

壹、案

由：據訴，近日人民於行使言論自由及集會遊行權利，疑遭受地方政府警察人員刻意箝制與打壓，如高雄市及花蓮縣政府警員涉違反比例原則、濫權逮捕陳抗民眾等案。其實情為何？警方執法有無違背法令之情事？現行全國警察人員對於人民陳情抗議、集會遊行之執法程序有無保障人民基本權利？是否符合兩公約之規範？內政部警政署對於警員之人權教育等相關訓練是否足夠及妥適？有調查釐清之必要案。

貳、調查意見：

憲法第14條規定：「人民有集會及結社之自由。」公民權利和政治權利公約第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。」同公約第22條：「一、人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。二、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。本條並不禁止對軍警人員行使此種權利，加以合法限制。三、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織1948年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。」另於世界人權宣言第20條亦表示：「人人有權享有和平集會和結社的自由。任何人不得迫使隸屬於某一團體。」對於民主憲政發展而言，「言論自由」和「集會遊行自由」為典型的政治人權，正是決定公民是否能夠有效監督政府參與公民議題辯論的基本權利¹，集會自由受我國憲法所保障，實與國際人權公約對於保障民眾集會自由之內容不謀而合，人民透過集會自由向執政者傳達政策意見及情感抒發，甚而成為反多數決暴力之管道，藉由不同聲音與意見之融合，喚醒社會大眾權利維護之自覺，促進民主制度之發展與落實。

近年來，將街頭還與民眾之聲浪日益蓬勃，亦象徵我國民主制度之發展，然據陳訴人及代理人台灣人權促進會施○○陳訴，於民國(下同)103年至107年間於臺北市、新北市、高雄市及花蓮市發生數起集會遊行活動，

¹引用自劉靜怡，台灣民主轉型的「人權保障」未竟志業-「言論自由」和「集會遊行自由」往何處去，《臺灣民主季刊》，第36頁，第6卷第3期，2009年9月。

陳訴人陳訴相關執法人員恐有濫權等情，疑侵害民眾集會自由之5件案例，分別為高雄市政府警察局處理103年12月11日中央公園護樹護地聯盟成員楊○○、林○○、林○○至高雄市政府陳抗案、105年11月4日公民監督公僕聯盟成員陳○○至市長官邸陳抗案、花蓮縣警察局處理107年4月16日花蓮縣政府召開環評大會審查縣道193拓寬案之陳抗事件、107年8月2日大觀事件自救會至「國家住宅及都市更新中心」揭牌儀式會場陳情抗議案及107年8月4日大觀事件自救會至新北市江翠國小陳情抗議案，上述案例陳情人皆陳訴警方於集會遊行之執法恐侵害民眾之基本權益，究其實情為何？警方執法有無違背法令之情事？現行全國警察人員對於人民陳情抗議、集會遊行之執法程序有無保障人民基本權利？是否符合兩公約之規範？內政部警政署(下稱警政署)對於警員之人權教育等相關訓練是否足夠及妥適？有調查釐清之必要，本院經向調閱相關卷證資料警政署及國家安全局(下稱國安局)，並於107年9月27日及同年12月14日詢問警政署及國安局等相關人員，本案已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、本案5件案例陳訴人陳訴警方於集會遊行過程中，濫用管制手段等情，其中以警方命令集會遊行民眾解散前之舉牌是否明確傳達予在場民眾知悉及圍圍帶離陳抗民眾之手段是否合乎比例之管制方式較具爭議，上述之管制手段實帶有強制色彩，對於集會民眾之權益影響較鉅，然是否採取上述管制手段之裁量權實繫於警方，倘舉措過當，則與保障民眾集會自由之意旨有違。集會進行過程中，警察機關所扮演之立場允應中立，以利開啟對立雙方彼此間之溝通與對話，實屬居中協調之角色，若不當採取管制方式，除難以弭平對立雙方之衝突與分裂，更加深執法之困難，甚

而形成寒蟬效應，妨礙民主制度之發展，警政署乃為集會遊行主管機關，允宜基於中立而客觀之立場，協助調和不同意見之衝突，嘗試轉化原有集會遊行管制模式，除謹慎擇定管制手段外，透過保護民眾，協助取得溝通管道代替以往強制驅離、解散之作為，以落實集會自由保障之旨。

(一)集會自由為言論自由之延伸，透過集會自由使民眾藉此主動參與政治，並提供意見，維持民主制度並實現自我人格。人權理事會第20屆議程項目3增進和保護所有人權-公民權利、政治權利、經濟、社會和文化權利，包括發展權：和平集會和結社自由權利問題特別報告員麥納·吉埃的報告亦強調集會自由之重要性：「和平集會和結社自由權利是行使其他多項公民、文化、經濟、政治和社會權利的手段。這兩項權利是民主的基本要素，因為它們使男女都有能力“表達其政治見解，從事文學和藝術活動及參與其他文化、經濟和社會活動，信奉宗教及其它信仰，組織和參加工會與合作社，選舉代表其利益以及向其負責的領導人”與其他權利之間的這種相互依存和相互聯繫使其成為衡量一國是否尊重享有其他多項人權的重要指標。」惟不可否認，民眾於行使集會自由之權利時，仍與公共秩序間存有衝突，此乃當前政府之課題，亦涉主管機關對於集會遊行管制之作為與強度。

(二)查警察機關對於陳抗事件之管制，依陳抗事件之發展進程可分為，事前、事中及事後管制，就各種管制方式分述如下²：

1、集會遊行之前管制

²綜整自《集會遊行的管制》，黃清德，【集會遊行法之回顧與前瞻】學術研討會，中國文化大學，108.3.8；警政署107年10月26日警署保字第1070155966號。(本院收文號：1070803676)

(1) 追懲制：是指事前不必申請亦無須報備，但活動中有違法情形，得為下令、禁止、解散或懲罰。

(2) 預防制：規範強度與密度又可分許可制與報備制。

〈1〉許可制要求室外集會遊行，原則上應須履行事先經同意或許可之義務，係將集會遊行之行為列屬一般禁止之行為，由主管機關以許可處分為解除禁止。

〈2〉報備制：又稱為申報制或登記制，須報備之事項原屬得自由行使而不受禁止之範圍。

2、集會遊行之事中管制

(1) 設置管制站身分查證

集會遊行法第23條規定：「集會、遊行之負責人，其代理人或糾察員及參加人均不得攜帶足以危害他人生命、身體、自由或財產安全之物品。」集會遊行法第5條規定：「對於合法舉行之集會、遊行，不得以強暴、脅迫或其他非法方法予以妨害。」依據警察職權行使法第6條規定，為防止犯罪，或處理重大公共安全或社會秩序事件而有必要者，警察得對於行經警察機關主管長官指定公共場所、路段及管制站者為身分查證。對於行經以上公共場所、路段及管制站的參加集會遊行者的身分查驗證，應以確保集會遊行得以順利和平進行為目的，例如為防止重大犯罪行為，或防止有人攜帶足以危害他人生命身體自由財產之物品參加或妨害集會遊行。這些為確保集會遊行得以順利和平進行的所採取的查證身分措施，都應該注意符合比例原則。

(2) 集會遊行進行中攝錄影

〈1〉集會遊行法第24條規定警察之集會遊行在場權：「集會、遊行時，警察人員得到場維持秩序。主管機關依負責人之請求，應到場疏導交通及維持秩序。」該權力之賦予，應著重於保護集會遊行得以順利進行，用意非在監督或妨害集會遊行權利之行使。依據警察職權行使法第9條規定：「警察依事實足認集會遊行或其他公共活動參與者之行為，對公共安全或秩序有危害之虞時，於該活動期間，得予攝影、錄音或以其他科技工具，蒐集參與者現場活動資料。資料蒐集無法避免涉及第三人者，得及於第三人。依前項規定蒐集之資料，於集會遊行或其他公共活動結束後，應即銷毀之。但為調查犯罪或其他違法行為，而有保存之必要者，不在此限。依第二項但書規定保存之資料，除經起訴且審判程序尚未終結或違反組織犯罪防制條例案件者外，至遲應於資料製作完成時起一年內銷毀之。」當集會遊行參與者之行為「對公共安全或秩序有危害之虞」警察於該集會遊行活動期間，得予攝影、錄音或以其他科技工具，蒐集參與者現場活動資料即得發動資料蒐集之職權，且其蒐集之對象得及於第三人；在調查犯罪或是其他違法行為的情況下，該資料得留存於未來供作可能與該次集會遊行目的無關之其他用途使用。上述授權對於參與集會遊行人民的資料蒐集方式規定，但是對於後續的資料處理與利用的過程欠缺透明，國家對於參與集會遊行之人民，

可能透過其所蒐集之資料，進一步識別其身分，而其據以表達意見的行動、言論或是任何表態，均有可能化作影音的形式，在集會遊行結束後，為了「調查犯罪或其他違法行為」的目的，而進一步為國家留存與利用。

- 〈2〉警察為了預防公共安全或秩序有危害之虞，對於集會遊行參與者以錄影、錄音或以其他科技工具蒐集參與者之個人資料，以及後續利用該資料之行為，如遭濫用，除了會限制人民個人資料權自決權，造成集會遊行參與者內在的恐懼，而干預了集會遊行之權利，造成「寒蟬效應」。如何就國家於集會遊行中蒐集資料之行為，建立與憲法保障人民基本權利意旨相符之明確標準及依據，包括目的的設定、得蒐集資料之範圍與種類、採行之手段及工具、資料使用的範圍與期限各個面向，實為新的考驗與挑戰，目前德國各邦之集會遊行法制，皆將攝影與錄音區分為「一般性攝錄」與「全覽式攝錄」。一般性攝錄，乃以防範特定人可能危害集會遊行之行為為目的，「有事實上根據足認參加公開集會遊行之人將造成公共安全或秩序之重大危害時，始得對其錄影及錄音」；相較於一般性攝錄，全覽式攝錄乃隨科技發展應運而生之新型態監控技術，其所能達成資料蒐集之效能亦超越以往傳統攝錄之極限，全覽式攝錄則並非以辨識特定人為目的，而係為了集會遊行進行中警力的部署與引導所需，故應於個案中考量集會遊行之規模及其所選擇之地點，針對以一般性攝錄無法掌握全局之情

況，而有運用全覽式攝錄之必要時，方得為之。若須就全覽式攝錄之對象進行身分辨識時，考量以身分識別為目的而進行之攝錄，應屬一般性攝錄之型態，因此，必須再回歸一般性攝錄之要件予以檢視；另外，全覽式攝錄應以即時影像轉播為原則，若須進一步製成全覽式紀錄，則應由法律明文訂定更為嚴格之要件：要求危險預測之結果應以事實作為依據，證明集會遊行或其周遭將產生公共安全或秩序之顯著危險，僅有事實上根據或是單純之懷疑、推測皆不足以正當化全覽式紀錄之行為。不論是一般性攝錄或是全覽式攝錄，應以固定、公開為原則，避免使用移動式、隱藏式的攝錄設備，或甚至是採用秘密蒐集的方式，以緩解參與者對於其參與集會遊行活動之行為遭到秘密監控之恐懼，避免寒蟬效應之產生。

(3) 警告制止命令解散

〈1〉集會遊行法第25條規定：「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。二、經許可之集會、遊行而有違反許可事項、許可限制事項者。三、利用第8條第1項各款集會、遊行，而有違反法令之行為者。四、有其他違反法令之行為者。前項制止、命令解散，該管主管機關得強制為之。」僅以警察機關依警告、制止或命令解散所設計之舉牌3次，在執法上有許多問題存在，例如舉牌2次(警告之後舉何牌)、舉牌3次(警告後舉何牌，順

序如何)、除警告外,何種時機舉何種牌、舉牌時間如何界定、尤其當集會人數眾多或隊伍很長情況下,舉牌縱然配合擴音設備,是否產生實效等問題,應如何律定順序,避免執法不一,影響公信力。舉牌3次既非法律或法規命令明定,頂多屬裁量性行政規則,應受司法審查,提高規範層次,明定其實質與程序要件。

〈2〉警政署對於命令解散舉牌之實務操作

《1》法令依據：集會遊行法第25條。

《2》向負責人傳遞警察行政處分方式並無一定形式。

《3》集會遊行法並未規定以「舉牌」方式通知負責人及現場群眾已觸犯相關法令或為警察行政處分,過去也曾用書面方式讓處分相對人知悉或約制群眾脫序行為等,因集會遊行現場群眾呼喊口號聲音此起彼落,人潮眾多致傳遞處分書或通知書有一定程度困難,為將警告、命令解散及制止之處分突破空間限制,即時送達給負責人知悉,警政署設計60*90CM之牌告,輔以廣播方式向大眾宣達,以達傳達訊息效果。

《4》舉牌間隔時間係給予負責人適當時間進行疏導作為以符合比例原則。

《5》參考104年8月17日台北地方法院104年度審易字第130號刑事判決,判決書說明：「群眾人數眾多……要求遊行群眾在此一短暫時間內全部散離亦屬困難」,是以,舉牌頻率與負責人疏導群眾作為具關

聯性，惟集會遊行現場有反制群眾破壞活動進行，且發生強暴脅迫情事，警察舉牌應間隔幾分鐘方能到命令解散，此須依個案之違法脫序之事實判斷，對於排除危害時機是否受間隔時間限制，依法由主管機關視現場危安狀況，決定必要之措施。

《6》牌告之規範或函釋：警政署前於103年7月18日以警署保字第1030121085號函發「集會遊行法第25條『警告、制止或命令解散』處分之執行及口頭宣告參考內容」。

(4) 圈圍與勸(帶)離作為之法律依據：

〈1〉圈圍作為：

《1》行政執行法第36條第2項第4款。

《2》警察職權行使法第27條。

〈2〉勸(帶)離作為：

《1》集會遊行法第25條第2項。

《2》行政執行法第36條第2項第4款。

(5) 其他可執行之管制手段：

警察依行政法規或警察法規執行防止危害勤務時，為免法律適用過於僵化，影響警察積極保障人民權益之作為及行政效率，法律爰賦予裁量空間。警察於聚眾活動現場，身兼執法者與人權保護者角色，所為裁量權，需衡酌具體危害之急迫性、被害法益之重要性、發動干預權之期待可能性及結果迴避之可能性等，而作最適當之決定。設若危害升高，行政機關依裁量決定介入與否之自由，即受限縮，是故，如集會遊行現場發生不理性、違法脫序行為時，已超過一般常態而產生質變，警察裁量權已限縮至零，即有採取行動之義務，相關作為

