

釋字第 445 號解釋部分不同意見書

陳計男大法官 提出

本號解釋認集會遊行法（下簡稱集遊法）第十一條規定，採用準則許可制與同法第二十九條採用刑事罰之規定並未違反憲法意旨，及同法第九條第一項但書對於偶發性集會、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，亟待檢討改進等部分，本席雖表贊同，但對於非本件聲請範圍之事項部分（即集遊法第十一條第一款至第五款與相關之同法第四條、第六條、第十條規定）遽予一併解釋，不無違背不告不理之審理原則，則難同意。爰敘述其理由如左：

- (一) 按司法院大法官固有解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。惟大法官對於解釋案件之審理，屬國家司法權行使之一種，仍須依聲請為之，應受不告不理原則之拘束。又解釋憲法之聲請，其聲請權人及其得為聲請解釋之範圍，應受一定之法律限制（至法律應如何規定係屬立法裁量問題），若非聲請權人或對非其得聲請解釋範圍內之事項為聲請時，即不應受理。此觀司法院大法官審理案件法（以下簡稱審理案件法）第五條、第七條之規定即明。
- (二) 人民之聲請解釋憲法，依審理案件法第五條第一項第二款規定，須「人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有抵觸憲法之疑義者」，始得為之。茲該所謂終局裁判所適用之法律或命令，解釋上雖不宜機械地侷限於裁判書上所明白引用之法律條文、命令規定；凡該法令之制定或其制定之原則有無抵觸憲法，或裁判因認定事實所涉及之法律條文、命令規定，縱未表明於裁判書內，但既與裁判之形成有關，自應在得以聲請解釋之列。逾此以外之事項，既未經訴訟並經終局裁判，依上開規定，人民即

不得聲請解釋，倘為聲請，亦應不予受理（參照審理案件法第五條第三項）。大法官審理人民聲請解釋憲法，當非漫無限制，仍應受上述範圍之拘束。亦即僅能就經訴訟之終局裁判中所適用法令及與此相關聯之法令制定或其制定原則之合憲性（例如某法律條文係採用某原則為規定，而聲請人所受不利益之裁判，其所引法條係依該原則而制定，若經解釋認該原則違憲，則其範圍自可及於依該原則而定之相關法條；如不認為違憲，既與該原則無關聯，自僅能就裁判所依據之法條規定而為解釋。又如法規命令之制定倘認違憲，則裁判所依之該法規命令，自可作為全部審查範圍，若其制定合憲，則僅得就涉及之部分為審查），與因認定事實中所涉及之法令有無違憲疑義為解釋。人民聲請解釋憲法之制度，除保障當事人之基本權利外，雖尚有闡明憲法真義，以維護憲法之目的，但不能因此即可置人民得聲請憲法解釋範圍之規定於不顧，徒以該不得聲請而聲請解釋之事項，蘊含憲法上之意義，有闡明憲法真義，以維護憲法之目的之價值為由，即選擇性地藉以併為解釋。否則審理案件法第五條第一項第二款所定聲請要件及同條第三項對於聲請人不合規定者應不受理之規定，即失其意義（至該規定是否妥適，則屬立法裁量之另一問題，亦非本件解釋範圍）；且與基於分權制衡原理而生之司法權行使被動性及不告不理之原則，亦難謂無違背。多數大法官意見謂：「解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容有無抵觸憲法情事而為審理」，但所謂「相關聯且必要之法條內容」其範圍如何？可否脫離聲請人所得為聲請之範圍，不能不令人無疑。大法官對於人民聲請解釋憲法事件，如將「確定終局裁判所適用之法令」，解釋為其範圍包括該訴訟事件裁判上（而非事件相關聯）所涉及該法令之相關聯部分，因其尚在訴訟事件範圍之內，本席固可贊同，此即本席認為「所謂終局裁判所適用之法律或命令，雖不宜機械

地侷限於裁判書所明白引用之法律條文、命令規定，凡該法令之制定或制定之原則有無牴觸憲法，及裁判因認定事實所涉及法律條文、命令規定，縱未表明於裁判書內，但既與裁判之形成有關，自應在得以聲請解釋之列」之緣由，惟若逾此範圍，則無異係對於人民不得聲請，如經聲請亦應不受理之事項，自行擴張而為受理解釋，此即本席對多數意見之見解所不敢苟同者。

