

內政部 108 年度人權教材

結社自由

內政部合作及人民團體司籌備處

108 年 9 月

目 錄

前言	1
人權教材 1：社會團體篇	3
案例：人民團體法第 17 條第 2 項關於「由理事就常務理事中選舉 1 人為理事長，其不設常務理事者，就理事中互選之」之規定，是否違憲？	5
人權教材 2：職業團體篇	12
案例：公司、行號一定要加入公會？	13
人權教材 3：合作事業篇	17
案例：勞動合作社參與勞務標案的公平性？	18

前言

「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」(以下合稱兩公約)乃重要之國際人權法典，我國亦於 98 年公布施行兩公約施行法。依據 106 年兩公約第 2 次國家報告國際審查會議結論性意見，第 14 點有關人權教育訓練之推行應重視其妥適性及有效性；以及第 15 點政府當局應優先關注提供相關且適合每個預期目標群的人權教育訓練，並為公務人員安排在一般執行公務，以及特別在擬定、規劃、執行與評估所有政府專案與活動上，採取關於以人權為本作法的密集訓練課程等建議，法務部爰研擬「兩公約人權教育訓練及成效評核實施計畫」分行各機關辦理。

合作及人民團體司籌備處(以下簡稱合團司籌備處)主要負責人民團體法及職業團體相關法規之研修及解釋、社會團體與職業團體輔導制度之規劃推行、指導監督、查核及評鑑，另負責合作法令之擬(修)訂、合作事業政策之規劃執行及其宣導輔導、考核獎助等業務，涉及我國人民受憲法保障之結社自由權(right to freedom of

association)，亦於兩公約明文宣示。目前我國公民社會處於蓬勃成長階段，每年社會團體數快速成長，尤其結社自由權之保障，與參與公共事務權、健康權、文化權、適當住房權、工作權等基本人權皆有相對連動關係，凸顯人民團體及合作事業輔導業務之重要性。

合團司籌備處為配合民主化潮流、民間團體倡議及人權保障的政策目標，近年在社會團體法及工業團體法等法令擬定，以及社會團體申辦作業簡化等作為，皆致力強化公民參與之精神。本次規劃人權教材於社會團體、職業團體及合作事業各別選取3個案例，皆為近年實際處理議題，由這3個案例除可見政府於人民結社權領域的工作成效外，更應歸於民間團體多年推動人權之努力。期許本教材策勵本處同仁汲取相關知能，於推動執行各項行政工作時，落實以人權為本的思維，未來合團司籌備處將持續朝鬆綁社會團體相關法制、尊重團體自治精神、簡化團體會務管理流程目標前進，以公私協力模式促進公民社會蓬勃發展。

《社會團體篇》

案例：人民團體法第 17 條第 2 項關於「由理事就常務理事中選舉 1 人為理事長，其不設常務理事者，就理事中互選之」之規定，是否違憲？

案例敘述

- 一、高雄縣教師會（以下簡稱該會）於民國 97 年 5 月 31 日召開第 6 屆第 2 次會員代表大會決議通過提案 9、10、11，修改章程第 11 條、第 12 條、第 14 條及第 15 條，有關理事長及副理事長選舉產生之方式。該會於 97 年 6 月 18 日以（97）高縣師會（平）字第 029 號報高雄縣政府備查，惟高雄縣政府於 97 年 6 月 24 日以府社行字第 0970144979 號函復該會表示，以人民團體法第 17 條規定，已明定理事長之產生方式，該次會議擬修改章程將理事長之選舉方式改為由會員代表大會代表選舉產生，並為當然理事、常務理事，與上開規定不符為由，不予備查其提案 9、10、11 之決議，函請該會重新檢討修正。
- 二、該會不服，提起訴願，經內政部 97 年 11 月 5 日台內訴字第 0970159295 號訴願決定駁回，遂提起行政訴

訟，遭高雄高等行政法院 97 年度訴字第 965 號判決駁回，該會再提上訴，經最高行政法院 99 年度判字第 1243 號判決，認系爭規定為公法上強制規定，予以駁回而告確定。該會乃以確定終局判決所適用之系爭規定，侵害聲請人之結社自由，有違憲法第 7 條平等原則等，聲請司法院解釋。

三、人民團體法第 17 條第 2 項限制理事長選舉之方式，該會聲明摘略如下：

(一) 違反憲法第 14 條：人民團體法第 17 條有關理事長之選舉方式，並非強制規定，要係憲法民主原則展現法律最低規範標準之選任方式。基於民主原則修改章程之行為，不僅未觸犯人民團體法第 17 條規定，更能體現憲法第 14 條所保障結社自由之精神。

(二) 違反憲法第 7 條：高雄縣政府所屬網頁指出「依地方制度法規定，其章程修正之備查事項係屬勞工行政自治事項，應由各地方主管機關本權責自行和處。故工會理事長改由會員直接選舉方式者，應將修正後章程報請主關機關備查。」高雄

