

德國聯邦憲法法院

【剝奪Heimat黨政黨經費補助案】

判決的啟示



李惠宗

中興大學法律專業學院教授

摘要

德國聯邦憲法法院2024年的判決結合其2017年的判決，是防衛性民主具體的落實，也可以對我國政黨法的修正，特別是有關政黨財務補助，提供一個重要的啟示。政黨受到法治國家原則的拘束，應與國家相當；國家權力不得濫用，應遵守法及道德的要求，一樣可以要求於政黨，因為政黨具有「潛在機關」的地位。政黨財務規定，是德國政黨法中最詳細的篇章。我國政黨法的財務規定，幾乎都是「訓示規定」，令人擔憂政黨會變成一種無法控制的怪獸。

目次

壹、事件源起

貳、2024年【剝奪Heimat黨政黨經費補助案】判決

參、本判決對我國政黨法中政黨財務法制的啟示

肆、結論

壹、事件源起

一、從德國聯邦憲法法院2017年未解散NDP黨談起

德國聯邦憲法法院第二庭最近於2014年1月23日作成一件由國家對政黨財務補助的判決（BVerfG Urteil vom 23. 01. 2014, 2 BvB 1/19）【剝奪 Heimat 黨政黨經費補助案】（下稱「2014年判決」），對德國「祖國黨」（Die Heimat）（其前名稱為國家民主黨，Nationaldemokratische Partei Deutschlands – NPD，下稱「Heimat黨」），剝奪其6年期間的國家補助。

因為NPD在德國係屬極右派政黨，並與第三帝國期間的納粹組織具有淵源關係，重要的是，其政綱係屬主張是：「建立一個以種族主義為基礎的『民族共同體』的專制國家，以取代現有的憲政秩序。」（Sie zielt auf eine Ersetzung der bestehenden Verfassungsordnung durch einen an der ethnischen „Volksgemeinschaft“ ausgerichteten autoritären Staat.）NPD黨不但反穆斯林、反猶太人，也反吉普賽人，對於變性人也極為仇視，不見容於一般德國社會。

德國聯邦憲法法院2014年的此一判決，也必須上溯自德國聯邦憲法法院第二庭2017年1月17日的判決（BVerfG, 17.01.2017 - 2 BvB 1/13, BVerfGE 144,20，下稱「2017年判決」），當初聯邦憲法保護署（Bundesamts für Verfassungsschutz）及各邦憲法保護署（alle Landes- verfassungsschutzämter），透過線人及憲法保護署臥底人員的蒐集證據的結果，針對NPD請求德國聯邦憲法法院宣告其為違憲政黨，並將之解散。但德國聯邦憲法法院雖然認為該政黨有違憲之虞，最終並沒有將其解散。此一判決主旨認為：

一、基本法第21條第2項規定的違憲政黨禁止，是民主憲政國家針對其有組織的敵人最鋒利的雙刃武器，旨在因應有敵對憲法傾向之政黨及其典型的結社影響潛力，所可能產生的風險。

二、政黨獨立於國家之外的要求（Das Gebot der Staatsfreiheit politischer Parteien）和公正程序的原則，對於宣告違憲政黨禁止程序的實施是不可或缺的。

a) 在針對政黨禁止程序正在進行期間，政黨領導階層的線人（Vertrauensleute, sogenannte V-Leute）和臥底調查員的活動，不符合嚴格的獨立於國家之外的要求。

b) 如果聲請政黨禁止的理由是基於這些至少部分歸因於線人或臥底調

查員的工作所得之證據，則不符規定。

c) 基於公平程序原則要求，在憲法保護署下進行的違憲政黨禁止程序中，其監視活動不可以成為審判策略的間諜活動，在監察過程中獲得的有關審判的資訊，不應運用在訴訟過程中而對政黨造成損害。

d) 程序中止的障礙事由¹，只有在作為違憲可能法律效果的最後手段，才應列入考慮。為了判定無法適用的程序障礙是否存在，一方面需要權衡法治國家的程序要求，另一方面要權衡該程序的所欲達成之預防目的。

三、基本法第21條第2項所指的自由民主基本秩序概念，係自由憲政國家絕對必要的核心基本原則。

a) 自由民主基本秩序的起點是人性尊嚴（基本法第1條第1項）。人性尊嚴的保障，尤其包括保護個人的個別性、主體性和完整性以及基本的法律平等。

b) 此外，民主原則是自由民主基本秩序的組成部分。民主制度不可或缺的是，所有公民平等參與政治決策的可能性以及國家權力的行使最終必須是源自於人民（基本法第20條第1項和第2項）。

c) 最終，自由民主基本秩序的概念，由植基於法治國家而受法拘束的公權力機構所決定（基本法第20條第3項），且此一公權力機構須受獨立的法院制衡。同時，憲法所保障的個人自由要求，物理性武力的使用應受拘束，同時保留給受有法院制衡的國家機關。

