

抄本

## 司法院 令

發文日期：中華民國 97 年 6 月 20 日

發文字號：院台大二字第 0970013424 號

公布本院大法官議決釋字第六四四號解釋

附釋字第六四四號解釋

院長 賴 英 照

### 司法院釋字第六四四號解釋

#### 解 釋 文

人民團體法第二條規定：「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。」同法第五十三條前段關於「申請設立之人民團體有違反第二條……之規定者，不予許可」之規定部分，乃使主管機關於許可設立人民團體以前，得就人民「主張共產主義，或主張分裂國土」之政治上言論之內容而為審查，並作為不予許可設立人民團體之理由，顯已逾越必要之程度，與憲法保障人民結社自由與言論自由之意旨不符，於此範圍內，應自本解釋公布之日起失其效力。

#### 解釋理由書

人民於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，聲請本院解釋憲法時，本院審查之對象，非僅以聲請書明指者

為限，且包含該確定終局裁判實質上援用為裁判基礎之法律或命令。本件聲請書僅指稱人民團體法第二條規定牴觸憲法云云，惟查人民團體法第二條：「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。」係屬行為要件之規定，而同法第五十三條前段關於「申請設立之人民團體有違反第二條……之規定者，不予許可」之規定部分，始屬法律效果之規定，二者必須合併適用。最高行政法院九十年度判字第三四九號判決維持主管機關以本件聲請人申請設立政治團體，違反人民團體法第二條規定而不予許可之行政處分，實質上已適用前述同法第五十三條前段部分之規定，故應一併審理，合先敘明。

憲法第十四條規定人民有結社之自由，旨在保障人民為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之權利，並確保團體之存續、內部組織與事務之自主決定及對外活動之自由等。結社自由除保障人民得以團體之形式發展個人人格外，更有促使具公民意識之人民，組成團體以積極參與經濟、社會及政治等事務之功能。各種不同團體，對於個人、社會或民主憲政制度之意義不同，受法律保障與限制之程度亦有所差異。惟結社自由之各該保障，皆以個人自由選定目的而集結成社之設立自由為基礎，故其限制之程度，自以設立管制對人民結社自由之限制最為嚴重，因此相關法律之限制是否符合憲法第二十三條之比例原則，應就各項法定許可與不許可設立之理由，嚴格審查，以符憲法保障人民結社自由之本旨。

人民團體法將人民團體分為職業團體、社會團體及政治團體。職業團體係以協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設為目的，由同一行業之單位、團體或同一職業之從業人員組成之團體（同法第三十五條）；社會團體係以推展文化、學術、醫療

、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成之團體（同法第三十九條）；政治團體係國民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而組成之團體（同法第四十四條）；性質上皆屬非營利團體。

人民團體法第二條規定：「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。」同法第五十三條前段規定：「申請設立之人民團體有違反第二條……之規定者，不予許可」。由此可知該法對於非營利性人民團體之設立，得因其主張共產主義或分裂國土而不予許可。

言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制（本院釋字第五〇九號解釋參照），其以法律加以限制者，自應符合比例原則之要求。所謂「主張共產主義，或主張分裂國土」原係政治主張之一種，以之為不許可設立人民團體之要件，即係賦予主管機關審查言論本身之職權，直接限制人民言論自由之基本權利。雖然憲法增修條文第五條第五項規定：「政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。」惟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，而以違反人民團體法第二條規定為不許可設立人民團體之要件，係授權主管機關於許可設立人民團體以前，先就言論之內容為實質之審查。關此，若人民團體經許可設立後發見其有此主張，依當時之事實狀態，足以認定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，主管機關自得依中華民國七十八年

一月二十七日修正公布之同法第五十三條後段規定，撤銷（九十一年十二月十一日已修正為「廢止」）其許可，而達禁止之目的；倘於申請設立人民團體之始，僅有此主張即不予許可，則無異僅因主張共產主義或分裂國土，即禁止設立人民團體，顯然逾越憲法第二十三條所定之必要範圍，與憲法保障人民結社自由與言論自由之意旨不符，前開人民團體法第二條及第五十三條前段之規定部分於此範圍內，應自本解釋公布之日起失其效力。

大法官會議主席	大法官	賴英照
	大法官	謝在全
		徐璧湖
		彭鳳至
		林子儀
		許宗力
		許玉秀
		林錫堯
		池啟明
		李震山
		蔡清遊

#### 協同意見書

大法官 林子儀

本案聲請人以發起人代表身分，向主管機關申請籌組社會團體，經主管機關以其係申請籌組政治團體，而宗旨「支持以和平方式，推動臺灣獨立建國」，與人民團體法第二條「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」之規定不符，否准其申請，聲請人不服，於窮盡救濟途徑後，向本院聲請解釋

