

陳○孟釋憲聲請書

為人民團體法第二條違憲，聲請解釋事：

壹、事實

釋憲聲請人陳○孟於民國八十七年十一月三日以發起人代表身分，檢具聲請書及其他相關文件向處分機關臺北市政府社會局聲請籌組「台北市『外省人』台灣獨立促進會」(以下稱：外獨會)，經處分機關審查其宗旨為「支持以和平方式，推動台灣獨立建國」，是否屬人民團體法(以下稱：人團法)第四十四條之「政治團體」或有無違同法第二條滋生疑義，乃以八十八年一月六日北市社一字第八七二六八六二六一三號函經內政部八十八年二月三日台(88)內民字第八八○二二四○號函覆該宗旨與人團法第二條相背，原告來函所請難以照准。原告不服，提起訴願、再訴願、行政訴訟屢遭駁回。本件符合司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定法定聲請要件得聲請解釋憲法，合先敘明。因不服被告以外獨會之宗旨與人團法第二條相背為由不准設立，有違憲法第十四條保障人民集會結社自由之意旨。聲請宣告人團法第二條違憲。

貳、理由

人團法第二條規定：「人民團體之組織與活動，不得主張共產主義，或主張分裂國土。」違憲。理由有三：

一、侵害人民表現自由，阻礙民主政治發展

1. 結社權在憲法上之性質係前國家之權利與應受國家保障之受益權。憲法第十四條規定：「人民有集

會及結社之自由」，憲法第十一條亦規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由」，此已明白表示憲法保障人民的表現自由。按，表現自由是獲取知識、資訊之手段，也是為了發現真理所不可或缺之前提。經由表現自由之保障，個人可不斷追究真理，更可不斷發展自我、實現自我。而且，在民主政治之國度裏，不論直接民主或間接民主，所有國民皆有參與政治意思決定之權利；則為使個人之意見、主張能表達於政治意思決定過程，表現自由更是不可欠缺之手段，甚至可說是民主政治最重要之基礎、是民主政治存續與發展的必備條件。

2. 因此，表現自由在憲法學上被稱為是「前國家之權利」，亦即是國家形成之前即已存在之權利。憲法為國家法體系之最高規範，明確規定國家機構所應遵循之規範，使其不致逾越以致濫用公權力，侵害人民所應享有之基本權利。所謂表現自由，正是此種先天不可侵犯用以排除國家公權力侵害之基本人權。尤其，結社在表現自由當中，更有其重要之意義：蓋講學、著作、出版等自由，主要是以言語、文字等手法表達其思想、創意，其行使者大多為知識分子，且為個人個別之表現自由；而結社自由可以將同樣理念之人加以凝聚形成力量，使升斗小民亦可發揮不可忽視的力量，將自己之思想藉由集會、結社等之方法傳達、推廣，以

形成民意之趨向，時時修正、導引政治之發展，使其不能偏離民主之常軌，民主政治方能落實。否則人微言輕，表現自由無法藉由團體凝聚，無異空談，則真正之民意無法傳達並形成壓力團體，政治終將淪為少數人獨裁、專制。

3. 憲法所以於第十一條之外，另將結社自由單獨類型化，而列於第十四條之規定上，正彰顯結社自由之重要性與特別性。結社自由如從集團行動者的觀點來說，其與集會自由同樣是為達到某種特別訴求，特別是為達成某種政治目的之意思表示手段，因此，參加者之集團，其內部意思之形成以及對外發表之機會，均為憲法所保障之自由，國家不應以公權力加以侵害，此已經由釋字第四四五號作出解釋。又因為集會者雖不以結社為前提，卻以此為常，此係結社有組織力、動員力以及資金籌措之優勢，故而參加者有集結成社的自由更應加以保障。尤其政治上之主張理念相同者，為凝聚力量更以結社為常，有謂民主政治係政黨政治，道出結社對於民主政治之重要；又結社不以政黨為限，且民主政治重在價值多元以及兼容並蓄，如若因「主張共產主義，或主張分裂國土」為宗旨之結社便不允許，如此何來價值多元以及兼容並蓄？此無異反民主。

二、防衛民主之疑義與憲法第二十三條所定之比例原則

1. 憲法學上有所謂防衛民主之概念，以及民主政治

重在價值多元及兼容並蓄，但是不得主張破壞民主——所謂「共產主義」或是「極權主義」之主張之類。但此種防衛民主之理念本有可疑，又釋字第四四五號解釋理由書亦載明：「集會遊行法第四條規定『集會遊行不得主張共產主義或分裂國土。』所謂主張共產主義或分裂國土原係政治主張之一種，以之為不許可集會、遊行之要件，即係賦予主管機關審查言論本身的職權，直接限制表現自由之基本權。」「倘於申請集會、遊行之初，僅有此主張而於社會秩序、公共利益並無明顯而立即危害之事實，即不予許可或逕行撤銷許可，則無異僅因主張共產主義或分裂國土，即禁止集會、遊行，不僅干預集會、遊行參與者之政治上意見表達之自由，且逾越憲法第二十三條所定之必要性。」由釋字第四四五號解釋理由書所載可知。

