**中華民國憲法與政府**

**第27單元**

**集會結社自由（一）**

**授課教師：陳淳文 教授**

**【本著作除另有註明外，採取**

[**創用CC「姓名標示－非商業性－相同方式分享」臺灣3.0版**](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/tw/deed.zh_TW)**授權釋出】**

|  |
| --- |
| * 核心條文→憲法第14條：「人民有集會及結社之自由。」
 |

壹、概念

1. 靜態或動態

|  |
| --- |
| 1. 集會與遊行之差別：靜態與動態之不同。
2. 憲法第14條非只是靜態之集會保障，亦包含動態之遊行部分。
 |

1. 臨時性、組織性、共同表意

|  |
| --- |
| 1. 法律所關懷之集會結社究竟為何？
2. 思考：一群人包圍菲律賓駐台辦事處表達抗議與一群人在教室上課皆為某種形式之集會，兩者有何不同？
3. 臨時性vs.固（表）定性。
4. 有無表達意志：前者有集體對外表達特定言論或意見；後者則無。
5. 組織性：前者有主要的領導者、動員者，活動呈現某種規律性；後者則無此明顯之組織性。
 |

1. 公共用物之非常態使用

|  |
| --- |
| 1. 例如廣場、道路等公共用物之占用、使用。
2. 結社部分較不涉及公共用物之非常態使用。
 |

貳、權利特性

1. 集體性與衝突性

|  |
| --- |
| 1. 集體性樣貌：雖以個體自由作為出發，但是必須要有一群人聚在一起才能發揮效力，因此又形塑出集體權的樣貌。亦即集會結社權並非真正的集體權概念，但本身卻又需要透過集體的方式，才能形塑出某種力量。
2. 高度衝突性：比起其他權利而言，集會結社權的衝突性更高
3. 直接衝突：集會結社權的行使，涉及特定意識形態、理念或利益的表達與訴求，在多元化社會中必然會面臨和其意識形態、理念或利益不同之敵對團體的挑戰，進而發生衝突。
4. 間接衝突：非特定意識形態、理念或利益的直接衝突，是對集會遊行者，在集會遊行過程中妨礙公共交通或是遊行結束後之環境髒亂等，表達不滿或不認同而產生之衝突。
 |

1. 由消極至積極

|  |
| --- |
| 對於人民集會結社權利的行使，過去比較傾向消極態度，希望國家盡量不要介入或干預，使人民自由能有較大程度之保障；至於今日除了要求國家不要限制人民集會結社權能自由行使之外，尚要求國家需積極介入管制，確保集會遊行權利能夠具體落實。 |

參、管制檢討

1. 事前與事後
2. 許可制（預防制）之特色與問題

|  |
| --- |
| 1. 意涵：欲舉辦集會遊行之團體須先提出申請，並由相關單位審核通過才可集會遊行。
2. 性質：事前管制，有預防性意味。
3. 優缺點：
4. 優點：國家可事先做通盤考量，有利警力調度、秩序維持及交通替代道路之規劃。
5. 缺點：國家可能以申請之准駁，阻擋某些集會遊行之舉行，侵害某些人的集會遊行權利。
6. 原則許可、例外許可至準則許可制：在許可制的概念下，尚可依立法設計與實際適用法律態度之不同，而可分為原則許可制，例外許可制與準則許可制等三種次類型。
7. 警察裁量濫用：若要在許可制下避免警察（主管機關）濫權，應建立及時有效的救濟制度。
 |

1. 報備制（追懲制）之主張與問題

|  |
| --- |
| 1. 意涵：欲集會遊行之人，只要向有關單位報備即可，不待有關單位批准與否，亦即國家不得對集會遊行申請人作許可與否之限制。惟事後若發現有違法或不當之情事發生，仍須受到一定之法律制裁。
2. 性質：事後管制，屬抑制性、追懲性之效果。
3. 優缺點：
4. 優點：對人民之集會結社權較有保障。
5. 缺點：警力來不及調配，造成周邊秩序混亂，影響其他人之自由，甚至造成激烈衝突。
6. 自願報備制與強制報備制：前者可謂完全自由，國家僅有確保集遊權得以落實之義務。後者則尚存有管制之意味，因為違反強制報備制，應有制裁機制，否則即不得謂之強制。
7. 主張自願報備制者，應慮及公權力如何能有效維護秩序？
 |

