

公法判解

黨產條例案

司法院大法官解釋第793號

【實務選擇題】

司法院釋字第793號解釋宣告政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例合憲的主要理由，不包括下列何者？

- (A) 平等原則
- (B) 權力分立原則
- (C) 違憲政黨之解散
- (D) 法明確性原則

答案：C

【裁判要旨】

1. 政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例規範政黨財產之移轉及禁止事項，不涉及違憲政黨之解散，亦未剝奪政黨賴以存續、運作之財產，並非憲法所不許。

2. 同條例第2條第1項規定：「行政院設不當黨產處理委員會……為本條例之主管機關，不受中央行政機關組織基準法規定之限制。」與憲法增修條文第3條第3項及第4項規定尚屬無違。

3. 同條例第2條第1項規定及同條第2項規定：「本會依法進行政黨、附隨組織及其受託管理人不當取得財產之調查、返還、追徵、權利回復及本條例所定之其他事項。」第8條第5項前段規定：「本會得主動調查認定政黨之附隨組織及其受託管理人」，第14條規定：「本會依第6條規定所為之處分，或第8條第5項就政黨之附隨組織及其受託管理人認定之處分，應經公開之聽證程序。」尚無違反權力分立原則。

4. 同條例第4條第1款規定：「政黨：指於中華民國76年7月15日前成立並依動員戡亂時期人民團體法規定備案者。」與憲法第7條平等原則尚屬無違。

5. 同條例第4條第2款規定：「二、附隨組織：指獨立存在而由政黨實質控制其

人事、財務或業務經營之法人、團體或機構；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。」與法律明確性原則、憲法第7條平等原則及第23條比例原則尚無違背；同款後段規定與法律不溯及既往原則尚屬無違。

【爭點說明】

一、憲法增修條文第3條第3項、第4項與系爭規定合憲性之問題

憲法第61條規定：「行政院之組織，以法律定之。」憲法增修條文第3條第3項及第4項規定：「（第3項）國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。（第4項）各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」組織基準法係依憲法增修條文第3條第3項制定。憲法增修條文第3條第3項及第4項於86年第四次修憲增訂時，仿日本行政組織之改革，將機關組織之員額等加以規定，並於此範圍內，俾各機關得按實際需要而為彈性之調整。前述增修部分，雖有規範鬆綁之目的，但其既已作為制定中央組織基準法之準則性規範依據，且已據此制定組織基準法，各行政機關自有遵守相關組織準則性規範之必要，若未如此，應受前述憲法規定之審查。縱認憲法增修條文上開規定，係於立法者以法律建構個別行政組織之權限外，增加其就行政組織之一般性、框架性立法權限，但並未剝奪立法者制定單獨組織法或兼含組織法規定之法律之權限。惟即便如此，亦應明確規定何種基準法之條文不受限制，系爭規定卻泛稱黨產條例之主管機關，不受組織基準法規定之限制。如此幾乎等同於全面性排除依憲法增修條文第3條第3項所制定之組織基準法之適用，導致同條第4項所稱「各機關之組織、編制及員額，應依前項法律」之憲法文義及意旨，形同具文之疑慮。是系爭規定之排除適用組織基準法，即不受組織基準法規定之限制，內容過於寬泛，實有商榷之餘地。

二、憲法保留之適用問題

「憲法保留」是否係屬憲法原則，抑僅屬於學理上之概念，頗值得學理及實務上再深入探究。司法院釋字第392號解釋「憲法第八條關於行使逮捕、拘禁、審問、處罰權限之規定具有憲法保留之性質」，釋字第443號解釋就層級化法律保留之論述中，曾採用憲法保留之用語，認為「關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照釋字第三九二號解釋理由書）」，

可資參考。

另比較德國法有關憲法保留之概念及理論，在德國學理上有區分個別憲法保留與一般憲法保留（或稱國家活動之憲法一般保留）。德國基本法第87條之1第2項明定有關非屬國防目的之派遣軍隊，此被歸屬於個別憲法保留。另非屬於憲法明定之保留事項，並不排除其他憲法內在保留之事項，歸屬於一般憲法保留。有將憲法保留，納入法律保留之概念中，基於憲法優位性，其係不成文限制條款之形式存在。

