

我國違憲政黨解散法制研析——以訴訟權為中心

◇本篇論文經評審委員會決定頒予：「高級中等教育階段學生組優等獎」，初審評審意見 1 及意見 2 如下：

意見 1

一、本文從憲法保障人民訴訟權之角度，析論憲法訴訟法第 77 條與政黨法第 26 條是否實質剝奪人民訴訟權之核心內涵，而為法秩序所不許。本文架構完整、論述清晰，並能具體提出研究結論與建議，確屬不易。

二、惟以下幾點供作者修正參考：

1. 何以立法者未賦予人民有訴請司法判斷政黨是否違憲之權利，即構成對人民訴訟權的違憲侵害，此乃本文的重點之一，建議再詳加論述。
2. 作者認為由於內政部僅為行政權下之一部會，如此將使執政黨成為唯一可決定何為違憲政黨之主體，因此必須有獨立的違憲政黨解散聲請機關，但本文又謂立法院作為民意機關非常適合進行政黨違憲認定並提出聲請。蓋立法院係由不同政黨之立委所組成，由其認定政黨是否違憲並提出聲請，真能超越黨派獨立判斷？
3. 第 7 頁：「制憲者將違憲政黨解散明定為訴訟權之內涵」。語意不甚明確。
4. 第 8 頁：「在係爭規定與憲法法庭不告不理之脈絡下，已有行政權掌控司法權審查能力...」。語意不甚明確，建議作者再略加清楚論述，以免被解為係指行政權的干預司法獨立。
5. 文中有若干錯字，例如第 5 頁：「有權利及有救濟」，應否改為「有權利即有救濟」？

意見 2

本文主要探討憲法增修條文及憲法訴訟法等相關法律關於政黨違憲解散事項之規定，僅以內政部為聲請人，並未賦予一般人民有向憲法法庭聲請政黨違憲解散裁判之權利之規範內容，是否牴觸憲法訴訟權之保障意旨。本文在問題意識、參考資料之蒐集與彙整等方面均值得肯定，但較為遺憾的是，本文最大問題，在於並未就人民因政黨目的或行為而受有何等直接之權利侵害，以致於有須賦予其向憲法法庭聲請政黨違憲解散之必要此一前提問題為清楚說明。也因此，其以刑事訴訟法上之被害人自訴制度相比擬，在論理上即有諸多錯誤類比之情形。

我國違憲政黨解散法制研析——以訴訟權為中心

葉方叡*

目次

壹、前言

- 一、概論
- 二、問題意識

貳、文獻探討

- 一、德國法例
- 二、我國法制
- 三、學者對制度之弊端研究

參、研究方法

肆、研究分析與結果

- 一、我國訴訟權之內涵
- 二、禁止權利剝奪原則
- 三、係爭規定實質剝奪人民訴訟權
- 四、達成目的之替代手段
- 五、研究結果

伍、研究結論與建議

- 一、健全聲請機關之法制
- 二、將聲請解散政黨之主體還給人民
- 三、強化憲法法庭之調查證據之資源

* 新北市南山高級中學學生。

摘要

本文旨在探討我國政黨違憲解散的法律制度。該制度在實踐中被忽視，在學術界也鮮少受到重視。本研究從人民訴訟權的角度出發，對現行制度存在的問題進行檢視，並提出相應的解決方案。

首先，我們整理了現行制度所面臨的問題，這些問題也得到了學者的廣泛討論。接著，我們分析了憲法中關於訴訟權的內涵，並試圖確定其核心內容。同時，通過分析釋憲文件，探討「基本權利剝奪禁止原則」在我國的實踐中是否存在，並藉此進行制度比較，推論以內政部作為聲請機關是否剝奪了人民的訴訟權核心。

後半部分的文章專注於具體細節的規定，討論我國政黨違憲解散制度可能面臨的挑戰和解決方案。特別關注的是將聲請主體歸還給人民的制度分析，並根據這一分析提出了研究結論。

關鍵字：違憲政黨、憲法法庭、政黨解散、訴訟權、自由民主憲政秩序



壹、前言

一、概論

政黨制度乃憲法第 1 條、第 2 條所揭示民主憲政國家之重要內涵。司法院釋字第 721 號解釋指明憲法增修條文第四條第一項及第二項採用單一選區制與比例代表制混合之兩票制係強化政黨政治之運作、乃國民意志之展現，不違反憲法原理原則。憲法第 80 條、第 88 條及第 138 條，制憲者均將政黨視為有能力影響獨立行使職權者之組織。憲法第 139 條，強調軍隊應維持自我中立，不得以黨派之利益凌駕於國家之上。綜上所述，足見政黨之重要性非一般社會團體所及，且制度上具許多「特權」。此種團體若欲摧毀民主政治，將較其他類型組織更具威脅。

