

釋憲言詞辯論續狀

案號：會台字第 11541 號等

聲請人 盧恩本

代理人 周宇修律師

聲請人 常方正 地址均詳卷

代理人 薛煒育律師

聲請人 曾樹城

代理人 李艾倫律師

為聲請解釋進行言詞辯論，依法續為言詞辯論陳述事：

一、相關機關法務部之書面意見，益證本案違反憲法正當法律程序原則：

(一) 相關機關法務部雖於書面之意見第 3 頁至第 4 頁主張參考法務部矯正署臺中監獄附設培德醫院刑後強制治療處所治療評估小組會議注意事項（下稱注意事項），賦予受處分人陳述意見之機會，參考「辦理性侵害犯罪加害人刑後強制治療作業要點」（下稱作業要點），有法定之救濟管道云云。然法務部自行訂定之前開注意事項未載明授權之母法依據，性質上應僅為行政規則，並非法律，首先敘明。

(二) 相關機關法務部雖主張依注意事項第 7 點規定，受處分人於治療評估小組會議議程中，可於討論提案及治療評估小組面審程序表達意見云云。然該注意事項並未賦予受處分人事先閱覽相關資料之權利，亦未賦予受處分人委任代理人之權利，尤其依據民國 109 年 11 月 19 日衛生福利部心理及口腔健康司刑後強制治療修法現況及展望簡報檔第 14、15 頁所載（附件 1），截至 109 年 3 月 18 日，培德醫院及大肚山莊總收治

人數為 176 人，具精神科診斷人數有 83 人（占比 47.16%），具身心障礙證明人數僅有 41 人（占比 23.30%），其中精神科診斷思覺失調症人次合計 45 人、智能不足人次合計 34 人、躁鬱症人次合計 9 人、器質性精神病（腦傷）人次合計 8 人、自閉症合計人次 7 人、重鬱症人次合計 6 人，甚至有聽力障礙之身心障礙證明障礙人次合計 2 人。則前開受處分人於無法閱覽卷宗、未能委任代理人到場陳述意見、提出有利證據之情形下，程序參與權利難謂受到保障。

（三）況再觀諸民國 109 年 11 月 19 日衛生福利部心理及口腔健康司刑後強制治療修法現況及展望簡報檔第 18 頁所載，截至 109 年 3 月 18 日，培德醫院所有個案有精神診斷者出所收治天數平均為 943.69 天，無精神診斷者出所收治天數平均為 831.91 天，平均相差 111.78 天；大肚山莊所有個案有精神診斷者出所收治天數平均為 1,657.67 天，無精神診斷者出所收治天數平均為 1,318.75 天，平均相差 338.92 天。培德醫院所有個案有殘障手冊者出所收治天數平均為 1026.42 天，無殘障手冊者出所收治天數平均為 844.13 天，平均相差 182.29 天；大肚山莊所有個案有殘障手冊者出所收治天數平均為 1502.00 天，無殘障手冊者出所收治天數平均為 1,368.76 天，平均相差 133.24 天。依據前開衛生福利部心理及口腔健康司提出之數據分析，有無精神科診斷者之平均出所收治天數於培德醫院相差 111.78 天、於大肚山莊相差 338.92 天；有無殘障手冊者之平均出所收治天數於培德醫院相差 182.29 天、於大肚山莊相差 133.24 天，此等差距是否因具精神診斷者或有殘障手冊者於無法閱覽卷宗、未能委任代理人到場陳述意見、提出有利證據之情形下，對於許多具體問題無法適切回答所致，則未見相關機關提出更進一步分析及說明。是倘平均出所收治天數差距係因具精神診斷者或有殘障手冊者欠缺程序保障所致，本案現實上顯然已經嚴重違反憲法正當法律程序原則，甚至違反平等原則。

（四）另相關機關法務部雖主張依作業要點第 26 點第 2 項規定，受處人於

收受書面通知後，如認檢察官執行之指揮不當，亦得依刑事訴訟法第 484 條規定聲明異議，有法定之救濟管道云云。然縱使受處分人依據刑事訴訟法第 484 條規定聲明異議，法院對於法律所規定之要件「再犯危險顯著降低」，卻沒有具體審查基準，法律亦未規定法院應審酌之因素，最後法院容易流於形式而維持鑑定、評估之結果。況且聲明異議程序，法院多以書面審理，受處分人或其委任之代理人於先前治療評估小組會議議程中即無預覽卷宗、提出有利證據之情形，而於異議程序亦無到場陳述意見、閱覽卷宗、提出有利證據以供法院調查之機會，並不足以保障受處分人之程序參與。如果僅以受處分人依法有救濟規定，即認定不違反憲法正當法律程序原則，恐怕就有如國王的新衣，只是個假象。

（五）甚者，聲請人臺灣臺中地方法院刑事第二十庭功股法官張淵森於釋憲聲請書（補充理由二）業已清楚闡述：「本案另一位聲請人盧恩本先生的案子中，治療團隊認為再犯危險顯著降低，但檢察官不認同治療團隊的意見。盧先生向法院聲請停止治療，卻遭法官以只有檢察官才有權聲請停止治療，被治療人沒有聲請停止治療的權利，而駁回盧先生的請求，雖然盧先生的案子中，檢察官最後有聲請停止治療，但這個過程還是拖了幾個月。被治療人能不能停止治療，取決於檢察官要不要向法院聲請，被治療人可以聲明異議，卻不能聲請停止治療，顯然嚴重限制了他的權利。」。相關機關法務部僅主張依作業第 26 條第 2 項規定，於強制治療期間，受處分人有法定之救濟管道，卻無法說明被治療人個案是否停止治療，只有檢察官可以向法院聲請裁定停止強制治療，被治療人並無向法院聲請裁定停止強制治療之權利，被治療人毋寧成為一個以不定期限終身治療為名而遭終身監禁之客體。甚至不免讓人大膽地猜測，若非本件釋憲案經 鈞院裁示進行言詞辯論，媒體上開始出現關於盧君「判一年關十年」之報導，是否能如此順利停止治療，仍在未定之天。

二、相關機關法務部之書面意見，更赤裸裸地顯示現行未定期限之強制治療只是「以治療之名，行隔離之實」而違反比例原則的殘酷事實：

(一) 相關機關法務部之書面意見第 1 頁提及：「強制治療之目的係為維護社會公眾安全及協助性侵害犯復歸社會之必要手段」，則依據相關機關法務部之書面意見意旨，強制治療未定期限，其目的並非在於治療（強制治療未定期限，顯然無助性侵害犯復歸社會，僅為打著治療之名，行隔離之實），不符合比例原則之適合性原則。

(二) 而鑑定人林明傑教授之關於性侵者刑後治療釋憲案鑑定報告之回覆書與補充意見書亦提及：「刑後強制治療之美意無非善意使性侵者能獲其良善治療成果使其復歸社會，德國法治既已有類同此規定，援引德國法制之精神，法官之裁定刑罰須含釋放前實施是否治療收容之評估、審理與裁定，治療收容一次十年，每年之第九個月審理與裁定有無繼續收容之必要並可繼續裁定，讓性侵者能理解治療之良善美意，開始反省與接受治療，也勇於面對自己並開始接受改變。」、「承上述意見，本人與陳慈幸主任當初修訂性侵害防治法第 22 條-1 並非使性侵者收容於監獄內進行治療，而是兼顧社會防衛之精神下，性侵者能於醫療處所當中兼顧其隱私與尊嚴接受治療並輔以韓國已經實施之藥物控制性慾治療等多元化處遇，為當時相當先進之修法意見。惟當時行政機關以種種思維反對立法精神所在乃至使性侵者最後收容於監獄，本人恭請大法官將刑後治療者一直處在監獄內進行治療之現今方式回歸至當初本人與陳慈幸主任之修法精神，讓性侵者歸屬專業治療處所進行治療，使性侵者接受治療改變其行為，並使得我國治療之法律更趨近先進國家。」，益證強制治療定有期限，並歸屬於專業治療處所進行治療（而非如現況歸屬於臺中監獄本體建築內之培德醫院或大肚山莊），方有助於性侵者接受治療改變其行為。

(三) 且鑑定人吳建昌醫師之對於「爭點題綱三」之鑑定意見書更提及：「性

侵害加害人之治療成效，受到治療方法（治療人員及使用之治療方法）、治療情境（監獄或醫院）、被治療者特徵及評估風險方法（評估人員及使用之評估方式）之影響（Barbaree & Prentky, 2017）。此外，經費限制（例如，經費難以維持同時治療眾多性侵害加害人）、政治與輿論風向（例如，剛剛發生性侵害再犯之重大刑案）此種大環境之變動，亦有可能影響『再犯危險顯著降低』之認定標準及寬嚴調整。難以用抽象之『一般』進行想像與認定。……結論：治療方法、治療情境、被治療者特徵及評估風險方法皆會影響答案」、「根據本鑑定人針對上述問題（二）之回答，性侵害犯罪者之療效評估，受到治療方法、治療情境、被治療者特徵及評估風險方法之影響（Barbaree & Prentky, 2017），此外，也受到經費限制、政治與輿論風向之影響，難以用抽象之『一般』進行想像或認定。因為各種條件之差異，要達到顯著降低再犯風險，每個性侵害加害人需要受到結構式監控之程度亦不同，需要採用治療之強制性亦有程度之差異。然而，確實有某些性侵害加害人可以基於知情同意（informed consent），自願接受治療（包括以藥物降低性慾、團體認知心理治療），佐以其自願接受社會環境之調控（有些具有強制性，例如強制配戴 GPS 定位腳鍊，CCTV 監視，有些則無，例如社會支持輔導），得以顯著降低其再犯風險（Birgden & Cucolo, 2011）。然而，此種自願參與性侵害防治之治療模式，並非可以適用在每一個性侵害加害人之情狀上。也因此，有可能某些強制治療之方式，對於某些性侵害加害人並非限制最小之措施。而從人權公約之觀點，能夠細緻化處遇之內容，契合個人之特質與治療需求，理解性侵害加害人作為權利之主體，而非僅僅是國家力量控制之客體，亦是國家需要考量之事項。」，可見強制治療未定期限，應非侵害最小之必要手段。

（四）再觀諸民國 109 年 11 月 19 日衛生福利部心理及口腔健康司刑後強制治療修法現況及展望簡報檔第 19 頁所載，截至 109 年 9 月 18 日，強制

治療受處分人出所後再犯刑事案件再犯率 24.30%，性侵害罪再犯率 4.67%，培德醫院出所人數 92 人，1 年內再犯性侵害罪人數 2 人（再犯率 2.17%）、1 年內再犯性騷擾罪人數 1 人（再犯率 1.09%）；大肚山莊出所人數 15 人，1 年內再犯性侵害罪或性騷擾罪人數 0 人（再犯率 0%），可見強制治療受處分人出所後，短期性侵害罪再犯率並無較高情形。則為維護社會公眾安全及協助性侵害犯復歸社會，審酌事項應為強制治療受處分人出所後之社區監督、支持網路等社會環境調控之長期建立管理，而非以強制治療未定期限，作為維護社會公眾安全及協助性侵害犯復歸社會之必要手段。

三、相關機關法務部稱我國現行制度與歐洲人權法院審認之標準相符云云，更是與真實情況天差地遠：

（一）相關機關法務部書面之意見第 10 頁，稱我國刑後強制治療制度，係由具專業資格之人員執行，並依受治療者之差異性提供個別化治療等，與前揭歐洲人權法院審認之標準相符云云。

（二）惟，鑑定人李佳玟教授之鑑定意見已清楚整理歐洲人權法院針對德國保安監禁制度所作之判決，比對我國現行強制治療制度，反而較接近德國保安監禁修法前即 M. v. Germany 案中之情形：

- 1.我國現行強制治療，無論係「培德醫院」或「大肚山莊」，不但均位於臺中監獄，且位於監獄本體建築內。就此，與上述西元 2009 年 M. v. Germany 案中，歐洲人權法院認為德國保安監禁之執行雖位於監獄裡之側翼，惟受保安監禁者仍是與受刑人位於同一個監獄裡之情形相同。
- 2.而我國強制治療受處分人無法自由進出治療處所、限制接見、監視、限制通信、生活作息被嚴格控管、僅能於指定時間區域活動等待遇，

與受刑人所受待遇相較¹，並差異甚微；此點亦與上述西元 2009 年 M. v. Germany 案中，保安監禁者之待遇，除少部分自主權外，基本上與受刑人之待遇無差異之情形相類。

- 3.且，我國保安處分執行法第七章第 78 條至 81 條之強制治療相關規定，從立法沿革觀之，並未針對性侵犯之強制治療作規範²；第 79 條「切實治療」、「注意受處分人身體健康」均只是原則性規定，第 80 條明顯針對花柳病之治療，第 81 條「治癒時通知檢察官」更與刑法第 91 條之 1 立法理由揭示性侵犯強制治療無「治癒」概念相悖，唯一勉強可作為規範的只有第 78 條規定治療處所需為「公私立醫療機構」，綜觀保安處分執行法並沒有規定性侵犯強制治療之治療方法、評估方式，縱使相關機關發佈之行政規則、法規命令有額外規定，但一來不符法律保留，二來治療方法、評估方法也依然付之闕如。就此而言，我國對於強制治療之規範密度，較之上述西元 2009 年 M. v. Germany 案中德國保安監禁甚少獨立規範之情形，有過之而無不及。
- 4.又，監察院相關案件調查報告即指出，目前刑後強制治療處所「未具體區別收治個案情形而分別施以適當之戒護、治療及保護」，難以達成個案化要求³，相關機關衛生福利部於監察院調查時亦曾表示：「智能障礙之受處分人再犯危險性雖高，但可治療性低，將之收治於臺中監獄附設培德醫院，除不符該類型個案處遇、照護需要，且影響該院病床週轉率」⁴。故我國現行制度無個別化處遇之情形，亦與 M. v. Germany 案中德國保安監禁之情形相同。

（三）故，我國現行強制治療制度既與德國西元 2012 年保安監禁修法前即 M.

¹ 監獄行刑法第 21、54、67、69、71、74 條參照。

² 從立法沿革看來，保安處分執行法第七章「強制治療」立法初始係針對花柳病、漢生病之強制治療，民國 88 年刑法第 91 條之 1 修正引入性侵犯刑前強制治療，94 年同條修正為刑後強制治療，保安處分執行法並未相應修正，100 年保安執行法第七章修正也只是把漢生病刪除在強制治療的範圍而已，並未針對性侵犯強制治療作特別規定。

³ 監察院 102 年司調字第 68 號調查報告、監察院國家人權委員會究本案提出之書面意見。

⁴ 監察院國家人權委員會究本案提出之書面意見第 7 至 8 頁。

v. Germany 案中之情形相類，歐洲人權法院於該案中對德國保安監禁制度之意見，即為本案刑法第 91 條之 1、性侵害犯罪防治法第 22 條之 1 之合憲性判斷之重要參考。

四、相關機關法務部之書面補充意見僅強調治療地點由 3 樓變 2 樓，卻隻字未提是否投入更多資源；且對統計數字之詮釋亦非正確：

- (一) 相關機關法務部書面之意見第 5 頁稱：「待原住大肚山莊之 13 名受處分人遷離後，本部暫住於培德醫院 3 樓之受處分人即可移至培德醫院 2 樓暫為收治。」。
- (二) 然而，此一「三樓搬至二樓的」決定，究竟實益為何？相關機關法務部此一決定，是否等同於願意同時投入更多資源進行強制治療？抑或只是換了一個地方，但處置方式皆無改變？蓋單純的更換地點而無執行方法上的改變，也只是換湯不換藥，還是落入聲請人所稱的「標籤詐欺」。
- (三) 實則，相關機關法務部此舉，亦不能夠證立系爭條文應為合憲。關鍵仍在於刑法第 91 條第 1 項之「相當處所」、「強制治療」之規定並未符合明確性原則所導致。雖前述部分並未成為 鈞院言詞辯論爭點，但聲請人仍懇請 鈞院納入審理範圍，並且作成違憲宣告。

五、聲請人另補充法律明確性之論述部分：

- (一) 所謂法律明確性，於 鈞院歷來解釋之意旨可知，其亦有所謂審查密度之概念。如 鈞院釋字第 636 號解釋理由書指出：「國家公權力對人民身體自由之限制，於一定限度內，既為憲法保留之範圍，若涉及嚴重拘束人民身體自由而與刑罰無異之法律規定，其法定要件是否符合法律明確性原則，自應受較為嚴格之審查。」是以縱然立法者使用相同文字，但放置於不同法律體系時，當有可能得到不同結論。

(二) 舉例言之，鈞院釋字第 445 號解釋理由書曾分別就當時之集會遊行法第 11 條第 2、3 款合憲性，分別認為：「本款規定所稱『危害國家安全、社會秩序或公共利益』均為概括條款，有欠具體明確」，「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，由主管機關就此為實質上之審查，與憲法保障之旨意，不無違背。」將危害國家安全、社會秩序或公共利益、之虞等語詞在集會自由保障之脈絡下宣告違憲。

(三) 然，國家安全、社會秩序或公共利益實為我國法律常見之用字，殊難想像我國法令所有提及國家安全、社會秩序或公共利益之文字皆屬違憲；其次，鈞院釋字第 756 號解釋理由書於審查監獄行刑法施行細則第 82 條第 2 款時⁵，亦未將該款所提及之「之虞」宣告違憲，足證鈞院在法明確性之審查尺度上並非鐵板一塊。自不能因為「危險」二字為我國法律之常見用字，便逕行推論刑法第 91 條第 1 項所規定「再犯之危險」即當然合憲。

六、相關機關法務部另於書面補充意見第 7 頁主張：「自 99 年 10 月起到 109 年 9 月底為止，實際出獄之性侵害受刑人總計為 9,049 人，僅 158 人被宣告強制治療，僅占 1.74%，可認刑後強制治療制度並無浮濫或恣意發動之情形」云云，亦非正確：

(一) 相關機關法務部主張上述論點時，並未提出證據供鈞院參酌或供聲請人閱覽以實其說，故其主張是否與實際情形相同，仍有探求餘地。

(二) 其次，是否浮濫或恣意發動強制治療，與數量比例並無任何統計學上之關聯。舉例言之，依照統計數字，我國法院准許檢察官聲請羈押被告之比例為 90%，但吾人並不因此便當然認為法院准許羈押被告過於浮濫。是以並非單純量的問題。聲請人認為，是否浮濫或恣意之關鍵仍在於，法令之要件過於空泛導致個案無法被正確評價，事實上是兼具質的問題，此點不容

⁵ 本法第 66 條所稱妨害監獄紀律之虞，指書信內容有下列各款情形之一者：二、對受刑人矯正處遇公平、適切實施，有妨礙之虞。

相關機關法務部予以混淆。

(三) 又，如何解讀統計數字，時任中研院民族所副研究員丘延亮曾於民國 95 年 11 月 15 日集會遊行法修正公聽會時有以下資料提供及分析說明：

1. 根據警政署資料，1996 年到 2005 年期間警察機關「處理」集會遊行活動的案件總件數為 44,314 件，其中每年有 511~1,166 件未經申請...十年來平均未申請案件佔總案件數 23.36%；扣除申請不准的 75 件(佔總件的 0.17%)外，總數 44,314 件集會遊行案件中為警方加以「處理」並移送法院的只有 68 件(佔總件數 0.15%)。

2. 上述數字或有人認為集會遊行申請不准比率過低，故許可制沒有問題云云。但邱副研究員指出，此一數字反證明集遊法許可制的不可行且無必要性：

(1) 44,314 件集遊案件其中只有不到 0.2% 的情況受到警方加以「處理」移送；絕大部分順利進行和平落幕，即令受處理的案件是為全屬未申請者其比例也不及 1%。

(2) 若 68 件移送案中多屬未申請者，且移送皆以未申請為由，證明的不是集遊行動本身有任何問題。相反的，它反映了不合理的申請要求激發了民怨，造成「執法」上非必要的衝突；行政的箝制恰是無事生非、成為警民衝突的結構性原因和產生問題的根由和來源。

(3) 1996~2005 年中，集遊案移送的案子儘管不成比例，其成案的結果更低。然而，細察這些案子，受檢控的個人或團體其重複性卻相當明顯，提訴單位的一再重複的對付同一受訴者，是否意味了警方不但是選擇性辦案，更是有針對性地鎮壓某些特定對象呢？

(四) 承上，相關機關法務部真正要說明的，反而是剩下的 1.74% 究竟在個別情形中是為何被強制治療？受處分人與他人相比，其身分、背景、年齡、收入、學經歷等為何？只有出現如此完整之資訊，方能有如上述有意義的

數據分析。準此，相關機關法務部的統計數字，不僅不能作為合憲之證據，反應因無法解釋為何有 1.74%，而受到不利的違憲推定。

七、相關機關衛生福利部之書面補充意見及民國 107 年提出之性侵害犯罪防治法修正草案均已承認「強制治療應有治療期間限制」且「繼續治療應經法院審查」：

相關機關衛生福利部書面之意見第 1 頁明確指出，關於刑後強制治療執行部分之應然面願景或內部規劃，相關機關衛生福利部於民國 107 年 1 月 30 日即已將性侵害犯罪防治法修正草案報送行政院，擬將強制治療期間修正為 3 年，若經鑑定、評估有繼續執行之必要者，應經主管機關聲請後，由法院決定得否延長。由此可知，相關機關衛生福利部於本件釋憲案言詞辯論前，早已認為現行法未規定強制治療期限並不妥適，而在程序保障方面，亦認為是否繼續執行強制治療亦應經法院審查始得為之，以保障受處分人之權益。

八、自長遠角度觀之，鈞院應建立關於言詞辯論程序之完整程序，俾使正當程序得以在憲法法庭落實：

- (一) 於民國 109 年 11 月 3 日憲法法庭言詞辯論程序中，相關機關法務部於回應黃大法官虹霞所詢問關於受強制治療人與受刑人差異之問題時，係交由臺中監獄陳姓心理師回應(鈞院之司法院影音 Youtube 頻道網址：<https://www.youtube.com/watch?v=Vd93vdmHjMA>，時間自 2:32:00 起至 2:33:20 止)。然，當日相關機關法務部之訴訟代理人係政務次長蔡碧仲、檢察官孟玉梅，而不及於該陳姓心理師。鈞院於通知聲請人之民國 109 年 11 月 3 日言詞辯論陳述與詢答時間注意事項中，更明確記載：「發言及結束發言都請按麥克風開啟鈕；偕同到場人員不得於言詞辯論程序發言。」聲請人無法確定是否聲請人、相關機關與法庭之友所收受之注意事項是否

