

憲法判解

人民團體法不許可設立主張共產主義、分裂國土之人民團體違憲

大法官釋字第644號

【事實摘要】

聲請人於1998年間向臺北市政府社會局聲請籌組「臺北市『外省人』臺灣獨立促進會」，其成立宗旨為：「支持以和平方式，推動臺灣獨立建國」。經臺北市政府函請內政部解釋，認為其宗旨與人民團體法第2條相悖，因而否准聲請。聲請人不服，經訴願、再訴願、行政訴訟均遭駁回，因而以最高行政法院90年度判字第349號判決所適用人民團體法第2條為聲請標的，向司法院大法官聲請解釋。

【釋字要旨】

人民團體法第2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。」同法第53條前段關於「申請設立之人民團體有違反第2條……之規定者，不予許可」因對於人民之政治性言論為事前審查，並據以作為不予許可設立人民團體之依據，侵害人民結社自由、言論自由，應屬違憲。

多數意見於理由書對實體意見認：

- 一、憲法第14條保障人民之結社自由，所包括之自由內容甚多，然對於人民選定目的而集結成社之設立自由直接為限制應屬最為嚴重，蓋其為一切結社自由知基礎。故而，對於法律所為之各種限制，應嚴格審查之。
- 二、人民之言論自由受憲法保障，「主張共產主義、分裂國土」乃屬政治主張一種，如允許主管機關以之為不允許設立人民團體之要件，即屬賦予主管機關審查言論本身之職權，直接限制人民之言論自由。
- 三、憲法增修條文第5條第5項設有防衛性民主之違憲政黨解散制度，然組織政黨尚且不需事前許可，亦須成立後其目的或行為生危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序，方得由司法院憲法法庭審判作成判決而解散之。人民團體法第2條、第53條前段授權主管機關事前對人民之言論內容為實質審查，已逾越憲法第23條之必要範圍，侵害人民之結社自由、言論自由，宣

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

告即日起失效。

四、又多數意見認為，基於憲法增修條文第5條第5項所設之防衛性民主制度，如主管機關於許可人民團體成立後，發見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者，得依人民團體法第53條後段廢止其許可。

【學說速覽】

一、林子儀大法官協同意見書

林子儀大法官關於多數意見並未對於人民團體法系爭條文與所限制之自由權利及其是否為對結社自由、言論自由之事前限制未為論述，故提出協同意見書：

(一)人民團體法第2條、第53條前段規定系屬對於人民之結社自由、言論自由之事前限制

結社自由亦屬言論自由之一種，蓋人民為表現自我，有對於政治理念或公共意見主張、表達之機會。然以個人之力不足，為擴大影響力，得組成團體。故而，國家限制人民組織或參與前述團體之結社自由，亦屬對於人民言論自由之限制。而系爭規定，即屬一種對言論之事前限制。

(二)對人民結社自由、言論自由限制之合憲性，應以嚴格審查標準審查之；系爭規定縱使合乎防衛性民主之目的，並不合乎法律明確性原則，亦非最小侵害手段。如欲限制，必須合乎明顯而立即危險原則。

1. 對於言論內容之事前限制，因為可能限制人民表現自我、實現自我，且限制言論思想自由市場之交流，更危險者乃因執政者得控制其喜好或合乎其利益之言論方得流通，故其合憲性乃有所疑義。然政府如能舉證證明如不對系爭言論予以事前限制，將會對國家會一般大眾帶來直接、立即且不可彌補之傷害時，則採取事前限制可能合憲，但必須以嚴格審查標準審查之。
2. 系爭規定之立法目的，就立法資料可謂係「維護國家安全」。又斟酌憲法增修條文第5條第5項所設立之「防衛性民主」政黨解散條款，如將維護國家安全結合之，應可認系爭規定有合憲之立法目的。
3. 然而系爭規定之內容不明，與達成目的間又有何關聯亦不明確，有違法律明確性原則。
4. 縱使退萬步言，認為其內容可以確定，但因為系爭規定所禁止者，乃單純主張共產主義或分裂國土者，即受禁止。然而單純主張與鼓吹大眾具體從

