

## 重要論文導讀③

# 論釋字第七一八號有關緊急性及偶發性 集會遊行之解釋

編目：憲法

出處	月旦法學雜誌，第230期，頁102~116	
作者	蔡震榮教授	
關鍵詞	許可制、報備制、緊急性集會、偶發性集會	
摘要	<p>釋字第718號僅就緊急性與偶發性補充釋字第445號，本文首先分析釋字第445號後修法之缺憾，因而有了釋字第718號之補充解釋。其次，本文就釋字第445號及第718號兩者間之差異進行比較分析後，並針對本號解釋之若干爭點與處理態度提出討論，包括對本號解釋仍維持不合時宜的許可制提出檢討，本文認為，本號解釋之結果將孳生修法之困難，立法機關應改為報備制為適當。最後，本文將附帶地評析目前各版本之集會遊行法修法草案，並提出修法之建議。</p>	
重點整理	釋字第718號 要旨	<p>一、有別於釋字第445號本號解釋乃就集會自由保障內涵重新加以定義及評價。</p> <p>二、採取常態性與非常態性（緊急性及偶發性）集會、遊行之二分標準，並認為集會遊行法申請許可之規定未排除緊急性及偶發性集會，違反比例原則及牴觸釋字第445號，而屬違憲。</p> <p>三、不受理部分 大法官對此所採取之意見，大抵得區分為「非原因案件應適用或確定終局判決所適用之規定聲請審查對象」及「聲請意旨尚難謂已提出客觀上形成確定法律為違憲之具體理由，或於客觀上具體敘明究有何違反憲法之處」二者。</p>
	釋字第718號 之分析	<p>一、許可制與報備制之差異 (一)許可制 許可制將人民憲法保障之集會自由權繫於警察的許可上，未經申請許可的集會，就會被視為違法，警察即有權依集會遊行法第25條之警告、命令解散以及對其不服從上述警察之警告、命令解散，得對負責人或召集人，採取行政罰或刑事罰之手段。警察不但有許可權，且對不服從警察下令並享有處罰權，裁量權限過</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

於龐大。

## (二)報備制

報備制係指舉辦一個露天的集會遊行，就集會遊行時間、地點、主題以及舉辦人等向主管機關報備，報備方式可透過口頭、書面、電話或電郵皆可，即完成報備手續，無須再經由主管機關之意思表示，因報備不必申請許可，只是告知主管機關知悉，人民集會遊行權不受影響。

目前集會遊行法所稱未經許可之集會遊行，包含：經申請未獲許可、偶發性集會，以及許可經撤銷或廢止等四種，而依集遊法第25條授權主管機關對於應許可而未經許可(含偶發性集會)或許可經撤銷或廢止之集會遊行得採警告、制止、命令解散，未經許可之集會遊行皆必須走上命令解散一途。集會遊行的申請人與政府，就路權使用進行協商時，許可制給了警察極有利的(不公平)籌碼！

然而，偶發性集會之舉行，係屬群眾對不可預見之重大事故所為之立即反應而引起，欲於事前申請或報備皆屬不可能，況且本法對偶發性集會之規範及保障皆不完備，若強令將其歸為應申請而未申請之集會遊行，恐對人民權益產生重大侵害。因此對偶發性集會是否須命令解散或強制解散，應就集會自由表達與公共安全與社會秩序維護作利益衡量人民之權利，若其對公共安全與社會秩序並無危害應受到保障，對此現行法明顯規範不足。

並且，依現行集遊法之規定，須完備填寫數十種資料之申請書，不得在禁制區舉行，不得危害國家安全、社會秩序或公共利益，須取得場地同意文件等，如此眾多限制加諸在人民身上，實質上已嚴重限制了該項基本權利之行使，如此規範顯然已過當，極易產生限制乃至剝奪人民集會遊行之結果。

## 二、本號解釋不處理許可制之問題

本號解釋以釋字第445號所採取「雙軌理論」為基礎，將依其為是否涉及「言論內容」之限制，抑或僅對於「時間、地點及方式」之限制，而採取

【高點法律研社】

版權所有，重製必究！

不同之雙軌審查標準。前者屬言論自由部分不得採取許可制，後者屬立法形成自由，我國所採之許可制屬之，因此而認為集會遊行法之許可制為準則主義之許可制為合憲。本號解釋認為，雖國際網路及大眾媒體之發展，但我國社經環境與釋字第445號之時代比較，並未發生重大變化，仍可以維持釋字第445號見解，而未對現行常態性之集會的許可制提出建設性的批評。

三、本號解釋強調集會、遊行之溝通精神，卻仍抱持許可制屬立法形成自由之見解，恐有前後敘述矛盾之嫌

在論述上本號解釋出現若干矛盾之處，既然在解釋理由書多次強調溝通之重要性，溝通本來就是報備制之精神，溝通是無法在許可制顯現出來的。許可制之精神本來就在以上下關係的行政處分表現出來的，是由主管機關主導集會遊行合法與否，而與報備制所表現出來的溝通協調之精神明顯不同，其承認人民之集會遊行權有極大的不同。

四、緊急性集會及偶發性集會之問題分析：

(一)緊急性集會及偶發性集會有別於一般常態性集會無須申請許可

釋字第718解釋理由書中指出：「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二十四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（集會遊行法第二十五條第一款規定參照），與本院釋字第四四五號解釋：『憲法第十四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

【高點法律師社】

版權所有，重製必究！

		<p>排除緊急性及偶發性集會、遊行部分；同法第九條第一項但書與第十二條第二項關於緊急性集會、遊行之申請許可規定，已屬對人民集會自由之不必要限制，與憲法第二十三條規定之比例原則有所牴觸，不符憲法第十四條保障集會自由之意旨，均應自中華民國104年1月1日起失其效力。就此而言，本院釋字第445號解釋應予補充。」</p> <p>(二)此號解釋結果將導致未來針對集會、遊行之規範越趨複雜</p> <p>如遵照大法官之解釋理由書所產生之結果觀之，則未來我國集會遊行法之規範可能會出現許可制、報備制與無須報備三種制度。民眾未來可能多數採取所謂的偶發性集會來規避一般需申請許可的情形，如此許可制的精神將無法實施而徒為具文。</p> <p>五、本號解釋對其他爭議法條採消極不處理之態度而明顯有別於釋字第445號</p> <p>本號解釋理由書末段係消極地與上述解釋採取不同態度而認為，除了集會遊行法第8條、第9條申請許可未予排除緊急性集會、偶發性集會之規定外，其他有關法條均非大法官所應解釋之標的，對照大法官釋字第445號之見解，大法官顯然在本號解釋過於保守，而錯失作為「憲法守護者」創造變更時代之角色，亦即應積極地介入有關（或有違憲疑義）之法條納入解釋範圍而予以審查，反而淪為一般消極的司法審判機關。</p>
<p><b>考題趨勢</b></p>		<p>何謂報備制與許可制？根據釋字第718號解釋，偶發性集會與緊急性集會，係採取何種制度？</p>
<p><b>延伸閱讀</b></p>		<p>一、蔡震榮（2010），〈集會遊行法修法之探討與建議〉，《政治思潮與國家法學》，頁351-356。</p> <p>二、廖元豪（2006），〈把街頭還給異議者！—重省集會自由與集會遊行法〉，《台灣本土法學雜誌》，第85期，頁3。</p> <p>※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw立即在線搜尋！</p>

## 【高點法律專班】

版權所有，重製必究！