縣政府不予備查該會修改後之章程，已違反憲法第 7 條及行政程序法第 6 條所揭示平等原則之法旨。

(三) 違反世界人權宣言等國際公約：《世界人權宣言》第 20 條、《公民與政治權利國際公約》第 22 條及《經濟社會文化權利國際公約》第 8 條有關結社自由等規範。

(四) 故採擇理事長直接選舉之方式，應受憲法第 14 條結社自由之保障，對於高雄縣政府不予備查之決定，直接侵害結社自由及團體自治權。

爭點

人民團體法第 17 條第 2 項關於「由理事就常務理事中選舉 1 人為理事長，其不設常務理事者，就理事中互選之」之規定，是否違憲？

人權指標

一、《世界人權宣言》第 20 條規定：「一、人人有和平集會結社自由之權。二、任何人不容強使隸屬於某一團

體。」

二、《經濟社會文化權利國際公約》第 8 條規定：「人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共秩序、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此項權利之行使。」

三、《公民與政治權利國際公約》第 22 條規定：「一、人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。二、除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。本條並不禁止對軍警人員行使此種權利，加以合法限制。」

國家義務

我國憲法第 7 條、第 14 條及第 23 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」、「人民有集會及結社之自由。」、「以上各條列

舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」業已明示平等原則及結社自由為我國基本國策之一。

解析及改善

經司法院 104 年 10 月 30 日大法官釋字第 733 號解釋，解釋文中載明：人民團體法第 17 條第 2 項關於「由理事就常務理事中選舉 1 人為理事長，其不設常務理事者，就理事中互選之」之規定部分，限制職業團體內部組織與事務之自主決定已逾必要程度，有違憲法第 23 條所定之比例原則，與憲法第 14 條保障人民結社自由之意旨不符。

針對司法院大法官釋字第 733 號解釋解釋文及參酌上揭案例，內政部爰配合於 104 年 11 月 23 日召開「因應司法院釋字第 733 號解釋人民團體選舉方式研商會議」，會議決議摘述如下：

- 一、人民團體法第 17 條第 2 項修正前，現階段如有團體要求採行「直接選舉」，基於民主原則，有關人民團體之選舉方式應回歸團體自治，採直接或間接

選舉由其章程規定，並函報主管機關；對於自由職業團體之選舉方式，各目的事業主管機關應基於團體之特性，於專法中考量是否予以規定或限制；工業團體法及商業團體法在法令未修正前，適用渠等法規之團體仍應採用間接選舉，未來是否須修正開放，應參酌各界意見考量。

二、依據現行條文第 41 條規定：「社會團體選任職員之職稱及選任與解任事項，得於其章程另定之。但須經主管機關之核准。」考量司法院釋字第 733 號解釋，與憲法保障人民結社自由及比例原則之意旨，社會團體倘依循民主原則提出章程修正案，主管機關應即可核准其章程。

三、因應司法院釋字第 733 號解釋，應通盤檢視人民團體法，並優先推動人團法修正草案。

四、本部業擬具「社會團體法」草案，於 106 年 5 月 26 日函送立法院審議，以「鬆綁團體管制、尊重團體自治、強化公共監督、促進團體發展」為核心，對於社會團體理、監事等選舉方式已無此限制，將尊重團體自治，交由團體以章程自定採行直接或間接

方式產生，本案已送立法院審議，將持續推動本法
草案完成二、三讀之立法程序。

《職業團體篇》

案例：公司、行號一定要加入公會？

案例敘述

近期行政院環境保護署要求某全國性商業同業公會研提自律規章，使業者有所自律，加上該公會亟需同業共謀提升檢測技術以增進檢測品質，協助主管機關改善環境品質，以及需要時常彙集同業意見提供主管機關參考研析。

因此，該公會最近陸續通知尚未加入公會而已經取得行政院環境保護署核發之許可證業者儘速加入公會，惟有業者回復已經加入其他公會而拒絕之，這對該公會產生極大困擾，於是公會遂向本部函詢相關疑義。

爭點

某全國性商業同業公會依法函請尚未加入公會而已經取得主管機關核發之許可證業者儘速加入該會，是否有違自由結社的精神？另外，領有許可證業者是否可基於結社自由的權利，主張拒絕入會？

人權指標

《公民與政治權利國際公約》第 22 條規定：

- 一、人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。
- 二、除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維護公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。本條並不禁止對軍警人員行使此種權利，加以合法限制。
- 三、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織一九四八年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。

國家義務

- 一、憲法第 14 條規定，人民有集會及結社自由。
- 二、商業團體法第 12 條規定，同一區域內，依公司法或商業登記法取得登記證照之公營或民營商業之公司、行號，均應於開業後一個月內，加入該地區商業同業公會為會員；其兼營二業以上商業者，除其他法律另有

規定外，至少應選擇一業加入該業商業同業公會為會員。

三、人民團體法第 35 條規定，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，由同一行業之單位，團體或同一職業之從業人員組成之團體。