1. 何種管制手段較理想妥適？

|  |
| --- |
| 1. 事前管制可維護公益與他人權利，但畏懼行政權濫權，事後管制則確保集遊權，但如何有效維護公益與他人權利？如果商業廣告可以允許事前管制，為何集遊權不得允許事前管制而採許可制？
2. 重點似不在事前或事後，而在於是否有有效且及時之司法救濟制度。
3. 若採報備制，同一場地同時有兩個不同的（甚至是相對立的）團體皆欲在此地集會遊行時，該怎麼辦？例如凱達格蘭大道。制度設計上也許可有下列方式：
4. 登記制：先登記者優先，但如何處理技術性阻撓問題？
5. 保證金制：弱勢者何來財力提供保證？
6. 協商制：如何協調出結果？
 |

1. 內容與非內容

|  |
| --- |
| * 虛擬案例：對於我國漁民遭菲警射殺身亡一事，菲律賓派代表來台協商，某群人決定到機場圍堵該代表，不讓該代表入境，依照《集會遊行法》的規定：「機場300公尺之內禁止集會遊行」，因此警方對這群人進行驅離。人民可否主張機場禁制區規定為限？之後該代表順利入境，準備到台北下榻的飯店，警方暫時性封閉某一車道以利其通行並避免危險，人民是否可以主張其用路權遭侵害？又該群抗議民眾知曉代表的下榻處之後，未經申請立即前往飯店外進行集會遊行，警方則以未經申請，危害交通與飯店正常營運為由進行驅離，是問警方此舉是否合法？最後，有抗議民眾借住宿該飯店之便，在該飯店窗戶外面掛布條抗議，警方可否強行將此抗議布條除去？
 |

1. 內容管制

|  |
| --- |
| 1. 虛擬案例：某群人進行集會遊行，其主張為「小琉球應該併入菲律賓」。請問警方是否可以其主張分裂國土為由，禁止人民集會遊行？
2. 審查態度：涉及事前管制與言論內容之審查，必須採取嚴格審查標準。
3. 司法實務：釋字第445號

「集會遊行法第十一條第一款規定違反同法第四條規定者，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；同條第二款規定：『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』，第三款規定：『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。」→如果只有分裂國土的主張，但並沒有立即而明顯的危險的行動，人民集會遊行的權利都應該保障。 |

1. 非內容管制
2. 禁制區之設置與其距離限制

|  |
| --- |
| 1. 法源依據：《集會遊行法》第6條第1項：「集會、遊行不得在左列地區及其週邊範圍舉行。但經主管機關核准者，不在此限：一、總統府、行政院、司法院、考試院、各級法院及總統、副總統官邸。二、國際機場、港口。三、重要軍事設施地區。四、各國駐華使領館、代表機構、國際組織駐華機構及其館長官邸。」
2. 禁制區的規定是否有問題？
3. 關鍵點：「物理上接近被抗議者，強迫被抗議者聽到及看到抗議者之意見與行為」是否是憲法上所保障之集會權的核心要素？
4. 可否以被抗議者之身份作為區分標準？如民選官員與行政官僚，因為是公僕，故有聽取人民（主人）抗議之義務？
5. 禁制區的檢討：
6. 法院：憲法第80條規定法官獨立審判，其中的獨立是否應包括獨立於民意之外？
7. 總統府：依我國憲政體制，總統享有多少決策實權？決定了其聽取抗議者之義務強度？又從民主的角度來看，是否不論是十人的集會，百人的集會，十萬人的集會，還是百萬人的集會，總統都有聽取其意見知義務？
8. 總統和副總統官邸：若從前述的判別標準來看，官邸裡住的其他成員未必是公僕，所以是否應排除其聽取抗議者之義務？
9. 行政院：行政院雖然是行政權座落之處(中央行政權的中心)，但各部會才是真正運作職權的機關。為何不到各部會去？
10. 機場港口：進出旅客多數非具公僕身份，故不應成為集遊權的實施地？
11. 外國使館與國際組織在台機構皆非我國公僕，似亦無必要成為集遊權之實施地？
12. 思考：集會遊行的最主要目的為何？表達意志？對被抗議者施壓？或是引起群眾注意，形成輿論與影響政策方向？
 |

