

政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例聲請憲法解釋案



關係人：
中華民國婦女聯合會

代理人：李宜光律師

109.6.30

壹、政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例(下稱黨產條例)第2條、第8條第5項及第14條規定部分：

- 一、以法律位階規範之黨產條例，設置不當黨產處理委員會(下稱黨產會)認定並處理政黨及其附隨組織之不當取得財產，是否就憲法保留之事項而為規範？



黨產條例第2條、第8條第5項及第14條規定，不僅違反憲法保留原則，更不當侵害憲法第14條保障之人民結社自由、第11條保障之言論自由、第15條保障之財產權與第22條保障之人格權，並違反第23條之比例原則。

(一) 政黨係現代民主國家之「憲法機關」或「憲法上的制度」。

(二) 憲法增修條文第5條第4項規定：「司法院大法官，除依憲法第78條之規定外，並組成憲法法庭審理總統、副總統之彈劾及政黨違憲之解散事項。」、第5項規定：「政黨之目的或行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者違憲。」。決定政黨存續之權力，憲法明文保留予司法院憲法法庭。

(三) 政黨或所謂附隨組織擁有財產(或所謂不當取得財產)，絕不會導出「政黨之目的或行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者違憲。」。

(四) 參照司法院釋字第643號、第644號解釋之意旨，對於憲法第14條保障之結社自由，若立法限制政黨之存續，其限制是否符合憲法第23條之比例原則，應採取最嚴格之審查標準。

(五) 黨產條例第2條、第8條第5項及第14條規定，於行政院下設黨產會，由黨產會主動調查並經聽證程序作成認定附隨組織之處分，禁止政黨或附隨組織處分財產，或逕命其移轉財產之規定，可以任意操控、決定婦聯會等政治團體或政黨的存亡，已成為婦聯會等政治團體或政黨的太上皇，已實質消滅政黨或附隨組織。

(六) 政黨處分財產推舉候選人並舉辦競選活動之行為，即在表達政黨與國民之共同政治理念，此等政治性意見之表達，自應受到最大程度保障。禁止政黨處分財產進行競選或其他政黨活動，或禁止政治團體處分財產進行核心業務，均係對政治性言論內容之最嚴厲限制，顯屬違憲。

(七) 婦聯會多次向黨產會申請動支費用進行慈惠工作，均遭黨產會駁回或惡意拖延，黨產會更藉由審核動支時獲悉之資訊，不當向婦聯會律師施壓，或以「否准律師費」方式干擾律師，嚴重侵害婦聯會訴訟權。

(八) 黨產條例禁止政黨處分財產，其法律效果更甚事前許可制，將實質消滅政黨，依司法院釋字第644號解釋理由書之意旨，以及美國聯邦最高法院於Buckley v. Valeo案判決，認為限制政治選舉活動的支出，係對言論自由之侵害，確屬違憲而無效。

二、依黨產條例第2條第1項規定，黨產會之組織，不受中央行政機關組織基準法之限制，是否違反憲法增修條文第3條第3項、第4項規定？

立法院通過黨產條例，在第2條規定行政院設黨產會，不受基準法規定之限制，其成員依據第18條與第20條規定，其任免均在行政權控制之下，不受國會監督，顯然扮演行政部門的立法局，或黨產會人事提名的背書部隊。更僭越司法審判權，通過個案羅織立法、溯及既往的黨產條例，嚴重破壞憲法權力分立制度，以致黨產條例雖具有法律的外觀，但實質上是執政者迫害在野黨的手段與工具，根本不具有實質的法律效力與正當性，當然違憲而無效。



三、依黨產條例第2條、第8條第5項及第14條規定，於行政院下設黨產會，由黨產會主動調查並經聽證程序作成認定附隨組織之處分，是否侵害司法權而違反權力分立原則？



黨產條例第2條、第8條及第14條之規定，顯已侵害司法權而違反權力分立原則，並違反憲法增修條文第5條。

- (一)參照釋字721解釋意旨，如未違反民主共和國原則、國民主權原則，或未涉人民基本權核心內涵之變動，或不涉權力分立與制衡原則之違反，即未違反自由民主憲政秩序。
- (二)立法機關制定黨產條例第2條、第8條、第14條規定，授權行政機關之黨產會行使消滅政黨與政治團體相關權力，立法權與行政權已明顯侵害司法權，嚴重破壞權力分立，並違反憲法增修條文第5條。