本號解釋肯認結社團體財產之使用、收益及處分，應受憲法第15條財產權之保障，與其存續、運作及發展息息相關者，亦受憲法第14條結社自由之保障，並認黨產條例規範政黨財產之移轉及禁止事項，不涉及違憲政黨之解散，亦未剝奪政黨賴以存續、運作之財產，非憲法所不許。惟政黨政治屬於現代民主共和國（憲法第1條）之重要基石，擁有國會多數之單一執政黨或少數聯合執政之政黨利用國會多數立法手段，制定不當影響特定相對政黨之存立及活動之法律，從歷史發展觀之，雖屬特例，將來卻未必不會再發生此現象，既揭橥自由民主憲政秩序維護，立法者所制定之法律或行政機關之法律提案，如係涉及足以影響政黨政治或特定政黨存立或活動，必定對於自由民主體制造成重大影響。本號解釋原因案件涉及適用黨產條例之結果，攸關政黨及附隨組織所屬之財產是否被推定為不當取得之財產，進而受到調查及處理，可能涉及導致影響政黨之存立及活動，故其應歸屬於特殊結社自由保障之範疇。因此，司法院解釋進行憲法審查時，實不容忽視憲法保留原則之適用可行性。

三、個案立法禁止原則與所謂特殊類型法律之問題

個案立法禁止或稱一般性要求原則，未於我國憲法所明定，但比較於德國基本法第19條第1項規定限制基本權之法律或法律授權，應具一般性，不得僅適用於個別事件。亦即法律為一般抽象普通之規制，於訂定法令時，須為抽象普通之規制。反之，行政機關為行政處分，具有個案規制之性質。前述個案立法禁止，係為禁止基本權干預之個案法律，據此不允許僅適用於單一或多數特定之人之個人法律。前述德國基本法第19條第1項規定，係屬基本法第20條第2項第2段所呈現之權力分立原則之具體化，同時具體化一般平等原則。在德國，此個案立法禁止之一般性要求，實務上相對較少意義。於聯邦憲法法院訴訟中主張，到目前並未有成功之案例。其中有係因若干法律涉及措施性法律，而例外不適用個案立法禁止原則。

學理上，有認為個案法律係針對特定人或特定群體之具體法律關係為規制對象。至於法律雖係針對為個案，但其具抽象普通之措施性質，例如減少失業法律等國家之經濟管控及社會形成之立法，性質上其係屬措施性法律，有認為措施性法律與個案立法（個別性法律），兩者並不相同。司法院解釋曾論及措施性法律，其往往運用於經濟或社會相關法律，例外不構成違憲，此與個案立法性質上仍有所不同。另司法院曾認個案法律與措施性法律同屬一範疇內，但參照前述德國法上見解，兩者可存在原則與例外，或分屬不同範疇之法律概念。如不問兩者是否同屬個案立法之同一範疇內，兩者在憲法可能發生之效力，尚有差異。

黨產條例係以處理政黨、附隨組織及其受託管理人財產為適用對象之法律，性質上其非純屬經濟或社會措施性之法律，如前所述，其適用結果可能影響某個別政黨之存立及活動，亦即就其法律形式上縱使非專屬針對特定政黨，但其適用結果，實際上集中於某個別政黨或少數政黨，則可能構成個案立法之情形。本號解釋不針對個案立法禁止問題，而另提出特殊類型法律，實不無商榷之餘地。再者，本號解釋既不否認黨產條例之特殊性，該條例性質上固屬法律規範，但其規範之核心內容，並非純屬規範經濟或社會之措施性法律，其實際適用結果已具有個案立法之屬性，立法者制定此類型之法律，自可能涉及個案立法禁止原則之憲法審查問題。

