全國法規資料庫
Laws & Regulations Database of The Republic of China

發文單位：司法院
解釋字號：釋字第 445 號
解釋日期：民國 87 年 01 月 23 日
資料來源：司法院公報 第 40 卷 3 期 1-28 頁
大法官關於人權保障、男女平權之重要解釋 12 則（民國96年9月版）第 18-21 頁
司法院大法官解釋（十）（99年5月版）第 15-57 頁
總統府公報 第 6209 號 5-40 頁
守護憲法 60 年 第 79-82 頁
相關法條：中華民國憲法 第 11、14、23 條
集會遊行法 第 4、6、8、9、11、29 條

解 釋 文：

憲法第十四條規定人民有集會之自由，此與憲法第十一條規定之言論、講學、著作及出版之自由，同屬表現自由之範疇，爲實施民主政治最重要的基本人權。國家爲保障人民之集會自由，應提供適當集會場所，並保護集會、遊行之安全，使其得以順利進行。以法律限制集會、遊行之權利，必須符合明確性原則與憲法第二十三條之規定。集會遊行法第八條第一項規定室外集會、遊行除同條項但書所定各款情形外，應向主管機關申請許可。同法第十一條則規定申請室外集會、遊行除有同條所列情形之一者外，應予許可。其中有關時間、地點及方式等未涉及集會、遊行之目的或內容之事項，爲維持社會秩序及增進公共利益所必要，屬立法自由形成之範圍，於表現自由之訴求不致有所侵害，與憲法保障集會自由之意旨尚無牴觸。

集會遊行法第十一條第一款規定違反同法第四條規定者，爲不予許可之要件，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爲審查，與憲法保障表現自由之意旨有違；同條第二款規定：「有事實足認爲有危害國家安全、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爲集會、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。

集會遊行法第六條規定集會遊行之禁制區，係爲保護國家重要機關與軍事設施之安全、維持對外交通之暢通；同法第十條規定限制集會、遊行之負責人、其代理人或糾察員之資格；第十一條第四款規定同一時間、處所、路線已有他人申請並經許可者，爲不許可集會、遊行之要件；第五款規定未經依法設立或經撤銷許可或命令解散之團體，以該團體名義申請者得不許可集會、遊行；第六款規定申請不合第九條有關責令申請人提出申請書填具之各事項者爲不許可之要件，係爲確保集會、遊行活動之和平進行，避免影響民眾之生活安寧，均屬防止妨礙他人自由、維持社會秩序或

增進公共利益所必要，與憲法第二十三條規定並無牴觸。惟集會遊行法第九條第一項但書規定：「因天然災變或其他不可預見之重大事故而有正當理由者，得於二日前提出申請。」對此偶發性集會、遊行，不及於二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。

集會遊行法第二十九條對於不遵從解散及制止命令之首謀者科以刑責，為立法自由形成範圍，與憲法第二十三條之規定尚無牴觸。

理 由 書：　本件係因高○炎、陳○男、張○修為台灣高等法院八十三年度上易字第五二七八號判決所適用之集會遊行法有違憲之疑義，聲請解釋，經大法官議決應予受理，並依司法院大法官審理案件法第十三條第一項規定通知聲請人及關係機關行政院、內政部、法務部、交通部及內政部警政署指派代表，於中華民國八十六年十二月五日在憲法法庭行言詞辯論，合先說明。

次查聲請人主張略稱：憲法第十四條規定：「人民有集會及結社之自由。」第十一條並規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」均係表示憲法保障人民之表現自由。因為人民有參與政治意思決定之權利，表現自由使個人之意思，於公意形成之過程中，得充分表達，是為實施民主政治重要之基本人權。其中講學、著作及出版之自由，大多由知識分子行使，至於集會自由是以行動為主的表現自由，對於不易利用媒體言論管道之眾人，為公開表達意見之直接途徑，集體意見之參與者使集會、遊行發展成「積極參與國家意思形成之參與權」，故兼有受益權之性質。詎集會遊行法第八條第一項規定，室外集會、遊行，除有同條項但書所列各款情形外，應向主管機關申請許可，對於人民集會、遊行之權利為概括性之限制，賦予主管機關事前抑制、禁止人民集會、遊行之權限。再依同法第十一條規定，申請室外集會、遊行，除有（一）、違反第四條、第六條、第十條之規定，（二）、有事實足認為有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞，（三）、有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞之虞，（四）、同一時間、處所、路線已有他人申請並經許可，（五）、未經依法設立或經撤銷許可或命令解散之團體，以該團體名義申請，（六）、申請不合第九條規定等情形外，應予許可。其中第一款所指同法第四條「集會遊行不得主張共產主義或分裂國土」，乃具有高度政治性之議題，其概念有欠明確。蓋以集會、遊行之方式主張共產主義或分裂國土，若未妨礙或侵犯他人之權利或自由，應為表現自由所保障之範圍。如果主張馬列式之共產主義，並欲以暴力推翻體制，以達到共產主義之目的而積極進行組織者，顯然已超越集會、遊行權利之內在限制，當可另立特別法予以規範。於集會遊行法為不明確之禁止規定，任由警察機關予以認定，使警察機關捲入政治漩渦中，違背警察政治中立之要求，且無異對意見之表達為事前之檢查，復未經法院依嚴謹之訴訟程序決定之，欠缺必要之防護措施，對言論自由之保障，實有未足。又第六條所列禁制區之範圍係授權內政部及國防部劃定公告，於採報備制之國家，集會不須得警察機關之許可，故於禁制區為集會、遊行，須得禁制區保護機關之同意，集會遊行法第六條規定禁制區範圍過於浮濫，且同條第一項但書規定在禁制區集會之例外

許可，與集會之許可均由同一主管機關核准，亦屬重複。至第十條關於負責人、其代理人或糾察員之消極資格規定，僅具形式意義。其次，第十一條第一項第二款及第三款規定，均屬不確定法律概念，因爲室外集會、遊行難免對他人之自由、社會秩序或公共利益產生影響，其認定之標準，如缺乏明確之準則，人民之集會自由即遭干預。第四款規定同一時間、處所、路線已有他人申請並經許可者，惟於例外情形構成「警察緊急狀態」下，始得對後申請之室外集會或反制之示威加以禁止或不許可。倘不論原因一律不許可，亦有違憲法第十四條規定保障集會自由之趣旨，且不符比例原則之要求。第五款規定涉及集會自由之主體問題，實則未經依法設立或經撤銷許可或命令解散之團體，仍得由其構成員以自然人或其他依法設立之團體名義申請，是本款規定並無意義。第六款係謂申請不合第九條規定者不予許可，惟第九條規定申請許可之方式及其期間之遵守，不符比例原則且排除自發性集會之合法性，尤屬可議。綜上可知集會遊行法第十一條規定所列不予許可之事由，或過於抽象而無實質意義，或牴觸憲法第十四條規定保障集會自由之旨意，與憲法第二十三條規定之要求亦有未符。依集會遊行法之規定，集會、遊行之申請應向警察機關爲之，而警察機關又是維持集會、遊行秩序並依法得將違反集會遊行法規定者移送司法機關偵辦之機關。在目前的警察體制下，極易爲經由選舉而執政之政黨所利用，以干預人民集會之自由。自人民之立場言，集會之申請經拒絕以後，雖可申復，然申復之審查仍由警察機關單方面爲之，即欠缺正當法律程序爲之救濟。爲使國民能機會均等參與公共事務，國家必須積極制定相關制度，保障人民之表現自由，公意政治方能實現。集會遊行法採取事前許可制，限制人民之基本權利，自屬牴觸憲法保障人民集會自由之權利。又集會遊行法第二十九條規定：「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，首謀者處二年以下有期徒刑或拘役。」此項規定與刑法第一百四十九條規定公然聚眾不遵令解散罪之構成要件比較，寬嚴之間有失均衡。由於集會自由有無可替代之民主功能，和平進行之集會應受法律之充分保障，集會遊行法第二十九條規定之情形，僅課以較高額之行政罰即可，應無必要處以刑罰。依集會遊行法第二十五條規定，未經許可或許可經撤銷而擅自舉行者，或違反許可事項、許可限制事項者，該管主管機關得予警告、制止或命令解散。基本上係以事前許可爲前提，惟有主管機關許可時，方得免受刑事追訴，顯然爲箝制表現自由重大的規定。爲調節集會、遊行與一般民眾因此感受之不便，採用報備制，使警察機關得預爲綢繆，避免參與集會者之利益與第三人之安全利益發生不必要之衝突，並視情況採取維持秩序之措施，以資兼顧。集會、遊行爲人民表達思想的重要手段，爲憲法所保障，集會遊行法採許可制，依上說明，自屬牴觸憲法，侵犯人民之基本權等語。

相關機關行政院則主張：民主社會中，人民對於政府施政措施，常藉集會、遊行之方式表達意見，形成公意。惟集會、遊行亦具有容易感染及不可控制的特質，對於社會治安可能產生潛在威脅。爲維護人民集會、遊行的合法權益，並確保社會秩序安寧，自有制定法律，將之限定於和平表達意見範疇之必要。集會遊行法係解嚴後爲因應社會變遷，於七十七年一

月二十日所制定，八十一年七月二十七日復因終止戡亂而修正公布，顯係隨社會之變動而演進，爲民主化的產物。顧各國立法例對於集會、遊行之管理方式有採報備制者，有採許可制者，集會遊行法所採，雖爲許可制，惟其性質非屬特許而近準則主義，尚未逾憲法第二十三條所定防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要之程度，以近五年來警察機關受理集會、遊行申請案資料統計分析，共受理申請三一、七二五件，不准許者僅一〇八件，約佔千分之三點四，所佔比例甚低，即可明瞭。又集會遊行法第四條規定集會遊行不得主張共產主義或分裂國土，乃因共產主義本質上與三民主義背道而馳，且現階段大陸政權仍屬敵對團體，對我國仍具武力威脅，集會、遊行活動主張共產主義不但違反立國精神，且參照憲法增修條文第五條第五項規定，尚有危害中華民國之存在或自由民主憲政秩序之虞。因此，集會、遊行不得主張共產主義。其次，主張分裂國土，乃違背憲法第四條規定，集會遊行法第四條規定不得主張分裂國土，亦無不合。再查國家安全法第二條雖針對集會、結社爲上開二原則之規定，惟違反者，同法並未規定其法律效果。若違反集會遊行法第四條規定，則不許可或撤銷許可集會、遊行之申請，同時可達成國家安全法所揭示二原則之立法目的。至於集會遊行法第二十九條對於首謀者處以刑事罰，乃因首謀者業經警察機關警告、制止、命令解散，仍繼續進行，不遵制止等四階段程序，其主觀惡性已表露無遺，非處行政罰所能奏效，較之德國集會法第二十六條第一款規定採二階段程序者更爲嚴謹，自無違反憲法可言云云。