如下：

- 〈1〉合法活動轉為非法時，應即依法警告約制。
- 〈2〉非法活動之情況平和，未釀成公共危害者，先維持現場秩序及蒐證，再依現場蒐證事實，事後移送法辦。
- 〈3〉非法活動已達暴力階段，對其他人身安全或公共措施已著手破壞或即將破壞者，應即逮捕現行犯，控制現場秩序，事後再就其餘違法情事究辦。
- 〈4〉對於長時間非法集會、遊行活動，應審慎考量執法比例原則，兼顧言論自由、公眾利益與公權力執行，惟過程中仍應依法舉牌警告、制止等作為，適時展現公權力，並主動對外說明處置作為。
- 〈5〉鑒於警察處分權直接影響集會遊行權利，爰「集會遊行法」第25條明確規範各類情事及介入處置之時機，主管機關得予警告、制止或命令解散，制止、命令解散主管機關得強制為之，以符合法律保留原則。其中現場指揮官對群眾「警告」之牌告宣達，即有「行政指導」之性質，先以勸導、約制方式促其和平、合法、理性舉行，如再有不理性或違法脫序行為，現場指揮官再衡酌現場狀況執法。

3、集會遊行之事後管制

集會遊行法第29規定：「集會、遊行經該管主管機關命令解散而不解散，仍繼續舉行經制止而不遵從，首謀者處二年以下有期徒刑或拘役。」大法官釋字第445號解釋認為屬立法形成自由範圍，與憲法第23條之規定尚無抵觸。集會遊行法

不問集會遊行是否維持和平，均處以刑罰，易使人民僅違反行政義務，卻處以刑事罰，恐會紊亂制裁體系，而且普通法院法官於審理該等案件時，常面臨是否應尊重行政機關依法之先行認定，涉及行政處分構成要件效力問題，有違憲法保障基本權利之精神。刑事制裁具有最後手段性，在適用上，應以行為人有攻擊，或至少有具體危害他人之生命、身體、人身自由、財產或其他憲法上所保障的基本權利等情形者為限。參加集會遊行，如所不遵守僅屬強制解散或其他警察法上可能的強制措施時，實無動用刑事制裁的必要，而僅處以罰鍰等行政罰即已足。

(三)次查本案調查之5件個案中，皆涉及警察機關管制手段之爭議，例如圈圍帶離之執行及警告命令解散之執行手段恐生陳抗民眾人權侵害之疑慮，陳訴人所訴爭議如下：

- 1、105年11月4日上午約8點左右，高雄市公民監督公僕聯盟陳○○老師、自救會助理楊○○等人，前往當時的陳菊市長官邸前，抗議高雄果菜市場徵收不公平，惟高雄市政府警察於半小時內連續舉牌命令解散，隨後以違反集會遊行法為由，將陳情民眾上銬逮捕，並粗暴地將人塞入車內帶到警察局，限制自由與通訊。警方這些舉動違反了比例原則且有非法逮捕的嫌疑。
- 2、103年12月11日，高雄中央公園護樹聯盟志工反對李科永紀念圖書館強行蓋在中央公園，希望高雄市政府能重視綠地，另覓合適地點。惟陳情民眾被警方上銬逮捕移送，警方並阻止錄影存證，引發群眾不滿，造成警民衝突，志工受傷。
- 3、107年4月16日，花蓮縣政府召開環評大會審查縣

道193拓寬案，當日層層警力將關心民眾封鎖於隔離範圍之外，村長和違法便衣警察並聯手對陳抗者施暴，導致民眾多處受傷。

- 4、107年8月2日，總統蔡英文與內政部部长徐國勇在臺北市民生西路的「國家住宅及都市更新中心」舉行揭牌儀式，大觀事件自救會及聲援者共10人於當天下午1點在國家住宅及都市更新中心前的「人行道」召開記者會，訴求大觀社區的居民所面臨的迫遷議題，惟進行不到10分鐘，現場中山分局警方以「1次」舉牌宣稱大觀事件自救會違反集會遊行法，亦未說明違法的法條依據為何，隨即開始動用大量警力強行抬人，並以勒脖子方式，將抗爭者拖行至「意見表達區」—距揭牌儀式會場約200公尺遠，以改道牌圍成的四方形區域。在長達兩小時的限制人身自由過程中，警方有對成員動粗以及用不當言論羞辱，甚至成員身體不適要上廁所都被拒絕，另有1名成員因中暑而送醫。直到下午近3點，警方才釋放大觀事件自救會成員。
- 5、107年8月4日，江翠國小舉辦「新北市長候選人蘇貞昌造勢活動」，總統蔡英文下午5點半前往參加造勢活動，大觀事件自救會於下午3點在江翠國小外舉行記者會，進行大約半小時，現場突然出現大量攜帶警棍的警力，包括海山分局與中和分局的警察，在短時間內舉牌命令解散1次後，便將大觀事件自救會成員共13人，包括10歲至77歲的成員，以強行粗暴的方式拖行至警備車。於警備車限制人身自由過程中，面對成員質疑法源依據時，現場指揮官沒有說明所依據的法條，亦無說明要將群眾載往何處。大約下午4點。警備

車後來停在板橋農村公園，因拘禁時間過長不堪負荷，成員表明要下車上廁所，卻遭警力為難與阻撓，成員強烈抗議衝撞要解決生理需求，過程中遭警方掐脖抓手，警方才願意分批放人下車上廁所。直到下午6點20分，這些自救會的成員才被警備車載回至大觀社區釋放。

(四)上述陳訴內容，警方管制方式恐有侵害陳抗民眾集會自由之虞，就其命令民眾解散前之舉牌及強制圍帶離之爭議部分，分述如下：

1、命令民眾解散前之舉牌次數、間隔時間及方式之爭議與說明：

(1) 就警察機關命令解散時，舉牌之方式、次數及間隔時間有所爭議，例如：107年8月2日，總統蔡英文與內政部部長徐國勇在臺北市民生西路的「國家住宅及都市更新中心」舉行揭牌儀式，陳訴人稱：「進行不到10分鐘，現場中山分局警方以『1次』舉牌宣稱大觀事件自救會違反集會遊行法，亦未說明違法的法條依據為何……。」及新北市政府警察局海山分局於107年8月4日大觀事件自救會至新北市江翠國小陳抗事件，亦陳訴：「……包括海山分局與中和分局的警察，在短時間內舉牌命令解散1次後，便將大觀事件自救會成員共13人，包括10歲至77歲的成員，以強行粗暴的方式拖行至警備車。」

(2) 警察機關於命令民眾解散前，如何舉牌、次數與間隔之時間之實務操作³：

〈1〉法令依據：集會遊行法第25條。

〈2〉向負責人傳遞警察行政處分方式並無一定

³資料來源：警政署107年10月26日警署保字第1070155966號。(本院收文號：1070803676)

形式。

- 〈3〉集會遊行法並未規定以「舉牌」方式通知負責人及現場群眾已觸犯相關法令或為警察行政處分，過去也曾用書面方式讓處分相對人知悉或約制群眾脫序行為等，因集會遊行現場群眾呼喊口號聲音此起彼落，人潮眾多致傳遞處分書或通知書有一定程度困難，為將警告、命令解散及制止之處分突破空間限制，即時送達給負責人知悉，警政署設計60*90CM之牌告，輔以廣播方式向大眾宣達，以達傳達訊息效果。
 - 〈4〉舉牌間隔時間係給予負責人適當時間進行疏導作為以符合比例原則。
 - 〈5〉參考104年8月17日臺灣臺北地方法院104年度審易字第130號刑事判決，判決書說明：「群眾人數眾多……要求遊行群眾在此一短暫時間內全部散離亦屬困難」，是以，舉牌頻率與負責人疏導群眾作為具關聯性，惟集會遊行現場有反制群眾破壞活動進行，且發生強暴脅迫情事，警察舉牌應間隔幾分鐘方能到命令解散，此須依個案之違法脫序之事實判斷，對於排除危害時機是否受間隔時間限制，依法由主管機關視現場危安狀況，決定必要之措施。
 - 〈6〉牌告之規範或函釋：警政署前於103年7月18日以警署保字第1030121085號函發「集會遊行法第25條『警告、制止或命令解散』處分之執行及口頭宣告參考內容。」
- (3) 查本案所涉爭議個案舉牌時間，依警政署函復

資料說明如下⁴：

〈1〉臺北市府警察局於107年8月2日大觀事件自救會至「國家住宅及都市更新中心」揭牌儀式會場陳情抗議案

《1》13時10分第1次舉牌，持續溝通過程中，部分成員情緒失控、推擠員警。

《2》13時13分第2次舉牌，強制引導陳抗人員至永盛公園意見表達區，並以改道牌將渠等圈圍其中，約束其行動。

〈2〉新北市政府警察局海山分局於107年8月4日大觀事件自救會至新北市江翠國小陳抗事件：15時28分新北市政府警察局向陳情民眾第1次舉牌，請渠等至意見表達區表達訴求。

(4) 觀警政署之函復，對於命令解散前舉牌之間隔時間、次數目前並無相關規範，警察舉牌應間隔幾分鐘方能到命令解散，此須依個案之違法脫序之事實判斷，對於排除危害時機是否受間隔時間限制，依法由主管機關視現場危安狀況，決定必要之措施。顯見該舉牌之舉措及命令解散之認定皆訴諸警方裁量權限，有認為警方舉牌之行為，尚無附加任何法律效果，故應屬事實行為⁵，然若陳抗民眾對於舉牌所帶來之警告效果無法充分且明確的知悉，恐造成後續警民衝突擴大，不利後續執法及秩序之維持。依臺灣臺北地方法院104年度矚訴字第1號刑事

⁴資料來源：警政署107年10月26日警署保字第1070155966號。(本院收文號：1070803676)

⁵舉牌之法律性質，依照執行方式來看，第一次舉牌，應屬警告性質的行為，也就是告知違反者其行為已屬違法，其並未附加任何法效果，故應屬行政作為之「事實行為」。至於第二次舉牌，甚至是第三次或更多次之舉牌，其與第一次之情況相同，並未附加法效果，所以本質上皆為相同，差別在於現場情形有無達到制止或命令解散等無法控制的情況。引用自蔡震榮，警察處理集會遊行案件與人民權利義務的保障，《變遷中的警察法與公法學——皮特涅教授七十歲祝壽論文集》，第6頁。

判決：「……然則警方4次舉牌時間分別為103年3月18日21時許、21時25分許、21時35分許、21時45分許，每次舉牌時間僅間隔10、20分鐘左右，且於45分鐘內密集舉牌4次，為警告、命令解散及制止等處分，顯未讓被告蔡丁貴及在場民眾充分表達前開與公共利益及公眾事務有關之重大訴求。」因此舉牌命令解散之間隔時間與次數，宜考量在場民眾是否已充分表達公共利益及公眾事務有關之重大訴求為斷，而非僅以執法之便利及公共秩序之維護即以舉牌要求解散。

- (5) 上述爭議個案，臺北市政府「國家住宅及都市更新中心」揭牌儀式會場陳情抗議案舉牌之間隔時間僅短短3分鐘，另新北市江翠國小陳抗案亦僅1次舉牌，恐皆難使陳抗民眾確實知悉舉牌所生之警告意涵，另有學者指出⁶：「僅以警察機關依警告、制止或命令解散所設計之舉牌3次，在執法上有許多問題存在，例如舉牌2次（警告之後舉何牌）、舉牌3次（警告後舉何牌，順序如何）、除警告外，何種時機舉何種牌、舉牌時間如何界定、尤其當集會人數眾多或隊伍很長情況下，舉牌縱然配合擴音設備，是否產生實效等問題，應如何律定順序，避免執法不一，影響公信力。」顯見警方於命令解散前之舉牌間隔時間、次數之執法設計上應更為細緻，允應一併考量在場民眾是否已充分表達與公共利益及公眾事務有關之重大訴求，作為執法基礎，建立公信。

⁶引用自黃清德，《集會遊行的管制》，【集會遊行法之回顧與前瞻】學術研討會，中國文化大學，108.3.8。

2、圈圍與勸(帶)離作為之爭議與說明：

- (1) 警方處理圈圍與勸(帶)離作為之爭議，例如105年11月4日高雄市公民監督公僕聯盟陳○○老師、自救會助理楊○○等人，遭上銬逮捕，並粗暴地將人塞入車內帶到警察局，限制自由與通訊；103年12月11日高雄中央公園護樹聯盟志工反對李科永紀念圖書館強行蓋在中央公園，陳情民眾林○○等人被警方上銬逮捕移送；107年4月16日，花蓮縣政府召開環評大會審查縣道193拓寬案，當日層層警力將關心民眾封鎖於隔離範圍之外；107年8月2日總統蔡英文與內政部部长徐國勇在臺北市民生西路的「國家住宅及都市更新中心」舉行揭牌儀式警方開始動用大量警力強行抬人，並以勒脖子方式，將抗爭者拖行至「意見表達區」；107年8月4日江翠國小陳抗案，將大觀事件自救會成員共13人，包括10歲至77歲的成員，以強行粗暴的方式拖行至警備車，並將民眾限制人身自由於警備車中，更未說明要將群眾載往何處……等警方執法爭議。
- (2) 據警政署函復資料指出，圈圍與勸(帶)離之法律依據如下：
 - 〈1〉圈圍作為：
 - 《1》行政執行法第36條第2項第4款。
 - 《2》警察職權行使法第27條。
 - 〈2〉勸(帶)離作為：
 - 《1》集會遊行法第25條第2項。
 - 《2》行政執行法第36條第2項第4款。
- (3) 另就個案處理之經過，警政署函復說明如下：
 - 〈1〉105年11月4日陳○○再次串聯各反迫遷代

表楊○○等人，在市長官邸前以戴口罩手持抗議標語，占據馬路停車格、慢車道及自行車道抗議，該分局基於考量上班尖峰時段、執行同仁與行車安全顧慮，研判須有預防性處置，遂於現場採取強制措施排除，以「維護公共秩序」、「交通安全」及「住居安寧」理由，依據集會遊行法3次舉牌制止不聽從後，將陳○○、楊○○等人逮捕。

