察作用與基本權利保障（三）》，月旦法學教室，第 49 期，第 68-77 頁，2006 年 11 月。

害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞之明顯事實外，應經警告 2 次無效後，始得命令解散。惟如何執行強制解散？草案內未有進一步規定，亦未授權施行細則訂定之。為符合憲法保障人身自由及集會自由的精神，減少執法爭議，內政部實有參酌學者建議，檢討充實相關法制的必要。

三、律師參與合法集會遊行表達意見，或在集會遊行現場提供法律諮詢及協助民眾保障其合法權益，若未涉及不法行為，符合律師法所定之保障人權、促進民主法治的職務目的，並有助於建立溝通協調管道，主管機關應予以尊重，不容將合法行使職務之律師視為違法陳抗者，恣意施用強制力。本案臺北市警局以律師參與違法陳抗活動為由，強行將之圍圍、載離，未適度尊重律師在社會運動中的角色及地位，核有未當。

(一)臺北市警局於 12 月 23 日深夜圍圍之民眾中，有 6 位到場協助民眾之律師，其等雖有多人表明律師身分，但警方仍持續管束，並於 12 月 24 日強制將其中 3 位律師載離至市郊丟包，媒體及人權團體質疑警方作法涉有濫權。對此，公權力機關為以下表示：

1、行政院發言人徐國勇表示：律師不是被「逮捕」，如因現行犯逮捕，應送至警察機關，且參加遊行的人有勞工朋友、醫生、護理師、也有律師，並不會因為有什麼身分，而有不一樣待遇等語。

2、臺北市警局表示：

(1)現場多位律師實際參與違法集會遊行，與其他群眾行為無異，難認其係到場執行律師職務。

(2)警方採取之必要措施非刑事案件之逮捕，對於在現場未表明身分者或不願離去者如陳又新、丁穩勝及李菁琪，即於 24 日 0 時 45 分帶離上

車，表明律師身分欲自行離開者如黨苴睿，即於1時7分任其離去；此外，自願上警備車者如李○瑋及劉冠廷，皆尊重其意願，並讓渠等先後於24日0時55分及1時7分自行步行上車等語。

- (3) 本院詢據中正一分局廖材楨分局長稱：黨律師自稱宣導法扶，但是現場仍有其他律師吆喝，有律師有在西門町拿麥克風廣播要群眾加入遊行情形等語。現場執行之介壽路派出所蔡漢政所長表示：分局長於當日0時20餘分會議時指示，由其執行進入帶離民眾。其僅認識李容渝、洪崇晏等經常參與集會遊行之人，其他如丁穩勝律師、陳又新律師等皆不認識。黨律師是否要上車，其等皆依本人意願。現場民眾認為律師有向警方對口，但第一線員警幾乎都是支援警力，員警沒有辦法做決策。此外，其等在現場也會分辨公民記者與電子媒體記者。但依現場情形，沒有辦法馬上判斷陳抗者是否為律師。其帶離的人都是經常參與集會遊行之人，較有使用強制力，其餘人大部分都是自行上車。

3、臺北市警局法規室發布新聞稿略以：

- (1) 律師行使職權及提供法律協助，應簽訂委任契約或透過通訊洽詢法律諮詢，不需要在陳抗現場。
- (2) 警方採取管制措施時，不因律師「身分」而有別於一般民眾。
- (3) 當日勞團集會遊行結束後，群眾違法占領街頭，其中見自稱律師者，拿著大聲公在街頭穿梭吆喝，呼朋引伴參與其中，佔據道路或躺或坐

，甚至見陳抗者違法於道路上阻擋車輛行進，亦未本於律師公益使命上前勸阻。時而穿著律師袍，時著便服，參與陳抗群眾一起高舉抗議標語，如此與實質參與陳抗者之行徑，並無二致，豈有以如此方式，執行律師職務之理。

