

集會遊行許可通知與限制事項之探討

陳正根^{*}

【目次】

- 壹、前言
- 貳、申請准駁之通知
 - 一、概說
 - 二、許可處分
 - 三、期限內之許可
 - 四、不作為視同許可
 - 五、問題探討---小結
- 參、許可通知書應記載事項
 - 一、概說
 - 二、書面行政處分
 - 三、通知書載明事項之探討
 - 四、教示規定
 - 五、問題探討---小結
- 肆、許可限制事項
 - 一、概說
 - 二、行政處分之附款
 - 三、許可限制事項之內容分析
 - 四、問題探討---小結
- 伍、結語

^{*} 國立高雄大學法律系專任教授，德國杜賓根大學法學博士。

摘 要

現行室外集會遊行採行許可制，未來雖要改為報備制，但相關法理與問題討論，有其適用性與普遍性，故有關許可通知與限制事項等，仍有探究之必要。本文首先針對在許可制中，申請室外集會遊行後，論述申請准駁之通知，其中包括探討許可處分之法理、期限內之許可與不作為等，另針對許可通知書應記載事項與許可限制予以詳細論述，尤其特別探究書面行政處分、教示規定、行政處分之附款與內容分析。有關集會遊行之行政救濟，若能提起確認訴訟，可以確認主管機關之處分係違法，在此即有確認訴訟之利益，包括回復名譽或預防下一次之違法行為，並可作為提出損害賠償之法律基礎。針對許可限制事項，係主管機關針對即將舉行之室外集會遊行，其所特別重視相關地區、機關等安全與秩序之事前預防宣達、維持機關學校等公共場所秩序安寧等。另在德國各邦集會遊行法之相關規定，有直接規定敘明，不得蒙面方式與穿著制服進行室外集會遊行，在此值得我國未來修法參考。

關鍵詞：集會遊行、許可處分、許可通知、許可限制、教示規定、處分附款、負擔、條件、書面處分、比例原則。

壹、前言

現行室外集會遊行仍採行許可制，雖然修法改為報備制之呼聲很高，但距離完成立法時程仍有一段時日，故針對許可制所面臨相關理論與問題，仍須深入探討，況且即使未來改為報備制，許可制所適用與面臨的相關理論，有時仍然同時存在且在警察法上仍被視為重要法理，在此需要繼續探究。故本文首先針對在許可制中，申請室外集會遊行後，論述申請准駁之通知，其中包括探討許可處分之法理、期限內之許可與不作為等，另針對許可通知書應記載事項予以詳細論述，尤其特別探究書面行政處分與教示規定。又在許可通知書中可記載限制事項，此性質為行政處分之附款，在此針對附款理論與限制事項內容予以討論分析。由此，經由各項要點與問題之討論與分析，提供實務與理論作為參考，亦可為未來修法之建議與方向。

貳、申請准駁之通知

一、概說

依據集會遊行法第 12 條之規定，有關申請准駁之通知，係相對應於第九條第一項規定，室外集會遊行應於六日前向主管機關申請許可，另但書規定，因不可預見之重大緊急事故，且非即刻舉行，無法達成目的者，不受六日前申請之限制。故針對負責人依據集遊法第 9 條之申請予以規定主管機關應於收受申請日起三日內以書面通知負責人，而針對前述但書之規定提出申請者，應於二十四小時內，以書面通知負責人。而主管機關未在前二項規定限期內通知負責人者，視為許可。

針對負責人之申請，故關係主管機關對於申請案件之准駁，在行政法理論上，係為一種許可處分，在此首先論述許可處分概念，尤其針對在行政程序法上所規定相關行政處分概念，並針對其性質以及與特

許之區分等予以深入論述。另其關係著在期限內作成之許可處分，針對在行政程序法等規定上，即行政機關對於人民依法規之申請均有處理期間等規定，在此做相關深入論述。又關係者不作為即視為許可處分，在此以擬制行政處分之概念予以深入論述。另因司法院大法官釋字 718 號，認為有關緊急性及偶發性集會、遊行之申請與准駁通知等規定，均為違憲而失效，故針對實務上如何因應處理，在此亦深入探討。

二、許可處分

在此係關係著集會遊行法第 9 條，於集會遊行提出申請後，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。所謂申請，係指人民依法請求行政機關為特定行政行為之公法上意思表示。人民提出申請，係因其依法對行政機關享有公法上請求權，得請求行政機關為特定行政行為，乃透過申請，為一種公法上意思表示，行使其權利。因此，申請與陳情、訴願、請願等之概念有所不同。由於申請係公法上意思表示，故除法規有特別規定外，應類推適用民法上意思表示有關規定。申請人所主張的權利，可能是實體法上權利，亦可能是程序法上權利。又原則上是為自己利益而申請，但法規有特別規定者，得為他人利益或公益而申請。所申請之內容，可能是授益性行政行為，但亦可能是使第三人負擔之行政行為¹。依據行政程序法規定，行政機關對人民作成單方具有法效果之行政行為，係為行政處分。然而有一種型態，即為人民必需主動申請，要求行政機關有所作為，而行政機關針對人民所為否准，亦為行政處分，在此學理上可稱許可處分與拒絕處分。在行政程序法上，申請之意義在於因申請而開始行政程序，並因而確定程序標的。在行政實體法上，有效且合法之申請係作成「須經申請之行政處分」之必要實質要件。此外，依法規規定內容，申請亦可能表示同意行政機關做某種行為或締結某種契約。申請程序，包括行政機關須經申請始得作成行政

¹ 林錫堯（2006），《行政法要義》，頁 231-233，元照出版公司，3 版。

行為及行政機關得依職權或依申請作成行政行為兩種情形。此兩種情形，均以人民有申請權為前提，如人民無申請權，則已純屬職權程序之範圍，不論是由行政機關依職權裁量或依法規有義務開始行政程序，人民之申請，只是一種動因，而非權利之行使。又前述行政機關得依職權或申請開始行政程序之情形，如人民未申請或撤回申請，仍得依職權開始或進行政程序，此亦屬職權程序。

在行政處分之形成處分中，許可處分係行政機關將法令明定暫時禁止（*vorläufiges Verbot*）之事項於個案中予以解除（*aufheben*），屬具有行政預行控制（*präventive Kontrolle*）目的之預防性行政處分，就事務關聯性上亦稱為事前同意。與行政許可行為類似或相近者，例如例外准許（*Ausnahmebewilligung, Dispens*）、特許（*Verleihung*）、報備（*Anmeldung*）等行為²。而在現行制度下之特許，大部分，係基於社會之需要，對自由權、財產權予以高度的行政規制形態，或係將憲法上之生存權予以制度的具體化之行政措施，並非賦予無中生有之權利，因而所謂企業特許，乃指在基於保護人民而嚴格限制營業自由，致引發保障特定的營業獨占權之法制下，所為之設權處分。換言之，仍然承認「特許」與「許可」之區別，端視依據法令所作成的行政處分之法律效果，對人民權利義務影響之程度而定，倘若行政處分之法律效果，僅係回復人民之憲法上自由權，則屬「許可」，反之，若其法律效果，依據現行法令判斷，已達設定權利，應予保障之程度，則屬「特許」³。由以上行政法理論，檢視本條（第十二條）主管機關所為之處分，係關係憲法保障集會遊行之自由權，故本條之准許，以「書面通知」係為許可，並非特許。