〈2〉103年12月11日發生之陳抗團體並與警方及市政府員工發生衝突，現場指揮官發現陳抗危險狀況升高，依「集會遊行法」分別於17時15分、17時22分、17時27分，3次向該團體及首謀聚眾者林○○舉牌後，林○○與從眾林○○未聽從制止命令仍停留在現場繼續陳抗，全案蒐證後依違反「集會遊行法」與「社會秩序維護法」偵辦。

〈3〉107年4月16日，花蓮縣政府召開環評大會審查縣道193拓寬案，本案衝突緣起於學生許○○、邱○○、鄧○○等人利用議程變換清場之際，趁隙闖入會場內大聲喊叫，場內執勤員警為維持秩序，乃將闖入學生帶離會場，始衍生後續拉扯與推擠。

《1》有關組長鍾承諺行政責任部分：

鍾員執行勤務中，為維護會場秩序，防止學生闖入會場影響會議進行及保護學生安全，以徒手抬腳之方式帶離學生，則與該局平日訓練規定有悖，顯有不當，核有疏失，已核予申誡1次，以資警惕。

《2》有關巡官黃書倫、警員翁振揚等2員遭質疑放任或不作為部分：

因現場瞬間混亂，且黃等2員於衝突發生時因其站立位置前方動線及視線遭長桌及人群阻擋，又推擠過程僅5秒即告結束，反應不及，實非刻意不作為，惟黃等2員未及時反應，或應以言詞、手勢喝止對方，處理群眾臨時狀況經驗、技巧不足，該局將檢討加強訓練。

- 〈4〉107年8月2日總統蔡英文與內政部部长徐國勇在臺北市民生西路的「國家住宅及都市更新中心」舉行揭牌儀式，陳抗民眾於國家住宅及都市更新中心車道進出口意圖攔阻車隊表達訴求，中衛區協調渠等至意見表達區未果。第1次舉牌，持續溝通過程中，部分成員情緒失控、推擠員警。第2次舉牌，強制引導陳抗人員至永盛公園意見表達區，並以改道牌將渠等圈圍其中，約束其行動。總統蔡英文蒞臨期間，大觀自救會鄭○○等人均於意見表達區內，未有滋驚擾狀況。
- 〈5〉107年8月4日江翠國小陳抗案陳情民眾開始向警察邁進，新北市政府警察局再次請民眾不要推擠，避免造成警察受傷，有違反妨礙公務之嫌。警察局帶離組將民眾帶上大型警備車並引導其他人員上車。
- (4) 警方於集會遊行進行中是否欲行使圈圍與勸(帶)離作為，繫於警方裁量，且往往於警察機關命令陳抗民眾解散而不為時，即由警方發動圈圍與勸(帶)離之作為，故有學者認為⁷，警察機關之裁量於集會遊行之管制上範圍過大，而

⁷引用自蔡震榮，警察處理集會遊行案件與人民權利義務的保障，《變遷中的警察法與公法學——皮特涅教授七十歲祝壽論文集》，第6頁。

命令解散之要件亦顯空洞：「以『命令解散』為例，警方的裁量標準是以空洞模糊的第26條來規定，而違反『解散命令』就當然構成行政罰（第28條）與刑罰（第29條）的要件。現實上，『解散』這種『即時執行完畢』的行政處分，很難受到司法審查。」

- (5) 亦有認為命令解散不應為之⁸：「警方對於使用暴力者，不是依法取締，而是應該協助集會遊行糾察隊排除暴力。執法機關不應該針對參與集會遊行的公民，繼續沿用『危險份子』、『暴力份子』的負面想像，予以標籤化和污名化，方能有助於公民社會拓展公共領域。」
- (6) 又警方執行圈圍與勸(帶)離作為時，已屬強制措施，該強制措施之執行，係當「集會遊行」失控，變成危險的「群眾事件」，為使人民集會遊行自由權利能順利行使，兼顧其他民眾之利益維護，除了預防性管制立法外，立法者亦有義務建構一套法秩序，賦予執法機關能於集會遊行活動失控或發生暴力衝突時，能迅速、有效制止與排除暴力之權限，以保護集會遊行參與者、旁觀者或執法者之安全⁹。
- (7) 然未免警方對於命令解散後，陳抗民眾滯留於現場進而為強制措施之裁量權限過大，致生人權損害，有學者提出¹⁰，倘集會遊行活動發生失序或脫法行為時，賦予警察採取強制措施權限時，應考量下列要件：

⁸引用自劉靜怡，台灣民主轉型的「人權保障」未竟志業-「言論自由」和「集會遊行自由」往何處去，《臺灣民主季刊》，第36頁，第6卷第3期，2009年9月。

⁹引用自洪文玲，集會遊行與警察職權，警政論叢，第35頁，第9期，98年12月。

¹⁰同前註。

- 〈1〉非有法律依據不得實施強制措施。
 - 〈2〉強制措施手段最後原則。
 - 〈3〉發動強制的的不確定法律要件應從嚴解釋。
 - 〈4〉須有實施強制措施之確實必要。
 - 〈5〉實施強制措施手段與目的間應有合理關聯。
- (8) 本案所涉案例其實施圈圍與帶離之作為，亦為強制作為之最後手段性及管制手段與目的間應符合比例，方屬妥適。又警方於命令解散情狀發生時，通常現場狀況顯有立即危險且急迫，需當機立斷之情形，但相較於對立之陳抗民眾或執政者而言，警方實應維持中立，執行管制之目的除維持公共秩序外，亦應綜合考量保護對立雙方安全及建立協調溝通之管道，以尋求集會自由保障與警方執法之正當。又依人權理事會第31屆會議議程項目3增進和保護所有人權-公民權利、政治權利、經濟、社會和文化權利，包括發展權：和平集會和結社自由權利問題特別報告員及法外處決、即審即決或任意處決問題特別報告員關於適當管理集會問題的聯合報告指出：「各國應按照國際人權法律和原則制定有關驅散集會的全面準則。這些準則應予公布並為執法人員提供實際指導，詳細說明需要驅散的情況、做出驅散(包括緩和措施)決定前應採取的一切必要步驟，以及哪些人員可以下達驅散命令。」顯見警方執法上除須遵循相關原理原則外，警政署允應按照國際人權法律和原則制定有關驅散集會的全面準則，提供下級機關及人員遵循，規定內容似可參酌報告意旨，包含：詳細說明需要驅散的情況、做出驅散(包括緩和措施)決定前應採取的一切必要步驟，以

及哪些人員可以下達驅散命令……等相關內容，以強化警察機關管制手段之正當性。

(五)綜上，本案5件案例陳訴人陳訴警方於集會遊行過程中，濫用管制手段等情，其中以警方命令集會遊行民眾解散前之舉牌是否明確傳達予在場民眾知悉及圈圍帶離陳抗民眾之手段是否合乎比例之管制方式較具爭議，上述之管制手段實帶有強制色彩，對於集會民眾之權益影響較鉅，然是否採取上述管制手段之裁量權實繫於警方，倘舉措過當，則與保障民眾集會自由之意旨有違。集會進行過程中，警察機關所扮演之立場允應中立，以利開啟對立雙方彼此間之溝通與對話，實屬居中協調之角色，若不當採取管制方式，除難以弭平對立雙方之衝突與分裂，更加深執法之困難，甚而形成寒蟬效應，妨礙民主制度之發展，警政署乃為集會遊行主管機關，允宜基於中立而客觀之立場，協助調和不同意見之衝突，嘗試轉化原有集會遊行管制模式，除謹慎擇定管制手段外，透過保護民眾，協助取得溝通管道代替以往強制驅離、解散之作為，以落實集會自由保障之旨。

二、臺北市府警察局於107年8月2日大觀事件自救會至「國家住宅及都市更新中心」揭牌儀式會場陳情抗議案及新北市政府警察局海山分局於107年8月4日大觀事件自救會至新北市江翠國小陳抗事件，皆與元首維安相關，故除依集會遊行法及警察職權行使法等相關規定處理集會遊行之管制外，亦依特種勤務條例第12條劃定安全維護區予以維安管控，更另設意見表達區，將集會民眾圈圍於該區表達意見，惟意見表達區之劃定，並未於集會遊行前公告予陳抗民眾知悉，且劃定位置、範圍及時間不一，除有限制陳抗民眾行動

自由之疑慮外，亦難使陳抗民眾之訴求有效傳達至執政者知悉，妨礙民眾集會自由權利之行使，國安局與警政署倘欲劃定意見表達區，除應將意見表達區之地點、範圍及時間一併公告，以利陳抗民眾事先知悉不致突襲外，就該區之劃定範圍及限制時間亦需符比例，避免過度限制人民基本權利，並提供表達異議之管道及審慎評估管制手段與民眾權利之衡平，以緩和元首維安與人民集會自由間執法之衝突。

(一)查臺北市政府警察局於107年8月2日大觀事件自救會至「國家住宅及都市更新中心」揭牌儀式會場陳情抗議案之經過、大事記及後續處理情形

1、案件經過：蔡英文總統於107年8月2日蒞臨國家住宅及都市更新中心出席揭牌儀式，大觀自救會成員於總統車隊出入口，意圖阻攔車隊表達訴求，中山分局事先溝通並勸導群眾至臨時意見表達區（永盛公園），成員均不肯前往，該分局依據特種勤務條例及警察職權行使法將集會群眾圍圍勸導至意見表達區。

2、臺北市政府警察局於107年8月2日大觀事件自救會至「國家住宅及都市更新中心」揭牌儀式會場陳情抗議案大事記，內容如下表1：

表1 臺北市政府警察局於107年8月2日大觀事件自救會至「國家住宅及都市更新中心」揭牌儀式會場陳情抗議案大事記

時間	事件內容
12：30	大觀事件自救會成員李○○等約10人抵達現場。
12：56	渠等於國家住宅及都市更新中心車道進出口意圖攔阻車隊表達訴求，中衛區協調渠等至意見表達區未果。
13：10	第1次舉牌，持續溝通過程中，部分

時間	事件內容
	成員情緒失控、推擠員警。
13：13	第2次舉牌，強制引導陳抗人員至永盛公園意見表達區，並以改道牌將渠等圍圍其中，約束其行動。
14：00	總統蔡英文蒞臨期間，大觀自救會鄭○○等人均於意見表達區內，未有滋驚擾狀況。

資料來源：本院依據107年10月25日國安局函復資料彙整。

3、臺北市府警察局中山分局公告之安全維護區劃定範圍管制時間及範圍

- (1) 管制時間：107年8月2日10時起至16時止，視狀況提早或延後解除管制。
- (2) 管制範圍：北起錦州街(含)一線、東至新生北路(含)一線、南沿長春路(含)一線、西迄中山北路(含)一線；前揭範圍內之道路並視狀況做必要之彈性管制。詳細範圍與距離如圖1：

0802 國家住宅及都市更新中心蒞臨場所



圖1 國家住宅及都市更新中心蒞臨場所

圖片來源：國安局約詢回復資料

(3) 管制依據：特種勤務條例第12條、警察職權行使法第6條、第7條、第8條、第21條、第27條及道路交通管理處罰條例第5條。

(二)次查新北市政府警察局海山分局於107年8月4日大觀事件自救會至新北市江翠國小陳抗事件之經過、大事記及後續處理情形

- 1、案件經過：總統蔡英文於107年8月4日至新北市板橋區江翠國小，為新北市市長及議員候選人授旗造勢，活動開始前大觀自救會成員於門口抗議，要求總統履行居住正義承諾，並呼籲市長候選人面對大觀社區拆遷爭議，海山分局勸導群眾仍不願離開。
- 2、新北市政府警察局海山分局於107年8月4日大觀事件自救會至新北市江翠國小陳抗事件案大事記，內容如下表2：

表2 新北市政府警察局海山分局於107年8月4日大觀事件自救會至新北市江翠國小陳抗事件大事記

時間	事件內容
13：30	全民拔菜總部盧○○，2車9人抵達意見表達區，13：45離開。
15：07	大觀事件自救會鄭○○等20餘人，聚集於江翠國小門口直播，召開記者會。
15：28	新北市政府警察局向陳情民眾第1次舉牌，請渠等至意見表達區表達訴求。
15：30	陳情民眾開始向警察邁進，新北市政府警察局再次請民眾不要推擠，避免造成警察受傷，有違反妨礙公務之嫌。
15：32	警察局帶離組將民眾帶上大型警備

時間	事件內容
	車並引導其他人員上車。
15：38	警備車駛離。
15：54	警備隊隊長陳敬鏈上車指揮換防並與民眾對話。
15：56	群眾自行往警力集中處(車首)鑽，受制止時自行高喊「警察打人」、「成員遭拖走」。
15：56	群眾在未受強制力之情形下拍打車窗玻璃。
16：11	大觀群眾小女孩質疑員警將其架上車又不放人下車。
16：12	大觀群眾小女孩要求蒐證員警放其下車。否則要拿車窗擊破器敲擊員警頭部。
16：27	群眾提出上廁所需求。
16：36	群眾撞擊車首警力聚集處，警力以摟肩方式攔阻。
16：57	警備隊隊長陳敬鏈表示小女孩會帶到江翠派出所上廁所。
16：57	第1位阿姨上廁所。
17：17	女孩要求上廁所。
17：18	女孩下車，由阿姨及3名員警陪同至江翠派出所上廁所。

資料來源：本院依據107年10月30日警政署函復資料彙整。

3、新北市政府警察局海山分局公告之安全維護區劃定範圍管制時間及範圍

- (1) 管制時間：107年8月4日12時00分起至107年8月4日19時00分止，視狀況提早或解除管制。
- (2) 管制範圍：北起江寧路3段及松江街一線、東至文化路2段417巷(含江之翠)一線，南沿文化路2段(含新光銀行)一線，西迄吳鳳路50巷42弄(含農村公園)一線範圍以內之道路；前揭管

制範圍內之道路並視狀況做必要之彈性管制。
詳細範圍與距離如圖2：



圖2 新北市江翠國小安全維護區

圖片來源：國安局約詢回復資料

(3) 管制依據：警察職權行使法第6條、第7條、第8條、第27條、道路交通管理處罰條例第5條、特種勤務條例第12條及特種勤務條例施行細則第14條、第15條、第16條、第17條、第19條及第20條。

