

警察機關管制集會遊行案件之問題掃瞄與評析

作者：朱源葆

壹、集會遊行法是成熟穩定的法律

今年以來，由於政治上的紛擾，不同以往的集會遊行活動的類型，逐一浮出抬面，警察人員在處理時因投鼠忌器，壓力倍勝以往，集會遊行法(以下簡稱本法)的法律威嚴遂面臨嚴重的挑戰。許多社會觀察家認為，由於本法過於嚴苛，已不符時代需求，應改弦易轍，甚至揚棄，任由人民遂行，以彰顯憲法保障人民自由權利的精神；也有許多從政者認為，由於本法過於寬鬆，無法周全的規範人民集會遊行的行為，應重新檢視，周延修法，以確保社會安全。事實上，本法立法之初，係參考日本、韓國、德國、英國、美國等國家立法例而制定，而本法民國七十七年頒布至今，也曾依據警察機關的執法經驗及大法官會議釋字第四四五號解釋，修法二次，最近一次修法，即為九十一年六月，因此，就法律的適用性來說，本法應該是與時俱進的法律；其次，本法已實施十六年，警察機關也有超過三萬次以上的執法經驗，因此，就法律的安定性來說，本法也應該是很成熟的法律。本法既屬成熟的法律，現在為何卻有執法上的困難？推估其原因，大約有二，第一是政治上的問題，因為政黨輪替，造成執政者與警察人員在執法上的心態，一時難以調整，這是執法的心理層面問題，如何改進？可能須要深入研究；其次是法律適用的問題，吾人應知，本法雖是規範人民集會遊行行為的主要法律，但卻不是唯一的法律，警察人員執行集會遊行時，應付千變萬化的行為，光靠本法執法，顯然不足，仍必須根據現場情況，引用其他法規或法律原則，才能周全的作好集會遊行的工作，這是警察人員應有的體認。因此，本法第一條第二項明定，本法未規定者，適用其他法律之規定，其意在此。再者，比較我國與世界各國相關法律情形，例如日本東京都條例只有七個條文、京都市條例十二個條文、德國集會法三十二個條文、韓國集會遊行法十九個條文、美國華盛頓特區管制法十個條文，相較之下，我國集會遊行法共三十四個條文，與上開國家相較為多，應無窒礙難行之理。綜而言之，集會遊行法雖是警察執行集會遊行案件的主要法律，但不可能面面俱到，必須靈活引用其他法律，才能強化警察的執行能力。

貳、警察是集會遊行的唯一主管機關

本法第三條規定，集會遊行的主管機關為警察分局，所謂主管機關的意思，包括集會遊行的受理申請、審理許可與執行等程序，都由警察分局依法執行之

意，據此，有人認為警察處理集會遊行，有球員兼裁判的嫌疑，即一個身份兼負二個角色的尷尬。事實上，警察處理集會遊行，身分上就是執法者，而非當事人，因此，比較接近裁判的角色，而非球員，這是首先必須釐清的問題。其次，由警察分局主管集會遊行是否恰當呢？以各國情況來分析，日本一般都將集會遊行案件，視為地方事務，其受理機關為警察分局，然後報公安委員會審理，以決定是否核准；韓國處理集會遊行案件的主管機關為警察分局；美國大部分處理集會遊行案件的主管機關為警察分局，少部分為縣市政府；德國處理集會遊行案件的主管機關為警察分局；新加坡處理集會遊行案件的主管機關為警察局；葡萄牙處理集會遊行案件的主管機關為縣市政府；奧地利處理集會遊行案件的主管機關為警察局；法國處理集會遊行案件的主管機關，巴黎市部分為警察局，其餘為縣市政府。根據上述的分析，顯然各國執行集會遊行案件的主管機關，並無一定的體制。許多學者認為，我國應可仿照日本公安委員會，或其根據其精神設置委員會，專責審理集會遊行案件，但筆者認為，公安委員會是日本警察法上明定的組織，在中央及都、道、府縣有一定的組織定位，中央隸屬於行政院(首相)，由內政部長擔任委員長，在都、道、府縣定位於縣長與警察局長之間，其主要作用在掌理警察行政及警察權的運作，並統轄警察人事、警察教育、警察通信、犯罪鑑識、犯罪統計及警察裝備等有關事項，由其審理集會遊行申請案件，只是部分職掌之一，並無爭議。在我國，法律上因無類似的委員會組織，是否要以臨時編制方式，成立一個專責審查集會遊行案件的黑機關，頗值得探討，也有爭議。此外，如成立委員會專責審理集會遊行案件，也會遇到二個問題，其一為委員會的定位與組織成員的問題，因為是黑機關，其審核結果竟交由警察機關執行，不合體制，其次，較嚴重者，集會遊行法第十二條規定，警察機關受理集會遊行案件，應在三日之內以通知書答覆申請人，否則視同許可，因為委員會不是警察機關的組織，警察機關從受理集會遊行案件開始，要在三日之內，完成召集委員會開會、審核、通知等程序，十分困難，遇到假期或委員會出席人數不足等情形，所有的申請案件，均視同許可，其治安風險更高，必須列入考量。