法務部（兼代行政院）主張：我國集會、遊行之法律係解嚴後，爲保障合法舉行之集會、遊行及順應當時環境之需要所制定，由總統於七十七年一月二十日公布施行，名稱爲動員戡亂時期集會遊行法。其後因動員戡亂時期之終止，於八十一年七月二十七日將名稱修正爲集會遊行法，並修正相關規定，以應社會之新發展趨勢，故集會遊行法非戒嚴制度之產物。其制定之原因係本於集會、遊行活動可能有侵害公共秩序之虞，基於維護公益及保障社會大眾人權之衡平，對集會、遊行之場所、時間、方式等，酌予合理限制，要非賦予公權力對表現自由予以壓制或剝奪爲目的，符合憲法第十一條保障表現自由所追求探究真理、健全民主程序、自我實現等基本價值。爲避免集會、遊行活動侵害公益而對民眾之生活安寧與安全，交通秩序、居家品質或環境衛生產生影響或發生侵害情事，依憲法第二十三條規定，以法律爲必要之限制，而採準則主義之許可制，亦符合比例原則。至於集會遊行法第二十九條規定對於觸犯者處以刑事罰，係立法上衡量其反社會性之強弱、可非難性之高低而制定，自立法政策言，並無不妥。又我國自七十六年七月十五日解嚴、八十年五月一日終止動員戡亂，回復平時憲政。惟衡諸兩岸關係，中共對我之敵對狀態並未消除，其以武力威脅、飛彈恫嚇之危險仍然存在，爲維護國家安全及社會秩序，對於集會、遊行所涉及有關國家安全之言論因可能產生內部不安，自有限制必要。主張共產主義與分裂國土之集會、遊行，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序，參照憲法增修條文第五條第五項之規定意旨，應不受憲法保障云云。

內政部及內政部警政署之主張除與前述行政院之主張相同者予以引用外，並稱：集會遊行法對於集會、遊行之申請採用許可制，乃因集會、遊行固爲憲法所保障之基本人權，惟其享有及行使，應顧及社會公益及他人之基本權益，集會遊行法爲維護人民集會、遊行之合法權益，並確保社會秩序之安寧，課以事前申請許可之義務，於憲法第二十三條規定，並無不合。況同法係採準則主義，警察機關對於集會、遊行，唯有依法爲准駁之處分，不得違法不予許可。採行事前許可制，既可使申請人有充裕時間準備，亦可使主管機關即時瞭解事態，妥爲因應。社會學家對群眾危險性格之實證研究，亦認爲有強化許可制之必要。在經驗法則上，對之實施事前許可規制，應屬必要，經民意調查結果，並爲多數人所認同。再就本件事實以言，聲請人係因遊行前五日向警察機關申請，因不符集會遊行法第九條第一項規定而未獲許可，於集會、遊行中，經警察主管機關依同法第二十五條第一項規定警告、制止及命令解散仍不遵從，因而受刑事處罰。其涉及之法律僅同法第九條第一項、第二十五條第一項第一款及第二十九條規定而已。至於同法第四條規定則與聲請解釋之原因事實無關，違反其規定而主張共產主義或分裂國土，同法未設行政或刑事責任，可知其性質並非許可管制的主要目的。司法院即不得爲訴外解釋，就與確定終局裁判無關聯部分爲合憲性審查。集會、遊行涉及集體意見的表達與溝通，影響公共政策的形成，終致參政權及請願權之行使，爲社會少數族群藉以表達訴求之重要管道。惟因群眾活動易引起衝動、脫軌而影響安寧、交通及衛生等問題，自有必要以法律爲相當之限制。其限制之寬嚴原有多樣，集會遊行法第八條、第十一條所採實係準則許可制，其與報備制之差別僅在行政程序有異，兩者在本質上並無不同。涉及公意形成之集會、遊行，若非有極重要之公共利益考量，事前管制集會、遊行之言論內容亦非憲法所能容許。集會遊行法第九條規定申請書應記載集會、遊行之目的，固可認爲一種言論檢查，其用意僅在考量其造成公共危險之可能性，非對言論爲抽象之價值判斷，雖然目的的檢驗可能涉及同法第十一條第一款所定違反第四條問題，因而是一種審查言論本身的標準。惟此規定實與憲法增修條文第五條第五項規定：「政黨之目的或其行爲，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者爲違憲」相呼應，此際警察機關仍得依同法第二十六條規定爲准否之判斷。由於集會、遊行可能對公共秩序發生影響，集會遊行法對於室外集會、遊行所採許可管制，符合比例原則。關此，同法第十一條規定除列舉情事外，主管機關應予許可，全無裁量餘地。即使具有上開除外情事，仍須依比例原則加以裁量。如不予許可，應附理由於三日內以書面通知負責人，並記載不服之救濟程序。其依第九條第一項但書之規定提出申請者，不許可之通知應於二十四小時內爲之。集會、遊行之申請於六日前提出；如因天然災害或其他不可預見之重大事故而有正當理由者，則於二日前提出即可。此項期間之規定與其他民主國家之管制規定比較並不爲過。至於偶發性遊行，雖因無發起人而無從申請，主管機關亦得斟酌第二十六條規定之比例原則而爲處理。從而對於集會、遊行，即不得謂已爲過度之限制。又集會遊行法僅對負責人、代理人或首謀者課以法律責任，對於參加者則未加限制；第十四條對於許可集會、遊行者，亦得課以六項

必要之限制；第十五條復規定撤銷或變更許可之要件，無非因人、事、時、地、物之不同而避免過度管制。事後報備制對已造成之公益損害僅能追懲而不能預防，對於社會趨於多元化、利益與觀念衝突不斷滋生、寬容的政治文化尚未形成而又地狹人稠的台灣，可能造成難以估計的不利影響。再第十一條第二款規定既云有事實足認爲有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞等語，即不得謂其意義過於含混，主管機關亦未因規定含混而有濫用情事。關於未經許可之集會、遊行科處刑罰之問題，集會遊行法對於領導者違反事前與事中之行政管制所定兩階段處罰要件並無過當限制情形，其有違憲之虞者無寧爲行政濫權是否未在制度上有效防止，亦即解散命令及其後的制止行爲，於刑事法院應同時審酌其合法性，始能將行政濫權之機會，降低到最低。就集會遊行法第二十九條之規定以言，室外之集會、遊行可能造成其他法益之妨礙，並非單純行政上之不利益而已，對於違反者處以刑罰並未逾越立法形成自由之範圍。此與同法第二十八條規定之構成要件，就主觀及客觀情形比較，有程度上之差別者，尚屬不同。若刪除同法第二十九條規定，則如集會、遊行不遵解散命令，且又不聽制止，而未達刑法第一百四十九條規定之要件時，即無任何刑責可言，對於集會遊行法第二十九條所定重複違法之主觀惡性，仍應處以刑罰，始屬合理。依合憲推定原則，釋憲者在解釋憲法時，對國會制定之法律，在有明確之依據足以宣告其違憲無效之前，應爲合憲之解釋。集會遊行法採事前許可制，揆諸群眾之危險特性並影響交通、警力之分配及群眾相互間之對立、同法第二十六條有關比例原則之規定等情形，尚未違反憲法第二十三條所定必要之程度。至於因情況危迫，有正當理由，不及依現行集會遊行法之規定提出申請者，可從立法技術上予以解決，要與違憲與否無涉云云。交通部提出書狀主張：因集會、遊行可能因量增而產生質變，易影響交通秩序，妨礙交通安全，採用準則許可制，可使主管機關對集會、遊行及早未雨綢繆，妥善規劃交通管制，避免交通陷於停滯或混亂，造成妨礙他人使用道路之權益。依過去發生之實例，因集會、遊行而霸佔高速公路、率眾夜宿車站前廣場、臥軌妨礙鐵路交通，對於社會秩序及公共利益之危害，均屬顯著而首當其衝，所付出之社會成本實難以估計。集會遊行法現行規定應符合憲法第十四條保障人民集會自由之意旨及第二十三條法律保留之原則等語。　本院斟酌全辯論意旨，作成本解釋，其理由如左：

司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，爲憲法第七十八條所明定。其所爲之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力。此與普通法院受理民、刑事訴訟事件；行政法院審理行政訴訟案件；公務員懲戒委員會審議公務員之懲戒案件，其所爲裁判或議決，僅於該具體事件有拘束力者迥然有異。人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定聲請解釋。大法官依此規定所爲解釋，固以該確定終局裁判所適用之法律或命令爲標的，就人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利有無遭受不法侵害爲審理對象。惟人民聲請憲法解釋之制度，除爲保障當事人之基本權利外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的，故其解釋範圍自得及於

該具體事件相關聯且必要之法條內容有無牴觸憲法情事而爲審理。揆諸本院釋字第二一六號解釋，聲請意旨係就前司法行政部發布關於強制執行事件之兩項函示，發生牴觸關稅法疑義，聲請解釋，該號解釋則對法官在審判上不受司法行政機關所發命令拘束，作成明確之釋示。釋字第二八九號解釋，其聲請意旨僅係主張財務案件處理辦法第六條有牴觸憲法之疑義，本院大法官則解釋同辦法之訂定係法制未備前之措施，爰定期間宣告辦法之全部失其效力。釋字第三二四號解釋，其聲請意旨係謂海關管理貨櫃辦法第二十六條規定有牴觸憲法之疑義，上開解釋則附加「該辦法尙涉及公法契約之問題，關於公法契約之基本規範，亦宜由有關機關儘速立法，妥爲訂定。」釋字第三三九號解釋，其聲請人謂財政部六十六年十二月二十日台財稅字第三八五七二號函釋意旨牴觸憲法第十九條及貨物稅條例第十八條規定，並違反「從新從輕」之原則，本院大法官則併將六十年一月九日修正公布之貨物稅條例第十八條第一項第十二款規定宣告應不予援用。釋字第三九六號解釋，其聲請人係以公務員懲戒法未規定審級救濟，牴觸憲法第十六條關於保障人民訴訟權之意旨，聲請解釋。本院大法官則引申其義，謂懲戒機關應採法院之體制，懲戒案件之審議亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，爲合憲性之立法建制之宣示。此外，本院大法官對於立法委員依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定提出之聲請所爲釋字第四三六號解釋，亦就聲請意旨涉及軍事審判制度之全盤，宣示「爲貫徹審判獨立原則，關於軍事審判之審檢分立、參與審判軍官之選任標準及軍法官之身分保障等事項，亦應一併檢討改進。」以上僅就本院解釋中擇其數則而爲例示，足以說明大法官解釋憲法之範圍，不全以聲請意旨所述者爲限。本件聲請人因違反集會遊行法案件，經台灣高等法院八十三年度上易字第五二七八號刑事判決以犯集會遊行法第二十九條之罪處以刑罰，因認其於憲法第十四條規定所保障之集會自由遭受不法侵害，對於確定判決所適用集會遊行法以不確定法律概念賦予警察機關事前抑制與禁止集會、遊行，發生有牴觸憲法之疑義，聲請解釋。查聲請人所以受刑事法院判以罪刑，雖係因舉行室外集會、遊行未依集會遊行法第九條第一項規定於六日前向主管機關申請，致未獲許可，竟引導車隊及群眾遊行，經主管機關命令解散而不解散，仍繼續舉行，經制止而不遵從，爲其原因事實，其牽涉之問題實係集會遊行法第八條第一項前段規定室外集會、遊行應向主管機關申請許可及相關規定是否牴觸憲法所發生之疑義，殊難僅就同法第九條第一項所定申請期限是否違憲一事爲論斷。從而本件解釋應就集會遊行法所採室外集會、遊行應經事前申請許可之制度是否有牴觸憲法之疑義而爲審理。

