

1 釋憲聲請書

2 聲請人 高雄縣教師會

3 代表人 劉亞平

4 代理人 李漢中律師

5 壹、聲請解釋憲法之目的：

6 茲聲請人為人民團體法第 17 條第 2 項有關理事長直
7 選規定違反憲法第 14 條結社自由保障之規定，特依法聲
8 請釋憲。

9 貳、本案之性質與經過：

10 緣聲請人前於民國(以下同)97 年 5 月 31 日召開第 6
11 屆第 2 次會員代表大會，會議中決議通過提案 9、10、11，
12 修改章程第 11 條、第 12 條、第 14 條及第 15 條，有關
13 理事長及副理事長選舉產生之方式(附件 1)。嗣聲請人繼
14 於 97 年 6 月 18 日以(97)高縣師會(平)字第 029 號函請
15 高雄縣政府備查(附件 2)，經高雄縣政府於 97 年 6 月 24
16 日以府社行字第 0970144979 號函復聲請人理由略以：「人
17 民團體法第 17 條規定，已明定理事長之產生方式，貴會
18 該次會議擬修改章程將理事長之選舉方式改為由會員代
19 表大會代表選舉產生，並為當然理事、常務理事，與上

1 開規定不符，認聲請人檢送之第 6 屆第 2 次會員代表大
2 會會議紀錄，除提案 9、10、11 之決議不予備查外，其
3 餘同意備查，並請聲請人重新檢討修正」云云(附件 3)。
4 聲請人不服，遂依法提起訴願(附件 4、5)及行政訴訟(附
5 件 6、7、8、9、10)，均遭駁回確定。聲請人認人民團體
6 法第 17 條第 2 項有關理事長直選規定，已然違反憲法第
7 14 條結社自由保障之規定，合先敘明。

8 參、本案涉及之憲法條文：

9 按憲法第 14 條規定：「人民有集會及結社之自由。」
10 而憲法第 14 條結社自由之規定，乃在使人民利用結社之
11 形式以形成共同意志，追求共同理念，進而實現共同目
12 標，為人民應享之基本權利。結社自由不僅保障人民得
13 自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團體
14 之組成與相關事務，並保障由個別人民集合而成之結社
15 團體就其本身之形成、存續、命名及與結社相關活動之
16 推展免於受不法之限制。結社團體於此保障下得依多數
17 決之整體意志，自主決定包括名稱選用在內之各種結社
18 相關之事務，並以有組織之形式，表達符合其團體組成
19 目的之理念。然人民團體法第 17 條第 2 項限制理事長選

1 舉之方式，已然違反憲法保障結社自由權之規定，應予
2 宣告牴觸憲法無效或不用援用。

3 肆、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解：

4 一、人民團體法第 17 條第 2 項限制理事長選舉之方式，已然
5 違反聲請人於憲法上所保障之結社自由權：

6 (一)查憲法第 14 條結社自由之規定，乃在使人民利用結社之
7 形式以形成共同意志，追求共同理念，進而實現共同目
8 標，為人民應享之基本權利。結社自由不僅保障人民得
9 自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團體
10 之組成與相關事務，並保障由個別人民集合而成之結社
11 團體就其本身之形成、存續、命名及與結社相關活動之
12 推展免於受不法之限制。而結社團體於此保障下得依多
13 數決之整體意志，自主決定包括名稱選用在內之各種結
14 社相關之事務，並以有組織之形式，表達符合其團體組
15 成目的之理念。合先敘明。

16 (二)次查「勞動者團結權之行使，乃係為積極向雇主爭取權
17 利及維護會員之利益，係基於社會自律的觀念，相對於
18 政府機構之公法人，自應容許其自主性。是關於自由結
19 社權的國際性標準，當推國際勞工組織所訂之若干公約

1 及建議書。關於結社自由之國際組織公約，在 1948 年通
2 過第 87 號之結社權保障公約，其主要條款之一，即為「工
3 會或公會有權自行訂定有關規章，選派幹部或職員、組
4 成內部各項行政組織，制定工作計畫，據以推行會務或
5 業務活動」。是依照第 87 號公約規定勞資團體有權擬訂
6 各項章程、規章，自由選舉代表與幹部，組成內部各種
7 行政組織。換言之，即係基於工會會務自主原則，由各
8 該組織依其共同意思之形成自由發揮其功能與活動。」

