

重要論文導讀 ②

人民團體理、監事的結社與職業自由保障 —兼評釋字第724號解釋

編目：憲法

出處	月旦裁判時報，第32期，頁5~13	
作者	許育典教授	
關鍵詞	結社自由、工作權、職業自由	
摘要	<p>憲法第15條保障人民之工作權，工作權作為防禦權之功能，主要係指選擇工作之自由，是個人應有就其性情、體力、能力的適應性，選擇適當工作，即所謂的職業自由。職業自由是否限於「維持生計」？或應大幅擴張到所有與「充實生活內涵及自由發展人格」有關之職業？不支薪之理、監事職權的停止是否造成職業自由之侵犯？</p> <p>本號解釋不以「維持生計」為工作要件，顯將無金錢對價之工作亦納入憲法工作權保障之範圍。在此，職業自由之保障範圍，會擴張到「充實生活內涵及自由發展人格」有關之職業，即使不支薪之理、監事亦為一種職業，故停止其職權會造成職業自由之侵犯。</p> <p>督導各級人民團體實施辦法第20條第1項「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。上述條文因欠缺法律明確授權依據，違反憲法第23條法律保留原則，侵害了憲法第14條、第15條保障之人民結社自由及工作權而違憲。</p>	
重點整理	本案事實	<p>聲請人為新竹市商會第8屆理事長，因任期屆滿未完成理、監事改選，經新竹市政府以不超過第八屆任期後3個月為限同意延期改選，但商業會期限屆滿前仍未改選，竹市乃依人民團體法第58條規定為限期整理處分，且依督導各級人民團體實施辦法第20條第1項「限期整理」者，其理事、監事之職權應即停止，而停止聲請人理事職權，另遴選整理小組進行整理工作。嗣整理小組召開第9屆第1次會員代表大會，選出新任理、監事及理事長。聲請人不服上開限期整理處分，提起行政爭訟，經最高行政法院99年度判字第833號判決駁回確定，爰主張該辦法第20條第1項規定剝奪人民團體理、監事職權違憲，聲請解釋。</p> <p>又商業會亦訴請聲請人應就其停職後擅用該會存款造成之差額負損害賠償，及聲請人亦訴請商業會返還原由其</p>

【高點法律導讀】
版權所有，重製必究！
29

重點整理	本案事實	<p>占用之該會房屋。兩案經臺灣高等法院100年度上易字第692號民事判決、最高法院101年度台上字第1451號民事判決聲請人敗訴確定，聲請人亦主張該2判決所適用之系爭規定違憲，分別聲請解釋。</p> <p>大法官就3案先後受理，合併審理。</p>
	爭點	<p>督導各級人民團體實施辦法規定，人民團體限期整理者其理、監事應即停止職權，違憲？</p>
	評析	<p>一、本案所涉及之基本權侵犯</p> <p>本號解釋認為在此涉及了人民之結社自由，以及從工作權作為防禦權所導出之職業自由。</p> <p>釋字第644號認為，憲法第14條規定人民有結社自由，旨在保障人民為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之權利，並確保團體的存續、內部組織與事物之自主決定及對外活動的自由等。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」，而人民團體理、監事之選任及執行業務，涉及結社團體之運作，會員結社理念之實現，此規定的法律效果侵犯了理、監事的結社自由。</p> <p>工作權作為防禦權之功能，主要係指選擇工作自由，是個人應有就其性情、體力、能力的適應性，選擇適當工作，即所謂的職業自由。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」，而人民團體理、監事之選任及執行業務，涉及其選擇工作之職業自由，此規定之法律效果侵犯了理、監事之職業自由。</p> <p>雖然本號解釋認為本案侵犯了理、監事之結社自由與職業自由，仍有許多大法官提出協同與不同意見書，有認為只構成理、監事結社自由之侵犯，而無關工作權限制，因來自於工作權之職業自由，在解釋上應限於「維持生計」；有認為雖構成理、監事結社自由與職業自由的侵犯，但應加以釐清，從事工作之目的不限於維持生計，亦包括單純實現自我，我國憲法體系與國際人權文件對工作權之保障範圍未限於有對價之工作；全部都認為本案雖涉及一般行為自由，但應適用憲法明文規定之基本權。</p> <p>上述主要論述爭點，在於職業自由是否限於「維持</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>評析</p>	<p>生計」？或應大幅擴張到所有與「充實生活內涵及自由發展人格」有關之職業？不支薪之理、監事職權的停止是否造成職業自由之侵犯？</p> <p>解釋上，「工作」包含二個核心概念，主觀上，行為人將其作為生活關聯之活動；客觀上，工作係指在一定期間內反覆之行為。故若純屬嗜好或偶一為之的行為，並非憲法工作權保障之規範。又工作不以營利為要素，傳教士、僧尼等行業亦可主張工作權，就此而言，職業自由是否限於「維持生計」，一方面因為基本權之構成要件解釋，應盡可能採取對人民有利的從寬解釋，另一方面本號解釋雖僅提及「不因職業之性質為公益或私益、營利或非營利而有異」，然本號解釋不以「維持生計」為工作要件，顯將無金錢對價之工作亦納入憲法工作權保障之範圍。在此，職業自由之保障範圍，會擴張到「充實生活內涵及自由發展人格」有關之職業，即使不支薪之理、監事亦為一種職業，故停止其職權會造成職業自由之侵犯。</p> <p>二、本案限制之形式規範合憲性</p> <p>就形式上而言，法律保留原則在本案的要求，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，始無違憲法第23條之法律保留原則。</p> <p>在本案中，人民團體法第58條第1項「限期整理」規定之部分，因事涉理、監事結社自由與職業自由之限制，其自應以法律或立法機關明確授權行政機關以命令訂定。惟內政部發布之督導各級人民團體實施辦法第20條第1項「限期整理者，其理事、監事之職權應即停止」規定部分，限制了理、監視結社自由與職業自由，卻欠缺法律明確的授權依據，違反憲法第23條法律保留原則的規定，從而侵害憲法第14條與第15條保障人民結社自由與工作權。亦即上揭辦法第1條關於其制定依據，僅規定：「為督導各級人民團體健全組織發揮功能，特訂定本辦法。」而未表明其經立法機關授權制定之法律依據，不具有法規命令的法源資格，性質上屬於職權命令。</p> <p>然而，在本號解釋之不同或協同意見書中，有大法官認為，人民團體法第58條第1項規定雖未指出「限期整理」之內涵，然依前揭辦法可知，「限期整理」包括對人民擔任人民團體理、監事職務之完全剝</p>
-------------	-----------	---