二、問題意識

而在全世界各地極端政治團體崛起，恐對民主造成傷害的當下，我國在制度面上，是否具備因應措施？憲法增修條文第五條所規定之違憲政黨解散，對於面對該情勢而言，理論上應有相當之效果。惟如學者所述，自規定至今，憲法法庭從未實體審理任何政黨解散案，不免懷疑其條文已流於形式¹。因此人民之權利是否能依制憲者之原意得到保護，成為吾人關注的課題。

貳、文獻探討

一、德國法例

德國，是防禦性民主的經典例子，我國之制度亦多仿效其方法²，究其為何使用此種制度便是由於威瑪共和時期政黨透過憲法的漏洞實行獨裁，即是希特勒及納粹黨，威瑪共和憲法是有著民主的防禦機制，但由於為了和帝國做出區分，在制度設計上便與帝國相反，造成它過於自由，過於理想化³，這也使得極端份子有

¹ 許宗力 (2010)。Adoption and Further Development of the Concept of Militant Democracy in Taiwan- Presented as an Example of the Ban on Parties and Organizations。東亞法學評論，1 (1)，頁 15

² 蘇永欽 (2014)。釋字第 721 號解釋林永謀大法官協同意見書。司法院公報，56 (9)，47-121，頁 50 以下。亦見於前揭注 1，頁 16

³ Jesse, E., & Sturm, R. (Eds.). (2015). Demokratie in Deutschland und Europa.: Geschichte, Herausforderungen, Perspektiven. (Vol. 106). Duncker & Humblot GmbH, pp.103

機可趁。政黨作為一個政治性團體，其影響力是不容忽視的，確實有證據顯示，有政黨撐腰的獨裁統治者比沒有政黨支持的個別統治者在位更久、控制政局情況更佳⁴。故此，在戰後德國重新制定基本法時，便對違憲政黨部分進行修正，吸收之前的經驗，以保障憲政體制。

二、我國法制

我國違憲政黨制度深受德國法制影響。此可見於關於違憲政黨「要件」的用語——「危害自由民主憲政秩序」完全是基本法的翻譯版⁵。而原列於人民團體法之政黨解散要件（1989年版），乃將政黨解散之決定機關設為內政部。《動員戡亂時期人民團體法》（1989年）第58條後段：「對於政黨之處分，以警告及解散為限；其處分應經政黨審議委員會之審議。」亦編入現今之《政黨法》規範。憲法層面則於二次修憲（1992）時正式將違憲政黨解散引進入憲，現列於《憲法增修條文》第5條之條文便為原修憲提案字第151號，國民大會代表認為透過明定政黨解散需憲法法庭大法官審理之方式，便能避免行政機關濫權，但因為具有高度政治性且以行政部門解散政黨，「參酌各國立法例前所未聞」，因此於憲法增修條文明定政黨之解散僅得由憲法法庭為之⁶。值得注意的是，國大於討論過程中，並無「該類型聲請需由內政部（主管機關）行之」之認識。同年修訂之《動員戡亂時期人民團體法》則將該規範法規化，明定「政黨之解散，由主管機關檢同相關事證移送司法院大法官審理⁷」，與現行政黨法關於解散違憲政黨之規範，除文字略有不同外，其內涵大致相符⁸。

現今我國違憲政黨解散之規範位於中華民國108年1月4日修正公布之《憲

⁴ Andersen, D. (2019). Comparative Democratization and Democratic Backsliding: The Case for a Historical-Institutional Approach [Review of Conservative Parties and the Birth of Democracy; Dictator and Democrats: Masses, Elites, and Regime Change; How Democracies Die, by D. Ziblatt, S. Haggard, R. R. Kaufman, & S. Levitsky]. *Comparative Politics*, 51(4), 645–663, p.646