四、排除自由民主基本秩序的概念，係指廢除其至少一個基本要素或以另一種憲法秩序或另一種政府制度取代。所謂的損害（Beeinträchtigen），係指一個政黨根據其政治理念，對自由民主的基本秩序造成足夠強度的明顯威脅（mit hinreichender Intensität eine spürbare Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung）。

五、一個政黨試圖排除或損害自由民主基本秩序的事實，必須源自於其目標或支持者的行為。

a) 政黨的目標是政黨政治努力指標的縮影。

b) 支持者是指所有支持某個政黨並致力於該政黨的人，即使他們不是該黨的黨員。

¹ 此處係指監察NPD黨違憲活動所使用的臥底人員所呈現出來的證據，欠缺證據能力，因而造成無法補正的程序障礙。

c) 首先，其機關的活動，特別是黨的領導階層和高級成員的活動，應歸屬於黨。普通黨員的言論或行為，只有在政治脈絡下得到該政黨的批准或容忍時，才能被歸諸於該政黨。對非黨員的支持者來說，要判斷其行為應否歸屬於該政黨，應有一些必要條件。如果沒有具體的歸屬背景，就不可以只因為有刑事和暴力犯罪，就做一般性的歸類。議會上的言論免責權不可以被排除適用²（亦即，得因為該政黨議員在議會的言論，作為歸類其屬違憲黨的證據）。

六、僅僅政黨的目標設定為違反自由、民主的基本秩序，尚不足以作為下令取締該政黨的理​​由。相反，該政黨必須「著手」（ausgehen）以損害或排除自由民主的基本秩序。

a) 這種「著手」在概念上以積極行動為前提。政黨禁止並不是對信仰或世界觀的禁止。必要的是，該黨跨過門檻，來對抗自由民主的基本秩序。

b) 政黨必須有一個有完整計畫的方法，從合格的準備行動的意義上來說，其目標設定在損害或排除自由民主的基本秩序或危及德意志聯邦共和國的存在。

c) 當然不一定要對基本法第21條第2項所保護的法益構成具體危險，才符合構成要件。然而，必須要有重要的證據，足以證明其針對自由民主基本秩序或德意志聯邦共和國的存在行動，有其可能性。

（以下七、八、九略）

經由反覆而細緻的辯證，德國聯邦憲法法院認為，Heimat黨的前身NPD黨，在歐洲議會的席次，僅在2014年獲得一個席次，雖然在7個邦的議會席次有斬獲，但在全國性的聯邦眾議會上，不曾獲有席次（政黨票必須超過5%），故影響力極其微小，雖然可以獲得國家經費補助³。因為Heimat黨的影響力極小，不成氣候，單單與納粹主義有關係，尚不足以成為違憲政黨的理​​由，故德國聯邦憲法法院最終沒有宣告其屬「政黨禁止」。

而在程序方面，一個很重要的而導致德國聯邦憲法法院最終沒有宣告NPD黨係屬「違憲政黨」的程序理​​由，是當初憲法保護署所提供的資料，

² 原文為：Der Grundsatz der Indemnität schließt eine Zurechnung parlamentarischer Äußerung nicht aus.

³ 依德國政黨法第18條第4項，全國性選舉政黨票超過0.5%，即可獲得國家補助；邦議會須在一個邦超過1%的政黨票，始可獲得補助。

有些是政黨領導階層的線人（Vertrauensleute, sogenannte V-Leute）和臥底調查員的活動所取得。所以雖然「證據確鑿」，但因為採證不合法，故德國聯邦憲法法院最終「無法」宣告其屬違憲政黨而將之解散。此一結果，一般德國社會人民，不無微詞。

二、2017年判決導致基本法第21條第3項的增訂

上開2017年判決令不少人失望，在政治上也引發不少效應，同時也引起德國國會正規的政黨不滿，許多政黨「立刻」提案修改基本法第21條的規定⁴，很快地在2017年5月提出基本法第21條的修正草案，主要是增加第3項有關「剝奪政黨國家補助」的規定。由於此一法案各政黨有高度共識，故基本法第21條於2017年6月20日即獲得聯邦眾議院修正通過⁵，故現行德國基本法第21條的規定為：

(1)政黨參與人民政治意願的形成。政黨之成立應屬自由。政黨內部秩序必須符合民主原則。政黨必須公開說明其資金和資產的來源和使用。

(2)政黨之目的或支持者之行為，著手於（darauf ausgehen）損害或排除自由民主的基本秩序或危及德意志聯邦共和國的存在者，為違憲^{6、7}。

(3)政黨目的或支持者之行為，意圖（darauf ausgerichtet）損害或排除

⁴ S. Deutscher Bundestag Drucksache 18/12846, 21.06.2017, S. 2.

