

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，包括第十一條之言論自由與憲法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。

一、系爭人民團體法第二條及第五十三條前段規定，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之事前限制

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的憲法問題為，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，所採取之一種事前限制。

二、對人民之結社自由與言論自由採取事前限制之合憲性，應以嚴格審查標準予以審查；系爭人民團體法第二條及第五十三條前段規定縱令符合防衛性民主之目的，其內容仍不符法律

明確原則之要求，亦非最小侵害手段；而對系爭政主張之限制，僅於該主張所可能產生之弊害已達明顯而立即之危險程度時，方得為之

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、地點或方式之合理限制者，即有可能屬合憲之限制。¹ 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。² 例

¹ 本院釋字第四四五號解釋於審查當時系爭之集會遊行法第十一條規定就申請室外集會、遊行得不予許可之規定時，於解釋文即表示：「其中有關時間、地點及方式等未涉及集會、遊行之目的或內容之事項，為維持社會秩序及增進公共利益所必要，屬立法自由形成之範圍，於表現自由之訴求不致有所侵害，與憲法保障集會自由之意旨尚無抵觸。」即肯認系爭規定，就集會遊行之時間、地點及方式採取事前許可，並不違憲。惟如比較美國最高法院之見解，對於言論表達的時間、地點或方式之限制，必須符合下列三個要件，方屬合憲：(1)不涉及言論表達之內容；(2)可以增進實質的政府利益；(3)尚留有甚多其它的管道供該言論表達使用。請參見例如 *Virginia State Board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council, Inc.*, 425 U.S. 748, 771 (1976).

² 本院釋字第 414 號解釋，首次面對事前限制是否合憲的問題。從多數意見認為系爭之藥事法第 16 條為合憲的觀點觀之，多數大法官認為該案系爭之事前限制為合憲。而在

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、立即且不可彌補之傷害時，則採取事前限制即有可能屬合憲之手段。³ 惟事前限制是否必要，應依所涉言論內容之性質、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；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是否合憲予以審查。依系爭人民團體

釋字第 445 號解釋，多數大法官亦未接受聲請人認為集會遊行法採取「許可制」而為一種事前限制應屬違憲之主張。

比較美國最高法院之實務見解，亦未採取事前限制即屬當然違憲之見解。於 1931 年 *Near v. Minnesota* 案，即表示在極特殊的少數例外情形（例如為了維護國家安全而防止洩露軍事機密、為了端正社會風氣(decency)而防止猥褻出版品的傳佈、為了維護社會安全而防止煽惑他人以暴力或武力推翻合法政府之言論等），事前限制有可能被接受為合憲 (283 U.S. 697, 716 (1931))。而在 1971 年 *New York Times Co. v. United States* (Pentagon Papers Case) 案，美國最高法院亦表示任何事前限制的制度均會被法院推定為違憲，除非政府能舉證證明採取事前限制的必要性 (403 U.S. 713, 714 (1971))。

³ 此係參酌美國最高法院 Potter Stewart 大法官於 1971 年 *New York Times Co. v. U.S.* (Pentagon Papers Case) (403 U.S. 713) 所提之協同意見之主張 (403 U.S. 713, 730 (1971) (Stewart, J., concurring))。Stewart 大法官的觀點，除有 White 大法官的參與支持外，Brennan 大法官也有類似的觀點 (403 U.S. 713, 725-726 (1971) (Brennan, J., concurring))。

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。⁴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之理論，亦為憲法對於政黨組織與活動明文之限制。該項修憲之目的係在維護中華民國之存在及維護自由民主憲政秩序（以下簡稱防衛性民主之目的），人民團體法系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性民主原則，而以維護中華民國之存在及自由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。

然為達到防衛性民主之目的，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，仍須視其手段是否屬侵害最小者而定。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

⁴ 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。」

明確；且禁止為如此之主張，如何與達成防衛性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。⁵

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，系爭規定採取事前限制之方法，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性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，其間並無必然關聯性。政府如為維護中華民國之存在或自由民主憲政秩序，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性民主目的之侵害最小手

⁵ 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。

段。必須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⁶時，對其限制，方為不得已之手段，而符合侵害最小手段之要求。

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。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。⁷ 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

⁶ 本意見書所主張之明顯而立即危險原則，係參考斟酌美國最高法院於 1969 年 *Brandenburg v. Ohio* 案所闡釋之原則，其與 Holmes 大法官於 1919 年於 *Shenck v. U.S.* 案所提之明顯立即危險原則之原型已有所修正。請參見林子儀，言論自由與內亂罪——「明顯而立即危險原則」之闡釋，載氏著，言論自由與新聞自由，頁 197-228，2002 年 11 月。

⁷ 此係採取美國最高法院 Brandeis 大法官「更多的言論」(more speech) 的主張，請參見 *Whitney v. California*, 274 U.S. 357, 377 (1927) (Brandeis, J., concurring).

踐共產主義或分裂國土之行為。

三、系爭人民團體法第五十三條後段規定，係屬對特定政治主張之事後限制，亦與比例原則有所不符；憲法增修條文第五條第五項之規定應只限於規範政黨之目的及行為，而不及於一般人民團體

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秩序之政治主張，在防衛性民主理論之下亦不予容認，故該理論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，此一理論既已為修憲者所認同並選擇，而成為憲法增修條文內容，釋憲者自應加以尊重，然基於對人民言論自由與結社自由最大之保障，該條條文之解釋適用，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。⁸ 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。

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事前審查之標準，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性民主，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性民主之手段，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，尚難認定單純主張共產主義或分裂國土，即能促成共產主義或分裂國土之具體實踐，故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

⁸ 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、以及對社會及政治的實質影響力而言，乃最具影響力的團體。憲法對於政黨組織與活動，予以特別之限制，亦有其特別之考量。

序，廢止成立人民團體之許可，併此說明。