

遊行集會權利與其應有責任的本質探討

凌友詩

(香港大學哲學系博士候選人)

《公安條例》遊行集會法最爲原則性的問題有兩個：(一) 遊行集會的事前通知應不應該是強制性的？(二) 限制和禁止遊行集會的權力應屬行政機關抑或司法機關？對此，我們要有本質性的理據，不能只援引《國際人權公約》、《基本法》，或參看其他國家的法例，作爲贊成或反對的依憑。

以民主黨、「人權監察」爲首的民間修改方案主張廢除強制性的通知制度。大律師公會的修改方案也以豁免事前通知爲主，只有一百人以上之遊行集會要於四十八小時前通知（這裡一百人以上、四十八小時前的數字沒有法理和實踐的必然根據，帶有任意性）。他們認爲，遊行集會是基本的公民權利，不應有任何的限制，強制事前通知等於是對此基本權利的干犯。

【權利不因其是基本而可以絕對】

持此看法的人犯的本質錯誤是：只看到自己的權利，以及別人對自己權利應有的責任；而看不到別人的權利，與自己對別人權利應負的責任。所謂權利，乃伴隨著一種不言而喻的資格或權力，可以對侵犯權利的任何人施加強制，約束或迫使別人對自己負責。因此，遊行集會通知制度的強制性，不在於對遊行集會權利的侵犯，而在要求遊行集會者對權利可能受到侵犯的其他人負起責任。

康德 (Immanuel Kant) 有一句名言：「在野蠻的自然狀態中，沒有人有責任去保障別人的權利，除非別人給他一種互惠的保證，保證同樣尊重他的權利。」這也就是說：其他香港市民沒有尊重你遊行集會的責任，除非你保證對他們的

權利同樣負有責任。康德認為，在互相保證中，人們進入一個法律的聯合體，形成普遍的相互強制，由是人與人之間的權利得到協調。所以，法律的本義不在申明權利，而在強制責任；由強制責任，達到保障權利。這就是為什麼任何基本的權利在憲法上多表達為：「人民有 XX 之權利，非依法不得限制之。」各國採用的是責任之外，剩餘(residues)歸權利的原則，卻不因權利是「基本的」而變為「絕對的」。你有權利 P，但你的行為使你具有責任 Q。P 和 Q 都是你自己的，不是他人的。限制某種權利的法律，其立意在於要求人民在運用自己權利的同時，負起對他人權利的責任。由是，可作四個推論。

【事前通知應具強制性】

(一) 遊行集會者對他人負有責任。此責任非待出事犯法始產生，乃於遊行集會權體現為行動時已具備。因為有此責任，遊行集會的事前通知應該立法強制；通知事項應包括集會的內容。而責任的負起，可以從遊行集會受到規管，以至於遊行集會受到禁止。

(二) 以豁免部份刑事、民事責任作為事前自動通知的鼓勵，是不合理的。既然事前通知是應該的，就不能要求任何獎勵，更不能以豁免刑責為條件。

(三) 國家安全、公共秩序之保障，定義含糊卻為必要。因為國家、社會是一個具有共同意志的聯合體，可以視為一個法人，遊行集會者對它具有責任。這個責任就是國家安全、公共秩序。

(四) 他人和社會整體對遊行集會者同樣負有責任。這責任就是，政府必須保障遊行集會在合法下順利進行，且不得要求支付由此而來的公共開支。另外，為完成對遊行集會者的責任，其他市民的基本權利可能受到規管或禁止，例如行車改道封路、禁止在集會場地做其他活動，此時市民應予服從。

【應固守三權分立原則】

權利與責任的關係，由立法機關制定法律來規範。而執法（enforce the law）非僅依法行事，實含有強制的意思。強制法律的實施，就是強制責任的履行，權屬行政機關。因此，遊行集會者應負的責任與他人對遊行集會者應負的責任，都應該由行政機關來強制實施。而此權力，應該涵蓋對某種行為由規管到禁止，讓行政機關於此全部範圍內有裁權，才算完整的執法。

在這裡，限制、禁止是一種執法的結果，不是對一行為之合法或違法的判決。判決一行為之權，是屬於司法機關的。如果讓行政機關只能就集會時間、地點提出異議，其餘限制、禁止之權要交給法院，則法院變成了行政機關的上級機關，打破了司法權所素守的「不告不理」原則。這種情形，和警方進入民房搜查要向法院申請令狀的情形是不同的。入屋搜查令雖然節制了警權，但並未影響行政權由蒐證以至檢控的完整程序，故在本質上不同於修改《公安條例》建議把行政權攔腰截斷。若我們讓消極性的司法權積極凌越執法權，其結果便是三權分立、權力制衡的機體破壞，從此可成司法獨裁；而司法也將因此難以避免染上政治色彩，變成政治的司法，於是司法獨立的特質也被嚴重傷害了。

三權分立、權力制衡本來就是為保障人民的權利自由而設，這是長治久安之道，我們只能不斷完善它。三權的運用，有分權，才能有制衡。讓行政機關具有完整的執法權，人民感到自己的權利被侵犯時，利用法院的司法覆核機制和法官的釋法權提出告訴，制衡執法權，這才是正途。至於把行政的執法權或司法的審判權，交給另設的獨立委員會，是否更公正呢？這是萬萬不宜的。三權的機制已經很足夠，我們切不可把大權供奉給不受制衡的獨立委員會，這無異於恢復寡頭制。

【責任、道德的兩相合一】

那麼，如果政府因為政治的因素，濫用權力侵害人民，那怎麼辦呢？難道要等權利受干犯了才告上法庭嗎？這裡，有一種文明社會的特質在節制。文明，並不是鄉愿式的寬大。寬大而沒有了原則，我們最終回到野蠻社會。文明最可貴的特點是「講道理」。任何人、任何機關要施行權力，他一定要給予理由：說不出好理由，就有濫權的危險。我們身為公民，應用力於監督政府是否就其權力提供良好的理由，這才是人民自己在運用權力。如果激情澎湃，又簡單地把權力寄託於一特定機關或人物，專制獨裁不正是由這裡開始的嗎？

現代人對自己的權利、對於把一份責任加諸於人，感觸很深；對自己的責任卻十分茫然。這不是加強公民教育可以改變的。因為權利、責任是外在的，它永遠不完善，而且它可以跟道德沒有任何關係。公民教育，只是教人認識這種外在的結構，認識在這樣的結構中如何互利互惠。然而，沒有一種真正的德性，是可以從互利互惠的考量中培養出來的。因此，我們需要的不是公民教育，而是「人」的教育。康德論道德時嚴分責任（obligation）和義務（duty），唯獨義務，才是由內在的道德感產生的不容自己的善德。法律，只能申明責任而強制之，人類的文明到此只體現了一半。另一半，有待於善德的涵養，讓內在的動機和外在的規範相一致。而這，才是我們要追求的真正文明。