

人民團體限期整理案 — 釋字第724號解釋與評析

編目：憲法

<摘要>

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。

關鍵詞：法律保留原則、結社自由、工作權

一、解釋文及解釋理由書重點摘述

- (一) 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（釋字第479號解釋參照）。另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（釋字第659號解釋參照）。
- (二) 人民團體理事、監事之選任及執行職務，涉及結社團體之運作，會員結社理念之實現，以及理事、監事個人職業自由之保障。對人民之上開自由權利加以限制，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（釋字第443號解釋參照）。
- (三) 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。

(四)人民團體中之職業團體，其現行相關法制，基於歷史背景，雖強制會員入會，但並未普遍賦予公權力，相關法規對其又採較強之監督，主管機關宜考量當前社會變遷，於立法政策上審慎調整各種職業團體應有之功能及相應配合之監督強度，建立適當之法制規範，併此指明。

二、本號解釋評析

爭點	評析內容
<p>本件解釋是否涉及工作權？</p>	<p>1.蘇永欽大法官所提意見 人民團體的理監事停權，無關工作權限制 (1)本院歷來有關工作權的解釋有兩個面向，一為單純防衛性者（如：釋字第404號、第510號、第649號等解釋），一為與憲法第152條至第154條聯結而為積極受益性者（如：釋字第494號解釋）。前一向的解釋參考德國基本法第12條甚多，與其「職業自由」的概念幾無軒輊。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」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。受益權面向的工作權則明顯受到德國威瑪憲法第163條的影響，我國憲法第152條即參考該條第2項第一句而定：「國家應確保每個國人從事經濟工作以維生計之機會」，在概念上也同樣把工作和生計結合。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。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」。 (2)讀到「不因……而有異」的部分，如果仍然謹守前面一貫的「維持生計」要素，問題還不算大，因為即使在公益、非營利的場域，比如紅十字會，當然仍有不少人以此維生，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</p>

<p>本件解釋是否涉及工作權？</p>	<p>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。</p> <p>(3)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。本院不能在需要精緻的時候，取其精緻，碰到某個案件一時找不到更好的基本權（其實第 659 號解釋大可以用一般行為自由作為該案的基本權），就任意稀釋。在我國的司法違憲審查制度發展到多數決民主政治已越來越穩定的今天，求其精緻已十分不易，這樣方法上的恣意實在是制度之賊。</p> <p>2.羅昌發大法官所提意見 無金錢對價之工作應為憲法工作權保障之範圍</p> <p>(1)「將工作理解為限於獲得金錢對價之活動，將使工作之涵義變得相當侷限；更有甚者，此種理解將使某項活動是否被視為工作均依賴市場而為決定……。工作與其商業評價實有區別之必要。工作應可界定為所有結合創造力、概念及分析之思考過程及以動手操作或付出體力之方式運用其才能之行為。其應包括人類利用其智慧與力量、創造力與才能等組合之一切活動。」</p> <p>(2)由於憲法第 15 條已將生存權明列為個別之權利，自可使工作權與生計之維持脫鉤，而賦予工作權較廣之涵義，使任何從事營利或非營利之經濟或其他活動之個人或團體經營之組織內之職務，均屬工作之範圍，並均受憲法第 15 條工作權之保護。</p>
<p>限期整理規定之法律保留原則適用</p>	<p>*湯德宗大法官所提意見 限期整理乃對人民結社自由之重大限制，其「事由」、「程序」及「法律效果」應併逕以法律定之</p> <p>(1)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。</p> <p>(2)本號解釋（理由書第二段參見）無端降低標準，改採「相對的法律保留」卻不見任何背離解釋先例之論理。</p>

<p>比例原則</p>	<p>1.陳新民大法官所提意見 人民團體違反法令或廢弛職務，而有限期整理之必要時，從「功能性」之角度觀之，應尋求最好的整頓方案，使人民團體運作能重回正軌。若現任理、監事皆循規蹈矩，未有從事讓人民團體運作失暢或違背法令之行為時，為何一定要停止其職權不可？若由具有代表性與經驗之現職理、監事在主管機關監督下妥善進行重整，會否因「熟門熟路」，更容易提出可行有效的整頓方案？亦更符合「最小侵害」的「必要性原則」。若從非現職理、監事之會員中遴選整頓小組成員，則受到主管機關垂青者，未必曾有負有執行會務之經驗、能力與聲望，豈能擔任整理大任？系爭規定「獨鍾一味」採取此藥方，豈非「治絲益棼」，反而無法達成目的。況許多人民團體運作之所以不暢，正因少數理、監事採取杯葛或其他不正當之手段所致，若因少數理、監事的違法亂紀，卻導致多數守法理、監事的去職，豈非以偏蓋全而殃及無辜？</p> <p>2.羅昌發大法官所提意見 (1)多數意見僅以法律保留原則檢視系爭規定。然系爭規定更重要之問題在於人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，於主管機關警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期令其改善後，屆期仍未改善或情節重大者，是否均宜以限期整理之方式，停止理事、監事之職權。此涉及憲法第 23 條所規定之必要要件。 (2)人民團體法第 58 條第 1 項及系爭規定之目的，顯然在於人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事時，得予以適時導正；其目的係基於公益，應無問題。其規定對於所擬達成之此項公益目的，應有助益，亦無疑問。然其以完全停止所有理監事職權之方式剝奪理監事職務，並取代其運作機制，對憲法上工作權與結社自由造成限制或剝奪程度甚高。此外本席對於若不採取此種激烈措施是否即無法達成前揭公益目的，亦即在客觀上是否不存在「較不侵害憲法權利」之措施，仍有相當質疑。本席認為，系爭規定甚難通過憲法第 23 條「必要要件」之檢驗。</p>
<p>人民團體 法制檢討</p>	<p>*湯德宗大法官所提意見 現行人團法制仍具有濃厚之威權體制色彩，應儘速通盤檢討改進。 (1)現行人民團體法之內容包山包海，「職業團體」、「社會團體」及「政治團體」均屬之。職業團體係以協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設為目的，由同一行業之</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

人民團體
法制檢討

單位、團體或同一職業之從業人員組成之團體（同法第35條）；社會團體係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成之團體（同法第39條）；政治團體係國民以共同民主政治理念，協助形成國民政治意志，促進國民政治參與為目的而組成之團體（同法第44條）。

(2)將各種性質截然不同之團體，合於一爐，共用系爭辦法進行監督，如何能期適切？尤有甚者，職業團體相關立法（如：商業團體法、工業團體法）輒見強制設立、強制加入（所謂「業必入會」）、禁止退出等規定，帶有威權體制箝制結社自由之濃厚色彩，應儘速通盤檢討改進。除為確保職業倫理等重要公益所必要，並賦予一定之自治權能（如專門職業人員執業資格之審定、違反職業倫理案件之懲戒）者外，原則上不得強制人民（含公司行號）入會，尤其不得任意禁止設立同類職業團體。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！