

公法判解

命人民團體限期整理及其理監事應即停止職權事項之法律保留密度

大法官釋字第 724 號解釋

【實務選擇題】

有關大法官對憲法第14條結社自由之解釋，下列敘述何者有誤？

- (A) 結社自由保障人民得自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團體之組成與相關事務。
- (B) 限制結社自由須以法律定之或經立法機關明確授權行政機關以命令訂定，始不違反法律保留原則。
- (C) 結社自由保障由個別人民集合而成之結社團體就其本身之形成、存續及與結社相關活動之推展。
- (D) 命人民團體限期整理之遵行程序及法律效果，屬細節性及技術性事項，依大法官釋字第443號解釋層級化法律保留之見解，非屬法律保留之範圍。

答案：D

【解釋要旨】

一、人民團體理事、監事之選任及執行職務所涉及之基本權及其保護領域

憲法第14條結社自由規定，不僅保障人民得自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團體之組成與相關事務，並保障由個別人民集合而成之結社團體就其本身之形成、存續及與結社相關活動之推展，免受不法之限制（本院釋字第479號解釋參照）。

職業自由為人民充實生活內涵及自由發展人格所必要，不因職業之性質為公益或私益、營利或非營利而有異，均屬憲法第15條工作權保障之範疇（本院釋字第659號解釋參照）。

二、有關限期整理應遵行之程序及法律效果之法律保留密度

(一) 限制人民結社自由及理、監事職業自由之法律保留密度—相對法律保留

對人民之上開自由權利(按：結社自由及職業自由)加以限制，須以法律定之或經立法機關明確授權行政機關以命令訂定，始無違於憲法第23條之法律保留原

則（本院釋字第443號解釋參照）。

(二)限期整理相關事項應以法律或由立法機關明確授權行政機關以命令訂之
 人民團體法第58條第1項規定：「人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，主管機關得予警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期令其改善；屆期未改善或情節重大者，得為左列之處分：一、撤免其職員。二、限期整理。三、廢止許可。四、解散。」其中限期整理部分，因事涉結社自由與理事、監事工作權所為之限制，其應遵行程序及法律效果，自應以法律定之，或由立法機關明確授權行政機關以命令訂定。

三、督導各級人民團體實施辦法第 20 條第 1 項規定欠缺法律明確授權依據

內政部九十五年六月十五日修正發布之督導各級人民團體實施辦法第20條第1項：「人民團體經主管機關限期整理者，其理事、監事之職權應即停止」規定部分，其效果限制人民之結社自由及理事、監事之工作權，卻欠缺法律明確授權依據，違反憲法第23條法律保留原則，侵害憲法第14條、第15條保障之人民結社自由及工作權，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。

【學說速覽】

本號是難得涉及結社自由之大法官解釋，只可惜僅就法律保留原則作審查，而未為實質違憲性審查，縱使如此，從大法官所提出之不同意見或協同意見書中，仍可窺見本號解釋待補充或爭議之處，經整理後，大法官意見書多聚焦於三個問題作論述：1.人民團體之理、監事停權規定是否涉及職業自由之限制。2.本號解釋對結社自由論述不足之處。3.限期整理相關事項之法律保留密度。

(一)人民團體之理、監事停權規定限制其職業自由？

1.蘇永欽大法官

所謂職業自由，面對現代社會十分複雜多樣的活動方式，當然還有不少的界定難題，但德國聯邦憲法法院一貫的描述，即強調不論從精神或物質角度而言，須為足以「建立及維持生計 (Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage) 的活動，因此儘管為了回應社會變遷，早已不拘泥於傳統的職業觀念，而作了許多的放寬，但單純付出無關維生需要的榮譽性活動，還是無法涵蓋。

本院早期的解釋，也特別突出這個要素，比如釋字第 404 號、第 411 號解釋：

「人民得自由選擇工作及職業，以維持生計」，後來的解釋雖不反覆闡明這一點，但從其所涉事實也並未逸出這樣的定義，特別是從近年結合工作權與財產權而解釋出來的營業自由（排除了受僱的經濟活動，凸顯其獨立從事並自負盈