(二)本案約請在場之丁穩勝律師、陳又新律師、劉冠廷律師到院說明略以：

- 1、律師團體雖有參與反勞基法合法集會遊行，但該角色在下午宣布解散時已結束。黨律師雖然全程在現場，多次上宣傳車，但都是告知群眾法律扶助基金會的陪同偵訊專線，她沒有演講，也沒有針對勞基法發表個人評論。
- 2、現場律師未發動、未參與，亦未鼓勵晚間的公民不服從活動，但既然是公民不服從活動，參與該活動的民眾本來就可以委任律師在場。在場的律師未阻礙警方執行公務，只要求警方把法律依據說清楚。
- 3、所指現場律師將維權者與參與陳抗者混淆乙節，第一，律師與陳抗者二個角色本來沒有就衝突，從社會運動的角度而言，反勞基法修惡此一議題對律師而言，在理念上有支持的可能。第二，其等號召律師團時，就清楚認知律師在該活動的任務就是協助遊行順利進行及陪偵。第三，律師身穿律師袍拿標語，支持合法的集會，屬於公民的權利。第四、如陳抗活動涉及違法脫序，警方開始驅離或強力排除時，律師並不享有任何優待的特權。
- 4、委任屬諾成契約，委任狀僅證明契約的存在。當時現場民眾已向警方表明：我們讓律師與指揮官溝通，至少在此一時點，委任契約就存在。律師

在場的作為，第一是協助民眾依據警職法提出異議，第二是在旁蒐證，保護當事人的合法權利，此皆可事後檢驗其適法性。甚至在 323 抗爭活動時，警方還商請律師進入現場勸民眾離開，當時有些民眾因律師勸導而分批離開。12 月 23 日的現場較 323 輕微太多，沒有強烈對抗的狀況，但警方完全不願與律師建立溝通管道，也不願討論和平落幕的方法。

(三) 諮詢台北律師公會薛欽峰理事長表示略以：

- 1、律師如本身涉及違法，沒有特權。但為保護民主的價值，行業的特性必須有必要特權，如律師是基於第三者的立場去預防或協助已發生危害的民眾，必須進入法律程序時，對於在場的律師就應該保有職務上地位及特殊保障。如同記者在現場拍攝，如將之視為陳抗者進行逮捕或強制處分，並非妥當。
- 2、律師法並未限制律師在陳抗現場出現並執行律師職務，律師執行職務的範圍並非限於訴訟，包括非訟及協助國家維護法律秩序，目的在保障人權促進民主法治，集會遊行的場合很能凸顯該任務。所謂陳抗現場無法分辨律師及參與者等理由，是政府欲混淆律師的職權與角色，實有不當。
- 3、律師有促進民主法治的責任，在集會遊行場合出現本來就有必要。基本上，所有的行政行為處置過程中，律師在場本有促進執法更為謹慎，如解散命令是否正當合法，有其正當性。

(四) 勘驗現場錄影，陳又新、丁穩勝及李菁琪 3 位律師已表明身分，多次試圖與警方溝通，亦表明欲離去，但警方並無回應，茲摘錄略以：

- 1、106 年 12 月 24 日 0 時 3 分許，黨苴睿律師表明

身分並質疑警方限制民眾行動自由並要求警方提供法律依據，但警方無回應。

- 2、0時13分許，警方包圍圈外有一名律師高聲呼喊警察違法拘禁，並說明民眾有聲請提審之權利。
- 3、0時16分許，畫面中陳又新著律師袍。
- 4、0時24分許，李菁琪律師手持律師證說明警方無任何理由將其限制人身自由。
- 5、0時48分許，丁穩勝律師手持律師證欲離開，遭警方阻擋。陳又新在旁（著律師袍），李菁琪律師不斷詢問阻擋員警，為何6名律師不能離去。
- 6、0時48分許，丁穩勝律師向阻擋員警說明要與現場指揮官溝通。
- 7、0時49分許，丁穩勝高舉律師證表示：「我要走過去」，被員警阻擋。丁穩勝請現場民眾保持冷靜，陳又新說：「請現場群眾離律師遠一點。」
- 8、0時49分許，李菁琪表示：「我是李菁琪律師，我要離開。」陳又新請現場群眾先往後退，持麥克風之男子亦請現場民眾給律師空間。
- 9、0時49分許，丁穩勝向在場民眾說明：「我們要和現場指揮官溝通，我們要離開這個地方，這是我們的行動自由，我現在要走過去，只有律師走過去，是的，我們沒有要挑起任何衝突，如果警方再限制我們的自由，今天在場指揮官，你就等著收告訴狀。你們憑甚麼限制在場六位律師的自由，我要走過去。」
- 10、0時50分許，警方阻擋丁穩勝前進，丁穩勝對手持麥克風之員警反覆大聲質問：「我可不可以走？」手持麥克風之警官表示他去溝通。
- 11、0時50分許，介壽派出所蔡漢政所長表示：「不好意思，你們一直遲滯在這邊，影響社會大眾…

