

議題研析

一、題目：完善集會遊行制度-德國集會遊行法之法制簡介

二、議題所涉法規

集會遊行法

三、背景說明

(一)我國現行集會遊行法是採取許可制，室外集會、遊行應先向主管機關申請許可¹，如未經許可逕行於室外集會、遊行，經警察機關命解散而不解散，仍繼續舉行經制止而不遵從，首謀者可能得負起刑責²。司法院釋字第 718 號解釋認為，集會遊行法第 8 條第 1 項規定，室外集會、遊行應向主管機關申請許可，未排除緊急性及偶發性集會、遊行部分，及同法第 9 條第 1 項但書與第 12 條第 2 項關於緊急性集會、遊行之申請許可規定，違反憲法第 23 條比例原則，不符憲法第 14 條保障集會自由之意旨，均應自民國 104 年 1 月 1 日起失其效力。

(二)相較於我國採取許可制，各國關於集會、遊行有採報備制、許可制、追懲制等，因民國 77 年我國制定集會遊行法時，草案總說明提及參酌德國等民主國家立法例而擬定本法³，本文爰介紹德

¹ 集會遊行法第 8 條規定：「(第 1 項)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：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。(第 2 項)室內集會無須申請許可。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。」

² 集會遊行法第 29 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，首謀者處二以下有期徒刑或拘役。」

³ 立法院公報，院會紀錄，第 76 卷，第 94 期，頁 163。草案總說明對本法立法緣由所作說明：「政府為順應世界潮流，加速推動民主憲政，業於七十六年七月十五日解除戒嚴，但鑑於中共竊據大陸，國土尚未光復，國家仍處於動員勘亂時期，為保障人民集會遊行權利之行使，兼顧社會秩序之維持，及公共利益之增進，對集會遊行活動仍有必要以法律加以適度規範。乃本諸憲法保障人民權利之意旨，衡諸當前環境之需要，並參酌日本、西德、美國等民主國家立法例

國集會遊行法⁴之規定。德國基本法第 8 條⁵規定，所有德國人均有和平及不攜帶武器集會之權利，無須事前許可。室外集會權利得以立法或根據法律限制之。因此集會、遊行屬德國基本法保障之基本權，德國集會遊行法即是對於集會、遊行權利加以限制的具體法律規定。德國集會遊行法共計 37 條條文，分為 5 章，依序為總則、封閉空間公開集會、露天公開集會與遊行、罰則及附則。

四、探討研析

(一) 德國基本法第 8 條保障下的集會遊行報備制

德國集會遊行法自 1953 年⁶施行時即採行報備制，露天公開集會、遊行，不需事先徵得主管機關許可，僅須於集會、遊行前向主管機關報備，因此德國無庸為了許可制是否違憲進行爭論，而將爭議層次提升至報備制合憲性及未經報備之集會、遊行是否當然違法或得加以解散⁷。德國集會遊行法第 14 條第 1 項規定⁸，舉辦露天公開集會、遊行，至遲應於公告⁹前 48 小時向主管機關報備集會、遊行之目的。同條第 2 項規定，報備時應陳明何人

而擬定本法。」

⁴ Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, Versammlungsgesetz. 德國聯邦司法部法律系統網址：<https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html#BJNR006840953BJNG00010326>，最後瀏覽日期：113 年 4 月 18 日。

⁵ §8 GG: „(1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.(2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.“德國基本法第 8 條規定：「所有德國人均有和平及不攜帶武器集會之權利，無須事前許可。二、室外集會之權利得以法律或根據法律限制之。」

⁶ 本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

⁷ 李震山，民主法治國家與集會自由-許可制合憲性之探討，全國律師，第 2 卷第 3 期，87 年 3 月，第 52 頁。

⁸ §14 VersammlG: „(1) Wer die Absicht hat, eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel oder einen Aufzug zu veranstalten, hat dies spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe der zuständigen Behörde unter Angabe des Gegenstandes der Versammlung oder des Aufzuges anzumelden.(2) In der Anmeldung ist anzugeben, welche Person für die Leitung der Versammlung oder des Aufzuges verantwortlich sein soll.“

⁹ 德文「Bekanntgeben」是指通知、宣布或公告，德國集會遊行法第 14 條第 1 項「Bekanntgabe」則是指邀請其他人參與集會或遊行，告知活動起訖時間、地點、目的及主要訴求等重要資訊，呼籲他人來參與集會或遊行。國內有學者譯為「通告」，本文為凸顯其目的在於號召他人參與，爰譯為「公告」。