⁵ 蘇永欽，前揭註2，頁57

⁶ 國民大會秘書處（1992）。第二屆國民大會臨時會實錄：第一審查委員會第23次會議速紀錄。臺北市：國民大會秘書處

⁷ 動員戡亂時期人民團體法（1992年07月27日）第58條

⁸ 曾燕倫（2011）。防衛性民主的兩種模式—並論我國違憲政黨管制的發展趨勢。國立中正大學法學集刊，35，75-115。頁80以下

法訴訟法》第 77 條「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，主管機關得聲請憲法法庭為宣告政黨解散之判決。」及民國 106 年 12 月 6 日公布之《政黨法》第 26 條「政黨有憲法增修條文第五條第五項之情事應予解散者，由主管機關檢具相關事證，聲請司法院憲法法庭審理之。」兩者乃現行法規範中落實《憲法增修條文》第 5 條第 4 項「司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，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。」之具體法規範（下稱「係爭規定」）。

三、學者對制度之弊端研究

現行法制中多有弊病，亦為學者所見。按現行違憲政黨體制其解散要件並沒有一個明確的規範，可以預見的是出現首次政黨違憲案例是遙遙無期。違憲政黨的調查，如依照我國政黨法現行規定，無非是說僅有唯一的主管機關內政部，即是執政黨，能決定何為違憲政黨，故此，設立一個專門、獨立的違憲政黨調查機構是必不可缺的⁹。而憲法訴訟法第 39 條規定對於憲法法庭及審查庭之裁判，不得聲明不服。換言之，被解散政黨並無任何管道救濟或提起上訴，嚴重迫害人民集會結社自由及參政權，對政黨權益的保障顯有不足¹⁰。而目前違憲政黨解散的聲請機關為內政部，僅是行政權底下的一個部會，這讓執政黨成為唯一可以決定何為違憲政黨，因此必須要有一個獨立的違憲政黨解散聲請機關，亦或是透過立法院，作為民意機關非常適合尤其進行政黨違憲的認定並提出聲請。最後則為大法官的提名，由於違憲政黨解散具有高度政治性，司法機關顯得至關重要，惟我國大法官的任命僅需立法院過半同意即可，換言之，僅需執政黨同意即能通過，客觀上難以確保其獨立性¹¹。

自上開文獻，筆者認為，現有學者所提出之問題，均脫離不開訴訟權「請求法院救濟」制度完備與否之問題本質。是故，本文將聚焦於上開學者研究對於「違

⁹ 駱長毅、楊明勳（2020）。中華民國政黨違憲解散法治檢討。中華行政學報，27，7-19。頁 15 以下

¹⁰ 駱長毅、楊明勳，前揭註 8，頁 16 以下

¹¹ 曾燕倫，前揭註 8，頁 17。另請見張智皓（2018）。德國聯邦憲法法院與我國司法院大法官憲政民主角色、組織結構及職能運作之比較研究。國立政治大學政治學系：碩士論文。頁 55

憲政黨解散僅限於內政部聲請」所提出之問題，以訴訟權的角度，探討係爭規定所存之法制面及實務面上之問題。

參、研究方法

本文首先以歷來大法官解釋論理旨趣，論證我國釋憲實務「基本權利剝奪禁止原則」概念之存在。接著以從大法官歷來解釋所劃設出之訴訟權核心內涵，審查係爭規定是否實質剝奪訴訟權之核心。

再者，本文以立法者可能之規範目的出發，尋求該係爭規定對人民所為之權利剝奪之目的是否具備其他侵害較小之手段，可適當或更恰宜得達成目的。

最後，綜合上開文獻整理之結果，驗證我國違憲政黨解散法治正確或謬誤之處，並以訴訟權為核心，提出具體法律修正建議。

肆、研究分析與結果

一、我國訴訟權之內涵

(一)、概念性解釋

憲法第 16 條明揭「人民有請願、訴願及訴訟之權」，並於憲法增修條文第五條第四項規定「司法院大法官，除依憲法第七十八條之規定外，並組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事項」。按憲法對於狹義之司法權，包含違憲政黨解散之審查、公務員懲戒等國家裁判性之作用（釋字 392 號解釋參照），及人民之訴訟係由法院審判之意旨¹²是為明確。由此觀之，違憲政黨解散乃保障人民權益之訴訟，乃訴訟權所保障之內涵。而該項權利之核心，大法官解釋如出一徹：「基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會」¹³。

(二)、自訴權

關於自訴權設計，某種程度而言，乃允當事人自力救濟之制度設計。學者乃

¹² 林永謀（1997）。釋字第 442 號解釋林永謀大法官協同意見書。司法院公報，40（1），21-39。頁 23 以下

¹³ 此說法獲大法官多此援用，如釋字 396、574、653、752

謂在一具完整法秩序之社會當中，應廢止此制度¹⁴。惟筆者認為，自訴權亦可謂為訴訟權所保障之核心內涵。檢察機關之外觀上並非所謂「法院」，按訴訟權之救濟所稱之法院為狹義（具司法審判權）之法院，若將權利之行使實質依附於非法院外觀之行政機關，則難謂無侵害訴訟權「向法院救濟」之本質。