次查憲法第十四條規定人民有集會之自由，此與憲法第十一條規定之言論、講學、著作及出版之自由，同屬表現自由之範疇。本於主權在民之理念，人民享有自由討論、充分表達意見之權利，方能探究事實，發見真理，並經由民主程序形成公意，制定政策或法律。因此，表現自由爲實施民主政治最重要的基本人權。國家所以保障人民之此項權利，乃以尊重個人獨立存在之尊嚴及自由活動之自主權爲目的。其中集會自由主要係人民以行動表現言論自由；至於講學、著作、出版自由係以言論或文字表達其

意見，對於一般不易接近或使用媒體言論管道之人，集會自由係保障其公開表達意見之重要途徑。依集會遊行法第二條規定，所謂集會係指於公共場所或公眾得出入之場所舉行會議、演說或其他聚眾活動。遊行則指於市街、道路、巷弄或其他公共場所或公眾得出入之場所之集體行進。集會自由以集體方式表達意見，爲人民與政府間溝通之一種方式。人民經由此方式，主動提供意見於政府，參與國家意思之形成或影響政策之制定。從而國家在消極方面應保障人民有此自由而不予干預；積極方面應提供適當集會場所，並保護集會、遊行之安全，使其得以順利進行。又集會自由之保障，不僅及於形式上外在自由，亦應及於實質上內在自由，俾使參與集會、遊行者在毫無恐懼的情況下進行。是以法律限制集會、遊行之權利，除應遵守憲法第二十三條必要性原則外，尚須符合明確性原則，使主管機關於決定是否限制人民之此項權利時，有明確規定其要件之法律爲依據，人民亦得據此，依正當法律程序陳述己見，以維護憲法所保障之權利。

按集會、遊行有室內、室外之分，其中室外集會、遊行對於他人之生活安寧與安全、交通秩序、居家品質或環境衛生難免有不良影響。國家爲防止妨礙他人自由、維持社會秩序或公共利益，自得制定法律爲必要之限制。其規範之內容仍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，擇其干預最小者爲之。對於集會、遊行之限制，大別之，有追懲制、報備制及許可制之分。集會遊行法第八條第二項規定室內集會無須申請許可，同條第一項前段雖規定室外集會、遊行，應向主管機關申請許可，惟其但書則規定：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，則均在除外之列，可見集會遊行法係採許可制。對此事前行政管制之規定，判斷是否符合憲法第二十三條之比例原則，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爲符合憲政原則，採用事前管制則係侵害集會自由之基本人權。聲請意旨執此指摘，自非有理由。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，以法律爲明確之規定，不涉及集會、遊行之目的或內容者，則於表現自由之訴求不致有所侵害。主管機關爲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，妥爲因應。

集會遊行法第十一條規定申請室外集會、遊行，除有同條所列情形之一者外，應予許可。從而申請集會、遊行，苟無同條所列各款情形，主管機關不得不予許可，是爲準則主義之許可制。茲就集會遊行法第十一條所列各款情形，是否符合憲法意旨，分述之。

第一款：「違反第四條、第六條、第十條之規定者。」按第四條規定「集會遊行不得主張共產主義或分裂國土。」所謂「主張共產主義或分裂國土」原係政治主張之一種，以之爲不許可集會、遊行之要件，即係賦予主管機關審查言論本身的職權，直接限制表現自由之基本權。雖然憲法增修條文第五條第五項規定：「政黨之目的或其行爲，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者爲違憲。」惟政黨之組成爲結社自由之保障範圍，且組織政黨既無須事前許可，須俟政黨成立後發生其目的或行爲危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者，經憲法法庭作成解散之判決後，

始得禁止，現行法律亦未有事前禁止組成政黨之規定。相關機關內政部以集會遊行法第四條與憲法增修條文第五條上開規定相呼應云云，自非可採。以違反集會遊行法第四條規定爲不許可之要件，係授權主管機關於許可集會、遊行以前，先就言論之內容爲實質之審查。關此，若申請人於申請書未依集會遊行法第九條第一項第二款規定，於集會、遊行之目的爲明確之記載，則主管機關固無從審查及此，至若室外集會、遊行經許可後發見有此主張，依當時之事實狀態爲維護社會秩序、公共利益或集會、遊行安全之緊急必要，自得依同法第十五條第一項撤銷許可，而達禁止之目的；倘於申請集會、遊行之始，僅有此主張而於社會秩序、公共利益並無明顯而立即危害之事實，即不予許可或逕行撤銷許可，則無異僅因主張共產主義或分裂國土，即禁止集會、遊行，不僅干預集會、遊行參與者之政治上意見表達之自由，且逾越憲法第二十三條所定之必要性。又集會遊行法第六條係規定集會、遊行禁制區，禁止集會、遊行之地區爲：一、總統府、行政院、司法院、考試院、各級法院。二、國際機場、港口。三、重要軍事設施地區。其範圍包括各該地區之週邊，同條第二項授權內政部及國防部劃定之。上開地區經主管機關核准者，仍得舉行。禁制區之劃定在維護國家元首、憲法機關及審判機關之功能、對外交通之順暢及重要軍事設施之安全，故除經主管機關核准者外，不得在此範圍舉行集會、遊行，乃爲維持社會秩序或增進公共利益所必要，同條就禁制地區及其週邊範圍之規定亦甚明確，自屬符合法律明確性原則，並無牴觸憲法情事。至集會遊行法第十條規定不得爲應經許可之室外集會、遊行之負責人、其代理人或糾察員資格係：一、未滿二十歲者。二、無中華民國國籍者。三、經判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢者。但受緩刑之宣告者，不在此限。四、受保安處分或感訓處分之裁判確定，尚未執行或執行未畢者。五、受禁治產宣告尚未撤銷者。以上規定限制集會、遊行之負責人、其代理人或糾察員應具中華民國國籍、具有完全行爲能力之人、經法院判處有期徒刑以上之刑確定、或受保安處分、感訓處分之裁判確定，已執行完畢或受緩刑之宣告者，係限制此等人員主導公意之形成，要屬立法機關之職權行使範圍，與憲法第二十三條規定亦無違背。

第二款：「有事實足認爲有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞者。」按集會、遊行乃多數人爲達到特定共同目的而從事的群體活動，在民主社會中，人民對於政府施政措施，常藉此方式表達意見，形成公意。爲確保社會安寧秩序，憲法所保障之集會、遊行，必須以和平方式爲之，若逾此限度，法律始得加以限制，惟法律限制之要件，應明確而具體。本款規定所稱「危害國家安全、社會秩序或公共利益」均爲概括條款，有欠具體明確，委諸主管之警察機關，於短期間內判斷有此事實足認有妨害上開法益之虞，由於室外集會、遊行難免對他人之自由、社會秩序或公共利益有不利影響，主管機關對此尚未達到明顯而立即危險之事實若爲實質審查，僅憑將來有發生之可能，即以之爲准否之依據，易生干預人民集會自由之情事，與集會遊行法第十一條限制主管機關裁量權之立法意旨亦有未符。是本款規定列爲事前審查之許可要件，即係侵害憲法所保障集會自由之權利。至若應經許可之集會、遊行未經許可者；或經許可以後有明顯而

立即危險之事實者，主管機關爲維護集會、遊行安全之緊急必要，得分別依集會遊行法第二十五條第一項第一款及第十五條第一項爲適當之處置；又已有明顯而立即危險之事實發生，猶申請集會、遊行助長其危害之情事者，仍得不予許可，要屬當然。

第三款：「有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞之虞者。」此款規定與憲法意旨不符，其理由除前段所述外，所稱「有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞之虞者」，如僅一二參與者有此情形，是否即得不許可其他參與人舉辦集會、遊行；又既有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞之虞，即尚未至構成刑事責任之程度；倘有妨害安寧秩序之行爲，則有社會秩序維護法之規定可資處罰。以有此情形，即禁止爲集會、遊行，亦違反比例原則。所謂「之虞」認定之標準如何，既欠具體明確，則在舉辦集會、遊行以前，由主管機關就此爲實質上之審查，與憲法保障之旨意，不無違背。室外集會、遊行於許可以後，若發生重大事故，主管機關爲維護集會、遊行安全之緊急必要，仍有同法第十五條第一項前段規定之適用，與前款所述同。

第四款：「同一時間、處所、路線已有他人申請並經許可者。」同一時間、處所、路線已有他人申請集會、遊行，並經許可者，如再許可舉辦集會、遊行，將發生集會、遊行目的之混淆；倘舉辦之方式不同，其妨礙社會秩序之可能性亦更擴大，遇有反制集會、遊行者，激起群眾衝突之機會即相對增加。主管機關依此規定不予許可時，依集會遊行法第二十六條規定，固應公平合理考量人民集會、遊行權利與其他法益間之均衡維護，於不逾越所欲達成目的之必要限度，以適當之方式爲之。此款規定符合憲法意旨。

第五款：「未經依法設立或經撤銷許可或命令解散之團體，以該團體名義申請者。」本款規定所以限制集會、遊行之申請人爲自然人、法人或其他經依法設立之團體，乃因集會遊行法第七條第一項規定：「集會、遊行應有負責人。」第二項又規定：「依法設立之團體舉行之集會、遊行，其負責人爲該團體之代表人或其指定之人。」對於依法設立團體之代表人得爲確實之審查，負責人之身分亦有客觀的認定依據，屬於立法自由形成範圍，尚未牴觸憲法意旨。

第六款：「申請不合第九條規定者。」集會遊行法第九條第一項係規定室外集會、遊行，應由負責人填具申請書，載明：一、負責人或其代理人、糾察員之姓名、住所等人別事項。二、集會、遊行之目的、方式及起訖期間。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。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。同條第二項則規定代理人應提出代理同意書，集會處所之表明應檢具該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。按室外集會、遊行對於他人之自由、社會秩序或公共利益難免產生影響。爲避免集會、遊行活動侵害公益而對民眾之生活安寧與安全、交通秩序、居家品質或環境衛生產生影響或發生侵害情事，責令負責人於舉行集會、遊行前六日，向主管機關申請許可，列舉參與集會、遊行之負責人、集會、遊行之

目的、方式及起訖時間、集會處所、遊行之路線及集合、解散地點、預定參加人數及車輛、物品之數量等，不惟使申請人有充裕時間準備，亦可使主管機關瞭解事態，預爲綢繆，妥善規劃交通管制，避免交通陷於停滯或混亂，造成過度妨礙他人使用道路之權益。從而本款規定關此部分，尚未逾越憲法第二十三條規定之必要程度。惟集會遊行法第九條第一項但書規定：「因天然災變或其他不可預見之重大事故而有正當理由者，得於二日前提出申請。」既云集會、遊行係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？所謂偶發性集會、遊行，既係群眾對不可預見之重大事故所爲之立即反應而引起，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。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，若依集會遊行法第九條第一項規定之要件以觀，則凡事起倉卒者，因不及於法定期間內提出申請，其集會、遊行概屬違反第九條規定而應不予許可，依此規定而抑制人民之集會、遊行，於憲法保障之基本人權，未盡相符，亟待檢討改進。