相同，該注意事項之效力為何。但遍查司法院大法官審理案件法、憲法法庭審理規則關於解釋案件之審理部分，皆無類似訴訟法中有關輔佐人制度。

- (二) 相同的，聲請人同樣依照 鈞院通知，於向 鈞院提出書狀之同日將繕本送達相關機關。遺憾的是，聲請人迄今未收受相關機關法務部之任何書面陳述。聲請人固然知道 鈞院將所有書面資料公開上網，令不特定人亦能閱覽，然而是否因此，相關機關即不必遵守 鈞院通知之要求，值得探究。
- (三) 實則，聲請人亦知憲法法庭訴訟既屬於我國位階最高之言詞辯論，自難賦予失權效等規定以懲罰一造。但聲請人深信， 鈞院憲法法庭言詞辯論絕非僅有形式意義，而是在多方意見表達下尋得最適當的結論，則未來如何建構更加完備之辯論程序，尚需吾人持續努力。

【附件名稱及件數】

附件 1：民國 109 年 11 月 19 日衛生福利部心理及口腔健康司刑後強制治療修法現況及展望簡報檔。

附件 2：立法院第 6 屆第 4 會期內政及民族委員會公聽會會議紀錄。

此 致

司法院 公鑒

中 華 民 國 1 0 9 年 12 月 15 日

具 狀 人：盧恩本

常方正

曾樹城

撰 狀 人：周宇修律師

薛煒育律師

李艾倫律師





衛生福利部
MINISTRY OF HEALTH AND WELFARE



社會安全網
衛生福利部社會安全司

刑後強制治療修法現況及展望

衛生福利部心理及口腔健康司

109年11月19日

報告大綱



社會安全網



衛生福利部

壹

強制治療聲請流程

貳

強制治療受處分人收治現況

參

強制治療受處分人出所後再犯狀況

肆

性侵害犯罪防治法修正草案

伍

違憲爭議



衛生福利部



社會安全網
第 2 輯 安全網 15

壹、強制治療聲請流程

性侵害加害人刑後強制治療

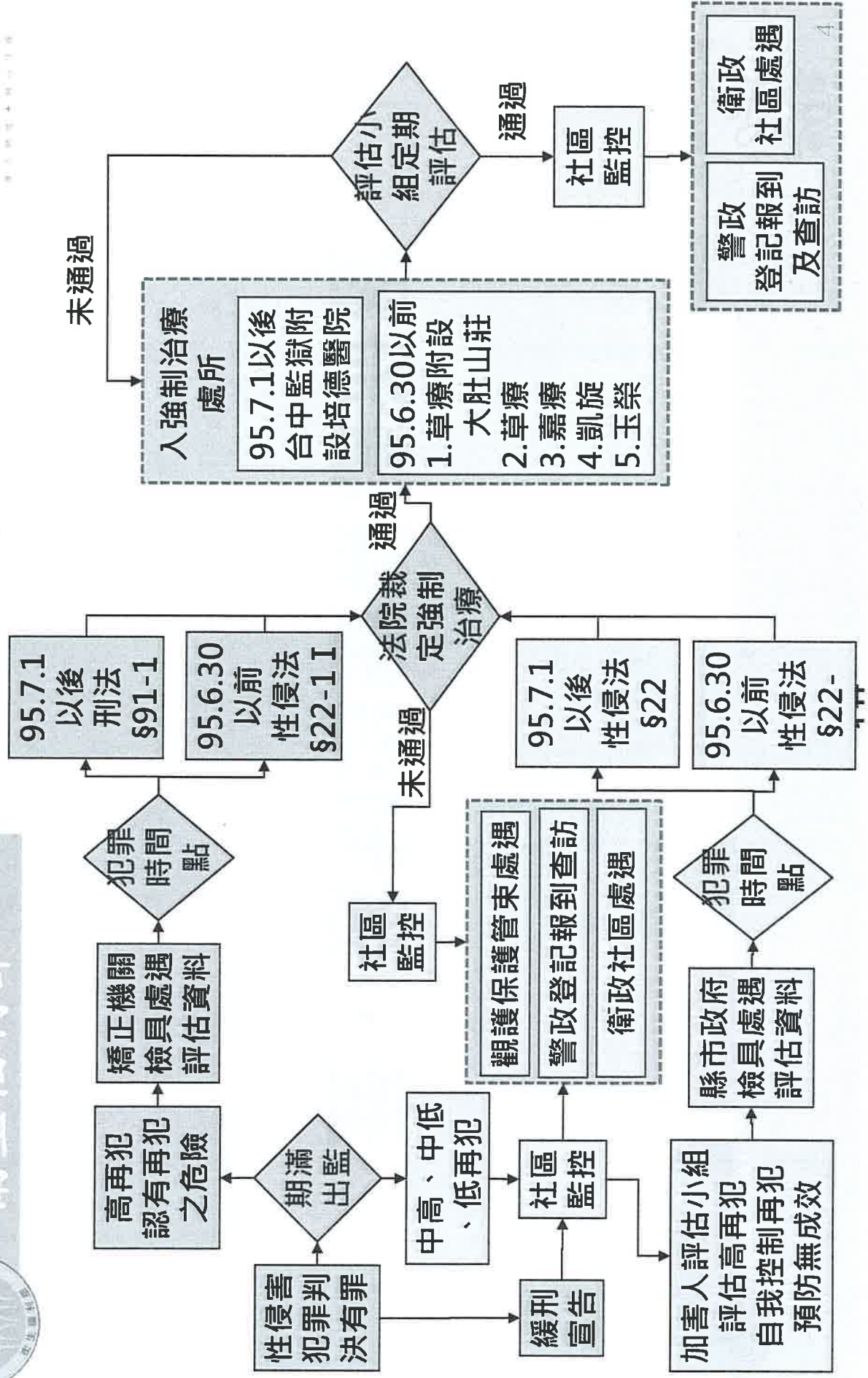
聲請及裁定後執行流程



衛生福利部

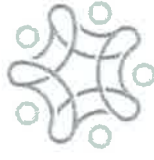


社會安全網





衛生福利部



社會安全網
衛生福利部 社會安全司

貳、強制治療受處分人收治現況

聲請機關

衛生福利部



社會安全網

臺中5

桃園3

雲林2

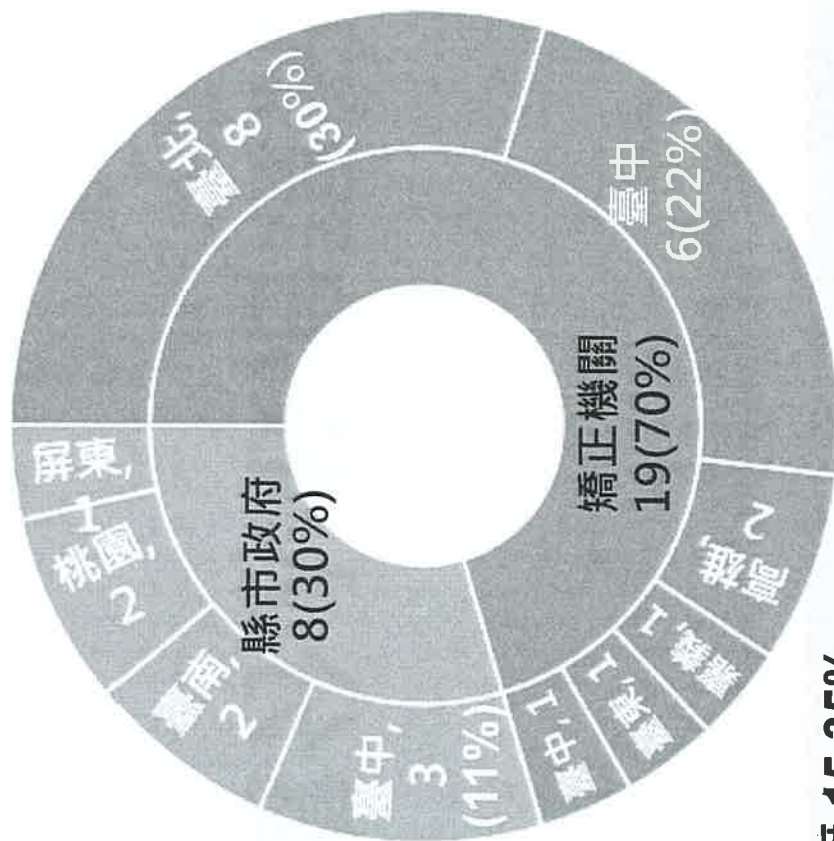
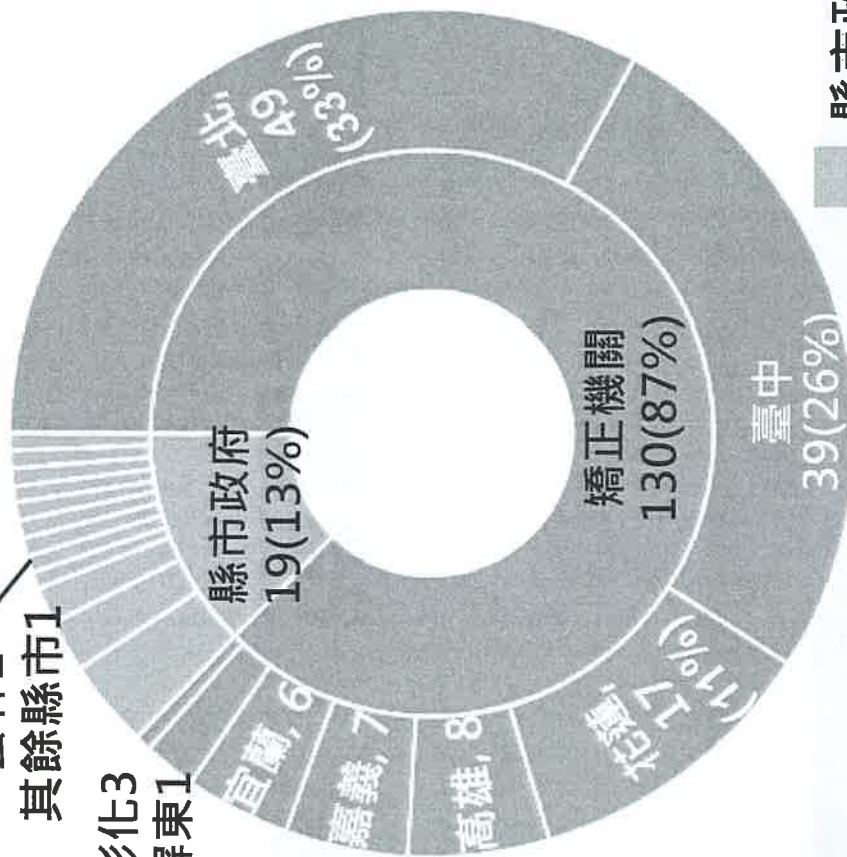
其餘縣市1

培德監獄

大肚山莊

彰化3

屏東1



縣市政府 15.35%

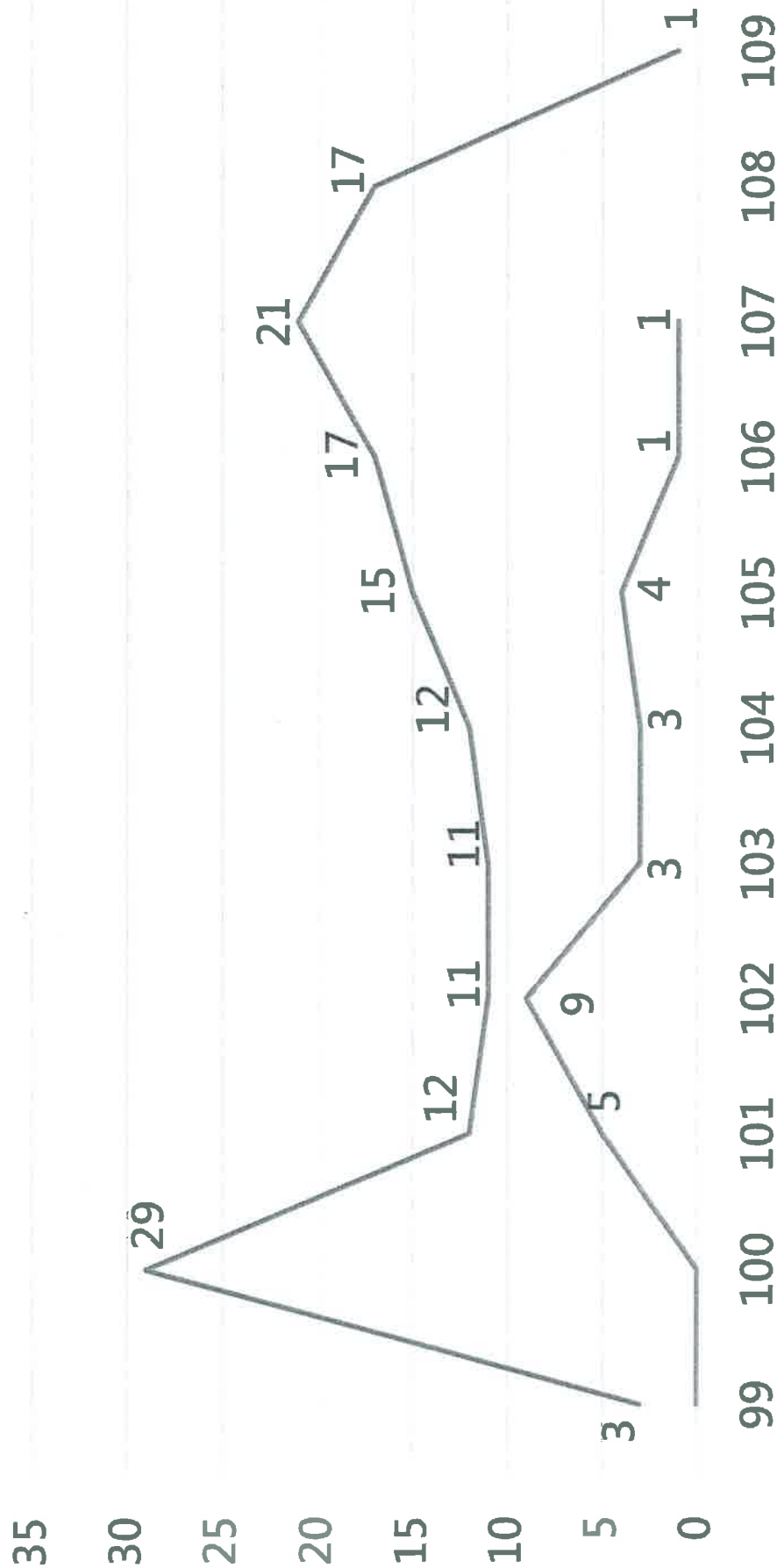
矯正機關 84.65%



社會安全網
衛生福利部

歷年入所狀況

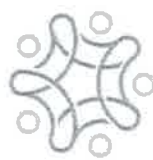
衛生福利部



一培德入所人數 一山莊入所人數

資料日期：截至109年3月18日，單位：人次

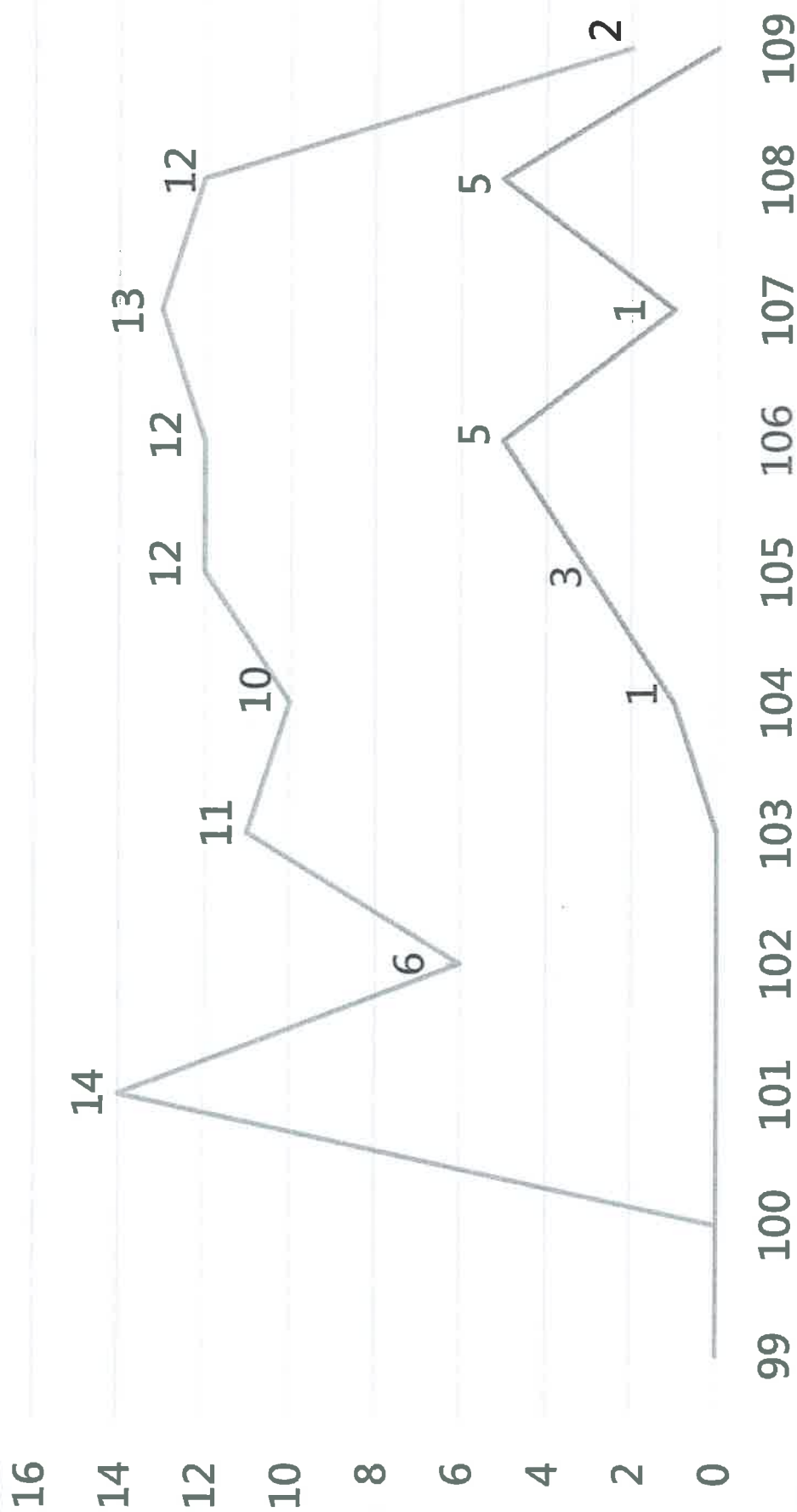
歷年出所狀況



社會安全網
衛生福利部



衛生福利部



——培德出所人數 ——山莊出所人數

資料日期：截至109年3月18日，單位：人次

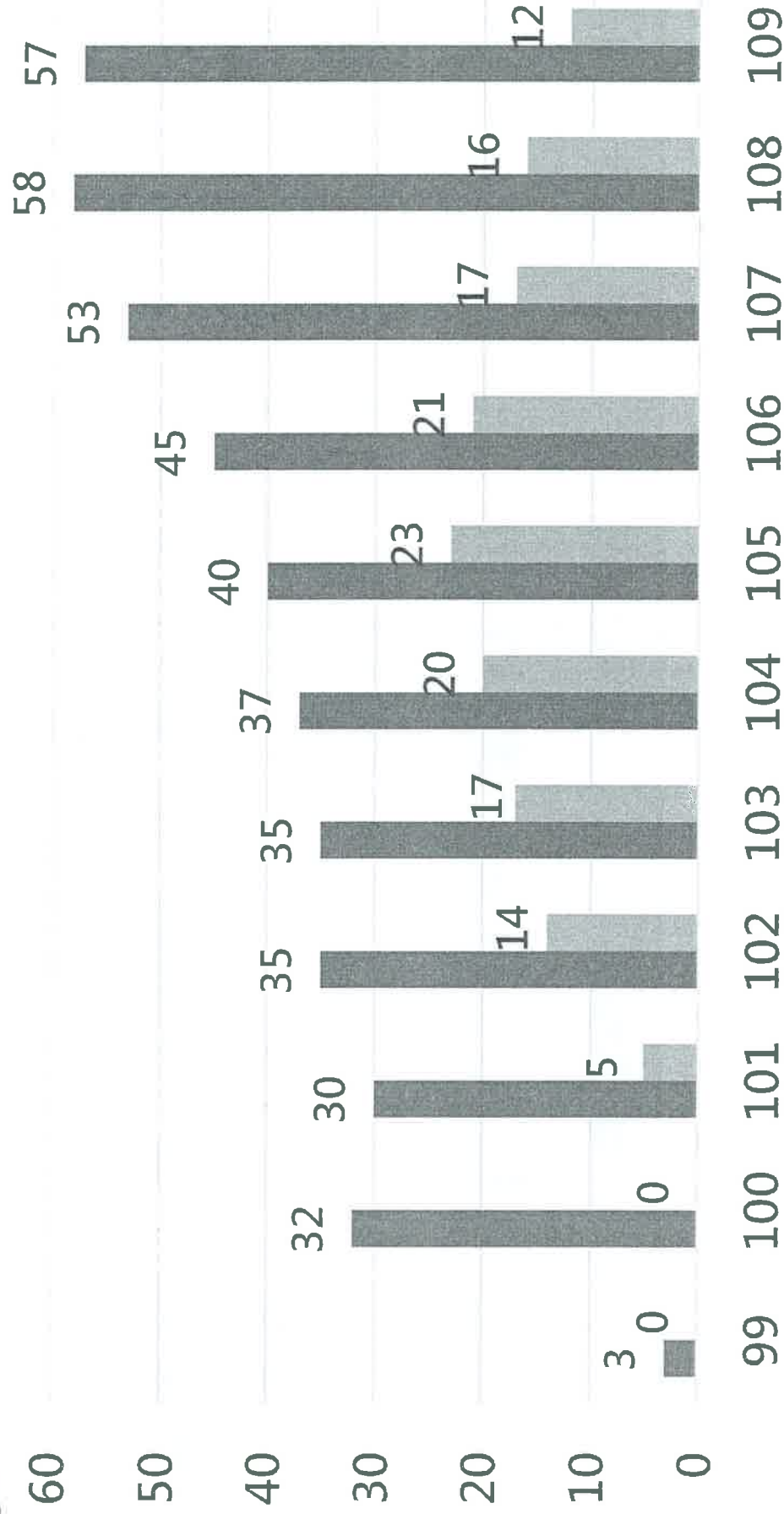
歷年收治人數



社會安全網



衛生福利部



■ 培德在所人數 ■ 山莊在所人數

資料日期：截至109年3月18日・單位：人次



衛生福利部

入所前身分



社會安全網

	培德醫院		大肚山莊		合計	
	人數(人)	占比(%)	人數(人)	占比(%)	人數(人)	占比(%)
有期徒刑 或保安處分 執行完畢	141	94.63	26	96.30	167	94.89
假釋	1	0.67	1	3.70	2	1.14
緩刑	7	4.70	0	0.00	7	3.98
緩起訴	0	0.00	0	0.00	0	0
合計	149	100.00	27	100.00	176	100.00