- (三) 本件聲請人係因其於民國八十二年十月四日向台北市警察局申請於同月九日十時至十二時遊行，經該局以其未依規定於六日前向主管機關提出申請，依集遊法第九條、第十一條規定，核定「不准舉行」。聲請人未循法定程序申復，猶於同月九日遊行，經警告、制止處分、命令解散，仍未遵從，遂由警局移送檢察官偵查起訴，並經台灣高等法院依集遊法第二十九條、刑法第十一條前段、第二十八條、第四十一條、第七十四條第一款，罰金罰鍰提高標準條例第一條規定，各判處拘役三十日，如易科罰金均以三百元折算一日，張○修、陳○男均緩刑二年判決確定。聲請人以其憲法第十四條所保障之權利遭受侵害，認集遊法第十一條採用許可制而不採報備制為違憲，基於違反該條規定，所設之同法第二十五條、第二十九條規定，亦屬違憲等為由，而為本件之聲請。準此以觀，本件解釋所得審理之範圍，依聲請人在刑事訴訟事件之主張所涉及之事實、法令及確定判決所適用之法令與立法原則，當為集遊法第十一條所採許可制、同法第九條第一項前段規定須於遊行前六日前為聲請、同法第二十五條之警告、制止或命令解散之規定與同法第二十九條採用刑罰之規定是否違反憲法等項（至刑法及罰金罰鍰提高標準條例部分聲請人並未指摘聲請解釋）。關於集會遊行採用許可制是否違反憲法之疑義部分，各民主憲政國家所採制度不一，本號解釋認集遊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。其中有關時間、

地點及方式等未涉及集會、遊行目的或內容之事項，為維護憲法秩序及公共利益所必要，屬立法自由形成之範圍於表現自由之訴求不致有所侵害，與憲法保障集會自由之意旨無牴觸云云，固為本席所贊同，集遊法不採報備制而採準則許可制既認並不違憲為大法官一致之意見，雖其中就準則許可主義規定之內容，有宣示性之說明，但具體法律之各規定，其內容有否違反該宣示性之說明，則屬法律之各具體規定有否違憲問題，尚不涉及法律採用許可制原則之違憲問題。是本件就聲請人所涉訴訟事件中所得為違憲之審查者，依（二）之說明，應為本件聲請人所涉之集遊法第十一條所列第六款定為不應許可之事由，是否違憲而已（其他關於同法第九條、第二十五條、第二十九條部分，本席無不同意見，故不予論列）。至同條第一款至第五款所定不應許可之事由及與同條第一款相關之第四條、第六條、第十條之規定，無論其規定有無違憲，聲請人之聲請是否指摘及此，該五款事由及相關之同法第四條、第六條、第十條規定，既非聲請人聲請集會、遊行時，據為不准許之事由，聲請人憲法上所保障集會之自由，亦非因該規定而遭受侵害，並經訴訟終局判決，依前開說明，大法官自不得對之解釋。多數大法官意見，對此逐項予以解釋，顯未嚴守司法權行使之分際。至多數大法官意見雖謂本院歷來有諸多解釋，將解釋範圍擴及法令於該具體事件相關聯且必要之法條內容有無牴觸憲法情事而為審理，然審理案件法對於人民聲請解釋憲法既定有一定要件，不合要件者，應不受理之規定，不論多數大法官意見所引例示各解釋，有無逾此而予受理，要屬具體個案之受理解釋是否妥適問題，況其中尚有大法官之不同意見。本件解釋案，對於本院受理解釋所得審理範圍，聲請人與有關機關間既有爭執而於解釋理由，作成抽象原則之宣示，自宜就其所得解釋之範圍，為具體明確而合於解釋原理之說明。本件對此既無具體明

確而合於解釋原理之說明，復就本件解釋文及理由內容觀之，其所謂相關聯且必要之法條範圍已及於當事人所不得聲請之部分有如上述，實難以因有前引例示解釋案例，而得謂本件將解釋範圍擴及集遊法第十一條第一款至第五款及相關之同法第四條、第六條、第十條之規定部分，具有正當性。

基上說明，本號解釋部分有未嚴守解釋應就聲請之事項為解釋，對於人民不得聲請解釋之事項應不受理之原則之情形，為本席所難贊同，爰提出部分不同意見書如上。