集會遊行法第二十九條規定：「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，首謀者處二年以下有期徒刑或拘役。」按集會、遊行而有同法第二十五條所定情事之一者，該管主管機關得予警告、制止或命令解散。其所定情事爲：一、應經許可之集會、遊行未經許可或其許可經撤銷而擅自舉行者。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、利用第八條第一項各款集會、遊行，而有違反法令之行爲者。四、有其他違反法令之行爲者。同法第十一條規定申請室外集會、遊行，除有同條所列情形之一者外，應予許可。其中有關時間、地點及方式等未涉及集會、遊行之目的或內容之事項，與憲法保障集會自由之意旨尚無牴觸，則集會、遊行而有同法第二十五條所定情事者，該管主管機關爲警告、制止或命令解散，與憲法第二十三條之規定亦無違背。倘集會、遊行經該管主管機關命令解散而不解散者，依同法第二十八條規定，處集會、遊行負責人或其代理人或主持人新台幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。此係規範集會、遊行不遵從主管機關所爲解散命令，對於負責人、代理人或主持人所爲之行政秩序罰。相互參酌，「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」，第二十九條始對首謀者科以刑罰。因此，後者爲前者之後續行爲，應受處罰之人，亦未必相同。後者對於首謀者科以二年以下有期徒刑或拘役，乃處罰其一再不遵從解散及制止之命令。如再放任而不予取締，對於他人或公共秩序若發生不可預見之危險，主管機關亦無從適用刑事訴訟法之規定爲必要之處分。至於社會秩序維護法第六十四條第一款規定之妨害安寧秩序須「意圖滋事，於公園、車站、輪埠、航空站或其他公共場所，任意聚眾，有妨礙公共秩序之虞，已受該管公務員解散命令，而不解散」爲要件，刑法第一百四十九條規定之公然聚眾不遵令解散罪則須「公然聚眾，意圖爲強暴脅迫，已受該管公務員解散命令三次以上，而不解散者」爲處刑之對象。不論主觀要件與客觀要件，均與集會遊行法第二十九條規定之內容，有輕重之分，即不得指其違反憲法第二十三條規定之必要原則。又主管機關如何

命令解散集會、遊行，以及用何種方式制止其繼續進行，涉及此項解散命令之當否，爲事實認定問題。刑事法院於論罪科刑時，就犯罪行爲之構成要件是否符合，應爲確切之認定，尤其對於行爲須出於故意爲處罰之要件，亦應注意及之，乃屬當然。

大法官會議主　席 施啓揚
大法官 翁岳生
劉鐵錚
吳　庚
王和雄
王澤鑑
林永謀
施文森
城仲模
孫森焱
陳計男
曾華松
董翔飛
楊慧英
戴東雄

部分不同意見書：　　大法官　董翔飛

司法權之本質在於其具有正當性、獨立性、被動性及拘束性，其中尤以營造其獨立的審判環境及遵守程序上的被動性最爲重要。從權力分立制衡的機制來看，司法機關唯嚴守不告不理之被動性，始能使司法權限縮於憲法所規範的界線之中，而不致有逾越之虞，否則分權制衡之機制，勢必蕩然無存，立法機關制定司法院大法官審理案件法即在反映此一思想理念。大法官依據憲法掌理解釋憲法及統一解釋法令之權，此種司法權之發動，依上開審理案件法第五條第一項第二款規定，人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義，聲請解釋時始得爲之，此爲立法機關爲具體落實憲法有關違憲審查制度之準憲法法律，大法官審理案件，自應受其約制，審理之標的與範圍，亦當恪遵上開法條，無論抽象審查或具體解釋均應以該系爭案件終局裁判所適用之法律或命令本身有無牴觸憲法或法律爲限，而非終局裁判所適用者或與個案具體事件無關聯性者，自不在審理之範圍。司法機關唯有遵守此一立場，始能維持權力分立機制之平衡及贏得立法機關、行政機關之尊重與人民、政黨及社會大眾之信賴與肯定。

本案聲請人於五日前向主管機關申請集會、遊行，因不符集會遊行法第九條第一項規定，未獲主管機關許可，而擅自帶領群眾，引導車隊集會、遊行，經主管機關舉牌警告，制止及命令解散仍不遵從，觸犯同法第二十九條之罪，經台灣高等法院八十三年度上易字第五二七八號判決處以刑

罰。有關本案終局裁判所適用之法律，除集會遊行法第九條第一項「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」及第二十九條「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。」之規定外，與本案具體事實相關聯且必要之條款，僅同法第十一條第六款「申請不合第九條規定者，不予許可。」及第二十五條第一項「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」、第二項「前項制止、命令解散，該管主管機關得強制爲之」。至於同法第四條「集會遊行不得主張共產主義或分裂國土。」、第十一條第一項「申請室外集會、遊行，除有左列情事之一者外，應予許可：一、違反第四條、第六條、第十條之規定者。二、有事實足認爲有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞者。三、有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞之虞者。四、同一時間、處所、路線已有他人申請並經許可者。五、未經依法設立或經撤銷許可或命令解散之團體，以該團體名義申請者。」及第九條第一項「但因天然災變或其他不可預見之重大事故而有正當理由，得於二日前提出申請」之但書規定，則與本案聲請解釋之事實原因可謂毫無關聯。多數意見所通過之解釋文及解釋理由書對引發聲請人未獲許可之第九條第一項所定「室外集會、遊行須於六日前向主管機關申請許可」之期間限制，及同法第二十九條所定「首謀者處以二年以下有期徒刑或拘役」之罰則予以實體審查，要屬當然。惟除此之外可否再擴及與案關事實毫無關聯且亦非終局裁判所適用之領域如集會遊行法第八條、第十一條第一項第一款至第五款，以及由同條第一項第一款延伸出來的第四條、第六條及第十條之規定，作成所謂「訴外」之解釋，其正當性基礎爲何？本席深表懷疑。解釋理由書雖云「大法官依審理案件法規定所爲解釋，固以確定終局裁判所適用之法律或命令爲標的，就人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利有無遭受不法侵害爲審理對象。惟人民聲請憲法解釋之制度，除爲保障當事人之基本權利外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的，故其解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容有無牴觸憲法情事而爲審理。」，並舉數例說明大法官解釋憲法之範圍，不全以聲請意旨所述者爲限。大法官此一說理，姑不論是否符合立法者之所以訂定大法官審理案件法之意旨，但事實上已無異打破法律對解釋程序所設的各種框架，並對司法審查權的範圍作了某種程度的擴張，類此行爲，究係如解釋理由書所云「以維護憲政秩序之目的」，抑或係有礙憲政秩序之維護，尚有辯論之餘地。再說所謂「相關聯且必要之法條」究何所指，亦屬可辯性之不確定概念，即以本案爲例，釋憲聲請人申請集會、遊行之所以未獲主管機關許可，既非因爲「主張共產主義或分裂國土」；亦非因爲在總統府、行政院、司法院、考試院或各級法院，國際機場、港口及重要軍事設施地區及其週邊範圍舉行；更非第十條所定「負責人或糾察員未滿二十歲，無中華民國國籍或受刑事處分、保安處分及禁治產宣告」，而是因爲不符第九條第一項規定「於六日前提出申請」而未被許可。嗣以抗議台北市政府違法傾倒廢土而擅自帶領車隊及環保聯盟成員走上街頭，經主管機關警告、制止、命令解散而不遵從，觸犯同法第二十九條罪而被判刑，自始至終，從頭到尾

從未主張過共產主義或分裂國土，亦無事實足認有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞或有危害生命、身體、自由或財物造成重大損失之情事，終局裁判所述犯罪事實亦無類此情形，顯見集會遊行法第四條、第六條、第十條、第十一條第一款至第五款以及第九條第一項但書之規定均與案關事實毫無邏輯上的關係，至少聲請人表現自由之權利，並非「真的」已遭侵害，而是一種「臆測或可能」之聯想，事實上從八十一年修法迄今，三萬一千餘件申請集會、遊行的案件中，祇有一〇八件未予許可，其中包括本案在內，並沒有一件是因爲違反第四條規定之情事，對此「尚未形成爭議亦未達到必須裁判程度」之尚未成熟的訴訟，釋憲機關如可選擇性的借題發揮或主動過早介入，恐亦有違司法權被動性之本質。作爲釋憲者的大法官，於審理案件時，不必受限於大法官審理案件法所定程序之規範，可以如此自由揮灑、爲所欲爲，將司法審查權的功能超越立法行政機關制定的法律命令之上，則不知「大法官審理案件法」還有什麼存在的價值與意義。權力分立貴在相互尊重，彼此各自遵守憲法權限，司法機關尤應堅持程序上的正當性與被動性，分權理論始能彌久長新。解釋文解釋之標的及範圍未能以確定終局裁判所適用之法律或命令爲限，而擴及非相關之法律領域，本席未便苟同，爰提出部分不同意見如上。

部分不同意見書：　　大法官　陳計男

本號解釋認集會遊行法（下簡稱集遊法）第十一條規定，採用準則許可制與同法第二十九條採用刑事罰之規定並未違反憲法意旨，及同法第九條第一項但書對於偶發性集會、遊行不及於二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，亟待檢討改進等部分，本席雖表贊同，但對於非本件聲請範圍之事項部分（即集遊法第十一條第一款至第五款與相關之同法第四條、第六條、第十條規定）遽予一併解釋，不無違背不告不理之審理原則，則難同意。爰敘述其理由如左：

（一）按司法院大法官固有解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。惟大法官對於解釋案件之審理，屬國家司法權行使之一種，仍須依聲請爲之，應受不告不理原則之拘束。又解釋憲法之聲請，其聲請權人及其得爲聲請解釋之範圍，應受一定之法律限制（至法律應如何規定係屬立法裁量問題），若非聲請權人或對非其得聲請解釋範圍內之事項爲聲請時，即不應受理。此觀司法院大法官審理案件法（以下簡稱審理案件法）第五條、第七條之規定即明。

（二）人民之聲請解釋憲法，依審理案件法第五條第一項第二款規定，須「人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者」，始得爲之。茲該所謂終局裁判所適用之法律或命令，解釋上雖不宜機械地侷限於裁判書上所明白引用之法律條文、命令規定；凡該法令之制定或其制定之原則有無牴觸憲法，或裁判因認定事實所涉及之法律條文、命令規定，縱未表明於裁判書內，但既與裁判之形成有關，自應在得以聲請解釋之列。逾此以外之事項，既未經訴訟並經終局裁判，依上開規定，人民即不得聲請解釋，倘爲聲