四、附隨組織定義規定之法律明確性問題

系爭規定「附隨組織：指獨立存在而由政黨實質控制其人事、財務或業務經營之法人、團體或機構；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。」有關附隨組織定義區分前後兩段，前段所謂實質控制，係參考公司法第8條第3項規定「公司之非董事，而實質上執行董事業務或實質控制公司之人事、財務或業務經營而實質指揮董事執行業務者，與本法董事同負民事、刑事及行政罰之責任。」有關實質控制之用語，係公司法於民國101年修正時始明文採用，並非在公司法上早已長期使用之用語，故其屬相對新穎之公司法制用語。因實質控制係參考公司法之用語，故有需參考公司法相關文獻，探究其真正內涵之必要。實質上董事，可包含事實上董事及影子董事（或稱「幕後董事」），亦即公司法第8條第3項中所稱實質上執行董事業務。雖從外在表徵（權力外觀或顯現於外之身分）而有不同表現形式，而可區分為事實上董事與影子董事兩種，有將之統稱為實質董事。在法制用語之使用，公司法第8條

第3項及外國立法例，既將實質控制之影子董事獨立成為一類。因此，有關上述實質控制之影子董事之概念，與實質上執行董事業務之事實上董事，嚴格言之，兩者分屬兩種類型，是不宜當然認為實質控制完全等同於直接或間接控制範圍。由此可見，「實質控制」與「實質上執行董事業務」及「直接或間接控制」等三項要件，即非當然對等，三者可能僅有部分具共通性，而其在權力外觀呈現之形式及內涵上，尚存差異。

黨產條例參考前述實質控制用語，有似在幕後之「影子政黨」，如認為可參考前述公司法之論述，則對於該條例所稱實質控制之用語，亦有參考公司法外國立法例與學說及實務見解之可能。如前所述，國內學說上因其意義之廣狹解釋，可能異其見解。換言之，如將實質控制涵義過度擴張解釋，則可能發生與公司法規定之原意不同之現象，雖在法學概念相對性下，黨產條例並非不能發展出其之個別操作定義，如認其係參考公司法相關規定之用語，則有參考該法而為解釋之可能性。換言之，前述實質控制之用語，在法律解釋上存在不同之見解，亦即有不甚清楚明白之疑慮。該用語之界定，尚待解釋或補充之。況且基於法安定性，如何使規範內容不生矛盾，並其實質控制之意義得以理解且清楚，且為一般受規範者可得預見，以期符合法律明確性原則之要求，亦屬重要。再者，如因定義性規定有法律不明確之疑義時，則系爭規定五後段之適用結果，將可能因其涵蓋及於已脫離而現已非屬有關聯之附隨組織之範圍為何，發生疑問，且於此亦可能有因黨產條例之政黨或附隨組織之定義不明之疑慮，是就此仍有再推敲之餘地。

五、不當取得財產之推定、定性及處理與本件憲法審查具有重要關聯性

本號解釋之範圍限於聲請人提出聲請解釋之標的，惜未運用司法院解釋曾多次採行之重要關聯性原則，使解釋範圍擴及於不當取得財產之推定、定性及處理規範等規定。詳言之，系爭規定性質上屬於不完全法條之定義性規定，未能與其他構成要件或法律效力之法條相連結，往往無法完整發揮法條規範效力。黨產條例第3條（不適用其他法律有關權利行使期間之規定）、第4條第4款（不當取得財產之定義）、第5條（不當取得財產之推定）、第9條（不當取得財產之禁止處分及其例外）及第27條（違反第9條第1項規定處分財產之罰鍰）等規定，與系爭規定宜認為具有重要關聯性。因該等規定涉及黨產會處理黨產條例所規定事項，不適用其他法律有關權利行使期間之規定，且涉及不當取得財產之定義及推定，且不當取得財產之禁止處分及其例外規定，及違反第9條第1項規定處分財產之罰鍰有關不當取得財產等規定，

亦屬黨產條例之重要規定，且與系爭規定具有重要關聯性，如能將此等規定一併納入審查，將有助於更全面性處理聲請人及關係人所提出有關政黨不當取得財產之爭議。

【相關法條】

憲法第1、2、61、77條、憲法增修條文第5條

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！