(三) 政黨因財產被國家逕行剝奪，或因財產被國家禁止處分，而無法處分其財產推選成員參加選舉，或舉辦競選活動，將不能達成具「憲法機關」或「憲法上制度」之政黨設立目的，嚴重妨礙民主落實，導致國民主權受到侵害，嚴重破壞憲政制度，違反憲法第1條與第2條之民主國原則。

(四) 「行政機關」之黨產會形同政黨之太上皇，透過是否核准政黨動支財產，可以決定政黨之存亡，縱然形式上政黨或仍存在，但其存在之目的與功能顯已被黨產會此一「行政機關」消滅殆盡，此與實質消滅或解散政黨無異。

(五) 眾所周知，黨產會已處分命婦聯會移轉總資產99.3%之高逵388億元財產予國庫，經婦聯會向行政法院聲請才暫時停止執行在案，以致婦聯會的核心慈惠工作完全無法進行。

黨產會的移轉財產處分已發生形成效力，行政權已完全侵奪司法權的核心功能。

貳、黨產條例第4條第1款規定，是否屬於個案立法而違憲？

黨產條例第4條第1款規定所適用之政黨，實質上僅規制特定政黨—中國國民黨，乃以個別性法律剝奪特定人民或團體之財產權，並授權「行政機關」行使司法權力猶如立法權居於司法權之地位，有違權力分立原則、法律不溯及既往原則及違反平等保護原則，並與憲法第15條規定財產權保障及第23條基本權利限制條款牴觸。



- (一)憲法授予立法機關之權力，係從事抽象性規範之立法，其規範應以假設性內容作命題，而不得針對個案。至於個案之合法與否及其審理，依憲法第77條規定，屬司法機關之專屬權限。
- (二)參照據司法院釋字第585號解釋，對於個別案件之審理，屬於司法權之範圍，制定法律，應以適用於將來符合其構成要件之多數不確定發生之事件為原則。
- (三)對個別性案件之審理屬於司法權之核心範圍，且司法機關始為審理個別性案件之最適當機關，若立法機關針對個案制定個別性法律，其擴張權力之同時即發生削弱司法機關對個案進行審理之核心權力之效果，並逾越立法機關之權限，故個別性法律自因違反權力分立而無效。

(四)立法者是權力分立的始點，代表人民行使立法權，制定抽象的、通案的規範，對於未來發生的事務拘束不特定的人。不告不理的法院，按照當事人請求而依法審判個案，則是位於權力分立的終端。一個機關兼掌立法權與審判權，可以主動宣告某人過去的過錯或罪狀為何，限制剝奪其生命自由財產，也就是不經司法審判就可以把任何人的名字寫入法律加以制裁，會是多恐怖的事？這就是個案羅織立法(a bill of attainder)，就是立法者侵奪法院審判權的結果。

(五)黨產條例針對過去的特定時期、特定政黨，未經司法審判即先斷定其財產多是取得不當，授權「行政機關」施以強制處分，就是個案羅織立法，並違反法律不溯及既往原則，顯屬違憲。

(六)當個人或團體因任何原因已被立法機關視為有罪，立法機關可以有目的地為該被告量身打造一項罪名。在此應探究的問題是：我們能夠以民主之名，為特定人或政治團體量身打造或設計一項罪名嗎？

(七)黨產條例第4條第1款規定，顯係針對國民黨之個案立法。

形式上符合黨產條例第4條規定的政黨共有10個，但實際上符合該條例追溯移轉財產的政黨，僅有中國國民黨1個，其餘政黨都是陪襯的煙霧彈。就此，就此可由黨產會網站公開查得，黨產會成立以來作成的16個處分，除一個是對民主行動黨逾期未申報財產處罰鍰外，其餘都是針對國民黨或所謂國民黨的附隨組織，就可證明。

參、黨產條例第4條第2款規定，以法人、團體或機構是否受政黨「實質控制」，定義附隨組織，是否違反法律明確性原則？



黨產條例第4條第2款之附隨組織定義，違反法律明確性原則。

(一)依據司法院釋字第432號解釋意旨，立法者制定之法律，其意義須非難以理解，且應為受規範者所得預見，並可經司法審查加以確認，始符合法明確性原則。

(二)黨產條例第4條第2款所稱附隨組織，所謂團體或機構？是否需依人民團體法或其他法律立案？或應符合其他法規範？曾由政黨「實質控制」？其客觀判斷標準、範圍為何？與政黨的關係為何？前揭規定與立法理由均未敘明，更無法經由司法審查確認。