1. 時間限制

|  |
| --- |
| 1. 提前報備時間長短對人民的影響：
2. 時間太長：剝奪臨時性，偶發性集會遊行的權利。
3. 時間太短：影響到警察事前的準備以及影響其他人的權利。
4. 違反時間規定的法律效果：應採不准行使集會遊行(許可制或報備制都有可能會發生)，或是僅止於金錢裁罰即可？
5. 核心爭議：一旦集會遊行的申請被拒絕，人民如何進行救濟？

→現行《集會遊行法》的規定只能向上級機關提起救濟，基於行政一體原則，通常不會做出改判的決定，影響到人民的救濟權利。→修法方向：應建制司法機關得以即時介入的機制，以避免行政濫權，並確保人民權利。 |

1. 方式限制

|  |
| --- |
| 1. 和平原則：不得攜帶危險器械。
2. 公開原則：不得蒙面或其他妨害警方蒐證的裝扮或行為。
 |

1. 制裁措施
2. 對象

|  |
| --- |
| 1. 處罰對象是一般參與遊行者或是只處罰首謀者？
2. 主導規劃集遊活動的領導人是否應在法律上負擔比較多的責任？
 |

1. 刑事處罰或行政罰

|  |
| --- |
| 1. 刑事處罰：只對首謀者進行刑事處罰，是否有違反比例原則？
2. 若在集會遊行過程中有破壞他人（路人或商家）身體或財產，或公產（如街道傢俱），受害者要向誰求償？
3. 行政罰：是否可能因裁罰強度太弱而無法有效維護公共秩序與他人權利？
 |

1. 一般法或專法？

 **總結：制度應如何設計，應思考以下問題：**

1. **民主體制是否正常運作？**
2. **法治國原則是否落實？**
3. **過去集遊活動的實際管制強度與運作情況**
4. **其他民主法治國的制度建制情形**

|  |
| --- |
|  |

指定閱讀：

1. Ceiba課程網上各參考書目相關章節。
2. 釋字第445號解釋，<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=445>。

延伸閱讀：

1. 李震山，〈論集會自由之事前限制〉，收於《政治思潮與國家法學 – 吳庚教授七秩華誕祝壽論文集》，台北：元照出版，頁207以下。
2. 蔡庭榕，〈論集會遊行權利保障 – 兼評現行法制與修法草案〉，收於《政治思潮與國家法學 – 吳庚教授七秩華誕祝壽論文集》，台北：元照出版，頁369以下。

版權聲明

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **頁碼** | **作品** | **版權****標示** | **作者/出處** |
| 2 | 「人民有集會及結社之自由。」 |  | 中華民國憲法第14條，屬公共領域之著作。 |
| 4 | 集會遊行法第十一條第一款規定違反同法第四條規定者，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；同條第二款規定：『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』，第三款規定：『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。 |  | 中華民國憲法釋字第445號解釋文，屬公共領域之著作。 |
| 4-5 | 集會、遊行不得在左列地區及其週邊範圍舉行。但經主管機關核准者，不在此限：一、總統府、行政院、司法院、考試院、各級法院及總統、副總統官邸。二、國際機場、港口。三、重要軍事設施地區。四、各國駐華使領館、代表機構、國際組織駐華機構及其館長官邸。 |  | 集會遊行法第6條第1項，屬公共領域之著作。 |