² 李震山（2018），《行政法導論》，頁 330-332，三民書局，修訂 11 版。在此更細部之分類是在行政法個別領域專精化，例如：警察職權行使法第二條將警察處分類型化成許多典型措施，包括查證身分、鑑識身分、蒐集資料、通知、管束、驅離、直接強制、物之扣留、保管、變賣、拍賣、銷毀、使用、處置、限制使用、進入住宅、建築物、公共場所、公眾得出入場所或其他必要之公權力之具體措施。就諸多分類中，有關行政處分有無附款設定，可分為無附款與有附款處分。

³ 林錫堯，同前註 1，頁 233-235。

三、期限內之許可

依據集會遊行法第 12 條第 1 項規定，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，在此關係著人民向行政主管機關申請案件，行政主管機關應於何期限內作出准否決定。一般而言，依據行政程序法第 51 條規定：「行政機關對人民申請之處理期間。行政機關對於人民依法規之申請，除法規另有規定外，應按各事項類別，訂定處理期間公告之。未依前項規定訂定處理期間者，其處理期間為二個月。行政機關未能於前 2 項所定期間內處理終結者，得於原處理期間之限度內延長之，但以一次為限。前項情形，應於原處理期間屆滿前，將延長之事由通知申請人。行政機關因天災或其他不可歸責之事由，致事務之處理遭受阻礙時，於該項事由終止前，停止處理期間之進行。」

行政機關對於人民依法規之申請均有處理期間。經分析，處理期間可分為三種：(一)法規特別規定處理期間(二)行政機關於法規未特別規定時，應按各事項類別，自行訂定處理期間並公告之(三)如無前述(一)(二)之處理期間者，其處理期間為二個月。行政機關對於人民依法規之申請，應於上述處理期間內處理終結，否則得於原處理期間之限度內延長一次，但應於原處理期間屆滿前，將延長之事由通知申請人。至於處理期間之計算，應以行政機關收受申請人有效之申請為前提，依行政程序法第 48 條規定計算。但如因天災或其他不可歸責行政機關之事由，至事務之處理遭受阻礙時，於該項事由終止前，停止處理期間之進行，亦即此種事由發生至終止之期間，不計算在處理期間之內，以求公平合理⁴。

集會遊行法第 12 條第一項規定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，係依據前述行政程序法第 51 條第 1 項規定：「行政機關對於人民依法規之申請，除法規另有規定外，應按各事項類別，

⁴ 林錫堯，同前註 1，頁 534-536。

訂定處理期間公告之。」在此集會遊行法，即針對集會遊行申請案件，訂定必須於三日內准否，並通知負責人。而另一種情形，針對緊急性與偶發性集會之申請，則必須於 24 小時內准否。在此依據司法院大法官釋字第 718 號⁵，已有不同詮釋，相關適用情形亦有所改變，將於本條實務問題討論。

在此規定，集會遊行經審查，其許可或不許可，以書面通知負責人，在此並未規定如何通知，故此項通知應與送達規定連結一起，在集會遊行法並無規定送達，故應適用行政程序法，其相關規定即為第 100 條有關行政處分之通知，其規定：「書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人；書面以外之行政處分，應以其他適當方法通知或使其知悉。」⁶從行政法理而言，若無特別規定，如何通知，則應適用送達之規定，在此亦須觀察整體概念，通知與送達乃為一體之概念，因讓申請當事人知悉結果，必須主動通知當事人，而集會遊行之申請乃為文書要式之行為，故理應有送達之行為。針對此，本條（第 12 條）第 1 項，雖僅

⁵ 參閱司法院大法官釋字 718 號，解釋要旨：為保障集會遊行之自由，國家應在法律規定與制度設計上使參與集會、遊行者在毫無恐懼的情況下行使集會自由。主管機關就集會、遊行利用公共場所或路面之時間、地點與進行方式為妥善之規劃，並就執法相關人力物力妥為配置，以協助集會、遊行得順利舉行，並使社會秩序受到影響降到最低程度。在此範圍內，立法者有形成自由，得採行事前許可或報備程序，使主管機關能取得執法必要資訊，並妥為因應。此所以集會遊行法第八條第一項規定，室外之集會、遊行，原則上應向主管機關申請許可，為本院釋字第四四五號解釋所肯認。惟就事起倉卒非即刻舉行無法達到目的之緊急性集會、遊行，實難期待俟取得許可後舉行；另就群眾因特殊原因未經召集自發聚集，事實上無所謂發起人或負責人之偶發性集會、遊行，自無法事先申請許可或報備。為維持社會秩序之目的，立法機關並非不能視事件性質，以法律明確規範緊急性及偶發性集會、遊行，改採許可制以外相同能達成目的之其他侵害較小手段，故集會遊行法第八條第一項未排除緊急性及偶發性集會、遊行部分；同法第九條第一項但書與第十二條第二項關於緊急性集會、遊行之申請許可規定，已屬對人民集會自由之不必要限制，與憲法第二十三條規定之比例原則有所抵觸，不符憲法第十四條保障集會自由之意旨，均應自中華民國一〇四年一月一日起失其效力。就此而言，本院釋字第四四五號解釋應予補充。聲請人等併聲請就集會遊行法相關規定部分，與本院釋字第三七一號、第五七二號、第五九〇號解釋意旨或司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定不符，應不受理，併此指明。

⁶ 蔡茂寅（2013），《行政程序法實用》，頁 101-103，新學林出版公司。

規定以書面通知負責人，並無送達規定，故應適用行政程序法有關送達的規定。主要依據行政程序法第 68 條規定：「送達由行政機關自行或交由郵政機關送達。行政機關之文書依法規以電報交換、電傳文件、傳真或其他電子文件行之者，視為自行送達。由郵政機關送達者，以一般郵遞方式為之。但文書內容對人民權利義務有重大影響者，應為掛號。文書由行政機關自行送達者，以承辦人員或辦理送達事務人員為送達人；其交郵政機關送達者，以郵務人員為送達人。前項郵政機關之送達準用依民事訴訟法施行法第 3 條訂定之郵政機關送達訴訟文書實施辦法。」而其他送達之情形，如寄存送達、公示送達與不能送達等等不同情況，仍得適用行政程序法有關送達之各條各項規定。