違憲政黨解散所彰顯之「自由民主憲政秩序」應為「有權利及有救濟」之法理所揭示之人民權利。從此角度觀察，亦可指明制憲者將此制度納入所彰顯保障人權價值及對人民權利（民主）救濟之旨趣，更可驗證政黨違憲制度對與人民權利保障至關重要。若制度上，人民無法主張其權利之救濟，則制憲者將係爭規定入憲之目的無存，難謂妥善。

二、禁止權利剝奪原則

我國傳統上，多採用比例原則檢視對於人民權利之限制。惟不同權利，其權利內涵不同，其憲法上的「憲政目的（Verfassungspolitische Zweck）」亦有不同。若權利衡量基準變動程度大之比例原則與利益衡量的濫用影響，造成基本權之核心本質喪失，從立憲者之角度而言，其避免權利內涵遭受挖空之意旨存無，亦逾越制憲者所設想司法權之運作結果。因此，吾人實需針對個別權利尋求一固定的核心本質，以確保制憲者保障人民權利之意志獲得最基本的體現¹⁵。以下擬先從此角度切入，探究係爭規定所侵犯之核心內涵是否存在。學者亦有謂若規範事項不涉及權利之核心，則可在通過比例原則檢視的情形下，尊重議會立法形成自由。反之，若涉及權力核心的剝奪，則為絕對違憲¹⁶。

（一）、德國法例

《德國聯邦基本法》第 19 條第 2 項「基本權利之實質內容絕不能受侵害。」學者將其實務操作與立憲目的歸納為「基本權利剝奪禁止原則」（Antastungsverbot），其意義為，基本權之實質內涵與界線，不論在任何情形下，

¹⁴ 林瑞陽（2007）。自訴制度之研究。東吳大學法律學系：碩士論文。

¹⁵ 高煒輝（1994）。「本質內容保障」作為基本權限制之實質界限—以德國法為借鏡。憲政時代，19（3），96-111

¹⁶ 李震山（2014）。釋字第 718 號解釋李震山大法官部分不同意見書。司法院公報，56（6）

均不得予以「剝奪」(朱武獻, 1986)。而所謂「對基本權內涵實質剝奪」, 其內涵並不僅侷限於法規範上的剝奪, 更多在於一個權力核心中, 若一行使權利之方法遭受限制乃至於剝奪, 體系上, 是否仍存在行使基本權之可能為其判斷標準。若主觀上不具備實現之可能, 自難謂其保障滿足憲法規範之最低限度, 亦難謂其侵犯無顯不相當之情事。

(二)、我國憲法與釋憲實務規範

我國憲法第 23 條「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。」亦有此旨趣。所謂「剝奪」, 其文義上, 自與憲法所明文准許之「限制」不同。

從立憲者目的之視角觀察, 自不允制定之基本權遭受實質架空。由我國憲法第 23 條可知, 基本權之限制具有其憲政目的。憲法權利之周圍事項, 以訴訟權為例, 如審級、訴訟費用等, 在不影響訴訟權核心意旨之範圍內, 均得由立法者為適當之限制以增進公共利益。但若涉及基本權中心, 其剝奪必然超越相對人行使權利之界線, 顯然不合乎公共利益之實質內涵, 故我國憲法所肯認之基本權限制, 僅限於部分限制之, 而不包含實質完全剝奪¹⁷。限制及剝奪本質上的差異在於「質」的不同而非「量」的不同(否則即可推導出「限制之極限即為剝奪」之繆思), 後者應為其實際上存無實現(基本權)之可能。此種「質」的剝奪, 非憲法所指稱之「限制」之射程範圍, 自非憲法所允許之侵害種類。大法官歷年解釋, 亦可看出此憲法意旨。以下簡列之:

1、釋字 574 (2004)

「訴訟程序倘未損於訴訟權核心內容, 立法者自得斟酌憲法上有效法律保護之要求.....就其訴訟程序為合理之不同規定。」

2、釋字 752 (2017)