9 「工會法第 14 條第 2 項有關理事長、常務理事、常務監
10 事之選舉規定非屬法律強制規定，故工會理事長、常務
11 理事、常務監事之直接選舉若確依工會章程、或不牴觸
12 章程規定所訂定之內部規定程序產生，且未違反內部民
13 主原則，自不生選舉無效之情事。」有司法院釋字第 479
14 號解釋、臺灣高雄地方法院 91 年度簡上字第 282 號判決
15 及行政院勞工委員會(以下簡稱勞委會)93 年 10 月 8 日勞
16 資一字第 0930050077 號令可資覆按。

17 (三)第查人民團體法第 17 條有關理事長之選舉方式，並非強
18 制規定，要係憲法民主原則展現法律最低規範標準之選
19 任方式。然聲請人基於民主原則修改章程之行為，不僅

1 未觸犯人民團體法第 17 條之規定，反能體現憲法第 14
2 條所保障結社自由之精神。詎高雄縣政府不查，誤解人
3 民團體法第 17 條之意旨，對於聲請人會員代表大會之決
4 議反作成不予備查之決定，直接侵害聲請人之結社自由
5 及團體自治權甚明。再查人民團體法第 17 條第 2 項固規
6 定：「前項各款理事、監事名額在三人以上者，得分別互
7 選常務理事及常務監事，其名額不得超過理事或監事總
8 額之三分之一；並由理事就常務理事中選舉一人為理事
9 長，其不設常務理事者，就理事中互選之。常務監事在
10 三人以上時，應互推一人為監事會召集人。」惟按：

- 11 1. 茲「憲法第 14 條結社自由之規定，乃在使人民利用結社
12 之形式以形成共同意志，追求共同理念，進而實現共同
13 目標，為人民應享之基本權利。結社自由不僅保障人民
14 得自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團
15 體之組成與相關事務，並保障由個別人民集合而成之結
16 社團體就其本身之形成、存續、命名及與結社相關活動
17 之推展免於受不法之限制。結社團體於此保障下得依多
18 數決之整體意志，自主決定包括名稱選用在內之各種結
19 社相關之事務，並以有組織之形式，表達符合其團體組

1 成目的之理念。」

2 2. 其次「勞動者團結權之行使，乃係為積極向僱主爭取權
3 利及維護會員之利益，係基於社會自律之觀念，相對於
4 政府機構之公法人，自應容許其自主性。是關於自由結
5 社權之國際性標準，當推國際勞工組織所訂之若干公約
6 及建議書。關於結社自由之國際組織公約於 1948 年通過
7 第 87 號『結社權保障公約』，其主要條款之一，即為『工
8 會或公會有權自行訂定有關規章，選派幹部或職員、組
9 成內部各項行政組織，制定工作計畫，據以推行會務或
10 業務活動』。是依照第 87 號公約規定勞資團體有權擬訂
11 各項章程、規章，自由選舉代表與幹部，組成內部各種
12 行政組織。換言之，即係基於工會會務自主原則，由各
13 該組織依其共同意思之形成自由發揮其功能與活動。」
14 又「工會法第 14 條第 2 項有關理事長、常務理事、常務
15 監事之選舉規定非屬法律強制規定，故工會理事長、常
16 務理事、常務監事之直接選舉若確依工會章程、或不抵
17 觸章程規定所訂定之內部規定程序產生，且未違反內部
18 民主原則，自不生選舉無效之情事。」有司法院釋字第
19 479 號解釋、臺灣高雄地方法院 91 年度簡上字第 282 號

1 判決及勞委會 93 年 10 月 8 日勞資一字第 0930050077 號
2 令可資為憑。

3 3. 經查，所謂結社自由，不僅指人民有籌組社團之權利，
4 並得自由選定組織名稱，社團成員以共同之意思組成團
5 體參與其活動而已，更應包含「社團意思自主之原則」
6 在內。聲請人章程之修改既經會員代表大會表決通過，
7 則聲請人最高意思形成機關之決議即應受憲法結社自由
8 之保障。此由現行實務就勞工所組成之工會，其工會理
9 事長直選參酌前開判決與行政函釋之內容以觀，要採肯
10 認之態度。則對教師會理事長直選，實務雖未表示任何
11 意見，然參酌學說見解，亦應採相同見解為當。故聲請
12 人援用前揭實務見解與行政函釋所為理事長得採取直選
13 方式之決議，應無不當。乃人民團體法第 17 條第 2 項限
14 制理事長選舉之方式，已然違反聲請人於憲法上所保障
15 之結社自由權無誤。