四、不作為視同許可

依據集會遊行法第 12 條第 3 項規定：「主管機關未在前二項規定期限內通知負責人者，視為許可。」針對此項規定，即為若主管機關對於集會遊行之申請有所不作為，則被視為許可，申請人可依法集會遊行。若從行政法法理而言，此項規定，形成所謂擬制許可處分，然而在行政法上，仍為一種特殊形態。在學理上，有所謂擬制行政處分，有稱「消極行政處分」或「準行政處分」。此係指訴願法第 2 條第 1 項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。」之規定。行政機關並無任何作為，卻仍可「擬制」為行政處分，係因行政機關基於人民之付託，有應作為之義務存在，即行政機關已無「決定裁量」之餘地。此之「依法」，係指依具有保護規範性質之法規而言，若所之依法僅屬賦予行政機關之法規，即無消極行政處分存在之餘地⁷。

在此本條所謂擬制許可處分，依行政法理，同樣屬於行政機關針對申請案件，在一定期間無所作為，而被視為已有行政處分之存在，故稱

⁷ 李惠宗（2010），《行政法要義》，頁 318-320，元照出版公司，5 版。

為擬制。然而，擬制許可處分可視為擬制行政處分之一類，其最大區別，在法理上，很明顯的是，擬制許可處分係一種權利允許之擬制行政處分，而依訴願法所稱擬制行政處分，則被視為未經許可之擬制行政處分，依此當事人針對此行政處分，可提起訴願，而擬制許可處分，既已自動形成權利允許之法律效果，就無訴願之要件，當然沒有訴願之權利與問題。

審視本條第三項之擬制許可集會遊行之處分，在法理上，係為擬制行政處分概念之特別型態，通常擬制行政處分之內涵，應視為不許可或拒絕之行政處分，故申請人據以提出行政救濟，然而本條之特別型態擬制處分，針對集會遊行而言，有關依據第 9 條各項所提出申請，究其本質，係為實踐憲法集會遊行之基本權，考量集會遊行本係憲法保障之基本權，本法基於國家安全與社會治安，採行預防許可之方式，然並不能無故限制集會遊行之基本權⁸。基此，人民提出集會遊行之申請，若無前述國家安全與社會治安之重大理由，自不能任意否准，故進一步言，倘若對於申請集會遊行之主管審查機關若不作為，依本條第三項之特別規定，不同於前述一般擬制行政處分之內涵，而視同為擬制許可申請之處分，如此以彰顯憲法保障集會遊行之基本權。

五、問題探討---代小結

司法院大法官釋字 718 號，有關緊急性及偶發性集會、遊行之問題，認為：「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，已屬對人民集會自由之不必要限制，與憲法第 23 條規定之比例原則有所抵觸，不符憲法第 14 條保障集會自由之意旨，均應自中華民國一〇四年一月一日起失其效力。」故在實務上，依據第九條第一項但書規定，即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，而提出申請者，相對於第 12 條第 2 項，主管機關應於二十四小時內否准等規定，均已失效。而目前依據前述司法院大法官釋字 718

⁸ Vgl. Würtenberger/Heckmann/Riggert, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 5. Auflage, 2002, Rn. 278 ff.

號解釋之意旨，所修正之集會遊行法仍並未完成，故在此修法期間仍屬過渡時期⁹。針對行政院版草案，因採行報備制，並無申請以及申請准駁之通知等規定，均已刪除。主要因現行第 9 條有關申請，即改為報備制之規定，故新法草案，就無須有現行第 12 條有關申請准駁之通知規定。

然而在此修法過渡時期，雖然本條第 2 項已經失效，針對緊急性與偶發性集會已經沒有申請之情形，故亦無准駁之通知。而現行本條之實施，仍就針對一般室外集會規範，依據本條第一項規定，針對申請案，主管機關應於三日內以書面通知負責人。目前在實務上，從現行法規規定觀察，似乎並無問題，因排除偶發性與緊急性室外集會，集會負責人仍應依照第九條第一項規定申請，而主管機關亦應依第 12 條第 1 項規定通知負責人，若未通知則適用第 12 條第 3 項規定，視同申請許可。不過，在此其關鍵問題，在於如何判斷偶發性與緊急性集會，係由人民自行判斷或者主管機關或執法機關，在現行實務上並無法規可遵循¹⁰。而目前修法期間，觀察行政院版本草案第四條第一項第四款規定：「所稱偶發性集會、遊行，指因特殊原因未經召集而自發聚集，且事實上無發起人或負責人集會、遊行。」，在此雖可資參考，惟群眾集會型態相當繁多，未來仍有賴司法審查之判決資料或法理，才能明確判斷。

故准駁之通知涉及行政判斷，在此觀察司法審查與集會遊行，從整

⁹ 陳正根（2018），警察與秩序法研究(三)，頁 191-193，五南出版公司。依據釋字第 718 號李震山大法官部分不同意見書，本號解釋只針對緊急性及偶發性集會遊行排除許可制，其他一般集會遊行則認同現行制度，並以釋字第 445 號為基礎，以集會遊行法第 8 條第 1 項規定，室外之集會、遊行，原則上應向主管機關申請許可。一般集會遊行在實務上已趨報備制，是否就認定目前集會遊行法之許可制已受認同，有稱為現行許可制度屬於「準則主義之許可制」，然而「準則主義」的概念與用語，並不會影響「許可制」事前抑制的「本質」，也不會因集遊法第 11 條中出現「應予許可」一詞，即推斷集遊法所採者形同報備制。「準則許可」，只是為賦予執法機關更寬廣的裁量空間鋪路，從而隱藏恣意的危機，就如同披著羊皮的狼，總有露出猙獰臉孔的時候，只是時機問題。即當集會遊行之內容、目的、訴求嚴重挑戰當政者意識形態或政治利益的「紅線」時，平時備而不用的許可制，一夕間成為可以揮舞的大刀。維持集會自由的制度，搖身一變成為箝制集會自由的制度，隱藏著「制度性」的危機，成為孕育「人治」的沃壤，是為法治主義所不許，違憲審查者似乎對此共同生活經驗毫無警覺

¹⁰ Vgl. Schenke, Wolf-Rüdiger, Polizei-und Ordnungsrecht, 8. Auflage, 2013, S. 66 ff.