憲法。多數意見以人民團體法第二條、第五十三條前段部分規定，於人民申請設立人民團體之始，僅因主張共產主義或分裂國土，即禁止設立人民團體，顯然逾越憲法第二十三條所定之必要範圍，宣告系爭條文違憲，本席敬表贊同。惟系爭條文所限制之基本權利，包括憲法第十一條之言論自由與第十四條之結社自由，多數意見就系爭條文與上開自由權利之關係，以及是否屬於對結社自由與言論自由之事前限制，未予以論述，爰提出協同意見書。

依本案聲請事實所示，本院受理本案聲請解釋憲法所要審理之憲法問題為，政府得否以人民主張特定政治理念，而得不許可其組織人民團體？

按人民對其所信之政治理念或對於公共事務之意見，均得有主張或表達之機會，為憲法保障人民言論自由之一環。此乃係因經由此種思想言論之自由表達，不僅個人得以表現自我、實現自我，同時經由思想、意見與資訊之自由交流，亦有助於個人理性地參與公共事務，並作出合理之政治決定，而能維繫民主程序之運行。個人如因其僅以個人之力，勢單力薄，而欲擴大其政治理念或公共事務意見之可見度或影響力，進而邀集組織或參與志同道合之團體，本即為言論自由保障之範疇，亦為憲法所以保障人民結社自由之目的之一。而人民因共同政治理念，並以宣揚或實踐其共同政治主張或意見為目的而組織團體者，因其目的與行為均與政治理念或公共事務意見之主張或表達有關，而屬表意性質之結社團體，政府對人民組織或參與該類團體之結社自由之限制，亦屬對人民言論自由之限制。

人民團體法第八條第一項規定：「人民團體之組織，應由發起人檢具申請書、章程草案及發起人名冊，向主管機關申請許可。」同法第二條規定：「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。」及同法第五十三條前段規定：「申請設立之人民團體有違反第二條…規定者，不予許可」。是人民組織團體，應經主管機關許可；如組織之團體主張共產主義或分裂國土者，則主管機關應不予許可。上開規定顯然係對人民為特定政治理念而組織團體之結社自由與言論自由採取一種事前限制之方法。

按會影響人民結社自由與言論自由行使之事前限制，並不必然即屬違憲。例如如其限制並不涉及言論或結社之內容，而僅對言論表達之時間、地點或方法之合理限制者，即有可能屬合憲之限制（註一）。而如其限制涉及言論或結社之內容者，則因事前限制之結果，不僅限制人民表現自我、實現自我，所限制之言論亦無從進入言論思想之自由市場，而無法為思想、意見或資訊之傳遞與交流，不僅使得思想、言論匱乏，更危險的是將使執政者代替大眾選擇，而唯有其喜好或符合其利益之言論或思想方得以呈現或傳布，與憲法保障人民言論自由之意旨，根本背道而馳。是涉及言論內容之事前限制，其合憲性即有疑義，惟仍非即當然違憲（註二）。例如政府如能舉證證明如不對系爭言論予以事前限制，將會對國家或一般大眾帶來直接、立即及不可彌補之傷害時，則採取事前限制即有可能屬合憲之手段（註三）。惟事前限制是否必要，應依所涉之言論內容之性質、言論可能產生負面效果之危險性，以嚴格之標準審查其合憲性。

系爭人民團體法相關規定，以人民之結社如主張特定政治理念者，即不予許可成立，既係屬涉及言論或結社內容之事前限制，其限制是否符合憲法第二十三條比例原則，即應以嚴格之標準予以審查之；故系爭規定之立法目的必須為具體重大之公益目的，所採取之手段必須為達成目的之侵害最小之手段，始符比例原則

之要求。

首就系爭規定之立法目的是否合憲予以審查。依系爭人民團體法第二條立法史料所示，該條之立法目的應係在維護國家安全（註四）。惟維護國家安全，實係相當空泛之概念，尚難予以審查其合憲性。然如斟酌憲法增修條文第五條第五項規定：「政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主憲政秩序者為違憲。」係修憲者引進類如德國基本法防衛性民主原則之規定，亦為憲法對於政黨之組織與活動明文之限制。該項之修憲目的係在維護中華民國之存在及維護民主憲政秩序（以下簡稱防衛民主之目的），人民團體法第二條及第五十三條之規定，與該目的之落實亦有關聯，故就人民團體主張特定政治理念即不予許可，其立法目的如係為落實憲法增修條文第五條第五項防衛民主原則，而以維護中華民國之存在及民主憲政秩序為其立法目的者，該目的既已為修憲者所確認，應即可認屬合憲之目的。