來群眾進來抬離這邊從現場開始…」。

- 1 2、0時51分許，丁穩勝問蔡漢政憑甚麼強制抬離，蔡漢政說：「憑警察行使職權啦，憑甚麼！」隨即開始抓捕律師及民眾（畫面混亂）。

（五）本院審酌如下：

- 1、按律師法第1條揭示：「律師以保障人權、實現社會正義及促進民主法治為使命。律師應基於前項使命，本於自律自治之精神，誠實執行職務，維護社會秩序及改善法律制度。」我國民主化過程中，律師關心社會正義，投身社會運動及政治改革，促使民主法治的健全發展，功不可沒，前例甚多。而集會遊行乃人民自我意見的表達及對公共政策的參與，本身具有高度的價值意義，律師參與集會遊行，協助民眾提供專業法律意見，不但可達成律師任務，彰顯其職務價值，更可協助政府保障和平集會遊行，維護人民集會自由的基本權利。因此，臺北市警局主張律師不應出現在集會遊行現場，或認為應事先簽訂委任契約，未適度尊重律師職務及人民集會自由權利，顯不足採。
- 2、律師無論係基於當事人委託或為提供法律諮詢前往集會遊行現場，即屬執行職務，警方應予尊重；但律師如參與陳抗活動，則不應濫用其身分，要求警方為特殊待遇。本件臺北市警局雖稱現場有律師實質參與違法遊行活動，惟未提供任何事證或錄影畫面。本院約詢現場3位律師，均表示其等雖參與勞團申請的合法集會遊行，但於當日下午即已離開，之後在晚間約11時許前往臺北車站，係在現場執行律師職務而非參與陳抗活動。至於該局稱現場無法區分律師與陳抗者角色，經勘驗

現場錄影，丁穩勝、李菁琪律師出示律師證件，陳又新身著法袍，均已明確表明身分，並多次試圖與警方溝通，客觀上並非無法區分其等律師身分。且現場群眾曾主動要求退後，欲與律師進行區隔，顯然警方非無機會進行分辨判斷，但警方均無回應。又臺北市警局辯稱陳又新、丁穩勝及李菁琪3位律師因未表明身分者或不願離去，始帶離上車者等。亦與現場錄影畫面不符，是以警方說法，尚難以採信。

- 3、國際人權規範要求各國政府處理群眾集會時，應以談判、調解或溝通方式確保和平集會，同時應延聘中立團體或人員進行公正監測¹⁸。丁穩勝律師稱：「323抗爭警方曾商請律師進入現場勸民眾離開，當時有些民眾因律師勸導而分批離開」等語，即指出318學運後，以學生為主的社會運動，逐漸發展由現場維權律師擔任民眾與警方溝通橋梁的慣例，而律師通常穿著律師袍並出示律師證，象徵其執行職務而非參與陳抗¹⁹。臺北市警局處理大型陳抗事件有豐富的經驗，自知之甚詳。基於維權律師公益中立及協助陳抗民眾的色彩，該局本有義務尋求溝通的契機，而當時律師欲代表民眾與警方協調和平解散，惟警方均不予回應，反而強行將之圈圍、載離，顯未適度尊重律師在公民運動中的角色及地位，核有未當。臺北市警局於本事件發生後，於107年1月18日增訂「執行聚眾防處勤務群眾拒不解散之處置作業程序

¹⁸請參見歐洲安全與合作組織（Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE）「和平集遊人權準則手冊」（Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2006），該手冊中文版請參考台灣人權促進會網站：<https://www.tahr.org.tw/publication/1125>。

¹⁹林志潔、陳圓元，《逮捕、丟包與陳抗》，台灣法學雜誌，第335期，107年1月，第20-23頁

<SOP>」，明定「民意代表、律師或記者等人在場時，宜區隔並妥為說明」，足信已針對本事件深入檢討，臺北市警局允應以本案為鑑，落實第一線員警執行之教育訓練。

四、近年來新型態的遊鬥式集會遊行活動增加，警方及主辦單位欠缺制約能力，且民眾集結及移轉凌駕警方情蒐及反應速度。警方為避免官署及交通要道被攻占，廣設拒馬阻材，調度大批警力進行長時間執勤，固屬不得不然的措施，然基層員警之勤務負荷過大。基於集會自由屬於憲法保障的基本權利，允應參酌國際人權規範之精神及司法院釋字第 718 號解釋意旨，以「溝通對話」取代「管制」，作為處理集會遊行的原則，並檢討現行封鎖管制範圍及警力運用之妥適性。