體違法性判斷而言，依法理亦有所謂超法規事由之阻卻違法，人民之集會遊行，法院亦可依據抵抗權或市民不服從之法理，判決撤銷原處分或免除被告之責任，而形成阻卻違法之狀態情況。而在重要不確定法律概念之探究下，今日所理解之公共秩序概念則為「包括所有不成文之個人公共行為規範，依通常道德、社會之觀念，遵守該規範是國民共同生活不可或缺之要件。」由於公共秩序之定義範圍過廣，疑義滋生，公共秩序有關之危害防止是否列入警察任務仍有爭議，其概念的確定，有賴法官審判時，以其見解加以闡明。

參、許可通知書應記載事項

一、概說

許可通知書為一書面行政處分，但並非需要特定方式，僅需適用行政程序法第 96 條，在此探討其概念，尤其依據行政程序法相關規定深入探究。

依據集會遊行法第 13 條第 1 項規定通知書應載明事項，除了應可依據行政程序法第 96 條各款規定外，相對上，本條第一項各款係針對室外集會申請通知書所為特別事項，且各款記載亦因應針對申請書之各款而配合規定，在此針對內容詳述探討。另依據本條第 2 項規定：「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。」此針對不服室外集會遊行之不予許可通知書而言，綜合觀察，乃是一個行政處分，必須適用行政程序法之規定，應載明救濟方法程序等，在此深入探討此項教示規定，並針對實務問題一併探討研究。

二、書面行政處分

針對集會遊行之申請，主管機關以書面通知許可，乃運用書面通知書，此種通知行為係為書面行政處分。此種以通知書通知許可之行為，有別於實務上經常發生於行政機關之通知，其是否為行政處分引起爭

議。其判別之標準在於，該通知本身是否屬事件過程之陳述，可有可無，若無亦不發生任何任何法律效果。若通知內容僅陳述前已發生法律效果之事務，並無行政處分¹¹。此種通知係為觀念行為，觀念行為又稱為準法律行為，係指由行政機關就具體事實所作認知表示（*Wiessenerklärung*），有別於意思表示（*Willenerklärung*），此種以精神作用為構成要素而不發生具體的法律效果的行為約有：一、僅係單純事實敘述或理由，並無對人民之請求有所准駁，例如函知聲請輔導就業之處理情形，對查詢事項提出諮詢意見等。二、行政機關常將「正與各有關單位研議中，希靜候處理」等之回覆，認定為觀念通知，固非無理，但甚易與「怠於作為」或「拒絕行為」等發生規制效果之行為產生混淆。因為行政處分不以積極作為為限，消極不作為亦包含在內，是否構成後者之要件，仍須個別認定之。至於主管機關就人民檢舉之答覆行為，是否屬於行政處分，亦需就個案審酌其規制效果¹²。

行政處分因其意思表示之表達方式不同，可分為「要式處分」與「非要式處分」。依據行政程序法第 95 條第 1 項規定：「行政處分除法規另有要式之規定者外，得以書面、言詞或其他方式為之。」故行政處分以「非要式處分」為原則，即原則上得以書面、言詞或其他方式為之。但法規另有要式規定者，即為「要式處分」。在此涉及到行政處分之法律效果是否發生的問題，針對要式行政處分，非具法定之方式，則屬無效之行政處分，例如以專利權之發給係屬要式行政處分，在發給專利證書前，尚不發生專利權之效力¹³。至於非要式行政處分，則不發生效力問題，只是應以特定方式證明，而未具備該方式者，該行政處分並非無效，而係違法而得撤銷¹⁴。

¹¹ 李惠宗，同前註 7，頁 319-322。

¹² 李震山，同前註 2，頁 322-324。

¹³ 參閱行政程序法第 111 條第 2 款規定。

¹⁴ 李惠宗，同前註 7，頁 321。行政處分以書面作為原則，例外始為口頭或其他方式，但書面並非此之所謂要式，必須法規規定以特定格式為處分行為者，始足相當。例如授予學位應以學位證書之方式為之，又如自耕能力證明書依內政部發布之「自耕能力

經由上述理論之探討，針對集會遊行之許可處分，乃為書面行政處分，但並非需要特定方式，僅需適用行政程序法第 96 條，針對書面行政處分之應記載事項之規定為：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：一、處分相對人之姓名、出生年月日、性別、身分證統一號碼、住居所或其他足資辨別之特徵；如係法人或其他設有管理人或代表人之團體，其名稱、事務所或營業所，及管理人或代表人之姓名、出生年月日、性別、身分證統一號碼、住居所。二、主旨、事實、理由及其法令依據。三、有附款者，附款之內容。四、處分機關及其首長署名、蓋章，該機關有代理人或受任人者，須同時於其下簽名。但以自動機器作成之大量行政處分，得不經署名，以蓋章為之。五、發文字號及年、月、日。六、表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。前項規定於依前條第二項作成之書面，準用之。」在此，本條有關室外集會遊行許可通知書應記載事項係為特別規定，當然應以本條適用為優先，至於其他有必要記載事項即可由前述行政程序法第 96 條補充之。例如本條（第 13 條）僅規定許可通知書應記載事項，並未規定不予許可通知書，而不予許可記載事項，顯然應與許可有所不同，在此故應適用行政程序法規定，較為妥適。

三、通知書載明事項之探討

本條第一項規定通知書應載明事項，除了應可依據前述行政程序法第 96 條各款規定外，相對上，本條第一項各款係針對室外集會申請通知書所為特別事項，且各款記載亦因應針對申請書之各款而配合規定¹⁵。故第一款規定負責人姓名，係因依據本法第 9 條規定，室外集會遊行應由負責人填具申請書，且申請書亦須載明負責人或其代理人，在此相對

證明書之申請及核發注意事項」規定，亦有其一定格式，乃專為證明具有自耕能力設計之文書。

¹⁵ 吳庚（2013），行政法理論與實用，頁 551-553，自版，增訂 10 版。

應行政程序法第 96 條，其所稱處分相對人，在集會遊行中，所謂處分相對人，即是室外集會遊行之負責人，或者負責人可以指定代理人，故在此規定為負責人或代理人，其姓名、性別、職業、出生年月日、身分證統一號碼等等，另在室外集會遊行中，有一特殊功能的人，即為糾察員，在申請書上應記載其資料並與負責人、代理人並列，但在本條規定之通知書上，對於記載糾察員之資料，則另以該條項第 6 款規定，糾察員人數及其姓名，在此申請書與通知書有所區別。

本條第 1 項第 2 款規定通知書應記載目的及起訖時間，所謂應記載集會遊行之目的，目的為何，有無限制範圍，在此所記載之目的，亦為相對應於申請書所載室外集會遊行之目的。而在通知書所記載之目的應是經由主管機關審查之後所記載之目的，故當申請書提出室外集會遊行之目的，若經審查通過，則應會在通知書上記載。至於主管機關之審查，對於室外集會遊行之目的有無禁止或命令事項，在集會遊行法上並無規定。故在此認為，此種審查即為合憲層次的行政審查，故應從憲法保障集會自由之基本人權為觀點，必須尊重申請人之意志，而此申請人應是集合所有參加者之意志。觀察參加者之意志以形成集會遊行之目的，首先從憲法第 14 條保障人民集會、結社之自由著手，而稱集會者，係指三人以上特定或不特定之人群，取向於共同特定目的，集合於一處，舉行會議或其他具有共同目的之行為之謂。故集會遊行確應有其目的，若群眾偶然聚集，無特定目的，並非集會，如菜市場、市集、逛街之人潮，因其不具共同目的，非在憲法集會自由所保障之列，而屬一般人格發展自由。故集會遊行之人民應主觀表達目的，而此目的係為實踐憲法保障人民之集會遊行基本權，至於所主張之態樣，則為各式各樣，如政治、經濟、宗教、文化等內涵，至於明顯之目的係違法或違憲，則初步上，將不會被認為是憲法所保障之集會遊行基本權範圍。