然為達到防衛民主之目的，而採取事前審查之方法，對人民團體主張共產主義或分裂國土者，即不予許可成立，是否合憲，仍須視其是否符合比例原則而定。惟由於人民團體法第二條禁止人民團體主張共產主義或分裂國土之規定，其規定內容並非明確；且禁止為如此之主張，如何與達成防衛民主之目的有所關聯，亦不清楚。是該規定不符法律明確性原則之要求，已難屬合憲之規定（註五）。

縱使退萬步言，吾人可以確定該條規定之共產主義或分裂國土之涵義，同時亦可因此說明共產主義或分裂國土之具體實踐，即為危害中華民國之存在或自由民主憲政秩序，系爭規定採取事前審查之方法，對人民團體主張共產主義或分裂國土者，即不予許可成立，其手段仍非為達成防衛民主目的之侵害最小手段。蓋單

純之主張，與鼓吹大眾具體從事追求實踐共產主義或分裂國土之行為，本質上即有差異；而鼓吹大眾具體從事追求實踐共產主義或分裂國土之行為，與大眾受其鼓吹而真正從事追求實踐共產主義或分裂國土之行為，以及終而獲得成功，其間亦有階段與時間上之差異。是單純主張共產主義或分裂國土，與共產主義或分裂國土之具體實踐，其間必無必然關聯性。政府如為維護中華民國之存在或民主憲政秩序，而防止共產主義或分裂國土之具體實踐，以禁止單純主張共產主義或分裂國土為手段，並非侵害最小手段。

縱再退萬步言，即使認為主張共產主義或分裂國土即等同於鼓吹大眾具體從事追求實踐共產主義或分裂國土之行為，禁止主張共產主義或分裂國土仍非達到防衛民主目的之侵害最小手段。僅於該主張與共產主義或分裂國土之具體實踐已達明顯而立即危險時，對其限制，方為不得已之手段，而符合比例原則之要求。

蓋憲法保障人民言論自由之真諦即在保障人民可以自由地提出其政治理念或言論，接受言論思想自由市場之檢驗，是否能為大眾所接受，政府並無必要代人民作選擇。是政府如欲防止系爭政治理念或言論對社會可能帶來之弊害，最好的方法並不是禁絕該系爭政治理念或言論，而是要鼓勵更多的言論來治療或避開系爭政治理念或言論可能帶來之弊害（註六）。惟如該弊害確屬嚴重，而時間上亦不允許社會大眾可以用更多的言論，經由理性討論而避免該弊害產生時，亦即僅於欲限制之言論對於弊害之產生已達明顯而立即危險之程度時，政府之介入限制，方有合憲之可能。故如以言論鼓吹大眾具體從事追求實踐共產主義或分裂國土之行為，僅於符合下列條件時，對該言論之限制，方無過當：（1）其鼓吹係要求大眾立即實施共產主義或分裂國土之行為；（2）而且

依客觀情勢，其言論確可能鼓吹大眾，而大眾確有可能受其鼓吹而立即實踐共產主義或分裂國土之行為。

又多數意見認為，人民團體經許可設立後，若其目的或行為，依當時之事實狀態，足認有危害中華民國之存在或自由民主憲政秩序者，主管機關自得依人民團體法第五十三條後段規定廢止其許可，以達禁止之目的。亦即，多數意見認為人民團體僅「主張」共產主義或分裂國土，固尚不構成違法，惟若有進一步事實，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憲政秩序時，即得廢止其許可。

惟防衛性民主重在保護自由民主憲政秩序，而為預防性因應措施，則即便是經由民主程序達成不採取自由民主憲政制度之政治主張，在防衛性民主原則之下亦不予容認，故該原則與寬容任何政治主張之一般民主理念已有背道而馳之處；亦不符尊重不同政治理念均有進入言論思想自由市場，接受大眾檢驗機會之言論自由真諦。但無論如何，此一原則既已為修憲者所認同並選擇，而成為憲法增修條文內容之一部，釋憲者自應加以尊重，然在該條條文之解釋適用上，應採取最嚴格之解釋。故該項規定既僅在規範政黨之目的或其行為，即不應適用於其他政治團體（註七）。故人民團體經許可設立後，若其目的或行為，依當時之事實狀態，足認有危害中華民國之存在或自由民主憲政秩序者，主管機關尚不得依人民團體法第五十三條後段規定廢止其許可。

惟依人民團體法第五十三條後段規定：「申請設立之人民團體有違反第二條…規定者，…經許可設立者，撤銷（民國九十一年十二月十一日已修正為「廢止」）其許可。」是該法第二條規定，不僅主管機關得否許可人民團體成立之前審查之標準，亦為事後是否廢止許可之決定標準。惟如上述，即使該法第二條規定

之立法目的係在防衛民主，而屬合憲之目的；以人民團體主張共產主義或分裂國土而撤銷其許可作為達到防衛民主之手段，依上述分析人民團體法第二條規定作為事前許可之標準，並不符合比例原則之相同理由，以該條規定作為事後廢止許可之標準，亦不符合比例原則之要求。