⁵ 德國基本法是目前各國憲法中修改頻率最高的憲法，因其屬柔性憲法，修改程序相當速捷。基本法的修改，須取聯邦眾議院議員三分之二的同意和聯邦參議院表決票數三分之二的批准通過。從1949年第一次頒布至今2024年共75年，已有66次的修正，接近1年1次修正，最近一次2022年6月28日通過，並於2022年7月1日生效。

⁶ 司法院有關德意志聯邦共和國基本法基本法第21條第2項前段原翻譯為：「政黨依其目的及其黨員之行為，意圖損害或廢除自由、民主之基本秩序或意圖危害德意志聯邦共和國之存在者，為違憲。」其原文為：„Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig.“其中，„ausgehen“，原意有「以……為出發的意思」，翻譯成「意圖」，雖亦屬符合原意。但經過德國聯邦憲法法院2017年判決闡釋之後，ausgehen似乎變成需有能力著手於反對自由民主基本秩序，方符構成要件。故本文此處之翻譯，將ausgehen，譯為著手。此之著手概念，接近於刑法「著手於構成要件」的概念。德國刑法上雖不使用ausgehen作為「著手」的用語，但在刑法有關「行為」（Tat）的論述上，亦有使用ausgehen的說法，例如Claus Roxin, Strafrecht Allgemeines Teil, Bd. I, 1992, S. 123 (Rn. 53)有關行為（Die Handlung）的概念，亦作如下說明：Die Aussage, jemand habe eine Handlung vorgenommen, ist danach das Ergebnis einer Wertung des Inhalts, dass jemand sich von ihm **ausgehendes** Geschehen oder ein Nichttun als sein Verhalten zurechnen lassen muss. 故ausgehen確實亦有著手之意。而基本法第21條第3項的”darauf ausgerichtet“，本文則譯為「意圖」，以符合德國聯邦憲法法院判決意旨。

⁷ 此一規定的內容，後來成為我國憲法增修條文第5條第5項：「政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。」之範本。

自由民主基本秩序或危及德意志聯邦共和國的存在者，應剝奪其國家補助。如國家補助確定應予剝奪，則政黨本身享有之稅捐優惠及向政黨的捐贈，亦不得享有任何稅捐優惠。

(4)就第2項政黨是否違憲及就第3項是否剝奪政黨之國家補助，由聯邦憲法法院作成裁決。

(5)其細節由聯邦法律規定之。

2024年1月23日德國聯邦憲法法院即是根據2017年新增修的第3項規定，作成判決，而此一判決做成的基礎，卻是2017年否認NPD為違憲政黨的判決。其中最重要的理由是，基本法第2項及第3項，在文字上使用的不一樣。

貳、2024年【剝奪Heimat政黨經費補助案】判決

本案提起德國聯邦憲法法院裁判的是德國聯邦眾議院、聯邦參議院和聯邦政府三個機關。此三個機關之所以要求將Die Heimat黨剝奪在國家補助，係因該政黨常提出與自由民主基本秩序不相容的主張。德國聯邦憲法法院最後作成其聲請有理由的實體判決。

一、判決主文

德國聯邦憲法法院第二庭以相當一致的意見（沒有不同意見書）作成這個判決，基本上延續了上揭同庭判決，其主文有4項：

一、依據基本法第21條第2項違憲政黨禁止的程序所發展出來的無法補正之程序障礙基準（參見BVerfGE 144, 20 <159 ff. Rn. 404 ff.>）⁸，也適用於第21條第3項有關剝奪政黨國家補助的規定上。

二、基本法第79條第3項所涵蓋的內容，應受到絕對的存續保護。第79條第3項應優於其他憲法規範，故無視於第79條第3項之修憲法界限，將構成「違憲之憲法」，並將被視為「違憲憲法」（verfassungswidriges Verfassungsrecht）而無效。

三、a)基本法第21條的修正，並不違反基本法第79條第3項修憲禁止的條款。

⁸ 原文為：Vorliegen unbehebbarer Verfahrenshindernisse，係指當初聯邦憲法保護署提供的資料，有些是臥底人員所取得的，欠缺證據能力，而無法補正。此一法則，於剝奪政黨的國家補助程序，亦同樣適用。

b)基本法第21條第3項第1句之規定，以相關政黨本身意圖排除自由民主競爭之基本秩序或攻擊國家存在，作為剝奪國家補助之要件。此一規定，因此只影響到那些不願意以機會平等地方式參與政治意志形成的政黨，因為這些政黨不符合基本法第20條第1項及第2項意義下的基本法民主理念。

四、基本法第21條第3款第1句所指的意圖（Darauf Ausgerichtetsein），不以政黨有潛力足以採取充分的、有計畫的行動以排除或損害自由民主的基本秩序或危及德意志聯邦共和國存在為必要。

