

立法院第6屆第4會期第6次會議議案關係文書

立法院議案關係文書

(中華民國41年9月起編號)
中華民國95年11月1日印發

院總第 1430 號 委員提案第 7127 號

案由：本院委員雷倩、李永萍、高思博等 35 人，針對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，為實施民主政治最重要的基本人權。惟現行法律對於相關行政程序，卻採極為落後之「事前許可制」。此種立法設計，不啻是對於「表現自由」可能形態之集會、遊行自由或權利之核心價值，給予行政權有無可避免之違法或不當事前抑制與侵害之危懼印象或機會；亦係國家對人民行使權利之廣義程序權保障所應賦予之「照護義務」，所呈現之非為周全的立法規制。是此，宜將「事前許可制」修改為「事前報備制」，爰提出「集會遊行法」之部分條文修正草案。是否有當？敬請公決。

提案人：雷倩	李永萍	高思博		
連署人：曾永權	徐少萍	劉盛良	丁守中	李慶華
	林郁方	蔡錦隆	吳育昇	林春德
	李紀珠	黃健庭	朱鳳芝	蔣孝嚴
	侯彩鳳	李全教	柯俊雄	林德福
	費鴻泰	帥化民	林鴻池	白添枝
	楊瓊瓔	林正峰	江義雄	楊仁福
	廖婉汝	洪玉欽		吳英毅

立法院第 6 屆第 4 會期第 6 次會議議案關係文書

集會遊行法部分條文修正草案總說明

一、按「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，為實施民主政治最重要的基本人權。國家為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……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，為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，。……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為集會、遊行准否之依據部分，與憲法保障集會自由之意旨不符……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。」司法院大法官釋字第四百四十五號解釋（民國 87 年 1 月 23 日公布）闡釋至明。

二、揆諸前揭規定，爰將解釋意旨作為本次修法之重點，詳述如后：

（一）集會、遊行自由為同屬表現自由之範疇，為實施民主政治最重要的基本人權，且國家為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。是故，國家除非在憲法第二十三條之限制下，否則對於人民行使前項權利，應有賦予人民適當無虞之行使可能程序權保障之照護義務。且既然大法官認為關於集會、遊行權利之規制設計，不論是「許可制」或「報備制」，是屬立法形成自由之範圍，則立法者依社會型態之客觀環境與條件，而為與時俱進立法設計之改變。職故，立法者意志自有將現行「許可制」修正為「報備制」之憲法權源，洵無疑義！

（二）再者，關於「表現自由」之違憲審查基準，本號解釋已同時採取「明確性原則」、「事前抑制禁止理論」及「明顯而立即之危險基準」與美、日等國學說判例盛行之雙重基準理論相互輝映（參照許志雄，「集會遊行規制立法的違憲審查基準—司法院釋字第四四五號解釋評析」（上）、（中）、（下），月旦法學雜誌第 37、38、39 期，1998 年 6 月、7 月、8 月。），而對於極其敏感與政治性之「表現自由」領域，有其審查標準之新氣象。於本修正條文嘗試將「明顯而立即之危險基準」予以法律明文化，以供主管機關例外限制或剝奪集會、遊行自由或權利時之決定審酌標準。

（三）現行法律對於「偶發性集會」強求於二日之前須先提出申請，顯與實際情形不符亦無可期待，蓋對於「偶發性」之不可預測性顯未予以立法適當酌量設計立法規制條文。是故，亦一併在本次修正條文中為相對應之修正。