<p>重點整理</p>	<p>評析</p>	<p>奪，取而代之以完全介入人民團體內部運作機制的方式，積極干涉人民之結社自由，屬影響基本權重大之事項，自宜適用絕對法律保留原則，而應以法律明確訂定其介入之要件、程序、效果等。</p> <p>也有大法官認為，本號解釋對系爭辦法之審查基準，不採嚴格的國會保留原則，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，與單純的限制人民自由與權利不同，應給予立法機關與主管行政機關適當的裁量權限。</p> <p>亦有大法官只單純提出，限期整理之效力應以法律或法規命令規定。甚至也有大法官認為，系爭規定係有關「限期整理」之涵義規定，而屬細節性、技術性次要事項，不適用法律保留原則。</p> <p>整體而言，本文認為因「限期整理」已強制停止理、監事之職業，完全剝奪其職業自由與結社自由，且已直接干涉人民團體之人事運作，在此應採行嚴格法律保留方屬合理，至少也必須符合相對法律保留原則。故本文認為系爭辦法因違反憲法第23條法律保留規定而違憲。</p> <p>三、本案限制的實質手段合憲性</p> <p>有關限制基本權方式是否合憲之問題，除了前述須由形式之規範面加以檢驗外，仍應就實質之公益理由與比例原則檢驗其限制的合憲性。然本案可能因為限制基本權在形式檢驗上已明顯違憲，從而缺少對實質公益理由及比例原則的檢驗。以下為填補本案合憲性檢驗之完整性，本文針對本案限制之實質手段合憲性，嘗試予以略加補充。</p> <p>首先，本案系爭辦法所涉及的是商業會理、監事的改選與停權，而商業團體理、監事的組成可能涉及到公共利益，而具有憲法正當性，因為人民團體法第58條第1項及系爭辦法之立法目的，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。在此，應認為具有憲法第23條規定之實質公益理由。</p> <p>其次，在適合性原則判斷上，本文認為，在本案中因現任理、監事已違反法令或廢弛職務而有限期整理之必要，針對現任理、監事職權之停止，仍有助於達成立法目的，故可通過適合性原則之檢驗。</p>
-------------	-----------	---

<p>重點整理</p>	<p>評析</p>	<p>此外，還須符合憲法第23條所規定之限制「必要」手段。本案因系爭辦法已完全停止所有理、監事職務，並取代其運作機制，在此極端限制了理、監事的結社自由與職業自由，應採取高度審查之嚴格標準。系爭辦法藉「限期整理」一律硬性要求「其理、監事職權一律停止」，指定由其他非具有理、監事的會員代表中遴選5人或7人組織整理小組，並指定一人為召集人，於指定後3個月內完成整理工作，此顯然「跨界」並重覆「撤免職員」的權限，形同「強制接管」，只不過非由主管機關親自接管，而透過遴選指定之會員組成整理小組進行整頓。以採取高度審查的嚴格標準來看，系爭辦法明顯未選擇對人民權益侵害最小的手段，從而違反了比例原則之必要性原則。因此，本案限制之實質手段因違反比例原則而違憲。</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>釋字第724號中之職業自由保障範圍為何？工作權之保障是否限於維持生計之必要？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>一、釋字第724號解釋蘇永欽大法官協同意見書。 二、工作權相關釋字：第411號解釋、第412號解釋、第432號解釋、第462號解釋、第510號解釋、第514號解釋、第584號解釋、第606號解釋、第612號解釋、第634號解釋、第637號解釋、第649號解釋、第659號解釋、第666號解釋。</p> <p>※延伸閱讀推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw立即在線搜尋！</p>	

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！