本件判決的要旨，明確指出，基本法第21條第3項第1句有關剝奪敵視憲法的政黨的國家補助，並不違憲。因為民主憲法亦應有防衛其民主秩序被反噬的機制⁹。而政黨其目標或其支持者的行為，若意圖排除自由民主基本秩序或危及德意志聯邦共和國之存在，自非憲法所承認的政黨，當然不可以獲得國家補助。因為Die Heimat黨係以排除自由民主基本秩序為導向，這一事實尤其體現在其組織結構、定期參加選舉和其他活動以及與國內和國際右翼激進主義行為者的聯繫上，就此些事蹟，理由中有詳細敘明及證據。

二、重要理由

本件判決重要理由，大致由二部分構成，首先德國聯邦憲法法院先就基本法第21條增加第3項，以剝奪違憲政黨的國家經費補助作為一種「懲罰手段」的合憲性加以審查；其次，德國聯邦憲法法院則判斷Heimat黨的政綱及其行為如何合致敵對民主基本秩序的過程，故本件三個國家機關啟動剝奪國家補助政黨經費的機制，係屬有理由。

（一）剝奪國家補助作為懲罰違憲政黨的合理性及合憲性

當初德國境內的其他政黨，提出基本法第21條時，很明白地在修正草案中，對於違憲政黨之剝奪國家補助，係擬作為一種制裁手段¹⁰。因為2017年的判決，曾經要求，在立法上對於違憲政黨，除了直接宣告其為違憲政黨之外，應該要創造出進一步，並有分等級「制裁可能性」的制度

⁹ 有關防衛性民主的概念，參陳英鈞，防衛性民主與政黨禁止，臺灣大學法律學研究所碩士論文，1992年6月；詹鎮榮，防衛性民主，月旦法學教室，18期，2004年4月，30-33頁。

¹⁰ 各政黨所匯集的基本法第21條的修正草案中，提及德國聯邦憲法法院2017年判決所提示的，除了宣告為政黨禁止外，應該有分等級的制裁可能性（neben dem Parteiverbot weitere, abgestufte Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Parteien mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung zu schaffen (vgl. Rn. 527, 625 des Urteils)，原判決編碼第527及625）。

(neben dem Parteiverbot weitere, abgestufte Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Parteien mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung zu schaffen)。故聯邦眾議院遂提出基本法第21條的修正草案，該修正規定，德國聯邦憲法法院2024年判決認為是合理的且合憲的，其理由如下：

1.基本法第21條的修正，並不違反基本法第79條第3項修憲禁止的條款

基本法第79條第3項有規定，縱使修憲亦不得違反的規定，此一立憲體例乃採「修憲有界限」理論。基本法第79條第3項係規定，基本法第1條（人性尊嚴之尊重）及第20條，不得修改，其中第20條係規定人民主權、聯邦制、法治國、社會國四項憲法基本原則。故本判決先論述，基本法第21條的修正，並不違反第79條的意旨。其理由如下：

二、基本法第21條第3項剝奪政黨的國家補助之規定，與基本法第21條第2項違憲政黨的禁止實質要求基本一致。政黨禁止的程序和剝奪國家補助的程序，都是基於保護「自由民主基本秩序」的要求。該政黨必須「依其目的或依其支持者的行為」或「損害或排除」自由民主基本秩序。「著手」和「意圖」的先決條件並不相同。「意圖」的前提是有條件的、有計畫的行動來損害或排除自由民主的基本秩序，並不要求其有潛力予以著手。

德國在制度上的政黨經費補助，除了直接由國家給予金錢補助（直接補助）之外，尚有「間接補助」，即在稅法（法人稅法）上，政黨本身的收入，享有免稅優惠；捐贈給「合格的政黨」的政治獻金，捐贈人並享有稅法的優惠。透過基本法第21條的修正，不法的政黨，嚴重的係屬違憲政黨，應宣告其屬「政黨禁止」（Parteiverbot）；其次是一般不法政黨，制裁的方法，是剝奪其國家補助，且有一定之年限，剝奪國家補助的同時，也同時剝奪其稅捐優惠，包括政黨的直接優惠及政治獻金者的稅捐優惠。

2.對違憲政黨剝奪其國家補助措施的合憲性

在理由書C、II，德國聯邦憲法法院宣示基本法第21條第3項的增修，並無違憲之虞，其理由如下：

根據基本法第21條第3項規定，將政黨排除在國家補助之外的構成要件與依基本法第21條第2項所規定的違憲政黨禁止的實體要件大致相同。政黨禁止和國家補助排除程序都要求「自由民主基本秩序」的法益，受到政黨「依其目的或黨員之行為」，受到「損害或排除」（基本法21條第3項第1句）。此一構成要件「著手」（ darauf ausgehen ）和「意圖」