「系爭規定.....『既屬訴訟權保障之核心內容, 故非立法機關得以衡量各項因素, 以裁量是否予以限制之審級設計問題』.....與憲法第 16 條保障人民訴訟

¹⁷ 朱武獻 (1986)。言論自由之憲法保障。載於中國比較法學會：中美言論自由法制之比較研討會專刊 (13-24)。臺北市：中國比較法學會。頁 16

權之意旨有違，應自本解釋公布之日起失其效力。」

以上所列解釋之中，釋字 574 是訴訟權核心概念的具體顯現。憲法解釋者明確表示非屬於「基本權核心」之規範，肯認立法者有規範之權力——從反面而言，可推論出「若涉及基本權核心，立法者自不得立法予以侵犯」，乃「基本權利剝奪禁止原則」之基礎體現，縱然並未對該系爭規定違憲與否產生影響，但仍為「基本權」的具體範圍描述。

最明顯具有「基本權利剝奪禁止原則」概念之解釋，當屬釋字第 752 號解釋。該解釋透過劃設基本權（訴訟權）之核心價值「人民於其權利遭受侵害時，得依正當法律程序請求法院救濟」並進一步將係爭的規範所限制之基本權類型歸類，並比較其是否涉及到基本權的核心內涵，進而導出係爭規定違憲與否之結論，乃完整透過基本權利剝奪禁止原則所論述的解釋，是為明確。

綜上所述，縱大法官在「基本權利剝奪禁止原則」的使用上，並非如德國操作手法，以憲法第 23 條/基本法第 19 條作為其論述出發點，而是以自身建構的審查基準導引。惟結論基本相同——憲法所保障之基本權，縱然在符合公益範圍內得適當限制之，其「權利內涵」不容剝奪，與德國的「基本權利剝奪禁止原則」理念上相通。

三、係爭規定實質剝奪人民訴訟權

如前文所述，制憲者將違憲政黨解散明定為訴訟權之內涵，就其理念而言，對於人民權益之保護。而此與刑事案件之內亂、外患、妨害國交等罪頗有相似之處——自訴之存續固然有其討論之必要，惟在現有法制存續之情形下，可肯認國家認同人民若對於法益之維護，不信任「國家機器（檢察官）」之運作，尚存自訴制度之設立，此乃充分保障法益之制度設立。筆者認為，若國家將追訴行為的權力集中於官僚體制內，則其制度需充分完備，使人民能客觀上體認其權利具被實踐之可能，或具備公開制度，完善決策過程¹⁸及覆核制度¹⁹等，方可為完善之法

¹⁸ 如不起訴處分書公開、簽結檢察官公開署名等

¹⁹ 如向上級檢察署申請再議

治，可謂落實人民權利之保障。

又如前文所述，所謂實質剝奪，係指「權利客觀上無實現之可能」。以係爭規定為例，若現行法規範致使人民在自由民主憲政續遭受侵害時，無從救濟，則可謂乃實質剝奪人民權利。

因此，以下將以我國相對完善之刑事訴訟法規範體系，與係爭條文比較。針對係爭條文對於是否有實質上剝奪事實，可以從以下兩面向言之：

（一）、內政部作為聲請機關之地位

按內政部乃行政院所轄之部會，受行政院實質管轄，憲法第 56 條及行政院組織法第 10 條第 1 項可資參照，其政治性甚為明確。

將「危害自由民主憲政秩序」之基準交由政治性團體認定，其已有可置言之處。在一般民主憲政秩序中，行政權之行政行為，係由司法權審查，惟在係爭規定的制度設立及憲法法庭不告不理的脈絡下，已有「行政權掌控司法權審查能力」之行為，難謂符合一般民主國家憲政原則。

更甚者，按政黨法第 25 條第 1 項「主管機關為審議政黨之處分事件、政黨之名稱、簡稱或政黨標章備案疑義之認定及相關事項，應遴聘社會公正人士以合議方式辦理之。」所設立對於聲請政黨解散具有實質影響力之「政黨審議會」，其委員組成名單，乃非公開之事項。刑事訴訟中，若檢察機關決定不起訴處分，經辦檢察官具名，對處分負責，同時接受檢驗。而政黨審議案件，人民法規範上既無如「告訴」等作為可行，且審議會並無說明處理結果之義務、成員又屬不具名、不需接受社會檢驗、缺乏救濟制度，更難謂其執行職務公正。

（二）、人民與內政部之互動關係

現有法制下，人民若對於某特定政黨，確信其主張有破壞民主憲政秩序之虞（如主張種族滅絕之政治信仰），其可行之法定程序為「請願」。惟我國行政機關受理民眾請願，多為「再研議」云云²⁰，尚難謂其為保障人民權益之有效手段。

