

釋字第七一八號解釋部分不同意見書

大法官陳碧玉

本院釋字第四四五號解釋理由書謂：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。若因天然災變或其他不可預見之重大事故而舉行，豈有餘裕於二日前提出申請¹？又所謂偶發性集會、遊行（依其意旨包含緊急性及偶發性集會遊行，本號解釋就此部分予以補充），既係群眾對不可預見之重大事故所為之立即反應而引起，即不可能期待負責人於二日前提出申請，亦不可能期待於重大事故發生後二日始舉辦集會、遊行。是許可制於偶發性集會、遊行殊無適用之餘地。

現行集會遊行法於中華民國九十一年一月二十六日修正公布，關於緊急性、偶發性之室外集會、遊行事前應行程序部分，仍未遵守上開解釋「事前許可制於緊急性及偶發性集會無適用餘地」之本旨，而僅於第九條第一項但書及第十二條第二項為緊急性集會，事前提出申請之時間及主管機關應予准駁之時間之縮短，並未為事前許可制之排除規定；對於偶發性集會則未為特別規定，仍適用第九條第一項前段須於六日前提出申請並經許可始得為之，均

¹ 中華民國八十一年七月二十七日修正公布之集會遊行法第九條第一項規定：「室外集會、遊行，應由負責人填具申請書，載明左列事項，於六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，得於二日前提出申請：（以下略）」

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，以及負責人等受罰鍰處分、首謀者負刑事責任之法律效果。多數意見認緊急性、偶發性集會採事前許可制，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抵觸，不符憲法第十四條保障集會自由之意旨。就此部分違憲之諭知，本席固敬表同意。然多數意見對於聲請人認集會遊行法第八條第一項：「室外集會、遊行應向主管機關申請許可。」規定違憲聲請解釋部分，並未於解釋文為合憲與否之諭知，本席礙難贊同。蓋若對於室外集會遊行之事前限制，一律改採較許可制侵害較小之手段，則緊急性、偶發性集會無須事前申請許可，乃當然之理，毋須專就此一部分作成本號解釋。爰提出室外集會遊行採事前許可制違反比例原則，應屬違憲之理由如下：

一、國家有保護人民行使和平集會自由權之義務

人民依憲法第十四條規定行使之集會自由權，係以集體方式表達意見，為人民與政府間溝通之一種方式，屬表意自由之範疇。對於主流、多數意見，因已有多重管道足以表達其意見，或無須訴諸集會，然對於少數、弱勢或異議者，以集會方式表達其意見，即成為與政府溝通之一種重要途徑，使其等聲音有被聽見並採為政策之機會，乃集

會自由權應予保障之理由所在²。室內、室外集會之自由同受保障，國家除應提供適當集會場所，採取有效保護和平集會之安全措施外，並應在法律規定與制度設計上使參與集會、遊行者在毫無恐懼的情況下行使集會自由權。是國家對於和平集會自由之限制，應衡量表現自由與其所影響社會法益之價值，決定限制之幅度，以適當之方法，擇其干預最小者為之（本院釋字第四四五號解釋參照）。

二、國家為踐履上開義務，有事前行政管制之必要。申報手段具必要性。又行政管制之目的，在於使主管機關於集會舉行前能即時取得完整資訊、瞭解事態，作妥適之因應，其目的具正當性

集會遊行法規定，主管機關除對於進行之室內、外集會、遊行得為制止、解散處分，對違法者科處罰鍰或刑事責任外，對於室外集會遊行另為事前許可之管制。此事前應行程序規定，限制人民室外集會自由權之行使，是否違背憲法保障人民權利意旨，應以是否符合憲法之比例原則為衡量標準。

²吳庚大法官於本院釋字第四〇七號解釋之協同意見書表示：憲法上表現自由既屬於個人權利保障，亦屬於制度的保障，其保障範圍不僅包括受多數人歡迎之言論，尤應保障少數人之言論。蓋譁眾取寵或曲學阿世之言行，不必保障亦廣受接納，唯有特立獨行之士，發為言論，或被目為離經叛道，始有特加維護之必要，此乃憲法保障表現自由真諦之所在。廖元豪，把街頭還給基層異議者—重審集會自由與集會遊行法，臺灣本土法學雜誌第85期，頁1-2：表現自由本來即在保障弱勢、少數、異類、邊緣乃至變態之言論自由權，此為憲法人權條款關心之主軸，多數意見無須藉由此管道來發聲。

就此，多數意見認：「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。」準此，課以集會遊行負責人於事前應遵行程序之目的，是在於使主管機關於集會遊行前能取得足夠之資訊，使主管機關得就其後舉行之集會、遊行，將利用之公共場所或路面之時間、地點與進行方式作妥善規劃、配置執法相關人力物力，以協助集會、遊行順利舉行，並使社會秩序受到影響降到最低程度。

三、採行報備程序所能取得資訊之完整性，與採行許可程序並無不同。主管機關對於時間、地點、方式等無涉實質內容之形式要件予以審查、課與負擔之權限，於兩種程序亦無差異

按主管機關能否取得完整資訊，繫於申請書、報備書應載事項要件規定。集會遊行法第九條規定申請書應載事項及應附證件為：一、負責人或其代理人、糾察員姓名、性別、職業、出生年月日、國民身分證統一編號、住居所