(三)再查上述陳抗事件皆涉及元首維安，故除依集會遊行法及警察職權行使法等相關規定處理集會遊行管制外，亦依特種勤務條例進行維安管制，依特種勤務條例第2條規定，特種勤務係指為維持該條例第5條¹¹安全維護對象之安全為目的，由主管機關國

¹¹特種勤務條例第5條（安全維護對象）：特種勤務安全維護之對象如下：

- 一、總統、副總統與其配偶及一親等直系血親。
- 二、卸任總統、副總統。
- 三、總統、副總統候選人及其配偶。
- 四、總統、副總統當選人與其配偶及一親等直系血親。

安局協調、督導、管制特種勤務相關編組機關（構）、單位（參照特種勤務條例第7條¹²），對特勤安全維護對象之預謀或意外之危害、滋擾等，所採取之安全維護作為；勤前整訓、實彈演習及勤後人員裝備之撤收等相關特種勤務作為，亦屬之。

（四）又當集會遊行事件涉及元首維安之特種勤務時，亦涉集會遊行法與特種勤務條例間之適用，據警政署及國安局就其適用關係之函復如下：

1、警政署函復內容如下¹³：

（1）集會遊行法及特種勤務條例均屬法律，兩者無特別、普通關係，發生適法競合時，應以安全維護對象之安全為前提與基礎，在安全最大容忍限度下滿足群眾集會遊行表達意見，確保人民集會遊行之權利。

（2）特種勤務條例第7條規定，各級警察機關納入

五、其他經總統核定之人員。

前項第一款及第四款所稱直系血親，除尊親屬外，應以家屬為限。

前項家屬有下列情形之一者，不予安全維護：

一、服役期間。

二、受司（軍）法機關羈押或判處有期徒刑以上之刑確定尚在執行中。

三、在中華民國自由地區以外之地區。但有危安顧慮時，得經國家安全局局長核定保護之。

第一項第三款對象安全維護期間，自候選人完成登記日起，至中選會當選公告日之翌日止。

各特種勤務任務編組機關（構）、單位，應依主管機關需求提供人員，編組協助安全維護工作。

¹²特種勤務條例第7條：主管機關統合指揮下列各機關（構）、單位，共同執行特種勤務：

一、總統府侍衛室。

二、行政院海岸巡防署。

三、內政部警政署及各級警察機關。

四、國防部憲兵指揮部。

五、法務部調查局。

主管機關為執行特種勤務，得協同前項各款所定機關（構）、單位，編成特種勤務任務編組，

該任務編組並得設下列各編組：

一、侍衛編組。

二、便衣編組。

三、武裝編組。

四、警察編組。

五、其他因特種勤務需要臨時組成之編組。

第一項以外之其他各級政府機關（構）、單位應依主管機關之需要，配合特種勤務之執行；其應配合之機關（構）、單位及配合事項之辦法，由主管機關定之。

¹³資料來源：警政署107年10月26日警署保字第1070155966號。（本院收文號：1070803676）

特勤編組，由國安局統合指揮各機關共同執行特種勤務，得設警察編組。集會遊行法第3條規定，主管機關為所在地之警察分局，跨越2個以上警察分局之轄區者，其主管機關為直轄市、縣（市）警察局。另各地方政府執行強制力作為者，尚有特別律定須經首長下令始得為之，如臺北市，特種勤務執行過程中發生緊急性或偶發性陳抗時，涉及指揮權責分屬問題，宜由特勤中心就安全維護事宜下達指令前，知會防處集會遊行之警察指揮官，由警察指揮官依權責採取配合作為，滿足警衛條件，以利任務遂行。

- 2、國安局函復內容如下¹⁴：特種勤務條例第1條：「為規範特種勤務之執行，以確保安全維護對象之安全，並保障人民權益，特制定本條例。」；集會遊行法第1條第1項：「為保障人民集會、遊行之自由，維持社會秩序，特制定本法。」可知兩者之立法目的、主管機關、屬性、要件及效果均不相同。如發生特種勤務條例所定相關情形，特勤人員或特勤編組人員得優先依特勤條例施行細則第20條，制止、排除現行或即將發生對安全維護對象生命、身體、自由或財產之危害行為或事實狀況，得將妨礙之人、車暫時驅離、禁止人民進入安全維護區內或採取其他即時強制之必要措施。若危害行為或事實狀況另涉刑事相關法令、社會秩序維護法或集會遊行法後續自自由業管主管機關依各相關法令辦理。

上述國安局函復，認集會遊行法與特種勤務條

¹⁴資料來源：國安局107年10月25日永能字第1070000005號。【註：密等：密（本件於117年10月23日解密）】

例，因立法目的、主管機關、屬性、要件及效果均不相同，而無法規適用之衝突，然不可否認本案臺北市政府警察局於107年8月2日大觀事件自救會至「國家住宅及都市更新中心」揭牌儀式會場陳情抗議案及新北市政府警察局海山分局於107年8月4日大觀事件自救會至新北市江翠國小陳抗事件案，元首維安對於民眾集會自由已生限制，種種限制亦恐與憲法保障民眾集會自由之基本精神有違，而國安局函復中指出：「特種勤務條例所定相關情形，特勤人員或特勤編組人員得優先依特勤條例施行細則第20條，制止、排除現行或即將發生對安全維護對象生命、身體、自由或財產之危害行為或事實狀況，得將妨礙之人、車暫時驅離、禁止人民進入安全維護區內或採取其他即時強制之必要措施。」上述函復，倘未衡酌現場狀況，即逕以元首維安作為凌駕並限制民眾集會自由之依據，實有待商榷。

(五)另本案臺北市政府警察局於107年8月2日大觀事件自救會至「國家住宅及都市更新中心」揭牌儀式會場陳情抗議案及新北市政府警察局海山分局於107年8月4日大觀事件自救會至新北市江翠國小陳抗事件案皆依特種勤務條例第12條規劃安全維護區，並將民眾移置該區，安全維護區之劃設依據、方式國安局說明如下¹⁵：

- 1、特種勤務條例第12條安全維護區劃設規定如下：
 - (1) 主管機關對安全維護對象之住居所、辦公處所、乘坐之交通工具、行徑路線及蒞臨場所等特種勤務地區，因應危害防止之必要，得劃出安全維護區及設置安全設施，特勤人員及特勤

¹⁵資料來源：國安局107年10月25日永能字第1070000005號。【註：密等：密(本件於117年10月23日解密)】

編組人員得對區內及欲進入區內之人員、物品、場所、交通、通訊及其他設備為必要之查驗、管制，其職權之行使準用警察職權行使法之規定。

- (2) 前項安全維護區查驗及管制時間、距離範圍、項目之劃定，應公平合理考量人民表現自由、人身自由、居住自由與維安目的間之均衡維護，以適當之方法為之，不得逾越維護維安對象人身安全必要限度。
- (3) 總統、副總統官邸及總統府周邊，為防範、制止或排除危害，主管機關得將特勤安全規範提供相關主管機關列建築審查項目，另為安全維護必要得徵用場地、設施。

2、國安局依法對安全維護對象之住居所、辦公處所、乘坐之交通工具、行徑路線及蒞臨場所等特種勤務地區，得劃出安全維護區，惟安全維護區事涉人民權利義務，原地境線之劃定應明確，俾利勤務執行，但應符法律保留原則及比例原則：

- (1) 一般性：住居所、辦公處所(不含寓所及總統府)先期劃定安全維護區，避免警察機關核定集會遊行申請案件，發生衝突或矛盾。
- (2) 特殊(緊急)狀況：臨時性或特殊緊急危害狀況，考量地形要點、要線及警察執勤區等狀況，針對乘坐之交通工具、行徑路線及蒞臨場所，機動劃定必要之安全維護區，俾利狀況處置。

(六)然查本案國安局除依特種勤務條例第12條之規定劃設安全維護區外，亦於安全維護區內劃設意見表達區，並將陳抗民眾限制於內，直至元首維安結束，對於意見表達區之劃設依據、範圍與限制民眾之時間，國安局說明如下：

- 1、特種勤務條例授權該局特勤中心，執行特種勤務時依現況劃定「安全維護區」，特勤人員及特勤編組人員得對區內及欲進入區內之人員、物品、場所、交通、通訊及其他設備為必要之查驗、管制，其職權之行使準用警察職權行使法之規定。……惟審酌週邊交通狀況，與會民眾多寡、有無大型遊覽車進出、有無預警情資，仍於「安全維護區」內適切地點預設「意見表達區」（公園、空地、停車場等不影響一般民眾之場域），以兼顧蒞臨場所活動順遂進行與民眾意見表達自由。另區內如屬偶發性集會、遊行等情，仍依集會遊行法、偶發性及緊急性遊行原則等規範辦理。
- 2、臺北市政府警察局於107年8月2日大觀事件自救會至「國家住宅及都市更新中心」揭牌儀式會場陳情抗議案及新北市政府警察局海山分局於107年8月4日大觀事件自救會至新北市江翠國小陳抗事件案所劃定之意見表達區與元首所在位置距離：
 - (1) 臺北市政府警察局「國家住宅及都市更新中心」蒞臨場所相關紀錄，陳抗民眾於13時13分由臺北市政府警察局引導至意見表達區，於14時43分後陸續離開，**停留於意見表達區時間約90分鐘**。「大觀事件自救會」等人於「國家住宅及都市更新中心」車道出入口聚集陳抗，意圖阻攔總統車隊表達訴求，已明顯影響特種勤務執行，有危害滋擾之虞；臺北市政府警察局於該團體表達訴求後，將渠等引導至「國家住宅及都市更新中心」後方草地**意見表達區**。**意見表達區距離會場約100公尺**。

(2) 新北市政府警察局海山分局於107年8月4日大觀事件自救會至新北市江翠國小陳抗事件案意見表達區範圍為農村公園入口空地，距江翠國小大門口約400公尺。

(七) 次查國安局劃定安全維護區時，均透過警政署發函公告，然觀臺北市警察局於107年8月2日大觀事件自救會至「國家住宅及都市更新中心」揭牌儀式會場陳情抗議案，將陳抗民眾限制於意見表達區之時間高達90分鐘，又新北市政府警察局海山分局於107年8月4日大觀事件自救會至新北市江翠國小陳抗事件，亦將意見表達區規劃距會場400公尺之距離，顯見國安局對於劃設之範圍與時間並無標準，然於無相關標準之情況下，倘未將意見表達區之限制時間與範圍公告周知，恐使陳抗民眾對於意見表達區之管制無預見之可能，實屬突襲，亦限制陳抗民眾之集會自由。人權理事會第31屆會議議程項目3增進和保護所有人權-公民權利、政治權利、經濟、社會和文化權利，包括發展權：和平集會和結社自由權利問題特別報告員及法外處決、即審即決或任意處決問題特別報告員關於適當管理集會問題的聯合報告中提到：「……不應賦予該機構過大的酌處權：該機構實施限制的標準應予以公布，且必須符合國際人權法律和標準。」更強調：「應以書面形式向組織者傳達擬執行限制的理由，並告知理由，包括限制的理由，以便組織者有機會提交材料並就擬執行的限制作出回應。應在法律規定時間內傳達擬執行的限制，以便在擬舉行的集會時間前留有足夠時間完成申訴或緊急臨時救濟。」雖不可否認元首維安之重要性，然民眾集會自由及元首維安間之衡平，除須符合比例原則等原理原則之

審查外，亦應符合國際人權法律和標準，方屬妥適。且意見表達區之劃設，亦無法律依據，若賦予主管機關極大之裁量權限，一旦裁量逾越，即有侵害民眾集會自由及行動自由之虞，實應賦予民眾有事先知悉之權利，對於權利可能受有之侵害有預見之可能，並提供民眾表達異議之機會。

(八)綜上，臺北市政府警察局於107年8月2日大觀事件自救會至「國家住宅及都市更新中心」揭牌儀式會場陳情抗議案及新北市政府警察局海山分局於107年8月4日大觀事件自救會至新北市江翠國小陳抗事件，皆與元首維安相關，故除依集會遊行法及警察職權行使法等相關規定處理集會遊行之管制外，亦依特種勤務條例第12條劃定安全維護區予以維安管控，更另設意見表達區，將集會民眾圈圍於該區表達意見，惟意見表達區之劃定，並未於集會遊行前公告予陳抗民眾知悉，且劃定位置、範圍及時間不一，除有限制陳抗民眾行動自由之疑慮外，亦難使陳抗民眾之訴求有效傳達至執政者知悉，妨礙民眾集會自由權利之行使，國安局與警政署倘欲劃定意見表達區，除應將意見表達區之地點、範圍及時間一併公告，以利陳抗民眾事先知悉不致突襲外，就該區之劃定範圍及限制時間亦需符比例，以避免過度限制人民基本權利，並提供表達異議之管道及審慎評估管制手段與民眾權利之衡平，以緩和元首維安與人民集會自由間執法之衝突。

三、集會遊行之目的，即為使陳抗民眾透過集會遊行與執政者進行溝通與對話，良好的集會互動與聯繫，可化解陳抗對立雙方之矛盾，減少執法成本，進而藉集會自由催化民主政治之實現。警察機關於陳抗活動進行中常需與陳抗民眾及政府進行雙向溝通，目前聯繫與

溝通之作業方式，係以警政署頒定之「民眾抗爭事件處理程序及聯繫作業要點」予以處理，然觀警政署之說明，陳抗民眾與政府間溝通聯繫現況效果不彰，政府機關甚少派員接見陳抗民眾，致其訴求難以傳達，更使同性質之陳抗事件發生頻繁，徒增警方執法之障礙與成本。因此，受陳抗機關允應考量陳抗活動之狀況，配合警察機關居中協調，適時指派適當層級人員接受陳情外，亦應與警政署共同強化陳抗溝通技巧，將處理模式建立於柔性溝通及誠信之上，妥善處理與面對陳抗民眾，以為對立雙方尋求共識之基礎。