²⁰ 詳請見彭彥郡（2019）。請願、陳情及遊說制度整併可行性之研究。東吳大學法律學系：碩士論文

綜合以上所述，從制度設計與實務運作而言，內政部自始並非追查違法、違憲事項之組織，制度面缺失之眾多，在未有自訴制度設計的現行法規範下，以其作為唯一可聲請宣告違憲政黨解散之組織，將實質剝奪人民訴訟權之行使。

四、達成目的之替代手段

(一)、規範目的

係爭規定立法歷程中，關於「為何僅內政部得聲請解散政黨」在公開之立法文書中，全然無記載，事實上，立法者認為將本由行政機關獨立裁決之政黨解散事項，改由中立之司法權審查，乃民主國之正常狀況²¹。惟討論僅此為止，並無其他文獻可供參考，故依據其他種類對訴訟權之限制(如審級制度、上訴限制等)之立法理由，其目的可能如下：

1、使訴訟資料之搜集完備

解散政黨茲事體大，此類證據之搜集，若非為國家機關為之，一般人民難以取得相關資料，若人民得以逕行聲請，恐造成許多不必要的案件，徒然浪費政黨以及憲法法庭之資源。類似想法出現於民國 107 年之司法院大法官審理案件法修正草案(行政院版本)，第 79 條第 1 項：「聲請機關就政黨應予解散之原因事實應檢附證據。」其立法理由謂：「第一項基於保障政黨，避免其遭受不必要之訟累，規定聲請機關應負證據提出之責，以防止濫行聲請。」

2、避免濫訴

憲法訴訟不同於通常訴訟，所需之法學知識、能力均較高。若非政府機關，難以負荷此等資源。若開放民眾自行聲請，民間自行搜集之證據，恐較無法認定政黨有違憲之虞，恐會造成憲法法庭案件積壓，難以有效執行其他業務。

上開兩項目的，均無法脫離對「濫訴」(避免濫用司法資源)之疑慮。但交由政府機關搜集證據，是否較民間自行搜集證據更具說服力？是否真能如立法者所設想，較能確定政黨具違憲之行為或目的？按上開研究所述，係爭規定已使人民之訴訟權無從行使，客觀上無期待可能性。復按憲法增修條文明皆違憲政黨解散乃憲法保障之訴訟權類型。故於已形成此種剝奪情形下，其審查基準自應提高

²¹ 國民大會秘書處，前揭註 6

22。以下以中標（支持性審查，Vertretbarkeitskontrolle）為基準審查，意即「立法者對事實的判斷或預測，不僅無顯然之錯誤，且須言之成理，可以支持，始為合憲」²³。

（二）、目的與手段之關聯

1、人民搜集證據之可行性

政黨之目的或行為，為政黨遭聲請解散之外觀表現。在一民主政體中，政黨若欲推動某項理念，自需使不特定人民接收其政治理念，故其政治理念必然會透過某種載體，使欲查找者得以發覺。在此點上，人民蒐證並無難度，立法者於「人民無能力搜證」之假設顯有違誤，自難謂其目的正當。

2、內政部蒐證能力

係爭規定所稱之主管機關即內政部並非警察行政機關，其制度設計面上亦非如調查局、國安局等調查機關。而現行政黨法中，政黨提交之內政部之資料，均已透過內政部網頁公開上網，內政部本身理應無人民無法查閱之政黨相關資料。在此前提下，如不採用「違法」之蒐證手段，如安插線民²⁴，可見內政部作為蒐證主體，其能力亦無顯較人民而言具更高能力。

綜上所述，我國政黨違憲制度對人民訴訟權所為之限制，在目的正當性之審查基準下，全然無法通過檢驗，難謂其為妥當之立法。

（三）、替代方案

對於如何避免濫訴，筆者認為，憲法法庭自有其選案邏輯，且無須耗費過多資源（縱然憲法訴訟法規定憲法法庭駁回聲請需附理由，惟該法上路後，縱然極具爭議性之案件，如 111 年憲裁字第 254 號，均僅謂「客觀上亦尚難謂已為具體之敘明」云云，更可推論憲法法庭無具體闡明其拒絕受理理由之義務，與一般法院需具體闡明其理由有異），以此觀點而言，憲法法庭並不會因「開放人民聲請」而案件大量積壓，在此範圍內，立法者對於案件積壓之想像，實屬無稽。