參、集會遊行的主管層級不宜過低

集會遊行的主管機關應以何單位較佳？一直存有爭議，有部分學者認為，集會遊行屬於地方事務，主管機關為警察分局，應屬合適；也有學者認為，集會遊行屬於政治敏感度較高的活動，主管機關層級不宜太低，以免擔當不起。筆者認為，從警察勤務條例與警察業務分工的原則來看，警察分局一般是定位為勤務執

行機構，而非勤務規劃單位，據此而言，確實不宜作為集會遊行案件的主管機關。以集會遊行密度最高的臺北市警察局中正一分局為例，總統府及政府五院都在其轄區，由其擔任集會遊行案件的主官機關，不論從機關的位階來看，或從警正一階分局長的官等比較，確實動輒得咎，執行不易，因此，如將集會遊行案件的主管機關提升為警察局，分局只須專心擔任執法工作，應是比較合理的設計機制，也符合現狀。至於應由警察局或縣市政府擔任集會遊行案件的主管機關，基於警察局為縣市政府的單位之一，由警察局核定形同由縣市政府核定，基於行政一體，應無差別，這也符合地方自治的精神。

其次，提升集會遊行的主管機關為警察局，除符合地方自治的精神外，對處理偶發性集會遊行案件，也具有簡便、快速的審核功能。「偶發性」集會的立法基礎，係來自八十九年的大法官會議第四四五號解釋，同時也參採了德國集會遊行法的異議制精神。集會遊行法第九條規定，一般案件之舉行，依法應於六日前申請，但有些案件，因屬不可預見之重大緊急事故，非即刻舉行不可者，應於舉行後之最短時間內，補正申請之程序，此即為集會遊行法第九條第一項但書所揭示之「偶發性」集會。據此而言，集會遊行概分一般性與偶發性二種。一般性與偶發性集會遊行的區隔基準，存有很大的判斷餘地，如由警察分局依個案事實審酌核處，因判斷基礎不同，容易造成很大差異，而引發不公，因此，主管機關如提升至警察局以上層次，所有案件均植基於同一審核標準，准駁之間之差異，當不致太大。以九十三年總統大選後「三二〇」總統府前的聚眾活動案件為例，總統選情揭曉之後，民眾立即聚眾示威，從客觀的情勢判斷，確屬於重大的緊急事故，台北市政府警察局中正一分局面對此一重大偶發性集會遊行案件，臨時受理或不受理集會遊行的申請，都有法律上與實務上的盲點，最後還是必須由警察局統一處理，畢竟由分局主管重大的偶發性集會遊行案件，直接承擔政治判斷、社會輿情、法律適用等問題，確實不易。

肆、集會遊行的管理機制不止二種

一般人對集會遊行案件的申請制度，總認為不是許可制，就是報備制，這種二分法似乎太過簡約，容易導入錯誤觀念，誤認為許可制就是「原則禁止、例外許可」的特許意思，而報備制就是「原則許可、例外禁止」之追懲意思。事實上，從最嚴格的許可制，到最寬鬆的報備制，甚至單純的追懲制之間，根據其限制條件的寬緊程度，或申請程序的繁簡程度來分類，中間至少還存有六種制度，以報備制為例，至少就有事前報備或事後報備二種不同的管制方式。單純的事前報備