惟如立法者認為，人民團體鼓吹共產主義或分裂國土，依客觀事實，於大眾受其鼓吹致對中華民國之存在或民主憲政秩序之危害已達明顯而立即危險時，非不能以法律明確規定要件與程序，廢止成立人民團體之許可，併此說明。

註一：本院釋字第四四五號解釋相關意旨之說明。

註二：本院釋字第四一四號解釋相關意旨之說明。同時比較美國憲法，以美國最高法院於 1931 年 *Near v. Minnesota* 案 (283 U.S. 697) 為例說明。

註三：以美國最高法院於 1971 年 *New York Times Co. v. U.S. (Pentagon Papers Case)* (403 U.S. 713) 為例。

註四：按行政院於民國 76 年函請立法院審議系爭法律之前身--「非常時期人民團體組織法」--草案說明中，即明白指出該法「係規範動員戡亂時期人民團體組織與活動之基本法，須揭示『不得違背憲法或主張共產主義，或主張分裂國土』之原則，俾與動員戡亂時期國家安全法相呼應，以建立全民共識，此三原則各人民團體均應依體遵循。」參見立法院公報第 77 卷第 4 期，院會紀錄，頁 145-146。而 76 年 7 月 1 日公布、同年 7 月 15 日施行之動員戡亂時期國家安全法第二條即規定：「人民集會、結社，不得違背憲法或主張共產主義，或主張分裂國土。」

註五：有關人民團體法第二條規定不符法律明確性原則之論述，請參照許宗力大法官於本案所提出之協同意見書。

註六：請參見 *Whitney v. California*, 274 U.S. 357, 377 (1927) (Brandeis, J., concurring).

註七：同時，政黨係以共同政治理念，推薦候選人參加公職人員選舉，協助形成國民政治意志，促進國民政治參與之政治團體（人民團體法第四十四條、第四十五條參照）。相較於其他人民團體，就其組織、可運用之政治力與有形無形之資源、以及對社會及政治之實質影響力而言，乃最具影響力之團體。憲法對於政黨組織與活動，予以特別之限制，亦非無理。

### 協同意見書

大法官 許宗力

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（以下簡稱人團法）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

系爭人團法第 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顯而立刻危險之地步，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。

### 一部協同、一部不同意見書

大法官 許玉秀

本號解釋多數意見明確表示，限制憲法第十四條所保障的結社自由，以設立自由的限制最為嚴重，因此是否違反憲法第二十三條比例原則，應採嚴格標準予以審查；同時認定人民團體法第二條規定：「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」作為限制結社自由的條件，賦予主管機關審查人民言論自由的權利，不但直接限制人民言論自由基本權，而且於人民團體法第五十三條作為禁止人民團體設立的條件，均屬過度限制人民言論自由及結社自由，本席敬表同意。但是僅將人民團體法第二條連結第五十三條前段，認定藉由限制言論自由進行事前審查，與憲法保障結社自由意旨不符，對於人民團體法第二條如何過度限制言論自由及結社自由並未完整論述，以致多數意見理由論述不易理解，爰提出一部協同、一部不同意見書，另擬解釋文及解釋理由書如后。

#### 壹、解釋文

人民團體法第二條、第五十三條與第二條有關部分，與憲法第十一條保障人民言論自由及第十四條保障人民結社自由的意旨不符，應自本解釋公布日起失其效力。

#### 貳、解釋理由書

##### 一、審查範圍

### （一）應受審查的規範

依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款規定，人民於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請本院大法官解釋憲法。本件據以聲請解釋的最高行政法院九十年度判字第三四九號判決，認定聲請人申請設立政治團體，主管機關以違反人民團體法（以下簡稱人團法）第二條規定不予許可的行政處分有理由。因為人團法第二條為構成要件行為內容的規定，第五十三條前段「申請設立之人民團體有違反第二條（或其他法令之）規定者，不予許可。」為構成要件行為與法律效果的規定，如果沒有第五十三條前段規定，第二條規定只有宣示意義，不能發生限制人民基本權的效果，所以主管機關所為不予許可的行政處分，以及維持該處分的最高行政法院確定終局判決，都必須合併適用人團法第二條及第五十三條前段規定。故而本件聲請確定終局判決所適用的法律，非僅為聲請人聲請意旨所指摘的人團法第二條，尚包括第五十三條前段規定。

除此之外，人團法第五十三條後段許可後廢止的規定，雖不在聲請解釋範圍，但是因為人團法第二條規定是否違憲，必然連帶影響第五十三條後段能否繼續有效適用，二者之間顯然存在重大關聯，基於本院釋字第四四五號解釋所確立的重大關聯性原則，人團法第五十三條後段亦應納入審查。本件聲請受理解釋範