資料日期：截至109年3月18日

所犯法條 - 培德醫院



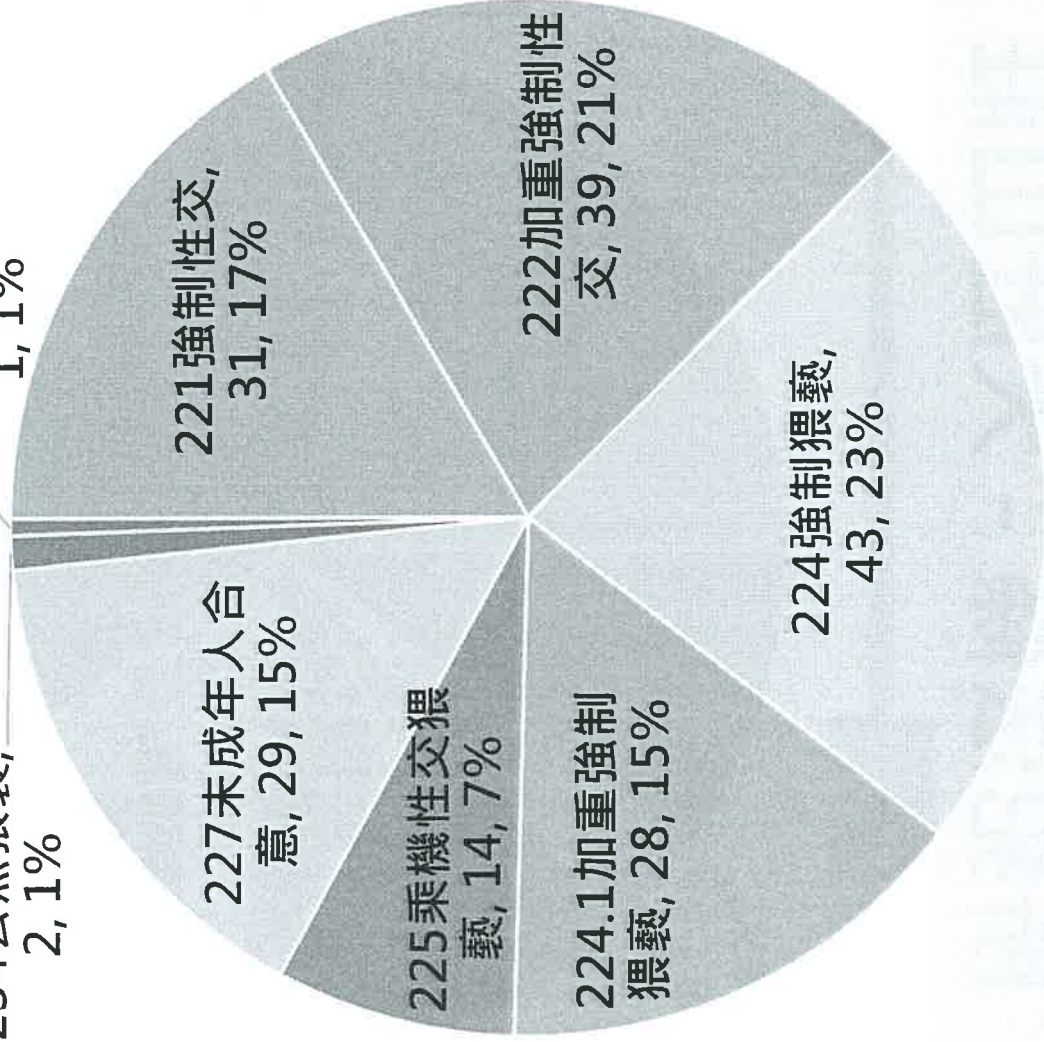
衛生福利部



社會安全網

227未成年人合意
234公然猥褻, 2, 1%
332強盜性交, 1, 1%

227未成年人合意	
細項	人次
第1項	9(4.81%)
第2項	7(3.74%)
第3項	11(5.88%)
第4項	1(0.53%)
第5項	1(0.53%)



222加重強制性交	
細項	人次
第1項 第2款	20 (10.70%)
第1項 第3款	6 (3.21%)
第1項 第4款	1 (0.53%)
第1項 第5款	2 (1.07%)
第1項 第8款	4 (2.14%)
第2項	6 (3.21%)

所犯法條 - 大肚山莊

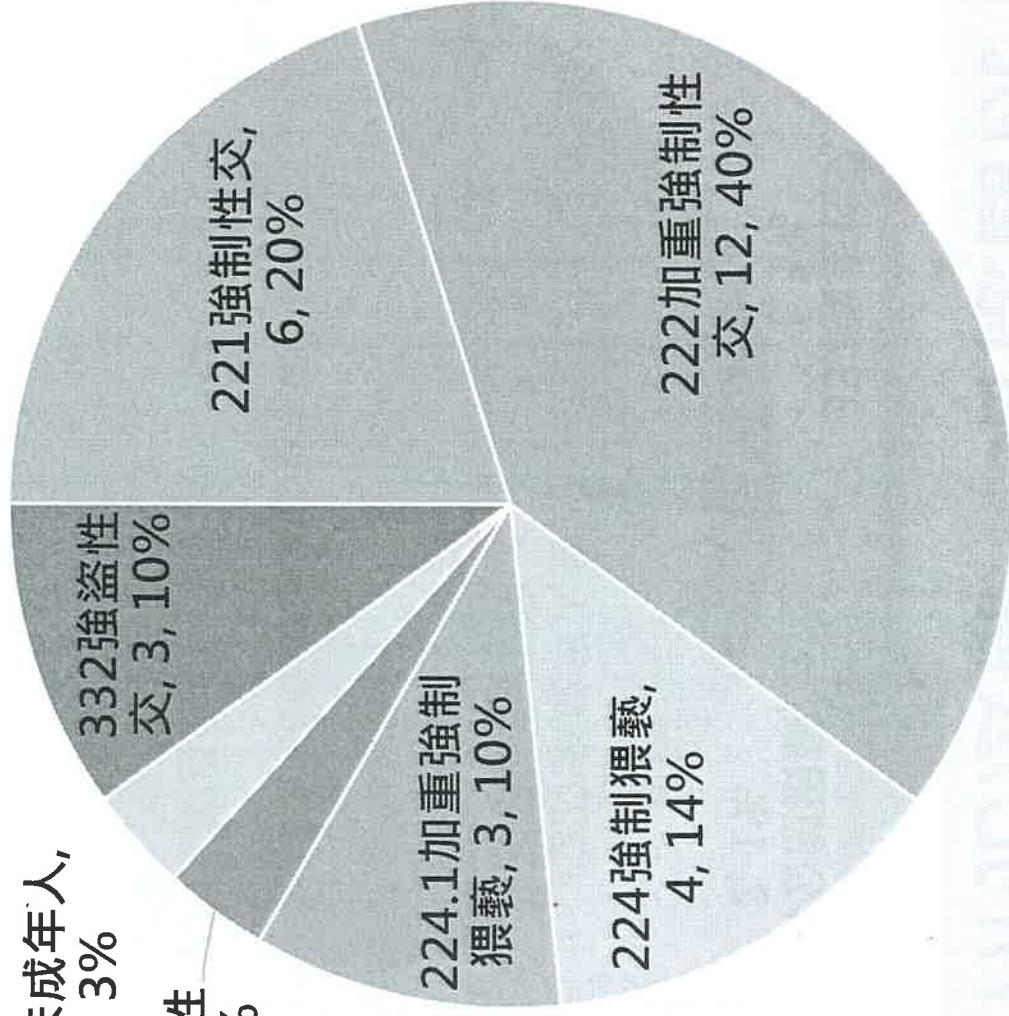


衛生福利部

社會安全網

227未成年人,
1, 3%

226加重強制性
交猥褻, 1, 3%



222加重強制性交	
細項	人次
第1項 第2款	8 (26.67%)
第1項 第4款	1 (3.33%)
第1項 第8款	1 (3.33%)
第2項	2 (6.67%)

資料日期：截至109年3月18日・單位：人次



性侵害被害人資料分析



衛生福利部

社會安全網

資料日期：截至109年3月18日

被害人性別	男		女		不特定之人		合計	
	人數 (人)	占比 (%)	人數 (人)	占比 (%)	人數 (人)	占比 (%)	人數 (人)	占比 (%)
培德醫院	37	21.64	132	77.19	2	1.17	171	100
大肚山莊	7	11.29	55	88.71	0	-	62	100
合計	44	18.88	187	80.26	2	0.86	233	100

被害人 年齡	未滿7歲		7歲以上 未滿14歲		14歲以上 未滿16歲		16歲以上		不詳		合計	
	人數 (人)	占比 (%)	人數 (人)	占比 (%)	人數 (人)	占比 (%)	人數 (人)	占比 (%)	人數 (人)	占比 (%)	人數 (人)	占比 (%)
培德醫院	11	6.43	54	31.58	25	14.62	78	45.61	3	1.75	171	100
大肚山莊	7	11.29	14	22.58	39	62.90	2	3.23	0	0.00	62	100
合計	18	7.73	68	29.18	64	27.47	80	34.33	3	1.29	233	100



具精神科診斷與身心障礙證明

衛生福利部



社會安全網

資料日期：截至109年3月18日

處所別		培德醫院		大肚山莊		合計	
總收治人數		149		27		176	
精神科診斷 (人數)		人數 (人)	占比 (%)	人數 (人)	占比 (%)	人數 (人)	占比 (%)
	有	75	50.33	8	29.63	83	47.16
	無	74	49.67	19	70.37	93	52.84
		36	24.16	5	18.52	41	23.30
身心障礙 證明 (人數)		113	75.84	22	81.48	135	76.70



精神科診斷別與身心障礙別



衛生福利部

社會安全網

資料日期：截至109年3月18日

類別(人次/占比)		培德醫院		大肚山莊	
精神科 診斷別 (人次)	思覺失調症	38	50.7%	7	87.5%
	智能不足	34	45.3%	0	0.0%
	躁鬱症	9	12.0%	0	0.0%
	器質性精神病(腦傷)	8	10.7%	0	0.0%
	自閉症	7	9.3%	0	0.0%
	重鬱症	6	8.0%	0	0.0%
	其他	13	17.3%	1	12.5%
	精神障礙	22	64.71%	0	0.0%
	智能障礙	10	29.41%	4	13.3%
	肢體障礙	5	14.71%	0	0.0%
身心障礙 證明障礙 別(人次)		1	2.94%	1	3.3%



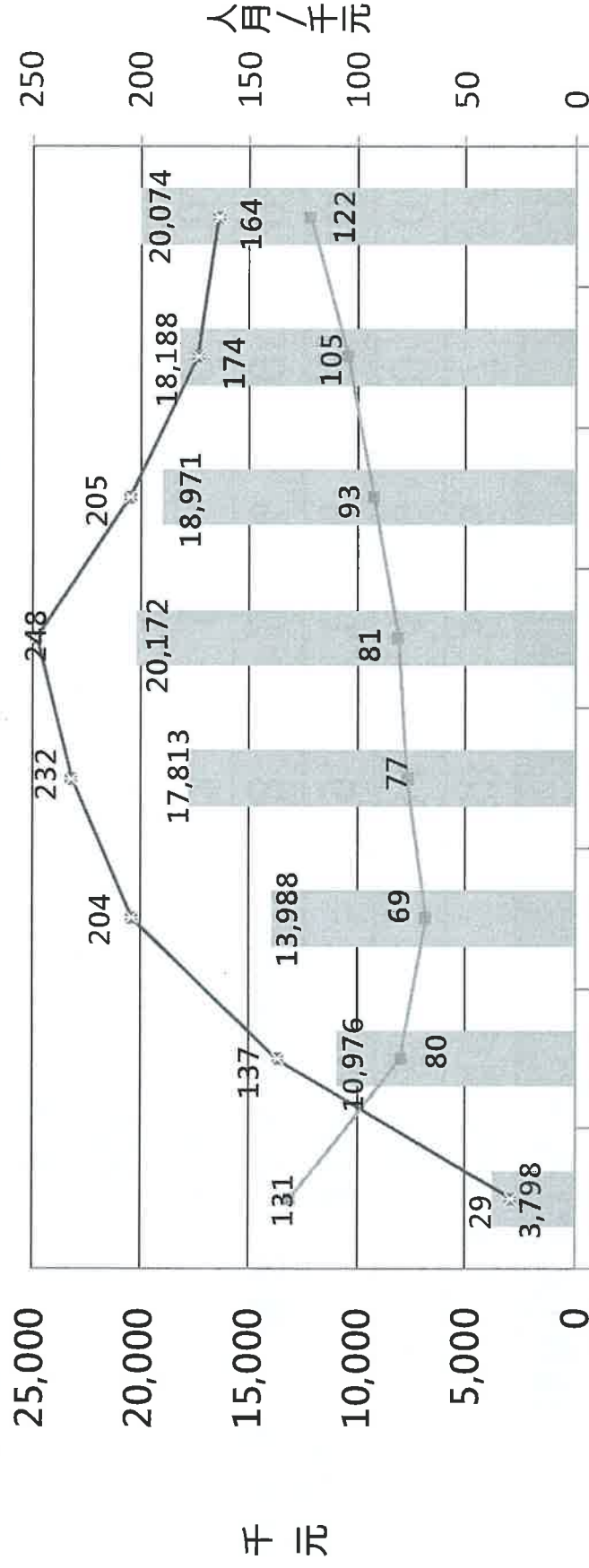
刑後強制治療經費



衛生福利部

社會安全網

- 法務部矯正署性侵害受刑人刑中治療及刑後強制治療3,235萬元
- 衛福部性侵害法第22條之1刑後強制治療2,160萬元(以每人月9萬元估算)



決算數(千元)

3,798 10,976 13,988 17,813 20,172 18,971 18,188 20,074

一、收治人月數(人月)

29 137 204 232 248 205 174 164

每人月費用(千元)

131 80 69 77 81 93 105 122



衛生福利部



社會安全網

衛生福利部 社會安全網

參、強制治療受處分人出所後再犯狀況



出所收治天數統計

衛生福利部



社會安全網
SOCIAL SECURITY NETWORK

資料日期：截至109年3月18日

	出所收 治天數	所有個案	以有精神診斷有無區分		以殘障手冊有無區分	
			有診斷	無診斷	有手冊	無手冊
培德 醫院	平均	863.15	943.69	831.91	1,026.42	844.13
	最大值	3,192	3,192	3,188	3,192	3,188
	最小值	8	299	8	299	8
大肚 山莊	平均	1,386.53	1,657.67	1,318.75	1,502.00	1,368.76
	最大值	2,268	2,268	2,224	1,575	2,268
	最小值	709	1,130	709	1,429	709



強制治療受處分人出所後再犯

衛生福利部

社會安全網

資料日期：截至109年3月18日

- 刑事案件再犯率24.30%，性侵害罪再犯率4.67%

出所人數 (人)	再犯情形	再犯人數 (人)	再犯率 (%)	再犯人數 (人)	1年內再犯		3年內再犯		5年內再犯	
					再犯人數 (人)	再犯率 (%)	再犯人數 (人)	再犯率 (%)	再犯人數 (人)	再犯率 (%)
培德醫院	性侵害罪	7	7.61	5	2	2.17	4	4.35	5	5.43
	性騷擾罪			2	1	1.09	2	2.17	2	2.17
	非性侵害罪	16	17.39	16	-	-	-	-	-	-
大肚山莊	性侵害罪	1	6.67	0	0	0.00	0	0.00	0	0.00
	性騷擾罪			1	0	0.00	1	6.67	1	6.67
	非性侵害罪	2	13.33	2	-	-	-	-	-	-

2020/11/20



衛生福利部



社會安全網
專業 關懷 互助 合作

肆、性侵害犯罪防治法修正案

2020/11/20

20



性侵害犯罪防治法修正草案第37條

衛生福利部

社會安全網

- 修法重點：強化高再犯加害人再犯預防
 - 揭示本條民事監護處分性質立法原意（第37條第1、2項）。
 - 強制治療期間由不定期刑改為3年，經鑑定、評估認有繼續執行必要，直轄市、縣（市）主管機關得向法院聲請延長；延長期間，每次以3年為限（第37條第3項）。
 - 強制治療期間不計入登記、報到期間（第38條）。
 - 拒絕執行者，納入身分資訊公告對象（第40條）及加重處罰（第42條，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科10萬元以下罰金）。
- 修正為民事強制治療之衝擊影響：與現況相同
 - 因涉及司法院內部分工，依「法院辦理性侵害犯罪防治法第22條之1強制治療裁定應行注意事項」第1點，仍由地方法院刑事庭裁定第22條之1聲請。
 - 基於法官職權尊重，刑事庭法官仍駁回聲請。
- 可行方式
 - 建請司法院將強制治療議題納入法官教育訓練重點。

性侵害犯罪防治法修正草案

第37條第1、2項建議條文



報院條文	現行條文	說明
第37條 加害人於徒刑執行期滿前，接受輔導或治療後，經鑑定、評估，認有再犯之危險而不適用刑法第91條之1者，監獄、軍事監獄得檢具相關評估報告，送請該管檢察官、軍事檢察官聲請法院、軍事法院裁定命其進入醫療機構或其他指定處所，施以民事強制治療。 加害人依第32條規定接受身心治療或輔導教育後，經鑑定、評估其自我控制再犯預防仍無成效，而不適用刑法第91條之1者，由該管檢察官、軍事檢察官或直轄市、縣（市）主管機關檢具相關評估報告聲請法院、軍事法院裁定命其進入醫療機構或其他指定處所，施以民事強制治療。	第22條之1 加害人於徒刑執行期滿前，接受輔導或治療後，經鑑定、評估，認有再犯之危險，而不適用刑法第91條之1者，監獄、軍事監獄得檢具相關評估報告，送請該管地方法院檢察署檢察官、軍事法院檢察官聲請法院、軍事法院裁定命其進入醫療機構或其他指定處所，施以強制治療。 加害人依第20條接受身心治療或輔導教育後，經鑑定、評估其自我控制再犯預防仍無成效，而不適用刑法第91條之1者，該管地方法院檢察署檢察官、軍事法院檢察署檢察官或直轄市、縣（市）主管機關得檢具相關評估報告聲請法院、軍事法院裁定命其進入醫療機構或其他指定處所，施以強制治療。	1. 本法第22條之1刑後強制治療制度係源自美國民事監護(civil commitment)制度，以治療為目的而非刑罰目的，故無一罪不二罰及溯及既往問題。 2. 自106年起，縣市政府依本條向法院聲請5件強制治療案件，法院皆以法律不溯及既往理由駁回，造成本條規定形同具文，及地方政府對於高再犯加害人實務執行困境。

統一登記報到對象及時間

— 性侵害犯罪防治法第38條



衛生福利部



社會安全網

• 現況

- 加害人依所犯刑法法條，登記報到5或7年。
- 依再犯危險等級，定期查訪。

• 執行困境

- 再犯刑法第227條始需登記報到。
- 依登記報到查閱辦法第6條，加害人因他案羈押、服刑或其他原因無另為性侵害犯罪之虞時，免予執行報到，且該期間併入報到期間計算。

• 修法方向

- 依加害人所犯刑法本刑刑期，明定登記報到期間為3、5、7年（已納入修正草案）。
- 他案羈押、服刑或其他原因無另為性侵害犯罪之虞時，該期間不得併入報到期間計算（已納入修正草案）。



衛生福利部



社會安全網

伍、違憲爭議



衛生福利部

違憲爭議



社會安全網

- 有再犯之危險、再犯危險顯著降低
 - 法律明確性、罪刑法定原則、人身自由保障
- 未規定強制治療最長時間
 - 人身自由保障、比例原則
- 性侵法第22條之1適用95.7.1以前加害人
 - 信賴保護原則、法律不溯及既往
- 當事人或其委託代理人陳述意見機會
 - 正當法律程序原則
- 執行方式
 - 有無治癒可能、執行多長時間方能再犯危險顯著降低、長期強制治療卻仍未治癒、人身自由侵害較小替代方式



衛生福利部



社會安全網

Mental health in all policy



聽心聲

立法院第 6 屆第 4 會期內政及民族委員會公聽會會議紀錄

時 間 中華民國 95 年 11 月 15 日（星期三）上午 9 時 20 分

地 點 本院紅樓 202 會議室

主 席 吳委員育昇

主席：現在開會。今天召開這個公聽會主要是希望聆聽學者專家及社會賢達的意見，因為集會遊行法部分條文修正草案已經交付內政及民族委員會審查了，而該修正草案除了有雷委員倩等提案外，還有台聯賴委員幸媛等提案。關於現行法對人民集會遊行的權利是否過度干預或限制、是否能夠有效規範憲法人民集會自由權的行使，以及將來是否將許可制改為報備制等爭點，我們希望藉由今天這個機會來聽聽社會賢達及學者專家關於這方面的高見，讓我們在立法的時候，可以達到集思廣義的功效，同時我們也可以從大法官釋字第 445 號來檢視現行法的存廢問題。

另外，為了了解現行集會遊行實務上所發生的問題、行政裁量及行政執行上可能發生的各種現象，我們也邀請了政府機關代表，就其實務經驗來提供高見，以作為本院日後審查法案時的重要參考。對於今天各位熱心的參與，本席謹代表內政及民族委員會，由衷地感謝大家。

今天的公聽會只安排上午的時間，每位來賓發言的時間為 10 分鐘。今天是立法院內政及民族委員會正式的公聽會，各位的發言都會列入國會正式紀錄，以作為本院立法時的參考。過去在立法院的公聽會中，常會有立法委員列席提供意見，基本上，本人及共同主持人雷委員倩會把發言時間盡量留給今天出席的各位學者專家，要是委員要求發言，本席會要求他們先多聽一些學者專家的意見，盡量以到場的來賓為主，除非沒有人要發言了，我們才會讓要求發言的委員發言，否則今天這場國會正式的公聽會，完全就是聽取各位來賓對集會遊行法的高見。