虧的一面），概念上更不可能涵蓋非營利性的活動（可參釋字第 514 號、第 606 號、第 716 號、第 719 號解釋等）。唯一的例外就是本件解釋所援引的第 659 號解釋：「職業自由為人民充實生活內涵及自由發展人格所必要，不因職業之性質為公益或私益、營利或非營利而有異，均屬憲法第十五條工作權保障之範疇。」並據此而把「無給職，但得酌支出席費及交通費」的私立學校董事職務也納入為一種「職業」。...只是一旦把榮譽職性質的工作也解釋進去，所謂職業的內涵真的只需要符合「充實生活內涵及自由發展人格所必要」，最多加上一定的「持續性」，則不但各種志工是一種職業，連付費學習的學生都可能變成一種職業。這樣廣義的工作概念，已無法從憲法第 15 條或第 152 條的脈絡準確的理解。

以工作權而言，自釋字第 584 號解釋以後，本院即移植德國基本法規定及憲法法院發展出來的三階審查方法，區分職業選擇與職業內容的限制，前者再區分主觀條件的限制與客觀條件的限制，認為在比例原則的審查上應從寬而嚴採取不同的標準，本席在釋字第 702 號解釋的意見書，也提出此一移植有其社經體制的重要意涵，因此也可在我國憲法有關國民經濟的國策規定找到基礎。值得特別注意之處即在，這樣細膩的方法論更有賴於較為精準的基本權解釋，不能這樣也好那樣也好，德國的三階審查方法當然以其職業自由限於「維持生計」的情形才能成立，如果把職業概念大幅擴張到所有與「充實生活內涵及自由發展人格」有關的活動，這樣寬嚴不同的審查標準還能不能合理化，當然就大有疑問。...本席對於本件解釋毫無必要的再次把商業團體不支薪的理監事職務解釋成一種職業，而以其受撤免為對工作權的限制，期期以為不妥，即使不正面變更第六五九號解釋的此一內涵，至少也可以在認定何種基本權受到限制時，僅以結社自由為限，而不讓該解釋造成的工作權釋義上的困擾繼續擴大，以待適當時機再作修正。

2. 陳新民大法官

從事公益服務的社會團體，其理、監事幾乎都為榮譽職，或僅支給象徵性、與生活之資不成比例之「懸殊低額」的待遇，則系爭規定侵犯的即是其結社自由權，以及參與團體運作所欲達成的人生志向—即憲法學所謂「人格發展自由權」。這種權利係指人民享有概括的行為自由（例如：釋字第 689 號解釋），或為一定行為來滿足自己的願望與追求快樂（例如：釋字第 712 號解釋涉及之收養自由），均可納入憲法第 22 條保障範圍之內。德國聯邦憲法法院在一九

五八年六月十一日公布著名的「藥房案」表達的見解，嗣後已經成為德國學界的通說：「營業自由在保障人民可以自由決定選擇及執行何種職業，以促進人格發展。」所謂的職業係指「任何法律許可、非僅供暫時性的，而是有一段時間持續進行的個人經濟活動，以創設與維持其生活之基礎也。」顯然地，職業自由與持續的經濟行為密不可分，且作為生活之資的來源，屬於經濟性的基本人權。若欠缺「謀求生活之資」（確保生存權）的特徵，即不在職業自由保障的範圍之內，也失去憲法的重要地位。

當然，人格發展自由權亦得與其他基本人權結合，...若人民謀取生活之資所賴之工作權與職業自由時，同時具有實現發展人格與追求幸福之目的，此時，人格發展自由權即和職業自由與工作權相互結合。故本號解釋援引釋字第 659 號解釋之立論，一律將人民團體理、監事職位視為職業自由與工作權，顯然未區分憲法保障理、監事職位的基礎，係以人格發展自由權為主，而不一定涉及職業自由與工作權。...本號解釋仍然強調系爭規定侵犯理、監事之職業自由，殊不知原因案件所涉及的商業團體，其理、監事各有所屬之公司行號，此方為其等執行職業、從事工作及獲取生活之資之處。更何況，理、監事職位除自然人會員可擔任外，亦有以法人代表身分擔任者，如大多數全國性的職業與商業團體，例如中華民國全國商業總會，都是採行法人會員制，由法人代表擔任理、監事。試問由法人代表擔任的理、監事職位受到停職處分時，是否侵犯該被代表法人之工作權與職業自由？其理自明。