圍因而及於人團法第二條及第五十三條規定。

## （二）應解釋的憲法標的

人團法第二條禁止人民團體的組織及活動，主張共產主義或分裂國土，顯然是對人民團體意見表達自由的限制；人團法第五十三條前段規定，申請設立的人民團體違反第二條規定，不予許可，乃是藉由限制意見表達自由，限制人民的結社自由。因此本件聲請應解釋的憲法標的為憲法第十一條所保障的言論自由，以及第十四條所保障的結社自由。

## （三）據以審查的憲法準據

對於基本權的限制，憲法第二十三條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」亦即不得限制基本權是原則，憲法例外准許依據所列防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益四大目的，以法律規定予以限制。所謂法律規定，包含法律保留原則與法律明確性原則，本件聲請所審查的人團法第二條及第五十三條規定，皆屬中央法規標準法第四條及第五條所稱的法律，故無違反法律保留原則的問題，需要審查的是法律明確性；依據所列四大目的所為的審查，則為比例性的審查。

除此之外，憲法增修條文第五條第五項規定「政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。」雖然本件聲請所涉及的人民團體屬於政治性團體，並非政黨，但是對於政黨的限

規定，具有憲法的位階，屬於憲法對於人民結社自由的一種限制，本院大法官有義務闡明該限制的內涵，並查明是否能援用作為對其他政治性結社自由的限制準據。

因此本件聲請應適用的違憲審查準據為：憲法增修條文第五條第五項規定意旨、法明確性原則以及比例原則。

## 二、審查密度：最嚴格的審查標準

### （一）政治性言論應採嚴格審查標準

在至今本院大法官解釋例中，對於言論自由的重要性，尚未出現比較充分的論述<sup>（註一）</sup>。關於言論自由的內在功能，釋字第五六七號解釋則有相關的論述。該號解釋對於思想自由的保障，認為「思想自由保障人民內在精神活動，是人類文明之根源與言論自由之基礎，亦為憲法所欲保障最基本之人性尊嚴，對自由民主憲政秩序之存續，具特殊重要意義」。固然先有思想才能發為言論，但是思想原本自由，無從控制，對於思想的控制，都是從言論的控制開始，因為不能講、不敢講之後，就是不敢想、不能想。限制言論自由對於言論自由內在功能的戕害，就是對思想自由的戕害，根據釋字第五六七號解釋的見解，就是對人類內在精神生活的破壞，破壞了人民內在精神生活，自然損及個人人格的自我實現。思想自由之所以能成為人類文明的根源，因為透過言論自由，促成資訊的交換，給予社會發展的契機，開發社會的創造力，這些就是言論自由的外在功能。限制言論自由，也就限制

個人的發展能量，因而箝制社會的發展能量。

在各種言論自由當中，政治性言論與基本生活模式、社會基本生活價值觀、個人在社會中的價值形塑，以及不同階級、不同社群、不同族群生活利益的分配息息相關。不同政治立場或主張的對立，涉及不同利益分配方式的角力，也就是涉及生存的競爭，尤其政治立場的對立，都是社會資源上的強者與弱者的對立，對於政治性言論的箝制，也都是發生在對弱勢的壓迫上面，因此政治性言論需要憲法給予最大的保障，否則即無以發表言論謀求改變弱勢地位的可能，如果不能透過發表言論改變弱勢，勢必導致採取激烈的表達方式，則必然造成社會的動盪，進而阻礙社會的發展。因此相對地，對於政治性言論的限制，必須採取嚴格的審查標準<sup>(註二)</sup>。

## (二) 結社自由應採嚴格審查標準

有兩個人以上的存在，方才有人格的區隔，也才需要保障人格發展的規範。每個人的人格，需要在群體中形成，在群體中形成的人格，才可能有群體意識，也就是所謂的公民意識，因此人民有互相連結組成團體的自由，才有利於公民意識的養成，有公民意識，才可能形成社會、國家。

在一個有強制力的團體形成之後，例如國家，如果人民沒有組織團體的結社自由，那麼人民就僅僅和政權之間有縱向連結關係（政府高踞在上，人民低匍於下），人民彼此之間欠缺橫向的連結關係，則人民的公民意識必侷限在與政權的利益結合。由於政權的利

益容易僅與少數人的利益結合，而發展成與大多數人的利益互相衝突，如果沒有結社自由，也就不能培養與大多數人利益結合的公民意識，時日一長，就會阻滯社會的活動力和創造力（註三）。