另在本條款規定通知書亦應記載起訖時間，亦即室外集會遊行可以何時開始，何時結束，在此明確規定應該有記載起訖時間，係在於在集會遊行舉辦活動期間，勢必會影響周邊民眾或一般民眾用路人之交通情

形，若能有一明確舉辦期間，讓相關周邊民眾或相關機關單位能預料與準備¹⁶。然而檢視相關規定，從集會遊行法以及相關法令，並無規定如何訂定起迄時間之標準，例如集會遊行可從早上幾點開始，或者應該最晚到晚上幾點結束，並無明確。若從所申請路權觀察，有關申請路權規定，亦無明確規定，惟依據臺北市申請使用道路集會要點三規定：「申請使用道路最多以連續二日為限，且同一申請人每月僅得申請一次」，在此規定僅有使用日數與次數之限制，亦無規定起迄時間如何。故若從法理，以使用室外集會遊行之道路為例，在台北市可以連續使用二日，但依民眾作息時間而言，應是以白天為主，但是若是針對特殊集會遊行，起迄時間，主管機關應考量公共利益與社會安全等因素，行使裁量權，即使在夜間，尤其超過晚上十點之民眾作息時間而言，仍可在通知書載明。

另本條第 1 項第 4 款規定參加人數，第 5 款規定車輛、物品之名稱、數量。針對參加人數，在此應僅是預估，因為室外集會遊行之地點均係為公眾得出入之場所，除了申請負責人以及核心分子外，為了集會遊行之目的，能夠號召更多人參與，應屬常態，故應難明確估算室外集會遊行參加之人數，故在許可通知書所記載之參加人數，原則上應與申請書所載相同，而申請書所載即為「預定參加人數」，雖然通知書所載參加人數係僅「參加人數」，但實際上，如上述論述，應解釋仍為「預定參加人數」。而第五款規定通知書應記載車輛、物品名稱、數量，針對車輛，並無任何限制規定，但若申請時，使用車輛有本法第 11 條所規定室外集會遊行不予許可之情形者，而構成不予許可，就無許可通知書，在此就無記載車輛之問題，尤其使用車輛，經判斷構成本法第 11 條第 1 項第 2 款：「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。」以及第三款：「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。」故倘若使用車輛經改裝為攻擊工具或物品，進而可能造成危害，經主管機關行政判斷，依法針對室外集會遊行之申請，應不予許可¹⁷。

¹⁶ Vgl. Tettinge/Erbguth/Mann, Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Auflage, 2009, Rn.739 ff.

¹⁷ Vgl. Pewestorf/Söllner/Tölle, Polizei-und Ordnungsrecht---Berliner Kommentar, 2009, S.

而通知書應載明物品之名稱與數量，針對室外集會遊行而言，顯然相當重要。因在本法對於舉辦室外集會遊行所使用之物品，並無明文規定，同樣的法理，仍然如同前述對於車輛之記載，在申請時，主管機關應作行政判斷，這些物品是否造成危害，而符合前述 2 款有關國家安全、社會秩序或生命、身體、自由等等不確定法律概念，構成不予許可之情形，自然並無許可通知書，而係屬不予許可之通知書，就無須記載物品之名稱¹⁸。在此，物品之記載，包括影響社會安全與秩序相當關鍵的物品，應審視是否可能被使用為攻擊之武器，如木棍或石塊等。而在室外集會遊行所攜帶物品，若屬違禁品或違法物品，如毒品、槍枝刀械等，自屬不可攜帶，當然在通知書上不可能記載¹⁹。

有關通知書應記載事項，依據本條第 1 項第 6 款規定，應記載「糾察員人數及其姓名」，「糾察員」為舉行集會活動之主要幹部成員，負責整個活動秩序與安全之維護。集會遊行係為私人之活動，依法提出申請或向主管機關報備後，召集民眾舉行。多數人的聚集，行使其憲法所保障的基本權利。但另一方面，本項活動伴隨會產生對社會安寧秩序的影響，因此依法賦予負責人亦有維持秩序之責任。在此為考慮負責人須在場主持及負責相關聯絡事宜，因此規定得由負責人指定糾察員在場維持秩序。而負責人應選定糾察員之名冊，依據本法第 9 條規定，室外集會遊行申請書，應載明糾察員姓名，故須送至主管機關，且糾察員之資格，

830 ff.

¹⁸ 陳敏（2016），《行政法總論》，頁 157-160，新學林出版公司，9 版。本條第一項第二款所述「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。」，其中有關國家安全、社會秩序或公共利益之不確定法律概念，其內涵之理解，密切關係行政判斷之正確。而在警察法上，通常引用公共安全與公共秩序，尤其德國警察法在針對警察法核心概念之行政判斷，幾乎是以公共安全、公共秩序與公共利益三者為重點。在我國的行政法或警察法，時常提到國家安全與社會秩序，亦有常提及社會安全，然而並無深入比較探討，其與相近概念之探討。以國家安全與公共安全之區別，從法理邏輯而言，公共安全之範圍較大，包含國家安全。同樣，公共秩序之範圍較大，亦包含社會秩序。故在學理上，依據行政法與警察法理論，應以公共安全與公共秩序為主。

¹⁹ Vgl. Thiel, Markus, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Auflage, 2013, S. 257 ff.

亦有法律規定不得屬於集會遊行法第十條規定之負面表列情形，其資格要求與負責人相同。其主要目的，在於考量集會安全，或避免糾察員有一些「行為能力」之欠缺問題²⁰。由此，依據申請書所明載有關糾察員之人數與姓名，亦即為申請人所附送之糾察員名冊，經主管機關審查核可後，亦應記載於室外集會遊行許可通知書上。

另在本條第 1 項第 7 款規定，通知書應記載限制事項，而許可限制事項，在本法第 14 條則有特別規定，針對此於後面章節論述而第八款規定有關許可機關及年月日，則亦應依行政程序法第 96 條第 1 項第 4 款規定，詳細記載，在此許可機關應為當地所在分局機關，而年月日則應依據相關規定使用中華民國紀元日期²¹。

四、教示規定

依據本法第 13 條第 2 項規定：「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。」在此相對應於行政程序法第 96 條第 1 項第 6 款規定：「表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。」故依據行政程序法前述規定，在行政處分之通知書中，應載明不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。而針對不服室外集會遊行之不予許可通知書而言，綜合觀察，乃是一個行政處分，必須適用前述行政程序法之規定，應載明救濟方法程序等。惟本條第二項規定，針對不予許可通知書之教示規定，係為特別規定，因依據行政程序法規定，行政處分應有教示等規定，且並無區分許可或不許可，在體例上，均註記不服處分之教示規定²²。