(darauf ausgerichtet) 的構成要件並不相同。「意圖」的構成要件，並不要求 (ohne dass es auf das Erfordernis der Potentialität ankommt.)，要有充分計畫的行動以損害或排除自由民主的基本秩序，具有高度的潛力。

德國聯邦憲法法院在此透過「文義上」的解析，同樣對於敵視憲法秩序的政黨，有不同的要求，如果特定政黨已經夠強大而足以撼動民主基本秩序，就可以宣告其屬違憲政黨，從而予以解散；如果只是政治意見上主張，但還沒有實現廢除現行法治國家體制的的能力，就不用啟動解散政黨的程序，採用排除國家補助即可。

接下來，德國聯邦憲法法院就具體論述，Heimat黨如何在其黨章及其他支持者的行為，有如何「意圖」敵對憲法的自由民主秩序。

(二) 個案上Heimat黨符合剝奪國家補助的要件的涵攝

德國聯邦憲法法院認為，Heimat黨，持續挑戰自由民主憲政國家所不可缺少的基本原則，茲就德國聯邦憲法法院在10頁的新聞稿中，摘其其詳細理由如下：

1. Heimat黨的黨綱主張

a) 2010年Heimat黨綱的基本部分繼續有效，以及被聲請人主要工作人員，在2017年1月17日聯邦憲法法院判決後發表的各種聲明都表明，被聲請人並沒有偏離其當時已經倡導的目標，而是繼續主張這些目標。被聲請人的政治綱領沒有相關變化。

b) 被聲請人的政治觀念與基本法第1條第1項所規定的人性尊嚴保障，並不相容。正如聯邦憲法法院在2017年1月17日的判決中已經指出的那樣，這從標題為「工作、家庭、祖國」的黨綱中已經很明顯可以看出。

聲請人（即聯邦眾議院、聯邦參議院及聯邦政府）所提交的證據顯示，被聲請人繼續鼓吹一種黨綱上政治概念，無視於人性尊嚴。它堅持人民的民族觀念和民族共同體（Volksgemeinschaft），作為血統共同體（Abstammungsgemeinschaft）的理念。此種觀點否定人民在法律之前一律平等的原則，此一理念，要求文化和種族應分離。此觀念鄙視個別社會群體和少數群體。同時，此一理念賦予「民族共同體」優先於個人的地位。「德意志民族共同體」的排他性特徵的後果是，被聲請人竟然要求，在法律上應全面改善該共同體所有成員的法律地位，並貶低不屬於該共同體的人的法律地位。

此一基於種族而定義的「民族共同體」的想法，導致了對外國人、移民和少數民族的鄙視，侵犯了人類尊嚴。目前提供的證據表明，被聲請人的種族主義，特別是反穆斯林、反猶太主義和反吉普賽基本態度，以及對變性人等社會少數群體的消極態度仍在繼續中。

c) 被聲請人繼續無視民主原則。在其黨綱中，它呼籲「民族和國家的結合」（Einheit von Volk und Staat）。「民族統治以民族共同體為前提」，這一前提表明，被聲請人不承認平等參與形成政治意志的權利是憲法民主原則的核心要素。這必然導致那些沒有種族血緣的人，會被排除在「民族共同體」之外。因此，在被聲請人所定義的以「民族和國家的結合」為特徵的民族國家中，種族上的「非德國人」沒有自由和平等參與政治意願形成的空間——無論其國籍如何。

（略一段）

d) 繼2017年1月17日判決的調查結果之後，聲請人在提交的證據也表明，被聲請人與國家社會主義（納粹）的本質相關性（Wesensverwandtschaft）仍然存在。「民族共同體」的概念、反猶太主義的態度和對現有民主秩序的蔑視，都與國家社會主義有著明顯的相似之處。

被聲請人繼續尋求一個以「民族共同體」為導向的專制「民族國家」，以取代現行的憲制秩序，此無視人性尊嚴和基本法下的民主原則。被聲請人努力根據其目標和支援者的行為，希望可以排除現有的自由民主基本秩序。

2. Heimat黨的實際行動

最後，被聲請人旨在（ausgerichtet）排除自由民主的基本秩序。這表示著，除了其有敵對憲法的目標外，還越過了界限，準備對抗自由民主基本秩序。被聲請人有計劃地、有條件地直接參與排除自由民主的基本秩序，這從其組織結構、定期參加選舉和其他活動以及其國家和國際網路中得到證明。在這樣做的過程中，被聲請人也努力地適應不斷變化的條件。

a) 略

b) 略

c) 被聲請人持續舉辦黨代表大會、會議、大會和訓練班的形式，定期組織黨的活動。它擁有印刷版和數位版的出版機構，這意味著它希望向公

眾展示其存在的意義。尤其是社群媒體的使用以及社群媒體上針對會員和支持者的廣告，顯示出被聲請人符合基本法第21條第3項第一句含義內的「意圖」（„Darauf Ausgerichtetsein”）。

d) (有關Heimat黨與納粹的關聯性) 略。

e) (被聲請人希望以「民族共同體」的獨裁民族國家取代議會秩序) 略。

f) 被聲請人意圖以不同方式實施其戰略構想，以達到其敵對憲法的目的：

作為「為思想而戰」（Kampfes um die Köpfe）的一部分，其組織的活動不僅專門針對政黨支持者，而且旨在吸引更多廣泛的公眾。除了「保護區」和「德國人幫助德國人」這兩項中心運動。……