結社自由也屬於一種廣義的行動自由，保障結社自由，則個人可以依其自由意志，積極地（註四）與他人進行理念的交流，達到人與人之間的相互成長，並進而進行內部組織、外部活動、理念宣傳、工作傳播等行為（註五），使個人的力量可以轉化成群體的力量，強化個人抵抗外在壓力的能量，促進個人及群體理念的實踐。而政治性的結社，有利於政治性理念的實踐，所有政治性言論所能發揮的功能，透過政治性結社的推動，才更能加速實現。此所以憲法同樣需要給予政治性結社自由最大保障，而對政治性結社自由的限制是否違憲，同樣應該採取嚴格的審查標準。

又因為對於結社自由的限制，從團體的設立開始，一旦不能設立團體，將嚴重損傷公民之間共同發揮公民意識，以開發社會潛能、實踐公共利益的能力，此所以設立結社門檻，對於結社自由的限制最為嚴重。因此，對於以設立條件限制結社自由的審查，應採取最嚴格的審查標準。

### （三）言論自由與結社自由想像競合

對於結社自由的限制，經常與意見表達自由互為表裡，亦即限制結社自由的同時，也限制言論自由，本件聲請解釋的人團法第二條規定，限制「政治性」結社宗旨，並於同法第五十三條規定，將該限制作為不

許可設立及設立後廢止的條件，即同時限制結社自由與政治性言論自由。當一個法律規定同時限制兩種以上基本權而發生想像競合的情形，對於基本權的侵害即較為嚴重，應該採取較嚴格的審查基準。本件聲請解釋的規範，所涉及的兩種基本權為言論自由及結社自由，原本即應採取嚴格審查標準，既然發生想像競合的情形，自應採取最嚴格的審查標準予以審查。

### 三、依法明確性原則審查

#### （一）法明確性的一般審查

憲法保障基本權意旨所要求的法明確性原則，在立法層面，應明確說明立法目的、內容、範圍，亦即給予執法者的指示必須明確，以避免恣意解釋。符合法明確要求的法律規定，可以使人民易於理解而產生法的忠誠，具有促進公民社會形成共同多數的功能，同時使人民得以預測違反規定的法律效果，而得及時尋求救濟。

所謂主張共產主義，是主張一種政治哲學、一種政治制度、一種社會改革理想或者是一種權力鬥爭的策略？共產主義在理論史的發展和政治實踐上，是一種人人一望即知的概念？還是需要專家提供鑑定意見的專業用語？尤其是有關共產主義的所有相關文獻，在台灣長達三十八年又五十六天<sup>(註六)</sup>戒嚴期間，人民並沒有接觸的機會，不僅僅是一般人民，不能真正理解它的內涵，就是審查設立條件的主管機關或司法機關，也應該普遍不能理解共產主義的內涵，在立法者沒有提供任何解釋的情況之下，如何判斷人民團體所

主張的是不可以主張的共產主義？至於分裂國土的主張，看起來似乎是使國土減少的意思，但是認知國土減少之前，必須先認知到國土的範圍，如果國土的範圍已經有爭議，也就難以確知何謂分裂國土。例如當承認外蒙古為另一個國家並非主張分裂國土時，如果主張中國大陸不屬於中華民國，為什麼應該就是主張分裂國土？而且當所謂固有疆域的範圍遭本院大法官解釋為屬於政治問題，而不能從法律上予以認定時（註七），主管機關與司法機關又如何判定使固有疆域減少的主張有幾種？人團法第二條所禁止的共產主義和分裂國土究何所指，既非人民所能理解，亦非主管機關及司法機關所能認定，則該規定顯然抵觸法律明確性原則。

## （二）依據憲法增修條文第五條第五項審查

憲法增修條文第五條第五項明定「政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。」政黨屬性是政治性團體，與一般性政治團體不同之處，在於政黨可藉由選舉進入政府體制之內，實際決定公共資源的利用與分配、實際影響憲政秩序。政黨的運作，對社會的發展、國家憲政體制的影響甚鉅，為了促成自由民主憲政體制的蓬勃發展，以便能有一個更開放、進步能量更大的生活體系，對於政黨的設立採取開放的立場，並且僅於危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序時，經由司法院大法官組成憲法法庭審理決定解散政黨與否（憲法增修條文第五條第四項）。一般政治性團體在社會上發揮的功

能，不及政黨具體，影響也不如政黨鉅大，更加沒有管制必要，因此對於一般性政治團體的限制條件不能比政黨嚴苛。

縱使以憲法增修條文第五條第五項所規定的違憲條件作為審查依據，以及以是否危害中華民國的存在與自由民主憲政秩序作為審查依據，主張共產主義，與危害中華民國的存在還欠缺合理的連結。因為共產主義並不是針對哪一個個別的國家而提出來的，中華民國如果以共產主義立國，共產主義豈不是就不會危害中華民國的存在？而如果中華民國仍然存在於已經分裂的國土，主張分裂國土，並不會危害中華民國的存在。同樣地，自由民主憲政秩序，也可以在已經分裂的國土繼續存在，主張共產主義如果在於消滅階級壓迫，即未必危害自由民主憲政秩序。總之，從危害中華民國的存在或自由民主憲政秩序的概念脈絡，並不能理解主張共產主義與分裂國土的意涵，因此不能將主張共產主義或分裂國土與違憲效果互相連結。

