

# 警察執行政治性集會遊行的幾個觀念

作者：朱源葆

學歷：中央警察大學法學碩士、博士

美國 OCU 刑事司法管理碩士

## 處理集會遊行是警察的常態性工作

二〇〇四年總統大選雖然已經落幕，但尖銳的政治對立情形，卻愈演愈烈，似有一發不可收拾之勢，不論抗爭事由為何，透過集會遊行手段，彰顯政治實力，以對執政者施加壓力，總是不變的場景。如同政治學者所言：「集會遊行，是今日的弱勢者，希望成為明日的掌權者，唯一且必要的手段」。審視世界各國政治的演進過程，必定有集會遊行的行為，而大部分的國家，如美、日等國，也都以警察機關為集會遊行的主管機關，因此，警察依法處理集會遊行，屬於常態性的工作，也是執法角色，無關政治工具問題，不需將警察沾染政治的色彩，或存有視警察為對手的造勢心態。揆諸集會遊行法第三條：「集會遊行的主管機關，為集會遊行所在地的警察分局」，足資明證。對於集會遊行發生的原因，雖可由政治或社會的角度，由學者、專家來探討，然而集會遊行活動過程是否合法？則純粹是現行法令間的問題，其判斷則屬於警察的權利，此際不容政治學者置喙，以免治絲益棼。

## 偶發性集會遊行的法律除外規定

我國對集會遊行之規範，採準則許可制。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，由主管機關之警察分局依事實審酌核處，不宜有太大差異。「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。以「三二〇」總統府前的聚集案為例，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，集會遊行負責人於事發之後補正申請程序，並經台北市政府警察局於二十四小時之內核定，同意舉行，就程序而言，「偶發、補申請、事後核定」等程序，都屬於集會遊行法規範內的合法行為，因此，無所謂「就地合法」的問題，允宜釐清。

### **警察比例原則的執法容忍極限**

集會遊行的種類，有政治性、經濟性、社會性、涉外性．．等，不一而足；其規模少則三人，多則數十萬人，彈性甚大。但不論規模與性質為何，警察機關既為法定之主管機關，均責無旁貸。以「三二〇」的情況分析，有人主張處理高度政治性的集會遊行案件，非地方政府能力所及，應由中央政府接手，以彌縫地方之不足。事實上，就集會遊行法第三條明定的機制而言，集會遊行的主管機關就是警察分局，因此，本案件不管由地方或中央政府機關接手，仍須透過警察分局執法，以求法律規定與實務作法的一致，至於地方或中央政府介入的原因，應是解決集會遊行訴求的根本問題，而不是執法問題。集會遊行應以和平的方式的進行，因此，警察機關為達到和平的目的，執行的手段與處分的內容，必然有比例原則的考量，強制力介入的「時間」與「方式」，也必需遵循法益均衡原則，惟戰術性的延緩性不作為，在時間上並非毫無限制，暫時性的容忍，是達成和平的重要考量，不能解釋為係警察對法律破壞之容忍，或誤解為警察對違法行為的合法性考量。

### **警察執法常著眼於全方位的考量**

集會遊行法第二十五條規定，警察機關對違法的集會遊行案件，得施以警告、制止、命令解散，必要時得強制之，據此，警察機關已由本條取得違法集會遊行案件之制止權限，不必再援引其他法律規定。雖然集會遊行法第二十六條有約制警察權的比例原則機制，但落實警察目的原則，卻也是警察賴以存在的理由，在兩難之間，警察執法時機與執法手段的慎選，確需作全方位的考量，以降低執法成本，

同時避免侵蝕警察在維護治安的根本能力。集會遊行法賦予警察機關的任務，乃在保障合法，排除非法，是以傳統警察任務的二分法：危害之防止與犯行之追緝，應仍有其適用。學界普遍認為，警察機關為確保集會遊行和平之舉行，在集會遊行中行使警告、制止、命令解散等警察裁量權，可適用「便宜原則」，但對集會遊行中發生暴力行為的犯行追緝，則屬於輔助司法權的行為，必須嚴行「法定原則」，無裁量餘地。明乎此，外界常質疑警察執法有政治考量，實乃未釐清警察兼具危害防止與犯行追緝之角色所肇致。

