

本號解釋多數意見指出，主張共產主義，或主張分裂國土，原係政治主張之一種，而系爭人民團體法第 2 條暨第 53 條之規定，對於非營利性人民團體之設立，得因其有此主張而不許可其設立，無異於授權主管機關於許可設立人民團體以前，即得先就人民「主張共產主義或主張分裂國土」之政治上言論內容為審查，並作為不許可設立人民團體之理由，顯已逾越憲法第 23 條所定必要之範圍，與憲法保障人民結社自由與言論自由之意旨不符。本席敬表支持，惟其理由構成，仍認有幾點值得補充說明之處，爰提協同意見如下：

一、人民團體法第 2 條禁止人民團體「主張共產主義，或主張分裂國土」，違反法律明確性原則

系爭人民團體法第 2 條禁止人民團體「主張共產主義，或主張分裂國土」，第 53 條並以之作為不許可設立人民團體之理由，其之所以違憲，除因限制人民結社與言論自由逾越憲法第 23 條所定必要範圍外，另一重要理由在於違反法律明確性原則。多數意見未就此加以審查，殊為可惜。

進入討論前首須指出者，法律規定是否符合法律明確性原則，其判斷標準應在於受規範之一般人民對於法律規定內容之意義是否可以理解，以及其因此對於其行為是否受該法律規範有預見可能性。如不符合此要件，即使該系爭法律規定可經由司法審查加以確認，仍屬違反法律明確性原則（釋字第 636 號解釋林子儀、許宗力大法官部分協同意見書參照）。據此，本席認為共產主義與分裂國土乃係政治概念，不是欠缺明確、客觀可辨的概念外延，就是可能隨執法者之政治偏好，乃至政治情勢變遷而異其內涵，以之為法律概念，實難

為受規範之一般人民可以理解或預見，與法明確性原則之要求有違。

先談共產主義。按共產主義，自馬克斯、恩格斯以來，如所周知，流派無數，主張互異。任何政治主張，無論是否冠上共產主義名稱，也無論主張者是否以共產主義自稱，或有意與共產主義保持距離，究竟具備何要素始能被歸類為共產主義，委實說，在很多情形都難有定論，而往往視觀察者不同觀點與立場而定。比方說，某一政治主張，如果只支持消滅私有財產，但既不主張無產階級專政，也不贊成以暴力革命作為達成目的之手段，是否該當第 2 條之共產主義？若主張消滅私有財產與無產階級專政，只是不主張暴力革命？或主張大幅向市場經濟靠攏，但不放棄共產黨專政，其共產主義之本質是否還在，而仍得以第 2 條之共產主義視之？如果再加上基督教共產主義，乃至民生主義（孫中山先生自承民生主義是共產主義）等等，又該如何認定？面對上舉例子，若硬要說第 2 條之共產主義仍屬受規範之一般人民可得理解、可得預見，未免過於一廂情願。

至於分裂國土，由於我國特殊歷史、政治因素使然，中華民國與台灣這兩個符號的關係，是等號，或包含，不同政治立場者有不同解讀，且均各自引經據典，從憲法本身尋獲其立論依據，致其適用可能陷入與共產主義一詞之解讀類似之困境。將此富濃厚政治性格的政治語言提升為法律概念，不禁令人憶起海峽對岸的「反革命罪」。在海峽對岸，究竟甚麼是「革命」？甚麼又是「反革命」？簡單說，凡按現在當權領導者的意志辦的就是「革命」，反對現在當權者意志的就是「反革命」。像用這種隨當權者更迭而變化的政治概念作為犯罪構成要件，「就如同使用隨風飄揚的柳絮做測量高

度標準一樣」（魏京生），根本令人民無所適從，法安定性之受創，莫此為甚。在我國，「分裂國土」的概念，不同政黨既有不同理解，則倘如甲黨執政，依其理解，對某人民團體不予取締，換了乙黨執政，依其理解則加以取締，或即使現在先放著不取締，隨著政治氣候的改變，或政治氣氛的醞釀再決定是否取締，使受規範者隨時處在恐懼、忐忑狀態，對法安定性的影響，更是顯而易見。更值批判的是，當本院釋字第 328 號解釋明白指出，憲法第 4 條所稱中華民國領土「固有疆域」範圍之界定，為重大之政治問題，依據權力分立之憲政原則，不應由行使司法權之釋憲機關予以解釋。則該不宜由司法機關解釋的概念又有何正當性充當限制人民基本權利，乃至處罰人民之構成要件？最後造成的結果，如果不是強行執法，自由權利遭受侵奪之人民因司法機關無權解釋，以致救濟無門，不然就是法律因立法從嚴，執法從寬，導致欠缺實效性，而淪為具文。

二、以防衛性民主理論禁止人民團體，欠缺憲法依據

根據解釋理由書中所述，本件多數意見固不准於人民申請設立人民團體之始，僅因其有共產主義，或分裂國土之主張，即不予許可其設立，但仍准主管機關於人民團體經許可設立後，發現其有共產主義，或分裂國土之主張，如依當時之事實狀態，足以認定其目的或行為有危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序，即得根據人團法第 53 條後段規定廢止其許可。明顯地，多數意見採取的立場是，人團法第 2 條有關「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」之規定本身，並不違憲，然在與同法第 53 條後段規定合併適用之際，則參酌憲法增修條文第 5 條第 5 項之規定，加入防衛性民主理論之考量。據此，則單單「主張」