²² 湯德宗(2009)。違憲審查基準體系建構初探—「階層式比例原則」構想。載於廖福特(主編): 憲法解釋之理論與實務(六)(581-660)。臺北:新學林

²³ 湯德宗, 前揭註 22 書, 頁 597

²⁴ 參見 BVerfG, 2 BvB 1/01。該案件中, 聯邦憲法法院決定程序上不受理多個政府部門所提出之違憲政黨解散案, 原因為內政部蒐證方式有重大瑕疵

而對於人民法律知識恐不足，無法滿足解散之構成要件之問題，筆者認為，縱然由政府機關聲請，此種情形依然可能出現，且人民仍得尋求自身信任之法學專業人士協助。而解方為憲法訴訟法第 46 條：「行政訴訟法之規定，除本法或審理規則別有規定外，與本法性質不相牴觸者，準用之」，而行政訴訟法第 125 條第 1 項乃謂：「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」在係爭條文規範模糊之情況下，最清楚解散要件為何者，僅大法官。大法官在審理案件時，自可調查證據，做成判斷。在此情形下，自不生所謂證據不足之問題。

五、研究結果

(一)、我國憲法具「基本權利剝奪禁止原則」(Antastungsverbot)之內涵

從釋憲實務可以得出，大法官於解釋時，有對基本權內涵進行分類，若非屬於基本權核心之事項則充分尊重立法權之行使，而對於剝奪基本權核心之立法，則屬違憲。

(二)、現行政黨違憲解散法制已剝奪人民訴訟權核心

現行法制中，以內政部作為唯一聲請機關，實質使人民訴訟權客觀上無之可能，係剝奪人民訴訟權。又如前文所述，在政黨政治運作之基本原理下，政府機關所能取得之證據，較人民而言，客觀上並無立法者所設想的更具舉證之能力。此項立法，於訴訟權本質而言，顯有違誤。

綜上所述，係爭規定，難謂為妥善之立法。故下文結論提出具體法規範及制度改進措施。

伍、研究結論與建議

違憲政黨解散制度乃引進自德國之防衛性民主具體展現，為保障國家民主憲政之存續、發展，對於政治體系具影響力且許多法規上具特權之組織，所為限制，係為民主「必要之惡」。而係爭規定設立多年以來，從未有實質審理任一政黨，係源於聲請機關僅限於法組織、權力及配套措施不足，無法執行該職務之內政部。為了更具體落實防衛民主價值之目的，同時給予人民相應之保障，綜合上開研究，茲提供下列改革建議：

一、健全聲請機關之法制

現行法下，政黨審議會之委員，全然由內政部指定。縱然有黨籍、性別等限制，但在缺乏監督體制之情形下，難謂其執行職務無偏頗之情形。且自 1993 年以來，審議會僅 5 次會議紀錄公開，更僅處分政黨 4 次²⁵，而歷年來，不乏政黨遭指稱做出危害中華民國或民主存在之行為、言論²⁶，惟均未見審議會會議紀錄記載討論。

而監督機制，範圍包括公布完整會議速紀錄、建立案件覆核機制及完善人民請求聲請等面向。短時間而言，欲建立如德國之聯邦憲法維護局等組織窒礙難行，且恐不合乎我國情勢。筆者認為，最低限度範圍內，應建立完善之人民申請法制，並將決策過程公開化，方可有限度改善人民救濟管道之不足。惟縱有以上制度確立，人民之訴訟權依然遭到實質剝奪。

二、將聲請解散政黨之主體還給人民

將聲請解散政黨之主體賦予人民，方為從根本層面上改善之手段。如前文所述，立法者對於訴訟權之限制，係基於完全錯誤之推想所訂定，無法通過目的正當性之檢驗，且剝奪人民訴訟權核心。

而改革手段，正是將被剝奪之聲請權交還與人民。讓人民得以自行搜集證據，聲請宣告違憲政黨解散。而此種行為，與刑事訴訟中自訴制度頗有呼應，在許多情形下，更能保障人民、國家權益，而非由政府機關獨立操控，生違反民主之虞。

三、強化憲法法庭之調查證據之資源

按憲法訴訟法所準用之行政訴訟法相關規定，憲法法庭應有其調查證據之職權。係爭規定以象徵性之理念作為解散門檻。若大法官在處理案件時，僅採用控辯兩方之證據，恐無法達成大法官心中對危害民主自由憲政之標準²⁷。申言之，在期待憲法法庭做出合乎「民主價值」之裁判同時，大法官自身證據調查之資源，

