

司法院釋字第718號解釋 案情摘要

【緊急性及偶發性集會遊行許可案】

103.3.21

大法官曾於釋字第 445 號解釋就集會遊行法(下稱集遊法)對室外集會、遊行原則採事前許可之規定，認與憲法保障集會自由意旨無違，但對因天災或不可預見之重大事故之偶發性集會、遊行，無適用餘地。現行法第 8 條即維持事前許可之規定，且第 9 條第 1 項規定應 6 日前提出申請；其因不可預見之重大緊急事故申請者，該項但書規定不受 6 日限制，第 12 條復規定主管機關應於收受申請書起 24 小時內以書面通知負責人。

聲請人(一)台北地院法官陳思帆、桃園地院刑六庭各為審理案件，依其確信，認應適用之上開各規定及相關罰則(§29、30)，連同數相關條文，有違憲疑義，分別聲請解釋。(二)林柏儀為抗議學費調漲，未經許可聚眾集會陳訴，遭以違集遊法而判處拘役確定，亦認判決所適用之第 29 條(首謀罰則)，及具關聯性之上開各條文及其他數條規定均違憲，聲請解釋。

大法官就各案受理後合併審理，於今日作成釋字第 718 號解釋，宣告集遊法第 8 條第 1 項室外集會、遊行應申請許可之規定，未排除緊急性及偶發性集會、遊行部分；第 9 條第 1 項但書與第 12 條第 2 項關於緊急性集會、遊行申請許可期間之規定，均違反比例原則，不符憲法第 14 條保障集會自由意旨，應自 104 年 1 月 1 日起失效。第 445 號解釋應予補充。

理由：(一)集會自由受憲法保障，以法律限制時，應符比例原則。(二)為兼顧社會秩序維持並預為綢繆，須由舉行者提供集會遊行之人時地式等必要資訊，供主管機關就人力物力妥為配置，以協助集會、遊行順利進行並降低影響。就此，立法者可採事前許可或報備程序，以取得資訊。因此第 445 號解釋肯認集遊法採原則事前許可制為合憲。(三)惟事起倉卒之緊急性集會、遊行，依第 9 條第 1 項但書雖不受 6 日前申請之限制，但依第 12 條仍須等待至長 24 小時；又因特殊原因自發聚集無發起人之偶發性集會、遊行，亦無法事先申請或報備，但依第 8 條第 1 項仍應事先申請許可。此二情形均與第 445 號解釋所論，偶發性集會、遊行無事前許可制適用餘地之意旨有違。(四)為維持社會秩序，立法規範緊急性及偶發性集會、遊行時，並非不能改採許可制以外侵害較小之手段。故上述相關部分之規定已屬對集會自由之不必要限制，有違比例原則。第 445 號解釋就此未予論述，應予補充。(五)其餘聲請部分，因不符聲請解釋要件，均不受理。

【附帶說明】

1. 87. 1. 23 釋字第 455 號解釋所論述之「偶發性」集會遊行，本(718)號解釋將之區分為「緊急性、偶發性」集會遊行：

◎第 445 號解釋所論之「偶發性」集會遊行，係指當時集遊法第 9 條第 1 項但書所定因「天然災變或其他不可預見之重大事故」所為集會、遊行(解釋文第 3 段末段參照)。該解釋並指明，許可制於上述情形「殊無適用之餘地」(理由書本院理由之第 9 段參照)。

◎本(718)號解釋所論之「緊急性、偶發性」集會遊行：(理由書第 2 段參照)

關於緊急性集會遊行：係指「事起倉卒非即刻舉行無法達到目的之緊急性集會」；

關於偶發性集會遊行：係指「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」。

2. 法官聲請案之原因案件：

◎臺北地院法官陳思帆審理李明聰(台大社會系助理教授)於 97 年間，未經許可率眾至行政院前集會抗議海協會會長陳雲林來臺所生維安衝突而違反集遊法案件。

◎桃園地院刑六庭(法官錢建榮、游智棋、黃翊哲)審理陳達成(律師)於 96 年間，未經許可率眾至慈湖陵寢停車場集會，舉辦「兩蔣入土為安活動」違反集遊法案件。

3. 三聲請案除第 8 條第 1 項、第 9 條第 1 項但書、第 12 條第 2 項外，陳思帆法官另主張§4、6、11②、25 I ③④、29(罰則)違憲；桃園地院刑六庭另主張§29、30 違憲；林柏儀(政大社研所學生)另主張§2、4、6、8、9 I 前段、11、12 I Ⅲ、13 至 16、18、22、24、25、28、29 違憲。