教示係行政機關主動對人民說明事實或法律狀態，其與「一般說明」不同之處在於其說明之對象係特定人。其與「告知」或「勸告」不同點

²⁰ 許義寶，〈集會遊行中糾察員之行為與其相關法律問題〉，集會遊行法之回顧與前瞻學術研討會，文化大學法律系主辦，2019 年 3 月 8 日，頁 3-5。

²¹ 陳敏，同前註 18，頁 162-164。

²² 吳庚（2012），《行政爭訟法論》，頁 365-368，元照出版公司，修訂 6 版。

在於其係依職權為之，而「告知」或「勸告」係依人民之請求為之。法律規定之教示義務，例如教示救濟程序。原則上，行政機關無「一般的教示義務」，但視個案特殊情況，縱無法律明文規定，亦承認行政機關有教示義務。教示義務之內容為何，應視個案而定。可能是特定的事實或法律規定，也可能是促其提出申請或撤回申請等。在訴願法亦有完整規定教示制度，係訴願決定書應附記，如不服決定，得於決定書送達之次日起二個月內，向行政法院提起行政訴訟（訴願法第 90 條）。而訴願人或參加人對受理訴願機關於訴願程序進行中所為之程序上處置不服者，應併同訴願決定提起行政訴訟。在此若訴願決定書未依據訴願法第 90 條之規定附記，致原提起行政訴訟之人遲誤行政訴訟期間者，如自訴願決定書送達之日起一年內提起行政訴訟，視為於法定期間內提起（第 92 條第 2 項前段）²³。

然而本條（第 13 條）規定，有關許可通知書應載明之事項，並無教示規定。惟進一步觀察，申請相對人若對於許可通知書所載各項，不服所載內容，是否可提起救濟，依據本法第 16 條規定，針對許可限制事項等，申請人亦可提出申復，故在此認為，即使是許可通知書，亦應載明救濟教示規定，即使本條規定通知書載明事項，並無規定教示救濟規定，然而在此依法理亦應適用行政程序法規定，無論許可或不予許可通知書，均應載明救濟教示規定。然而在此綜合觀察，集會遊行法所規定之救濟程序，故依據本法第 16 條規定，針對室外集會遊行之不予許可、許可限制事項、撤銷、廢止許可等事項，負責人可提起申復，乃為行政救濟程序之特別程序。然而雖為特別救濟程序，對於通知書，若未附救濟教示規定，在本條並未規定其法律效果，故應適用行政程序法第 98 條第 3 項規定：「處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致相對人或利害關係人遲誤者，如自處分書送達後一年內聲明不服時，視為於法定期間內所為。」

²³ 黃俊杰（2013），《行政救濟法》，頁 96-98，三民書局。

故若通知書未附記救濟教示，其法律效果，即是救濟期間自動延長為一年。然而，針對集會遊行之實務，有關不服許可或不予許可，其實重點在於時效性，故自動延長一年的救濟期間，其實在實務上並無實益，僅有在短時間提出救濟，才能達到救濟之目的。然而，若從行政訴訟之整體觀點，可能有不同的面向，若能提起確認訴訟，確認當時主管機關之作為，係為違法，縱使對於室外集會遊行，有所緩不濟急，可以確認主管機關之處分係違法，在此即有確認訴訟之利益，包括回復名譽或預防下一次之違法行為，並可作為提出損害賠償之法律基礎。

五、問題探討---代小結

有關集會遊行起迄時間，在實務上，比較重要的是，有關室外集會遊行連續時間舉行，尤其過夜舉行之問題，依據集會遊行法第 13 條第 1 項第二款規定，許可通知書應記載起迄時間，但並無詳細規定是否可以連續過夜之集會遊行。前述認為，若從法理，以使用室外集會遊行之道路為例，在台北市可以連續使用二日，但依民眾作息時間而言，應是以白天為主。故縱使負責人取得二日或多日之路權，其使用於集會遊行，是否包含過夜時間，從行政慣例而言，即使有多日之集會遊行，亦應於晚上十點暫停活動，然後再於翌日上午開始集會活動，在此應在許可通知書記載清楚，以免產生爭議。

另外攜帶物品，如何認定有違反不予許可之情形，前述木棍、石塊等，均有疑慮，然而攜帶物品若種類眾多，如何認定，在實務上應是一大問題。故本條第一項第五款規定，應記載「車輛、物品之名稱、數量」，其中車輛與物品之種類，在實務上，仍有其必要性，且必須詳細記載數量。例如若攜帶雨傘，倘若數量眾多，亦應考量是否成為攻擊之武器，在審查時，可能面對集會遊行活動時之天氣，若是陰雨天，當然可攜帶雨傘，但可否要求大多數所攜帶之雨具，應以雨衣褲為主，否則大量雨傘確實有安全考量。同樣，在室外集會遊行，首重向民眾宣傳理念，故布條、旗幟、傳單等，應有不少數量，尤其布條與旗幟之樣式尺寸，亦

應有詳細記載，以避免同樣成為安全之疑慮。

肆、許可限制事項

一、概說

針對許可通知而言，係為一項行政處分，而在第 13 條第 1 項第 7 款規定，可載明限制事項，此種限制事項係為行政處分之附款，在此探討行政處分附款之概念與類型，作為理論之基礎。而實際上，本條所規定許可限制事項，在附款上之類型應屬於負擔，在此深入探討。針對許可限制事項之內容分析與實際問題之探究，如針對參加集會遊行人員，若有化裝事項，以增加生動集會遊行之意思表現行為，另亦包括主管機關針對即將舉行之室外集會遊行，其所特別重視相關地區、機關等安全與秩序之事前預防宣達、維持機關學校等公共場所秩序安寧等等。

二、行政處分之附款

本條（第 14 條）規定，主管機關許可室外集會、遊行時，得就相關所列事項為必要限制，針對室外集會遊行許可處分而言，此種必要之限制事項，在性質上為行政處分之附款。行政處分之付款（*Nebenbestimmung*），係指行政機關藉條件、期限、負擔或保留廢止等方式，補充或限制行政處分內容的意思表示，其具有便民、簡化行政程序及強化行政之功能。依行政程序法第 93 條第 1 項規定，以行政機關作成行政處分有裁量權時，方得為附款。若不具裁量權而屬羈束處分時，須以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容為限，始允許附款，以免增加相對人不利的因素。在概念上，任何行政處分均含有一種「規律」（*Regelung*）。行政處分的「主要規律」（*Hauptregelung*），得以「附加規定」，予以補充或限制²⁴。

²⁴ 李震山，同前註 2，頁 354-357。行政處分附條件者，指行政處分法效力之發生與消

在行政實務上，附款具消除疑慮與促進目的等重要功能，藉由附款，得以減少因無限制的許可，所造成的法律上或事實上之障礙，行政機關對於人民申請無限制許可的事件，可以不逕行拒絕，而附以某種特定的附款，予以准許。換言之，即以「附附款之行政處分」，代替拒絕處分。因此，附款之運用使得行政較具彈性，而有利於人民，但在監督上勢必增加負擔。此外，為貫徹某一行政目的，亦得以附款實現之，而我國行政程序法第 93、94 條規定附款之種類與合法要件。行政處分附條件者，指行政處分效力之發生或消滅，繫於將來不確定之事實，該事實是否會發生或何時發生，皆無法事前確定。條件又分為停止條件與解除條件，前者與效力發生有關，即條件成就時，行政處分效力發生。期限，係指行政處分效力之開始或終結，繫於未來一特定時日或期間，分為始期、終期或期間。附負擔處分，係指於授益行政處分附加特定作為、不作為或忍受義務的條款。附保留處分者，係指行政機關對授予相對人利益之行政處分，保留其得在特定前提下有處理之權，包括保留廢止權及保留負擔之事後附加或變更²⁵。