- (一) 人民透過運用集會自由之基本權利，參與政治意見及意見形成之過程，為民主社會，不可或缺之橋樑，尤其在民意機關代議失靈、行政顛預怠惰、或法院受訴訟條件而無法進行司法救濟時，集會遊行可發揮填補現行政治制度不足的功能，成為弱勢族群自力救濟，引起社會重視支持之管道¹⁶，隨著我國集會遊行制度之變遷，警察處理群眾活動的主導價值不斷調整，50年代之前，值硬式威權時期，國安甚於一切，警察受制軍管，嚴密控制社會，不准人民走上街頭；60年代，邁入軟式威權，黨外開始有抗爭活動，但為穩定邁向民主，警察奉命採取「打不還手、罵不還口」策略；70年代中期以後，隨著戒嚴令的解除，臺灣步入民主發展期，警察處理群眾活動有了集會遊行法為法律依據，但既有的政策陰影未除，警察處理群眾活動走在進入法治的摸索階段；80年代，在累積了更多的民主與實務經驗後，警察以「保障合法、取締非法」作為處理集會遊行之基調；90年代，進入政黨輪替，在民眾望治

¹⁶ 洪文玲，集會遊行活動管制模式之研究，2013警察法政策學研討會論文集，第114-133頁。

心切之期盼下，警察機關宣示制裁暴力¹⁷；而今100年代之後，更多新型態之抗爭與訴求出現，例如：勞工團體抗爭、太陽花學運……等，近年人權意識之高漲，和平集會之任何限制更應符合國際人權標準與保障，而轉變之基礎實與社會大眾及執法機關如何行使集會自由及執法息息相關，更使集會遊行之溝通與協商益顯重要。

(二)集會遊行實為集體溝通之過程，而警察機關在這協商過程中，為居中協調之角色，促使陳抗民眾與受陳抗對象有彼此對話之機會。目前警政署遇陳抗團體規劃遞交陳情書之活動流程，該署要求轄管警察機關應依據「民眾抗爭事件處理程序及聯繫作業要點」規定，協調受陳抗機關指派適當層級人員接受陳情書，妥善規劃安全維護勤務，確保接見代表安全，至於受陳抗機關指派人員之層級，該署尊重該機關之規劃。相關協調作業之內容主要規定於該要點第7點至第11點，內容如下：

- 1、第7點：民眾抗爭事件涉及二以上權責機關時，應相互協調處理，並得成立聯合專案小組共同處理。
- 2、第8點：直轄市、縣（市）政府對緊急重大、長期懸而未決或處理權責有爭議之民眾抗爭事件，得報請中央目的事業主管機關協調解決。
- 3、第9點：民眾抗爭事件涉及二以上直轄市、縣（市）政府時，由事件發生地之要地方政府主動協調處理，並得成立聯合專案小組，或報請上級機關協助解決。
- 4、第10點：各權責機關處理民眾抗爭事件，如需其

¹⁷章光明，我國集會遊行制度之回顧與前瞻，中央警察大學學報，第47期，2010年2月，第27頁。

他行政機關職務協助者，應依行政程序法第19條及相關法令規定辦理。

5、第11點：民眾抗爭事件處理程序，其階段區分如下：

(1) 事前階段：應著重於建立處理聯繫機制、加強溝通說明等先期整備工作，程序如下：

〈1〉成立事件處理小組：結合相關單位共同編組，並實施狀況演練，遇有民眾抗爭活動發生或有發生之虞時，視事件發生狀況啟動運作。

〈2〉建立聯繫對口管道：平時應建立相關單位緊急聯絡人員名冊及電話等資料，相互交換資訊，建立良好互動關係，提升聯繫效率。

〈3〉蒐集反映預警情資：發掘民眾抗爭活動之預警資訊，研判分析如有發生之虞時，應及時通報因應。

〈4〉積極進行政策宣導：舉辦公聽會、說明會，邀請利害關係人及其他相關人士，進行雙向溝通，解除民眾疑慮，減少抗爭事件。

〈5〉了解問題主動溝通：對於抗爭訴求，應深入了解其問題癥結，並加強溝通協調。

(2) 現場階段：抗爭活動發生時，應立即啟動應變機制、確實分工，有效處理，避免抗爭擴大或造成流血事件，程序如下：

〈1〉成立指揮所：民眾抗爭發生時，權責機關主管或其指定人員，應視狀況立即召集相關單位人員成立指揮所，統一指揮處理抗爭事件。

〈2〉加強安全維護：各權責機關應先行加強戒備

防護，並視需要聯繫警察、消防機關派員到場警戒，維護現場執法人員、民眾及設施安全，防止爆發流血衝突。

〈3〉主動接見處理：指派適當層級人員出面接見抗爭、陳情民眾及相關人士，聽取抗爭事由，必要時指派專人調查處理。

〈4〉加強通報聯繫：循通報系統將現場狀況、處置措施等情形通報各相關機關。

〈5〉密切檢警聯繫：民眾抗爭活動有演變為暴力、妨害交通、自由等違法行為之虞時，各權責機關應協助蒐證，密切與檢警單位聯繫。

〈6〉嚴正取締非法：依據保障合法、取締非法、制裁暴力原則，蒐集相關事證，依法究辦。

(3) 事後階段：對於事件發生原因、經過及處理情形，視需要適時發布新聞，以公布真相，檢討事件成因及持續因應作為，程序如下：

〈1〉適時發布新聞：

《1》指定統一對外說明窗口，以避免因不同說法造成外界誤解。

《2》對於媒體不實報導，扭曲事實真相者，應即要求更正。

《3》對於媒體正面報導或輿情反映，應虛心納入檢討依據。

〈2〉適時召開檢討會議：

《1》邀集相關單位對事件處理過程、相關優缺點、實際成效等事項，逐一確實檢討策進相關作為。

《2》依據檢討策進作為修正狀況演練程序，避免重蹈覆轍，以增進處理效能。

(三) 然查105年至107年集會遊行受陳抗機關接見陳抗民

眾之實例：

- 1、105年7月11日，中華民國駕駛員工會向行政院陳情「白牌車違法載客」，接見代表為行政院交通環境資源處副處長吳政昌。
 - 2、105年7月31日，溪州部落自救會向總統府陳情「捍衛原住民權益」，接見代表為原住民委員會副主委汪明輝。
 - 3、106年3月29日，反年金改革陳抗活動，接見代表如下：
 - (1) 行政院：副秘書長宋餘俠。
 - (2) 立法院：秘書長林志嘉。
 - (3) 考試院：秘書長李繼玄。
 - (4) 監察院：監察委員仇桂美。
 - 4、106年6月13日，新北市遊覽車駕駛員工會向交通部陳情「不滿政府任由輿論抹黑遊覽車業」，接見代表為公路總局運輸管理中心副執行秘書梁郭國。
 - 5、106年7月23日，捍衛信仰守護香火大聯盟向總統府陳情「反對政府禁香封爐政策」，接見代表為總統府公共事務室彭專門委員。
 - 6、107年7月15日，老汽機貨車自救會向環境保護署陳情「老車無罪，反對強制淘汰」，接見代表為環保署副署長詹順貴。
- (四)查上述105年至107年集會遊行協商接見實例僅有6件，可知能促成協商之機會少之又少，另本院於107年9月27日約詢警政署，該署提及被陳抗機關回應陳抗民眾之聯繫狀況及被陳抗機關是否願意配合溝通時，警政署副署長邱豐光表示：「被陳抗機關配合度很低，其本來就應出來接受民眾陳情。」及警政署警監馮強生亦表示：「被陳抗者應積極去溝

通回應，降低陳抗力道。」溝通協商乃緩和陳抗民眾情緒之方式，雖警察機關定有相關要點協調聯繫，然若受陳抗機關不願配合接受陳情時，一切努力即屬枉然，亦無法平復陳情民眾情緒，更使相同訴求之陳抗事件一再發生，徒增執法成本，耗損警力。

(五)綜上，集會遊行之目的，即為使陳抗民眾透過集會遊行與執政者進行溝通與對話，良好的集會互動與聯繫，可化解陳抗對立雙方之矛盾，減少執法成本，進而藉集會自由催化民主政治之實現。警察機關於陳抗活動進行中常需與陳抗民眾及政府進行雙向溝通，目前聯繫與溝通之作業方式，係以警政署頒定之「民眾抗爭事件處理程序及聯繫作業要點」予以處理，然觀警政署之說明，陳抗民眾與政府間溝通聯繫現況效果不彰，政府機關甚少派員接見陳抗民眾，致其訴求難以傳達，更使同性質之陳抗事件發生頻繁，徒增警方執法之障礙與成本。因此，受陳抗機關允應考量陳抗活動之狀況，配合警察機關居中協調，適時指派適當層級人員接受陳情外，亦應與警政署共同強化陳抗溝通技巧，將處理模式建立於柔性溝通及誠信之上，妥善處理與面對陳抗民眾，以為對立雙方尋求共識之基礎。

四、人權理事會第20屆議程項目3增進和保護所有人權-公民權利、政治權利、經濟、社會和文化權利，包括發展權：和平集會和結社自由權利問題特別報告員麥納·吉埃之報告，提及：「國家必須確保行政人員和執法人員在和平集會自由方面接受適當培訓。」以保障民眾於陳抗活動中，仍獲執法人員以符合國際人權規範之標準予以管制。目前警察機關於集會遊行教育訓練之規劃上，常以制式執法技巧及管制方式內容為主

要，對於集會遊行執法與管制手段融合人權概念之課程，尚顯不足。另觀105年至107年亦有700多件之集會陳抗活動涉及特種勤務，惟國安局卻無相關課程之規劃，對於有關特種勤務涉及集會遊行之執法與人權訓練實顯缺乏，警政署與國安局允應正視集會自由之相關人權議題，強化執法人員之人權意識，共同建立良好與友善之集會環境。

(一)近年來，歐洲人權法院針對集會遊行形式的認可，已經逐漸放寬，就此而言，歐洲人權法院可以說是越來越明確地表達出集會遊行權利對於民主國家正常運作具有重要功能的立場，即將歐洲人權公約第10條及第11條¹⁸兩者之間的關係，建立更具實質意義的連結性。歐洲人權法院認為：當人民行使集會遊行自由的權利時，國家其實有義務保護集會遊行參與者免於他人干擾，而此一義務，則是包含消極意義與積極意義在內，消極義務指國家機關負有不干預合法集會的義務，而積極義務則是指以適當手段來促成人民集會遊行權利的具體實現¹⁹，這些義務之維護與實現，有賴主管機關執法技巧之改善及人權意識之強化，人權理事會第20屆議程項目3增進和保護所有人權-公民權利、政治權利、經濟、

¹⁸ (1) 第10條：一、人人有言論自由的權利。此項權利應包括保持主張的自由，以及在不受公共機關干預和不分國界的情況下，接受並傳播消息和思想的自由。本條不應阻止各國對廣播、電視、電影等企業規定許可證制度。二、上述自由的行使既然帶有責任和義務得受法律所規定的程式、條件、限制或懲罰的約束；並受在民主社會中為了國家安全、領土完整或公共安全的利益，為了防止混亂或犯罪，保護健康或道德，為了維護他人的名譽或權利，為了防止秘密收到的情報的洩漏，或者為了維護司法官的權威與公正性所需要的約束，

(2) 第11條：一、人人有和平集會和結社自由的權利，包括為保護本身的利益而組織和參加工會的權利。二、除了法律所規定的限制，以及在民主社會中為了國家安全或公共安全的利益，為了防止混亂或犯罪，為了保護健康或道德或保護他人的權利與自由所必需的限制以外，不得對上述權利的行使加以任何限制。本條並不阻止國家武裝部隊、警察或行政機關的成員對上述權利的行使施加合法的照制。

¹⁹ 摘錄自劉靜怡，《歐洲人權法院近年主要集會遊行相關判決評析》，台灣法學雜誌，第204期，2012.7.15，第61頁。

社會和文化權利，包括發展權：和平集會和結社自由權利問題特別報告員麥納·吉埃的報告表示：「應建設和加強行政人員和執法人員的人權能力：國家必須確保行政人員和執法人員在和平集會自由方面接受適當培訓」。集會遊行法第3條即規定：「本法所稱主管機關，係指集會、遊行所在地之警察分局。集會、遊行所在地跨越2個以上警察分局之轄區者，其主管機關為直轄市、縣(市)警察局」，因此警察機關對於集會遊行執法與人權能力之強化，責無旁貸。又當特種勤務涉及集會遊行時，國安局對於特種勤務之管制亦影響民眾集會自由權利之行使，亦認其亦屬人權報告所提之執法人員，對於人權能力之培訓亦應有所規劃。

(二)查警政署對於民眾集會自由之人權強化部分，規劃下列課程：

- 1、該署編製「警察實務－『人權兩公約』簡介」及「警察落實人權保障的作為及內政人權大步走－警政篇」等2份人權教材，供各級警察同仁研讀、訓練之用。
- 2、警政署為增進現職員警知能，107年將「『人權兩公約』簡介與警察落實人權保障的作為」課程納入常年訓練學科講習「必訓」科目，並將上開課程教材上傳登載於「警政知識聯網」，俾利各級警察同仁下載研習、熟讀，充實員警實務知能及人權法治觀念，提升勤、業務執行能力。

(三)次查本案調查5件案例所涉及之高雄市政府警察局、花蓮縣警察局、臺北市警察局及新北市政府警察局對於集會遊行之教育訓練所規劃之課程如下：

- 1、高雄市政府警察局有關集會遊行教育訓練課程

名稱、時數、講師及教授內容如下表3：

表3 高雄市政府警察局105年、106年及107年(1-5月)舉辦處理陳抗事件教育訓練課程表

年度	課程名稱	時數	講師	教授內容
105	聚眾活動處理演練	2小時	副局長 阮清陽	105年機動保安警力演練
	集會遊行法令專題報告	1小時	股長陳奕良	集會遊行法修正草案總說明
	聚眾活動處理	1小時	股長陳奕良	集會遊行陳抗活動
	集會遊行舉牌原則與注意事項專題報告	1小時	科長黃光曜	非法集會遊行陳情抗議舉牌原則與注意事項
	處理集會、遊行、陳抗事件專題報告	1小時	科長黃光曜	處理集會、遊行、陳抗事件精進作為
106	0108專案專題報告	1小時	科長黃光曜	以「0108」專案為例經驗分享
	聚眾活動處理	2小時	股長陳奕良	集會遊行陳抗活動
	群眾活動專題報告	1小時	股長陳奕良	處理群眾活動檢討與策進
	聚眾活動處理演練	2小時	副局長 鄭明忠	106年機動保安警力演練
107	聚眾活動處理	2小時	專員潘重榮	集會遊行陳抗活動
	聚眾活動處理演練	2小時	副局長 鄭明忠	107年機動保安警力演練