16 二、聲請人採擇理事長直接選舉之方式，應受憲法第 14 條結
17 社自由之保障：

18 (一)衡諸民主原則，係指國民自己直接形成國家政治意志，
19 以達到國民自我統治國家之目的。誠如前述，人民團體

1 法第 17 條既規定理監事由會員中選舉，亦即原則上理監
2 事須以直接選舉方式產生，以有別於世襲、指定或官派
3 等不民主之方式產生。而同條第 2 項所規定之間接選舉
4 方式，表示理事長之選舉至少須符合該條款之間接選舉
5 方式，否則即違反憲法民主原則在人民團體法之具體實
6 現。另就更具民主正當性之直接選舉部分，雖未明文規
7 定，惟理事長採取直選方式，並無剝奪或限制人民行使
8 自由權利，即人民團體之會員符合該團體中章程規定要
9 件者，皆有選舉及被選舉理事長之權利，此種超越並優
10 於人民團體法最低規範標準之選任方式，法律既無明文
11 禁止，依據「法無規定，並無禁止，自毋庸再另行規定」
12 之法理，並參酌前述判決意旨與行政函釋之見解，當可
13 委由人民團體本於團體自治原則，以會員之共同意思決
14 定理事長之直選與否。

15 (二)次查人民團體法第 17 條有關理事長之選舉方式，並非強
16 制規定，要係憲法民主原則展現法律最低規範標準之選
17 任方式。然聲請人基於民主原則修改章程之行為，不僅
18 未觸犯人民團體法第 17 條之規定，更能體現憲法第 14
19 條所保障結社自由之精神，從而聲請人採擇理事長直接

1 選舉之方式，自應受憲法第 14 條結社自由之保障。詎高
2 雄縣政府不查，誤解人民團體法第 17 條之意旨，對於聲
3 請人之會員代表大會之決議作成不予備查之決定，直接
4 侵害聲請人之結社自由及團體自治權甚明。

5 三、聲請人在憲法上平等權已然遭受侵害，從而人民團體法
6 第 17 條第 2 項限制理事長選舉之方式，已然違反平等原
7 則：

8 (一)又按憲法第 7 條明定：「中華民國人民，無分男女、宗教、
9 種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」行政程序法
10 第 4 條及第 6 條亦規定：「行政行為應受法律及一般法律
11 原則之拘束；行政行為，非有正當理由，不得為差別待
12 遇。」而所謂平等原則者，係指要求行政機關對於事物
13 本質相同之事件作相同處理；不同事件者為不同處理。
14 亦即行政機關如無合理之理由，自不得對相同之事件為
15 不同之處理。本件高雄縣政府於其所屬機關網頁中亦指
16 出「一、工會理事長、常務理事、常務監事可否直選之
17 處理原則，依勞委會 93 年 10 月 8 日勞資一字第
18 0930050077 號令辦理。二、依地方制度法規定，章程修
19 改之備查事項係屬勞工行政自治事項，應由各地方主管

1 機關本權責自行和處。故工會理事長、常務理事、常務
2 監事之產生方式經修改工會章程，改由會員直接選舉方
3 式產生者，應將修正後章程報請地方主管機關備查。」
4 換言之，聲請人就章程之修改乃行政自治事項，若無其
5 它違背法令之事由，高雄縣政府應就聲請人修改後章程
6 准予核備。詎高雄縣政府不予備查，已然違反憲法第 7
7 條及行政程序法第 6 條所揭示平等原則之法旨。

8 (二)第查，人民團體法第 18 條規定：「理事會為教師會之執
9 行職務機關，負有從事教師法第 27 條所定之各項任務，
10 以維護教師權益。」然高雄縣政府爰引人民團體法第 17
11 條第 2 項限制理事長選舉方式之規定，對於聲請人修改
12 章程之行為不予備查，反稱聲請人修改章程之提案，將
13 導致日後選舉出之理事長不具代表性，理事會未能合法
14 行使職權，進行維護教師權益之法定任務，有害於聲請
15 人各項業務之推動。足證人民團體法第 17 條第 2 項限制
16 理事長選舉之方式，已然違反憲法保障聲請人結社自由
17 之權利。

18 四、人民團體法第 17 條有關限制理事長直接選舉之方式，已
19 然違反世界人權宣言等國際公約：

1 (一)經查我國為落實保障人權之要求，政府行政部門積極推
2 動相關修法工作。其中尤以《公民與政治權利國際公約
3 及經濟社會文化權利國際公約施行法》自 98 年 12 月 10
4 日開始實施為最。因此相關規定及行政措施如有不符上
5 開《兩公約》規定者，應於兩年內完成修正，合先敘明。