共產主義，或分裂國土，固尚不構成違法，但只要有進一步事實，「足以認定其目的或行為有危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序」時，仍得廢止其設立許可。對此看法，本席基於下列理由持保留態度：

首先人團法第 53 條後段規定不在本件聲請人聲請解釋範圍，與同條前段之間亦不存在非一併解釋不可之重要關連，是本件多數意見其實只要指出，主管機關不得於許可設立人民團體以前，就先對人民「主張共產主義或主張分裂國土」之言論內容為審查，並作為不許可設立人民團體之理由，即已滿足聲請人之要求，實毋庸，也不宜過於急躁地跳出來，就聲請人未聲請部分表示意見，並為條文之解釋定調。

其次，即使對多數意見的急躁定調不予苛責，然「主張共產主義，或分裂國土」，作為廢止人民團體之許可之要件，法條既白紙黑字規定得清清楚楚，在不逾越法律解釋界限之前提下，是否尚有以人民團體之「目的或行為有危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序」作為廢止要件之解釋空間存在，不無可疑。何況憲法增修條文第 5 條第 5 項規定所揭示之防衛性民主理論只適用於政黨之管制，與德國基本法對政黨與人民團體兩者皆適用防衛性民主理論之立法體例明顯有異，既然修憲者對政黨以外之人民團體明顯不採防衛性民主理論，釋憲者又有何根據與正當性逕行採用？

惟既然多數意見已逕行援用憲法增修條文第 5 條第 5 項之文字，為人團法第 2 條暨第 53 條後段之解釋定調，本席認為有必要對所謂人民團體之目的或行為，「危害」中華民國之存在或自由民主之憲政秩序等不確定概念作合乎憲法意旨之進一步闡明。依本席所見，人民團體之目的或行為，何種情形始構成對中華民國之存在或自由民主之憲政秩序之

「危害」，如果先拋開防衛性民主理論所源起之德國的學說與實務見解不談，單從文義出發，應該至少有下列幾種不同之解釋可能：

在光譜之一端是「明顯而立刻危險」說，即人民團體之目的與活動，須達到有事實足認已對中華民國之存在或自由民主之憲政秩序構成明白而立刻危險之地步，始得廢止許可。換言之，是以「危害」迫在眉睫作為廢止許可之要件，要件可謂非常嚴格，對人民言論自由與結社自由之保障也當然就比較有利。

光譜的另一端，則約略可稱呼為「抽象危險說」，即只要人民團體之目的與活動，足以對中華民國之存在或自由民主之憲政秩序產生抽象之危險，縱使未達到明顯而立刻危險地步，即構成所謂「危害」，得以廢止許可。準此，只要有事實足以看出人民團體有致力於埋葬自由民主憲政秩序之意圖，其持續性活動顯露出對自由民主憲政秩序採取一種侵略性、戰鬥性態度，聲勢縱使微不足道，根本引不起眾人共鳴，無論現在或可預見之未來，均看不出其目的有實現之可能，然為了防微杜漸，仍可廢止許可。這一說大致相當於德國當前實務與學界通說根據防衛性民主理論，對是否禁止違憲人民團體所採的判斷標準。防衛性民主是德國總結二次大戰前威瑪民主遭希特勒經由民主途徑埋葬之慘痛教訓，所作的一種制度反省，認為民主不應該是不設防的民主，其固然應寬容各種不同政治主張，但對不寬容他人的政治主張則無須寬容，是為保護自由民主憲政秩序，敵視憲法之人民團體或政黨之行為，即使尚未構成刑事不法，仍可採取預防性的因應措施，禁止其存續。由於違憲人民團體與政黨之禁止本身就是一種事前預防的保護措施，實務上並採有抽象危險即得禁

止之立場，與前述「明顯而立刻危險」說相較，對人民言論自由與結社自由之保障，當然就較為不利。

介於中間的大致上或可稱之為「具體危險說」，據此，必須依個案事實，已足以判斷人民團體之目的與行為，對自由民主憲政秩序極有可能產生損害，亦即其推翻自由民主憲政秩序之意圖確有實現之可能，始能滿足廢止許可之要件。

由於我國憲法增修條文只對政黨採取防衛性民主之管制，根據「明示其一，排除其他」之法律適用原則，可知修憲者對政黨以外人民團體之管制係明顯不採防衛性民主理論；且本院釋字第 445 號解釋對人民以集會遊行方式所表達之政治言論也不採德國防衛性民主理論作預防性管制，而是對言論作最大之保障，只於言論對社會秩序、公共利益造成明顯而立即之危險時，始加以取締。因此，既然人民團體主張共產主義，或分裂國土，亦同屬人民之政治性言論之一種，吾人就不僅不宜對德國亦步亦趨，跟著採前述之「抽象危險說」，甚至應依循釋字第 445 號解釋的脈絡，對人民團體政治言論之管制，採「明顯而立刻危險」說，以體現憲法以最大程度保障人民結社自由與言論自由之意旨。