和受理報備，警察機關得根據報備資料作成禁止或限制處分，又是完全不同層次的管制方式。德國卡特爾法上把後者稱為異議制（Widerspruchskartell），以與單純報備制區隔，沿用此一概念來定位現行德國集會法對露天集會的管制，即應屬異議而非報備制。我國現有制度，在名稱上雖為許可制，但卻是以負面寬鬆的方式，表列不許可的條件，這種制度在學理上稱為「附禁止保留的許可」（Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt），也有人稱為準則許可制，屬於「原則同意、例外禁止」的制度之一，與「附許可保留的禁止」（又稱之為例外許可）（Verbot mit Erlaubnisvorbehalt）不同，此本法第十一條規定：「申請室外集會、遊行除有左列情事之一者外，應予許可」的邏輯結構即非常清楚，此一許可制，是除特定情形外均「應許可」的許可制，而縱有特定情形，也只是「非應」許可，而不是「應不」許可。另從歷年來警察受理集會遊行的狀況來看，警察機關不准集會遊行的比率甚低，據此可知，我國的許可制，確非特許的許可制，而是接近報備制的準則許可制，二者之間並無本質上的差異，只是行政程序的不同而已。

伍、集會遊行的管理方式各國不同

集會遊行應採行許可制或報備制？一般並無標準，必須參考國情來採行。例如美國、日本、韓國、新加坡等國，採行許可制，德國、葡萄牙、奧地利、法國等，係採行報備制，至於英國，則是追懲制。許可制與報備制的優劣，一般的看法認為，許可制容許警察機關在核准集會遊行時，不管申請人同不同意，可根據治安特性與交通狀況，單方面增加行政處分的附款（即附條件的許可），要求集會遊行人遵守必要的事項，這點確實有利於警察機關對治安的掌控；而報備制，以尊重人民集會遊行權利為出發點，由舉辦人自由報備集會遊行的活動事項，可以避免警察機關在執法時，產生執法爭議上的認定問題。以警察機關執行集會遊行最常感到困難的人數、車輛的限制問題來說，報備制確實優於許可制，因為許可制的主動權在警察機關，限制事項由警察機關核定，當民眾違反警察機關有關人數及車輛的許可限制而遭處分時，很容易引爆爭議，認為處罰是政治迫害的結果，因而後續抗爭不斷；但報備制的主動權在民眾，舉辦人在舉辦集會遊行前，主動向警察機關報備集會遊行人數及車輛，當其違反報備內容時，基於行為自負原則，比較願意心甘情願的接受處罰。但是不是據此而言，報備制即優於許可制，這卻也未必，就兩者的基本意涵來說，許可制強調，未經申請許可而舉行的集會遊行，即屬違法行為，警察在執法判斷上，十分容易認定；而報備制呢，報備就是通知的意思，違反報備的義務，並非即自動形成禁止或命令解散的結果，既然

以人民權利為優先考量，即容易造成警察機關在執法判斷上的困難。以整體治安的觀點來說，集會遊行案件適用許可制似乎較佳，且有利於警察機關對集遊行案件的掌控，因為許可制有時含有二次以上的許可意思，利如利用道路遊行，必須先取得公路單位核發的道路使用同意書，利用公共場所(如公園、文化中心)露天集會，應先取得該處所的使用同意書，如果當事人無法事前取得相關單位的同意書，都足以構成警察機關駁回集會遊行案件的理由。

陸、制度的改變是整體的公約數問題

我國的集會遊行法，是以許可制為基礎，據以建構而成的一部成文法規，因此，本法如要修改成為報備制，並不是單純的修改集會遊行法第八條的「許可」二字為己足，而是許多條文也必須依照報備制的精神，配合修正，才能落實報備制的精神。法律制度的改變，攸關社會整體的秩序，因此，不能流於一時的激情，也不能說變就變，造成昨是今非的窘局，必須綜合考量許多因素，尋求全民最大公約數，以作最好的決定。本法為極具政治性的法律，不論如何修正，都很容易導入政治性的意涵，實應審慎。