請，亦應不予受理（參照審理案件法第五條第三項）。大法官審理人民聲請解釋憲法，當非漫無限制，仍應受上述範圍之拘束。亦即僅能就經訴訟之終局裁判中所適用法令及與此相關聯之法令制定或其制定原則之合憲性（例如某法律條文係採用某原則爲規定，而聲請人所受不利益之裁判，其所引法條係依該原則而制定，若經解釋認該原則違憲，則其範圍自可及於依該原則而定之相關法條；如不認爲違憲，既與該原則無關聯，自僅能就裁判所依據之法條規定而爲解釋。又如法規命令之制定倘認違憲，則裁判所依之該法規命令，自可作爲全部審查範圍，若其制定合憲，則僅得就涉及之部分爲審查），與因認定事實中所涉及之法令有無違憲疑義爲解釋。人民聲請解釋憲法之制度，除保障當事人之基本權利外，雖尚有闡明憲法真義，以維護憲法之目的，但不能因此即可置人民得聲請憲法解釋範圍之規定於不顧，徒以該不得聲請而聲請解釋之事項，蘊含憲法上之意義，有闡明憲法真義，以維護憲法之目的之價值爲由，即選擇性地藉以併爲解釋。否則審理案件法第五條第一項第二款所定聲請要件及同條第三項對於聲請人不合規定者應不受理之規定，即失其意義（至該規定是否妥適，則屬立法裁量之另一問題，亦非本件解釋範圍）；且與基於分權制衡原理而生之司法權行使被動性及不告不理之原則，亦難謂無違背。多數大法官意見謂：「解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容有無牴觸憲法情事而爲審理」，但所謂「相關聯且必要之法條內容」其範圍如何？可否脫離聲請人所得爲聲請之範圍，不能不令人無疑。大法官對於人民聲請解釋憲法事件，如將「確定終局裁判所適用之法令」，解釋爲其範圍包括該訴訟事件裁判上（而非事件相關聯）所涉及該法令之相關聯部分，因其尚在訴訟事件範圍之內，本席固可贊同，此即本席認爲「所謂終局裁判所適用之法律或命令，雖不宜機械地侷限於裁判書所明白引用之法律條文、命令規定，凡該法令之制定或制定之原則有無牴觸憲法，及裁判因認定事實所涉及法律條文、命令規定，縱未表明於裁判書內，但既與裁判之形成有關，自應在得以聲請解釋之列」之緣由，惟若逾此範圍，則無異係對於人民不得聲請，如經聲請亦應不受理之事項，自行擴張而爲受理解釋，此即本席對多數意見之見解所不敢苟同者。

（三）本件聲請人係因其於民國八十二年十月四日向台北市警察局申請於同月九日十時至十二時遊行，經該局以其未依規定於六日前向主管機關提出申請，依集遊法第九條、第十一條規定，核定「不准舉行」。聲請人未循法定程序申復，猶於同月九日遊行，經警告、制止處分、命令解散，仍未遵從，遂由警局移送檢察官偵查起訴，並經台灣高等法院依集遊法第二十九條、刑法第十一條前段、第二十八條、第四十一條、第七十四條第一款，罰金罰鍰提高標準條例第一條規定，各判處拘役三十日，如易科罰金均以三百元折算一日，張○修、陳○男均緩刑二年判決確定。聲請人以其憲法第十四條所保障之權利遭受侵害，認集遊法第十一條採用許可制而不採報備制爲

違憲，基於違反該條規定，所設之同法第二十五條、第二十九條規定，亦屬違憲等爲由，而爲本件之聲請。準此以觀，本件解釋所得審理之範圍，依聲請人在刑事訴訟事件之主張所涉及之事實、法令及確定判決所適用之法令與立法原則，當爲集遊法第十一條所採許可制、同法第九條第一項前段規定須於遊行前六日前爲聲請、同法第二十五條之警告、制止或命令解散之規定與同法第二十九條採用刑罰之規定是否違反憲法等項（至刑法及罰金罰鍰提高標準條例部分聲請人並未指摘聲請解釋）。關於集會遊行採用許可制是否違反憲法之疑義部分，各民主憲政國家所採制度不一，本號解釋認集遊法第十一條規定申請室外、集會遊行除有同條所列情形之一者外，應予許可。其中有關時間、地點及方式等未涉及集會、遊行目的或內容之事項，爲維護憲法秩序及公共利益所必要，屬立法自由形成之範圍於表現自由之訴求不致有所侵害，與憲法保障集會自由之意旨無牴觸云云，固爲本席所贊同，集遊法不採報備制而採準則許可制既認並不違憲爲大法官一致之意見，雖其中就準則許可主義規定之內容，有宣示性之說明，但具體法律之各規定，其內容有否違反該宣示性之說明，則屬法律之各具體規定有否違憲問題，尚不涉及法律採用許可制原則之違憲問題。是本件就聲請人所涉訴訟事件中所得爲違憲之審查者，依（二）之說明，應爲本件聲請人所涉之集遊法第十一條所列第六款定爲不應許可之事由，是否違憲而已（其他關於同法第九條、第二十五條、第二十九條部分，本席無不同意見，故不予論列）。至同條第一款至第五款所定不應許可之事由及與同條第一款相關之第四條、第六條、第十條之規定，無論其規定有無違憲，聲請人之聲請是否指摘及此，該五款事由及相關之同法第四條、第六條、第十條規定，既非聲請人聲請集會、遊行時，據爲不准許之事由，聲請人憲法上所保障集會之自由，亦非因該規定而遭受侵害，並經訴訟終局判決，依前開說明，大法官自不得對之解釋。多數大法官意見，對此逐項予以解釋，顯未嚴守司法權行使之分際。至多數大法官意見雖謂本院歷來有諸多解釋，將解釋範圍擴及法令於該具體事件相關聯且必要之法條內容有無牴觸憲法情事而爲審理，然審理案件法對於人民聲請解釋憲法既定有一定要件，不合要件者，應不受理之規定，不論多數大法官意見所引例示各解釋，有無逾此而予受理，要屬具體個案之受理解釋是否妥適問題，況其中尚有大法官之不同意見。本件解釋案，對於本院受理解釋所得審理範圍，聲請人與有關機關間既有爭執而於解釋理由，作成抽象原則之宣示，自宜就其所得解釋之範圍，爲具體明確而合於解釋原理之說明。本件對此既無具體明確而合於解釋原理之說明，復就本件解釋文及理由內容觀之，其所謂相關聯且必要之法條範圍已及於當事人所不得聲請之部分有如上述，實難以因有前引例示解釋案例，而得謂本件將解釋範圍擴及集遊法第十一條第一款至第五款及相關之同法第四條、第六條、第十條之規定部分，具有正當性。

基上說明，本號解釋部分有未嚴守解釋應就聲請之事項爲解釋，對於

人民不得聲請解釋之事項應不受理之原則之情形，爲本席所難贊同，爰提出部分不同意見書如上。

部分不同意見書：　　大法官　林永謀

按對於違背應遵守之義務而依法應受處分者，固應符合法律明確性原則；惟所謂法律明確性原則，係指其能預見何種作爲或不作爲構成義務之違反及所應受之處分究竟爲何之意。對於處分之要件，法律雖以抽象概念表示，但不論其爲不確定概念或概括條款，只須其無違於法律明確性之要求即可；且立法者於立法定制時，仍得衡量法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款，而爲相應之規定，如此之規定，苟其意義非難以理解，且爲受規範者所得預見，可經由司法加以確認者，即不得謂與明確性原則相違，此業經本院以釋字第四三二號解釋在案。本解釋案之關於集會遊行法第十一條第二款「有事實足認爲有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞者」、同法條第三款「有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞之虞者」等規定，如何不足以使人瞭解其意義並預見其自己行爲之後果，以及如何無從經由司法審查加以確認，致與法律明確性原則相違，可決多數之解釋文暨理由均未置一詞，乃僅籠統指其有欠具體明確，即爲違憲之宣告，已不足以昭信服；而其於理由部分復以「危害國家安全、社會秩序或公共利益」均爲「概括條款」爲由，謂其「有欠具體明確」，尤與上開解釋所闡示之容許概括條款之立法原則，有所違背，似此出爾反爾，顧後而不觀前，他人將如之何？又將如何措手足？

「國家安全」一語，本係憲法第一百三十七條第一項所有；而「社會秩序」「公共利益」等詞，則爲憲法第二十三條所明定，本解釋於合憲部分亦用之爲判斷之依據；再「生命、身體、自由、財物」何不具體明確之有？人民之「身體、自由」應予保障，憲法第八條第一項固已明定，而重大損壞之「重大」乙語，其在憲法第四十三條亦有之，於茲立法者以憲法之語詞規定於法律（集會遊行法），卻謂之爲概括條款，有欠具體明確而違憲，然則其在憲法本身又如何耶？如此之釋憲，究何所據而云然，殊屬費解。又該第二款係以「有事實足認爲…．」爲其要件之一（觀之立法理由，其第三款亦然），並非漫無限制。其既有事實足認矣！何來不明確、不明顯？況立法例上，如德國集會法第五條第四款亦有類似規定之體例，未聞其爲違憲者。至若「…．之虞」，乃指其有此危險與可能之意，刑事訴訟法第一百零一條、第一百零一條之一等規定，即類此，本院於釋字第三九二號解釋就相關法條予以審查，亦未謂其不明確。實則此乃判斷問題，而非立法明確與否之問題，乃本解釋竟將適用上認定判斷標準可能衍生之問題，移諸於立法之本身，逕謂其有欠具體明確，則其混淆兩者，誤彼爲此，實悖道而失理；況且於有此之「虞」時，究應禁其於將然之前，抑應懲其於已然之後，乃立法範疇，無關乎比例原則，亦即其間何者爲愈，實難定論，立法者絕惡於未萌，有何不可？夫抱火厝之積薪之下，而寢其上，火未及燃，吾人謂之「尚未達明顯而立即危險之事實」可否？此部分可決多數之論據，何異於此！

法律之實踐中，法律性的拘束與自由裁量係必然併存之兩個要素，無論

如何嚴格之立法，均無從在其適用上完全剝奪執法之自由裁量餘地，僅其法律性之拘束愈爲嚴格，則自由裁量之餘地愈爲狹窄；反之，自由裁量之空間愈爲廣大，則逼使法律性的拘束愈爲後退而已。縱觀歷史，有法律性的拘束甚強之時代，亦有甚弱之時代；又在法律之整個體系，有法律性的拘束甚強之領域，亦有甚弱之領域，但此兩個要素永遠併存，非僅此也，法律性的拘束與自由裁量在其性質上永遠係屬相對，無論如何之事項，均不可能有絕對之法律性的拘束，亦無絕對之自由裁量；蓋凡法律均藉抽象的概念予以規定，其概念有極其明顯之輪廓者，有明顯度甚低者；其意義有甚爲明確者，有不免於或多或少之含混者，例如以「人」「馬」之概念與「公共秩序」「善良風俗」之概念相較，前者爲確定概念，後者爲不確定概念，亦有稱之爲價值概念，因其適用必須就其具體價值予以觀察始可，然雖係不確定概念、價值概念，只須其具有一定概念性的輪廓，則適用於其規定之法規時，即有一定之法律性的拘束，僅此種概念之適用，或多或少不確定，故有「裁量」之要素而已，但在「裁量」時，仍必須受符合該法規目的之指導，更進一步言，必須受法律秩序之理念所指導，亦因此，不確定概念，無論學說或實務，均認不違背憲法上法律明確性之要求，亦即憲法並不禁止立法者於所制定之法律使用不確定之法律概念，前述本院釋字第四三二號解釋即係本乎此而發。

「國家安全」「社會秩序」「公共利益」等等，均屬不確定概念，乃本解釋之可決多數竟謂之爲「概括條款」，實有誤解。所謂「概括條款」就憲法而言，如其第二十二條規定：「凡人民之『其他』自由及權利‥‥」即其最著之一例，況即令爲概括條款，如前之說明，仍亦非憲法所不許，何來違反法律明確性之要求？畢竟，法律上一切禁止、處罰之要件，均具規範性，而爲抽象、假設之命題，其意義之內容非可單就語意學上之解釋予以獲得，乃必須依法規之目的而受意義內容之修正。「國家安全」、「社會秩序」、「公共利益」等等，均係超越時空之法律概念，其內容應由各該法律之目的予以解釋而定，吾人若因其係不確定概念，即謂其有欠具體明確，則無異否定不確定概念之「法的性格」，並推翻諸文明國家所公認之憲法上明確性原則之原理，其不當，灼然明甚。