在進行正式程序之前，先請雷委員倩發言。

雷委員倩：主席、各位學者專家、各位同仁。今天邀請各位來參與公聽會，主要的討論重點就是方才主席提示集會遊行法修正草案的幾個爭點：第一，將許可制改為報備制時，究竟要採取一次到位、自願式的報備制，還是強制型的報備制，就是必須要前去報備？這是首先要釐清的，這中間當然包括人民在執行憲法權利時，如何確保其行為是合法及合憲的。

第二，政府公權力在維護公共安全的前提下，如何去確保有不同意見的各方，能夠各自在安全的狀況從各自行使其權利？另外，在執行的過程中，從過去的歷史經驗法則來看，從人民團體的角度來看，政府部門、尤其是警察部門的裁量權非常大，過大的裁量權容易影響憲法賦予人民的表現自由權，因此，我們希望藉由各位的意見，找出合理的修法方向及平衡點。

第三，關於集會遊行限制的部分，包括場所、內容、行為的限制，要如何去執行、落實，以及當人民與警方有不同想法時，其申訴、訴願等相關程序的設計。

今天非常感謝大家能夠一起集思廣義討論這些問題，畢竟集會遊行法的修正與基本人權、憲法、法律很有關係，真的很需要各界的意見，或許各種不同修法的方式有短期、中期不同權衡的考量，希望各位在發言時，也能從短期或中期的考量間，幫助我們找到平衡點。特別感謝吳育昇委員，謝謝。

主席：除了雷委員的提案外，台聯賴委員幸媛亦有提案，但賴委員的提案提出的時間比較晚，本席已請內政及民族委員會的議事人員向賴委員辦公室索取提案內容，以提供各位發言時的參考。

另外，在此向各位補充報告，賴委員幸媛目前人在國外，不在國內，所以無法出席今天這場公聽會。

主席：經過徵求在場人士的同意，先請政府機關代表發言，然後再由學者專家發言。

請內政部林次長發言。

林次長美珠：主席、各位委員。非常感謝主席召開關於修正集會遊行法的公聽會。首先，集會遊行法是內政部主管的法規，從民國 77 年制定到現在，歷經多次的修正。每次的修正均有其時代的背景，也有其特殊的考量，同時也參採了專家學者的意見、實務執行上的困難以及大法官會議的相關解釋。基本上，集會遊行是憲法賦予我們的權利，但對此憲法也有一些保留的規定，憲法第二十三條規定若干情形下可以用法律來限制，這樣是否符合必要性、明確性，是可以討論的。現在適用的集會遊行法（以下簡稱本法）是根據專家意見及實務需求討論出來且歷經多年磨合的成果，在此前提之下，我們發現執行法律過程中誠如剛剛雷委員倩所提，到底要採取許可制還是報備制？這的確可以討論，他們都有優缺點。就現在警力資源來看，採用許可制可以事前申請讓相關的治安主管機關有比較寬裕的時間來準備，舉例來說，如果今天同時有 5、6 場都採取報備制的集會遊行，因為地方警力屬於地方縣市長權限，臨時要從別的縣市抽調警力沒那麼容易，實務上會有問題。採用許可制，可以使申請人有比較長的時間作準備，也能讓治安主管機關有充裕的時間因應，雖然它有若干的缺點，缺點的部分就不再提，剛剛委員已經提過了。相對的，如果採報備制，其優缺點剛好相反，這個部分有討論的空間。至於是不是一下子全部開放報備制，或是若干情形採取報備制；若干情形是許可制，現行法就是這樣的方向。不管未來怎麼樣修訂本法，我們希望下次以憲法的必要性及明確性為前提來修正。

關於地點及作為的限制，也是經過大家長期討論以後才有的規定，社會現狀每天在改變，就現今政治情形及社會需求而言，這兩個部分是否符合時宜？因為牽涉到整體國家社會的安全，所以也需要討論。非常感謝今天與會的專家學者，站在主管機關的立場，未來執法必須由我們負責修正和執行治安，對於各位提出的修法走向應該怎麼做才比較符合目前的需要，我們都會虛心接受。內政部也希望近期能夠召開類似的公聽會，由不同的民眾、不同的區塊，廣泛的徵求大家的意見，以便在審查本法的時候，有多面向的蒐集跟意見，以上是我簡單的報告。謝謝主席和雷倩委員所做的安排。

主席：請內政部警政署謝副署長發言。

謝副署長秀能：主席、各位委員。針對集會遊行法（以下簡稱本法）是否修正或採取報備制，警政署提出幾點報告。本法的制定與修訂，都是因應整個社會發展趨勢的需要。本法係在解嚴之後，為保障合法舉行的集會遊行，以及順應當時的治安性質所制定，於民國 77 年 1 月 20 日由總統公布施行，當時名稱訂為動員戡亂時期集會遊行法；81 年 7 月 27 日因動員戡亂終止後，改為集會遊行法，並修正相關規定；91 年 6 月 26 日根據大法官釋字第 445 號再作一次修正。這些修正都是順應社會發展趨勢所需，雖然當中有政黨輪替，但是警政署始終秉持著保障集會遊行自由並維

持社會秩序的立場。本法的執行，是憲法維護人民集會遊行的權利。民主社會中，人民對政府的施政措施常藉著集會遊行的方式來表達意見，形成公意，但是已從解嚴後到目前，尤其從 320 到現在，可以看出它具有感染及不可控制的特質，對於社會治安也可能會產生潛在顧慮，為了人民集會遊行的合法權益及確保社會秩序安寧，警察機關還是需要法律作為執行的依據，才能使人民和平表示意見，也就是透過法律的制定來保障合法的集會。

本法採用許可制，在大法官第 445 號解釋作了即時性的修正，至於其他部分符合憲法第二十三條規定。本法隨社會變動而演進，是民主化的產物。各個國家的立法例對集會遊行的管理方式，有一些採取報備制，但絕大多數採取許可制，我們目前雖然採用許可制，但其性質非屬於特許而是近準則主義，從釋字第 445 號解釋並未逾越第二十三條所規定：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的程度。根據大法官釋字第 445 號解釋，本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。其中關於時間、地點及方式是警察機關在申請集會遊行時必須顧慮到，例如會不會產生時間、地點衝突的問題等；我們審核標準並未涉及集會遊行目的與內容，只有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，與釋字第 445 號解釋並無牴觸。

警察執行集會遊行的准駁限制，是以公平合理考量人民集會遊行的均衡維護為準，警察機關的不予許可、限制或命令解散是根據本法第二十六條：「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。」以 94 年度為例，申請集會遊行的案件共有 6,284 件，沒有准許僅 17 件，比例非常低；剛剛我們的政務次長提到，今年 9 月 9 日到 11 月 6 日的集會遊行，我們總共動員警力 355,986 人次才能使這次祥和專案的群眾活動不至於發生很大的暴力衝突。警力調度是我們最主要的問題，如果採報備制可能會造成其他縣市政府以全面治安為考量不作其他縣市支援，我們就是考慮到這個因素。

事實上，在 93 年 6 月 2 日已經由洪副署長召集十幾個教授學者辦理研修本法的座談會，他們提出很多寶貴的意見。透過這幾次大型的群眾活動之後，事實上，我們也在思考，如果這場集會遊行是延續性的，我們長時間在那個地方除了要考慮到集會遊行是憲法保障人民的權利之外，也要考慮到幾十天來對全民所造成的交通及安全各方面的顧慮，這是警察機關必須要兼顧到的。雖然憲法保障人民的權利，但是站在警察機關維持公共秩序、保護社會安全、防止一切危害發生的立場來說，我們需要各方面兼顧。今天所有的專家學者及民意代表提供的意見，我們會把它納入作為將來修改本法的重要參考。

主席：請台北市警察局中正一分局方副分局長發言。

方副分局長仰寧：主席、各位委員。除了有幾點意見要請教在座各位之外，也表達基層執行單位的痛苦跟辛酸。集會遊行法第一條明定集會遊行法的目的，就是保障集會遊行的自由及維持社會秩序。整個集會遊行法執行過程中，警察扮演的角色從許可到秩序的維持、執行，再將違法行為移送法辦，甚至罰鍰的裁定等，整個完整的歷程都交給我們警察來執行。

簡單用一句話說，就是既要當球員：把球投好、守備做好；又要當裁判，把裁判的角色扮演好

，所以警察再怎麼意圖中立，其行政中立的形象永遠有被扭曲的可能，這是讓我們感到無奈的一點，但是因為職責所在，所以我們還是必須勇敢的承擔，然而在整個執法的過程中——從受理案件、執行，到認定違法——我們始終秉持行政中立的立場，可惜在民主的多元社會中，我們行政中立的形象一再被扭曲，以上是第一點要向各位表白我在執法過程中的心路歷程。

第二點要向各位說明的是，民主社會是一個多元的社會，「表達意見的自由」是民主社會所必須，而集會遊行、言論、著作及講學是憲法賦予民主社會人民的自由，我們應該予以保護，然而既然是一個多元的民主社會，意見就是多元的，例如這一方提出主張，另一方或多方，可能會反對他，甚至攻擊他，所以在保障自由的呈現方面，必須且一定要有一個規則，這個遊戲規則非常重要，如果集會遊行法不是權利自由的保障，整個社會將會是一片混亂，所以集會遊行這個遊戲規則如何訂定，即是今天的與會者，大家必須共同努力的方向，因為在多元的社會中，有贊成的就有反對的，如何讓兩方所欲表現的理念都能夠得到自由而充分的發揮是一個重點，如果沒有合理的遊戲規則去約束，我想這個社會將天天都處在紛亂的狀態，且不是只有政治的議題是多元的，社會的問題也是多元的，甚至經濟的、財政的、環保的議題都是多元的，面對多元的社會，遊戲規則的確立是非常必要的。

第三點要向各位陳述的是，現在這個遊戲規則中，我們目前是採取準則許可，大部分的申請只要要件具備，場地也沒有問題，我們幾乎都會同意；如果要走向報備制，我們基層執行的單位也沒有太大的堅持，但是在走向報備制之前，有幾個前提必須要思考：第一，是其負責人的義務問題，在報備制之後，主持人、負責人就得到充分表現自由的權利，但是各位想想，如果這個主持人把群眾聚集到公共場所，既不管理、也不約束，或是沒有辦法管理與約束，他兩手一攤拍拍屁股走了，接下來的問題交給誰？交給警察。所以，主持人、負責人不是只有表達的權利，還必須要有義務的負擔，若集會遊行法作為表現自由的體現只著重在權利，而不課以責任或義務的負擔，我認為是不完備的，也就是說，除了權利的保障外，義務與責任的問題也必須對等地被看待。其次，我們認為場地也必須要有所規範，才有展現遊戲規則的意義，一個場地，如果說你可以用，我也可以用，請問到底哪個團體才能合法的使用場地？以我們轄區的凱達格蘭大道為例，不管是哪個顏色的先報備先去了，另外一個顏色也報備去了，然後在那邊打起來了，警察用再多的警力都沒有辦法處理這些紛亂的問題，這樣陷社會於紛亂，陷民眾於惶恐不安，該是誰的責任？所以對於場地，也必須要有一個遊戲規則，如果有一方申請了，已在使用中，另一方是否不可以來干擾？關於場地的使用必須有所規範，且這規範必須要明確，讓大家有規則可循，如此才能符合目前保障合法、取締非法以及制裁暴力的執法原則。

另外，關於場地的同意權，不論報備制或許可制，如果每場集會遊行的場地都不做限制、不用事先申請許可，其結果可能是每個人都占地為王，把道路占為集會遊行的場地，這樣一來是否又亂了套？你可以，我也可以，又陷入剛才第一點所提出的狀況，倘若我們有個機制，例如目前的集會遊行法規定使用前必須要取得場地的使用同意書，使行政部門可以對此場地的使用做節制、約束及規範，至少可以讓有正當合法權利的人可以充分的表現其集會遊行的自由，所以我們希望把場地同意使用的部分納入集會遊行法的修法考量。

第三，場地也必須有所限制，場地的限制在外國的法律，尤其德國，也可以見到，如果現在所有的地方都是可以去集會遊行的，舉例來說，今天某醫院因為醫療糾紛，大家就到那邊抗爭；對於判決感到不公就去圍法院；總統府天天被民眾包圍，相信這樣的狀況應該都不是民主成熟社會表現自由的方式，所以對於場地的限制，我們也希望專家學者們能夠平心靜氣的討論，因為在民主的社會中，政黨的輪替是必然的，不論哪一黨執政，我們都願意接受民主的規範，但最重要的就是確立一個遊戲規則，我們不能在很衝動地決定一件事情之後，造成執法者的惶恐以及使用者的無所適從，這絕非修法之福，所以在此，我就人的部分及場地的部分，提供我個人執行單位的意見，希望就教於各位專家學者，以及與會的立法委員，謝謝各位。

方副分局長仰寧：集會遊行法修正建議一

(一)集會遊行法既要保障集會遊行的自由，又要維持社會秩序，孰輕孰重很難權衡，警察執法角色扮演，必須從受理、審核、現場秩序維持到執法，球員兼裁判，雖然很認真的依法行政，但是行政中立的形象，仍經常被扭曲。

(二)民主是多元的，警察要關照多元，多元的社會，意見有主張也會有反對，如果光強調集會遊行的表現自由，而毫無遊戲規則的規範，則限於叢林法則，除加重警察工作負擔，更陷社會於不安。

(三)在保障合法、取締非法、制裁暴力的原則下，訂定遊戲規則的必要性，是大家應有的共識，而且必須要從人、地、時間、內容上去作思考，至少要思考對負責人、主持人、代理人課以必要的責任義務。另外場地同意、限制使用及避免重複使用等規範，亦應加以訂定以防止立場對立團體的衝突對抗，此均需要明確的法令規則。

(四)如何界定與由誰界定權益侵害的比例原則

集會遊行法的意旨，除在保障集會遊行的權利，亦要兼顧社會秩序、公共利益等其他權益的均衡維護。

由於目前集會多使用道路作為集會場所，或以行政機關為訴求對象。因此給予道路幅度、沿線公司行號出入問題、被訴求行政機關的出入與安寧、活動人數是否應有一定比例限制。目前採取許可制下，由警察機關負責審核與執行，雖有球員兼裁判之議，但至少仍有主政機關；如改為報備制，集會場域的限制、使用道路的比例原則、沿線公司行號、行政機關的辦公秩序，由何機關仲裁、協調？由何機關負責執行？法源基礎為何（限制其他民眾不得使用集會場所）？

舉例來說：單一集會人數多不過數萬人，與當地數十萬居民相較仍屬少數，因此應給予「適當」（以一平方公尺站立三人計算），或是足夠場地（任其表演、坐臥、放布條），其比例原則如何拿捏。曾有勞工團體人數不足 200 人，卻要求佔用凱達格蘭大道全部車道，或以大型布條、舞台車佔用道路，人數與使用場地不符比例。

其次，少數團體的陳情請願訴求，多以包圍行政機關做為抗爭手段，以壓迫官署妥協（或稱給官員壓力），此種手段是否可被認同或接受，或者應予以規範限制。

例如 94 年教育公共化連線，即以包圍教育部大門、佔用車道靜坐，做為抗爭手段。

(五)其他修正意見

1.集會的形式應作明確規範，以排除不適用的活動（如商業活動、廣告宣傳等），防止藉由該法來爭取無關公共之利益（例如討債公司、商業廣告）。

2.申請內容與實際舉行集會遊行，出現重大差異時，常導致公共利益受損（例如申請 5 萬人，要求封閉道路、公車改道，但實際卻只來 5 百人；或以佔地盤的方式，佔用路權、卻不舉行活動），均無相關罰則與審核機制，無法透過自我約制、法令規範來要求。

3.主辦單位對活動順利舉行、和平落幕的自我要求過低，過度依賴警力維持秩序

集會遊行順利舉行需仰賴足夠之糾察員，惟目前分社運團體，對秩序維持的意識甚低，任意穿越道路、佔用車道、丟棄垃圾、對過往人車、敵對群眾挑釁，主辦單位常以「無法管束」來規避責任，種種行為均需仰賴警方出面維持，不符公益原則。

主席：謝謝方副分局長。剛才謝副署長特別提到，93 年 6 月 2 日警政署有舉辦一個研討會，是否能夠把相關資料以書面的方式提供給本院作為參考？如果內政部或警政署有相關的對策或對案的話，也可以一併在書面資料中提出，以方便我們做審查。

請台北縣政府警察局保安課王課長發言。

王課長文澤：主席、各位委員。統計 95 年到現在為止，所處理的集會遊行共 540 件，使用警力 3 萬 8,939 人次，警察局在執行維持集會遊行秩序的過程中，如同適才方副分局長所報告的，就是我們基層的心聲，我想警察在處理這些事件，最主要的目的，是希望這些過程是平和的，所耗費的社會成本是最低的，個人立場可以得到充分的表達與發揮，而其過程能夠很順利的落幕，不用在事後做違法行為的追訴，這是我們警方所樂見的；其他的部分，就如同剛才台北市政府警察局報告的，報告完畢。

主席：謝謝台北縣政府警察局王課長。今天來本公聽會聆聽各位意見的有朱委員鳳芝、吳委員志揚他們都是內政委員會的委員，也都很關心這個議題，希望能多聽聽各位專家學者的意見。以下開始請受邀的學者專家發言，首先請全國教師會吳理事長發言。

吳理事長宗泰：主席、各位委員。我是一個老師，所以我想先引起動機讓大家討論。你不走向群眾，群眾就會走向你。剛才才有幾位警方同仁在談到秩序時，都將秩序定義為靜態的，似乎靜態的、穩固的才算是秩序，在台灣過去十幾年的政治運動中不乏這種求安定、保安定的論述。但是，台灣的進步是經由動態的衝突，動態的互相努力與接納，互相妥協，才能進步的，因此我非常不贊成用秩序作為上網來界定社會秩序的維護與重建。我要更正式的說，台灣的社會與教育，讓想集會遊行的人不方便自己集會遊行，因為有諸多的限制。全國教師會也算是經常集會遊行的組織，也遭遇到很多壓制，但是不想集會遊行的偏偏被要求集會遊行，尤其是中小學生，我們從小就有週會、班會不是嗎？有各種會，還有配合國慶大典等等，這不都是強制性的集會遊行嗎？這樣的集會遊行有徵求到當事人的自由意志嗎？沒有。所以不想集會遊行的偏偏被強制集會遊行，而真正想集會遊行的反而遭受到很多壓制，所以要叫民眾脫離了被強制的狀態之後，還願意走上街頭，是一件多麼不容易的事情，待在家裡吃炸雞、喝可樂不是很舒服嗎？為什麼願意在烈日之下、願意在晚上犧牲睡眠參與群眾運動？這不是吃飽沒事幹的。

你不走向群眾，群眾就會走向你，就顯示台灣還有很多問題，不管是轉型爭議只有選擇性的做

而沒有全面的做所引發的摩擦，或者很多歷史性還沒有解決的問題，或者是新興的議題沒有得到重視，我想這些都是使台灣再度有很多群眾運動、集會遊行的原因。

我們再來看民國七十幾年制定的集會遊行法是否合於現在需要，我覺得，這仍然需要大力改進，所以我們非常感謝雷委員倩及賴委員幸媛，也非常感謝各位參與連署提案的委員，希望能夠讓集會遊行法修正案能儘速以逕付二讀的方式來協商，讓它儘速地通過。

其次，以全國教師會為例，在過去集會遊行中本人就感受到好幾次，請問許可遊行之後，還有多少空間是可以壓制的？各位應該記得民國 91 年我們進行了第一次團結 928，原本其實可以做勞動條件變更的協商，然而政府透過某些宣傳手段，認為老師是貪得無厭的，由於沒有正當的協商對等地位，所以我們當然上街頭抗議，那次聽說有 10 萬人上街頭抗議，但是根據警方的估計大約有 5 萬 8 千人，這些數據警方都有。常常在凱達格蘭大道走的人應該都知道，從公園路到景福門的路段最多可以塞滿 2 萬人，那 5、6 萬人要怎麼辦呢？所以警方就很好心幫我們疏導到常德街、公園路以及外交部的旁邊，反正他們就是拜託我們不要影響到景福門，而且還美其名說「景福門是非常重要的交通樞紐」，但是這句話馬上被兩個月後的 1123 與農共生的大遊行給戳破，所以根本就證明他們只是為了鞏衛政權的尊嚴而已，並且我也得到警方內部的證實，他們最主要就是怕難堪，不要讓外國人看到這麼多老師將總統府週邊道路都塞滿。後來的遊行好像沒有超過 10 萬人就不叫遊行，於是我們看到一次又一次的群眾運動都把那個附近塞滿，包括這次的反貪腐的活動也一樣。所以這是我們第一次感覺到警察為了鞏衛政權的尊嚴，而技術性讓我們的人潮慢慢地解散，一直到活動結束時，我們還剩下 2 萬多人。我是第一次感受到其實警察是用技術性的干擾讓群眾運動沒有辦法充分展示。

第二，關於集會遊行的禁制區，感謝這次的版本已經將這個部分拿掉。考試院是制定公部門所有受僱者，權利義務的機關，就像是半個立法院一樣，相信各位都知道，退休、撫卹都是由考試院銓敘部訂定，結果這個地方卻是集會遊行的禁制區，因此去年 1210 前後，我們都沒有辦法讓公部門受僱者在那個地方舉行集會遊行，而且即便要在那裡絕食靜坐，我們也只能有 2 個人坐在現場，因為 3 人以上稱之為眾，真是非常諷刺。公部門受僱者的權利義務是在考試院訂定，可是在考試院附近集會遊行的權利卻受到壓制。

我順便在此宣布一件事情就是關於育嬰留職津貼方案，勞委會訂了，銓敘部也要訂。勞委會所訂的是以就業保險法的規定就業安定基金給付，間接從我們的勞保給付，也就是採取使用者付費的觀念，而不是用福利的觀念來制訂經續會的共同意見之一，也就是發給 6 個月的育嬰留職津貼。而銓敘部第一次訂定竟然是想採用福利的觀念增加軍公教的福利，原本我們應該感謝他們，但是恐怕此刻社會的輿論並不會支持。其實全國教師會也曾問過一些基層老師，每個月只增加 5.1 元，然後採用使用者付費的觀念來修訂公教人員保險法，使得勞工享有育嬰津貼的同時，我們公教人員也可以同樣享有育嬰津貼，這樣大家都以使用者付費及社會保險的觀念有何不可？結果銓敘部不小心就要新增一個福利，到最後又要陷公教人員於不義，然後又讓我們再一次被抹黑，說我們又新增一個福利，到時候勞工團體可能又要發動到銓敘部抗議，所以我們莫名其妙又新增一個我們所不知道的福利。如果這時候勞工朋友要到考試院銓敘部抗議可不可以？不行，因為這裡