2. 縱使退萬步言，或採防衛民主之理念，而僅僅係“主張”「主張共產主義或分裂國土」，於社會秩序、公共利益並無明顯而立即危害之事實，即不予許可或逕行撤銷許可，則無異僅因主張共產主義或分裂國土，即禁止集會、遊行，不僅干預集會、遊行參與者之政治上意見表達之自由，且逾越憲法第二十三條所定之必要性；此於結社自由亦係相同之理明矣。

三、表現內容審查與事前審查之限制

1. 又，釋字第四四五號解釋理由書亦明確載稱「惟

政黨之組成為結社自由之保障範圍，且組織政黨既無須事前許可，須俟政黨成立後發生其目的或行為危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者，經憲法法庭作成解散之判決後，始得禁止，現行法律亦未有事前禁止組成政黨之規定。」由此觀之，僅因其目的有危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者之虞者而為結社之事前禁止係不在允許之列。且人團法第二條賦予主管機關可依設立宗旨而事前之抑制與禁止人民結社自由，結果，造成公權力可事前預先對蘊含於結社自由中之表現內容加以審查判斷，而就該審查判斷在現實上是否會對社會造成實質惡害卻絲毫不加斟酌，因而造成表現之機會被壓抑，此不但使表現自由發生寒蟬(Chilling)效果，而且更會對表現自由造成致命之傷害。

2. 查結社之設立、允許與登記等行政措施，其目的在於調整結社本身與社員、與第三者間之權利衝突，以及管理上的便利，政府應該是站在保護與輔助人民結社之地位，而非箝制人民團體，所以對於結社團體之實質主張本無查核之餘地。因為行政權檢閱表現自由是絕對禁止，行政權對表現內容自不得事前予以審查，而對表現之時、地(場所)、方法(方式)等如欲加以規制，亦不得給予行政權許可與否之裁量，單純報備制已可調整結社參與者與第三者之權利衝突。即使欲採取有許

可與否權限之法制者，對於許可與否之基準則應以法律明確規定之，此明確性之基準比起事後抑制之法令所要求之明確性基準應更加嚴格，亦即應使之達於無裁量餘地之程度，即對表現之外觀僅能予以劃一之判斷，故所謂許可應意味著毫無自由裁量餘地之准許行為，如此，行政機關才不會濫權對表現自由發揮事前檢閱、事前抑制之作用，而妨害表現自由。就如同出版自由，得於事後因其違法而加以處罰，但絕不得於事前檢閱、抑制。

四、本件釋憲案所據之原處分，及其後各級救濟程序機關所為之認定，均屬大謬

1. 如前所述，人團法第二條確屬違憲，就此聲請亦早在行政訴訟程序中一再釋明，並請求依職權聲請解釋，但仍遭行政院漠視。
2. 而本件行政院判決理由中稱「而該（人團法第二條）條規定亦與憲法第四條『中華民國領土，依其固有疆域，非國民大會之決議，不得變更之』之規定意旨相符」云云。然如前述，姑不論固有疆界本即為不確定之概念，民主政治即以民意為依歸，既憲法得由人民依民意修訂之，疆界亦得由人民依民意變更之，國名亦得由人民以民意更換之，則主張依和平、合法之手段更改國名、變更疆界、變更憲法，即均屬民主憲政之常規，則言論、講學、集會、結社、組黨、用以推動該一憲法上所允

許之人民之合法權利。行政法院不察憲法第四條乃係指變更疆界之最後法定程序，竟以之指為限制人民無權利推動該一程序之依據，即屬大謬。

3. 未查，台灣獨立於中國政權之外，乃現時國際之實際狀況，於將來，亦為台灣島上多數住民之所盼，聲請人等借由憲法保障之言論及結社自由，擬以合法、和平之方式，推動該一理念之落實，避免遭中國政權侵吞，並爭取擴大參與國際事務空間，召集發起成立外獨會，宣示以和平方式達成該一理想，實為多元社會之合法權利行使，實無不當。

五、我們的共同訴求

1. 我們有結社的自由，更可享有任何言論自由與主張。
2. 我們沒有分裂國土，因為我們居住的台灣，它的領土範圍就台、澎、金、馬，而我們所主張的「台灣共和國」，也是在相同的土地上，以和平的方式，推動建立「台灣共和國」。
3. 推動制定新憲法、建立新國號，也必須是以符合人民意志的方式，結合人民的力量，完成人民的希望，而這樣的過程，也必須受到憲法充分的保障。

