

散步，也違法？淺論行政院 集遊法之修正版本

●林佳範／台灣人權促進會前會長、國立台灣師範大學公民教育與活動領導學系副教授

台獨聯盟副主席吳庭和先生，從五一九嗆馬行動前，就以散步的方式，每天穿著反馬T恤、頂著烈日繞行總統府，以對這個無能的政府表達無言的抗議。可是，卻被中正第一分局舉牌要求解散，甚而以違反集遊法被移送法辦，日前被傳喚到案說明。然而，一個人繞著總統府走，也算集會遊行嗎？舉牌如何要求一個人「解散」？除了衣服上的抗議標語外，沒有任何的發聲，有妨害到任何的公共利益嗎？台灣的民主，竟無法容忍如此和平的意見表達，只是因為他是繞著總統府，抗議的對象是馬總統嗎？如此的集遊法，顯然不是在保障聯合國《公民與政治權利國際公約》第21條、憲法第14條、或釋字第445條所確認和平集會遊行之權利。這部戒嚴遺緒的立法，在限制人民的集會遊行自由，一點都不意外，但最近行政院所提出的集遊法修正案，有轉變成「保障法」的精神了嗎？

現行的集遊法是因為解除戒嚴，而為延續對於人民公民自由之控制，在當年係所謂「國安三法」之一。在我們迎接解嚴二十五週年之際，特別是我國已將聯合國《公民與政治權利國際公約》國內法化，因此對於人民之集會遊行之自由，自不應再像過去那樣視其為毒蛇猛獸，相反地，為台灣民主化更進一步地深化，自應履行大法官在釋字第445號中所揭示：「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。」其實，很諷刺地就在現行的法令下，6月初一位檢察官在最高法院門前（亦屬集遊法之「禁制區」）靜坐抗議，許多檢察官甚至到場獻花致意，我們沒看到警察舉牌制止，而是在場維護其意見表達之自由。然而，同樣的和平意見表達，吳庭和先生顯然沒有得到警察同等的對待。這樣的對比，除凸顯出警察的執法不公外；更顯示警察是可以用「保障」的態度，而非「限制」的態度，來看待人民的集會遊行；且所謂「禁制區」的規定，更是不當地在限制人民的集會遊行自由。

這部集遊惡法，在2008年11月陳雲林來台時，為維護其安全，更凸顯其如何可能地被警察不當地濫用，只見舉中華民國國旗者被警察限制，而舉五星旗者卻被保護。甚者，學者、學生、社會運動者，在行政院與立法院前抗議要求修改集遊法，反而以違反



集遊法，被移送法辦。後來導致所謂的「野草莓」運動，要求修改集遊法，即其主要訴求之一。在當時修改集遊法，已逐漸為朝野所共識，且在後來根據所謂「兩公約施行法」，亦將集遊法列管為違反兩公約，應儘速在兩年期限，即2011年12月25日前修改之法律，但時至今日，這部集遊惡法仍在。在2012年初的總統大選前，不分黨派的候選人，皆同意要修改集遊法。馬總統更是在2008年當選總統之前，即曾誓言要把「街頭還給人民」，惟卻未曾真正地積極推動集遊法之修改。在上屆的立委會期中，曾因應野草莓運動而進行立法院的協商，可是最後卻不了了之。就在今年5月初，新選出的民進黨立委鄭麗君，在會期中重新提出集遊法之修正案，惟後來5月中在內政委員會國民黨委員卻推翻前次初審通過之決議，讓好不容易啟動的集遊法修正，又回到原點。後來行政院終於通過其版本，送到立法院。可是，這個版本已是所謂「保障法」嗎？或仍是「限制法」？