### **警察機關約制集會遊行的實務底線**

警察機關准駁集會遊行之申請案，因法律授權而享有專業裁量權，同時也默默的承擔一切成敗責任。立法者要求警察機關主管集會遊行業務，係考量集會遊行所使用的道路或其他公開場所，同時也是公眾可自由使用的場所，為避免產生排擠或窒礙難行的現象，在調整其衝突之必要範圍，非假手警察專業不為功。警察機關對申辦集會遊行所附加的限制，常因時空因素不同而互異，但大致以集會遊行法第十四條為準據。在實務作法上，限制事項及底線可歸納如下：(一) 在人數方面，視場地大小及遊行路線之交通狀況，予以酌減。(二) 在時間方面：視同時有無其他重要活動舉行，予以縮短，每次申請以一日為限。(三) 處所方面：視同時、地有無其他活動舉行、交通狀況及有無治安顧慮，予以規範。(四) 在維護設施方面：不得有擋路堵門或攜帶刀械、棍棒、石磚等行為。(五) 在維護交通方面：遊行隊伍限制使用靠路邊一個車道為原則，車輛數並得限制；集合、解散地點及遊行沿途限制不得演講，並遵守道路交通號誌及警察人員之指揮；遊行隊伍抵達終點後，並應解散，不得再有其他聚眾情事；農耕機、堆土機等特殊器械，均限制參與。(六) 在維護安寧方面：擴音、喇叭音量均不得違反「噪音管制標準」，遊行隊伍經過機關、學校時，應限制聲量或禁聲，並不得演講、廣播或鳴按喇叭。

### **和平的集會遊行是警民的最大公約數**

集會遊行的價值，應表現在精神層面的抗爭，不可訴諸強暴、脅

迫或其他暴力行為。因而，集會遊行自由權的行使，必須以和平的方式進行，這是警民的最大公約數，只要陳訴者的意見能呈現於社會公眾，集會遊行的目的，便即達成。為確保集會遊行的平和，集會遊行負責人、其代理人或糾察員及參加人，均不得攜帶足以危害他人生命、身體、自由或財產安全之物品。所謂物品，不只是狹義的汽油彈、鹽酸彈或狼牙棒等物品，只要是攻擊性物品，皆在禁止之列，其判斷標準，視聚眾者攜帶物品之使用目的而定。例如，標語牌、請願布條．．．等物品，為凸顯集會遊行訴求不可或缺之物，原則上應許可之。若物品顯已超越該目的之使用，或有意以該目的為幌子，得禁止之。至於參加集會遊行，為防禦警察公權力行使之強度，而攜用防護裝備，如準備安全帽、雨衣等物品，因與集會遊行的目的無關聯性，且會減損警察實施噴水驅離的直接強制效果，進而激發違法集會者的興致，自然在限制許可攜帶之列，行政執行法第三十八條有明確適用的扣留規定。

### **集會遊行之蒐證以達成任務為目標**

集會遊行之警察蒐證權限，來自新發布之警察職權行使法第九條。所謂集會遊行之警察蒐證，係指警察機關自獲知有集會遊行活動預警起，即蒐集其各種不法活動之具體證據，以迄整個事件終了為止。其作用在確定集會遊行活動事實經過真相，俾於將違法者移送司法機關偵辦時，藉由影像重現，可作為刑事論處的證據，使不法之徒無從狡賴，而受應得之處分。集會遊行活動中之違法者，在心態上常否認其罪行，而堅持其係在行使人民基本權利，因遭受不當干預與阻止所生之合理反應；警察人員此際最有效之證據，唯有使當時發生之事實經過重現，方足以令人信服。集會遊行之警察蒐證，雖可發生嚇阻及預防犯罪的正面效果，卻也可能刺激群眾，群眾因隱匿性曝光，而產生失控攻擊的負面效應。因此，警察執行集會遊行之蒐證，必須預擬執行計畫，視任務性質、範圍、延續時間、涵蓋空間、可用警力與裝備，及預期可能發生須予蒐證之違法事件或對象等，從事周全之規劃分配，以免浪費警力或造成蒐證之時、空死角。蒐證時，為達成

警察任務，應講求技巧，以期獲得違法事實之始末證據。蒐證方式則應全面、全程、多方向為之，亦即應遠近兼顧、晝夜相繼、立體涵蓋。由於集會遊行的警察蒐證工作，近年來因政治因素而明顯的萎縮，集會遊行之蒐證器材也相對陳舊，功能低落。為因應新的政治情勢，在現有蒐證裝備下，察機關應本活用原則，以專業的蒐證技術來發揮現有的器材效能，以多角化的蒐證方式，來突破器材條件的限制，以經常模擬狀況演練的方式，來加強器材操作的能力。

### **警察執法權威不在於營造政治威權**

人民自由權的肯定與維護，是民主法治國家的普世價值，也是警察人員必須以生命捍衛的職責。在確保集會遊行權利與維護社會安寧之間，警察機關為執行諸多預防性措施，必須主動參與集會遊行的進行，顯已不可避免，這種基於警察職權而發動的單方意思表示，有時毋庸徵詢當事人的同意，當事人即有合作與容忍的義務，當事人若拒絕溝通或恣意孤行，將來涉案時之司法審查，也將有利於公權力的一方。警察強勢參與集會遊行的進行，過程中不斷複式蒐證，都必須有高度的技巧與圓熟的智慧，始末連貫的展現執法決心。警察機關不惜代價的投入執行集會遊行，係要樹立法律的權威，使意圖違法者臣服於法律之下，以形塑良好的治安環境，而不是要建構新的政治威權。

違法的集會遊行，具有感染效果，警察執法權威若不能獲得全民的信任，將導致整個社會對法律安定性的崩解，而漸走入法治國的黃昏，因此警察的執法工作，需要大家的支持。