資料來源：本院依據107年6月5日高雄市政府警察局函復資料彙整。

2、花蓮縣警察局有關集會遊行教育訓練課程名

稱、時數、講師及教授內容如下表4：

表4 花蓮縣警察局105年、106年及107年(1-5月)舉辦處理陳抗事件教育訓練課程表

年度	課程名稱	時數	講師	教授內容
105	105年上半年 法令測驗	1小時		集會遊行法
	105年特種勤 務任務訓練講 習	4小時	特勤中 心授課 教官	1. 大型活動 勤務規劃 與部署 2. 危害滋 (驚)擾狀 況防處
	105年機動保 安警力整備檢 測	24小 時	該局教 官保一 總隊教 官	1. 分隊隊 形：基本及 運用隊形 2. 狀況推演 及阻材架 設
	105年1月份至 12月份常年訓 練	每次4 小時	該局教 官	徒手帶離及 逮捕術
106	106年上半年 法令測驗	1小時		集會遊行法
	106年下半年 法令測驗	1小時		集會遊行法
	106年特種勤 務任務訓練講 習	4小時	特勤中 心授課 教官	1. 近期陳抗 活動防處 作為 2. 特種勤務 相關議題
	106年下半年 常年訓練學科 講習	1小時	特勤中 心督連 官魏征 瑞	近期陳抗活 動防處作為
	106年機動保	24小	該局教	1. 分隊隊

年度	課程名稱	時數	講師	教授內容
	安警力整備檢測	時	官保一 總隊教 官	形：基本及 運用隊形 2. 狀況推演 及阻材架 設
	106年1月份至 12月份常年訓 練	每次4 小時	該局教 官	徒手帶離及 逮捕術
107	107年機動保 安警力整備檢 測	28 小 時	該局教 官保四 總隊教 官	狀況演練及 阻材架設
	107年1月份至 12月份常年訓 練	每次4 小時	該局教 官	徒手帶離及 逮捕術

資料來源：本院依據107年5月29日花蓮縣警察局函復資料彙整。

3、臺北市政府警察局有關集會遊行教育訓練課程名稱、時數、講師及教授內容之函復

- (1) 該局每年均針對第一線處理集會遊行勤務之幹部，含相關任務編組主管、業務承辦人、派出所正副所長等，實施「執行聚眾防處勤務要領」講習，強化執勤觀念及作法，並熟稔集會遊行法等相關法令及人權保障要求，講授課程為4小時。
- (2) 另分局幹部於受訓後，應藉基層佐警講習及各式集會場合，指(督)導所屬基層同仁知悉，必求上令下達，貫徹人權保障要求。上揭課程均含兩公約保障人權相關規定，並要求所屬同仁於執勤時，應注意比例原則與人權保障。
- (3) 另該局經市政府指導，與台灣人權促進會合作，於107年8月10日由聯合國集會遊行權前特

別報告員Maina Kiai人權律師分享國際處理集會遊行經驗。

4、新北市政府警察局有關集會遊行教育訓練課程名稱、時數、講師及教授內容之函復：該局結合同年度常年訓練，面對陳抗案件應處、執法進行教育訓練，平均每人每月2小時受訓，並於每人每半年4小時檢測；另規劃每人每年4小時含兩公約保障人權之人權教育，列入公務人員終身學習時數必修課程。

(四)然查上述警政署、高雄市政府警察局、花蓮縣警察局及新北市政府警察局對於集會自由之課程較著重法令與執法技巧之規劃，雖警政署亦有另行規劃人權相關課程，然對於基層員警之人權訓練無法與集會遊行執法技巧與管制方式產生連結。另臺北市警察局經臺北市政府指導，與台灣人權促進會合作，於107年8月10日由聯合國集會遊行權前特別報告員Maina Kiai人權律師分享國際處理集會遊行經驗，此種經驗分享實屬重要，警政署似可作為借鏡，舉辦相關座談，將集會自由與人權概念予以結合，規劃相關課程，以強化人員之人權意識。

(五)另查國安局特種勤務指揮中心105至107年執行蒞臨場所勤務陳抗數據統計，北部地區共達319件、中部共達178件、南部達191件及東部12件，詳細數據如下表²⁰：

表5 國安局特種勤務指揮中心105-107年執行蒞臨場所勤務陳抗(情)數據統計

地區	縣市	件數	小計	合計
----	----	----	----	----

²⁰資料來源：國安局107年10月25日永能字第10770000005號。【註：密等：密(本件於117年10月23日解密)】

		105	106	107		
北部 (含連江縣)	臺北市	26	114	88	228	319
	新北市	0	4	11	15	
	基隆市	0	8	1	9	
	宜蘭縣	0	4	8	12	
	桃園市	0	12	18	30	
	新竹市	0	4	0	4	
	新竹縣	0	5	16	21	
	連江縣	0	0	0	0	
中部	臺中市	4	26	29	59	178
	苗栗縣	3	0	10	13	
	南投縣	0	0	20	20	
	彰化縣	0	8	16	24	
	雲林縣	7	2	7	16	
	嘉義市	0	0	17	17	
	嘉義縣	7	4	18	29	
南部 (含金門、澎湖)	臺南市	8	18	49	75	191
	高雄市	0	46	35	81	
	屏東縣	1	12	6	19	
	金門縣	7	0	4	11	
	澎湖縣	0	1	4	5	
東部	花蓮縣	0	0	11	11	12
	臺東縣	0	1	0	1	

資料來源：本院依據國安局約詢回復資料彙整。

(六)國安局特種勤務指揮中心105至107年陳抗教育訓練相關課程，計有駐地訓練、新進人員訓練、基地訓練等課程及國慶慶典加強任務訓練其課程時數、講師及教授內容如下表6所示：

表6 國安局特種勤務指揮中心105至107年陳抗教育訓練相關課程一覽表

年度	課程名稱	時數	講師	教授內容
105	駐地訓練-案例教育	12小時	各編組單位教	群眾事件疏處

年度	課程名稱	時數	講師	教授內容
			官	
	新進人員訓練 1. 案例教育 2. 勤務見習	4小時 2週		蒞臨場所警衛 應處作為 蒞臨場所警衛 應處實況
	國慶慶典加強 任務訓練	9/23 至 10/7	各編組 單位教 官	依各編組單位 任務特性，規 劃授課內容， 實施兵棋推 演、實兵演練 等項目，強化 陳抗狀況應處 作為
106	基地訓練-兵 棋推演	112 小 時（共 14 梯 次，每 梯 8 小 時）	潘宏成 組長 孫玳組 長 陳武松 上校 熊道龍 上校	1. 上下車點陳 抗群眾應處作 為。 2. 上下車點陳 抗車隊應處作 為。 3. 徒步隨扈應 變作為。 4. 線上警衛應 變作為。 5. 蒞臨場所警 衛應變作為。 6. 會場內（內 衛區）陳抗群 眾暨滋驚擾及 陳抗應處作 為。 7. 會場外（中 衛區）陳抗群 眾暨滋驚擾及 陳抗應處作 為。
	駐地訓練-案	12小時	各編組	群眾事件疏處

年度	課程名稱	時數	講師	教授內容
	例教育		單位教官	
	新進人員訓練 1. 案例教育 2. 勤務見習	4小時2週	陳輝明 副組長 見習單位幹部	蒞臨場所警衛應處作為 蒞臨場所警衛應處實況
	國慶慶典加強任務訓練	9/25至10/6	各編組單位教官	依各編組單位任務特性，規劃授課內容，實施兵棋推演、實兵演練等項目，強化陳抗狀況應處作為
107	基地訓練-兵棋推演	160小時（共10梯次，每梯16小時）	陳輝明 副組長 林鶴欽 副組長 魏治和 副組長 許志良 上校 熊道龍 上校 陳清文 中校 莊勝顯 中校	1. 上下車點陳抗群眾應處作為。 2. 上下車點陳抗車隊應處作為。 3. 徒步隨扈應變作為。 4. 線上警衛應變作為。 5. 蒞臨場所警衛應變作為。 6. 會場內（內衛區）陳抗群眾暨滋驚擾及陳抗應處作為。 7. 會場外（中衛區）陳抗群眾暨滋驚擾及陳抗應處作為。

年度	課程名稱	時數	講師	教授內容
	駐地訓練-案例教育	12小時	各編組 單位教 官	群眾事件疏處
	新進人員訓練 1. 案例教育 2. 勤務見習	4小時2 週	陳輝明 副組長 見習單 位幹部	蒞臨場所警衛 應處作為 蒞臨場所警衛 應處實況
	國慶慶典加強 任務訓練	9/25至 10/8	各編組 單位教 官	依各編組單位 任務特性，規 劃授課內容， 實施兵棋推 演、實兵演練 等項目，強化 陳抗狀況應處 作為

資料來源：本院依據107年10月25日國安局函復資料彙整。

- (七)查國安局特種勤務指揮中心105至107年執行蒞臨場所勤務陳抗數據統計，北部地區共達319件、中部共達178件、南部達191件及東部12件，總計共達700件，顯見國安局執行特種勤務時，涉及民眾陳抗之情形實非少見，然觀特種勤務指揮中心105至107年陳抗教育訓練相關課程規劃：駐地訓練、新進人員訓練、基地訓練及國慶慶典加強任務訓練，其中皆未見其就民眾陳抗事件之處理、法令訓練予以規劃外，對於集會遊行涉及人權相關議題之內容更付之闕如，顯見國安局就其人員於集會自由及人權能力之強化，尚無警覺，實應詳予規劃相關課程。
- (八)再查人權理事會第20屆議程項目3增進和保護所有人權-公民權利、政治權利、經濟、社會和文化權利，包括發展權：和平集會和結社自由權利問題特別報告員麥納·吉埃的報告中，亦提及部分國家在

強化執法人員人權能力之教育訓練安排，可作為各國借鏡之處，我國主管機關，未來於安排相關課程時，亦可就該建議，規劃相關訓練課程。內容摘述如下：

- 1、在實行批准制度的國家，負責發放許可的行政人員應定期接受監督，以便確保他們不會任意拒絕舉行公共集會的請求。在這方面，斯洛維尼亞還為負責執行和平集會法的行政人員組織了一個執法問題講習班。
- 2、對調查問卷做出答復的大部分國家均對執法人員尤其是警察學院和其他部門的執法人員開展了國際人權法方面的能力建設培訓，有些國家還開展了國際人道主義法方面的能力建設培訓(例如科特迪瓦、克羅地亞、古巴、愛沙尼亞、洪都拉斯、德國、瓜地馬拉、伊拉克、墨西哥、摩洛哥、秘魯、塞內加爾、西班牙、瑞士、英國和烏拉圭)。
- 3、布吉納法索司法和增進人權部為安全部隊和非政府組織舉辦了“公共示威和人權：加強不同行為者之間合作的策略”研討會。斯洛維尼亞開展各項舉措，培訓執法人員在維持公共秩序時如何使用非致命性限制工具(如警棍、催淚瓦斯和水槍)。英國幾個郡的警署任命了一位獨立人權律師，就與爭議性抗議活動有關的大規模維持治安行動的合法性和人權影響提供諮詢意見。
- 4、特別報告員認為，最佳做法還包括，編寫的培訓資料考慮到防止對婦女、未成年人、殘疾人、土著人、少數群體和其他邊緣群體的成員的歧視待遇和措施(例如墨西哥、塞爾維亞、斯洛維尼亞和西班牙)。

(九)綜上，人權理事會第20屆議程項目3增進和保護所有人權-公民權利、政治權利、經濟、社會和文化權利，包括發展權：和平集會和結社自由權利問題特別報告員麥納·吉埃之報告，提及：「國家必須確保行政人員和執法人員在和平集會自由方面接受適當培訓。」以保障民眾於陳抗活動中，仍獲執法人員以符合國際人權規範之標準予以管制。目前警察機關於集會遊行教育訓練之規劃上，常以制式執法技巧及管制方式內容為主要，對於集會遊行執法與管制手段融合人權概念之課程，尚顯不足。另觀105年至107年亦有700多件之集會陳抗活動涉及特種勤務，惟國安局卻無相關課程之規劃，對於有關特種勤務涉及集會遊行之執法與人權訓練實顯缺乏，警政署與國安局允應正視集會自由之相關人權議題，強化執法人員之人權意識，共同建立良好與友善之集會環境。

五、集會遊行法以保障人民集會、遊行之自由而制定，惟仍兼具公眾秩序之維持，然該法部分之管制措施，例如：第11條第1款規定對「主張共產主義或分裂國土」之言論，使主管機關於許可集會、遊行以前，得就人民政治上之言論而為審查，經司法院釋字第445號解釋宣告違憲後失其效力，又同法第9條第1項但書與第12條第2項關於緊急性集會、遊行之申請許可規定亦經司法院釋字第718號解釋宣告違憲。然集會遊行法部分條文雖經上述兩號解釋宣告違憲後，卻仍未有明顯之修法進程，致使警政署僅以發布行政命令作為執法依據，而欠缺執法上之正當性。集會遊行法實為人民行使集會自由之保障基礎，該法之修正，將深深影響當前政府對於集會遊行管制之方向，亦與培養國人之法治觀念與人權意識息息相關，重要性不言可喻。

警政署允應重視集會遊行法之修正，將民主法治與保障人權之內涵納入其中，使其成為執行憲法基本權利之根本，以促我國集會自由權利之保障與國際接軌。

(一)不當限制人民之集會自由，實為我國民主制度發展之妨礙，集會遊行法於77年1月20日制定後，其間歷經2次修正，更兩度成為司法院違憲審查之標的，並分別作出司法院釋字第445號解釋及釋字第718號解釋，上述2號解釋對於集會遊行法違憲之部分內容予以說明，分述如下：

1、司法院釋字第445號解釋文，內容摘要如下：

(1) 集會遊行法第11條第1款規定違反同法第4條規定者，為不予許可之要件，乃對「主張共產主義或分裂國土」之言論，使主管機關於許可集會、遊行以前，得就人民政治上之言論而為審查，與憲法保障表現自由之意旨有違；同條第2款規定：「有事實足認為有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞者」，第3款規定：「有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞之虞者」，有欠具體明確，對於在舉行集會、遊行以前，尚無明顯而立即危險之事實狀態，僅憑將來有發生之可能，即由主管機關以此作為集會、遊行准否之依據部分，與憲法保障集會自由之意旨不符，均應自本解釋公布之日起失其效力。