(一)近年來公民意識覺醒，大眾傳播、通訊軟體及社群媒體發達，民眾對於社會關心議題即時傳遞訊息，自發性到場聲援，除具有偶發性集會遊行的特徵，並發展出遊鬥式的陳抗模式。經查，警方處理 1223 陳抗活動前，雖早已累積處理大型陳抗活動的豐富經驗，本件事前並已預判群眾將占據重要路口，癱瘓主要幹道交通，及掌握數個團體及學生組織將串聯聲援等情資，因此動員優勢警力嚴密部署，及預擬處置腹案。其情資掌握、危安預判、警力部署、阻材架設、聯繫協調等因應作為堪稱嚴密，此有該局「1223 專案」安全維護工作簡報、工作計畫、勤務協調會議紀錄可稽。惟此一新型態的集會遊行活動，因民眾集結及移轉凌駕警方情蒐及反應速度。當日下午 6 時活動結束後，約 300 名到場串聯聲援之團體及經由大眾傳媒及社群媒體號召到場的抗議民眾，採取遍地開花，聲東擊西、分進合擊、化整為零方式，隨機移轉佔據道路，流竄西門町，佔

據中華路快、慢車道，癱瘓主要幹道交通，大批警力攜帶裝備在後方追趕，進行包圍，甚至封路，但仍無法有效防止事態擴大。事後臺北市警局檢討表示，未來將在重點路口預置警力，以靜制動，及採取口袋防堵圈圍等戰術云云。詢據臺北市警局方仰寧副局長則表示：多次勤務下來，我們發現警力有限，必須使用阻材。希望能夠減少警力，並且減少民眾與警方的肢體碰撞，以減少摩擦及傷害。因群眾會流竄，若立法院有狀況，行政院、立法院、監察院及永和官邸，都必須要加強警力部署等語。此皆凸顯警方採取大範圍防堵策略，在重點的政府機關周邊廣設拒馬阻材，及調度大批警力進行長時間防守的困境。

(二)本案諮詢專家學者指出，第一線員警如長期執勤過勞，易遷怒陳抗民眾，而引發警民衝突等情。針對新型態的社會運動趨勢，媒體報導本次勤務原規劃使用編制警力1千8百名，因事態擴大，除北市14個分局、北市刑大、特勤中隊、交大警力、保一總隊、保大警力外，又緊急調派嘉義、新竹、苗栗及彰化保四等單位警力北上支援，共使用逾4千8百名警力。許多支援單位從早上10時開始執勤，直到隔日凌晨3時才撤崗，員警苦不堪言。同時有基層員警投書署長室，質疑警力調度有欠合理²⁰。雖臺北市警局表示，已要求各任務分局輪替服勤，否認有員警連續服勤逾20小時等情事。惟據警政署保安組吳敬田組長指出：目前陳抗活動以分進合擊

²⁰媒體報導，警員在《NPA署長室》留言：「我們是一批來自外縣市的保安機動支援警力，許多同仁當日熬著深夜勤，一早集合出發到臺北支援陳抗，從中午抵達一直服勤到現在已凌晨2點多了，沒有任何替換的警力，敢問警政署跟臺北市政府警察局到底有什麼作為？」「請問署長，23日勞工遊行，以2000名警察陪300屁小孩在街頭玩追逐遊戲，讓你的子弟兵在寒冷的街道站了20小時以上，以後這樣的應對方式勤務部署難道會成常態。」

方式，至行政院、立法院或總統府等官署集結。圍圍、帶離的警力皆比以往加倍。加以陳抗活動不分日夜，保安警力返回原駐地仍須執行原勤務，因此確有過勞情形等語。依警政署訂頒之警力使用規定：各警察局針對大型或危害情資之陳抗活動，應規劃分區部署，由所屬各分局支援分區協防，警力不足部分，由警政署支援機動保安警力（保安第一、第四、第五總隊）。臺北市警局統計，104 年使用警力 7 萬 6 千 476 人次、105 年使用警力 8 萬 1 千 302 人次、106 年使用警力 10 萬 8 千 639 人次，呈大幅成長的趨勢。臺北市警局並表示，處理聚眾活動警力均來自平時維護社會治安之基層警力，使用警力越多，排擠各任務分局治安維護能量愈嚴重，亦降低疏導交通、為民服務之品質等語。可見為因應集會遊行，警力調度及勤務編排方面實已捉襟見肘。又員警執行陳抗勤務，長時間加班執勤幾成為常態，惟超勤加班費受限於每月不得逾 100 小時及總額不得逾 1 萬 7 千元等規定，致員警無法獲得對等的薪酬給與。此一情形，行政院前院長林全雖於 106 年裁示同意發放獎勵金，但因維安工作使用之警力過多，員警每次勤務所得領取的金額極為有限，凡此，警政署及臺北市警局允應擲節警力使用，並注意改善員警待遇。