三、據上論結，徵諸前揭解釋意旨之所揭示憲法核心價值與其立法指導，作為本次修正草案之修正原則，爰提出「集會遊行法」部分修正草案如后。

立法院第6屆第4會期第6次會議議案關係文書

集會遊行法部分條文修正草案對照表

修正條文	現行條文	說明
第六條 刪除	<p>第六條 集會、遊行不得在左列地區及其週邊範圍舉行。但經主管機關核准者，不在此限：</p> <p>一、總統府、行政院、司法院、考試院、各級法院及總統、副總統官邸。</p> <p>二、國際機場、港口。</p> <p>三、重要軍事設施地區。</p> <p>四、各國駐華使領館、代表機構、國際組織駐華機構及其館長官邸。</p> <p>前項第一款、第二款地區之週邊範圍，由內政部劃定公告；第三款地區之週邊範圍，由國防部劃定公告。但均不得逾三百公尺。第四款地區之週邊範圍，由外交部劃定公告。但不得逾五十公尺。</p>	<p>一、本條刪除。</p> <p>二、本修正案既採「事前報備制」，即毋須主管機關事前之審核及許可。</p> <p>三、現行法第六條規定事項，於其法律體系解釋方法，已可涵括於現行法第十四條概括文義所可能之最大射程範圍之內，故主管機關之行政裁量權，得植基於第十四條規定，作為法源基礎，並得依其裁量權，裁量有無必要及其限制之範圍，則本條自無存在必要，爰刪除第六條規定。</p>
<p>第七條 集會、遊行應有負責人。但偶發性集會、遊行不在此限。</p> <p>依法設立之團體舉行之集會、遊行，其負責人為該團體之代表人或其指定之人。</p>	<p>第七條 集會、遊行應有負責人。</p> <p>依法設立之團體舉行之集會、遊行，其負責人為該團體之代表人或其指定之人。</p>	<p>一、本條修正。</p> <p>二、有鑑於偶發性集會確有無法即時選任負責人共識形成之可能特性，為符合實際情況，爰增列第一項但書規定。</p>
<p>第八條 室外集會、遊行，應向主管機關報備。但左列各款情形不在此限：</p> <p>一、依法令規定舉行者。</p> <p>二、學術、藝文、旅遊、體育競賽或其他性質相類之活動。</p> <p>三、宗教、民俗、婚、喪、喜、慶活動。</p> <p>室內集會無須報備。</p>	<p>第八條 室外集會、遊行，應向主管機關申請許可。但左列各款情形不在此限：</p> <p>一、依法令規定舉行者。</p> <p>二、學術、藝文、旅遊、體育競賽或其他性質相類之活動。</p> <p>三、宗教、民俗、婚、喪、喜、慶活動。</p> <p>室內集會無須申請許可。</p>	<p>一、本條修正。</p> <p>二、第一項係基於本修正案既採「事前報備制」，應隨即於法條文字酌予修正。</p> <p>三、室外集會如未事前予以報備，亦無其他正當理由時，執行機關自得依法取締。是故，室內集會如已形成室外集會者亦同。自毋須贅予規定，爰修正第二項規定。</p>

立法院第6屆第4會期第6次會議議案關係文書

	<p>。但使用擴音器或其他視聽器材足以形成室外集會者，以室外集會論。</p>	
<p>第九條 室外集會、遊行，由<u>負責人於七十二小時前向主管機關報備，並告知下列事項：</u></p> <p>一、<u>負責人或其代理人之姓名、住居所及電話號碼及糾察員之人數。</u></p> <p>二、<u>集會、遊行之目的、方式及起訖時間。</u></p> <p>三、<u>集會處所或遊行之路線及集合、解散地點。</u></p> <p><u>因天然災變或其他不可預見之重大事故而有正當理由者，得於集會、遊行當日以電話、書面或傳真、電子郵件、MSN、Skype 等其他通訊設施予以報備。</u></p>	<p>第九條 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，不受六日前申請之限制：</p> <p>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。</p> <p>二、集會、遊行之目的、方式及起訖時間。</p> <p>三、集會處所或遊行之路線及集合、解散地點。</p> <p>四、預定參加人數。</p> <p>五、車輛、物品之名稱、數量。</p> <p>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。</p>	<p>一、本條修正。</p> <p>二、現行法第九條規定，本係就「事前許可制度」之設計規範，內容實為繁瑣而無必要。是此，本修正案已採報備制，則僅須將較具重要性之集會、遊行事項保留以待報備，並簡化報備所須之法定行政程序之重新構築。</p>
<p>第十條 刪除</p>	<p>第十條 有左列情形之一者，不得為應經許可之室外集會、遊行之負責人、其代理人或糾察員：</p> <p>一、未滿二十歲者。</p> <p>二、無中華民國國籍者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>五、受禁治產宣告尚未撤銷者。</p>	<p>一、本條刪除。</p> <p>二、有鑑於現行法第十條關於負責人所設之負面表列資格實無必要，蓋集會、遊行活動如涉行政秩序罰、民事或刑事義務之違反，而應啟動法律效果課與法律責任時，均得依據相關法令與法理，予以訴追，自無須再行重複設限，爰刪除本條規定。</p>

