

釋字第七三三號解釋協同意見書

黃茂榮大法官

陳碧玉大法官 提出

吳陳銀大法官

就【職業團體理事長產生方式案】，本號解釋以：「人民團體法第十七條第二項關於『由理事就常務理事中選舉一人為理事長，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限度，有違憲法第二十三條所定之比例原則，與憲法第十四條保障人民結社自由之意旨不符，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。」本席敬表贊同，僅就本案解釋理由中，關於選舉方式之選擇部分，予以補充。

壹、結社自由之內涵應包括選舉之自由

憲法第十四條規定：「人民有集會及結社之自由。」按該條所保障之結社自由，含與其組織、運作有關之團體意思的形成自由。法律如規定人民團體，應以間接選舉或直接選舉之方式，選舉其理事、監事、常務理事、常務監事、理事長，則其關於選舉方式之強制，已構成對於結社權行使之限制，自應符合憲法第二十三條比例原則之要求。

貳、直接或間接選舉制度之利益衝突

關於選舉方式，有直接選舉及間接選舉二種不同方式。

直接選舉或間接選舉，就像政治體制中之總統制與內閣制之區別，其優劣及與民主原則之實踐程度，並不必然可以自始斷然決定，尚需視當地時空背景及人文條件而形塑。這主要表現於選舉過後，團體重要事務之共同決定，在形式上是否最符合多數會員之意見，在實質上是否符合大多數會員之利益之同時亦照顧到少數、不同族群或偏遠地區會員的利

益，並使其意見能夠被聽到與被納入考量。

選擇選舉制度之利益衝突主要為：民主原則之實踐可能。如規定採直接選舉，因團體內每一個會員均取得選舉權，固不生選舉權之限制問題；但在會員數眾多且分散於各地區以致集會困難之情況下，有可能在實踐上遭遇不能有足夠比例之會員參與投票的問題，此時，採直接選舉反而難以契合其規範需要；此外，少數、不同族群或偏遠地區會員的代表性可能欠缺或不足。如規定採間接選舉，固使會員對於團體事務之直接影響力下降，且可能發生選舉結果與會員之多數意見不一致的狀況。惟間接選舉始有可能按區域別、職業別或少數族群規劃小選區，以保障其選出代表之可能性。因此，主張應採直接選舉者，主要論據應為直接選舉最能體現民主精神；反之，主張採間接選舉者，則應論證該團體之特殊情況有遭遇參與投票者比例太低的困難，而導致直接民主機能失效之可能；或該團體會員之利益有區域性、職業性或族群性之差異，且非先以區域、職業或族群別為其選舉單元，產生代表其利益之代表，將使少數意見容易被忽略。

另外，從選任監督的面向觀察，按人民團體選舉罷免辦法之規定，原選舉人對其所選之會員代表、理事、監事、常務理事、常務監事、理事長得經一定程序罷免之¹；又理事長、常務理事、常務監事或理事、監事之辭職應經理事會、監事會決議准許，並報告於會員大會²。換言之，就選任理事長而言，如採間接選舉，因其權利之取得及行使，尚受到理事與

¹ 人民團體選舉罷免辦法第二條：「本辦法所稱人民團體之選舉或罷免，係指依法設立之各級人民團體選舉或罷免理事、監事、常務理事、常務監事、理事長或會員代表而言。前項會員代表，係指依法令或章程規定分區選出之出席會員代表大會之代表。」第四十六條：「人民團體之原選舉人對於所選之理事長、常務理事、常務監事、理事、監事或會員代表，非經就位之日起滿六個月後，不得罷免。」第四十七條：「罷免案應擬具罷免聲請書，敘述理由，經原選舉人總數三分之一以上之簽署，方得向該團體提出，並副知主管機關。」

² 人民團體選舉罷免辦法第四十四條第一項：「人民團體之理事長、常務理事、常務監事或理事、監事之辭職應以書面提出，並分別經由理事會或監事會之決議，准其辭職，並於會員（會員代表）大會舉行時提出報告。」

理事會之制約，從而帶有集體領導之意涵。會員數較多之團體，所以先選理事，再推舉常務理事，而最後再推舉理事長之選舉運作機制的積極意義在此。反之，當理事長由會員全體直接選舉，則因其民主正當性高，且理事亦無罷免權可對其選出之理事長加以制約，故重要會務之決策或決定遂趨向於由理事長一人決定後交由會務人員執行。其他理事再無參與制衡之餘地。是故，制度運作之結果如適得其反，不符合大多數會員之期待，將產生實質上獨裁之結果。