- (三)參酌司法院釋字第 718 號解釋闡示：「室外集會、遊行需要利用場所、道路等諸多社會資源，本質上即易對社會原有運作秩序產生影響，且不排除會引起相異立場者之反制舉措而激發衝突，主管機關為兼顧集會自由保障與社會秩序維持，應預為綢繆，故須由集會、遊行舉行者本於信賴、合作與溝通之立場適時提供主管機關必要資訊，俾供瞭解事件性

質，盱衡社會整體狀況，就集會、遊行利用公共場所或路面之時間、地點與進行方式為妥善之規劃，並就執法相關人力物力妥為配置，以協助集會、遊行得順利舉行，並使社會秩序受到影響降到最低程度。……」又國際人權規範要求各國政府，應採取溝通協調及尋求中立人士建立夥伴關係²¹。誠如李震山前大法官所言：「人民透過運用集會自由權，參與政治意見及意見形成之過程，為民主共同社會一不可或缺之功能因素，此層自由權之根本意義，於立法者制頒基本權利限制條文，法院或官署於運用解釋集會權時，都應慎重考量。」並指出：在調和社會秩序與集會自由權的過程中，執法者需思考何以會發生此種群眾訴求活動？此種活動付出的社會代價是否值得？人民利益犧牲的界限如何？此時，要減低社會成本，應由執法者主動做起，如施政不當或不合理應即改善或善意回應；封鎖管制範圍，應有節度；警力派遣不宜反應過度，造成浪費；隨時有對談的意願……等²²。旨哉斯言，固然警政機關對施政決策難有所置喙，但作為處理群眾運動的主管機關，須體認集會遊行需以「溝通對話」為處理原則，故應謹守節制封鎖管制範圍、精簡警力之運用，及建立民眾溝通對話的諸項原則。警政署亦指出：偶發性集會、遊行由不特定群眾偶然共同參與，主管機關無法預先瞭解掌握，為維護受陳抗機關之安全，宜請各機關提升自我防衛能量，主動與陳抗團體溝通，聆聽意見等語。皆指出處理陳抗活動的本質，仍在於政府能否傾聽人民的聲音及虛心接受各方意見，否則終將形成員警過勞及警

²¹同註 28。

²²李震山，警察任務法論，第 215-216 頁。

民對立。

(四)綜上，目前警方依據情資及期前狀況研判，廣設拒馬阻材，調度大批警力進行長時間的執勤，此從維護社會秩序的角度而言，固屬不得不然之措施，然已造成基層員警過大的勤務負荷，對整體治安維護亦造成不良影響。集會遊行係人民積極參與公共政策的基本權利，具有高度的價值內涵，國家負有保障人民集會自由的義務。偶發性集會、遊行可能到場聲援的團體、組織雖非單一，但仍可事先蒐整掌握其梗概，非無從瞭解主要參與者的訴求及立場。同時，政府機關掌握公權力，允應參酌司法院釋字718號解釋及國際人權規範之精神，以「溝通對話」作為處理集會遊行的原則，思考從「管制」的思維，轉變為「協助」的立場，與陳抗民眾建立信賴、合作及溝通的管道，及課予相對人和平理性表達訴求的責任。同時，堅守崗位的基層員警為維護社會秩序，戮力以赴，備極辛勞。吾人允應給予最大的肯定、包容及尊重。警政署及臺北市警局亦應注意勤務編排的合理性，避免員警過勞，並盡力給予合理的補償及給與。

五、集會遊行法旨在規範公權力介入憲法人民集會自由的必要性及界限，該法雖賦予警察機關在集會遊行現場為相關處分及措施的裁量權限，但應受同法第26條比例原則的拘束。警政署認為舉牌「制止」前，必須先行「命令解散」；臺北市警局認為民眾在陳抗現場不能對警察強制措施表示異議，均有欠妥適，應儘速檢討改善。