若謂警察機關無於此短期間內判斷之能力，故此等不確定概念之審查不宜委之於警察，則應爲違憲之宣告，而以其他機關代之，俾貫徹人民表現自由之憲法規定意旨，如日本立法之由「公安委員會」主管其事，即此之例。乃此之不爲，而獨顧慮於警察機關之能力，卻不予正面之回應，實屬行之不得其術，其傷殊大。茲集會遊行法規定主管機關爲警察機關，本解釋既未宣告其爲違憲，則本法第十一條第二、三款之是否違憲，當應就其規定之本身予以憲法上之審查，乃竟不此之圖，反喋喋以警察機關短期間內無從判斷，爲其違憲論據之一，如此豈非背本馳末，不就事論事乎？爰提部分不同意見書如上。

抄高〇炎等三人聲請書

釋憲聲請人
高　○　炎
陳　○　男
張　○　修

右釋憲聲請人因違反集會遊行法而被高等法院依集會遊行法第二十九條之規定判處拘役三十日一案（見附件台灣高等法院刑事判決八十三年度上易字第五二七八號），以集會遊行法有關規定違反憲法第十四條保障人民之集會自由，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，聲請大法官會議就集會遊行法有關規定解釋其是否違憲：

壹、事實

張○修於一九九三年十月四日向台北市政府警察局申請於一九九三年十月九日十時至十四時，由台北縣忠孝橋沿台北市忠孝西路、承德路、長安西路遊行至台北市政府，抗議市政府違法傾倒廢土。台北市政府警察局以未於六日前向主管機關申請，而核定不准舉行。張○修乃與林○修商量將遊行改爲定點請願，並約定於十月九日十一時三十分在市政府會面。不意，林○修與高○炎、陳○男、陳○真等乘坐汽車欲至市政府前請願時，即於忠孝橋遭台北市政府警察局舉牌命令解散，並於沿途設置路障阻礙請願車輛前進。事後，前述五人被台灣台北地方法院士林分院檢察署提起公訴，並被判處刑責，其後，釋憲聲請人等三人乃於一審判決之後提起上訴，而仍被台灣高等法院依集會遊行法第二十九條之規定處以刑罰。

貳、理由

一、集會遊行權在憲法上之性質：前國家之權利與應受國家保障之受益權

憲法第十四條規定：「人民有集會及結社之自由」，憲法第十一條亦規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由」。此兩條條文之規定，已明白表示憲法保障人民的表現自由。表現自由是獲取知識、資訊之手段，也是爲了發現真理所不可獲缺之前提。經由表現自由之保障，個人可不斷追究真理，更可不斷發展自我、實現自我。而且，在民主政治之國度裏，所有國民皆有參與政治意思決定之權利，爲使個人之意見、主張能表達於政治意思決定過程，表現自由更是不可欠缺之手段，甚至可說是民主政治最重要之基礎、是民主政治存續與發展的必備條件。因此，表現自由在憲法學上被稱爲是「前國家之權利」，亦即是國家形成之前即已存在之權利。憲法爲國家法體系之最高規範，亦是人民爲形成國家所簽訂之共同契約，而契約簽訂之目的不外在確認人民具有先天不可侵犯之權利，並於契約中明定國家機構之統治原理，以明確規定國家機構所應遵循之軌範，使其不致逾越以致濫用公權力，侵害人民所應享有之基本權利。所謂表現自由，正是此種先天不可侵犯用以排除國家公權力侵害之基本人權。尤其，集會遊行在表現自由當中，更有其重要之意義：蓋講學、著作、出版等自由，主要是以言語、文字等手法表達其思想、創意，其行使者大多爲知識分子，相對地，同爲表現自由的另一類型－集會自由，是以行動爲主的表現自由，其目的在保障一般無法接近、掌握媒體言論管道之人，

有公開表示意見之可能性，更在保障難以使用語言、文字等手段表達意見之人，有表達意見之手段與空間，憲法所以於第十一條之外，另將集會自由單獨類型化，而列於第十四條之規定上，正彰顯集會遊行權利之重要性與特別性。集會遊行如從集團行動者的觀點來說，是爲達到某種特別訴求，特別是爲達成某種政治目的之意思表示手段，因此，參加者之集團，其內部意思之形成以及對外發表之機會，均爲憲法所保障之自由，國家不應以公權力加以侵害。然集會遊行除具有消極排除國家公權力侵害之防禦功能外，更具有受益權之性格。在民主政治意見之形成上，集會遊行於性質上有別於「單純的一群人」，其意見係以超個人方式體現，並以集體形式保障人格發展。集體意見之參與者，係經由意見形成與意見表示之一致性企圖，發展共同感情，而參與於國家意見之中，因此，集會遊行已發展成「積極參予國家意思形成之參與權」，應受國家之保護，並且具有受益權之性格。

二、集會遊行法之性質：以一般性、概括性方式並以不確定性概念賦予警察機關事前可抑制、禁止人民集會遊行之法規。

如果依據以上對集會遊行所述之理論來看，國內集會遊行法之許多規定顯然已違背憲法對集會遊行所爲之保障：集遊法就第二條所規定之「公共場所或公眾得自由出入之場所」採取許可制，此一規定實際上等於讓警察機關對在任何公眾場所舉辦之集會遊行，可行使許可權限，又第八條第一項規定不必申請許可者爲（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似之活動；（三）宗教、民俗、婚喪、喜慶活動。此一規定基本上是正面表列，依此一規定，則上述以外的所有集會遊行活動皆須申請許可。因此，第八條第一項之規定實際上是一般性地禁止人民集會遊行。此種一般性、概括性對集會遊行權加以限制，已是賦予主管機關事前抑制、禁止人民集會遊行之權限。

事實上，對表現自由採取事前抑制與禁止，會產生如下之弊端：

（1）事前抑制會遮斷將表現傳達於各個人之機會；

（2）事前抑制比起刑事訴追有被過度濫用之可能性；

（3）事前抑制欠缺如同刑事手續之憲法上正當程序之保障；

（4）事前抑制過於抽象判斷；

（5）事前抑制會給予資訊受領者不正當之影響；

（6）事前抑制將國家權力不當地擴大於個人領域上。

尤有甚者，集遊法於第十一條規定：「申請室外集會、遊行除有左列情事之一者外，應予許可：

一　違反第四條、第六條、第十條之規定者。

二　有事實足認爲有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞者。

三　有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞之虞者。

四　同一時間、處所、路線已有他人申請並經許可者。

五　未經依法設立或經撤銷許可或命令解散之團體，以該團體名義申請者。

六　申請不合第九條規定者。」

由該規定來看，除因同一時地已有他人申請亦即事實上無法併存舉行者之外（集會遊行法第十一條第四款），該規定賦予主管機關對於下述情事得不予許可：即有（１）不合形式上手續申請者，例如未經合法成立存在之團體以該團體名義申請者（集會遊行法第十一條第五款）、申請不具備第九條申請程式者（集會遊行法第十一條第六款）、集會遊行之負責人有第十條所指消極資格者（集會遊行法第十一條第一款）等，可不予許可，而（２）在實質上，於「有事實足認爲有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞者」（集會遊行法第十一條第二款)及「有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損害之虞者」（集會遊行法第十一條第三款）之情事下，可爲許可與否之判斷。顯然地，集遊法賦予主管機關可依不確定概念對集會遊行自由實行事前之抑制與禁止，結果，造成公權力可事前預先對蘊含於表現行爲中之表現內容加以審查判斷，而就該審查判斷在現實上是否會對社會造成實質惡害卻絲毫不加斟酌，而造成表現之機會被壓抑，此不但使表現自由發生萎縮（Chilling)之效果，而且更會對表現自由造成致命之傷害。

三、集會遊行法第十一條第一款、第二款之法理謬誤此外立法者在集遊法第十一條第一款與第二款之規定上，顯然犯了重大錯誤。蓋所謂集會遊行對國家安全、社會秩序、公共利益，他人之生命、身體、自由或財產有危害者係在事後發生時始能判斷，並得於事實發生之後加以處罰。美國憲法判例中對表現自由如產生「明白而且立即之危險」亦認爲可加以處罰，但美國憲法判例上之此一理論，係將這個法理當作是判斷「對某種表現行爲在事後加以處罰並禁止其表現的法律」是否合憲的判斷基準，並非將其當作是判斷「事前預先對某種表現行爲加以禁止之法律」是否合憲的判斷基準。具體來說，例如某種表現行爲含有任何人無法否定之惡害（例如Holmes大法官於一九一一年 Schenck判決中所舉於客滿戲院中僞稱火災）時，必須以比較衡量「自由表現對社會較有利益呢？或者以處罰該表現而予以禁止對於社會較有利益呢？」來判斷表現行爲與危險之接近性、明白性。因此，「明白而且立即之危險原則」成爲事後處罰表現行爲之法律是否合憲之判斷基準之一，但絕不是判斷「事前預先對某種表現行爲加以禁止」之法律是否合憲的判斷基準。

但集遊法第十一條第一款、第二款實際上卻以比「明白而立即危險原則」更抽象的不確定概念賦予主管機關事前禁止某種表現行爲，更可於事後依有關條文加以處罰。行政機關以不同於司法程序之行政程序判斷是否給予許可，且將抽象之不確定概念當作是許可基準，這是絕對不被允許的，因它對該表現行爲之惡害在未發表以前，即因行政機關單方面禁止，而發生直接且單方面的禁止效果。

四、報備義務可調整集會遊行參與人與第三者間之權利衝突不過，集會遊行雖爲人民之基本權利之一，然不可否認地，由於集會遊行等集團行動所佔據而使用之道路或公共場所，同時亦係供一般公眾使用之公共

場所，如果從不參加該集團行動之第三者來看，或多或少會感到不便或受交通妨害，而第三者之自由也係受憲法所保障，此時即有調整這兩者自由之必要。然而要調整兩者間之自由，實際上國家可依其他方式達成，例如經由負責人報備，使警察機關得預爲綢繆，以避免參與集會者之利益與第三者之安全利益，發生不必要之衝突，並視情況採取安全與合秩序之措施（例如交通管制），如此即可一方面確保集會遊行儘可能順利進行，一方面排除公共安全與秩序之滋擾，或將之減至最小程度。

五、集會遊行法第二十五條、第二十九條之違憲性從以上所述來看，行政權檢閱表現自由是絕對禁止，行政權對表現內容自不得事前予以審查，而對表現之時、地（場所）、方法（方式）等如欲加以規制，亦不得給予行政權許可與否之裁量，單純報備制已可調整集會遊行參與者與第三者之權利衝突。即使欲採取有許可與否權限之法制者，對於許可與否之基準則應以法律明確規定之，此明確性之基準比起事後抑制之法令所要求之明確性基準應更加嚴格，亦即應使之達於無裁量餘地之程度，即對表現之外觀僅能予以劃一之判斷，故所謂許可應意味著毫無自由裁量餘地之准許行爲，如此，行政機關才不會濫權對表現自由發揮事前檢閱、事前抑制之作用，而妨害表現自由。就如同出版自由，得於事後因其違法而加以處罰，但絕不得於事前檢閱、抑制。