²⁵ 內政部。政黨資訊網。2022 年 06 月 04 日，取自 <https://perma.cc/2SJK-SUHV>

²⁶ 吳紹瑜 (2021)。林昶佐要求依法解散「統促黨」 蘇貞昌：一定嚴格偵辦。蘋果日報。2021 年 06 月 04 日，取自 <https://perma.cc/BP4Z-EGN3>

²⁷ 蘇永欽 (2014)。釋字第 721 號解釋林永謀大法官協同意見書。司法院公報，56 (9)。頁 61 以下

如研究法官及大法官助理等應予增加，方得期待憲法法庭為克盡證據調查之公正裁判。



參考文獻

一、中文部分

(一)、期刊論文

高煒輝(1994)。「本質內容保障」作為基本權限制之實質界限—以德國法為借鏡。
憲政時代，19(3)，96-111。

曾燕倫(2011)。防衛性民主的兩種模式—並論我國違憲政黨管制的發展趨勢。
國立中正大學法學集刊，35，75-115。

駱長毅、楊明勳(2020)。中華民國政黨違憲解散法治檢討。中華行政學報，27，
7-19。

(二)、論文集

許宗力(2007)。違憲審查程序之事實調查。載於氏著，法與國家權力(43-74)。
臺北市：元照。

湯德宗(2009)。違憲審查基準體系建構初探—「階層式比例原則」構想。載於
廖福特(主編)：憲法解釋之理論與實務(六)(1-38)。臺北市：新學林。

(三)、研討會論文集

朱武獻(1986)。言論自由之憲法保障。載於中國比較法學會：中美言論自由法
制之比較研討會專刊(13-24)。臺北市：中國比較法學會。

(四)、政府出版品

國民大會秘書處(1992)。第二屆國民大會臨時會實錄。臺北市：國民大會秘書
處。

林永謀(1997)。釋字第442號解釋林永謀大法官協同意見書。司法院公報，40
(1)，21-39。

李震山(2014)。釋字第718號解釋李震山大法官部分不同意見書。司法院公報，
56(6)。

蘇永欽(2014)。釋字第721號解釋林永謀大法官協同意見書。司法院公報，56
(9)，47-121。

(五)、學位論文

林瑞陽(2007)。自訴制度之研究。東吳大學法律學系：碩士論文。

張智皓(2018)。德國聯邦憲法法院與我國司法院大法官憲政民主角色、組織結
構及職能運作之比較研究。國立政治大學政治學系：碩士論文。

彭彥郡(2019)。請願、陳情及遊說制度整併可行性之研究。東吳大學法律學系：
碩士論文。

(五)、電子網路資料

內政部。政黨資訊網。2022年06月04日，取自 <https://perma.cc/2SJK-SUHV>

吳紹瑜(2021)。林昶佐要求依法解散「統促黨」 蘇貞昌：一定嚴格偵辦。蘋
果日報。2021年06月04日，取自 <https://perma.cc/BP4Z-EGN3>

(六)、法規與司法院大法官解釋

人民團體法 (2021 年 01 月 27 日)。

中華民國憲法 (1947 年 01 月 01 日)。

中華民國憲法增修條文 (2005 年 06 月 10 日)。

行政訴訟法 (2021 年 12 月 08 日)。

司法院大法官審理案件法 (1993 年 01 月 16 日)。

政黨法 (2017 年 12 月 06 日)。

憲法訴訟法 (2019 年 01 月 04 日)。

釋字第 392 號 (1995 年 12 月 22 日)。

釋字第 574 號 (2004 年 03 月 12 日)。

釋字第 752 號 (2017 年 07 月 28 日)。

二、外文部分

許宗力 (2010)。Adoption and Further Development of the Concept of Militant Democracy in Taiwan-Presented as an Example of the Ban on Parties and Organizations。東亞法學評論，1 (1)，15-24。

Jesse, E., & Sturm, R. (Eds.). (2015). Demokratie in Deutschland und Europa.: Geschichte, Herausforderungen, Perspektiven. (Vol. 106). Duncker & Humblot GmbH.

Andersen, D. (2019). Comparative Democratization and Democratic Backsliding: The Case for a Historical-Institutional Approach [Review of Conservative Parties and the Birth of Democracy; Dictator and Democrats: Masses, Elites, and Regime Change; How Democracies Die, by D. Ziblatt, S. Haggard, R. R. Kaufman, & S. Levitsky]. Comparative Politics, 51(4), 645-663.

BVerfG (2001), Beschluss des Zweiten Senats vom 22, 1-22.