4. 第 445 號解釋肯認許可制合憲，謂「對此事前行政管制之規定，判斷是否符合憲法第 23 條之比例原則，仍應就相關聯且必要之規定逐一審查，並非採用追懲制或報備制始得謂為符合憲政原則，採用事前管制則係侵害集會自由之基本人權。」本(718)號解釋亦贊同此一觀點，惟就第 445 號解釋所述「許可制於偶發性集會、遊行殊無適用餘地」進一步闡釋，對於緊急性、偶發性集會、遊行，事前許可制已形成不必要限制而違憲。

◎依第 445 號解釋意旨：立法對於集會遊行之限制，大別有許可制、報備制、追懲制之分。採取何一制度，屬立法形成自由。合憲與否之判斷，應就相關聯且必要之規定逐一審查。

【附錄一】釋字第 718 號解釋審查條文與第 445 號解釋(87.1.23)結論比照

一、集會遊行法第 8 條第 1 項	
第 445 號解釋審查之條文	集會遊行法第 8 條第 1 項 (77.1.20 訂定)： 室外集會、遊行，應向主管機關申請許可。但左列各款情形一不在此限： 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 445 號解釋結論	許可制合憲，惟因天災或不可預見之重大事故之偶發性集會遊行，無適用餘地。
第 718 號解釋審查條文及結論	1.因條文無修正，本號解釋審查條文同第 445 號解釋。 2.集會遊行採事前許可或報備程序，屬立法形成自由。因此第 445 號解釋肯認許可制合憲。 3.對於事起倉卒之緊急性、自發聚集之偶發性集會遊行，仍要求須經事前許可，已屬對集會自由之不必要限制。
二、集會遊行法第 9 條第 1 項但書、第 12 條第 2 項	
第 445 號解釋審查條文	集會遊行法第 9 條第 1 項但書 (81.7.27 修正公布)： 室外集會、遊行，應由負責人填具申請書，載明左列事項，於 6 日前向主管機關申請許可。但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：(以下略) 集會遊行法第 12 條第 2 項 (77.1.20 訂定)：未審查，略。
第 445 號解釋結論	對此偶發性（因天然災變或其他不可預見之重大事故）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(殊無適用餘地)，亟待檢討改進。
第 718 號解釋審查條文	集會遊行法第 9 條第 1 項但書 (91.6.26 修正公布)： 室外集會、遊行，應由負責人填具申請書，載明左列事項，於 6 日前向主管機關申請許可。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：(以下略) 集會遊行法第 12 條第 2 項 (77.1.20 訂定)： 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。
第 718 號解釋審查結論	就事起倉卒之緊急性集會、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；就自發聚集之偶發性集會、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，與釋字第 445 號解釋「殊無適用餘地」意旨有違。
三、第 718 號解釋總結： 為維持社會秩序，於緊急性及偶發性情形非不能改採許可制以外侵害較小手段，故有違比例原則，不符憲法保障集會自由，相關部分應自 104 年 1 月 1 日起失效。第 445 號解釋應予補充。	

【附錄二】釋字第 718 號解釋不受理條次及不受理理由

聲請審查對象	不受理理由	
<p>集會遊行法</p> <p>第 2 條第 2 項、第 3 條第 1 項、第 4 條、第 6 條、第 8 條第 2 項、第 9 條第 1 項前段、第 11 條第 2、3 款、第 12 條第 1、3 項、第 14 條至第 16 條、第 18 條、第 22 條、第 24 條、第 25 條第 1 項第 2 款至第 4 款、第 28 條及第 30 條</p>	<p>非原因案件應適用或確定終局判決所適用之規定。</p>	<p>總結：</p> <p>就各條聲請解釋之部分，與釋字第 371 號、第 572 號、第 590 號解釋意旨或司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定不符，應不受理。</p>
<p>原因案件應適用及確定終局判決所適用之第 25 條第 1 項第 1 款、第 2 項、第 29 條；</p> <p>確定終局判決所適用之第 2 條第 1 項</p>	<p>聲請意旨尚難謂已提出客觀上形成確信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。</p>	
<p>【註】上開各不受理條文，曾於釋字第 445 號解釋審查者：</p> <p>1、屬立法自由形成之範圍，合憲：</p> <p> 第 8 條第 1 項(應申請許可)、</p> <p> 第 11 條本文(除但書外應予許可)</p> <p> 第 6 條(禁制區不得集會)</p> <p> 第 29 條(首謀罰則)</p> <p>2、違憲：</p> <p> 第 11 條第 2、3 款：欠具體明確，應失效。(已於 91.6.26 修正)</p> <p>(其餘各條文未於第 445 號解釋審查)</p>		