人民團體依其任務、屬性（營利或非營利；法人或非法人團體）、組成（自然人或法人）、組織之幅員、會員之數量、跨越之區域、族群或職業的單一性或多樣性，在類型或性質上有所不同，且因團體運作方式之不同，對其會員之社會或經濟利益之重要性與影響程度亦有所不同。因此，選舉制度之規範與直接或間接選舉方式之選擇究當如何，對其會員始最為公平，且符合其業務操作之需要，並不能一概而論，實務運作上應取決於會員利益之保護及團體運作之機制的需要，不宜強制團體以直接選舉或間接選舉之方式辦理。只要章程有相關配套規定足以克服其團體運作之困難，並符合相當程度之民主原則要求，原則上應容許人民團體以章程自由規定。例如當採直接選舉得不到法定之最低得票數時，章程規定退而求其次，改採間接選舉之方式；或因考量不同區域或族群之需求，先按區域或族群分別產生其代表，而後才由其代表選舉其較高或最高層級之代表人，以符合組織上需求等，原則上應尊重團體在其章程中所做之選擇。

參、人民團體法之選舉制度

按人民團體法第十三條：「人民團體之會員代表係指由會員單位推派或下級團體選派或依第二十八條規定分區選出之代表；其權利之行使與會員同。」第十六條：「人民團

體會員（會員代表）有表決權、選舉權、被選舉權與罷免權。每一會員（會員代表）為一權。」第二十七條前段：「人民團體會員（會員代表）大會之決議，應有會員（會員代表）過半數之出席，出席人數過半數或較多數之同意行之。」第二十八條：「人民團體會員（會員代表）人數超過三百人以上者，得劃分地區，依會員（會員代表）人數比例選出代表，在合開代表大會，行使會員大會職權。前項地區之劃分及應選代表名額之分配，應報請主管機關核備。」及同法第十七條第一項規定：「人民團體均應置理事、監事，就會員（會員代表）中選舉之，……」歸納之，就會員大會決議事項，有由會員全體共同為意思決定，每一會員為一選舉權單位之直接選舉，亦有先由會員推選會員代表，再以會員代表為一選舉權單位之間接選舉方式。且對理事、監事之選舉方式並無應採直接選舉或間接選舉之強制規定。

然在選任常務理事、常務監事及理事長的層次，人民團體法第十七條第二項卻規定：「前項各款理事、監事名額在三人以上者，得分別互選常務理事及常務監事，其名額不得超過理事或監事總額之三分之一；並由理事就常務理事中選舉一人為理事長，其不設常務理事者，就理事中互選之。常務監事在三人以上時，應互推一人為監事會召集人。」該規定強制人民團體，如要設置常務理事、常務監事，應由其理事中互選；其理事長，應由理事就常務理事中選舉一人為理事長；未設常務理事者，由理事就理事中互選之。亦即以法律規定剝奪會員，以直接選舉之方式，產生團體之常務理事與理事長。

誠如前述，選舉制度之規範與直接或間接選舉方式之選擇，究竟如何對其會員始最為公平，且符合其業務操作之需要，不能一概而論。是故，以法律對人民團體之選舉制度予以強制，該規定本身除難以周全外，更易致生該規定是否對

於結社自由及團體自治，逾越限制之必要性的問題。因此，基於結社自由所含之自治精神，應保留由團體考量其任務、屬性、組織幅員、會員數量等因素，以章程共同自主決定其團體理事、監事、常務理事、常務監事及理事長之產生方式，不適合以法律自始強制其應採間接選舉或直接選舉之方式為之。

肆、過渡規定之闡明

按本號解釋意旨，人民團體法第十七條第二項關於「由理事就常務理事中選舉一人為理事長，其不設常務理事者，就理事中互選之」之規定，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。惟本號解釋中，就人民團體依現行法令以間接選舉方式所產生之理事長，並未指明，其任期如於本號解釋公布之日起一年後尚未屆滿者，該理事長之當選效力，是否因本號解釋宣告系爭規定失其效力而受影響。

是故，系爭規定經本號解釋宣告定期失效時，顯有必要更為過渡規定之闡明：本號解釋公佈後，人民團體依現行尚未失效之法令選舉產生之理事長，不因系爭規定經宣告違憲應定期失效，而影響其任期，得繼續擔任其受選舉之職務，至該屆任期屆滿時為止，且應在其任期屆滿前二個月，完成改選。