立法院第6屆第4會期第6次會議議案關係文書

<p>第十一條 <u>集會、遊行除有事實足認為有明顯而立即之危險者，主管機關不得限制或變更之。</u></p>	<p>第十一條 申請室外集會、遊行，除有左列情事之一者外，應予許可：</p> <p>一、違反第六條或第十條規定者。</p> <p>二、有明顯事實足認為有危害國家安全、社會秩序或公共利益者。</p> <p>三、有明顯事實足認為有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞者。</p> <p>四、同一時間、處所、路線已有他人申請並經許可者。</p> <p>五、未經依法設立或經撤銷、廢止許可或命令解散之團體，以該團體名義申請者。</p> <p>六、申請不合第九條規定者。</p>	<p>一、本條修正。</p> <p>二、有鑑於現行法第十一條條文雖採負面表列或列舉排除事由之立法技術方式，規定應予許可或不予許可之申請情事。惟查各該款事由過於概括而變動不得確定，易給予主管機關恣意濫行裁量之空間，而有侵害或過於限縮集會、遊行權之必要程度，揆諸大法官釋字第四四五號解釋意旨，爰予刪除。</p> <p>三、再者，依本修正案所採事前報備制之立法精神，應參酌大法官釋字第四四五號解釋意旨所揭櫫之「明顯而立即之危險」原則，爰明文規定以作為主管機關在實際審酌是否限制或變更集會、遊行相關進行項目之判斷標準。</p>
<p>第十二條 <u>主管機關如依前條規定而有足認應對於室外集會、遊行予以限制或變更之必要者，其限制或變更之行政處分，應於收受報備之時起，二十四小時內，以書面通知負責人。</u></p> <p>行政程序法第九十六條、第九十八條、第九十九條之規定，於前項書面行政處分準用之。</p>	<p>第十二條 室外集會、遊行申請之許可或不許可，主管機關應於收受申請書之日起三日內以書面通知負責人。</p> <p>依第九條第一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二十四小時內，以書面通知負責人。</p> <p>主管機關未在前二項規定期限內通知負責人者，視為許可。</p>	<p>一、本條修正。</p> <p>二、本修正條文既已採「事前報備制」，則主管機關如依「明顯而立即之危險」原則認有限制或變更之必要者，應宜於在其所可能之最短時間內為規制之行政處分，並迅為通知負責人。</p> <p>三、為確切落實憲法所賦予人民程序權保障及程序形成之照料義務，宜將現代法治國家之「教示義務」引進，以使人民對國家公權力不服時能迅為知悉與進行救濟程序，而為憲法集會、遊行權利之保護必要展現，爰應將行政程序法程序保障與程序權保障之「滲透效」等法理予以明文規定，以顯示立法核心价值對於如有限制集會、遊行權利無奈選擇之下，克</p>

立法院第6屆第4會期第6次會議議案關係文書

		制行政權濫用之最大立法者意志。
第十三條 刪除	第十三條 室外集會、遊行許可之通知書，應載明左列事項： 一、負責人姓名、出生年月日、住居所；有代理人者，其姓名、出生年月日、住居所。 二、目的及起訖時間。 三、集會處所或遊行之路線及集合、解散地點。 四、參加人數。 五、車輛、物品之名稱、數量。 六、糾察員人數及其姓名。 七、限制事項。 八、許可機關及年月日。 室外集會、遊行不予許可之通知書，應載明理由及不服之救濟程序。	一、本條刪除。 二、本修正條文既採「事前報備制」，主管機關已無核發許可通知書之必要，爰刪除現行條文。
第十五條 <u>室外集會、遊行，因天然災變或重大事故，主管機關認依第八條規定，而有維護社會秩序、公共利益或其他有維護集會、遊行安全之必要者，得為緊急限制之行政處分或為集會、遊行時間、處所或路線等項目變更之行政處分。</u>	第十五條 室外集會、遊行經許可後，因天然災變或重大事故，主管機關為維護社會秩序、公共利益或集會、遊行安全之緊急必要，得廢止許可或變更原許可之時間、處所、路線或限制事項。其有第十一條第一款至第六款情事之一者，應撤銷、廢止許可。 前項之撤銷、廢止或變更，應於集會、遊行前以書面載明理由，通知負責人；集會、遊行時，亦同。	一、本條修正。 二、本修正條文雖採「事前報備制」，但審酌於有天然災變或重大事故之發生不可預測性與損害發生之高度危險性，宜立法授權主管機關在照護人民行使集會、遊行權利時空等客觀環境安全之目的下，得緊急為限制或變更之行政處分，爰將條文為相對應之修正。
第十六條 <u>對於主管機關依本法之行政處分，室外集會、遊行之負責人，得於收受書面行政處分後五日內，向原行政處分機關，以書面附具理由申復之。</u>	第十六條 室外集會、遊行之負責人，於收受主管機關不予許可、許可限制事項、撤銷、廢止許可、變更許可事項之通知後，其有不服者，應於收受通知書之日起二日	一、本條修正。 二、依本法所採「事前報備制」之精神為相對應之修正，並以「人民主張救濟權利時間應長於主管機關准駁之處理時間原則」，為適時調整