(2) 惟集會遊行法第9條第1項但書規定：「因天然災變或其他不可預見之重大事故而有正當理由者，得於2日前提出申請。」對此偶發性集會、遊行，不及於2日前申請者不予許可，與憲法保障人民集會自由之意旨有違，亟待檢討改進。

2、司法院釋字第718號解釋【緊急性及偶發性集會

遊行許可案】理由書，摘要如下：

- (1) 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（集會遊行法第1條參照），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。在此範圍內，立法者有形成自由，得採行事前許可或報備程序，使主管機關能取得執法必要資訊，並妥為因應。此所以集會遊行法第8條第1項規定，室外之集會、遊行，原則上應向主管機關申請許可，為本院釋字第445號解釋所肯認。惟就事起倉卒非即刻舉行無法達到目的之緊急性集會、遊行，實難期待俟取得許可後舉行。
- (2) 就群眾因特殊原因未經召集自發聚集，事實上無所謂發起人或負責人之偶發性集會、遊行，自無法事先申請許可或報備。雖同法第9條第1項但書規定：「但因不可預見之重大緊急事故，且非即刻舉行，無法達到目的者，不受6日前申請之限制。」同法第12條第2項又規定：「依第9條第1項但書之規定提出申請者，主管機關應於收受申請書之時起24小時內，以書面通知負責人。」針對緊急性集會、遊行，固已放寬申請

許可期間，但仍須事先申請並等待主管機關至長24小時之決定許可與否期間；另就偶發性集會、遊行，亦仍須事先申請許可，均係以法律課予人民事實上難以遵守之義務，致人民不克申請而舉行集會、遊行時，立即附隨得由主管機關強制制止、命令解散之法律效果（集會遊行法第25條第1款規定參照），與司法院釋字第445號解釋：「憲法第14條規定保障人民之集會自由，並未排除偶發性集會、遊行」，「許可制於偶發性集會、遊行殊無適用之餘地」之意旨有違。至為維持社會秩序之目的，立法機關並非不能視事件性質，以法律明確規範緊急性及偶發性集會、遊行，改採許可制以外相同能達成目的之其他侵害較小手段，故集會遊行法第8條第1項未排除緊急性及偶發性集會、遊行部分；同法第9條第1項但書與第12條第2項關於緊急性集會、遊行之申請許可規定，已屬對人民集會自由之不必要限制，與憲法第23條規定之比例原則有所牴觸，不符憲法第14條保障集會自由之意旨。

(二)查警政署亦據上述解釋進行集會遊行法草案之研修，歷程綜整如下²¹：

- 1、政府為保障人民集會、遊行之自由及維持社會秩序，於77年1月20日制定公布集會遊行法，歷經81年7月27日及91年6月26日2次修正，施行迄今，對人民集會自由基本權利及社會公益之維護，深具實益。鑒於國內民主化趨於成熟，人權理念日益彰顯，警政署依據「公民與政治權利國

²¹資料來源：警政署107年10月26日警署保字第1070155966號。（本院收文號：1070803676）

際公約」及其施行法之意旨，於97年起研修集會遊行法修正草案層報行政院審查，行政院院會於97年12月4日通過「集會遊行法修正草案」，將許可制改成事前報備制，限縮警察命令解散權，並刪除刑罰規定，回歸普通刑法，同年12月5日函送立法院審議。嗣因立法院審議過程各政黨無法取得共識，未能於該院第7屆立法委員任期內完成審議。

- 2、101年4月我國提交「公民與政治權利國際公約」執行情形初次報告，報告內容指出集會遊行法第29條規定集會、遊行經該管主管機關命令解散而不解散，仍繼續舉行經制止而不遵從者，首謀者處2年以下有期徒刑，其理由僅因集會遊行違反警察之命令解散及經制止而不遵從作為處罰要件，應檢討改進以符合「公民與政治權利國際公約」保障和平集會之權利；復集會遊行法修正草案於立法院第7屆立法委員任期未能完成修法，警政署遵循國家人權報告審查結果，並依「議案屆期不連續」原則，重新研修集會遊行法修正草案，於101年5月28日再層報立法院審議，修正內容包括：(1) 將許可制修正為報備制；(2) 限縮警察命令解散權，並應符合比例原則；(3) 刪除刑罰規定，回歸普通刑法；(4) 放寬報備時限；(5) 限制行使命令解散；(6) 刪除連續處罰規定；(7) 行政罰鍰，降低上限，刪除下限，相關修正內容均以符合「公民與政治權利國際公約」之精神。
- 3、復據103年3月21日司法院釋字第718號解釋，解釋爭點以現行法第8條第1項規定，室外集會、遊行應向主管機關申請許可，未排除緊急性及偶發

性集會、遊行部分，及第9條第1項但書與第12條第2項關於緊急性集會、遊行之申請許可規定，已屬對人民集會自由之不必要限制，認違反憲法第23條比例原則，不符憲法第14條保障集會自由之意旨，均應自104年1月1日起失其效力，警政署依據該號解釋意旨，再擬具「集會遊行法部分條文再修正草案」於103年8月18日層報立法院併案審議，並於同年12月29日以部令訂頒「偶發性及緊急性集會遊行處理原則」，作為認定與處理準據。

4、為因應立法院第9屆立法委員新會期之開始，警政署依「議案屆期不連續」原則，合併研修「集會遊行法修正草案」及「集會遊行法部分條文再修正草案」等版本，重新層報行政院審議，行政院於105年2月1日以院臺法字第1050153308號函請立法院審議。續警政署配合立法院之修法進度，「集遊法修正草案」業經立法院第9屆第1會期內政委員會於105年3月17日、4月25日及5月9、11、12日之第4、10、14次全體委員會議審查完竣，同年7月1日及11月4日進行政黨協商工作，名稱修正為「集會遊行保障法」，修正重點摘述如下：

- (1) 廢除許可制，改採自願報備制。
- (2) 刪除「命令解散」，修正為「強制排除」，並規範相關限制要件。
- (3) 刪除刑罰、行政罰規定，回歸適用相關法律。
- (4) 內政部已於107年8月4日以台內法字第10721012702號函陳報行政院協請立法院將集會遊行法修正法案列為優先審查。

(三)次查警察機關處理集會遊行時，所涉法規與行政函

釋，如下表7所示：

表7 警察機關處理陳抗事件之作業規範

編號	名稱	性質
1	集會遊行法(尚未完成修正)	法律
2	警察職權行使法	法律
3	行政執行法	法律
4	警察機關辦理人民申請集會遊行作業規定	行政規則
5	偶發性及緊急性集會遊行認定處理原則	行政規則
6	民眾抗爭事件處理程序及聯繫作業要點	行政規則
7	花蓮縣警察局處理大型聚眾活動標準作業程序 105.09.30花警保字第1050049674號	行政函示
8	花蓮縣警察局執行大型集會遊行、聚眾陳抗安全維護 專案工作聯合指揮所作業規定 105.09.30花警保字第1050049674號	行政函示
9	警察機關辦理聚眾活動處理系統作業規定 099.01.18警署保字第0990038255號	行政函示
10	各警察機關處理聚眾活動時，應督促執勤員警提高執勤警覺與敏感度 099.04.13警署保字第0990072167號	行政函示
11	各單位運用支援機動保安警力執行聚眾活動防處勤務時，請妥適規劃警力	行政函示

編號	名稱	性質
	待命休息處所及警備車停放位置 099.06.07警署保字第0990091265號	
12	有關各警察機關轄內聚眾活動狀況， 應即時循全國治安管制系統陳報案 100.08.10警署勤字第1000150394號	行政函示
13	有關各警察機關循全國治安管制系統 陳報轄內聚眾活動狀況報告 100.09.16警署勤字第1000164215號	行政函示
14	重申各警察機關循全國治安管制系統 陳報轄內聚眾活動狀況報告，應確依 規定格式辦理 100.10.31警署勤字第1000182009號	行政函示
15	內政部警政署100年製作電化教材配 發表（保護違規靜坐群眾離開訓練教 範） 101.01.19警署教字第1010040174號 函	行政函示
16	苗栗縣警察局執行華隆產業工會勞資 糾紛陳抗案案例教育 101.09.07警署保字第1010130295號	行政函示
17	邇來發生聚眾陳抗事件，相關警察機 關未能嚴守勤務報告紀律，致延誤處 置與回應時機，特再重申，請各警察 機關嚴格督促所屬，於類似案件發生 期間，應循三線系統主動與本署相關 人員保持密切聯繫與報告 101.10.23警署保字第1010147918號	行政函示
18	處理非法聚眾陳抗活動案例教材 101.10.26警署保字第1010149442號	行政函示
19	臺東縣警察局執行所轄美麗灣渡假村 環評審查會遭陳抗案 案例教育 101.12.24警署保字第1010172608號	行政函示

編號	名稱	性質
20	處理聚眾陳抗活動接受陳情人士安維工作疏失致遭攻擊 案例教材 102.03.25警署保字第10200713792號	行政函示
21	執行聚眾活動案例教材剪報 102.05.09花警保民字第1020021826號	行政函示
22	警察機關執行聚眾防處勤務時，請規劃充裕之蒐證編組，對於特殊活動狀況應完整而有效蒐證，並於事後即時公布爭議情況之關鍵畫面，還原事實真相，以維護警察執法形象 102.08.19警署保字第1020132967號	行政函示
23	重申各警察機關執行聚眾防處勤務蒐證要領如說明 102.09.03警署刑偵字第1020004733號	行政函示
24	警察機關處理聚眾活動重點提示事項 103.05.12警署保字第1030092854號	行政函示
25	有關近期選舉活動期間相關造勢、陳抗活動蒐證影像資料，請依說明事項辦理 103.12.04警署刑偵字第1030006679號	行政函示
26	有關近期警察機關處理陳抗活動蒐證影像資料檢視情形及優缺事項如說明 104.02.13警署刑偵字第1040000928號	行政函示
27	鑑於員警執行聚眾活動勤務中使用警棍過當遭判賠案例，請確依說明加強教育員警正確使用警械 104.08.31警署保字第1040141495號 函	行政函示

編號	名稱	性質
28	鑑於員警執行聚眾活動勤務，相關蒐證未獲法院認同案例，請確依說明加強教育員警教育 104.09.22警署保字第1040151422號函	行政函示
29	近年選舉候選人遭近身陳抗或維安事件案例影片 104.12.23花警督字第1040061442號	行政函示
30	有關強化檢警於「聚眾活動」及「因應恐怖攻擊」等方面之聯繫及偵查事宜 105.01.07警署刑司字第1040008667號	行政函示
31	各警察機關執行聚眾防處使用警械原則 105.01.29警署保字第1050052863號	行政函示
32	各警察機關執行聚眾防處活動強制驅離原則 105.01.29警署保字第1050052863號	行政函示
33	各警察機關處理群眾闖入公署案件原則 105.01.29警署保字第1050052863號	行政函示
34	為保障工會依法罷工及設置糾察線之權利，並兼顧社會安全及公共利益，請依說明辦理 105.07.29警署保字第1050119653號	行政函示
35	針對機關週邊舉辦之大型聚眾陳情及集會遊行活動，請各政風機構加強機關安全維護措施 105.09.02府政行字第1050000655號	行政函示
36	法務部釋示集會遊行法規範之集會遊行禁制區得否排除勞資爭議處理法第54條第1項之合法罷工舉行適用疑義案	行政函示

編號	名稱	性質
	105.09.07內授警字第1050872333號	
37	「陳抗活動民眾丟擲雞蛋應處執勤依據」研析意見 106.01.17警署保字第1060048337號	行政函示
38	執行防處聚眾活動相關注意事項 106.02.14警署保字第1060058170號 函	行政函示
39	警察機關防處聚眾活動阻材架設作業程序 106.05.25警署保字第1060096888號	行政函示
40	為提升防處聚眾活動效能，強化作為如說明 106.06.07警署保字第1060102257號	行政函示
41	「集會遊行常見違法行為態樣及員警執法依據研析」、「處理聚眾陳抗疑違反刑法、集會遊行法或社會秩序維護法案件法院裁定整理」 106.08.08警署刑偵字第1060004821號	行政函示
42	重申各警察機關遇有聚眾活動，應依「警察機關執行預防性蒐證作業行動方案」訂定蒐證專案執行計畫並成立蒐證指揮管制中心 106.09.15警署刑偵字第1060005340號	行政函示
43	重申防處聚眾活動精進作為 106.09.27警署保字第1060145692號 函	行政函示
44	重申警察機關防處罷工活動之執法要領 106.11.30警署保字第10601698701號 函	行政函示

編號	名稱	性質
45	警察機關防處罷工事件，請依說明辦理 107.01.15 警署保字第 1070040437 號函	行政函示
46	有關防處聚眾活動阻材架設精進作為 107.01.25 警署保字第 1070051742 號函	行政函示
47	警察機關防處罷工事件，請依說明辦理 107.02.09 警署保字第 1070055957 號函	行政函示

資料來源：本院依據107年5月29日花蓮縣警察局函復資料彙整。

(四)再查警察機關處理集會遊行事件時，主要之執法依據為集會遊行法並輔以警察職權行使法及行政執行法，惟因司法院釋字第718號解釋宣布第8條第1項規定，室外集會、遊行應向主管機關申請許可，未排除緊急性及偶發性集會、遊行部分，及第9條第1項但書與第12條第2項關於緊急性集會、遊行之申請許可規定，已屬對人民集會自由之不必要限制，認違反憲法第23條比例原則，不符憲法第14條保障集會自由之意旨，均應自104年1月1日起失其效力，警政署並據此研修該法之草案。惟因集會遊行法屢因立法院審議過程各政黨無法取得共識及屆期不連續之故，致修法過程遲無進展，形成母法未通過前，警政署僅能透過行政規則及行政函釋，如：偶發性及緊急性集會遊行認定處理原則……等，補充法律規範之不足之窘境，集會遊行法遲未修正，恐成執法之障礙，亦無法維護憲法保障人民集會自由之基本精神，實非妥適。