(一)國際人權規範認為只要集會、遊行保持和平狀態，執法人員即不應強制解散，亦不得因少數暴力而解散全體。但現行警方認為「制止」前須先「命令解

散」，常見和平進行之集會、遊行，因少數民眾的脫序行為而遭到命令解散，為尊重人民集會自由及表達意見的權利，相關程序實有檢討的必要：

- 1、本院諮詢專家學者指出：警方在集會遊行現場的法律適用未依司法實務見解檢討，國外警方遇陳抗現場發生違法脫序或暴力時，為保障合法集會遊行，會以強制力制止少數示威者的脫序行為。但我國警方經常因少數現場突發的脫序事件，而宣布整個遊行活動違法，要求立即解散，有違集會遊行法第 1 條集會遊行法係為保障人民集會、遊行自由之立法意旨等情。
- 2、經勘驗現場錄影及核對臺北市警局時序表，中正一分局對於勞工團體合法申准之集會遊行，於下午 2 時 56 分因群眾未依申准路線行進，警方對申請人韓仕賢第 1 次舉牌警告；下午 3 時 30 分因群眾占據道路，第 2 次舉牌命令解散。命令解散前僅有 1 次舉牌警告，相隔時間僅 34 分鐘，對照當時現場遊行人數眾多，尚稱和平理性，並無任何暴力或重大違法情況，主管機關遽命令解散，非無檢討的空間。相關裁量權限之行使，經臺北市警局檢討後，認為無顯然違法或不當之處，本院予以尊重。惟陳抗現場如因少數違法脫序行為而有制止的必要，是否需先行命令群眾解散？對此，警政署表示：集會遊行法第 25 條第 1 項雖規定「警告、制止或命令解散」，但依同法第 28 條不依命令解散之行政罰及第 29 條不依命令解散制止不從之刑事責任，法條結構上命令解散在制止之前，故警方舉牌順序係採取「警告、命令解散、制止」之順序為之等語。換言之，警政署認為如現場涉有違法脫序而需制止，須先行命令解散，始能依

法制止。

- 3、按「命令解散」係主管機關終局地限制人民集會、遊行，如民眾不依命令解散，將面臨後續強制力及行政、刑事責任，故其強度高於「制止」。「世界人權宣言」第 20 條²³及「公民與政治權利國際公約」第 21 條²⁴均強調和平集會自由乃人民之基本權利，應予妥適保障之。為落實上開理念，「歐洲安全與合作組織」所屬之「民主機構與人權辦公室」出版之「和平集遊人權準則手冊」特別指出：有關群眾集會處理注意事項規定：強制解散整場集會應屬最後手段，且需受全面國際標準的拘束，只要集會保持和平狀態，執法人員即不應強制解散之。不應以少數暴力而解散全體，應僅驅離該違法之特定個人；又少數個人侵入禁止進入之機關，應採適當方法排除，而非終止或強制解散集會，或宣告該集會違法。並強調：應以談判、調解或溝通方式確保和平集會²⁵。簡言之，集會遊行法第 25 條第 1 項規定「警告、制止或命令解散」的順序，已寓有對於限制集會自由的程度區別，提示執法者應依現場狀況審酌採取不同的限制手段，且該法第 26 條明定命令解散應依比例原則，不得逾越必要限度。因此警方命令解散合法的集會遊行之前，應先妥善衡量保障人民表現自由之權利及其所影響社會法益之價值，決定限制的幅度及適當方法，並應選擇干預最小的手段為之，但警政署將命令解散作為制止前提，實

²³ 世界人權宣言第 20 條：「(第 1 項) 人人有權享有和平集會和結社的自由。」

²⁴ 公民與政治權利國際公約第 21 條：「和平集會之權利，應予確認。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。」

²⁵ 蔡庭榕，《群眾活動處理機制與集會自由保障》，中央警察大學學報第 52 期，第 20-22 頁

務執行時並已造成不當限制人民集會自由的偏差現象，實有再行檢討之必要。

(二)警察在集會遊行現場所為之命令解散與制止具有行政處分性質，且為後續行政罰與刑事罰的構成要件；現場警察強制力之實施更涉及人身自由及集會自由之限制，然相關措施一經執行即已完畢，此時民眾對於相關處分或警察措施之爭執及溝通，具有協助指揮官再次思考及合法行使職權的積極意義，目前警方對於民眾在現場提出之質疑及異議，一律拒絕處理，違反警察職權行使法第 29 條等規定，有欠妥適。