伍、其他特別法律之限制規定亦應符合本號解釋之精神

按人民團體法第一條規定：「人民團體之組織與活動，依本法之規定；其他法律有特別規定者，適用其規定。」關於團體理事、監事、常務理事、常務監事、理事長及其他經選舉任命人員之產生方式，除其他法律未有特別規定而應適用人民團體法者，例如本件聲請案由教師結社組織之教師會

³外；應適用其他法律特別規定，例如：漁會法第二十條⁴、商業團體法第二十條⁵、工業團體法第二十條⁶、律師法第十三條⁷等。

人民團體法為人民結社組織團體時，一般性之基礎規定。依本號解釋之意旨，基於人民之結社自由權，原則上應由人民，以章程自主決定其內部組織與事務之運作方式，而不適合由立法者強制規定其選舉方式；再者，以立法強制規定選舉方式，容易產生前述未能符合團體性質、滿足會員需要及確保運作順利之風險。因此，本號解釋之客體，固為人民團體法第十七條第二項⁸，但其他關於團體組織與活動之特別法律，如有限制團體須以間接選舉方式產生其理事、監

³ 教師法第二十六條：「教師組織分為三級：在學校為學校教師會；在直轄市及縣（市）為地方教師會；在中央為全國教師會。學校班級數少於二十班時，得跨區（鄉、鎮）合併成立學校教師會。各級教師組織之設立，應依人民團體法規定向該管主管機關申請報備、立案。地方教師會須有行政區內半數以上學校教師會加入，始得設立。全國教師會須有半數以上之地方教師會加入，始得成立。」

⁴ 漁會法第二十條：「漁會置理事、監事，分別組成理事會、監事會。理事、監事由會員（代表）選任之，其名額依下列之規定：一、區漁會理事九人至十五人。二、全國漁會理事十五人至二十一人。三、漁會監事名額不得超過其理事名額三分之一。四、漁會置候補理事、監事，其名額不得超過理事、監事名額二分之一。漁會理事、監事應有三分之二以上為甲類會員。漁會理事、監事應分別互選一人為理事長與常務監事。上級漁會理事、監事不得兼任下級漁會理事、監事。」

⁵ 商業團體法第二十條：「商業同業公會置理事、監事，均於會員大會時，由會員代表互選之，並分別成立理事會、監事會；其名額規定如下：一、縣（市）商業同業公會之理事不得逾二十一人。二、直轄市商業同業公會之理事，不得逾三十三人。三、全國商業同業公會之理事，不得逾三十九人。四、理事名額不得逾全體會員代表人數二分之一。五、監事名額不得逾理事名額三分之一。六、候補理事、候補監事名額不得逾各該理事、監事名額三分之一。前項各款理事、監事名額在三人以上者，得分別互選常務理事及常務監事，其名額不得逾理事或監事總額之三分之一，並由理事就常務理事中選舉一人為理事長；其不設常務理事者，就理事中互選之。常務監事在三人以上者，應互推一人為監事會召集人。」

⁶ 工業團體法第二十條：「工業同業公會置理事、監事，均於會員大會時，由會員代表互選之，並分別成立理事會、監事會，其名額規定如左：一、省（市）工業同業公會理事不得逾二十一人。二、特定地區工業同業公會之理事不得逾二十七人。三、全國工業同業公會之理事不得逾三十三人。四、工業同業公會之監事名額，不得超過各該公會理事名額三分之一。五、工業同業公會應置候補理事、候補監事，其名額不得超過其理事、監事名額三分之一。前項各款理事或監事名額在三人以上時，應分別互選常務理事及常務監事，其名額不得超過理事或監事總額三分之一，並應由理事就常務理事中選舉一人為理事長，其不置常務理事者，就理事中選舉之。」

⁷ 律師法第十三條：「律師公會置理事、監事，由會員大會選舉之；其名額如左：一、地方律師公會，置理事三人至二十一人，監事一人至七人。二、全國律師公會聯合會，置理事九人至三十五人，監事三人至十一人。前項理事、監事任期三年，連選得連任一次。」

⁸ 解釋理由書第三段末段：「……至某些性質特殊之職業團體，其他法律基於其他公益目的，就其理事長產生之方式所為之限制規定，不在本件解釋範圍。」即在說明其他法律對理事長產生之方式所為之限制規定，因非為本號解釋之客體，故不在解釋範圍，有無違反比例原則之情形，尚須個別判斷。

事、常務理事、常務監事、理事長之規定，剝奪會員透過章程自主決定選舉方式時，該規定有無違反比例原則，主管機關仍應本於本號解釋之精神，予以檢視。