(五)再查人權理事會第31屆會議議程項目3增進和保護所有人權-公民權利、政治權利、經濟、社會和文化權利，包括發展權；和平集會和結社自由權利問題特別報告員及法外處決、即審即決或任意處決問題特別報告員關於適當管理集會問題的聯合報告亦表示：「各國應確保所有與集會管理相關的各項法律起草得清楚明確，相互一致並符合國際標準。如果存在含糊不清的情況，應以有利於希望行使和平集會自由權者的方式解讀相關條款。」更重申：「規範有關集會的國家行為的法律應擬定得清楚明確，並納入合法性、必要性和相稱性標準。法律應明確規定負有接收和答復通知權責的機構，且該機構應免受任何不當干涉。」又司法院前大法官李震山教授亦於【集會遊行法之回顧與前瞻】學術研討會提到：「與其呼應『廢止集會遊行法』，不如致力於使其成為『保障』而非『限制』集會自由，名副其實的『憲法執行法』。」上述報告及李震山教授之說明，可知集會遊行法修正之重要性，除須明確以法律規範相關權益與管制方式外，更應納入比例原則，以檢視執法之正當性。並藉由集會遊行法之修正以間接培養國人之法治觀念與人權意識，促進我國民主之發展。

(六)綜上，集會遊行法以保障人民集會、遊行之自由而制定，惟仍兼具公眾秩序之維持，然該法部分之管制措施，例如：第11條第1款規定對「主張共產主義或分裂國土」之言論，使主管機關於許可集會、遊行以前，得就人民政治上之言論而為審查，經司法院釋字第445號解釋宣告違憲後失其效力，又同法第9條第1項但書與第12條第2項關於緊急性集會、遊行之申請許可規定亦經司法院釋字第718號

解釋宣告違憲。然集會遊行法部分條文雖經上述兩號解釋宣告違憲後，卻仍未有明顯之修法進程，致使警政署僅以發布行政命令作為執法依據，而欠缺執法上之正當性。集會遊行法實為人民行使集會自由之保障基礎，該法之修正，將深深影響當前政府對於集會遊行管制之方向，亦與培養國人之法治觀念與人權意識息息相關，重要性不言可喻。警政署允應重視集會遊行法之修正，將民主法治與保障人權之內涵納入其中，使其成為執行憲法基本權利之根本，以促我國集會自由權利之保障與國際接軌。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至五，函請內政部警政署確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二、四，函請國家安全局確實檢討改進見復。
- 三、調查意見三、五，函請行政院確實研議見復。
- 四、調查意見函復陳訴人。
- 五、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：高涌誠

附表、人權理事會第31屆會議議程項目3增進和保護所有人權
-公民權利、政治權利、經濟、社會和文化權利，包括發展權：和平集會和結社自由權利問題特別報告員及法外處決、即審即決或任意處決問題特別報告員關於適當管理集會問題的聯合報告：集會適當管理所提之各項實用建議

項目	實用建議
各國應尊重和確保集會參與者的各項權利	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各國應批准相關國際條約並應在法律中確立對和平集會有利的正向推定。各國應為保護集會參與者的不同權利提供法律保護，並頒布和不斷更新落實這些權利所必需的法律、政策和程序。不應將任何集會當作不受保護的集會。 2. 各國應確保所有與集會管理相關的各項法律起草得清楚明確，相互一致並符合國際標準。如果存在含糊不清的情況，應以有利於希望行使和平集會自由權者的方式解讀相關條款。 3. 各國應制定、頒布和更新國家行動計畫，以指導這些實用建議以及與集會管理相關的國際標準的落實工作，並應視情向聯合國人勸事務高級專員辦事處或其他專門機構尋求技術協助。 4. 各國應向從事集會管理的政府各級主管部門提供必要支助和充分監督。這包括充分的培訓和必要的財政和人力資源。 5. 政界領導人和其他領導人應公開承認不同意見有存在的空間，並應提倡建立寬容氣氛。
人人享有不可剝奪的參與和平集會權	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各國必須確保事先通知制度均採取對集會有利的推定，嚴格限定主管部門限制集會的酌處權，並納入相稱性評估。 2. 各國在法律上或實踐中不應要求組織者在舉行集會獲得事先批准。如實施通知制度，它必須為和平集會提供便利，而不應成為事實上的事先批准要求。 3. 通知制度不得過於官僚。簡化通知程序的措施可包括：多個通報點，包括在城市地區之外，以及本人通報或協助通報；使用便於獲取、簡潔和以多種語言提供的表格。在互聯網普及率高的地方，主管部門應考慮使用在線通報系統。

項目	實用建議
	<p>4. 通知期限必須盡可能短，同時仍使當局有足夠時間為集會進行準備——最多幾天，最好是在48小時內。</p> <p>5. 在主管部門收到通知，有足夠資料供其合理確定集會日期、時間和地點，以及(有必要時)組織者的詳細聯繫方式時，應視為通知已完成。完成通知過程或舉行集會無需當局答復。</p> <p>6. 如果提交通知在相同地點和時間舉行兩個或以上的集會，當局應進行徹底的風險評估並制定戰略減輕風險。當有必要限制一個或多個同時集會時，應通過共同商定或(如不可能)通過對擬舉行的集會一視同仁的進程來確定限制做法。</p>
對和平集會施加的任何限制均應符合國際人權標準	<p>1. 規範有關集會的國家行為的法律應擬定得清楚明確，並納入合法性、必要性和相稱性標準。法律應明確規定負有接收和答復通知權責的機構，且該機構應免受任何不當干涉。不應賦予該機構過大的酌處權：該機構實施限制的標準應予以公布，且必須符合國際人權法律和標準。</p> <p>2. 應以書面形式向組織者傳達擬執行限制的理由，並告知理由，包括限制的理由，以便組織者有機會提交材料並就擬執行的限制作出回應。</p> <p>3. 應在法律規定時間內傳達擬執行的限制，以便在擬舉行的集會時間前留有足夠時間完成申訴或緊急臨時救濟。</p> <p>4. 法律應當提供使用行政補救辦法的機會。然而，用盡行政補救辦法不應成為組織者要求司法審查的先決條件。</p>
各國應為行使和平集會權提供便利	<p>1. 各國應促進執法人員多元化，以便社區中有人擔任警察。這需要一個具有充分代表性的機構，納入婦女和少數群體。</p> <p>2. 各國應對所有集會採取一致的規畫舉措，遵循以威脅和風險評估為依據的模式，並納入人權法律和標準以及道德觀念。</p> <p>3. 公共機構，包括執法部門，必須能夠證明他們</p>

項目	實用建議
	<p>與集會組織者和/或參與者進行真正接觸的努力。</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. 執法機構應當確保組織集會之前、之中和之後有一個方便的聯絡人。聯絡人應接受溝通和衝突管理技能方面的培訓，並就安全問題和警察行為以及參與者表達的實質性要求和意見做出反應。聯絡職能應獨立於其他警務職能。 5. 各國與執法機構應確保設立集會事後情況匯報常設機制，以促進學習和確保對權利的保護。 6. 如果組織者在集會中安排管理人員，執法機構應與他們開展合作。管理人員應易於識別並應接受適當的培訓和情況介紹。主管部門不應要求組織者提供管理人員。 7. 不應對集會使用侵擾性的預防措施。不得攔截，搜查或逮捕去往集會途中的參與者，除非當時存在明確的迫在眉睫的暴力危險。
<p>除非的確無法避免，否則不應使用武力，如使用，則須遵循國際人權法</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各國應確保執法人員配有維持集會治安而盡可能不使用任何武力所必須的裝備、培訓和指示。 2. 集會治安的戰術行動應強調以溝通、談判和接觸為基礎的緩和戰術。執法人員的培訓應包括在課堂和基於實際場景環境下的任務前和任務中的指示。 3. 在執法機構挑選和採購用於集會的裝備(包括低致命性武器)前，各國應對此種設備進行透明和獨立的評估，以確定遵守國際人權法律和標準。特別是，應當評估裝備的精確度、可靠性和儘量減少身心傷害的能力。只有具備有效培訓警察恰當使用裝備的充分能力時，才應該進行採購。 4. 應制定和公開傳播具體的條例和詳細的行動準則，為集會中戰術行動選擇的使用提供指導，包括武器的使用，武器(如催淚瓦斯，水炮)本身的設計往往是不加區別的。培訓必須包括在人群中合法和適當地使用低致命性裝備。執法人員也應得到有關防護裝備的適當培訓並得到明確指示，這些設備應完全用作防禦工具。各

項目	實用建議
	<p>國應監測在預防濫用或誤用武器和戰術行動方面的培訓的有效性。</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. 在任何情況下，自動火器都不應用於集會治安。 6. 應禁止使用不需要實際人員控制的自主武器系統，並應以最謹慎的態度使用遙控武力。 7. 各國應按照國際人權法律和原則制定有關驅散集會的全面準則。這些準則應予公布並為執法人員提供實際指導，詳細說明需要驅散的情況、做出驅散(包括緩和措施)決定前應採取的一切必要步驟，以及哪些人員可以下達驅散命令。 8. 國家必須制定有效的武力使用監測和報告制度，並且相關信息，包括有關何時針對何人使用武力的統計數字，必須便於公眾查閱。 9. 聯合國人權事務高級專員應召集一個專家組，審查低致命性武器和無人系統用於執法目的適用國際人權框架的情況，包括重點審查集會背景下的使用情況。 10. 如果在集會背景下，治安和人群管控裝備(包括監測技術)極有可能導致非法殺害、酷刑或其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰，或其他侵犯或踐踏人權的行為，在國家和國際兩級應建立有效管控，禁止此類裝備貿易。
人人享有觀察、監測和紀錄集會的權利	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各國應確保實施全面的共同參與戰略，包括以在執法人員、新聞媒體和其他集會監測者之間建立信任和溝通為目的的方案和政策。 2. 主管部門應與監測者進行積極接觸，在集會之前、之中和之後始終保持溝通；使媒體成員和其他監測者能夠進入集會場所並向其提供信息；並在集會後審議和回應監測者的報告。 3. 主管部門應向國家人權機構或其他相關獨立監督機構定期通報預期將舉行的集會並為它們適當監測集會所有階段所需的進入權提供便利。 4. 各國應通過法律禁止任何干涉記錄集會的行為，包括扣押或破壞設備，除非法官認為該設備具有證明價值，通過授權令允許這種做法。

項目	實用建議
<p>收集與集會有關的個人信息不應對隱私權或其他權利構成不容許的干涉</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國內法律應規定，在集會期間公眾被記錄或可能被記錄的情況應對他們進行通告。這可能需要，例如，在規劃的集會路途沿線設立表明固定攝像頭的臨時標示，或公告說明無人機正在拍攝。 2. 各國在集會背景下採用任何生物鑑別技術(包括面部識別軟體)以前，應對公眾隱私和安全採取有力和適當的保護。 3. 各國應制定和執行法律和政策，規定只有出於合法、正當的執法目的，方可收集或保留個人信息。應在法律規定的合理期限內銷毀此類信息。 4. 然而，如果有關信息顯示使用武力、拘留或逮捕、或驅散，或如果涉及一項申訴的對象；或如果執法、監督當局或該信息的對象存在關於發生了犯罪或不當行為的合理懷疑，則應保留相關信息。 5. 各國應建立機制，使個人可以查明信息是否被保留，以及如果保存了信息，保存了哪些信息，並應能夠使用有效程序，對收集、保留和使用其個人信息進行投訴，並能夠促使修正和刪除這些信息。 6. 各國應通過一致的立法、規章和政策制定明確的秘密警務工作民主管控制度，明確包括必要性和相稱性標準，並明確規定如何評估和管理侵犯的風險。這應包括一個內部審查進程以及一個或多個獨立的外部機構的監督。集會背景下的任何秘密警務活動應需要司法機關的授權。
<p>人人有權獲取有關集會的信息</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各國應積極傳播關於集會管理的重要信息。此信息應包括：關於集會管理的法律法規；關於管理集會的部門和機構的職責和程序；標準操作程序和政策，包括關於集會治安管理行為首則；用於集會治安管理的常規裝備類型；關於執法人員培訓的信息；及關於如何利用問責進程。

項目	實用建議
	<ol style="list-style-type: none"> 2. 各國應頒布全面立法(如信息自由法)，以依據最大限度的披露原則便利公眾獲取信息。各國應管理信息，使信息全面而易於取用，並應對所有提供信息的要求作出迅速和全面的回應。 3. 各國應建立一個有效的監督機制，除其他外，有權受理和調查投訴並在其支持申請人或申訴人的情況下，做出要求發布信息的有約束力的命令。
工商企業有責任在集會背景下尊重人權	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各國應保護個人在集會背景下的權利免受工商企業的干涉，包括採取步驟遵守《工商業與人權指導原則》闡明的責任。 2. 如果私有空間向公眾開放並發揮與公共空間類似的功能，為了集會和言論自由權利的目的，這些空間應被視為公共空間。 3. 各國應對集會組織者和參與者進行保護，使其免受輕率提起的民事訴訟，或旨在對公眾參與形成寒蟬效應的民事訴訟。
應當追究國家及國家機構對其與集會有關的行為的責任	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各國應確保在法律上和實踐中，執法人員在不當行為案件中没有刑事或民事責任豁免權。 2. 各國應建立和資助更多層次的非司法監督，包括有效的內部調查程序和法定的獨立監督機構。如果有理由認為已發生了犯罪行為，應將此事立即轉交檢察機關進行適當和充分的調查。 3. 接受外部或內部調查的執法警官，在調查完成及該警員被排除犯有錯失行為前，不應將其重新部署到實地。 4. 各國應賦予一個獨立監督機構廣泛的任務授權，使其擁有在集會背景下有效保護權利的所有權限和權利。任務應允許該機構調查公眾提出的申訴，接受警方轉介的案情，並在符合公共利益的情況下自行開展調查。該機構應調查執法人員使用武力的所有案件。監督機構應擁有全面調查權，並應根據明確的標準，客觀、公平和迅速地處理申訴。 5. 各國應鼓勵和促進執法機構對治安行動開展持

項目	實用建議
	<p>續的非對抗性同行審查，如果可能的話，可由另一執法機構進行。這種審查應作為補充手段，不能以此免除國家設立獨立司法審查機制調查和制裁侵犯人權行為的義務。</p> <p>6. 各國應考慮信息和通信技術(如穿戴式相機)在協助追究執法人員在集會背景下的侵犯行為的責任方面的潛力。</p>