行政院版廢除刑罰之制裁，且改採報備制，初步看起來似乎較現行法有所改進，惟許多方面仍不脫「管制法」之色彩。檢討如下：

- 第一、雖採報備制，但仍有強制處罰且最遲需於二十四小時前提出。可是很多的抗議，有其偶發與緊急性，如大法官在釋字第445號中即指出：「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旨旨有違」，若不及二十四小時前提出報備，即被視為違法而會被科以罰鍰，如此亦與保障法之精神有違。
- 第二、不分集會遊行規模之大小，一律需強制報備。大甲媽祖之繞境，經過四縣市，八天七夜的行程，數十萬人的參與，自然需要警察的協助維持秩序，或事前的規劃與協調，就算沒有強制，其自會主動報備。可是不到二十人的社運團體，在立法院的門前人行道上請願，管區警察在聞訊後，前往維護秩序，保障其意見表達之自由，就如同前揭檢察官到最高法院前抗議，對警察而言並非不能，而不為也。其實可以不必有強制報備，若需要亦應設門檻之規定，否則仍不脫管制之心態。
- 第三、雖然已不用「禁制區」之名稱，但仍然對於抗議之距離設限，即仍設所謂「安全距離」，且不得逾五十公尺至三百公尺不等，如此的設限與禁制區無異，人民仍無法達到對特定機關的抗議表達。照此版本之規定，則連現在最平常在立法院前的人行道上抗議，都違反五十公尺的限制，比現行的規定更嚴更廣泛；前揭檢察官在最高法院前的靜坐抗議，亦被視為違法。
- 第四、集會遊行報備在後者，會被強制更改路線與場地等。如此的規定，不符法律平等保障之精神；僅因為其提早去報備，即被優先保障，而忽視他人同等的意見表達之權利。大法官在釋字第364號即已強調意見表達媒介之平等保障精神，其指出：「以廣播及電視方式表達意見，屬於憲法第11條所保障言論

自由之範圍。為保障此項自由，國家應對電波頻率之使用為公平合理之分配。」以國外常見對中國領導人之抗議為例，警察不會偏袒任何一方，而是將意見表達者分別隔離在道路之兩旁，警察隔在兩敵對陣營之中間，以維護秩序與安全，和雙方的表現自由。

第五、規範負責人應宣布集會遊行之中止或結束及負疏導勸離之責。負責人不宣布集會遊行之中止、結束、或勸離，就如同其表達開始集會遊行，本即屬其表意與不表意之自由，大法官在釋字第577號即肯認：「憲法第11條保障人民有積極表意之自由，及消極不表意之自由」。再者，若有人干擾他人和平的集會遊行，根據社會秩序維護法與刑法，警方本即有義務維持秩序與保障他人的權利，無需於集遊法中規範。

第六、強制解散與秩序、安寧、整潔等維持之規定，根據刑法、社會秩序維護法、噪音防制法、廢棄物清理法等，都已有規範，不管是集會遊行者或他人，若違反者，警察或權責機關，本即可依其職責來執行公權力，不管集遊法中有無規定。在集遊法中規定，僅凸顯其仍不脫「管制法」之本質，而非真正的「保障法」。

解嚴即將邁入第二十五週年，但從前揭吳庭和案之警察執法心態與行政院的集遊法修正版本，戒嚴的管制心態，顯然仍深植於台灣執政者的心中，視上街頭為毒蛇猛獸，而對民主仍然缺乏信心；這更可解釋，為何不管那個政黨來執政，都不曾積極與主動地來修改集遊法，此亦顯示台灣的民主化仍有長路要走。其實，集會遊行乃弱勢者發聲之最後管道；有權有勢者，擁有充足的資源在體制內發揮其影響力；唯有弱勢者，就算用盡體制內之管道，其訴求或聲音往往仍得不到任何的回應，才需頂著烈日或風雨走上街頭。其實，我們並不缺維護社會秩序與安寧的法律，若真要訂定集會遊行法，若不是從保障集會遊行之自由出發，那還不如不要訂定，將集遊法廢除即可。乾脆就丟掉這戒嚴的奶嘴，真正地轉大人，才是台灣民主的成熟時。◆