負責指揮集會、遊行。本條立法目的旨在促成集會、遊行順利進行，於舉辦人適時報備下，主管機關得預為綢繆，避免集會參與者與第三人或公共安全間產生衝突，並視情況採取維持秩序之安全措施，例如交通管制，確保集會、遊行順利進行，並將對公共安全及秩序的干擾降至最低¹⁰。

舉辦者依集會遊行法第 14 條規定，負有集會、遊行公告前 48 小時報備及積極提供資訊義務，應主動提供集會時間、地點、遊行路線等資訊。主管機關基於重要公共利益，得令舉辦人改採其他集會地點或遊行路線，舉辦人尚得於發出邀請及公告前及時更正資訊，此為要求 48 小時前報備之目的¹¹。依集會遊行法第 15 條第 1 項規定，主管機關依客觀上明顯可知情況，認為舉辦集會、遊行，將對公共安全或秩序造成直接危害，得為禁止或課予特定義務之處分¹²。同條第 3 項規定，集會或遊行未經報備、逾越原報備內容、違反義務或有第 1 項或第 2 項禁止事由者，主管機關得命解散。因此舉辦人報備內容不全者，主管機關得命其補正。未為報備或逾越原報備內容，非必然導致集會、遊行解散。學者認為德國保障集會、遊行之合法性，是依基本法而非依集會遊行法，集會遊行法只規定必要之限制。因此，違反報備義務之集會、遊行非必然導致禁止或解散之結果，僅於對公共安全或秩序造成直接危害時，且符合比例原則時，主管機關方得解散之¹³。

(二) 偶發性、緊急性集會之概念與處理

¹⁰ Vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 11 Aufl., 1994, § 1, Rdnr 89ff. 轉引自李震山，同註 7，第 53 頁。

¹¹ 同註 10。

¹² §15 VersammlG: „(1) Die zuständige Behörde kann die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.(2)…….(3) Sie kann eine Versammlung oder einen Aufzug auflösen, wenn sie nicht angemeldet sind, wenn von den Angaben der Anmeldung abgewichen oder den Auflagen zuwidergehandelt wird oder wenn die Voraussetzungen zu einem Verbot nach Absatz 1 oder 2 gegeben sind. (4) Eine verbotene Veranstaltung ist aufzulösen.“德國集會遊行法第 15 條第 1 項，所定主管機關得課予特定義務，是立法者授權給主管機關，當集會、遊行之進行極可能直接危害公共安全與秩序時，得令集會、遊行籌辦人為特定作為、忍受或不作為，例如調整遊行路線、等，此課予籌辦人特定義務，本質上是屬於獨立之行政處分，而非屬行政處分之附款。

¹³ 李震山，同註 7，第 54 頁。

依德國聯邦憲法法院見解，偶發性集會及示威，係屬基本法第 8 條第 1 項所保障之集會自由，不應將集會遊行法中未預先規定之活動型態排除於基本權利保障之外¹⁴。德國學者認為偶發性集會與緊急性集會不同，因初始偶然的原因人們自發性地群聚形成集會，此為偶發性集會(Spontanversammlung¹⁵)，應受基本法保障，且不適用報備義務；而德國聯邦憲法法院於實務判決中使用緊集性集會(Eilversammlung)概念，指露天短時間內即將舉辦之公開集會，因其仍存有報備可能性，因此無法免除報備義務¹⁶。緊急性集會無法於公告前 48 小時辦理報備，或未報備已先開始集會公告，縱然主管機關以其他方式獲知集會活動之進行，報備義務仍然存在¹⁷，足資參考。

(三) 露天公開集會遊行之禁止規定

德國關於露天公開集會、遊行之禁止規定，依其性質可分為絕對禁止規定及相對禁止規定，前者是基本法或集會遊行法明定禁止之集會、遊行行為，主管機關無裁量權限，如基本法第 8 條第 1 項、集會遊行法第 3 條第 1 項¹⁸、第 16 條第 1 項¹⁹及第 17a 條第 1 項²⁰，禁止攜帶武器集會、禁止公然穿著表彰共同政治思

¹⁴ 李震山，同註 7，第 54 頁。

¹⁵ 德文「Spontan」是指自動自發的意思，與「zufällig」偶然的概念不同，因此「Spontanversammlung」譯為自發性集會更為貼切，但國內學者均將此譯為偶發性集會，本文從之。

¹⁶ Vgl. Peter, Grundgesetz mit Kommentierung, 9. Aufl., 2012, S. 54.