由於集會遊行之自由是先於國家前即存在之自由，因此，國家不得行使事前之抑制與禁止，縱有調整與第三者間之自由之必要，採取報備已是充足。而集會遊行行動開始前之申報義務，從行政法學觀點來看，僅是一種通知行爲，警察機關僅有受理而無拒絕之權限，人民一經申報，即當然可以行動。因此，縱無申報而爲集會遊行，此不過違反行政法上之申報義務，頂多僅受行政罰。未申報而爲集會遊行，本身係在行使憲法所保障之表現自由，本身並無何實質惡害或對社會造成危害，如科予刑罰之處罰，已明顯是禁止人民集會遊行，而且基本上是以事前許可爲前提，只有在主管機關許可時方予以解禁，這種以許可制爲前提所設的刑罰規定當然違憲。集會遊行法規定：未經許可或許可經撤銷而擅自舉行者，或違反許可事項許可限制者等，警察當局得命令其解散，不遵行解散命令仍繼續舉行經制止而不遵從者，對首謀者處二年以下有期徒刑或拘役（集會遊行法第二十五條、第二十九條），很顯然已成爲箝制表現自由最重大的規定，其爲違憲之規定，已是甚明。事實上，未經由報備所爲之集會遊行，如於行動當中，有違反法令之行爲，自可依相關法令處罰之，並無必要另行設立處罰條款，對人民之表現自由加以處罰。

六、高等法院判決未深究集會遊行法在憲法中之地位高等法院於判決中謂：「按法律係爲社會之產物，法律若脫離社會，依自然法學者觀點，即非法律，固不待言，我國集會遊行法係於民國七十七年一月二十日因應社會變遷而立之法律，應屬社會之產物，八十一年七月二十七日並經修正公布，顯見其亦隨社會之變動而有所修正，尚難認其脫離社會，憲法固有規定人民集會結社之自由（憲法第十四條），惟其自由

權之行使，仍應依法律行之，否則主觀觀念標準之不同，易造成暴民或亂民現象，故集會遊行法之訂定，依目前情況，尚難認其違憲，且司法權之行使，必須『依法審判』，否則『自由認證』之結果，易造成審判之失出或失入，甚且可能淪爲政治之工具，此亦爲吾人所不願見，集會遊行法既屬現行有效之法律，且難認其有脫離社會之現象，本院自只能依該法予以審判。」由此一判決內容來看，高等法院爲判決之法官對於憲法法理顯然知之不深，對於釋憲聲請人於開庭中所爲之憲法辯論，並未深入究析而爲合理之判決，故我等於釋憲聲請理由中詳述集會遊行法違憲之理由如上。

七、高等法院放棄職守與集會遊行法第二十九條之違憲性高等法院開庭時，釋憲聲請人曾一再主張警察於命令解散時，其舉牌方式、相距距離與相距時間根本毫無章法，例如車隊經忠孝橋進入台北市時，根本無任何人於橋上行走、宣傳，而警察卻已舉牌命令解散，又如警察自設路障讓一般行人車輛不得前進，即任意舉牌命令解散。對此，高等法院判決謂：「至警方舉牌方式及相距時間是否妥適，係屬行政權範圍，非本院所得審酌；集會遊行法第二十九條規定，是否妥適，則屬立法權範圍，本院亦難爲處理。」然而司法院大法官審理案件法於第五條第一項第一款中規定：中央機關關於其行使職權適用憲法發生疑義時得聲請解釋憲法，高等法院之判決法官顯然係故意放棄職權之行使，置人民權利於不顧。從行政法學之觀點來看，行政行爲可分爲羈束行爲與裁量行爲。所爲羈束行爲是指行政行爲之要件與內容須受法規嚴格拘束，行政機關並無裁量之自由；而裁量行爲則指行政行爲之要件與內容不受法規嚴格拘束，行政機關有裁量之自由。而裁量行爲又可分爲法規裁量行爲與自由裁量行爲。裁量之自由受限制者即爲法規裁量行爲，而裁量之自由受廣泛承認者即爲自由裁量行爲。然而裁量自由並非無限制，而是有其界限，從保障人權的法治國家來看，限制國民權利、自由的行政行爲必然是法規裁量行爲，行政機關在爲此一行政行爲之時，其裁量餘地會受到相當的限制，而若裁量超越此一限制，則成爲裁量權之濫用，其行政行爲違法，而得爲法院審查之對象。而關於裁量的限制，可分爲兩個部分來說明。一個是有關要件裁量的限制，另一個是有關內容裁量之限制。就要件裁量的限制來看，行政行爲須受客觀要件的限制，客觀要件會拘束行政機關的裁量，在這個範圍內，行政機關沒有裁量之自由，但集遊法第二十九條對得命令解散之要件全未規定，此種會限制人民權利、自由之行政行爲，卻任由警察機關依自由裁量予以限制，如從前述保障表現自由之理論來看，已是違憲，但高等法院卻不處理。

八、警察執行解散之不當與違憲就內容裁量的限制來看，行政行爲必須遵守比例原則；行政機關對國民權利、自由加以限制時，其手段必須止於必要最小之限度，此爲行政法學之基本常識，但警察機關依據第二十九條命令解散時，完全未依照此一原則，可謂徹底違憲違法，高等法院卻以警察舉牌方式及相距時間是否妥適當爲行政權範圍不加審理，高院放棄職權以保障人民權益，已是違反憲法與法律之委託。

九、高等法院未依比較衡量原則判斷表現行爲是否有實質惡害高等法院以集遊法第二十九條判處釋憲聲請人等不同之刑責，其理由爲該集會遊行使該路口週邊道路交通嚴重阻塞，造成市民不便而生怨懟。然釋憲聲請人等之行爲本爲請願，並非遊行，並於開庭當中陳述：車隊造成交通阻塞，係警方預設路障造成，高等法院對此，並未加以調查以便於判決中明示，反僅於調查中之證人林瑞圖處提及「拒馬解開」一詞。事實上，造成交通混亂之主因爲警方設置路障。而且從「明白而且立即危險」之原則來看，當日之請願並未造成對社會有任何實質之危害，而且交通嚴重阻塞係警方爲造成主因。對無實質惡害之表現自由行爲，高院處以刑罰，顯然是侵害釋憲聲請人表現之自由，此種違憲判決，大法官會議有令其重新依憲法規定再爲審理之必要。

聲請人　高○炎
　　陳○男
　　張○修

一九九五年六月二十七日

附　　件：臺灣高等法院刑事判決　　八十三年度上易字第五二七八號

上　訴　人
即　被　告　高　○　炎
　　陳　○　男

共同選任
辯　護　人　李　勝　雄　律師
　　郭　慧　雯　律師

上　訴　人
即　被　告　張　○　修　男　卅九歲　　業教授
　　身分證：
　　住

右上訴人，因違反集會遊行法案件，不服台灣台北地方法院士林分院，八十三年度易字第四二一號，中華民國八十三年六月廿三日第一審判決（起訴案號：台灣台北地方法院士林分院檢察署八十二年偵字第一一〇一九號）提起上訴，本院判決如左：

主　文

原判決撤銷。

高○炎、張○修、陳○男共同首謀，集會遊行，經主管機關命令解散而不解散，仍繼續舉行，經制止而不遵從，各處拘役拾日，如易科罰金均以佰元折算壹日。

張○修、陳○男均緩刑貳年。

事　實

張○修係台北縣環保聯盟理事長，認台北市將公共建設廢土傾倒在台北縣，乃於八十二年十月四日向台北市政府警察局申請於八十二年十月九日十時至十四時，集合台北縣居民五百人，宣傳車十台，從台北縣忠孝橋集合，沿台北市忠孝西路、承德路、長安西路遊行至台北市政府，抗議市政府

違法傾倒廢土，並以林○修（另結）爲代理人，該局以八十二年十月六日北市警保字第一一三八七九號台北市政府警察局核定遊行通知書，通知張○修因未依規定於六日前向主管機關提出申請，依集會遊行法第九條、第十一條之規定，核定「不准舉行」，附註：如不服「核定事項」「限制事項」者，得於收受通知書之日起二日內，以書面附其理由提出申復，該核定通知書並經張○修之代理人林○修於八十二年十月六日十三時三十分親自簽收。張○修未循法定程序申復，乃與高○炎、林○修、陳○男、陳婉真（另已判決確定）共同基於集會遊行之犯意聯絡，而首謀主張以定點請願方式，高○炎、林○修二人爲總領隊，陳○男、陳○真爲副總領隊，以「除廢土、愛鄉土」爲由糾合民眾約一百多人，宣傳車二十二輛，高○炎、陳○男、陳○真、林○修共乘第一輛宣傳指揮車，引導車隊及群眾自台北縣忠孝橋進入台北市萬華區，台北市政府警察局萬華分局現場指揮官二組組長張基旺乃於上午十時二十五分第一次舉牌實施「警告」處分，惟林○修等人均抗不遵從繼續領導抗爭隊伍前進，十時二十八分及十時三十一分，張基旺再舉牌實施「命令解散」及「制止」等處分，惟林○修等人仍抗不遵從，繼續領導抗爭隊伍沿忠孝橋南側引導進入台北市區，在西寧南路口被警方攔阻後，林○修等人即輪流在該路口演說，且在地上噴寫抗議標語。稍後林○修等人復共乘指揮車領導遊行隊伍沿台北市環河北路、鄭州路前進，於十一時二十分抵達長安西路與承德路交岔口附近，大同分局員警爲防止遊行隊伍持續非法遊行即予攔阻，現場指揮官即大同分局長鄭新民分別於十一時二十一分、二十五分及三十五分舉牌實施「警告」「命令解散」及「制止」等處分，張○修則於同日十一時三十分許抵達現場，張○修、陳○男、陳○真、林○修、高○炎等人並就地舉辦演說、呼口號、懸掛標語，另參與集會遊行之群眾則表演捉拿市長黃大洲、捷運局長賴世聲之傀儡戲，並在地上噴寫「廢土索命」「黃大洲滾蛋」等字樣，致使該路口週邊道路交通嚴重阻塞，造成市民不便而生怨懟。嗣經台北市議員林瑞圖協調，由陳○男、林○修、張○修、高○炎與台北市政府官員協商，至十二時五十四分，宣布遊行結束並解散隊伍。案經台北市政府警察局移送台灣台北地方法院士林分院檢察署檢察官偵查起訴。

理　由

一、訊據上訴人即被告張○修、高○炎、陳○男均矢口否認有違反集會遊行法犯行，被告張○修辯稱：伊是台北縣環保聯盟理事長，當日要遊行有申請，但警方以未於六日前提出申請而不准，因此伊等改爲定點請願，遊行行爲非伊召集，要求台北市政府不要將廢土倒入台北縣，當天是與林○修約好十一時在市政府前會合，隊伍有被擋在承德路，伊到達時約十一點三十分左右，伊未見到舉制止牌，伊有上車告訴大家當日之訴求，不到一分鐘，有交付請願書予當時台北市捷運局副局長李家禧，之後即解散（見本院八十三年十月五日筆錄），伊等是請願，是合法的，爲何警方仍設路障（見本院八十三年十一月十六日筆錄），伊等並非遊行，只有車隊，並無人行走遊行（見本院八十三年十二月十九日筆錄），請願隊伍被拒馬擋住，伊事前有同意與林○修在市政府前會合，當時不是演講，是請願，當時一百多人，不可能妨