綜上所論，行政法院判決未深究上述諸點，根本放棄對於人團法第二條之合憲性應加以質疑之職守，又完全忽視釋字第四四五號解釋所揭示保障人民表現自

由禁止事前為內容審查之明白意旨，視人民之權利於無物。其單純從違憲的人團法第二條作出判示，並僵硬的侷限釋字第四四五號解釋僅適用於集會遊行權，而泛稱下級機關所作的決定於法有據並且不違反憲法第二十三條，實在是顛預至極，使人民憲法上權利不得伸張。故望大法官能秉持釋字第四四五號解釋之一貫精神，捍衛人民憲法上權利之嚴謹態度，對人團法第二條宣告違憲。如蒙允准，無任感禱！

謹 狀

司法院 公鑒

聲請人：陳○孟

西 元 二 ○ ○ 一 年 六 月 八 日

最高行政法院判決

九十年判字第三四九號

原 告 陳 ○ 孟（住略）

被 告 臺北市政府社會局（設略）

代 表 人 陳 皎 眉

上列當事人間因有關人民團體事務事件，原告不服內政部中華民國八十八年九月三十日台八八內訴字第八八○六二○二號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。訴訟費用由原告負擔。

事 實

緣原告於民國八十七年十一月三十日以發起人代表身分，檢具申請書、章程草案及發起人名冊等相關文件向被告申請籌

組社會團體「台北市『外省人』台灣獨立促進會」，經被告審查其宗旨中主張「支持以和平方式，推動台灣獨立建國」，是否屬人民團體法第四十四條界定之「政治團體」或是否有違同法第二條規定有所疑義，乃以八十八年一月六日北市社一字第八七二六八六二六一三號函經內政部八十八年二月三日台(88)內民字第八八〇二二四〇號函復略：「團體名稱為「台北市『外省人』台灣獨立促進會」、宗旨係『支持以和平方式，推動台灣獨立建國』，自與人民團體法第二條規定不符。」被告乃據以八十八年二月二十日北市社一字第八七二六八六二六〇〇號函復原告所請歉難照准，原告不服，提起訴願、再訴願均遭決定駁回，遂提起本訴。茲摘敘兩造訴辯意旨於次：

原告起訴意旨略謂：一、按，憲法第十四條規定人民有集會、結社之自由，此與憲法第十一條規定之言論、講學、著作及出版之自由，同屬表現自由之範疇；而表現自由，乃是民主政治國家中先於憲法之人民權利，亦即人民係經由表現自由，方能正確的依據其自由之意志表示意見，並以其自由意志所為之表現，經由言論、講學、著作、出版、集會、結社等方式體現，以形成共識，再經多數人共識之匯集，形成民主政治之多數決原則，進而制定明文憲法、制定法律、建立制度，終於造就民主國家，並基此繼續使民主國家之運作得以存續及發展。是不論言論、講學、著作、出版、集會、結社等，均屬先於明文憲法、先於國家形成之自然憲法層次之人民權利，在憲法學上即所謂『前國家之權利』，其為最基本之人權。而以『不得主張共產主義或分裂國土』作為審查該

等前國家權利之言論、講學、著作、出版、集會、結社等表現自由之條件，乃係直接限制表現自由之人民基本權利；且該一審查為事前審查，『倘於申請……之始，僅有此主張而於社會秩序、公共利益並無明顯而立即危害之事實，即不予許可或逕行撤銷許可，則無異僅因主張共產主義或分裂國土，即禁止該等表現自由，不僅干預該等……參與者之政治上意見表達自由，且逾憲法第二十三條所定之必要性』，從而認定該等審查人民表現自由行為目的之行為，業已違反憲法保障人民自由之意旨。就此司法院作成釋字第四四五號解釋文。此請見該解釋文及解釋理由書載明。二、基上，該等對人民表現自由之事前目的審查為違憲錚錚之言，實為全部表現自由之所應共循，尤無區分係屬言論、講學、著作、出版、集會或結社，甚或籌組政黨。原處分機關及各訴願決定機關抱殘守缺，無視該等憲法解釋機關之意旨，仍以『該一解釋係針對集會為解釋』為由推卻本件申請，然就此實至為顛預無能。況該一釋字第四四五號解釋其解釋理由書中亦載稱『政黨之組成為結社自由之保障範圍，且組織政黨既無須事前許可，須俟政黨成立後發生其目的或行為危害中華民國之存在或自由民主憲政秩序者，經憲法法庭作成解散之判決後，始得禁止之』。是其亦認為結社之自由亦須於該等自由表現行為事後因有具體之不當行為，方得禁止之，於此至為明確。原處分機關及各決定機關無視於此，實令人慨嘆。三、甚者，依司法院釋字第四七九號解釋理由書中，亦明白釋明人民團體之命名權，無論其為成立時之自立決定權，或嗣後之更名權，均為憲法第十四條結社自由所保障範疇。則原處分機關