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

事前述行爲，甚至是大眾受其鼓吹而實際從事前述行爲，而最終獲得成功，亦無必然關聯性。故其手段並非侵害最小手段。

5. 即便退萬步言，認爲禁止單純主張等同於鼓吹，亦必須該主張與具體實踐達到明顯而立即危險之程度，方得禁止。其標準爲：

(1)鼓吹係要求大眾立即實施共產主義或分裂國土之行爲。

(2)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爲。

(三)人民團體法第53條後段之事後廢止違憲，憲法增修條文第5條第5項不應適用於人民團體

多數意見認爲基於憲法增修條文第5條第5項之防衛性民主之意旨，主管機關對於行爲危害中華民國存在或自由民主憲政秩序之人民團體，得以廢止許可。惟林子儀大法官認爲，爲保障人民之言論自由、結社自由，憲法增修條文之規定應作最嚴格之解釋。故而，應認不適用於政黨以外之人民團體。

二、許宗力大法官協同意見書

(一)系爭規定違反法律明確性原則

人民團體法第2條所規定「共產主義」、「分裂國土」，乃屬政治概念，可能因執政者之政治偏好，政治情勢而變化，受規範之人民無法預見之。故而，乃與法律明確性原則相悖。

(二)反對多數意見認爲主管機關得依人民團體法第53條後段廢止主張共產主義、分裂國土之人民團體之見解

1. 本件聲請人並未對於人民團體法第53條後段聲請範圍，且與同條前段並無重要關聯性，故而認爲多數意見之解釋並不適當。

2. 即便退步言，不論前述問題，該條立法與憲法增修條文中之防衛性民主政黨解散制度顯然有別，憲法增修條文中規定僅適用於政黨之管制，適用於人民團體之解散欠缺正當性。

3. 即便有所適用，於審查人民團體之目的或行爲是否危害中華民國之存在或自由民主憲政秩序，亦有不同之審查標準：

(1)明顯而立即說

人民團體之目的與活動，須達有事實足認對中華民國之存在或自由民主憲政秩序有明顯而立即危險，方得廢止許可。乃屬最嚴格之標準，亦對人民保障最周全。

(2)具體危險說

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

依個案事實，足以判斷人民團體之目的及行為合乎對自由民主憲政秩序極有可能產生損害，其意圖卻有實現之可能，方得廢止許可。

(3)抽象危險說

乃最寬鬆者，認為人民團體之目的及行為對自由民主憲政秩序有抽象危險，即應禁止。其目的乃在於「防微杜漸」，避免敵視民主者藉由民主制度破壞民主。此乃德國之見解，係基於希特勒透過民主制度崛起而破壞威瑪共和之歷史而生。

許宗力大法官認為，為求對人民言論自由之最大保障，應採取明顯而立即危險說，必免過度限制人民之言論自由、結社自由。

【相關考題】

假設甲、乙、丙等人，為鼓吹共產主義之政府制度，乃廣邀具有共同主張之人，組織全國性的政黨，以宣揚其政治理念，並推薦候選人參與公職人員之選舉。甲、乙、丙等聚集百人，於10月1日召開成立大會，成立「臺灣共產黨」，推選甲為該黨首任黨主席。並於10月2日依人民團體法第46條第1項規定檢具章程及負責人名冊，報請內政部備案，並請發給證書及圖記。內政部認為該黨設立之宗旨違反了人民團體法第2條「人民團體之組織與活動，不得主張共產主義」之規定，故而不予備案。「臺灣共產黨」認為人民團體法第2條之規定，違反憲法第14條保障人民結社自由之權利。請問：

- (一)現行制度下，「臺灣共產黨」要經怎樣的程序，才能使其憲法所保障的結社自由，獲得司法上的救濟？
- (二)目前實務見解，人民團體法第2條「人民團體之組織與活動，不得主張共產主義」之規定，是否違憲？請扼要分析說明之。並請說明你的觀點。(88司◎)

◎答題關鍵

請參考上述內容，自行作答。

【參考文獻】

1. 林子儀，〈言論自由與內亂罪—「明顯而立即原則」之闡釋〉，收錄於：氏著，《言論自由與新聞自由》，元照初版。
2. 詹鎮榮，〈防衛性民主〉，《月旦法學教室》，第18期。
3. 許志雄，〈結社自由與違憲審查—司法院釋字第644號解釋評析〉，《月旦法學雜誌》，第163期。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！