是集會遊行禁制區。今天考試院就像是半個立法院一樣，是決定公部門所有權利義務的機關，結果竟然是集會遊行的禁制區，而這些考試委員們受任期保障，辯論不公開，他們才不管你名譽怎麼樣，這是非常沒有道理的事情。

我必須承認，集會遊行在媒體比較有煽情表現，因此容易博取媒體的支持，於是人民才會樂此不疲，這部分需要我們共同思考，因為現今媒體的生態需要大量的鏡頭、大量衝突的場面。在這種情況之下，我贊成需要最小幅度的協調，但是我並不贊成剛才警方一開始就把靜態社會秩序而立論作為我們所需要的社會秩序。

最後，關於集會遊行法與罷工工會法的衝突，相信各位都看過，過去幾次經過合法程序所申請的罷工，常常都被要求遵照集會遊行法等等法律規定，到最後罷工已經牽涉到人民最後的生存權、抵抗權，可是人民卻無法行使應有的權利，因此在人民生存權的制裁、反制裁、反反制裁、反反反制裁之間很顯然公權力是過於偏袒資方的，所以在相關法令彼此適用及優先秩序上，仍然有待貴委員會能夠在立法的時候給予釐清。

主席：請東吳大學法律系魏副教授發言。

魏副教授千峰：主席、各位委員。我今天是東吳大學法律系副教授身份參加，當然我還有其他的身分，除了百萬人民反貪腐運動的決策委員及律師團的召集人外，我也是集會遊行法修法聯盟的一員，我是代表台灣比較法學會來參加的，所以我今天就代表反貪腐運動及集遊行法修法聯盟的成員，以及在台灣律師介辦理集會遊行案件比較多的律師等等身分，提出對於集會遊行法修法的意見。可能有些觀點不太成熟，還請各位先進指教。

首先，這部集會遊行法到底有沒有存在的必要？我並不是說因為人民的集會遊行自由需要保障，就可以完全不要接受規範。如果集會遊行法的定位是在保障人民權利的話，到底要用一部特定的法律來規範，還是用一般的交通或道路管理的法令來規範就可以？據我所了解，美國並沒有集會遊行法，而是以交通法規來規範，譬如違反交通法規或占用道路者可能就要處罰，而在路權要點，有些國家可能是以公園管理法規範，譬如借用公園等等場所必須遵守規定，否則可能被罰錢。其實集會遊行最主要是牽涉到交通與路權，所以有沒有必要用集會遊行法來規範？今天的公聽會是針對集會遊行法條文的修正，但是我希望各位先進能以這些比較先進國家的方向來思考。

另外，這次集會遊行法的修法有兩個版本，一個是吳委員及雷委員的版本，另一個是由賴委員幸媛提案、其實是集會遊行法修法聯盟的版本。我綜合這兩個版本提出幾點意見：第一，在人民沒有管道發聲的時候而走向街頭集會遊行時，根據我們在這幾年的實務經驗，最大的問題是被警察機關任意的舉牌、任意驅散、任意移送，當然我們也肯定警察機關的辛苦，但是我們要不客氣地指出，雖然集會遊行法第二十六條有比例原則的規定，可是往往警察機關在執行勤務時沒有考慮到比例原則，所以我們看到很多的案例，譬如明明是在陳情、請願，卻被打斷。

以一件我所承辦的案件為例，這可能是國內唯一打贏的案件，昨天二審辯論終結。這個案件是一些大學生為了教育公共化的政策到教育部陳情，他們事先也與教育部官員講好陳情的時間及人數，但是因為陳情的人很多，沒有辦法同時進入教育部，所以教育部高教司司長及高教司專員出面協調，請他們指派 10 幾人進入教育部，但是當學生還在協調由哪些人入教育部的時候，就已經

被警察機關舉牌 3 次，結果這次合法申請的陳情卻被移送法辦，請問這是什麼道理？集會遊行法到底是在保障人民合法的權利，還是在壓抑人民的權利？這是國內第一審打贏的案件，至於這個案件在第二審會不會贏，我不知道。

因此有些朋友主張，如果要保留集會遊行法的時候，可能要把集會遊行法第二十六條有關比例原則的規定，移植到第一條裡面，以提醒警察機關執行時要注意比例原則，不要一直舉牌，像我那個案例，在 3 分鐘被舉 2 次牌，警察舉得好玩，一直舉牌，很興奮，後來學生就被移送，所以這是有問題的。

此外，我要感謝紅衫軍那麼多人出來集會，對於警察的辛苦，我們可以理解，可是當我們在肯定警察機關之餘也不要低估人民的智慧及自制力。當然，這次紅衫軍的活動得以成功，警察的協助是很大的因素，可是我們一直主張愛與非暴力，也灌輸群眾不能衝動，甚至告訴群眾看到警察時要稱呼他們為大帥哥、巧克力，這也是避免衝突的策略，所以才會有百萬人走上街頭卻這麼平和，這是台灣民主政治奇蹟，大家應該互相肯定，不要只講警察的功勞，我們也很努力，不然會發生事情。

第二，我很肯定吳委員與賴委員的版本將集會遊行的禁制區取消。根據多年來集會遊行的實務，集會遊行的禁制區過於廣大，對人民集會遊行的限制是很大的。我肯定這兩個版本都將禁制區取消，這是進步的作法。

第三，關於第八條的報備制，這兩個版本都將許可制改成報備制，這是相當進步的。我剛才聽到警政署副署長提到，現行實務都採取準則主義，很少不准，奇怪的是，我們的反貪運動常常不被准許，雖然在台北的部分還算合理，但是在中南部的時候，我的老朋友台南縣縣長蘇煥智先生就連我們反貪腐人員要下車上廁所都不允許，甚至有幾位縣市長還表示，如果我們敢去，他們就要把我們打回去，因此這已經不是準則主義，但是我們因為要環島旅行，懶得跟他們抗辯、講法律，因為這樣太慢，至少要等 3 到 5 年以後，所以我們就直接下車去，還因此被台南縣政府移送，這怎麼會是準則制呢？他們已經表明我們不能下車，所以不管我們再怎麼和平，他們還是不准我們下來，以紅衫軍的做法，我們一定是不希望衝突。紅衫軍之所以那麼持久，就是因為我們不想衝突，我們認為衝突對台灣的社會成本太高，可是我們竟然連上廁所都不行，甚至連車子都被砸爛，還有很多人連飯都沒有吃，這是準則主義的弊病，所以我認為報備制有其必要性。但是在這兩個版本提到的報備制可能有些疏忽，就是雷委員版本第八條第一項第一款「依法令規定舉行者」的規定實務上引起很大的爭議，什麼叫「依法令規定舉行者」？是總統召開的國慶慶典或是政府的集會，還是連人民陳情、請願等都包括在內？我處理案件就碰到這個問題，所以我認為這條條文要修正為「依法令陳情、請願或其他規定舉行者」，這樣可能更能涵蓋很多事情。不然在實務上就會發生人民陳情請願，竟然被依集會遊行法移送判刑的案件，這種案子很多。所以如果人民合法的陳情、請願，卻被依集會遊行法而移送判刑，我想這是非常不合理的。

第四，集會遊行法對於撤銷集會遊行的權利也要有所規定。像我們這次的集會遊行發生了當我們申請時，對方也申請，但卻不是真的要遊行，而是為了阻擋我們舉辦遊行。例如在 9 月 16 日民進黨的市議員申請了 6、7 天的集會遊行，因為我們到達警察機關申請的時間晚了 5 分鐘，就被阻

擋了一個星期。之後民進黨的市議員就公開對外說：「我就是不讓你們舉行，就是要阻擋你們，你要怎樣？」這種行徑很可惡。在我們的立場，我們尊重每一位人民集會遊行的權利，尤其我個人在很多媒體發表要反貪倒扁，但是我們也要尊重挺扁的人士，我一直強調要尊重，不要罵人家，問題是他不尊重我們，他們申請了 6、7 天，卻只舉辦 1 天，之後還公開說就是為了要擋我們，就是有發生這種情況，所以若有人只是為了故意要阻擋別人的集會遊行，應該要取消他的集會遊行申請。

第五，集會遊行法若還繼續存在的話，路權的問題一定要處理。因為目前在集會遊行實務上 2 個最大的問題，一是交通，另一就是路權，這兩個部分該如何規範，若只是照目前實務的做法，時常引起流弊，所以我建議有必要在路權部分做修正。

最後，集會遊行法還有另外 2 個很大的問題，一個是事先許可改成事後報備的問題；另一則是若違反集會遊行法，應該只是違反行政管理的規定，應科處行政罰鍰，而非刑事處罰，這一點在很多學者的法律意見中都看得很清楚，所以我認為若是純粹的集會遊行法，應該取消第二十九、三十、三十一條中有關刑事處罰的規定，改為行政罰就可以。此外，在集會遊行的過程中，不論是帶領者或是群眾若發生違反刑法的行為，一樣可以依照各該刑法的規定加以處罰，並非完全豁免，像是打人的話，當然有刑法上的責任，我想這樣就可以了。

主席：請台灣大學政治系高教授發言。

高教授朗：主席、各位委員。集會遊行法的修訂之所以會受到質疑的重要原因，是因為從很多條文中感覺沒有照顧到社會上一些小團體或弱勢團體，使得其表意的自由因為這個法律受到比較大的影響。我們剛才也聽到了治安機關在實際執行時，為了維持公共秩序，他們認為修法的過程中必須關注幾個問題。

從立法的角度而言，其實集會遊行涉及的是一個公共領域、公共資源的分配問題，所以，立法應該關注到 3 個問題：首先，集會遊行是一個管理的問題。這是一個多元的社會，可能有很多彼此意見不同的團體同時要使用這個場地，政府要如何管理、資源要如何分配？而且同時也要考慮到讓他們都能取得一個平衡。換言之，任何一個團體包括警察機關，都有其基本的職責或權利，但沒有哪種權利是絕對的，若每個人都把自己的權利發展到極致的時候，一定會影響到其他人的權利，所以集會遊行法真正困難的是要處理這部分。

我個人對於修法上提出 3 個建議，第一，現在的許可制或報備制是 2 個極端，「許可」是有人來申請，主管機關要不要同意，雖然說大部分都同意，但是權力還是掌握在主管機關的手上；「報備」則是人民跟主管機關講一聲讓它知道就好了，甚至有些人主張是「自願報備」，其實自願報備就等於是不要報備，因為我可以報備或不要報備。我認為這 2 者中間其實還有第 3 種，是在我們日常生活常常處理到的，就是所謂的登記制。登記制重要的原因在於若使用的是公共資源的話，比如我們看病掛號，也是會額滿，一天就只能看這麼多人，場地就這麼大，時間也有限，所以登記制隱含先來後到的意思。若我們採取登記制的概念去處理的話，就可以化解很多的困難。甚至有些地方可以不要採取登記制，例如一個很偏僻的網球場，根本沒有人要去使用的話，事實上，根本不需要去登記；但若像「凱道」是高使用率地區，當然需要登記。登記必須考慮幾個原則

，包括人數多寡，以及如果在相同時間與相同地點有意見相互衝突的團體同時存在，必須要將之分開，對先來後到者要進行區分，此外還得考慮地方交通的流量，將之劃定出來。所以我認為從報備或是許可改成登記制的理念去發展其規範，或許可以解決一些問題。

第二，即使是採取登記制，我認為應該要分級，因為有些可能是自願的，或 72 小時或 24 小時前登記，甚至對於一些小團體是否可以採現場登記。若可以考慮取消現在的禁制區，只是劃定管制範圍的話，對於有些 3、5 個人以下的小團體為了表示不滿而到政府機關抗議者，其實政府可以畫一個區域給 20 人以下的小團體，如果 72 小時前前往登記，機會比較大，如果是臨時起意，還是要採取登記。其實登記的好處不只是資源分配，還可以是一種溝通，讓相關機關不止是阻擋，而是預先進行周圍安全上的一些防護。所以我贊成採取登記制且進行分級，分級可以從不需要登記、到現場登記、24 或 72 小時前登記等，各位可能會覺得很複雜，但是如果要讓不同的團體，考量不同的需求的時候，事實上有這個需要。

第三，若採取登記制的话，資訊要透明化，不要讓沒有登記到的人產生疑慮，所以權責機關應該要讓大家瞭解相關資訊、登記的基本規則，以及誰已經登記到了。這也跟醫院掛號看病一樣，對於已經掛號卻不去看病，醫院是有處罰的，會在 3 個月或半年內把你預約掛號的權利取消，所以可以進行某些條件排除。

最後，集會遊行其實具有很高的地方特性，不同縣市的集會遊行類型是不一樣的，例如台北市是首都所在地，所以有很多政治性的活動，但若是農業縣或工廠多的縣市可能有很多不同的類型。所以我覺得集會遊行法可以只做一些原則性的規定，但對於如何登記、分級可以授權給地方縣市自行去規劃。分級比較複雜，因此政府負有告知的義務，要讓相關團體瞭解基本的遊戲規則。舉例來說，有些地方可以現場登記，譬如對 5 人以下的小團體劃定一個區域，讓他們一次可以持續 5 個小時，如果之後沒有其他人來登記，他們可以繼續使用那個場地。或許大家會認為為何集會遊行要受到這麼多的限制，這是考慮到別人可能同時要求要使用相同的場地。換言之，沒有一個團體可以百分之百隨心所欲，但是在資源的分配過程中，把遊戲規則訂出來，大家可以根據不同的需求，將之發揮到一個比較好的境界，所以我會建議從登記制資源管理的角度去思維修法的方向。

主席：請中央研究院民族學研究所丘副研究員發言。

丘副研究員延亮：主席、各位委員。我今天要講的內容開始會不太一樣，因為我過去在香港、中國大陸、台灣做觀察研究，特別是社會運動部分，我願意把今天的集遊法，放在一個就算不是世界，也起碼是海峽兩岸三邊中國人社會的歷史與政治情境中做一個認識與解讀。從 80 年代開始，在中國大陸，示威的權利雖然不一定有保障，但是還在合法的狀況，真正的改變是在 89 年 64 屠城鎮壓以後，當年的 10 月 31 日，中華人民共和國有個緊急立法，就是所謂的「集會遊行示威法」，我的書面資料上就談到當時的人們對此的擔憂與批評，而事後證明是完全對的。因為公安部只真正批准過一次遊行，就是在廣州為了南斯拉夫使館受炸而舉行的遊行，其他都是不准的。不被批准的遊行有沒有？有，就變成是現在在東莞或其他地方的暴動、燒倉庫等的狀況。

我的書面資料上有個很有趣的錯誤，網路上資料顯示，我們在 91 年 6 月 26 日公布集會遊行法

，其實在這個時間點上是修正集會遊行法。我犯了這個錯誤，但是非常有意思，假如按照歷史的話，我們的國安三法就已經涵蓋了集會遊行法，那是在解嚴之後，當時的政權在解嚴的情況之下還要繼續箝制人民的自由下，所提出的一個現在大家公認的惡法之一。有趣的就是 91 年 6 月 26 日以後的集會遊行法，雖然已經是修正後的版本，但是與中共 89 年的法條非常相像，當初還不清楚是誰抄誰的，但是從今日從幾個可能性看來，恐怕是他們抄我們的。不過就算他們是抄我們的，也還是比我們改以前還要進步，因為他們只要 5 天登記，我們還要 6 天登記，登記完了以後，非常好玩的，就變成了一個比賽，看兩種版本哪邊比較會控制人民。

在這個歷史當中，我們有第 445 號的大法官解釋。舉一個有趣的例子，香港是一個殖民地，被英國人所統治，但是香港沒有集會遊行法，六七暴動以後沒有，一直到 1997 年交還給中國以後還是沒有。事情的改變，是所謂的公安法第二十三條。公安法第二十三條跟我們的集遊法很像，這部分在我的文章裡有詳細的敘述，2003 年 7 月 1 日那天，全香港有 100 萬人上街，就是要反對第二十三條立法。結果保安處長辭職、財政司長辭職，到最後特區長官也辭職，一直到今天，香港人民把第二十三條這個惡法綁住了。而有趣的是，在同年 7 月 2 日及 7 月 13 日，我們的陳水扁總統為了這件事情，大肆地批評香港，說什麼香港被中國如何統治、如何退步等等。不要忘記，我們有跟中共公安法第二十三條非常相像的集遊法，但是他們的惡法被 600 萬香港人給擋下來了，更有趣的是，2005 年 12 月 WTO 會議，香港人民是在沒有公安法、集遊法的狀況下集會遊行，結果警察還是抓人，抓了 800 個，但第二天就全放掉了，剩下 14 個一直拖到 3 月，全部釋放，無一起訴，後來香港政府向全世界道歉，因為沒有一個國際城市，會在法源不足、警察過度反應的狀況下，做出浪費社會資源、使整個國家社會蒙羞的事，我想這是一個很好的教訓。今天我們要修的這個法，跟中共的法非常相像，連條文都差不多，只差最後我們多一條說是何時公布，所以法律專家可以把這兩個法比較一下。

今天我們要修法，是不是要改得比香港還不如？然後我們再去笑香港是一國兩制？還是笑香港人民沒有民主權利？這是一個非常、非常嚴重的問題，也是在中國人社會裡，有關民主生活意涵的問題，希望大家能好好地深思。

最後，我想談一下台灣的狀況。民國 84 年到 94 年警察機關處理集會遊行案件表裡，因為本人是學社會科學的，在看這些數字時我們是以比較有厚度的讀法，而不是看表面。假如各位有這張表的話，我們來看一下，這個表很有意思，從 84 年到 94 年總共 5 萬多件的案件中看出，獲准的有 4 萬多件，不准的有 84 件，但是從百分比率來看很有趣，亦即在 10 年當中，不准的只有 0.16%，但是不申請的有 17.6%，接近 20% 的人根本就不申請，而且做了也沒事，那這個法要用來做什麼？84 年有三分之一的案子沒有申請，85 年有二分之一，88 年就更有趣，申請的有 557 件，不申請的有 704 件，不申請的比申請的多，92 年申請的有 774 件，不申請的有 665 件，有沒有發生什麼問題？或者是被檢舉或被貶控？沒有。所以真正的問題在什麼地方？就是逼人家去登記。登記的本身就是問題的來源。登記的本身變成每一個在爭取言論自由的人都要先被控制。我要講的就是事先檢查制或事先許可制，跟憲法保障我們最基本的權利是相違背的。在這個 issue 底下，

不登記是問題，但問題的產生是你要他在違背人民自由原則底下來做登記。所以不登記或不要叫人民登記就不會造成問題。從數字上可以非常清楚地看出，十年來非常 consistent 的，接近 20% 不登記，這些 17,618 件沒有登記的案子，內政部及警察機關什麼都沒有處理。

所以在這個問題的最後，我想不要把人民的自由、人民的權利、言論及人民的主體性的問題，變成是雞毛蒜皮的管理問題。今天人民是主人，是顧客，你不能因為自己無能，而把管理能力有問題的疏失及所有的代價轉嫁到人民的身上。身為公務員就是要保障人民的權利，假如你沒有能力管理，就沒有資格做公務員，不能因為你管理上的疏失，用管理主義，把這些問題變成老百姓的問題。開公司的人不知道怎麼管理貨品，讓顧客撞到，結果卻變成是顧客的問題，這是不合理的，這是本末倒置。所以今天我們不能把人民權利的問題，變成是一個雞毛蒜皮的管理問題，而必須在堅持人民的權利當中，曝露出所謂秩序、管理等等才是統治人民的藉口，只有在人民權利充分行使當中，才能逼使公務人員能夠有效的、敏感的了解人民主體的行為是什麼樣。所以在這個地方，更多管理主義的推遲，或者加上更多麻煩的狀況，我想到最後不但是損失人民的基本自由，另一方面，也損失了人民監督政府、增加行政管理能力的力量。謝謝。

中央研究院民族學研究所丘副研究員延亮書面意見：

丘副研究員延亮：各位委員與先進，我很高興能受邀前來本公聽會，為檢討「集遊」惡法的存廢進行公開辯論。身為「社會運動」研究的專業者，長時期地參與觀察大陸、台灣、香港兩岸三地的人權運動和民主進退，以下我針對所謂的「集會遊行法」做一些報告和評論。

在 80 年代，中國大陸公民的遊行示威集會權利雖不能說有保障，但還在合法狀態下。1989 年六四天安門事件後，全國人大常委會在該年 10 月 31 日緊急立法，訂出一部憲法類法律——《中華人民共和國集會遊行示威法》，該法規定：舉行集會、遊行、示威，必須提前五日向主管機關提出並獲得許可。

很多人表達了對該法律的憂慮，認為把這項基本人權變成申請許可制度，而非備案制度，事實上讓政府有了審查權限。有些專家直接批評它違憲（比如允許外國人遊行示威卻不允許中國公民到居住地以外的地區行使這項權利）。事實上由於公安部門對遊行申請基本上不批准，使得中國境內進行的絕大部分遊行示威活動都在不合法的狀態下。惟在 1999 年美國轟炸中國駐南斯拉夫大使館時，公安部批准過遊行。

「中華人民共和國集會遊行示威法」是在 1989 年 10 月 31 日第七屆全國人民代表大會常務委員會第 6 次會議通過的，內有五章三十六條。

台灣國民黨在被迫解嚴後，為繼續箝制民氣，在 1987 年（民國 76 年）甘冒大不諱，強行夾帶「國安三法」，脅持國會通過了第一個「集遊法」，於民國 77 年元月 20 日公布實施；其中經民國 81 年、88 年及 91 年三度修訂；我國今日的版本是民國 91 年 6 月 26 日公布的。這個比中共集遊法晚了十二年半的惡法，條文共三十五條，內容卻和中共六四屠城後的鎮壓法驚人類似（可請法律專家一一比對研究）；甚至更為嚴苛——中共版本要五日前申請；而 91 年版本則要六日前！——一再修法的結果看來像是抄襲中共版本，其荒誕熟可忍孰不可忍！？而在英國「殖民地」統治下的香港，即使經過了驚人的六七年暴動；英國殖民政府到其終結都未曾為限制人民的集會遊行