6 (二)第按，《世界人權宣言》第 20 條規定：「一、人人有權享
7 有和平集會和結社的自由。」《經濟社會暨文化權國際公
8 約》第 8 條規定：「一、本公約締約各國承擔保證：(甲)
9 人人有權組織工會和參加他所選擇的工會，以促進和保
10 護他的經濟和社會利益；這個權利只受有關工會的規章
11 的限制。對這一權利的行使，不得加以除法律所規定及
12 在民主社會中為了國家安全或公共秩序的利益或為保護
13 他人的權利和自由所需要的限制以外的任何限制」又《公
14 民權利和政治權利國際公約》第 22 條(結社之自由)亦規
15 定：「一、人人有權享受與他人結社的自由，包括組織和
16 參加工會以保護他的利益的權利。二、對此項權利的行
17 使不得加以限制，除去法律所規定的限制以及在民主社
18 會中為維護國家安全或公共安全、公共秩序，保護公共
19 衛生或道德，或他人的權利和自由所必需的限制，本條

1 不應禁止對軍隊或警察成員的行使此項權利加以合法的
2 限制。三、本條並不授權參加 1948 年關於結社自由及保
3 護組織權國際勞工組織公約的締約國採取足以損害該公
4 約中所規定的保證的立法措施，或在應用法律時損害這
5 種保證。」則人民團體法第 17 條有關限制理事長直接選
6 舉之方式，不僅毫無法律依據，更明顯抵觸上述《世界
7 人權宣言》、《公民與政治權利國際公約》、《經濟社會暨
8 文化權國際公約》以及我國甫實施之《兩公約施行法》。
9 就此而言，足認人民團體法第 17 條有關限制理事長直接
10 選舉之方式，已然違憲，更不符上述國際公約規定，實
11 有宣告上開條文違憲之必要。

12 (三)再者，我國前於 98 年 4 月 22 日公佈施行之《公民與政
13 治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》
14 迄今將屆滿二年。依該施行法第 2 條規定：「兩公約所揭
15 示保障人權之規定，具有國內法律之效力」及第 3 條規
16 定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權
17 事務委員會之解釋」所示，各級政府應確遵同法第 4 條
18 所定行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，
19 避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進

1 各項人權之實現等要求。進而積極檢視相關法令與行政
2 措施有無抵觸《兩公約》之情形。聲請人堅認人民團體
3 法第 17 條有關限制理事長直接選舉之方式已然不合時
4 宜！畢竟聲請人理事長選舉之方式為前述國際公約及憲
5 法所保障，因此應將屬於聲請人(人民)之結社權歸還予
6 聲請人(人民)，方屬正辦。

7 五、教師之集會結社權亦受憲法之保障，要與工會禁止教師
8 組織工會無關：

9 再按「教師組織分為三級：在學校為學校教師會；
10 在直轄市及縣(市)為地方教師會；在中央為全國教師
11 會。」「各級教師組織之基本任務如下：一、維護教師專
12 業尊嚴與專業自主權。二、與各級機關協議教師聘約及
13 聘約準則。三、研究並協助解決各項教育問題。四、監
14 督離職給付儲金機構之管理、營運、給付等事宜。五、
15 派出代表參與教師聘任、申訴及其他與教師有關之法定
16 組織。六、制定教師自律公約。」教師法第 26 條第 1 項
17 及第 27 條定有明文。是以，教師法第 26 條既係關於教
18 師成立專業團體之規定，在學校為教師會，在直轄市及
19 縣市為地方教師會，在中央為全國教師會，此項規定即

1 為教師集會與結社權行使之方式，則有關教師之權利義
2 務、待遇、福利等規範體系自成一格。至於工會法雖為
3 保障勞工有關之工資、工時、安全衛生、休假、退休、
4 職業災害補償及保險等事項而設。然教師與勞工在有關
5 集會、結社權之基本權力並無不同，縱然工會法第 4 條
6 明文禁止教師組織工會，亦即在立法時將教師組工會之
7 權利排除於工會法之外。惟憲法第 14 條所賦予教師之集
8 會、結社權，並無限制理事長不得直選之情形。何況工
9 會法第 4 條限制教師不得組織工會所滋生之違憲爭議，
10 尚待究明，當不得據此否准聲請人比附援引工會有關理
11 事長直選之情事，進而認為聲請人所主張各節與憲法第 7
12 條及行政程序法第 6 條之平等原則無涉。是以，教師之
13 集會結社權，乃至理事長直選等各節，亦受憲法之保障，
14 要與工會禁止教師組織工會無關，要毋庸疑。