被聲請人正在領導「為街頭而戰」（Kampf um die Straße），努力在示威和民間抗議活動中占據主導地位，其中很大一部分是她自己組織的。

「為組織意志而戰」（Kampfes um den organisierten Willen）的部分，被聲請人努力與其他右翼極端主義政黨和團體建立密切的國內和國際網絡。被聲請人與這些政黨和無黨派右翼極端分子保持密切接觸，並與納粹大屠殺否認者（Holocaust-Leugnern）¹¹進行連結。

（三）結 論

在長達143頁的判決中，德國聯邦憲法法院細數了Heimat黨的「罪狀」，最後做成剝奪其國家財政補助6年的結論，此6年是從2021年德國聯邦眾議院大選後起算：

總體而言，儘管被聲請人在政治上因其黨員人數下降、選舉結果不理想，以及由此導致的國家補助因為政黨補助條件，亦被刪除，其並因此而調整戰略，迂迴試圖透過各種手段實現其敵對憲法的目標（ihre verfassungsfeindlichen Ziele umsetzen）的活動。被聲請人Heimat黨並非只是單純地認知上的問題，而是超越了對抗，並跨越意圖排除自由民主基本秩序的門檻。因此，被聲請人必須在6年內被剝奪國家補助。

此一判決於2024年1月23日公布後，立刻成為當時德國各新聞媒體的頭條。德國聯邦憲法法院發布的新聞稿中，亦有引據2017年的判決，並闡釋

¹¹ 納粹大屠殺否認者（Holocaustleugner），在德國係指透過歷史的翻案，想要否認近代希特勒政權在第三帝國時期，蓄意並有計畫地屠殺600萬猶太人的歷史，特別是在奧次維斯（Auschwitz）集中營（人類史上最大的集中營）所進行的有計畫的大屠殺。這個否認又稱為「奧次維斯謊言」（Auschwitzlüge）。德國境內活躍的極右翼份子，都主張在納粹德國死亡的猶太人，都是意外死亡、或因戰爭死亡等，非希特勒政權蓄意加以殺害者。Wiki: Holocaustleugnung詞條，可供參考。

基本法第21條第2項（違憲政黨）與新增修第3項（剝奪國家補助）的規定有所不同。

此一判決，一般預估，對於德國境內的另一個極右翼政黨，即「另類選擇黨」（Alternative für Deutschland - AfD）將會有所影響。

參、本判決對我國政黨法中政黨財務法制的啟示

我國政黨法的規範，從憲法增修條文開始，基本上皆取範於德國，但德國的政黨法制係不斷透過國會立法及德國聯邦憲法法院持續大量有關政黨判決交互形成的。德國聯邦眾議院也曾經透過國家補助政黨經費的許多立法，使德國的政黨也有「黨庫通國庫」的現象，但經由德國聯邦憲法法院1992年4月9日透過第二次政黨財務案（Parteienfinanzierung II）判決¹²予以戡止，因此現行政黨法中，有關國家補助政黨的規定有了絕對上限（Absolute Obergrenze）與相對上限（relative Obergrenze）。後來國會又通過法案，擬將絕對上限予以提高，還是被德國聯邦憲法法院宣告違憲¹³而阻擋下來。

從經驗上看，政黨法制在各國大約都是最難以受到控制的體制，縱使在德國，都必須透過德國聯邦憲法法院不斷地糾正，才能控制政黨的濫用國家資源。因為掌有國家體制的主體，就是政黨。若沒有違憲審查的制度，政黨是也可能是毀壞國家體制的一種力量。因為「政黨」具有「潛在政權機關」的地位，故規制政黨的體制，必須與規制國家權力機關一樣，要從政治哲學的角度，應以「絕對理性」與「嚴整道德」作為法規範的設計框架，因為政黨係以獲得國家統治權為目標，其行為、應遵守之程序及道德標準，皆不應低於國家¹⁴。

作為政黨法制應有以下幾個面向：一、政黨本質及其與國家的關係；二、政黨內部民主化機制的確保；三、政黨競選活動規範與媒體及公共設施之利用；四、國家補助政黨活動機制；五、政黨之制裁等。

限於篇幅，本文僅簡要處理國家補助政黨方面的議題。德國政黨法的許多重要規定，我國政黨法並未納入，對於違憲政黨的制裁措施，即屬其一。除此之外，尚有其他與政黨財務有關的制度，我國的政黨法亦未充分

¹² BVerfGE 85, 264 ff. -9. April 1992. Vgl. Hwai-Tzong Lee, Chacengleichheit der politischen Parteien – Ein sich aus der „Natur der Sache“ ergebende Betrachtung, VVF, Diss. 1994, S. 78-85.