權利制訂過特別法。事情在 1997 年 7 月 1 日治權轉移後的五年多後才有所改變。

2002 年 9 月 24 日香港特區政府公布《實施基本法第二十三條諮詢文件》，同年 12 月 15 日立即有近十萬人上街進行反二十三條群眾大遊行；反對者認為：特區政府推出《基本法》二十三條的立法建議，雖然經過多星期的討論及政府官員一再解釋，仍未能消除公眾的不安和疑慮。社會上的不同團體，仍然關注建議中有關叛國、顛覆等罪行的定義，原因是有關諮詢文件並未能清楚向公眾解釋立法後對市民的影響。《基本法》二十三條的立法建議，含糊不清、賦予了政府限制公民權利及自由的權力。《基本法》二十三條立法諮詢期尾聲，裁判法院於 11 月 25 日宣判和平示威者梁國雄、馮家強及盧偉明觸犯《公安條例》罪成，判處三人守行為三個月。對於這次判決令人遺憾，也印證了之前民間團體對《公安條例》限制市民集會遊行自由的憂慮。政府引用《公安條例》去壓制公民權利，不其然令人質疑，若二十三條的立法建議順利成為法律，有關的法律將會與《公安條例》一樣，淪為政府合法地打壓公民權利和自由的工具。特區政府以其他西方民主國家均有類似保障國家安全的法例為理據，支持《基本法》第二十三條的立法。我們不可忽略，西方民主國家有健全的代議政制，其憲法及法律的訂立主要是保障市民自由和權利與及約制政府的權力，而特區政府提出《基本法》第二十三條的立法建議卻提供了灰色地帶予政府限制人民的自由和權利，與《基本法》規定實施《公民權利和政治權利國際公約》背道而馳。政府就《基本法》第二十三條立法時，必須同時恪守《基本法》中對公民權利的保障，避免市民的公民權利受到任何形式的威脅。

然而，在社會極大爭議和反對下，特首董建華仍一意孤行，並由保安局局長葉劉淑儀、財政司司長梁錦松為首強行推銷。卒至 2003 年 7 月 1 日引發了百萬市民上街遊行反對二十三條立法的重大政治危機。半個月內，7 月 16 日保安局局長、財政司司長雙雙辭職；到了 9 月 5 日，特首董建華在中午突然宣布撤回《國家安全（立法條文）條例草案》，這是六百五十萬香港市民長期抗爭的勝利；時至今日董建華早已下臺，新的特首也無能將法案再提出諮詢。

有趣的是，對香港的反二十三條運動，陳水扁總統不只一次發表評論，大肆攻擊香港特區政府。2003 年 7 月 2 日，陳水扁總統表示 50 萬人遊行顯示香港回歸中國只六年就完全變了，一旦國家安全立法條文完成立法，形同回到台灣早期的戒嚴威權時期，批評時政就會被視為叛國罪，完全走回頭路。台灣行政院長游錫堃指大遊行反映「一國兩制」完全不可行，香港人民原本享有基本人權在回歸 6 年內逐漸被侵蝕剝奪。

2003 年 7 月 13 日，陳水扁總統在台灣民主基金會舉辦名為「一國兩制與香港民主——從《基本法》第二十三條看香港前途」的研討會中發表聲明，就香港《基本法》第二十三條立法，抨擊北京政府是一個反民主的政府。他形容香港第二十三條立法是對「一國兩制」的嚴重破壞。依據條文內容，未來香港人的自由將會受到嚴重限制；香港民主化動力將大幅受挫，這是大開民主倒車的行為。但他卻忘了，就在一年前他簽署公布了台灣的遊行惡法，內容和中共的版本幾乎雷同；而香港人民畢竟成功的阻止了類似的二十三條立法。

更加有趣的是：沒有了二十三條法規的香港在 2005 年 12 月中香港舉行了世貿會議，近萬的各國抗爭者齊集進行了一週的抗議行動。17 日夜警方以先鎮後暴逮捕了 800 多人，次日大批放人，

只是仍拘留 14 人，欲以起訴；豈知此舉引起國際軒然大波，在法源不足、程序過當的事實前，香港當局被迫在 2006 年 1 月釋放 11 名、2 月 1 名、3 月 1 名，至 3 月 30 日也將最後一名的韓國農民尹一權全部免訴釋放，撤回所有非法集會和未經授權集會的指控。但是，在大量浪費社會資源的濫捕、誤控後，香港警方大受市民指摘與全球撻伐，首長們也都抬不起頭來，為傷害了香港作為國際都會的形象而向香港市民致歉。

相較於香港公安當局和警方的國際性凸槌；揆之台灣內政部和警政署過去十年的「執法」成績，其無事生非、治絲益棼尤其不可多讓。根據警政署資料，民國 85 年到 94 年期間警察機關「處理」集會遊行活動的案件總件數為 44,314 件，其中每年有 511~1,166 件未經申請—包含 88 年的 704 件未申請，對比已申請 557 件，比例為 126.4%；92 年 665 比 774，比例 85.9%—十年來平均未申請案件佔總案件數 23.36%；扣除申請不准的 75 件（佔總件的 0.17%）外，總數四萬四千三百一十四件集會遊行案件中為警方加以「處理」並移送法院的只有 68 件（佔總件數 0.15%），請參見下表。

表一 集遊案件相關數據說明表

年 別	總 件 數	是		否		申 請		移 送	
		申 請		未 申 請		（未申請：已申請）%		件 數	
		准	不 准	未 申 請	（未申請：已申請）%	件 數	件數比例	件 數	件數比例
總 計	44314	36928	75	7311	19.8%	68	0.2%		
民國 85 年	3577	2409	2	1166	48.4%	15	0.1%		
民國 86 年	4152	3440	2	710	20.6%	7	0.2%		
民國 87 年	7808	7071	3	734	10.4%	6	0.1%		
民國 88 年	1265	557	4	704	126.4%	6	0.5%		
民國 89 年	2304	1698	8	603	85.5%	9	0.4%		
民國 90 年	5628	4706	12	910	19.3%	9	0.2%		
民國 91 年	5856	5166	10	680	13.2%	7	0.1%		
民國 92 年	1448	774	9	665	85.9%	5	0.3%		
民國 93 年	5464	4823	13	628	13.0%	8	0.1%		
民國 94 年	6812	6284	17	511	8.1	1	0.0%		

資料來源：內政部警政署

上列數字充分證明了集遊申請手續的不可行且無必要性，原因如下：

(1)44,314 件集遊案件其中只有不到 0.2%的情況受到警方加以「處理」移送；絕大部分順利進行和平落幕，即令受處理的案件是為全屬未申請者其比例也不及 1 %；當局實在無須小題大作，浪費警力與社會資源，只為了表示是在「管理」民意，有箝制人民自由的「權力」！

(2)如果 68 件移送案中多屬未申請者，且移送皆以未申請為由，證明的不是集遊行動本身有任

何問題。相反的，它反映了不合理的申請要求激發了民怨，造成「執法」上非必要的衝突；行政的箝制恰是無事生非、成為警民衝突的結構性原因和產生問題的根由和來源。

(3)十年中集遊案移送的案子儘管不成比例，其成案的結果更低。然而，細察這些案子，受檢控的個人或團體其重複性卻相當明顯，提訴單位的一再重複的對付同一受訴者，是否意味了警方不但是選擇性辦案，更是有針對性地鎮壓某些特定對象呢？如果真是如此，除了執法不公之外，意味的是否意識形態審查和政治迫害呢？這些都是當局不能不面對，必須向國人提出說明的。

(4)95年還未結束，今年警方對集遊案的不予核准及就集遊人士提出移送的案例已比前兩、三年大大增加；這些動作的後面果真沒有政治勢力的介入和操縱嗎？或者是內政部和警政署易長之後，中華民國政府進一步成了國安掛帥的政權了嗎？難道真是如輿論警示的那是執政黨在貪腐危機下自保，而進一步將國家機器法西斯化嗎？立法諸公不可不慎，嚴加防患！

回顧過去十年內政部、警政署和各級警局在集遊法方面的「執法」紀錄，每年有逾五百起的未申請案（每日平均多過一起）；民國88年甚至有超過申請案的情事。對這些事實「主管」機關是否要自行檢討、承認是嚴重失職呢？

頃聞內政部次長、警政署副署長及各警局代表的發言，他們不但完全未對這種「失職」檢討或做出解釋，也未對其驚人的「執法」無效率做任何交待。相反地，他們仍一味堅持為自己業務的方便計，應縮限國民由憲法保障權利。在這樣的行政本位主義和獄卒心態的指使下，上下齊聲訴苦、竟一再聲稱警力安排的困難與不足一揆之中秋節當晚台北一分局動用200位持盾保警和兩位手無寸鐵的教授對峙一整夜的荒旦「執法」，這種舉動是可以合理化的嗎？

這樣的安排，再多的警力也不會有「夠用」的一天吧！

尤其應予著重指出的：警政單位始終將這個保障人民憲法人權的集遊權力立法的法意予以扭曲，誤識以為「集會遊行管制法」，大小官僚爭相以「主管機關」所屬之姿行箝制、操控之實。在這種「管理主義」膨脹的心態下，他們不但事先過度執法浪費警力，事後更因法源不足虛擲社會資源。更嚴重的是：受僱而為人民保母者竟將作為集遊主體的人民之基本自由人權置於從屬地位；猶如商店把自己的經營無方轉嫁為顧客的不便與負擔，政府行政無能竟成了對服務對象施以限制和拘束的藉口，黑白不分是非之顛倒莫此為甚！？

從上面的比較與回顧以觀，我們今天面對「集遊」惡法的存廢必須慎重省思，台灣的民主是否要再倒退，退到不但比不上香港，反而和中國大陸接近！？卒至於使人民全然受不到憲法基本權力的保障，如果這樣、何以自許為一個民主自由的地方，人民享有集會、結社、遊行的自由、自主和自治！？

總結上述，我強烈呼籲如果集遊法不廢，新法中最多只能建議：

(1)需要公權力保安的言論自由行使者得隨時自願報備、不受時限，以免影響緊急表達民意的需要；也避免執政者對輿情產生事前的約制。

(2)當局如有公共安全之顧慮，我們已有太多其他的法律可茲引用防患，毋須「集遊法」載明約束；以史為鑑，絕無以「集遊法」究辦之必要。

(3)集會遊行無罪、言論自由有理，新法應取消一切罰則的規定，更加不可以刑責對集會遊行的

人權加以壓制；如有糾紛，申訴的保障應更加強。

以上，請列入紀錄，盼各位民意的代表者慎思明辨。

主席：請民主行動聯盟謝教授發言。

謝教授大寧：主席、各位委員。很高興有這個機會來參加這個公聽會。首先，我代表民主行動聯盟向委員們提出這樣一個修法的方向表示敬意。關於集遊法，剛才幾位先進都有談論到，所以關於哲學層次的部分，我想已經不需要再討論。如果人權立國是我們基本原則的話，原則是不可輕易放棄的，不可以拿其他技術性的理由或管理上的疏失，把原則踩在腳底下，我想這是一個最基本的考量點。

集遊法開宗明義就是為了保障人權，既然是要保障人權，哪裡還可以基於什麼樣的原因而大打折扣？按照大法官釋字第 445 號的解釋，我們覺得適度的法律規範是可以尊重的，但是這個法律規範是基於協調的原則，基於保障人民集會遊行和言論自由為考量的法律規範。

站在這個立場上，我們民主行動聯盟非常欽佩雷委員提出的版本，將它修正為報備制。剛才高朗教授認為要採登記制，而雷委員提出的事先報備，基本上也就是某種形式的登記制，我們接受也贊成開放事先報備，而不是開放自由報備的制度，這是為了避免一些難以協調的狀況發生。至於部分報備的看法，我想這個恐怕在裁量上也不知道該如何規範。

剛才內政部及警政單位提出的最大要點是大量的耗費警力，造成警力不足，這是完全說不通的。我想除了剛才說的人權原則之外，警力不足是一個管理上的問題，我們現在假設一個狀況，915 圍城時，當時如果百萬民眾決定要衝進總統府，不要說 5000 名警力，就算把全國 7 萬多的警力搬過來，擋得住嗎？警察可以對人民開槍嗎？如果擋不住，警力不足根本不是理由，所以在人民已經這麼節制的狀況下，反而政府的心態是可議的。古話說：「防民之口，勝於防川。」這是一個疏導的問題。當一個政府、執政者貪腐而引起這麼大的民怨時，在執政者不願意出來面對的情況下，警察說因為警力不足，所以要給民眾種種的限制，我想這是一個完全倒果為因的講法，整個執政者及政府的心態是完全可議的。

另外，我們覺得在集會遊行中，警察在整個集會過程裡，包括申請集會到舉牌解散的裁量權是過大的。我再舉一個例子，民主行動聯盟在 10 月 1 日至 10 月 12 日都已經申請到路權，後來我們再去向警察局申請在中正紀念堂前面的集會，結果因為適逢國慶不准。結果那幾天有沒有國慶活動呢？有沒有預演彩排呢？全部沒有，但是他不准就是不准。然後 10 月 6 日我們有幾十個人在中正紀念堂賞月，結果被舉牌，現在在座的黃光國教授，目前被移送，我們沒有干擾到任何人，結果警方說不准就不准，我們想集會卻沒有任何辦法。在警方統計數字下，我們只有 1 次不准，全年平均下來的百分比是非常低的，剛剛丘延亮教授也講，不能光看數字比例，所以我們民主行動聯盟在此提出幾個基本主張：第一、我們可以接受事先報備的制度，雷委員的版本裡關於這方面已經敘述得非常詳盡，關於事先報備的所有相關條文修正，基本上，我們都是相當贊成的。

另外，在雷委員的版本當中，我們也想提出幾點建議：第一是警方舉牌的條件，在賴幸媛委員的版本當中，我們覺得這個版本的精神是非常可取的，基本上不應該賦予警方在舉牌警告解散時給予過大的裁量權。事實上，集會遊行根本就不需要解散，可以事先報備需要多久的時間，時間

一旦屆滿，自動就會進入相關的法律規範，沒有必要讓警方自由裁量何時舉牌警告，裁量的標準在哪裡？我們中秋節的時候在中正紀念堂什麼事都沒做，只有黃光國教授在講佛教故事，警方就舉牌，這是怎樣的一個裁量標準？也許等一下黃光國教授會有個說明。

其次，我們認為應該要取消刑責，集遊法是一個行政規範，尤其是為了保障人權而做的行政規範，結果從第二十七條到第三十三條的規定，不是行政罰鍰，就是刑責。在私權方面因為言論而犯罪，本人沒有意見，可是在集會遊行時，如果沒有侵犯私權，而以言論來入人於罪，這對一個以人權立國的國家來說，是一種恥辱，所以我們認為需要除罪化。特別舉個人的例子，兩年前本人在立法院前指控當時國防部有人送錢給立委，結果被起訴，因為我有事實的根據，所以獲得無罪判決，可是當時檢察官起訴本人時是用誹謗公署的罪名，我才知道刑法有一條文侮辱公署罪，刑度是1年以下，可是集遊法裡居然規範誹謗公署罪。誹謗是什麼？我誹謗一個人的名譽，涉及侵犯到私權的問題我們的刑法並沒有誹謗公署罪，可是我當時是以集遊法誹謗公署罪被起訴，而且刑度是兩年以下，比刑法規定的侮辱公署罪1年以下的刑度，整整提高一倍。各位想想看，大部分的集會遊行都是針對公署而來的，在這種情況下，居然在集會遊行法規裡規範誹謗公署的條文，這不是隨時隨地拿著一把大砍刀準備對著人民嗎？人民在集會遊行時說出任何一句比較衝動的話，可能就會陷入被刑法追究的困擾當中。所以本人認為集遊法一定要取消相關刑責的規定，本人就不再詳細舉例說明，只把個人的例子拿出來說明。

本人在官司進行當中，發現了這個嚴重的問題，因而在法庭上特別提出要求，請法官聲請釋憲，法官當庭立刻接受本人聲請釋憲的要求，但後來並沒有釋憲成功。釋憲沒有成功的理由相當荒唐，因為法官向大法官提出釋憲聲請時表示，集會遊行法有「侵犯……之虞」，結果大法官會議時駁回，原因是法官沒有確信這條文是違法的，因為法官的口吻比較客氣，所以大法官就抓住「之虞」這兩個字，認為法官沒有確信，而將程序駁回，對於這件案子聲請釋憲沒有成功，我覺得是非常遺憾的事情。

第四，民主行動聯盟非常欽佩雷委員版本拿掉對於官署的保護。如果基於外交禮儀與慣例，要保護外國的使領館，我們沒有意見，但是對於任何官署的過度保護，都暴露出集遊法的統治者心態，集遊法變成不是保障人權，而是在保護統治者。

此外，雷委員版本中並沒有提到，對於同一地點、時間、處所及路線，有多組人馬申請戶外集會遊行時，要如何來處理。我們針對這點提出一個建議，我們認為主管機關的裁量權應該只在多組人馬申請的情況下才介入協調，如果協調不成，主管機關可以本於職權進行路線的分配，以適度地保障各種不同的意見。現在用登記時間先後順序決定，大家容易因為誰比較早1秒登記而發生爭執，這是非常不合理的，因為在同一公共政策上，常常會有不同團體有不同意見，但事情是同時發生的，而這個時候又同時提出集會遊行的申請，我們只需要適度地做一些區隔。我認為在這個時候可以賦予主管機關適度的行政裁量權，在協調不成的情況下，依申請的狀況做場地的分配。以上幾點，是民主行動聯盟對集會遊行法修正草案的主張。集會遊行法恐怕是比刑法一百條還要嚴重的惡法，我們非常期盼立法院能夠在這個會期內完成集會遊行法的修正。

主席：謝謝高委員思博到現場聆聽大家的意見。

請樂生保留自救會李會長發言。

李會長添培：主席、各位委員。因為本人七十幾歲，國語說得比較不好，所以用台語來發言。剛才專家學者所談論的都是關於法律方面，我從 15 歲就到樂生療養院，根本沒有接受什麼教育。樂生療養院自救會近兩、三年參與過幾次的遊行，我想從這些經驗提出幾件事供大家參考。參加樂生療養院自救會遊行的患者全都是年約七十歲以上，必須倚靠學生聯盟的幫忙參與、計畫及保護，才能讓我們發動遊行。

有一次我們在台北縣政府遊行時，與縣政府發生一些誤會，原因是台北縣政府要強制我們搬離樂生療養院。當天出席抗議的人當中，患者約八個人，學生二十幾人，總共三、四十人。剛才警察表示警力不夠，可是當天出席的人只有三、四十人，卻來了兩部警備車，我心想事情有這麼「大條」嗎？我們只不過是送份陳情書給縣政府，因為樂生療養院屬文化古蹟，縣政府卻派好出交通局的官員接受陳情書，但我們是要求文化局或縣政府的官員接受陳情書，結果他們派出交通局官員，這樣就文不對題了，所以才發生衝突。當時警方全都包圍過來，其實不需要如此，因為我們患者都是七十幾歲的人，不需要用到那麼多人來對付我們，三、五個警員就夠了，其他的都是大學生或研究生，有男有女。當天新聞也有播出畫面，警察用警棍勒住我們的脖子，這是非常、非常不合理的行為，有一些男同學、女同學被抓到海山分局，後來有一些學生被釋放，獨留一位女同學，問題就出在此。警方說要做筆錄等等，但後來卻把她送到拘留室拘留，她是女同學、而且未婚，跟一些流氓、吸毒者關在一起，從早上十點多到隔天下午兩、三點，才釋放這名女學生，警方的理由是要有人保釋她，其實我們只是遊行，又不是嚴重的違法，因為當時沒有人出面保她，因為她一旦被保釋，就會被起訴，所以警方在隔天的下午兩、三點才釋放她。這名女學生在自救會開會時哭得很傷心，因為她被關在拘留室的時候想上廁所，拘留室內卻沒有廁所，只好憋到隔天下午，害她差點昏倒，而且拘留室內又都是男生，男女關再同一間拘留室，是非常、非常不好的事情。

無論是報備制或許可制，都沒有關係，但是當集會遊行法觸犯到法條的時候，譬如我剛才所舉的例子，我希望警察局能有更好的方法，不要讓違警的女性與男性的流氓、吸毒者關在同一間拘留室裡，尤其是未婚的女性要如何如廁？一直到現在，這件事還讓我無法釋懷。我不是學者，只是想把這件事公開，希望將來警察局在處理類似的狀況時能更小心一點，謝謝大家。

主席：感謝李添培會長的說明。李會長用親身的見證來說出本身的感覺。

請司法改革基金會林副執行長發言。

林副執行長明賢：主席、各位委員。本會也參與集會遊行法條法聯盟，我們對集遊法研擬一項提案，並請賴幸媛委員在立法院提案，雷倩委員也提了一個法案，感謝吳委員召開公聽會。

集盟（集會遊行惡法修法聯盟）主要有 4 個主張：第一，現行的許可制已經走到盡頭，也其實算是破產，應該要改，我們主張改為自願報備制，觀念上大家都覺得應該改成報備制，不是用許可制，比較有點差別的是雷委員的版本採用強制報備，也就是應報備，還是沿用現行許可制之下，排除一些不用申請的部分。我們當初也有考慮這部分，但是後來仔細審視第八條條文，我們發現但書排除部分的界線要怎麼畫，其實有一點困難，比如宗教民俗活動部分，大甲媽祖遶境的活

動在雷委員的版本裡也是不用報備的，所以報備與不用報備之間的判定，界線其實滿模糊的。所以我們就要考量，既然怎麼畫都會有問題，不如交給行使權力的主體自行判斷，所以我們希望把要不要報備的規範界線交給人民自行決定，因此就有所謂的自願報備制，沒有其他要不要報備等等的法律規範。

關於剛剛高教授提到的分級，其實我們現在只是要畫一條線就已經很困難了，如果還要再做分級，技術上更困難，再加上這個部分的管制，剛剛中正一分局的副分局長也說得很清楚，他們都很清楚，在集會遊行裡面，警察不僅是球員兼裁判，他們也自覺到負擔過重，但是人民一開始對警察在集會遊行中執法過程的感受，更是五味雜陳。你說你是中立，其實大家都覺得不一定是中立，因為只要你擁有裁量權，不被核准的人都會認為你是不合理的。舉牌問題非常清楚，有些人沒幾分鐘就被舉了3次牌，有些人既沒報備，又沒申請，也沒許可，他就是不舉牌。林義雄先生在行政院大門前靜坐的時候，警察有沒有舉過牌？沒有，所以我們就可以看到，在整個許可制之下，警方執法的公信力其實是破產的，是因人而異的，所有的裁量都是任意的。