立法院第6屆第4會期第6次會議議案關係文書

<p><u>前項情形，原行政處分機關如認申復有理由者，應即撤銷或變更原行政處分；認無理由者，應於收受申復書後二十四小時之內，附具理由連同申復書及其他卷證資料，檢送於上級機關。</u></p> <p><u>上級機關應於收受前項書面資料後二日內決定，並將決定書送達於負責人與原行政處分機關。但第九條第二項之情形，應於十二小時內決定之。</u></p> <p><u>前項情形，如上級機關逾期未為決定者，視為申復為有理由。</u></p> <p><u>負責人對於前項駁回之決定，得提起行政訴訟。</u></p>	<p>內以書面附具理由提出於原主管機關向其上級警察機關申復。但第十二條第二項情形，應於收受通知書之時起二十四小時內提出。</p> <p>原主管機關認為申復有理由者，應即撤銷或變更原通知；認為無理由者，應於收受申復書之日起二日內連同卷證檢送其上級警察機關。但第十二條第二項情形，應於收受申復書之時起十二小時內檢送。</p> <p>上級警察機關應於收受卷證之日起二日內決定，並以書面通知負責人。但第十二條第二項情形，應於收受卷證之時起十二小時內決定，並通知負責人。</p>	<p>人民與主管機關，申復提起與主管機關准駁所需之程序時間。</p> <p>三、為確實保障集會、遊行權利且為考量集會、遊行之時效性，仍宜由上級機關決定之。且恐上級機關為無必要之拖延，而致申復程序陷於不確定之狀態，爰以法律擬制逾期不為決定之法律效果。</p> <p>四、又查，該項上級機關之駁回決定亦為另一行政處分，為提醒及保障人民訴訟權利之目的，爰於第四項明定人民對該項決定得提起行政訴訟。</p>
<p>第十七條 依前條規定提出之申復，不影響原通知之效力。</p> <p><u>前條申復有理由者，原行政處分即失其效力。</u></p>	<p>第十七條 依前條規定提出之申復，不影響原通知之效力。</p>	<p>本條增列第二項規定，明定申復有理由時，原行政處分之法律效力。</p>
<p>第二十五條 有下列情事之一者，該管主管機關得予警告、制止或命令解散：</p> <p><u>一、集會、遊行經主管機關限制或變更，而違反限制或變更事項者。</u></p> <p><u>二、利用第八條第一項各款集會、遊行，而有違反法令之行為者。</u></p> <p><u>三、有其他違反法令之行為而有明顯而立即之危險者。</u></p> <p>前項制止、命令解散，該管主管機關得強制為之。</p>	<p>第二十五條 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：</p> <p>一、應經許可之集會、遊行未經許可或其許可經撤銷、廢止而擅自舉行者。</p> <p>二、經許可之集會、遊行而有違反許可事項、許可限制事項者。</p> <p>三、利用第八條第一項各款集會、遊行，而有違反法令之行為者。</p> <p>四、有其他違反法令之行為者。</p> <p>前項制止、命令解散，該管主管機關得強制為之。</p>	<p>一、本條修正。</p> <p>二、依本修正條文所採「事前報備制」精神，予以相對應之修正。</p>
<p>第二十六條 集會、遊行之限</p>	<p>第二十六條 集會、遊行之不</p>	<p>一、本條修正。</p>

立法院第6屆第4會期第6次會議議案關係文書

<p><u>制、變更、警告、制止或命令解散等行政處分，主管機關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，以適當之方法為之，不得逾越所欲達成目的之必要限度。</u></p>	<p>予許可、限制或命令解散，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，以適當之方法為之，不得逾越所欲達成目的之必要限度。</p>	<p>二、依本修正條文所採「事前報備制」精神，予以相對應之修正。</p>
<p><u>第二十七條 經報備集會、遊行之負責人未親自在場，而未委託代理人主持集會、遊行</u>者，處新臺幣三萬元以下罰鍰。</p>	<p>第二十七條 經許可集會、遊行之負責人或代理人違反第十八條規定者，處新臺幣三萬元以下罰鍰。</p>	<p>一、本條修正。 二、依本修正條文所採「事前報備制」精神，予以相對應之修正。</p>