3. 湯德宗大法官

本席以為，憲法第 15 條所保障之「工作權」固不以營利為必要，然至少應具備行為人主觀上有以之為「業」的意思，並應具有於一定期間內反覆為之的客觀事實，始得當之。本案聲請人擔任商會之理、監事乃因其代表公司行號，並經會員代表互選之結果，故其一旦喪失會員代表資格或遭解職、撤免，即應解任；而且理、監事為無給職，更應認商會之理、監事乃以其所代表之公司行號內之工作為職業。尤其困擾者，如認系爭規定侵害工作權，則其當屬德國聯邦憲法法院「藥房案」所稱之何種限制？釋字第 659 號解釋固認為：「關於解除全體董事之職務，係對於選擇職業自由所為之主觀條件限制」，故而採用「中標」審查，...惟如上之定性與德國「藥房案」所稱之「主觀條件」顯有不同，蓋無論私校董事之解職，或商會理、監事之停職，與其人之能力或努力並無必然關聯。是釋字第 659 號解釋關於工作權之見解，允宜再酌。

(二)對結社自由保護範圍之補充

1.湯德宗大法官

本席以為，本案應參考歐洲人權法院之判決先例，釐清憲法第 14 條所保障之「結社」，乃指人民個別地為追求共同之目的（利益），而自主組織之繼續性團體，但不包含由法律（公法）強制人民集體加入組成，並賦予一定之公權力，以維護特定公共利益（例如：專門職業及技術人員之職業倫理或行為準則）為目的之公法上社團。換言之，本號解釋未明白宣示之前提，乃系爭商會等職業團體非必為公法上社團法人，從而屬憲法「結社自由」保障之範圍。

2.羅昌發大法官

結社自由之內容包括如下之主要內涵：其一為組成團體之自由（即多數意見所稱「集結成社」）；公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)）第 22 條第 1 項就此所使用之文字較能顯現組成團體之意旨。該條項謂：「人人有權享受與他人結社的自由，包括組織與參加工會以保護其利益的權利。」其二為加入團體之自由；此係指個別會員加入現存之團體。其三為個別會員加入團體之後參與其運作之自由（即多數意見所稱「參與結社團體之相關事務」）。其四為人民不加入團體之自由（後述「強制入會」之原則即有違人民不加入團體之自由）。其五為結社團體本身之運作（即多數意見所稱「結社相關活動之推展」）；如國家過度介入人民團體運作，所受害者為「該結社團體之會員」之結社自由，而非「該結社團體」之結社自由。本件即涉及國家剝奪理監事加入人民團體後參與其運作之自由；且涉及國家干涉人民團體藉由理監事執行業務以發揮團體設立之目的，故亦屬對結社團體本身運作之干預，均構成該團體會員結社自由之侵害。

3.蘇永欽大法官

結社自由這部分(按：與言論自由、集會自由共有的社會功能—民間社會的建構與運作不可或缺的保障)的意義，可以說是一種德國人所稱的溝通基本權（Kommunikationsgrundrecht），以其集體性，和集會自由共同補一般言論自由的不足，且以其組織性，又可補集會自由一時性的不足，從而有「補強確保」（Komplementargarantie）的功能。組織性的集體溝通，不論就議題設定的廣度或討論內容的深度，毫無疑問都遠勝於一時性的集體溝通，有利於溝通審議性格（deliberative）的提高。再加上後者對於公共空間的利用有極大的外溢成本，而需要以許多公共利益（交通、交易、公衛、寧靜等）的減損為其對價，

相對而言，組織性的集體溝通則可因其長期性而在溝通的成本效益上最大化。此所以現代民主所需的意見溝通本來就以結社為主—政黨、利益團體為其典型中介體，而僅以集會填補短期的需要。

結社的群體歸屬性則是結社自由的另一層重要社會功能，而正好是一次性的集會無法承擔者。**此一功能反而和婚姻、家庭基本權有其共伴互補的效應**，一方面可以排除個體在生活上的孤寂無助，另一方面更可以共同對抗更高組織的無理霸凌。...如果我們再把結社對抗國家不當霸凌的功能，放進全球化—也就是「去國家化」的脈絡來看，越來越多的跨國結社實際上承擔了國家無法承擔的社會功能，而成為全球治理的要角。至於由人民（包含自然人和法人）以自由意志、平等主體，依其特定需要組織起來的營利或非營利社團，可以承擔的各種功能，又遠遠不以溝通為限，則更不待詞費。足見從結社的相濡以沫與功能多樣性來看，也已經完全不是集會所能望其項背。