解析

依據《公民與政治權利國際公約》第 22 條「結社自由」的精神，商業團體法於 104 年 2 月 4 日修正通過，放寬「兼營 2 業以上商業之公司或行號，如其他法律無特別規定者，得僅選擇 1 業加入該業商業同業公會為會員」。該法修正強調的是保障公司、行號可為自身權益而有結社的自由，包含結社組織的多元選擇，以及考量「業必歸會」政策公共利益及公共政策之管理需求，應按各產業之屬性，逐步回歸各目的事業主管機關於專法訂定管理。

「業必歸會」政策經行政院人權推動小組 100 年 1 月 25 日複審會議決議並無牴觸上開公約，國家基於把關專業

服務組織及利益團體素質的責任義務，仍須必要的監督管理手段並建立法制，進而限制人民部分的自由。

從上開某全國性商業同業公會的案例，要求已經取得主管機關核發之許可證業者儘速加入該公會一事，基於維護公共管理之立場，仍須維持「業必歸會」的原則，並無違反自由結社的精神，另一方面，因行政院環境保護署並未訂定相關法律特別規範，依照商業團體法第 12 條第 1 項規定，公司有選擇加入哪一家公會之結社自由。因此本部函釋表示，倘公司或行號已舉證加入其兼營之某一業商業同業公會，則其可自行選擇是否再加入其兼營之其他業商業同業公會，公會即無法要求該公司或行號強制入會。

《合作事業篇》

案例：勞動合作社參與勞務標案的公平性？

案例敘述

小明是具有多年經驗的照顧服務員，為了爭取他應有的勞務報酬及獨立自主的營運方式，與一群有共同理念的照顧員集結起來成立勞動合作社，自己當老闆，共同對外承攬勞務工作。然而在承攬機關標案時，卻被要求須檢附「保障勞工權益切結書」才符合投標資格，如未檢附則被視為不合格標，社員權益勢將蒙受損失。依照合作社運作原理，合作社是社員自治自立的組織，合作社與社員間並無僱傭關係，無從檢附「保障勞工權益切結書」，因此使合作社陷入兩難情況。

爭點

勞動合作社係由一群有共同需求的社員共同設立經營，共同對外承攬勞務，非屬仲介性質，合作社為全體社員所有，與社員之間無僱傭關係。案例中的勞動合作社因上開組織特性，自當無從檢附「保障勞工權益切結書」，卻因此導致無法符合機關標案的投標資格，失去承攬勞務工

作的機會，是否有違我國憲法對人民所保障的工作權？是否有違《經濟社會文化權利國際公約》所保障的相關權利？

人權指標

《經濟社會文化權利國際公約》第6條規定：「一、本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。二、本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業。」第7條規定：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：(一)所有工作者之報酬使其最低限度均能：(1)獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別，尤須保證婦女之工作條件不得次於男子，且應同工同酬；(2)維持本人及家屬符合本公約規定之合理生活水平；(二)安全衛生之工作環境；(三)人人有平等機會於所就職業升至適當之較高等級，

不受年資才能以外其他考慮之限制；(四) 休息、閒暇、工作時間之合理限制與照給薪資之定期休假，公共假日亦須給酬。」

國家義務

我國憲法第 15 條規定人民之工作權應予保障，故人民得自由選擇工作及職業，尊嚴謀生。人民選擇何種職業與公共福祉有密切關係，為促進公共利益，國家對於人民從事工作之方法及應具備之資格或其他要件，得以法律規範，仍在我國憲法第 23 條之限制範圍內。惟勞動合作社係一群實際從事勞動之雇主所組成，彼此間並不具備僱傭關係，倘對勞動合作社整體之職業自由形成不必要之限制，則違背憲法第 23 條比例原則，亦與憲法第 15 條保障工作權之意旨相牴觸。按工作權為社會權之一，國家應設法提供並保障人民適當的工作機會。而考量社會資源及公共利益協調等因素，應由立法者適當規劃，制定符合時宜之法律，以保障所有形式的工作者。

解析及改善

依合作社法第 1 條規定，合作社係依平等原則，在互助組織之基礎上以共同經營方法謀社員經濟利益與生活之改善，故合作社的社員同時具有所有者、經營者、利用者與受益者等四種地位，所以社員與合作社之間並非僱傭關係。本案小明與一群有共同理念的照顧服務員組成勞動合作社，要對外承攬勞務工作時，卻被以合作社與社員之間有僱傭關係，而被要求須檢附「保障勞工權益切結書」方才符合投標資格，否則被視為不合格標，社員的權益明顯遭受損失，亦不符《經濟社會文化權利國際公約》對於工作權的保障；惟依據行政院唐鳳政務委員主持之社會創新聯繫會報決議，行政院公共工程委員會已於 108 年 3 月 8 日以工程企字第 10800015911 號函補充說明：「如投標廠商為合作社，且其提供勞務者為非屬僱傭關係之社員時，則非屬該切結書所稱僱用員工情形，得免附切結書。」並於 108 年 6 月 20 日修正「勞務採購契約範本」，將勞動合作社納入，得以適用承攬機關標案，而受到工作機會的保障，因此，小明及其合作社社員均得以落實工作權利的維護。