15 伍、佐證文件名稱及件數：

- 16 一、高雄縣教師會 97 年 5 月 31 日召開第 6 屆第 2 次會員代
17 表大會會議紀錄影本。
- 18 二、高雄縣教師會 97 年 6 月 18 日(97)高縣師會(平)字第 029
19 號函影本。

1 三、高雄縣政府 97 年 6 月 24 日府社行字第 0970144979 號函

2 影本。

3 四、聲請人 97 年 7 月 23 日訴願書及訴願補充理由狀影本。

4 五、內政部 97 年 11 月 5 日訴願決定書影本。

5 六、聲請人 97 年 12 月 5 日行政訴訟起訴狀影本。

6 七、聲請人 98 年 3 月 3 日行政訴訟言詞辯論意旨狀影本。

7 八、高雄高等行政法院 97 年度訴字第 965 號判決影本。

8 九、聲請人 98 年 4 月 13 日行政訴訟上訴狀影本。

9 十、最高行政法院 99 年度判字第 1243 號影本。

10 陸、綜上所述，為保障聲請人在憲法上所享有之結社自由權，

11 避免行政機關恣意擅斷，戕害人民合法權益，敬請 鈞院

12 秉持憲法守護者之道德勇氣，堅持及發揮定紛止爭之功

13 能，作成如聲請之解釋內容，以符憲政體制。

14 謹狀

15 司法院 大鑒

16 中華民國 100 年 3 月 14 日

17 具狀人 高雄縣教師會

18 代表人 劉亞平

19 代理人 李漢中律師

正本

1 釋憲陳報狀

2 陳報人 高雄縣教師會 詳卷

3 代表人 廖建中 同上

4 代理人 李漢中律師

5 為 鈞院大法官審理高雄縣教師會聲請解釋事件，謹依法陳報事：

6 一、緣陳報人(即聲請人)高雄縣教師會迄今繼續依法設立在案，

7 惟其代表人業經理事會改選於 103.6.9 由廖建中擔任理事長

8 一職(附件 11)，是聲請人之代表人已變更為廖建中，請准予

9 承受本件釋憲之聲請，合先敘明。

10 二、查聲請人在法令適用、組織方式以及業務隸屬主管機關等皆

11 有別於高雄市教育產業工會，堪認兩者間並無相互隸屬之關

12 係，簡述如下：

13 (一)按「教師組織分為三級：在學校為學校教師會；在直轄市及

14 縣、(市)為地方教師會；在中央為全國教師會。」「各級教師

15 組織之設立，應依人民團體法規定向該管主管機關申請報

16 備、立案。」教師法第 26 條第 1 項、第 3 項分有明文規定。

17 職此，學校得依法組織學校教師會，並加入地方教師會，均

18 屬依人民團體法備案登記之人民團體，故聲請人即屬前開向

19 高雄市政府社會局申請報備、立案之人民團體無誤。

1 (二)反觀高雄市教育產業工會則係依據工會法成立之組織，依工
2 會法規定，學校教師得加入工會組織，相關業務隸屬機關屬
3 於勞政主管機關即高雄市政府勞動局。是以，本件聲請人與
4 高雄市教育產業工會於適用法條、組織方式以及業務隸屬
5 上，二者間並無相互隸屬關係。

6 (三)稽之高雄縣教師會章程第 6 條規定：「本縣各校教師會為本會
7 會員。(第一項)會員以學校教師會為單位，每會推派一名會
8 員代表出席本會會員代表大會行使權數。會員人數每滿 30 人
9 行使 1 權，但會員總人數未滿 30 人之學校教師會以 1 權計。
10 (第二項)本縣幼稚園教師會得加入本會為會員。(第四項)會
11 員向本會理事會申請登記，繳納會費，即為會員。(第五項)」
12 (附件 12)與高雄市教育產業工會章程第 8 條規定：「凡本會組
13 織區域內之各級公私立學校(含附設幼兒園)、市立幼兒園之
14 受雇人員(校長及經銓審有案之公務人員除外)，均得申請加
15 入為本會會員。」(附件 13)據此，聲請人與高雄市教育產業
16 工會間之會員組織上不盡相同，洵屬有據。

17 三、請 鑒核。

18 謹狀

19 司法院

大鑒

1 中華民國 104 年 10 月 日

2

具狀人 高雄縣教師會

3

代表人 廖建中

4

代理人 李漢中律師