- 1、本案警方在臺北車站東三門前廣場圍管束陳抗民眾時，有民眾高喊：「有人依照警察職權行使法向你們聲明異議，你們是不是該做成書面回覆給人家？」惟警方未有任何回應。經函詢臺北市警局表示：該局自 106 年 1 月 1 日迄今，在集會遊行現場未曾對表明異議民眾交付任何紀錄文書。警政署則表示：執行集會遊行安全維護勤務所為之相關管制作為，其救濟應依同法第 41 條有關「特別損失補償」之規定，故無警察職權行使法提出「異議」的問題。另表示集會遊行現場如發生違法脫序，個案處理依據警察職權行使法執行警察職權，始有該法第 29 條「異議」之適用。又該署於本院詢問時表示：因集會遊行現場具群體性，無法針對群體依該法第 29 條規定給予書面等語。
- 2、按憲法第 16 條保障人民的訴訟權，並基於「有權利，即有救濟」的法理，集會遊行為人民基本權利，自應保障參與者行政救濟管道。集會遊行法第 1 條第 2 項規定「本法未規定者，適用其他法

律之規定」，警察職權行使法第 29 條規定：「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 1 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。（第 2 項）義務人或利害關係人因警察行使職權有違法或不當情事，致損害其權益者，得依法提起訴願及行政訴訟（第 3 項）。」並無相對人如人數眾多時得排除適用的規定。且主管機關給予載明理由之紀錄，其意義除了異議人日後得依該書面之行政處分，依法提起行政爭訟，該強制措施如經法院確認違法，並可供警方合法行使職權的參考；同時可恢復異議人之名譽，如受損害並可進而提起賠償訴訟。學者亦同此見解²⁶。警政署所稱陳抗民眾僅得依行政執行法提出「損失補償」，而不得依警察職權行使法提出「異議」，尚難採認。至於集會遊行現場人數眾多，屬實務上之技術問題，應由執法者自行克服，例如交付書面紀錄予代表人，而非將之作為不理會相對人異議的理由。目前警方對於民眾在現場提出之異議，一律拒絕處理，實有欠妥適。

（三）綜上，集會遊行法屬「執行憲法的法律」，其目的在於規範公權力介入人民集會自由的必要性及界限。社運團體及部分學者質疑集會遊行法屬於惡法。除該法採許可制的爭議外²⁷；主要在於集會遊行從許

²⁶ 蔡震榮，《警察處理集會遊行案件與人民權利義務的保障》，收錄於：變遷中的警察法與公法學，2008 年 8 月，第 11 頁。

²⁷ 行政院 105 年 2 月 1 日函請立法院審議之集遊法修正草案，業將許可制改為報備制，增列

可與否、現場勤務規劃、阻材架設、禁制區的劃設，到對於違反法令者的移送²⁸，皆由警察機關單方決定，且警察機關在現場所為之制止、命令解散等下令處分及強制力的決定，享有過大的裁量權限。但無論相關處分或強制措施，一經執行即已完畢，因此上開質疑並非無據。警察機關為命令解散等處分及決定採取強制措施前，應先妥善衡量保障人民表現自由之權利及其所影響社會法益之價值，決定限制的幅度及適當方法，並應選擇干預最小的手段為之，且不能免除事後監督。本案警政署認為舉牌「制止」前，必須先行「命令解散」；臺北市警局認為民眾在現場不能表示異議，均有欠妥適，應儘速檢討改進。

報備之相關規定，及增訂偶發性、緊急性集會遊行相關規定。

²⁸依集會遊行法第 28 條規定，現場指揮官制止及命令解散後，群眾不遵令解散，主管機關對集會遊行負責人或其代理人或主持人得處以罰鍰；同法第 29 條規定，命令解散後，群眾不解散，經警方再次制止後依然不解散，「首謀者」負有拘役或 2 年以下有期徒刑之刑事責任。亦即警方命令解散與制止之法律性質屬行政處分，且成為行政罰與刑事罰的構成要件。內政部修法草案已將 29 條刪除，回歸刑法第 149 條意圖為強暴脅迫之非和平集會遊行不遵令解散罪。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請內政部及臺北市政府檢討改進見復。
- 二、調查意見函復陳訴人。
- 三、調查報告送請本院人權保障委員會參考。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：王美玉

高涌誠