¹³ BVerfG Urteil vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 (Parteienfinanzierung - Absolute Obergrenze).

¹⁴ 引自李惠宗，憲法要義，九版，2022年9月，邊碼1276，並略加修改。

考慮或先不予考慮。以下僅就犖犖大者例示如下：

一、國家補助的排除作為對政黨的多樣化制裁方式

目前為止，我國法制，對於政黨若有違法及違憲，只有一種「違憲政黨」解散的制度；其餘的係以政黨如同一般法人，處以罰鍰。

但德國政黨法制對政黨的制裁，幾乎與自然人相同，除了行政罰外，亦有刑罰責任，刑事責任係針對政黨內部人員有關政黨財務造假的規定。德國政黨法第34條之4（§ 31d）第1項規定：

(1) 故意隱瞞政黨收入及支出用途或其財產來源或規避財務報表公開，有下列情事之一者，處三年以下有期徒刑，得併科罰金：

1. 導致向德國聯邦眾議院議長提交的政黨財務年度報告中有關該方收入或資產的資訊不正確，或向德國聯邦眾議院議長提交的年度報告本身不正確。

2. 政黨作為受捐贈者，捐款被拆解為許多細部金額，而作成記錄或已記錄。

3. 違反第25條第1項第3句，不得轉交捐贈之義務。

但第1句對依第23b條第1款為當事人而提交自願披露或依第23b條第2款的條件參與提交者，不予處罰。

(2) 會計師或記帳士，錯誤報告會計報告審計結果、隱瞞審計報告中的重大情況或出具內容不正確的審計意見者，處三年以下有期徒刑，得併科罰金。若犯罪者的行為，係為收費或意圖為自己或他人謀利或傷害他人，處五年以下有期徒刑，併科罰金。

此種以擔保「政黨財務報告正確性」的刑事規定，我國政黨法並無規定，亦即政黨財務報告造假，應視為公文書或私文書來處理，我國法制並無明確規定。目前實務上，對於不正確的政黨財務報告，我國法制係處於蠻荒無法可管的地帶。

除此之外，此一2024年的德國聯邦憲法法院，也可以啟發我國的政黨法制，對於違法政黨（未至於違憲），應有加入剝奪其國家補助（包括租稅優惠）一定年限的機制。目前此種機制，在我國也完全付之闕如。

二、政黨財務申報制度正確性的擔保

有關政黨財務申報，德國透過嚴謹的程序，加上政黨法直接規定行政罰，包括申報錯誤的罰鍰（錯誤金額達1/10）（德國政黨法（下同）§ 23b）、怠金（§ 38 II），並有刑罰規定（§ 31d）。如果國家補助有溢領或計算錯誤的情事，國家可以請求返還（Rückforderung der staatlichen Finanzierung）（§ 31a），我國亦無規定。

相對於此，我國政黨法僅於第21條規定，應如何申報，但對於正確性的擔保，並沒有任何處罰規定，換言之，整個政黨財產及財務狀況決算書表的申報，除了於網路公開可供公眾監督外，並沒有任何處罰規定。等於該規定係屬「訓示規定」。

三、政黨領取國家補助後的用途

德國政黨法有直接補助與間接補助。直接補助即透過國家預算直接給予金錢補助，政黨競選經費補助即屬之；間接補助係指稅法上的優惠，人民捐贈給政黨的金錢，政黨得免繳納遺產稅及贈與人亦毋須繳納贈與稅¹⁵。

但在德國，營利事業法人的捐贈不能免除稅捐，也不得捐贈，因為德國法制上認為，法人並無類似自然人的政治意志。相對地，我國政治獻金法第7條容許營利事業，在一定條件下，對政黨有政治獻金之權利，也有租稅優惠，等於為政黨開闢一條「勒索企業」的輸送帶。本文認為此種規定並不恰當¹⁶。

政黨對於政黨財務支出，德國政黨法第24條第5項有明文規定其用途，且限於此些用途，即政黨財務報告中應揭露的項目包括：

1. 人事開支
2. 業務費
 - a) 黨務持續性運營工作，
 - b) 對於一般性政治工作，
 - c) 競選活動，
 - d) 資產管理費用，包括由此產生的利息，
 - e) 其他利息，