(三)所謂「附隨組織」，在組成團體之前，顯然無法預見何種團體將為黨產會認定為「附隨組織」，亦無法預見其財產將為黨產會作成禁止處分及逕命移轉等不利處分所侵害，司法機關更無法透過司法審查，確認何種意義之團體、機構屬所謂附隨組織，顯然不符合法明確性原則。

(四)黨產條例第4條第4款所規定「違反政黨本質」及「其他悖於民主法治原則之方式」之不確定法律概念，因欠缺預見可能性，故該概念內涵所指究竟為何，全交由黨產會決定，肇致降低普通法院司法審查之可能性，違反法明確性原則及人民可利用司法保護權利之司法基本權與正當法律程序。

(五)黨產條例第4條第4款與第5條等規定，既有侵害人民前揭諸多受憲法保障之基本權，則依司法院釋字第636號解釋意旨：「牽涉基本權之侵害時，對於明確性的要求，應受較嚴格之審查，其涉及刑罰之科處時，則應受最嚴格之審查。」，自應以最嚴格之標準審查是否符合合法明確性原則。

(六)財產之取得並未違反行為時法規，則如何據以認定該財產之取得是違反所謂「政黨本質」或「民主法治原則」？其客觀判斷標準為何？黨產條例皆無明確規定，顯然違反法律明確性原則。

二、黨產條例第4條第2款後段規定，將曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制之法人、團體或機構，納入附隨組織之定義範圍，是否違反法律禁止溯及既往原則？其範圍是否超出立法目的，而違反比例原則？



黨產條例第4條第2款後段，違反法律禁止溯及既往原則，其範圍超出立法目的，而違反比例原則。

- (一)依據黨產條例第4條第2款立法理由，係指政黨以捐助或出資之方式控制之團體或機構，雖屬獨立存在之組織，但仍受政黨實質控制，二者有密不可分之關係，才立法一併納入本條例調查及處理範圍。
- (二)現未受政黨實質控制之團體或機構，既未與政黨有密不可分之關係，更無所謂藉脫法行為違反政黨政治平等原則之可能性，自無一併納入附隨組織定義之必要性。
- (三)黨產條例第4條第2款後段將曾由政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制之法人、團體或機構，一併納入附隨組織之定義範圍，顯已超出立法目的，並違反比例原則。

(四)又縱然是曾受政黨實質控制其人事、財務或業務經營，且非以相當對價轉讓而脫離政黨實質控制之法人、團體或機構，其既已脫離政黨實質控制，顯見政黨的控制性或所謂附隨性，現已不存在，黨產條例第4條第2款對於現在已終局不存在政黨控制性或附隨性之組織，卻仍加以追溯取得其財產，顯然違反法律禁止溯及既往原則，也超出立法目的，並違反比例原則。

(五)參照司法院釋字第714號解釋林錫堯大法官之協同意見書，真正溯及性之法律，因變動已經終結之法律關係，嚴重破壞法安定性，原則上違反法治國原則而無效。

(六)黨產條例第4條第2款後段規定，係真正溯及既往侵害所謂政黨附隨組織之財產，使得在民國76年前已存在，而與國民黨有任何人事、財產、業務往來之團體，都有遭黨產會溯及既往禁止處分或移轉財產的危險，嚴重侵害該等團體受憲法保障之結社權、財產權至鉅，顯然違反法律不溯及既往原則及比例原則。

(七)黨產條例第4條第2款後段規定，溯及既往侵害關係人婦聯會財產權，顯然違反法律不溯及既往原則，應屬違憲無效。

肆、黨產條例第2條、第4條第1款、第2款、第8條第5項、第14條確有前述諸多違憲無效情事，為此惠請 鈞院宣告黨產條例前開條文違憲無效，以奠定民主基石，俾維憲政秩序。



伍、黨產條例第3條、第4條第4款、第5條、第6條、第8條、第9條、第11條第2項、第12條與第26條，亦全然違反憲法上之權力分立原則、法安定性原則、法律保留原則、法律優位原則、法明確性原則、信賴保護原則、不當聯結禁止原則、期待可能性原則以及正當法律程序，並侵害憲法第7條之平等權、第11條之言論自由權、第14條之結社自由權、第15條之財產權、第16條之訴訟權、第22條之人格權以及第23條之比例原則(詳釋憲補充理由書)。復與本案 鈞院受理之108年度憲三字第9號憲法解釋案，爭點題綱之黨產條例第2條、第4條第1款、第2款、第8條第5項、第14條之解釋標的，均具有重要關聯性，依據諸多 鈞院釋字意旨及重要關聯性理論，惠請 鈞院合併作成憲法解釋，同予敘明。

謝謝聆聽

