

釋字第七二四號解釋協同意見書

大法官黃茂榮提出

大法官陳碧玉加入

本號解釋多數意見認為：「內政部中華民國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二十條第一項：『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，違反憲法第二十三條法律保留原則，侵害憲法第十四條、第十五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。」就此部分，本席雖敬表贊同，但認為尚有相關問題值得釐清，爰提出協同意見書，敬供參考：

壹、聲請案事實要略

最高行政法院九十九年度判字第八三三號判決理由中所載聲請案事實要略如下：

「彭正雄（按即本件釋憲案聲請人）為上訴人新竹市商業會第8屆理事長，該屆理監事任期於民國96年7月15日屆滿，原定於96年6月18日召開第9屆第1次會員代表大會改選理監事，惟因會員代表資格疑義，理事彼此間意見分歧未能成會，以致無法召開會員代表大會辦理改選，上訴人新竹市商業會乃以會員代表資格疑義尚待釐清為由，向被上訴人申請延期召開。」

本件新竹市商業會理監事改選案，經被上訴人（新竹市政府）「以 96 年 7 月 2 日府社行字第 0960065564 號函同意延期改選，惟以不超過第 8 屆理、監事任期屆滿後 3 個月為限」。

雖經新竹市政府同意延期三個月改選在先，但在該期間經過前，新竹市政府復「以 96 年 9 月 26 日府社行字第 0960098953 號函及 96 年 10 月 2 日府社行字第 0960100558 號函說明，因第 8 屆理監事任期業已於 96 年 7 月 15 日屆滿，依法不得辦理補選，所報連署召開第 8 屆第 1 次臨時會員代表大會，辦理補選理監事，於法不合，礙難同意備查。」

新竹市政府不同意其「連署召開第 8 屆第 1 次臨時會員代表大會，辦理補選理監事」後，並對其補選結果，以「有關選舉第 8 屆缺額理監事，業於前函覆第 8 屆理監事任期已屆滿，依法不得進行補選而不予備查在案，故有關該缺額理監事補選之決議，依法無效，不予核備。」

而後新竹市政府以「上訴人新竹市商業會因改選期限屆滿仍未完成改選」為理由，「依人民團體法第 58 條規定，以 96 年 10 月 15 日府社行字第 0960107777 號函（下稱原處分二）通知上訴人新竹市商業會限期整理」。該函之發文日期為原同意其延期三個月改選之期限屆滿日。一方面在該期限屆滿前不同意其連署召開臨時會員代表大會，辦理補選理監事；另一方面在該期間屆滿時又發函，以「新竹市商業會因改選期限屆滿仍未完成改選」為理由，在屆滿日即為「通

知上訴人新竹市商業會限期整理」。

以致「嗣該會整理小組於96年12月1日召開第9屆第1次會員代表大會並選出理事長黃全財等理監事及候補理監事，並經被上訴人96年12月12日以府社行字第0960130431號函同意備查」時，「上訴人彭正雄亦經會員代表五分之一以上連署，同於96年12月1日召開第8屆第2次臨時代表大會、第9屆第1次會員代表大會並選出理事長即上訴人彭正雄、理事徐傳祿、呂沐能、監事謝建成等理監事及候補理監事。」鬧出雙胞。

貳、限期整理之要件過度籠統

人民團體法第五十八條第一項規定：「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：……二、限期整理。」商業團體法第六十七條第一項規定：「商業團體如有違背法令或章程、逾越權限，妨害公益情事或廢弛會務者，主管機關應為左列之處分：一、警告。二、撤銷其決議。三、停止其業務之一部或全部。四、撤免其理事、監事。五、整理。六、解散。」工業團體法第六十三條第一項規定：「工業團體如有違背法令、逾越權限、妨害公益情事或廢弛會務者，主管機關得為左列之處分：一、警告。二、撤銷其決議。三、停止其任務之一部或全部。四、撤免其理事、監事。五、整理。六、解散。」

上開規定雖皆有主管機關，在其所定之要件下，得命為「整理」之行政處分之規定，但該等規定，因其要件太過籠統，相隨所連結之效力在程度上跨度太大，自「警告」至強制「整理」及「解散」，發生裁量權範圍過大的問題。因此，引起如上引事實概略所示，新竹市政府時而函示得在三個月內改選，時而在該期間經過前，又不准改選，而後待該期間屆滿時，又以「改選期限屆滿仍未完成改選」為理由，在該期間屆滿日，通知新竹市商業會限期整理。