以原告所為申請之名稱有如何如何之不當為由，作為駁回申請之理由之一，亦顯與該一解釋意旨有違。四、綜上說明，原處分就原告所為合於憲法基本權利之行使所為之申請案，以違反憲法之不當行政處分予以駁回，即不應予以維持。鈞院自當基於依據憲法獨立審判之精神，予以立即撤銷，以免遲來之正義不是正義（近日原發起人中之廖○山教授謝世，不及眼見其創建之『外獨會』取得合法地位，即係原處分機關及各決定機關所造成之遺憾！），是懇請鈞院糾正行政體系政府違反憲法隕越職權之失職，以免原告合法權益再有延誤受損。五、再退一步言，鈞院如無法依前揭憲法第十四條之人民有結社自由及前揭司法院釋字第四四五號解釋之意旨，依憲法第八十條獨立審判；則請鈞院依司法院釋字第三七一號解釋，就本件顯有違憲之人民團體法第二條及本件系爭行政處分，提出聲請大法官解釋，方為負責之態度。六、基上，原處分及訴願決定，均係以服務政治為考量，對人民權利之不當侵害，而其所加之不當限制，況其所謂不得分裂國土等字眼，與原告申請設立章程所揭櫫之和平方式推動臺灣獨立，係就現有臺灣政府之領域全部獨立於外國不當干涉，顯不相涉，而原處分及訴願決定復未說明該二者間有何關連，其實有理由不備之情形。為此爰請鈞院依照憲法所保障人民合法結社自由，撤銷該等不當處分，並為准許籌組設立之處分。

被告答辯意旨略謂：一、憲法第十四條：「人民有集會及結社之自由。」保障人民集會結社之自由；憲法第四條：「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更

之。」規範國土變更之方式；人民團體法第二條：「人民團體之組織與活動，不得主張共產主義，或主張分裂國土。」載明人民團體之組織與活動之限制；本案原告於申請團體名稱中載明係為「……台灣獨立促進會」，且於章程第三條主旨中亦明訂「……支持以和平方式，推動台灣獨立建國。」其主旨已明訂在促使台灣獨立建國，按台灣為中華民國領土的一部分，若主張獨立，則屬人民團體法第二條中所揭示之「分裂國土」，本案經內政部釋示有違人民團體法第二條規定，是以被告以團體違反人民團體法第二條之規定駁回其申請籌組團體案。二、社會團體之組織依人民團體法第三十九條之規定係以推廣文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他公益為目的；而該會章程主張應不屬上揭事項，應為政治主張，故該團體係屬同法第四十四條：「政治團體係以共同民主政治理念，協助形成國民政治意志，促進國民政治參與為目的，由中華民國國民組成之團體。」所言之政治團體，而政治團體之申請，其主管機關為內政部，而該部既函釋該會章程違反人民團體法第二條，故被告依法予以駁回。

理 由

按「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。」「人民團體之組織與活動，不得主張共產主義，或主張分裂國土。」中華民國憲法第四條、人民團體法第二條定有明文。本件原告於八十七年十一月三十日向被告申請籌組人民團體「台北市『外省人』台灣獨立促進會」案經被告依據內政部函釋於八十八年二月二十日北市社一字第

七二六八六二六〇〇號函復原告略謂：「宗旨中主張『支持以和平方式，推動台灣獨立建國』與人民團體法第二條……規定不合，所請歉難照准。」揆諸首揭規定，核無違誤。一再訴願決定遞予維持，亦無不合。至原告起訴主張各節，查憲法第十四條固規定人民有結社之自由，惟人民團體之組織與活動，不得主張分裂國土，既為人民團體法第二條所明定，而該條規定，亦與憲法第四條：「中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之」之規定意旨相符，則人民團體之宗旨自不得有分裂國土之主張，本件原告申請籌組之「台北市『外省人』台灣獨立促進會」，其章程草案第三條所定宗旨「推動台灣獨立建國」，而台灣為中華民國固有疆域之一部分，原告之申請顯與首揭規定不合，原處分否准其申請，即非無據，亦與憲法第二十三條之規定無違。原告謂結社之自由應與言論、講學等自由同，均屬先於明文憲法、先於國家形成之自然憲法層次之人民權利。被告以不得主張分裂國土，作為審查結社等自由之條件，乃直接限制人民基本權利云云，尚不足取。至所舉司法院釋字第四四五、四七九號解釋，係分別就集會遊行法第八條、第十一條及「社會團體可立案作業規定第四點所為解釋，與本案情形有別，於本案無其適用。又本件適用法律並無疑義，所請聲請大法官解釋乙節，核無必要。綜上，原告起訴各節為無理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法施行法第二條、行政訴訟法第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 年 三 月 八 日