(三)限期整理相關事項應採相對法律保留？

1.相對法律保留說

(1)黃茂榮大法官、陳碧玉大法官

按在民主憲政體制，人民的意見必須經過彙整，始能形成公共意見，以民主的方式，參與或影響公共事務之決定。因此，憲法第 14 條保障人民有結社之自由。商業團體之會員廠商組織商業團體之結社自由，含自己或指派會員代表參與理事、監事之選舉與被選舉，以及當選後行使理事、監事職權之自由。當其結社所涉社團為產業團體或職業團體時，其結社自由並涉及憲法第 15 條保障之財產權及工作權。是故，限制人民結社之自由，依憲法第 23 條，應有法律，或至少有經法律明確授權之法規命令為其依據。...**人民經由結社組織社團，當其會務必須藉助於理事、監事執行時，其會員自己或指定會員代表，選舉或被選舉為理事、監事，自為其結社自由之核心內容的一部分**。所以停止理事、監事之職權，或將其解任之規定，應有法律或經依法律明確授權而訂定之法規命令為其依據。

(2)陳春生大法官

而依本院解釋，對於人民自由、權利之限制，何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：...**惟本號解釋對系爭規定之審查基準，不採所謂國會保留原則，亦即仍得由立法機關明確授權行政機關**

以命令訂定之，其原因在於人民團體中如社會團體或本案所涉之商業團體，其組成可能事涉公共利益（人民團體法第 39 條、第 35 條參照），與單純之限制人民自由、權利不同，應給予立法機關與主管行政機關適當之裁量權限。

2. 非法律保留說—黃璽君大法官、林錫堯大法官

人民團體法七十八年一月二十七日修正公布時，將原非常時期人民團體組織法第 18 條規定改列第 58 條，將整理改為限期整理（現行規定同），兩者僅整理有無限定期限之別，其整理之意涵應無差異，是系爭規定僅將母法人民團體法第 58 條第 1 項第二款之「限期整理」之含意予以闡示性規定，並未另賦予母法以外之法律效果，亦未增加法律所無之限制，應屬細節性、技術性次要事項，自無違憲法第 23 條之法律保留原則。

3. 絕對法律保留說

(1) 湯德宗大法官

本案「限期整理」處分涉及全體理、監事之解任，並由主管機關就非現任理事、監事之會員（會員代表）中遴選組成整理小組，限期召開會員（會員代表）大會，選舉新屆之理、監事，其對於社團之自主運作影響至鉅，核屬對人民（含公司行號）結社自由之「重大限制」（干涉），理應參照本院釋字第 491 號解釋及釋字第 535 號解釋所確立之「基本權重大限制」標準，明確釋示：限期整理之事由、程序及法律效果，應逕以法律定之，始符憲法第 23 條之法律保留原則；系爭辦法中相關規定業已違反法律保留原則，應定期失效。...如此價值判斷顯與本院釋字第 491 號解釋、釋字第 535 號解釋不符，卻不見任何背離解釋先例之論理。另一方面，解釋文為求「極簡」，而僅列系爭規定（關於限期整理之「法律效果」）作為審查標的，拒絕將系爭辦法有關限期整理之「事由」與「程序」之規定納入審查範圍，然前揭理由書第二段卻又擴大釋示，謂：有關限期整理「應遵行程序及法律效果，應以法律定之，或由立法機關明確授權行政機關以命令訂定」，其間邏輯豈非前後矛盾？！

(2) 羅昌發大法官

本席原則上同意對人民工作權及結社自由之限制應受法律保留之限制。...人民團體法第 58 條第 1 項規定：「人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，主管機關得予警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期

令其改善；屆期未改善或情節重大者，得為左列之處分：一、撤免其職員。二、限期整理。三、廢止許可。四、解散。」其雖未規範「限期整理」之內涵，然依系爭規定可知，「限期整理」包括對人民擔任人民團體理監事職務之完全剝奪，並取而代之，以完全介入人民團體內部運作機制之方式，積極干涉人民之結社自由。如以本院釋字第四四三號解釋所揭，應考量法益本身及其所受限制之輕重等標準以觀，對理監事職務之完全剝奪及完全介入人民團體之內部運作機制，屬影響基本權重大之事項，自宜適用絕對法律保留原則，而以法律明確規定其介入之要件、程序、效果等。

【關鍵字】

結社自由、職業自由、法律保留原則

【相關法條】

憲法第14條、憲法第15條、憲法第23條