¹⁷ 李震山，同註 7，第 53 頁。

¹⁸ §3 Abs.1 VersammlG: „(1) Es ist verboten, öffentlich oder in einer Versammlung Uniformen, Uniformteile oder gleichartige Kleidungsstücke als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung zu tragen.“德國集會遊行法第 3 條第 1 項規定，禁止公然或集會時穿著表彰共同政治思想之制服、制服之一部或類似衣物。

¹⁹ §16 Abs.1 VersammlG: „(1) Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge sind innerhalb des befriedeten Bannkreises der Gesetzgebungsorgane der Länder verboten. Ebenso ist es verboten, zu öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel oder Aufzügen nach Satz 1 aufzufordern.(2) Die befriedeten Bannkreise für die Gesetzgebungsorgane der Länder werden durch Landesgesetze bestimmt.“德國集會遊行法第 16 條，(第 1 項)聯邦或邦立法機關及聯邦憲法法院之禁制區內，禁止露天公開集會、遊行。煽惑他人參加禁制區內公開集會、遊行，亦禁止之。(第 2 項)聯邦立法機關及聯邦憲法法院之禁制區由聯邦法律定之，邦立法機關之禁制區由各邦法律定之。

²⁰ §17a Abs.1 VersammlG: „(1) Es ist verboten, bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel, Aufzügen oder sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel oder auf dem Weg dorthin Schutzwaffen oder Gegenstände, die als Schutzwaffen geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsbefugnissen abzuwehren, mit sich zu führen.(2) Es ist auch verboten, 1. an derartigen Veranstaltungen in einer Aufmachung,

想制服之集會、禁止於禁制區集會或遊行、禁止攜帶自衛武器或其他可用以抵抗公權力執行措施之物品。相對禁止規定，例如集會遊行法第 15 條第 1 項，對公共安全或秩序造成直接危害之集會或遊行，主管機關具有針對具體個案裁量權限，得衡酌情況選擇禁止或課予舉辦人防止危害發生之特定義務。有學者認為德國露天公開集會、遊行之禁止規定，其適用順序如下：(1)攜帶武器者之禁止（基本法第 8 條第 1 項）、(2)攜帶防衛性武器及蒙面之禁止（集會遊行法第 17a 條）、(3)集會、遊行之概括禁止（集會遊行法第 15 條第 1 項）²¹，可供參考。

（四）罰則明定刑罰、行政罰鍰及沒收規定

德國集會遊行法第 4 章罰則，共計 11 條條文，依序規定刑罰、行政罰鍰及沒收等規定。刑罰規定從第 21 條至第 28 條，針對意圖阻止合法集會、遊行而施加強暴、脅迫行為²²、煽惑他人參加已禁止或命令解散之公開集會或遊行行為²³、集會或遊行之

die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern, teilzunehmen oder den Weg zu derartigen Veranstaltungen in einer solchen Aufmachung zurückzulegen. 2. bei derartigen Veranstaltungen oder auf dem Weg dorthin Gegenstände mit sich zu führen, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern.“德國集會遊行法第 17a 條第 1 項規定，露天公開集會、遊行或其他露天公開活動或於其途中，禁止攜帶自衛武器或其他可充當自衛武器且用以抵抗公權力執行措施之物品。

²¹ 李震山，同註 7，第 54 頁。該文認為依德國法，室外集會、遊行之禁止，依其適用順序如下：(1)攜帶武器者之禁止（基本法第 8 條第 1 項），(2)攜帶防衛性武器及蒙面之禁止（集會遊行法第 17a 條）。(3)集會、遊行之概括禁止（集會遊行法第 15 條第 1 項）。其中(1)、(2)相當明確，(3)之部分，由於德國法理論與實際已針對警察法概括條款之詮釋努力，已逾兩個世紀，自成一套內在限制體系，不生違憲之疑慮，因此，在法治國理念及完整警察法理論體系支配，以及足以令人信賴之司法審查下，德國警察權若仍欲濫用報備下之例外禁止之權利，殊屬不易，此為吾國所缺乏，而有待努力。

²² §21 VersammlG: „ Wer in der Absicht, nicht verbotene Versammlungen oder Aufzüge zu verhindern oder zu sprengen oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht oder grobe Störungen verursacht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. “德國集會遊行法第 21 條規定，意圖阻止或驅散合法集會、遊行，或破壞其進行，實施強暴、脅迫或造成嚴重妨害者，處 3 年以下有期徒刑或罰金。

²³ §23 VersammlG: „ Wer öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten eines Inhalts (§ 11 Abs. 3 des Strafgesetzbuches) zur Teilnahme an einer öffentlichen Versammlung oder einem Aufzug auffordert, nachdem die Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder die Auflösung angeordnet worden ist, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft. “德國集會遊行法第 23 條規定，於集會、遊行禁止或命令解散後，公開於集會中或以散布文字、圖畫、錄音、錄影或其他方式(刑法第 11 條第 3 項所定方式)煽惑他人參加公開集會、遊行，處 1 年以下有期徒刑或罰金。