及電話號碼。二、集會、遊行之目的、方式及起訖時間。三、集會處所或遊行之路線及集合、解散地點。四、預定參加人數。五、車輛、物品之名稱、數量。前項第一款代理人，應檢具代理同意書；第三款集會處所，應檢具處所之所有人或管理人之同意文件；遊行，應檢具詳細路線圖。提供之資訊內容，足使主管機關妥為因應，此等應載事項於報備書亦得為相同之規定。就此，多數意見亦肯認採行事前許可或報備程序，均可使主管機關能取得執法必要資訊，並妥為因應。

四、許可制與報備制之法律效果並不相同，非僅係行政程序之不同。多數意見認許可制並非侵害較小之手段

以法律限制人民之集會自由，須遵守憲法第二十三條之比例原則，亦即在同樣有效之手段應採行侵害較小之手段，始無違比例原則。集會自由為憲法保障之基本權利，人民本得行使之。許可制使原本得以行使之權利，必待主管機關核准後始得行使，報備制則無待主關機關核准，即得合法行使，是後者較前者而言，應屬對人民權利之限制較小之手段。就本案而言，許可制使未經取得事前許可之集會、遊行，一有集會遊行之行為，縱使以和平方式，亦構成違法，主管機關即得以此為由，限制、解散進行之集會、遊行，並處罰負責人、首謀者。報備制一經完成報備程序，即取得合法集會遊行權，主管機關負有維護和平集會得以進行之義務，非有法定具體事由，不得限制或

解散進行中之集會。許可制與報備制之法律效果並不相同，此本質上之差異，非如僅屬行政程序之不同³。是，許可制並非對和平集會最小侵害之手段，此由多數意見指稱：「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」亦可得證。

五、比例原則之衡量

所謂比例云者，維護社會秩序與集會自由之均衡，固屬應予考慮之因素，惟若遇有多種限制手段可供制定法律之選擇時，應採用對憲法原則及個人權利侵害最輕微之手段，且性質相同之事件法律所採取之限制手段不應有明顯之差異，否則均與比例原則有悖⁴。

依集會遊行法規定及本號解釋，對於集會應經許可之管制狀態，如下表所示：

| 集會之種類 | | 事前許可 | 理由或依據 |
|-------|----------|------|----------------|
| 室內集會 | | X | 集遊法第8條第2項 |
| 室外集會 | 依法令規定舉行者 | X | 集遊法第8條第1項但書第1款 |

³ 本院第四四五號解釋理由書內政部之主張參照。

⁴ 吳庚大法官釋字第四一四號解釋意見書參照

| | | | | |
|--|-------------------------|-----|----------------|---------------------|
| | 學術、藝文、旅遊、體育競賽或其他性質相類之活動 | X | 集遊法第8條第1項但書第2款 | |
| | 宗教、民俗、婚、喪、喜、慶活動。 | X | 集遊法第8條第1項但書第3款 | |
| | 其他 | 緊急性 | X | 本號解釋意旨(無期待可能性、過度限制) |
| | | 偶發性 | X | 本號解釋意旨(無期待可能性、過度限制) |
| | 其他 | ○ | | |

依上表所示，事前許可制適用範圍已大副減縮，集會遊行法第八條第一項「室外集會、遊行，應向主管機關申請許可」規定，依本號就緊急性、偶發性集會所為解釋，將使性質相同之室外集會遊行，因有無期待可能性所採取之限制手段有明顯之差異，亦難謂與比例原則無違。況集會遊行法第八條第一項但書第二款、第三款除外規定，取決於集會遊行之目的，是否確為上開活動，或僅以上開活動為名，主管機關有實質內容審查權並得據以否准許可，此涉集會目的之事前審查，違反本院第四四五號解釋意旨⁵。

⁵本院釋字第四四五號解釋：「……於事前審查集會、遊行之申請時，苟著重於時間、地點及方式等形式要件，以法律為明確之規定，不涉及集會、遊行之目的或內容者，則於表現自由

六、緊急性及偶發性集會對於公共秩序侵害之可能性，未必低於一般之集會遊行，卻因事起倉卒或無負責人可為許可之聲請，而應排除事前許可制規定之適用，改採其他較許可制較小之手段，益見採行事前許可制欠缺必要性

資訊藉由網路傳播，快速集結人民對於重大事件表達意見，為民主及科技發展帶來之必然結果。緊急性、偶發性集會之發生，不再是偶然或仍屬少數例外之情況。事前許可制之貫徹，必然與憲法保障人民自由權之意旨相違。多數意見認為緊急性與偶發性集會應排除事前許可制規定適用之理由，前者為依事件性質不可能「等」准許再為集會遊行，後者為無負責人可為准許或報備之聲請，如因此不准舉行緊急性、偶發性集會，將扼殺人民之和平集會遊行權。亦即以「無管理期待可能性」為主要理由，則對於有管理期待可能性之其他集會，當其事前管理之目的在於取得必要資訊，資訊取得又非除許可制以外之方法不能達成，則採行事前許可制之必要性，應認已不存在。

綜上，多數意見認報備程序對於達成主管機關須於事前取得完備之舉行時間、地點、方式等資訊，以為妥善因應之目的與許可程序並無不同，又認事前許可制並非達成

之訴求不致有所侵害。主管機關為維護交通安全或社會安寧等重要公益，亦得於事前採行必要措施，妥為因應。」

兼顧集會自由之保障與社會秩序維護目的之侵害最小之手段，然並未進一步審查系爭第八條第一項關於室外集會應先取得許可規定是否能通過憲法比例原則所要求之侵害最小之方法之測試，為是否違憲之諭知，事有未全。至於法官於審理具體個案時，應依集會遊行法第二十六條規定審查主管機關對進行之集會遊行所為之限制、解散處分，是否合乎比例原則，自屬當然。