#### 四、依比例原則審查

欠缺法明確性的規範，既然難以理解，應該也無從進行目的是否正當、手段是否必要、限制是否妥當的審查（註八）。反之，如果認為理解共產主義和分裂國土並不困難，人團法第二條並沒有違背法明確性原則，則應該進行比例原則的審查。

##### （一）合目的性的審查

人團法並未說明訂定結社門檻，限制人民結社自由的目的何在，只能依據憲法第二十三條所規定四項限

制基本權的正當目的逐一審查。首先，主張共產主義或分裂國土，乃是表達一種政治主張，可能是闡論一種政治哲學思想，可能是鼓吹一種政府體制，甚至也可能是倡導一種權力鬥爭策略，其他人可以選擇傾聽、可以選擇不予理會，甚至可以選擇在刑法的容忍範圍以內公開撻伐，但其他人的自由，都不至於因為有人倡導支持共產主義或分裂國土的想法，而受到妨害。縱使結社的宗旨在於倡導共產主義和分裂國土的構想，因而會有更多元的、更頻繁的、更有組織的宣傳行動，社會上其他人仍然可以選擇傾聽、可以選擇不予理會，甚至可以選擇在刑法的容忍範圍以內公開撻伐、宣揚相反的看法，仍然沒有人的自由因此受到妨害，因此防止妨礙他人自由，不可能是禁止主張共產主義或分裂國土的目的，也不可能是禁止以主張共產主義或分裂國土為結社宗旨的目的。

其次，單純主張共產主義或分裂國土，不能認為已經會造成緊急危難，縱使透過結社宣揚，吸引很多人，爭取到許多人的支持，如果已經成功說服多數人支持，使得共產主義能夠實踐，分裂國土能夠成功，這是社會多數的選擇，不能認為是一種緊急危難，因此避免緊急危難，也不會是禁止主張共產主義或分裂國土，或禁止以主張共產主義或分裂國土為結社宗旨的正當目的。而既然沒有緊急危難，限制主張共產主義或分裂國土這種言論自由，以及限制以主張共產主義或分裂國土作為結社宗旨這種結社自由，就不能以維持社會秩序作為正當目的。最後，限制主張共產主義

或分裂國土這種言論自由，以及限制以主張共產主義或分裂國土作為結社宗旨這種結社自由，目的是否可能在於增進公共利益？如果如本院釋字第五〇九號解釋所稱，言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，則限制主張共產主義或分裂國土，以及限制以主張共產主義或分裂國土為結社宗旨，反倒有害於公共利益，所謂增進公共利益，也不會是人團法第二條規定的正當目的。

綜上論結，人團法第二條的設限目的，不能清楚闡釋，在憲法上即欠缺目的正當性，與憲法第二十三條比例原則的意旨不符，而違背憲法第十一條對人民言論自由及第十四條對結社自由的保障。人團法第二條既然違憲，即不得作為事前許可設立或事後廢止設立的限制條件，因此人團法第二條及第五十三條連結第二條的部分，應自本解釋公布日起失其效力，不再援用。

## （二）有效性與必要性的審查

假設認為限制主張共產主義或分裂國土，具有目的正當性，因為共產主義、分裂國土的主張將危害到國家、社會的安全與穩定，所以限制合於「維持社會秩序」或「增進公共利益」的目的，則必須進行必要性的審查。有必要的手段，必然是有效的手段，無效的手段，也必然不必要。人團法第二條的限制目的不外乎使主張共產主義或分裂國土的個人無法集結成合法

組織，但是這種限制，不可能產生禁絕共產主義或分裂國土言論的效果，因為縱使不能設立團體或團體設立後遭廢止，個人仍然可以言論主張共產主義或分裂國土，也可以組成非法人團體宣揚共產主義或分裂國土。而如果國內政黨、政治人物與中國共產黨都能往來密切、熱絡，想要禁止人民主張共產主義，更難產生成效。一個不能發生效果的手段，自然不是必要的手段。

人團法第二條、第五十三條與第二條有關部分，因此過度限制人民言論自由及結社自由，而與憲法第二十三條比例原則的規定有違，與憲法第十一條保障言論自由及第十四條保障結社自由的意旨不符，應自本解釋作成之日起失其效力。