而本條所規定許可限制事項，在附款上之類型應屬於負擔，例如第一項第一款規定，關於維護重要地區、設施或建築物安全之事項，當主管機關許可室外集會遊行時，可予以處分附款針對此活動，有關重要地區與設施等，基於安全事項考量，限制停留之時間與範圍，或者基於建築物之安全，要求不准攜帶火源等物品。負擔與條件有所不同，負擔並非行政處分之生效要件，故附負擔之行政處分是否生效，不因受益人是否履行負擔而受影響，受益人不履行負擔，行政機關得予強制執行或廢

減，繫於將來不確定之事實，該事實是否會發生或何時發生，皆無法事前確定。條件又可分為停止條件，與效力發生有關或解除條件，與效力終止有關。所謂停止條件者，乃於條件成就(事實發生)時，行政處分效力發生。易言之，條件未成就前，行政處分之效力尚不發生。例如：給予營業許可，但以完成某種設備始准開始營業，發予建築許可，但以做好水土保持，方許建築。所謂解除條件者，乃於條件完成時，行政處分效力消滅，例如：發給營業許可，但必須改善某項設備，若未改善則撤銷營業許可。

²⁵ 吳庚，同前註 15，頁 362-364。

止行政處分。而停止條件係行政處分之生效要件，解除條件係行政處分之失效原因，停止條件成就則行政處分立即生效，解除條件成就則行政處分立即失效，條件並非義務，不得強制執行。而負擔必須是所依據之法令所沒有明示之義務，如法律本即有規定，則只構成提示，而非真正之負擔。故本條所規定許可限制事項，均非在其他條文有規定，如針對防止妨礙政府機關公務之事項，在集會遊行法之其他條文並無明定限制事項，故可在許可處分附加負擔之附款。相較之下，在集會遊行法第 23 條規定禁止攜帶危險物品，於遊行核准函中註明不得攜帶刀械，即非「附負擔」，因其為依法律原即應負擔之義務，並非因行政處分才有此義務之產生²⁶。

三、許可限制事項之內容分析

依據本條（第 14 條）規定之許可限制事項，其根源於第 13 條許可通知書應記載限制事項，惟仍相關於本法第 6 條與第 9 條各項規定，如本條第一項第一款規定，關於維護重要地區、設施或建築物安全之事項，在此所規定之地區範圍，其並非屬本法第六條所規定地區及週邊範圍，因該地區範圍係屬禁止集會遊行地區與範圍。故本條第 1 項第 1 款所規定地區，雖可作為本法第九條所申請有關集會處所或遊行之路線及集合、解散地點等，但依據本條可以予以必要附款作為限制事項。在此第 1 款規定，重點係針對維護安全之事項，包括重要地區、設施或建築物，屬於硬體安全，防止受到危害，如針對人數與工具之限制，考量該地區、設施與建築物可否承受²⁷。

另於第二款關於防止妨礙政府機關公務之事項，係針對室外集會遊行不得妨礙各行政機關行政事務之運作，例如即使某行政機關係為可抗議示威遊行之場所，但不能嚴重影響民眾到該機關洽公之機會與作為

²⁶ Vgl. Steiner/Brinktrine(Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, 2018, S.200-205.

²⁷ Vgl. Neuner, Claudia, Zulässigkeit und Grenzen polizeilicher Verweisungsmaßnahmen, 2003, S. 181 ff.

等。而第 3 款關於交通秩序或公共衛生之事項，更是最有可能受到室外集會遊行之影響。雖然在申請書與許可通知書已核定集會遊行之路線等，然而勢必影響交通，在此遊行路線，甚至執法警察機關必須作一適當疏導措施，包括在此所謂之交通必要限制事項。而交通情況亦是秩序的一環，在此稱維持交通秩序，故相關於本法第 18、19、20 與 21 條所規定，集會遊行之負責人、代理人以及指定糾察員，均應依據許可通知書限制事項維持交通秩序。另故在此本條款關於公共衛生之事項，應於通知書限制事項，在此連結本法第 18 條後段規定，其集會處所、遊行路線於使用後遺有廢棄物或污染者，並應負責清理²⁸。

而本條第一項第四款關於維持機關、學校等公共場所安寧之事項，此限制事項之執行，影響人民生活甚鉅，在此廣泛意義上，亦包括經由負責人、代理人與糾察員維持秩序之範圍。由於維持機關與學校之安寧，極具社會安寧重要性之指標，在此列為許可限制事項之重要目的與功效。另本條第一項第五款關於集會、遊行之人數、時間、處所、路線事項，仍關係本法第 9 條、第 11 條與第 13 條，其中有關上述事項，亦即在許可室外集會遊行中，雖已在前述相關條款審酌人數、時間、處所、路線事項，然而仍將本條款列為限制事項，在此再依據比例原則作最終考量。而本條第 1 項第 6 款關於妨害身分辨識之化裝事項，則在其他條款並無規範，在此僅以比例原則對於參加人員化裝予以審酌，其限制化裝事項以避免妨害身分辨識，預防可能造成之危害²⁹。

²⁸ 蔡震榮（2014），〈從釋字 718 號解釋探討集會遊行之修正方向〉，載：《警察法學》，第 13 期，頁 5-7。集會遊行中產生最大衝突應在於命令解散，由於現行集會遊行法所採許可制，若未依法申請許可之集會遊行，就遭到主管之警察機關命令解散，往往成為抗爭衝突之引爆點。為執行法律、維護公共秩序，禁止人民繼續舉行違法集會，其原因為所舉行的集會或該集會有重大違法原因，警察衡量公共利益與人民集會權益的關係後，所為的決定。對具體的個案，所為的判斷決定，須衡量違法的性質、程度、對公共秩序與利益所造成的影響，而依比例原則作判斷

²⁹ 王韻茹譯（2015），〈德國極右派集會遊行的法律問題〉，載：國立中正大學法學集刊，第 47 期，頁 18-20。

四、問題探討---代小結

然而依據法理，針對參加集會遊行人員，若有化裝事項，應以增加生動集會遊行之意思表現行為，故在德國各邦集會遊行法之相關規定，有直接規定敘明，不得蒙面方式進行室外集會遊行。而在德國聯邦所制定之集會遊行法第 3 條第 1 項規定：「禁止在公開的或者在一個集會中穿著用來表達一個共同政治思想的制服，制服的部分或者同樣的服飾。」在我國許可限制事項並沒有規定有關穿著制服集會遊行之事項，在此僅可廣泛歸屬於第 14 條第 1 項第 6 款有關妨害身分辨識或其他秩序事項。在此不同係德國因為納粹獨裁政權之經驗，尤其近年來，新納粹份子進行遊行，往往穿著制服，或者回憶起納粹獨裁時期之愛國遊行，亦常進行穿著制服之集會遊行，故德國聯邦與各邦均明文禁止穿著制服之集會遊行³⁰。