害交通，是警察用拒馬擋住，才阻礙交通，伊演講時沒人舉牌，且當初被駁回時，伊有與林○修說定點請願就好（見本院八十四年四月二十日筆錄）。被告高○炎辯稱：伊是環保聯盟執行委員，當天是定點請願，在三重集合，全員坐車並非遊行，因遊行未獲核准，前二次舉牌伊不知，最後一次在市政府前有看到舉牌，至於舉何種牌伊不清楚，伊在車上有人演講，伊加以介紹，從報上知警方舉八次牌，伊是總領隊，張○修活動中未任何職，陳○男有在隊伍內演講（見本院八十三年十月五日筆錄），伊有看到舉牌，但不知舉了幾次，伊等是爲了捷運廢土問題去請願，爲何設路障。該問題現已解決（見本院八十三年十一月十六日筆錄），伊等是請願，非遊行，且是一下橋便受阻，該處是第一現場（見本院八十二年十二月十九日筆錄），對原審判決不服，沒有三重分會，只有台北分會，當時伊是總會會長，伊是前一天晚上林○修來找伊參加，詳細內容不清楚，當天有用大哥大與林瑞圖議員協調走那條路，伊是經協調所走的路，怎麼妨害交通，且警方設拒馬，一直舉牌，並離伊等有一段距離，根本亂舉牌（見本院八十四年四月二十日筆錄）。被告陳○男辯稱：伊當天是代表台北縣民之民意，伊不知有無核准活動，伊不知何人說要到台北市政府請願，伊是得知消息而到的，伊未看到警方舉牌（見本院八十三年十月五日筆錄），伊等是要到市政府請願，坐在車上，並與副分局長協調好，且伊未見到舉牌（見本院八十三年十二月五日筆錄），伊是民意代表，有與萬華分局協調不遊行，故定點請願，警方舉牌後又派車引導伊等過去，對方有承認倒廢土是錯的，警方不認識伊人等語（見本院八十四年四月二十日筆錄）。

二、本院查：

（一）被告張○修於八十二年十月四日向台北市政府警察局申請八十二年十月九日十時至十四時，集合台北縣居民五百人，宣傳車十台，從台北縣忠孝橋集合，沿台北市忠孝西路、承德路、長安西路遊行至台北市政府抗議台北市政府違法傾倒廢土，並以林○修爲代理人，此有該申請書影本附卷可按（見偵卷第六十七頁）。

（二）林○修同意擔任張○修申請八十二年十月九日十時至十四時於忠孝橋－忠孝西路－承德路－長安西路－台北市政府舉辦之集會遊行活動代理人，此有林○修簽名、蓋章之集會遊行代理人同意書等影本附卷可憑（見偵卷第六十八頁）。

（三）右述集會遊行之申請書，申請人爲張○修，送件人爲林○修，此有記載八十二年十月四日申請人張○修、送件人林○修之簽名、蓋章影本附卷可按（見偵卷第七十頁）。

（四）右述之申請，經台北市政府警察局以未依規定於六日前向主管機關提出申請，而依集會遊行法第九條、第十一條之規定，核定「不准舉行」，並附註，如不服「核定事項」、「限制事項」者，得於收受通知書之日起二日內，以書面附具理由，提出申復，此有該局八十二年十月六日北市警保字第一一三八七九號核定遊行通知書影本附卷可查（見偵卷第六六頁）。

（五）林○修於八十二年十月六日十三時三十分許親自簽名蓋章收受右述核定通知書，此有送達證書影本在卷（見偵卷第七十一頁），惟未見其提出申復。

（六）台北市政府警察局萬華分局第二組組長張基旺於當日上午十時二十五分第一次舉牌實施警告處分，十時二十八分、十時卅一分舉牌實施命令解散及制止處分，及大同分局長鄭新民分別於同日上午十一時二十一分、二十五分、三十五分舉牌實施「警告」、「命令解散」、「制止」等之處分，而仍有隊伍前進及演講，此有現場蒐證照片二十八幀附偵查卷（見偵卷第五至十八頁）。

（七）現場情狀，另有台北市政府警察局萬華分局爲執行「一○○九專案」現場狀況紀錄表及台北市政府警察局大同分局執行「一○○九專案」現場狀況報告各一份附卷足憑（見偵卷第十九、二十頁）。

（八）由警方所提現場蒐證照片簿上之照片觀之，有其車隊之進行，尚足以看到警方人員及警方之舉牌行爲（見偵卷第六、七頁下圖照片）。

（九）車隊中掛有總指揮車之布條（見偵卷第六頁上圖照片、第七頁下圖照片、第十頁上圖照片、第十一頁、第十三頁上圖照片、第十四頁、第十五頁上圖照片、第十七頁上圖照片），車上之人並配有總領隊、副總領隊、決策小組等之綠色彩帶，其既有總指揮車，且有總領隊、副總領隊、決策小組之編制，顯非單純之定點請願。

（一○）總指揮車上有張○修、高○炎、陳○男之演講（見偵卷第十三頁上圖照片、第十四頁），另張○修亦於道路上有持麥克風演講行爲（見偵卷第十三頁下圖照片）。

（一一）被告等實際遊行路線有台北市政府警察局八十三年二月十六日北市警刑大字第一一六九四號函所附路線圖及錄影帶五卷足憑。

（一二）現場錄影帶並經原審法院勘驗，製有勘驗筆錄在卷（見原審卷第七十六至七十九頁）。

（一三）復經證人鄭新民、張基旺、曾武凌於原審及證人鄭新民、張基旺、陳清輝（當時爲萬華分局副分局長）到庭證述屬實。

（一四）被告高○炎辯稱：當天有警員帶路，請求勘驗錄影帶，惟勘驗錄影帶時，經證人陳清輝到庭證述：不確定是萬華分局之人，更不敢確定是警察人員，因警員制服是芋頭色，該人未著警察制服，且該人往北走，該地點非萬華轄區，且隊伍是向東轉（見本院八十四年三月十四日筆錄），被告高○炎亦稱：伊不敢確定該人是否爲警員，且錄影帶之人，不確定是帶伊等人之人，錄影帶上無與伊等人協調之人。

（一五）被告高○炎稱：錄影帶上有林○修所說：「我們跟著警察走」之聲音，惟錄影帶上並無此畫面，且陳清輝稱：爲了配合交通疏導，不一定是指爲了疏導隊伍，錄影帶上之「跟著警察走」是單方面所說，勤務上並無此計畫（見同上筆錄），亦即尚難以錄影帶上有「我們跟著警察走」而認被告等之車隊遊行已合法化。

（一六）證人林瑞圖雖到庭稱：是經協調才能通過忠孝橋，也都經過黃大

洲市長口頭同意，否則警員帶槍，伊等不可能過去，拒馬解開，才能通過，地上之字，非伊等人所寫（見本院八十四年四月二十日筆錄），惟被告等之遊行已經核定「不准舉行」，被告等仍爲遊行之行爲，且經警告、命令解散、制止後仍不遵從，已構成違反集會遊行法第二十九條之罪，尚難以事後協調，而使其非法行爲變成合法。

（一七）證人周柏雅到庭陳稱：伊是當日中午時分才到達，隊伍已在市政府前長安西路處，通行隊伍已聚集抗議，而與警方對峙，伊知道是要陳情，有人在唸陳情書，何人唸不知，市政府有人接受後就解散，被告有無在場，伊不知，伊在場時未看到舉牌（見本院八十三年十二月十九日筆錄），證人周柏雅既是近中午時分才到，其到時未見舉牌，尚難爲被告有利之認定。

（一八）按法律係爲社會之產物，法律若脫離社會，依自然法學者觀點，即非法律，固不待言，我國集會遊行法係於民國七十七年一月二十日因應社會變遷而立之法律，應屬社會之產物，八十一年七月二十七日並經修正公布，顯見其亦隨社會之變動而有所修正，尚難認其脫離社會，憲法固有規定人民集會結社之自由（憲法第十四條），惟其自由權之行使，仍應依法律行之，否則主觀觀念標準之不同，易造成暴民或亂民現象，故集會遊行法之訂定，依目前情況，尚難認其違憲，且司法權之行使，必須「依法審判」，否則「自由認證」之結果，易造成審判之失出或失入，甚且可能淪爲政治之工具，此亦爲吾人所不願見，集會遊行法既屬現行有效之法律，且難認其有脫離社會之現象，本院自只能依該法予以審判。

（一九）至警方舉牌方式及相距時間是否妥適，係屬行政權範圍，非本院所得審酌；集會遊行法第二十九條規定，是否妥適，則屬立法權範圍，本院亦難爲處理。

（二〇）綜上：被告等前開所辯，尚難解免其違反集會遊行法之犯行，被告等犯罪事證已明確，犯行堪以認定。

三、核被告等所爲係犯集會遊行法第二十九條之罪，被告張〇修於申請遊行遭駁回後，即與其環保聯盟成員商議以定點請願方式到台北市政府請願，而其成員即自台北縣三重市忠孝橋，以車隊前往，張〇修於同日十一時卅分許抵達現場，並上車演講，則其對於本件行爲，即有事前謀議及事中參與之行爲，被告陳〇男雖經環保聯盟人員通知後，始參與本件之行爲，被告高〇炎雖經林〇修通知而後參與本件之行爲，被告高〇炎並任總領隊，陳〇男與陳〇真則任副總領隊，而立於車隊中車上演講，則被告三人與林〇修、陳〇真應屬刑法上之犯意聯絡，行爲分擔，均應論其爲共同正犯，又彼等均爲本件行爲之領導人，故均屬集會遊行法規定之首謀。

四、原審對於被告等論罪科刑，固非無見，惟查：被告張〇修係台北縣環保聯盟理事長，原審誤爲確保聯盟台北縣三重分會成員被告張正修係當日上午十一時卅分始抵現場，原審誤爲乘坐第一輛總指揮車上

隊伍並非被告張○修宣布解散，原審誤爲係張○修宣布解散，自有未洽，上訴人上訴否認犯罪，固不足取，原判決既有可議，自應由本院撤銷改判。爰審酌被告高○炎、張○修係爲大學教授，陳○男係爲國大代表，不計私利，爲環境保護而獻身社會運動，其犯罪動機、目的，係基於公益及被告等之犯罪手段、所受刺激及被告等之品行、生活狀況、智識程度、犯罪所生損害、犯罪後態度等一切情狀，分別量處如主文第二項之刑，並諭知易科罰金之折算標準，又張○修、陳茂男未曾受有期徒刑以上刑之宣告，此有台灣高等法院檢察署前刑事資料簡覆表可按，本院認所宣告之刑，以暫不執行爲適當，爰各宣告緩刑二年。

五、林○修部分另結。

據上論斷，應依刑事訴訟法第三百六十九條第一項前段、第三百六十四條、第二百九十九條第一項前段、集會遊行法第二十九條、刑法第十一條前段、第二十八條、第四十一條、第七十四條第一款，罰金罰鍰提高標準條例第二條判決如主文。

中華民國八十四年四月二十七日

參考法條：中華民國憲法 第 11、14、23 條 (36.01.01)
集會遊行法 第 4、6、8、9、11、29 條 (81.07.27)