### （三）事前許可制與憲法第二十三條本旨不符

憲法第二十三條規定應該解讀為，基本權原則上不可限制，例外可以限制，但是必須依法律規定為之。該規定經常遭到反面理解，反面解釋該規定，可能理解為：依據所列防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益四大目的，以法律規定所為的限制，即非憲法所不許。看起來，基本權反正都有限制，只要遵守法律保留原則、符合比例原則，即屬合憲。但是當一個命題是由原則與例外陳述組成時，不可以做反面推論，否則會將原則變成例外，將例外變成原則，反面解釋憲法第二十三條規定，對於基本權的限制就變成原則，除非有特殊不合理之處，才可能遭到責難。

原則上不可限制，例外可以在符合比例原則的情況下予以限制，或者只要經比例原則審查，即無不可限制之理，這是兩種不同的人權態度。雖然都可以寫成「有法律規定、符合比例原則，並非憲法所不許或尚非憲法所不許」，但是在立法和管制的實際操作上，就會產生寬嚴的不同效果，也因此對於社會創造力，會產生不同的開發成效，符合曾經出現在台灣選舉場合一句政治口號：差一點點會差很多（註九）。

因為有各種性質不同的團體，對於結社自由的限制，因而有各自不同的限制，從而難免產生此種認知：對於人民結社，採取事前許可制並無不可，合乎比例原則與法律保留原則即可。這種對基本權的態度，就是原則上可以限制，只要沒有逾越比例原則的要求即可。但是這種對基本權的態度，並不符合憲法第二十三條規定的本旨，對於人民結社，原則上不應限制，而事前許可制，就是原則上予以限制，所以不符合比例原則的本旨。

註一：外國文獻上對言論自由的論述，可以參考林子儀，言論自由之理論基礎，台大法學論叢第 18 卷第 1 期，1988 年 12 月，頁 227-275。收錄於氏著，言論自由與新聞自由，初版，1993 年 4 月，頁 1 以下。

註二：本院大法官對於各種言論自由的限制，向來採取不同審查標準，對於商業性言論，傾向於採較為寬鬆的中度審查標準，例如釋字第 414 號解釋（該號解釋因另外涉及人身健康，基於公共利益之維護，而給予較嚴格的審查）、第 557 號解釋，對於政治性言論，傾向採取嚴格審查標準，例如第 445 號解釋。

註三：台灣社會相較於部分二次世界大戰戰敗國家，之所以至今在各方面的發展仍然有極大的差距，固然因為原有社會的人才、技術與先進戰敗國家相比，已有一定落差，因此發展速度先天比較落後，但是最根本的原因，仍然在於二次戰後戒嚴時間太長，結社自由和言論自由受到過度的限制所致。

註四：對於結社自由的面向，除積極地參與團體組織的自由外，另有消極地不參加自由，以及參加後任意地退出的自由。本號解釋所涉係積極地參與組織的自由，協同意見書闡述的範圍，亦限於此。

註五：除多數意見解釋理由書第 2 段宣示「憲法第十四條規定人民有結社之自由，旨在保障人民為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之自由，並保障團體之存續、內部組織與事務之自主決定及對外活動之自由等。結社自由除保障人民得以團體之形式發展個人人格外，更有促使具公民意識之人民，組成團體以積極參與經濟、社會及政治等事務之功能。」外，本院大法官亦曾於釋字第 479 號解釋肯認：「結社自由之規定，乃在使人民利用結社之形式以形成共同意志，追求共同理念，進而實現共同目標，為人民應享之基本權利」（解釋文）、「結社自由不僅保障人民得自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團體之組成與相關事務，並保障由個別人民集合而成之結社團體就其本身之形成、存續、命名及與結社相關活動之推展免於受不法之限制」（解釋理由書）。

註六：民國 38 年 5 月 19 日由臺灣省政府主席兼臺灣省警備總司令陳誠頒布，隔日零時（民國 38 年 5 月 20 日零時）生效。範圍包含臺灣本島、澎湖群島及其它附屬島嶼。76 年 7 月 15 日由蔣經國總統宣布解嚴。合計 38 年 56 日，為世界上最長的戒嚴。

註七：參見本院釋字第 328 號解釋。

註八：關於合憲性比例原則審查的論述與說明，參見許玉秀，刑罰規範的違憲審查標準，收錄於民主·人權·正義－蘇俊雄教授七秩華誕祝壽論文集，初版，2005 年 9 月，頁 378-384。

註九：2000 年無黨籍副總統候選人張昭雄的競選口號。

### 抄陳○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，但仍遭行政法院漠視。

- 2、而本件行政法院判決理由中稱「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，更可享受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 〇 〇 一 年 六 月 八 日

最高行政法院判決

九十年年度判字第三四九號

原 告 陳 ○ 孟（住略）

被 告 臺北市政府社會局（設略）

代 表 人 陳 皎 眉

右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八八〇六二〇二號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

## 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八七二六八六二六〇〇號函復原告略謂：「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