我們都知道，所謂的公權力、制度性規範，要規範的就是執法者的任意性。所有的法治國家、立憲國家，不是這樣子嗎？這是最基本的原則。但是在我們現行的制度下，警察將球員和裁判身分集於一身，比檢察官、法官還厲害，舉證出來就能移送，就宣布集會遊行解散，解散了還能不能救濟？所有集會遊行的過程都在當下進行，除了事先許可、准不准的問題之外，在實際集會遊行進行中，警察的各種作為只要一執行就是不可救濟的，人民要行使權利，你做了任意裁定之後，我們就得跑法院。

大家可以看到，警政署提供的資料裡面有所謂的許可和不許可。上次警方在賴委員幸媛舉辦的公聽會所提供的資料，其實有部分沒有拿出來，我們講了之後，他們就不敢拿出來。那還有什麼？還有違法的資料，有多少件違法？還有移送的數字，這兩個數字他們這次沒有提出來，但是上次公聽會中有清楚提出，違法的數字與所謂有沒有許可、未申請的，其實都不成比例，即使違法認定的件數比較多，移送與否也是隨他們高興，認為不爽的就移送，有時候舉完牌就睜一隻眼閉一隻眼。

警察在所有執法過程裡，非常清楚地，樂生自救會到國民黨中央黨部陳情的時候，連馬英九主席都說讓他們坐在這邊沒關係，警察還是舉3次牌，舉牌的時候就說這個在程序上一定要做，不然對上面沒辦法交代。集會遊行法裡面有沒有規定要舉牌3次？所謂警告、制止、命令解散，跟舉牌3次有什麼關係？其實他們就是適用刑法第一百四十九條的規定，也就是聚眾經3次舉牌警告而不解散就移送。集盟為什麼要求限縮警察的裁量權到幾乎沒有？因為我們不希望警察在這個過程裡面擔任球員兼裁判，現行的集會遊行法其實是集會遊行的管制法，而不是權利保障法。如果要修集會遊行法，我們希望它是一個保障集會遊行的法令，其中最重要的關鍵就在警察的角色。

我們小時候都會聽到：警察是人民的保母，可是實際上是嗎？在集會遊行的現場，會跟人民衝突的都是警察，原來應該保護人民行使權利的人，最後反而變成限制人民行使權利，跟人民對抗。我們希望改成自願報備制，最重要的一點其實就是希望警察的角色能夠改變，他的中立要是能

夠建立，就是建立在這個報備制上有實益，我只要跟警察機關報備，就像去申請保護一樣，你就應該保障我得以實現集會遊行權利，讓我的活動可以順利進行。即使有人干擾，警察不是面向集會遊行的群眾，而是跟這些群眾站在同一邊，盾牌面向干擾遊行的人，人民才能真正信任警察，警察人民保母的角色也才能夠確立。這個原則一經確立，所謂的自願報備，就是舉辦活動的人民只要擔心或是評估認為自己的訴求有對立性，就會去申請、報備，如果他認為沒有問題，就不會去報備，這樣警察機關也可以省時省事，不然規範那麼多、遊行密度那麼多，警察每天弄這些表格就夠了，而且角色絕對會混淆。雷委員的版本其實還是容許警察變更的權利，包括第十一條、第十五條、第二十五條，這些條文環環相扣，與現行許可制的設立幾乎沒有多大的改變，但是我們希望警察的裁量能夠限縮到最小空間。

剛剛謝大寧老師提到同一時間地點的部分，在賴委員的版本中也有提到，我們希望這個部分不是因為人多或人少，不是因為誰先申請，而妨礙權利行使。警察既然為人民服務，擔任人民保母的角色，更該做的反而就是進行協調，儘可能讓所有人都能實現權利。協調機制其實可以用立法授權的方式，賦予警方這樣的權利，我們覺得警察的 credit、公信力才能建立。因為在現行制度底下，無論如何裁決，大家都會有意見，我想警察大概也負荷不了，所以很高興聽到警政署和第一線的執行人員都覺得改成報備也 OK，但是不是嘴巴上說說而已，我們希望在此次修法中，內政部、警政署、還有貴委員會，能夠共同把這個完全不合時宜、已經破產、讓警方任意裁量的不當法規改正過來。

另外，我們最重要的前提當然是希望集會遊行無罪，而不是除罪，本來就應該無罪，既然是憲法賦予人民的權利，怎麼能用罪責來恐嚇？所以我希望把集會遊行法所有關於刑法的部分統統拿掉，回歸既有的一般法制。

主席：請中華電信工會張理事長發言。

張理事長緒中：主席、各位委員。關於法律條文的修正，很多專家都已經談過，我在此要分兩個部分來談。首先，中華電信工會很高興能受吳委員之邀參加這次的公聽會，我們也是集盟的成員之一，剛才集盟已經說明了一些立法精神。比較過雷委員與賴委員的版本之後，我覺得基本上大家都同意報備制，只是有幾個條文，例如第十一條，當很多單位同時申請集會遊行的時候，我覺得從警察行政到服務行政之間應該協調，不去做管制或限制，差別在這邊。因為事先報備制是屬於自願報備，所以我們就把第十二條到第十七條刪掉，這是跟雷委員的版本之間稍微有點出入的地方。後面因為除罪化，所以把第二十五條、第二十七條都刪掉。

我覺得集盟的方向應該很清楚，第一就是許可制改為自願報備制，第二要求廢除禁制區，第三就是限制主管機關的裁量空間，第四就是集會遊行無罪，我們的立場跟我剛才所唸的條文之間的差異就在這邊。

客套話不用多說，我們還是非常感謝今天吳委員能以這麼快的速度舉辦這個公聽會。我有一個期待，如果在 12 月 10 日世界人權日之前通過這個案子，相信會更有意義。這個案子很矛盾、很諷刺的是，講究人權的執政黨，當初跳上桌子抗議國民黨，但是在執政 6 年之後，完全沒有作為。而且我剛剛要印證幾個案子，陳菊小姐號稱人權鬥士，在她任內有沒有人因為集會遊行法被起

訴？包括剛剛謝老師。有一位工會幹部因為違反集會遊行法而被判刑確定，最後獲得緩起訴。

在這邊我覺得有實務和法律兩方面的問題，法律問題有很多專家都說過了，我就不再多說，我想從幾個面向來看，除了剛剛我講的兩個版本之間最大的差異之外，應該衝突不大。從行政法的角度來看，從警察行政到服務行政，如果從集盟的版本，還有雷委員的自動報備制來看，警察應該基於保護憲法賦予人民的自由，做應該有的作為，不是管制或限制，基本精神就是這麼簡單。

今天我本來想播放一卷影帶，各位可以看到中正一分局的副分局長當初如何取締集會遊行。在影帶 24 分 55 秒的地方，你可以清楚聽到他講：「我有非常大的壓力」，他舉牌就有壓力，不是違法不違法的問題。第二，這個案子現在正在高等法院進行行政訴訟程序當中，如果打敗了，我一定會聲請釋憲，我可以證明在 3 分 40 秒之內，他就對我舉了兩次牌，我已經宣布解散，他還要對我舉 3 次牌，因為老闆交代要舉 3 次牌，從這裡就可以看出集會遊行法的精神蕩然無存。我不是在怪警察，我知道警察的壓力有多大，我只是用親身的經歷作為見證。如果今天一個人民團體根據中華民國憲法第一百五十四條、工會法及勞資爭議法進行罷工，我們已經花了 1,000 萬元，用全世界唯一採用的視訊投票方式，取得工會一半以上的成員投票通過，當我們在行使罷工權的時候，政府竟然用集會遊行法，我還不知道原來罷工之前要申請集會遊行。

我不是怪警察，但是一個守法的公民在他的法律認知裡認為已把法律規定的程序都走完了，結果卻突然跑出一條條文說我們違法，就像謝老師質疑的，刑法裡就有公然侮辱的條文了，怎麼集會遊行法還有這樣的條文？刑法第三百零五條規定妨礙集會遊行是會被定罪的，可是在我的經驗裡，我們被妨礙、恐嚇威脅非常多次，從來都定不了罪，因為實際上根本很難執行。

請各位看看這張照片，中華電信員工其實是台灣最溫和的，溫和到不行，當天晚上我是和副分局長協調，我很感謝他們在某種程度有特別照顧中華電信工會，而我相信我們有那個品牌讓他們照顧，因為我們講話算話。可是當天協調時，因為我們的董事長要求警政署支援，所以警察執行的就已不是法律，而是老闆的意志了，完全沒有法治的概念。當時我們都在門口，大家可以調刑事局的錄影帶來看，不要看我的錄影帶，在法庭攻防時，法官要求看刑事局蒐證的錄影帶，其中有兩個帶子還相差了將近快 1、2 個小時，刑事局有兩個帶子錄的時間是不一樣的。我們在外面合法行使這個權利，結果我們是被霹靂小組拉進去的，今天是我的同事息事寧人，他們應該控告中正一分局及李分局長，你們常常把我們移送起訴，所以我們也應該告你們一下才對，這樣在法庭上才有救濟的管道，不然現有法律都沒有救濟管道，只有提出告訴才有救濟的管道。當時我們有兩人就是這樣被抬進去的，其中一人是黃越綏的侄子，後來之所以沒有起訴，是因為找不到他們有暴力脅迫或攻擊行為的罪證，有誰受害了嗎？誰的生命財產受害了嗎？都沒有。

看到這張照片了嗎？如果這是勞資的私權爭議，警察應該是維護甲、乙雙方，可是警察為什麼只有維護老闆？在我的錄影帶裡就是這位高分局長，不曉得現在他還在不在一分局，他在這支錄影帶裡講得非常清楚：「我們承受非常大的壓力，就是要舉牌」。後來我看到 3 次舉牌。我們的目的只是小額的、局部性的罷工，不然怎麼會只選擇 459 人進行罷工呢？就是因為那天要開標，所以才到信義路上的中華電信總公司罷工，實際的執行就是這樣。

你們用集會遊行法第八條來限制我，也沒關係，可是基本上，如果我沒有威脅或脅迫他人的生

命財產安全，我應該受到國家法律的保障，最起碼我按照台灣法律已經花掉 1,000 萬元，委託 TVBS 在北、中、南全程視訊投票，取得形式上是投票、事實上是實質罷工的權利。台灣的法律規定，所有工廠的工人必須有一半出來投票，投完票之後才可以罷工，因為全部都出來就是罷工了，尤其我們是 24 小時服務的公共服務業，法律要求我們投票那天就是罷工了嘛！我們一路從台灣的行政法走到現在的特別法，再到憲法層次集會的權利，可是無論怎麼執行，我認為根本沒有辦法保護我們，從剛才我所舉的例子可以看出，中正一分局的同仁從解嚴到現在仍然沒有改變。

如果集會遊行法能夠順利修法，我要看看民進黨的表現。今天是在野黨的委員提出修正的版本，而且召開公聽會。那個號稱人權立國的執政黨如果真想做事，應該有所作為了，而且此時紅衫軍也已暫時偃兵息鼓，執政黨不應該不作為，甚至用任何理由拖延修法的時間。

剛剛有聽到官方的講法，官方講法第一是人力不足，可是人力再怎麼不足，我完全同意剛剛謝老師講的那一番話，如果要把警察打死，那天就打死了，可是台灣的人民就是不會。所以基於保護來講，即使有再多的警力都無法對抗人民的抗議行動。所以我認為，警力不夠不是問題，這是技術問題，不是人權問題，不能用技術問題侵犯人權的問題。

我覺得國民黨時代全台灣歷來第一大分局的中正一分局，在執行上還有些彈性。今天我看到方副局長，就想到我在 1996 年抗爭丟雞蛋時，身為組長的他還幫忙踩雞蛋，還說：「趕快趕快，可以了，霹靂小組快要衝出來了」，我永遠都記得。我覺得工人和政客不太一樣的地方是，我們對於人家的滴水之恩一定會湧泉相報，會記得一輩子，今天我很恭喜他升為副分局長。可是我要講我在執行人民合法公民權的過程中仍然感到非常挫折，在我親身經歷走過這一段坎坷的歷史裡，民進黨朋友跳上桌子反對通過國安三法，包括集遊法，可是今天不是那個號稱人權立國的民進黨，反而是當初表決通過的在野黨要修改這個法律。而且陳菊小姐對於剛剛謝老師講的那個案子堅持要法辦，那是從新竹帶著失業的勞工到勞委會陳情請願，希望勞委會給予他們救助，可是就因為有一個人丟雞蛋，讓我看台灣最單純、連什麼是工會還不見得搞得非常清楚的黃維權理事長被大同一分局起訴了，大同一分局的講法是，勞委會陳菊堅持一定要法辦，可是面對我們她又否認、撇清。

我非常感慨國家體制不能保護正常、合法的工作權，這也是屬於憲法的層次，失業勞工來勞委會陳情是根據憲法規定的集會、請願、訴願等權利，包括集會遊行的權利，應該受到法律的保護，而這位幫助失業勞工、維持公平的人竟被起訴，這種情形對於同樣走過這條路的人來說，實在很諷刺，所以我要對執政黨提出強烈的批評。現在不會有人民團體批評在野黨，雖然在野黨國會過半、有監督的職責，可是我要講句公道話，在野黨沒有權，批評在野黨是找錯對象了。有人說過去我們罵國民黨，現在為何批評民進黨？我認為民進黨做不好當然要罵，為什麼不能罵！

今天我不客氣地講，如果執政黨重視人權，就不會發生上述情形，剛剛我把條文和實際執行情形相比較，我要說在野黨必須凸顯其間的差異。我覺得紅衫軍創造了非常多的創舉，如果不談紅衫軍，我們可以看一看反大學高學費的陳情，那樣的原則竟被舉牌 3 次，現在參加者紛紛在地檢署出庭，昨天有人出庭，今天 10 點半也有人出庭，這是為什麼？如果從比例來看，他們都是一群非常溫和行使公民權的人，用國家這樣的法律來箝制憲法賦予他們的人權，我覺得不僅不合理而

且是違憲的。

今天很可惜，針對這個案子，過去和我們一起走街頭、號稱人權立國的執政黨委員都沒有到場，我感到非常遺憾。如果有機會，包括在媒體上，都應該廣為宣傳這個案子，我認為 12 月 10 日是有意義的，如果美麗島事件是台灣民主化一個有意義的日子，那麼集會遊行法修正通過的這一天也是很有意義的日子，這表示人權已不是法律條文上的人權，而是已內化到每個台灣人民的生命裡，這是我的權利，如果不給我，我就要求國家應該付出代價，我覺得這樣的民主才能深化，否則我們現在講的民主或民進黨所宣導的民主，都僅止於口號式、奪權的工具而已，而我要的是實質的民主。我覺得台灣能不能像歐洲國家一樣，真正地把民主落實到每一個人的生活行為裡，就在於集會遊行法是否能修正通過。以上發言，謝謝大家。

張理事長緒中書面補充資料：

一、現行集會遊行法問題：

威權時代制定沿用至今的集會遊行法有諸多部分有違憲之虞，至少包含：

1. 「許可制」違反比例原則違憲：

集遊法第八條：「室外集合、遊行，應向主管機關申請許可」，許可制規定已侵犯人民憲法第十四條保障之集會自由，且違反比例原則中「必要性」之要求。對集會遊行採事前許可管制，並非一最小程度的限制，而可採自由報備、事後追懲制即可，故有違憲法第二十三條比例原則之要求。

2. 「行政刑罰」違反法律明確性要求違憲：

集遊法第二十九條規定，活動「首謀」經命令解散而不解散，最高可處「二年以下有期徒刑」！將行政法規「刑罰化」構成要件極為模糊，包括同法第二十五條第三款規定：「利用第八條第一項各款集會、遊行，而有違反法令之行為者」，第四款規定：「有其他違反法令之行為者」，此等概括條款，既不明確又過於廣泛，即可使人民無法預見而承受刑罰，已違反大法官四四三、四四五號解釋揭示之法律明確性原則要求。

3. 「缺乏公平救濟管道」違反程序保障要求違憲：

集遊法中賦予警察機關事前許可、且命令解散人民集會遊行之權力，卻無相同公平救濟之管道。集會申請經拒絕後，雖可申復，但申復之審查仍由警察機關單方面為之，此種制度設計違反程序保障，非憲法之所許。

4. 「禁制區」違反比例原則違憲：

集遊法第六條規定諸多地區，不論集會遊行和平與否，一律禁止，連申請許可之機會都沒有，完全剝奪人民向上述機關和平集會訴求之權利。特別是「總統府、行政院」等作為民主政治中的擔負責任政治的行政機關，其周圍卻不允許人民集會遊行向其表達意見，已違反了民主政治的基本原則，不合我國憲法保障基本人權之要求。

上述條文皆有違憲法侵害人民集會自由，應儘速修法保障民權。

二、建議集會遊行法修法的原則與方向

〔原則〕

◆集會遊行活動「正常化」

◆保障集會遊行權利

〔方向〕

一、許可制改為自願報備制：

許可制是對集會言論的事前審查制度，現行許可制下不予許可之法定理由均得作為藉口而拒絕集會遊行活動。建議應廢除許可制，採取自願報備制，排除其他法律假借形式之方法審查而摻入內容審查的魔掌。（原條文第八條刪除）

二、廢禁制區：

禁制區的存在本身欠缺明確理由，並且嚴重影響集會言論之發表，扼殺集會遊行活動的重要意義與目的。（原條文第六條刪除）

三、限縮主管機關裁量空間：

現行集會遊行法留給主管機關限制的裁量空間太大，警政機關實務上採取隨意態度，對有力人士之活動即予廣泛的自由，社會上的弱勢則遭受層層限制。建議應限縮主管機關之裁量空間，並明確訂定合理的裁量標準，以杜絕層出不窮的執法爭議情形。（原條文第二十五、第二十六條刪除）

四、集會遊行無罪：

現行法將違章行為與犯罪行為混為一談，以刑罰手段制裁人民之集會遊行活動，不僅違反比例原則之要求，更嚴重影響人民行使集會遊行之憲法權利，侵害人民重要之言論自由權利。長期以來因為現行法的不合理規定，人民進行集會遊行活動被視為犯罪者，不時有活動負責人遭檢警傳喚、起訴之事件。除人民受到過重的刑罰制裁外，更加深警民間之衝突對立。建議應全面檢討並刪除現行集會遊行法之罰則部分。（原條文第二十九、三十、三十一條刪除）

三、現行警政機關普遍濫用集會遊行法

1.執法前即已選擇執法態度與尺度

（警方公開親口表示承受”壓力”；可見工會影帶；時間約 25：00）

2.漠視「依法舉行之集會無須向主管機關申請許可」條文

（0517 工會罷工行動依工會法、勞資爭議處理法合法舉行，且為勞資兩造之私法間行為，根本無須主管機關許可！）

3.執法過程動輒恣意舉牌命令解散

4.以警力不當強力介入阻撓人民言論表達之自由

5.侵害人民集會遊行行動後卻未需舉證有違法情事

→可以中華電信工會 2005 年 5 月 17 日罷工行動中，警政署及市警局中正一分局執法為例。

主席：請希望職工中心吳亞平小姐發言。

吳亞平小姐：主席、各位委員。我是希望職工中心的社工，希望職工中心是服務外籍勞工的社會團體，也就是 NGO 團體，在我們服務外籍勞工的過程中，目前台灣有 33 萬名外籍勞工，他們是沒有投票權的一群人，而且受制於入出境移民法的限制，他們居留的目的是工作，所以他們的集會

遊行權也被限制。

我們知道，外籍勞工在職場上曾發生過勞死的案例，有的工廠是連續每天工作 16 小時，即使很累也不可以請假，今年我們就發現其中有一個工廠過勞死 2 人。至於其他的案例，包括加班沒有加班費、被性侵害，尤其從事家庭類工作的外籍勞工是最辛苦的，因為他們不受勞基法的保護，所以他們工作是沒有算鐘點的。他們工作一年拿的薪水都是用於還債，還完債就不要他工作，把他遣送走了。像這樣的問題怎麼反映呢？有時我們找縣政府陳情，縣政府常不予理會；我們找勞委會，勞委會又表示我們應透過某些程序執行云云。當這些外籍勞工實在沒有辦法的時候，就向我們 NGO 團體求助。在我們幫他們申訴的過程中，曾經有一次要到縣政府開會，可是縣政府不接待我們，最後沒有辦法只好帶著外籍勞工遊行，而且也不報備了，因為沒有用。5 個男性仲介竟然可以踩在外籍勞工身上強迫他簽字，強迫他同意如果發生職業災害不歸責於他們強行把他送回去，像這樣的案子太多了，而且都解決不了，外籍勞工的呼聲要從哪裡表達出來？

這次很樂見雷委員和賴委員提的提案刪除第十條，我對這條條文感受非常深，刪除這條條文就代表外籍勞工可以在台灣參與集會遊行，他們可以有場地來表達他們的心聲和意願。換句話說，如果刪除這一條，至少外籍勞工的呼聲會被台灣人民聽到、會被全世界聽到，這一群被忽略、被遺忘的人將可以得到少許的重視，有關這點，回去我會在開會時特別向我們的社工報告。

此外，我們很贊成採取自由報備的原則，如果沒有問題可以不報備。例如上次我們去抗議、去遊行也沒有出問題，當時我們請了很多媒體到場，也有很多 NGO 團體來聲援，這時局長就出來和我們溝通，自從有了這樣的溝通後，每兩個月他們會和我們開一次溝通會議，從此我們和當地行政官員在處理個案時，管道就暢通了。現在我們溝通、合作得很好，所以遊行不見得就會造成混亂。因為我們找不到管道，只好換成另一個方式讓社會注意及關注我們的問題，所以我們願意接受自由報備的方式。

其次，我認為警察的權力應該限制得越小越好，因為如果裁量權太大也太自由，就會發生很多問題，尤其是刑責，參與集會遊行居然會被移送法辦，承受刑法的處罰，這對一個民主國家而言，實在是太可笑了。

第三，我贊成取消刑責，集會遊行法可以有行政處罰，但不應有刑事處罰，因為刑責實在是太嚴厲，也太不公平了。

感謝大家能夠關注我們工作的對象、這一小群沒有投票權的人，這對外籍勞工實在是一件非常好的事，謝謝大家。

主席：現在請旁聽的社會人士發言。為先請台灣大學心理系黃教授發言。

黃教授光國：主席、各位委員。今天我不是以旁聽者的身分發言，而是以受害人身分發言，因為我帶來一張台北地方法院檢察署的傳票，上面寫著如無正當理由不到現場得命拘提，也就是說，準備要拘提我了。剛才方副分局長看到我，好像看到老朋友一樣，其實我們是老仇人。除了這張傳票之外，我也收到第一分局兩張通知書，通知我去做筆錄。