針對許可限制事項，係主管機關針對即將舉行之室外集會遊行，其所特別重視相關地區、機關等安全與秩序之事前預防宣達、維持機關學校等公共場所秩序安寧等。由此，依據行政院版集會遊行法修正草案，已在各條款明定宣達，如第 15 條規定：集會、遊行應於報備之時間、場所、路線舉行，不得妨害鄰近道路、場所使用人之權益。第 16 條規定：於上課、各項重大入學考試期間之學校、設有病床之醫療院所或國家考試期間之考場周邊舉行之集會、遊行，使用擴音設備或其他器材，不得妨害安寧。第 17 條規定：集會場所、遊行路線於使用後，留有廢棄物或污染者，負責人或實際負責人應於十二小時內負責清理完畢。

伍、結語

針對室外集會遊行而言，申請准駁之通知，其通知為許可或不予許可之行政處分，此係依據第 9 條各項所提出申請之結果，究其本質，係

³⁰ Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Auflage, 2004, S. 124 ff.

為實踐憲法集會遊行之基本權。針對行政院版草案，因採行報備制，並無申請以及申請准駁之通知等規定，均已刪除。主要因現行第九條有關申請，即改為報備制之規定，故新法草案，就無須有現行第 12 條有關申請准駁之通知規定。然而從法理觀察，仍有探究之必要，因考量集會遊行本係憲法保障之基本權，基於國家安全與社會治安，採行預防許可之方式，故並不能無故限制集會遊行之基本權。基此，人民提出集會遊行之申請，若無國家安全與社會治安之重大理由，自不能任意否准，故進一步言，倘若對於申請集會遊行之主管審查機關若不作為，依集會遊行法第 12 條第 3 項之特別規定，不同於一般擬制行政處分之內涵，應視同為擬制許可申請之處分，如此以彰顯憲法保障集會遊行之基本權，在此亦為集會遊行法應走向報備制之重要基礎理論。

室外集會遊行不予許可通知書若未附記救濟教示，其法律效果，即是救濟期間自動延長為一年。然而，針對集會遊行之實務，有關不服許可或不予許可，其實重點在於時效性，故自動延長一年的救濟期間，其實在實務上並無實益，僅有在短時間提出救濟，才能達到救濟之目的。然而，若從行政訴訟之整體觀點，可能有不同的面向，若能提起確認訴訟，確認當時主管機關之作為，係為違法，縱使對於室外集會遊行，有所緩不濟急，可以確認主管機關之處分係違法，在此即有確認訴訟之利益，包括回復名譽或預防下一次之違法行為，並可作為提出損害賠償之法律基礎。

針對許可限制事項，係主管機關針對即將舉行之室外集會遊行，其所特別重視相關地區、機關等安全與秩序之事前預防宣達、維持機關學校等公共場所秩序安寧等。由此，依據行政院版集會遊行法修正草案，已在各條款明定宣達。然而依據法理，針對參加集會遊行人員，若有化裝事項或穿著奇異等，應以增加生動集會遊行之意思表現行為作為界限，不應有妨害身分辨識之情形，以免造成社會治安與公共秩序之疑慮。故在德國各邦集會遊行法之相關規定，有直接規定敘明，不得蒙面方式與穿著制服進行室外集會遊行，在此值得我國未來修法參考。

參考文獻

一、中文文獻

王韻茹譯（2015），〈德國極右派集會遊行的法律問題〉，載：《國立中正大學法學集刊》，第 47 期，頁 1-60。

吳庚（2012），《行政爭訟法論》，頁 365-368，元照出版公司，修訂 6 版。

吳庚（2013），《行政法理論與實用》，頁 551-553，自版，增訂 10 版。

李惠宗（2006），《行政法要義》，頁 318-320，元照出版公司，5 版。

李震山（2018），《行政法導論》，頁 330-332，三民書局，修訂 11 版。

林錫堯（2006），《行政法要義》，頁 231-233，元照出版公司，3 版。

許義寶，〈集會遊行中糾察員之行為與其相關法律問題〉，集會遊行法之回顧與前瞻學術研討會，文化大學法律系主辦，2019 年 3 月 8 日，頁 1-16。

陳正根（2018），《警察與秩序法研究(三)》，五南出版公司。

陳敏（2016），《行政法總論》，新學林出版公司，9 版。

蔡茂寅（2013），《行政程序法實用》，新學林出版公司。

黃俊杰（2013），《行政救濟法》，三民書局。

蔡震榮（2014），〈從釋字 718 號解釋探討集會遊行之修正方向〉，載：《察法學》，第 13 期，頁 1-64。

二、外文文獻

Neuner, Claudia, Zulässigkeit und Grenzen polizeilicher Verweisungsmaßnahmen, 2003.

Pewestorf/Söllner/Tölle, Polizei- und Ordnungsrecht---Berliner Kommentar, 2009.

Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Auflage, 2004.

Schenke, Wolf-Rüdiger, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Auflage, 2013.

- Steiner/Brinktrine(Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, 2018.
- Tettinge/Erbguth/Mann, Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Auflage, 2009.
- Thiel, Markus, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Auflage, 2013.
- Würtenberger/Heckmann/Riggert, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 5. Auflage, 2002.

Discussion on Notices and Restrictions of Assembly Parade

Chen, Cheng-Ken

Abstract

Assembly and Parade Act is a permitting system now. Though it will be changed to a reporting system in the future, applicability and universality exist in the relevant discussions on laws and problems. Firstly, this article discusses the application for quasi-rejection after applying for outdoor assembly and parade in the licensing system, including the legality of licensing, the licensing and inaction within the time limit, the details of the license notice and the license restrictions. In particular, it discusses the written administrative sanctions, the teaching regulations, the attachments and the content analysis of administrative sanctions. With regard to licensing restrictions of assembly and parade, if a lawsuit is filed, it is confirmed that the authorities concerned are in violation of the laws and that the benefits of the lawsuit include restoration of reputation and prevention of future illegal conduct, offering the basis for compensation. Focusing on licensing restrictions, the authorities concerned are in charge of the upcoming outdoor assembly and parade, and they attach great importance to the precautions against security and order in the relevant regions and agencies, and to maintain order and peace in public places, such as government schools. In addition, the relevant provisions of German laws of assembly and parade have direct provisions to state that no masks and uniforms are allowed in outdoor assembly and parade, which offer reference for the future law

amendment in Taiwan.

Keywords: Assembly and parade, licensing, licensing notices, licensing restrictions, teaching regulations, penalties, burdens, conditions, written penalties, and proportionality principles.