¹⁵ 參Morlok/Merten原著，黃仁俊譯，政黨法，2022年12月，257-271頁。

¹⁶ 相同見解，參陳淑芳，國會改革及政黨陽光法案立法，收錄於：民主與法治——公法論文集，2004年11月，197-198頁。

- f) 營業活動中的支出，
- g) 其他支出。

3. 對政黨分支單位的補助

4. 根據第1款至第3的總支出

德國政黨的經費支出的項目，會受到審計機關的審核（§ 30）。相對於此，我國政黨法對於政黨獲得國家補助，其支出項目，完全沒有任何限制規定。此種體制很容易產生一種道德風險，因為組黨參加競選，很容易變成政治人物賺錢的方法。所以現代有一個臺灣俗諺，有關賺錢行業排行榜的說法是這樣的：「第一，（少年）做兄弟，第二，（中年）插政治，第三，（老來）開廟寺。」其中「插政治」意為插手於政治「事業」，可以獲得很多利潤。此固然是一種戲謔性的說法，但如果國家補助欠缺良好的制度設計，的確容易造成此種現象。

四、國家補助的上限

德國政黨法第18條明文規定，國家對政黨的資助，有絕對上限與相對上限。絕對上限，係指第18條所規定的，以2012年為基準的1,508億歐元。相對上限係指各政黨依第24條第1款至第7款的收入總額，亦即國家補助不得超過各政黨本身合法的收入的總額。簡單地說，國家補助不得超過政黨入款的一半。此種設計，相當「理智」。

其中絕對上限係考慮國家財力；相對上限則係為了督促各政黨不可以只仰賴國家的補助，而放棄尋求選民的小額捐款及公職黨員的支持。換言之，各政黨不應該如臺諺所云：「吃的，吃公家；賺的，賺私家」（意為：吃的用的，都用公家的資源，有賺頭的，都賺到私人口袋）。各政黨應該努力尋求民意的支持，避免僅依賴國家補助度日。

肆、結 論

臺灣2024年的第16任總統及第11屆立法委員（總席次113席）選舉的結果，在立法院呈現出各政黨都是不過半的情形（總計：民主進步黨51席、中國國民黨52席、民眾黨8席、無黨籍2席，過半必須有57席）。2024年2月1日立法院院長經由立法委員互選，也由代表中國國民黨的韓國瑜以54票當選，也是臺灣民主史上首位「未過半」國會議長。由此可以顯示出，臺灣的政黨政治，已經從早期的「一黨專政」、「一黨獨大」過渡到

「兩黨相爭」，而現在則正式進入「多黨競爭」的時代。將來可能還有許多政黨出現，以代表日益多元的臺灣社會。

換言之，多黨政治在臺灣已經形成基本的態勢。


而臺灣的政黨法最初制定於2017年11月10日新訂，政黨法中有關政黨財務法制的規定，相當貧乏，對於政黨公平、理性競爭的秩序，沒辦法發揮良好的效果。

相對於德國政黨法規定（以下僅列其法條條次），有關政黨財務規定，是德國政黨法中最詳細的篇章，包括補助標準及國家補助之上限，包括絕對上限與相對上限（§ 18）、政黨財務經費報告正確性的擔保（§ 23）、政黨經費收入項目（§ 24 IV）、支出用途（德政黨法§ 24 V）及其處罰（包括刑罰）、預支規定（§ 20）、返還規定及剝奪國家經費補助（§ 31a）、經費公開（§ 25）、私人捐獻政黨及禁止捐獻範圍（§ 25）等規定¹⁷。

我國政黨法幾乎除了「給錢」的規定外，就沒有其他重要規定；或縱使有規定，因為缺乏罰則條款，所有的規定大致都會質變成「訓示規定」。故相對之下，臺灣的政黨法顯得過度簡略。

政黨受到法治國家原則的拘束，應與國家相當，因為政黨係以取得國家政權為目標的團體，國家作為一個道德整合體的概念，一樣可以適用於政黨；國家權力不得濫用，應遵守法及道德的要求，一樣可以要求政黨不得濫用國家資源，因為政黨具有「潛在機關」的地位。故建構政黨的財務法制，亦必須從「法治國家」出發。而法治國家的本質是要求國家守法；相對的，政黨國家也應該要求「政黨應守法」，政黨的目的及行為必須符合民主法治的憲政秩序，亦不得危害國家的存立。

德國聯邦憲法法院2024年的判決結合其2017年的判決，也可以對我國政黨法的修正，提供一個重要的啟示。♣

 相關文獻 ◀ 月旦知識庫 www.lawdata.com.tw，更多裁判分析 ▶ 月旦法律分析庫 lawwise.com.tw

¹⁷ 參Morlok/Merten原著，黃仁俊譯，同註15，第9章，257-305頁。