在表達我對整個集會法的意見時，首先要強調的是，我反對地方政府對集會遊行有太大的裁量權，我說的不是警察，而是地方政府，我先講我第一個到法院切身受害的經歷。

我們比紅衫軍更早在中正紀念堂辦民主夜市，活動剛開始時，中正第一分局馬上來告訴我們要去申請，可是申請程序非常麻煩，台灣的管理可以說到已經莫名奇妙的程度。第一要先向台北市政府申請路權，再向第一分局申請使用權。向台北市政府申請路權，還不是馬上核准，要 7 天以後才會准。我完全按照警察局的要求提出申請，可是從提出申請到核准這段期間，我如果馬上要辦演講，全部都算違規，警察就來了。中正一分局一位組長告訴我們，警方舉了次牌之後，現場民眾全部解散就不會有事了。我們完全按照他的指示去做，不過現場群眾不是叫他們走就會走的。現場原來是在演講狀態，解散時大家站起來，唱歌、繞一下，我們就叫大家回家，這也不行，警方認為這樣仍然陸續在遊行狀態。當時晚上 9 點，中正紀念堂黑漆漆的，除了我們這些人之外，一隻鬼都沒有，警方說我們在遊行狀態，還舉 3 次牌。其實我們完全按照指示，在警方還沒舉牌前，就已經解散，這樣也不行，所以我們被告發 3 次違規。方副分局長當時也在現場，可以證明我說的對不對。

我們被告 3 次違規，一次違規可處 2 年以下有期徒刑，如果 3 次違規都被判刑，就是 6 年，你們是不是覺得很莫名奇妙？我們完全按照警察指示提出申請，按照行政程序，在 6 天前提出申請，結果是我們可能被判刑 6 年，是不是莫名奇妙！地方政府的權力太大了！所以我很反對由地方政府管理，管理什麼東西？莫名其妙嘛！檢察官說依據集會遊行法第二十九條，我們三次違規有可能被判刑 6 年，最近我們收到通知書，本來以為又是一個違反集會遊行法的案件，昨天我打電話去中正一分局偵查組問張振華組長，他說我不只一個案子，而是有 3 個。我自己只記得中秋節那一次，還不知道有 3 次。張組長說一次是 9 月 22 日，一次是 10 月 10 日天下圍攻之後。我自己都不知道被起訴，變成被告。

我先講中秋節那天的情況，你們就可以知道有多莫名奇妙！中秋節那天民盟的活動沒有經過申請，因為當天場地已經被民進黨的一位市議員借走，但是他借走了卻不使用，他只申請路權，沒有使用權，我們也就不能申請。由於當天是中秋節，很多人會到中正紀念堂賞月，我們也去「賞月」總可以吧！當時民盟有二十幾位朋友在那裡，我告訴大家，警察就在旁邊虎視眈眈，今天不談政治，改談佛法，我對佛法的修養很好。這樣也不行，也被舉牌，所以我非常火大。警方蒐證錄音時應該知道，我沒有講一句跟政治有關的言論，都在講佛法。那麼多人也在中正紀念堂賞月，還有很多人用錄音機放音樂，為什麼不去取締他們，光取締我們？這不是有針對性嗎？非常奇怪。方副分局長當天也在現場，可以證明我講的是實話。我很生氣，質問警察在搞什麼！完全妨害老百姓的自由，幾個人聚在一起講佛法都不行，明明就是有針對性，看民主行動聯盟很不爽，要修理我們。

後來我們想到 3 個人才適用集會遊行法，我就和張亞中二個人準備走到官邸，這時卻有將近 200 名警察圍堵我們，又再舉牌，我們就和警方僵持。用 200 名警察圍堵我們二個人，這樣警力怎麼會夠？警察吃飽沒事幹，這樣自找麻煩，再多的警力也不夠。

我們原來在中正紀念堂講佛法，被舉牌警告，於是就散步到官邸附近，卻有警察一路圍堵。我們從 7 點多鐘待到 8 點 40 分左右，因為我要上電視，先行離開，只剩張亞中教授一個人散步總可以吧，也不行！還是 200 個警察堵他一個人。那天電視也播出畫面，大家看這種情況是不是莫名

奇妙！

張亞中教授是教政治學的，他跟警方說，如果今天他離開，明天回學校之後，會沒有辦法教學生什麼是政治學。憲法對老百姓的行動自由是怎麼規定的，為什麼他不能一個人站在這個地方，為什麼有 200 個警察圍堵他？他就是不走，結果雙方僵持到 1 點半。你們想想看當時的場景是不是莫名其妙，200 個警察對著一個教授，說他違反集會遊行法，前後總共舉牌 9 次。一個人可以算是集會遊行嗎？要用到 200 個警察對著一個教授嗎？張亞中教授那天手無寸鐵，什麼東西都沒拿，只有幾個包子。他在愛國西路、南海路交叉口，離官邸還遠得很，警察就是不讓他過去。各位看看，集會遊行法賦予警察多大的權力，警方卻不時抱怨警察執法困難，警力不夠。請問這樣的做法，警力怎麼會夠？自找麻煩嘛！

前兩天我收到通知書，要我去做筆錄。我不去做筆錄，而且希望他們趕快把案子送到地檢署，要拘提，就請他們來拘提，我準備被拘提，也讓媒體了解當天的情況。非常莫名奇妙！方副分局長當時也在現場執法，我就很不客氣地問他：我到底違什麼法？請告訴我。」

我認為這樣的集會遊行法根本就是惡法，完全在箝制人民自由。當天我走了之後，謝大寧教授問警方何必這樣對一個教授，動用那麼警力。有一位警察表示，這是國安層次的問題，不能讓他說走就走，可見警方受到上面太大壓力了。各位請注意，集遊法給警察的行政裁量權太大、太大了。我們不知道警察受到什麼壓力，也許方副分局長稍後可以說明一下。可是一個人在那裡，也叫集會遊行嗎？兩個教授一起走路也叫集會遊行嗎？被舉牌 9 次，因為違反集會遊行法，現在案子送到地檢署，準備要拘提我們，這什麼話！我告訴中正一分局偵查組，請你送，沒關係，我準備被地檢署拘提。現在有多少貪腐案，像 SOGO 案、台開案，檢察官辦得七零八落，上面要他怎麼辦，他就怎麼辦。剛才方副分局長看到我很眼熟，因為他們把我當成頭號敵人。

我認為集會遊行法要趕快修訂，剛才謝大寧教授也把民盟對於賴教授與雷教授的兩個版本作觀點的基本陳述。我覺得集會遊行法是非常標準的惡法，剛才丘教授講得非常好，跟共產黨沒什麼兩樣，搞不好比共產黨還糟糕。這樣的法在今年人權日之前，如果能夠廢除最好，不然我們準備讓張緒中先生被拘提。謝謝各位。

主席：請台灣人權促進會吳秘書長發言。

吳秘書長佳臻：主席、各位委員。台灣人權促進會同時也是集遊惡法修法聯盟秘書處，在此針對我們提出的版本作說明。

首先，集遊惡法修法聯盟認為現行的集遊法是惡法，我們的目標是要廢這部惡法、立新法，我希望大家在討論時應跳脫現行集遊法的概念。現行集遊法第一條規定：「為保障人民集會、遊行之自由，維持社會秩序，特制定本法。」所謂「維持社會秩序」，常常被用來解釋必須對集遊活動加以管制、管理或限制，集遊惡法修法聯盟卻不這麼認為。

其次，集會遊行的權利和自由本來就受到憲法的保障，集遊表現即是成熟民主制度的表現，如果當政者要限制集會遊行的活動，其實是太低估了人民的智慧、自制能力與創意，也是對民主很嚴重的反挫。

另外，現行集遊法還是延續威權統治精神，所以不論是警政署、基層警察單位或各縣市政府，

會視參與集會遊行活動或其參與者，尤其是一些社團組織，為毒蛇猛獸，必須加以管理。但是在集遊法修正時，要釐清警察的角色應是保障集會遊行的順利進行，保障人民的言論自由可以順利表達，而不是一開始就把集會遊行的參與者視為潛在的犯罪者。

為什麼警察會視集會遊行參與者為潛在犯罪者？因為常常在活動一開始，警察就進行蒐證、錄影，即使活動已經結束，只要人沒離開，就還在拍。再者，警察保護的往往不是參加集會遊行的人，而是被抗議或陳情的對象，所以很多衝突是與警方的衝突，而不是集會遊行的參與者自己打起來，或與政府官員打成一團，通常我們看到的都是與警方的對峙。這是一種很奇怪的狀況，我們去抗議或陳情的對象不是警察，但是最後與我們對峙的卻是警察。上次在地方法院外面，蔡建仁老師因為不滿意警方蒐證，又未表明身分，他去拍刑警的蒐證錄影帶。這個衝突其實是警方自找的，他們已經先把這些人當成犯罪嫌疑人，一直在蒐證錄影。剛才黃教授說警察一看到他或林柏儀，會覺得是熟面孔，因為大家常常出現在街頭，警方一看到這些熟面孔，就知道活動進行時要盯住哪一個。因此我們必須在新的集遊法或修正案中釐清警方的角色。

另外，集盟所提出來的版本，也就是目前由賴幸媛委員等提案版本。同時我們也很感激雷委員，因為她是委員中率先提出新版本的人，也把現行的許可制改掉，這是我們的共識，我們之間的差別在於雷委員的版本採取強制報備制，而我們主張的卻是自願報備制。我們認為，想要表達意見的團體或個人之所以會進行集會遊行，無非是希望他講的話可以順利被聽到，而非搗亂，當場也有可能和不同意見的人發生衝突，所以警察該做的工作就是把兩方人馬隔開，維持現場秩序，而不是動不動就要扣上維持社會秩序的大帽子，主要還是為了要保障及表達人民的言論自由，讓他們可以暢所欲言。

至於禁制區的部分，不論是雷委員或是我們的版本都已經把它拿掉了。方才某位先進提到關於外館、駐台辦事處的部分，我們認為，即使是駐台辦事處的外面，也不應該是禁制區，例如幾年前的反戰活動，大家到 AIT 前面去抗議，若當時把人群隔在幾十公尺外，就失去了抗議的意義，AIT 也完全感受不到抗議的壓力。

此外，之前幾次反戰活動，有許多在台灣的外籍人士，礙於現行法規規定不可以從事和簽證目的不符的活動，包括參與集會遊行，然而言論自由和集會遊行是基本人權，不應該因為身分或國籍受到限制，但在那次的反戰活動中，確實有幾名外籍人士被外事警察盯上，並口頭警告下次不准

其他像是限縮主管機關的裁量空間，其實我們平常在集會遊行的場合也經常聽到警察在吐苦水，他們也不願意每次都動員這麼多人，這也呼應前面幾位提到的看法，警力不足其實是一個藉口。集會遊行無罪，即使有人丟擲汽油彈或是打架滋事，都可以用現行犯的名義逮捕，不需要為了這個人就解散整個集會遊行活動。

最後回應一下高朗教授提到的登記制，也就是說劃定一個地區及時間，讓不同的團體表達訴求，但是我認為如此一來可能會比現行的許可制更嚴格，更箝制人民的言論自由。

主席：請性別人權協會王秘書長發言。

王秘書長蘋：主席、各位委員。本人代表性別人權協會，也是集遊惡法修法聯盟的成員。我們性別

人權協會代表的是比較弱勢性別族群，我們關心的像是男女同性戀、雙性戀、跨性別、愛滋感染者、性工作者等，我們也經常在街頭碰到這些基層警察，經常被舉牌，這些面孔相信大家都很熟識。

釋字第 445 號解釋認為，集會遊行的自由是實行民主政治最重要的基本人權。要我們所面對的這些社群上街頭並不容易，所以必須要教育他們，讓他們知道自己享有公民權，事實上，他們所受到的污名與歧視讓他們很想遠離社會，把自己藏起來，他們不太會出來說話，所以要透過公民教育，讓他們知道集會遊行是公民權的一部分。集會遊行可以讓他們站在一個公開場合，宣揚他們的理念，這就是教育的一部分，因此集會遊行當然是他的基本人權，實在沒什麼好限制的。

如果我們同意它是基本人權的話，讓我們回過頭來審視一些過去曾經發生過的事情。可能是前年或是去年，我們曾經去過現在的 228 和平紀念公園，以前是新公園，因為在 1990 年世界衛生組織終於把同性戀的病理化去除了，所以這是一個值得紀念的日子，全世界都有相關的紀念活動，於是我們也帶了一堆朋友去新公園紀念這個日子，可是當我們在宣揚這樣的理念時，竟然有警察朋友與我們「一起紀念」，他不是說我們可以繼續講話，或是我們在這裡實踐公民權很好，而是說我們沒有提出集會遊行的申請，要儘快解散，過沒多久就開始舉牌警告，這實在是一件很可笑的事情。在整個公民實踐基本人權的過程中，我們是受到阻止和打壓的，我們不但完全沒有影響交通、破壞治安，甚至還在自我訓練，這樣的例子真是不勝枚舉。

此外，在參與集會遊行法的修法過程中，廖元豪老師也曾經提出一個概念，我們昨天在和雷倩委員溝通的時候也有提到，集會遊行到底應不應該單獨立法規範？其實可能並不需要，大可以回歸一般法，比方在道路交通管理條例或道路管理的相關法規加以規範即可。既然集會遊行是基本人權，必須加以維護，最重要的是我們能否確保每位公民的言論自由，而非管他們講什麼或是為什麼舉辦。所以雖然對集會遊行可以加以規範，但並不需要立法管理，只要類似地方自治條例或是公園場地管理規則這樣的層次，便可以處理集會遊行所有的事件。把這樣的精神放在集會遊行法中，站在集盟的立場，它必須是保障言論自由的集會遊行保障法，並非是一個讓公權力能夠任意介入來管理人民行為的管理法，這應該是最基本的觀念，不知道我們這些弱勢的聲音能否被聽到？這是一個廣泛的議題，希望大家共同支持，謝謝。

主席：到目前為止，與會來賓總共有 12 位已經充分發言並做一總結。

請雷委員倩發言。

雷委員倩：主席、各位學者專家、各位同仁。首先非常感謝政府單位、學者以及人民團體代表一起參加集會遊行法的修法案。我們在開宗明義時就特別提到，希望能藉由今天的公聽會釐清幾個問題。首先是最根本的法理原則問題，各位來賓已經非常完整地陳述意見，我們也認為集會遊行是基本人權的保障，而且是憲法層次必須處理的問題，不過在法律保留的情況下，我們必須要用比較明確的法律規範，包括對現行集會遊行法的修訂，以落實人權及人民憲法權利的要求。

今天聆聽完各位的意見後，在由吳育昇委員主導推動的集遊法修法過程中，我們會儘量把各位所提出來的意見做完整及最大限度的保留。作為一個立法者，平常除了考慮人民的權利義務外，也必須考慮到每一次修法的周延程度，也就是說，如果我們修出來的法，最後在執行上可能窒礙

難行，或是當初考慮不夠周延的話，也許會把一個法越修越糟，這是立法者必須要深自惕勵的事，所以像這樣的公聽會對我們而言，實在深具價值。

相反地，立法者也必須要在限縮人民權利時，考量到適度行使公權力的必要，但是中間的灰色地帶就是需要靠大家共同來集思廣義，其中包括政府單位所提出的對案，以及各政黨的立法者，大家共同做非常完整的考量。對於弱勢及一般人民的保障上，在什麼情況下我們會授予公權力的行使？我們當然都贊成要限縮現行法中警察過大的裁量權，但在目前國家社會的現實狀況下，警察的裁量權到底要限縮到何種程度，確實需要我們大家一起來努力。

最後，張緒中先生提到，我們應該把 12 月 10 日當作是一個努力的目標，若今天算是起始日的話，那天確實是值得期待，希望大家可以共勉之，謝謝各位。

主席：在今天的公聽會中，大概可以得到下列幾點結論：第一、大家都支持取消許可制，贊成報備制，但到底要採取強制報備還是自願報備，中間還有考量的空間，未來可供立法院參考。

第二、關於集會遊行法完全除罪化或是除去刑事罰回歸行政罰，與會來賓有不同的意見，我們都充分聽到大家寶貴的意見。

第三、我們共同支持取消禁制區，但對外國使館部分，由於考量到國際形象，可能會有不同的思考空間，的確值得我們深思熟慮。

第四、我們同意集會遊行法應該是保障法而非管制法，方才魏千峰教授的意見是美國根本沒有集遊法，同樣可以推動集會遊行，但以我們國家目前現有的環境，能否馬上廢除？這對立法院而言，恐怕負擔過重，希望與會來賓能夠見諒，我們只能透過漸進式的修改逐步來做，或許某天真正完美的集會遊行是沒有單獨的法律規範，而是散見在其他法律中，這是我們大家共同追求的夢想。

第五、今天大家都同意應該限縮警察的裁量權，包括警察機關也認為自己背負了許多沈重的包袱，未來在立法修正時，針對裁量權的部分，如果把它轉換成警察的協調權，或是在不得已的情況下再賦予警察一定的空間，這些都需要大家集思廣義。

本席方才特別問了一下專門委員，在時間上是否來得及 12 月這個歷史的時刻點，我們會共同努力來完成相關的修法工作，非常感謝列席的政府官員及與會來賓。

黃教授光國：（在台下）法律名稱能否改為「集會遊行保障法」？

主席：好的，我們會把你的意見列入紀錄。

政治大學法律系廖教授元豪提出書面意見，列入紀錄、刊登公報。

廖教授元豪書面意見：

集會遊行應回歸道路與場地管理

「廢止集會遊行法」，其實不表示集會遊行就無法可管，只是認為要把它「一般化」，放在普通的「道路交通管理」或「場地管理」法規之中即可。

集會遊行需要受規範的唯一理由，是它可能佔用道路或其他場地：如果不妨礙他人用路或使用場地，根本沒有許可甚或報備的必要；如果會「阻街」或「佔用場地」，那就跟其他活動（如：婚喪喜慶、設攤等）受相同法規的規範即可，但應特別注意保障言論自由，不要管「目的」與「內容」。

許多人只片面看到說美國的集會遊行採取「許可制」，但卻沒有注意兩個重大脈絡不同：

一、美國的集會遊行規範，並不是特別放在一個集會遊行法中，而是置於交通與場地管理的規範來處理，（基本上是「地方自治條例」甚至「公園場地管理規則」層次的規定）所以，並未將集會遊行「妖魔化」；反而符合我說的「一般化」原則。

二、僅對於有妨礙交通秩序可能的集會或遊行（如：一定人數以上），予以管理。

附上一些資料謹供參考。

如：芝加哥公園管理處（Chicago park District）的管理規則第七章，規範公園的「使用」。對於公園內的集會遊行雖然要求申請許可，但僅限於「五十人以上」之集會遊行（Sec.C3 (a)）。換言之，若只有十個八個人聚會，那根本無須申請許可。而且，它不是特別管理集會遊行，而是管理「公園場地使用」！

另外，參加 City of Bloomington, Indiana 的相關規定。它基本上也是以「街道場地管理」為基礎，關於集會，它的規定是放在 Title 12 STREETS, SIDEWALKS AND STORM SEWERS 的部分 (http://bloomington.in.gov/code/DATA/TITLE12/Chapter_12_04_GENERAL_REGULATIONS/12_04_140_Street_assemblies.html)，內容是禁止任何阻礙人行道或交通的集會，至於遊行，則是規定於 Title 15 VEHICLES AND TRAFFIC 之中，要求遊行原則上必須申請許可 (http://www.bloomington.in.gov/code/DATA/TITLE15/Chapter_15_60_MISCELLANEOUS_TRAFFI/15_60_070_Permit_required.html)。

從這些規定可以看出「許可」或「報備」的文字遊戲未必是重點（德國的報備制，可是個非常嚴苛的報備制，未必比現狀更有利於社運團體！不要被名詞概念混淆了）；「回歸正常」，把集會遊行規範放在道路場地管理的規定，並且以「妨礙他人使用」作為規範目標，才是真正的重點。

集會遊行的解除管制－你可以再寬一點

版本差異

雷倩委員所提出的集遊法修正案（以下簡稱「電倩版」）較現行法進步之處為：

- 1.由「許可制」改為「報備制」。
- 2.廢止「禁制區」規定。

但與「廢除集遊惡法聯盟」所草擬的版本（以下簡稱「民間版」）相較，有以下重要差別：

雷 倩 版	民 間 版
強制報備制	自願報備制
仍有「警方解散」之規定	刪除「警方解散」之規定（由其他法律，如行政執行法、警察職權行使法處理之）
維持「不遵守解散命令」之刑罰與行政罰規定	刪除刑罰與其他罰則，回歸其他法律

基本精神的差異，在於「民間版」是以「集遊活動『正常化』」以及「保障集會遊行權利」為基礎，不認為集會遊行需要受到「額外管制」。對於集會遊行所可能造成的問題，認為以道路交通管理處罰條例、行政執行法等法律處理即可。集會遊行法如果要存在，其目的應該是提供「額外保障」（而非額外管制）。而「雷倩版」則是在現行法的理念與架構（集會遊行仍為道路使用之「例外」、「異常」情況）下，做了較為進步的修正。

建議：

一、全盤吸納民間版見解。

二、仍保留「強制報備」，但一

1.僅限於一定人數以上，極可能阻礙交通與場地正常活動的集會遊行。

2.有關集會遊行之（報備後之）禁止要件，必須更加明確。

三、刑罰規定必須取消。

理由：

一、集會遊行本來就可以運用「一般法律」予以規範。（見附件）所以特別制定「集會遊行法」唯一正當之目的，應是提供更多保障。

二、額外制定「集會遊行法」，其實已有敵視集會遊行（認定其屬「例外」、「異常」）的意味。同樣干擾交通秩序的婚喪喜慶與民俗活動無須受規範，為公共事務發聲卻要許可（或報備），本身就是內容歧視（content-discrimination）。

三、單純「不遵守解散命令」即構成刑責，似嫌太苛；且使下令解散之警察機關不負責任（若以罰鍰或其他行政罰為之，行政爭訟中的被告就是處分機關）。其他法規的各類罰則以足因應破壞秩序行為。

四、已有民進黨籍立委表示支持民間版，雷倩版原本的進步形象即將（可能）被接收。
主席：依照立法院職權行使法的規定，今天公聽會的內容會在 10 天內完成書面報告之後，分送給全體立法委員、與會來賓及政府官員作為立法參考，今天的公聽會就到此結束，散會。

散會（11 時 59 分）