進行與報備內容有重大差異²⁴、不遵守警察之解散命令而繼續進行集會或遊行²⁵等行為科處刑罰。行政罰鍰定於第 29 條及第 29a 條，針對舉辦人或參加人之違反秩序行為，科處一定金額之罰鍰。第 30 條針對犯特定條款之犯罪行為或違反秩序行為所用之物，明定沒收之規定²⁶。

(五) 結語

德國集會、遊行雖採行報備制，於集會、遊行公告前 48 小時應完整報備集會時間、地點、遊行路線等資訊，但實際上保留主管機關基於報備資料為禁止、課予限制或負擔等處分之管制規定，有學者認為名為異議制較為貼切²⁷，更進一步認為，以德國嚴格的報備制與我國集會遊行法許可制規定內容相較，實質差異

²⁴ §25 VersammlG: „ Wer als Leiter einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel oder eines Aufzuges

1. die Versammlung oder den Aufzug wesentlich anders durchführt, als die Veranstalter bei der Anmeldung angegeben haben, oder

2. Auflagen nach § 15 Abs. 1 oder 2 nicht nachkommt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu einhundertachtzig Tagessätzen bestraft. “德國集會遊行法第 25 條規定，露天公開集會、遊行之舉辦人有下列情形之一者，處 6 月以下有期徒刑或 180 單位日額金以下罰金:1.集會、遊行之進行，與舉辦人報告內容有重大不同。2.未盡第 15 條第 1 項之義務。

²⁵ §26 VersammlG: „ Wer als Veranstalter oder Leiter

1. eine öffentliche Versammlung oder einen Aufzug trotz vollziehbaren Verbots durchführt oder trotz Auflösung oder Unterbrechung durch die Polizei fortsetzt oder

2. eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel oder einen Aufzug ohne Anmeldung (§ 14) durchführt,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft. “德國集會遊行法第 26 條規定，舉辦人有下列情形之一者，處 1 年以下有期徒刑或罰金:1.不遵守禁止而舉辦公開集會、遊行，或不遵守警察之解散或制止而繼續進行。2.未經報備而舉辦露天公開集會、遊行。

²⁶ §30 VersammlG: Gegenstände, auf die sich eine Straftat nach § 27 oder § 28 oder eine Ordnungswidrigkeit nach § 29 Abs. 1 Nr. 1a oder 3 bezieht, können eingezogen werden. § 74a des Strafgesetzbuches und § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind anzuwenden. “德國集會遊行法第 30 條規定，第 27 條或第 28 條犯罪行為或第 29 條第 1 項第 1a 款或第 3 款違反秩序行為所用之物，得沒收之。刑法第 74a 條及社會秩序維護法第 23 條之規定準用之。

²⁷ 蘇永欽，〈高成炎等聲請釋憲案的法律意見書〉，《違憲審查》，1 版，學林文化事業有限公司，88 年 1 月，頁 12。該文提到，教科書上慣用的追懲制、報備制、許可制三分法，即是過於粗疏的分類，或許適於給學習憲法的學生對此處涉及的法益權衡有初步的認知，若逕以此為違憲審查的基礎，其違憲與否的判斷便不可避免的會隱藏了對實定法的曲解。以報備制而言，事後報備和事前報備便有截然不同的意義。單純的事前報備和受理報備機關得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。

只在於主管機關保留審查作業時間的長短²⁸。

德國集會、遊行採取嚴格的報備義務、禁止規定及相應罰則，以保障人民集會遊行基本權為基礎，兼顧社會秩序與公共安全之維護，如此嚴格的報備制能否符合我國社會需求，容待各界討論。

撰稿人：陳韋佑

²⁸ 司法院釋字第 718 號解釋蘇永欽大法官協同意見書。意見書提及：「本件解釋多數意見不贊同第四四五號解釋在這部分的權衡有何失誤，因此最後只作了補充而非變更。其主要的理由，除了該號解釋已對集遊法許可管制規定的實質意義作了深入分析，顯示其原則許可的本質，而且在列舉得不許可的情形後(集遊法第十一條)，又有明文規定要求為許可管制的機關應符合比例原則(第二十六條)，因此對於不許可或附有附款的許可，依行政程序法都必須附記理由，而得受司法的審查，和形式上採報備制，實際上保留主管機關基於報備資料為禁止、課予限制或負擔等處分的管制，如德國的集會遊行法，實質的差異只剩下主管機關保留審查作業時間的長短。若採許可制時明定許可處分期限，採報備制時保留報備資訊不足而『不予備查』的權限時，兩者間幾乎全無差異。」