參、結社自由之限制受法律保留原則之保障

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，憲法第十四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十五條保障之財產權及工作權。是故，限制人民結社之自由，依憲法第二十三條，應有法律，或至少有經法律明確授權之法規命令為其依據。

肆、限期整理之效力應以法律或法規命令定之

人民團體法第五十八條第一項、商業團體法第六十七條第一項及工業團體法第六十三條第一項雖有規定在該當其要件時，得對人民團體、商業團體或工業團體命為限期整理

之處分，但在上開法律中並未規定整理之效力內容。而在督導各級人民團體實施辦法（九十五年六月十五日修正發布，下稱系爭辦法）第二十條第一項始規定：「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，由主管機關就非現任理事、監事之會員（會員代表）中遴選五人或七人組織整理小組，並指定一人為召集人，於指定後三個月內完成整理工作。」第二十一條之一規定：「人民團體經限期整理程序所選出之理事、監事，其屆次視為新屆次。」依上開規定，限期整理不僅立即停止原理事、監事之職權，實質上已將其解任。

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制定之法規命令為其依據。因系爭辦法第一條關於其制訂依據，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依據，自不具法規命令之法源資格。故系爭辦法上開關於限期整理之效力規定，違反憲法第二十三條之法律保留原則。

伍、行政中立以促進和諧

聲請案在聲請人所屬商業團體內部存在之問題為：關於理事、監事之選舉及其引伸理事會對新入會員或會員代表之

資格審查，於重要會員間有不同的意見。當商業團體中之強勢派別，關於理事、監事之選舉勢均力敵時，如果不能自行化解，其主管機關應當協助其和氣解決，而不適合先置之不理，而後待其因相持不下，遲誤改選期間時，即逕依人民團體法第五十八條為限期整理之處分，而後依系爭辦法第二十條，自行就非現任理事、監事之會員（會員代表）中遴選五人或七人組織整理小組，並指定一人為召集人，辦理整理工作。特別是依第二十一條第一項第二款、第三款辦理「清查現有會員（會員代表）會籍」及「召開會員（會員代表）大會，選舉理事、監事」。蓋既然能夠「就非現任理事、監事之會員（會員代表）中遴選五人或七人組織整理小組，並指定一人為召集人，辦理整理工作」，其實並不難基於調解的心情，遴選一部分現任理事、監事之會員（會員代表）及一部分非現任理事、監事之會員（會員代表）來組織整理小組，並指定一人為召集人，辦理整理工作，以促進和諧，健全會務運作與發展。目前規定之整理方法，必然治絲益棼，人事恩怨糾結愈深。如果還是堅持目前非調解式的解決方式，則就整理之強勢介入，應檢討其正當法律程序的設計。

陸、法官保留始足以保障結社自由

鑑於理監事或董監事之解任涉及人民關於結社自由及財產權、工作權等自由發展的重要基本權利，且其一旦受到侵害，事後往往難以補償或回復原狀，所以其剝奪除應有法律或法規命令為其依據外，並應受正當司法程序之保障。參

酌民法（民法第三十三條第二項）及公司法（公司法第二百零八條之一第一項）關於理監事或董監事之解任，皆採法官保留。是故，該司法程序之保障，應提早至下達其限制或剝奪處分前，採法官保留之預防性保障，而非遲至下達限制或剝奪處分後，始就其限制或剝奪是否違法或不當，提供行政救濟或國家賠償之補償性保障。蓋結社自由之侵害結果通常事後難以補償或回復原狀。

人民團體法第五十八條第三項及第四項規定「對於政黨之處分，以警告、限期整理及解散為限。政黨之解散，由主管機關檢同相關事證移送司法院大法官組成憲法法庭審理之（第三項）。前項移送，應經政黨審議委員會出席委員三分之二以上認有違憲情事，始得為之（第四項）。」該規定亦顯示：現行人民團體法，即便是關於政黨，亦過度輕忽限期整理對於政黨可能帶來之危害。

除本件聲請案涉及之事項外，現行法與人民團體、職業團體、產業團體及政黨有關之法制的自由化及自治化，尚有諸多不周全之處。為圓滿保障人民結社之自由及其會務之自治，並健全民主憲政法制，相關機關應徵詢各方意見，就人民團體、職業團體、產業團體及政黨有關之法制，儘速本諸民主憲政的精神，全盤檢討，以符合憲法第十四條及第十五條關於結社自由及財產權、工作權應予保障之意旨。