

釋字第七三三號解釋協同意見書

羅昌發大法官 提出
黃虹霞大法官

本件涉及國家對人民結社自由干涉之界線。多數意見認為，人民團體法（下稱人團法）第十七條第二項「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」規定中，有關「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」之部分（下稱系爭規定），限制憲法第十四條所保障人民之結社自由，且逾越憲法第二十三條之必要程度。本席對此敬表同意。由於多數意見對人團法介入人民結社自由之界線，說明並不完整；且人團法以管制角度出發之老舊規範思維與方式，實有全面檢討之必要，爰提出本意見書進一步說明。

壹、非營利團體不分職業團體、社會團體及政治團體，其結社自由均應予較高程度之保障

一、相較於營利結社，國家對非營利結社應給予較高程度結社自由之保障

多數意見認為：「各種不同結社團體，對於個人、社會或民主憲政制度之意義不同，與公共利益之關聯程度亦有差異」。就結社自由之保障而言，不同團體之差異，在營利與非營利結社之情形，較為明顯。營利結社（如公司）之目的在透過該團體與他人交易，獲取經濟利益。為保障交易安全，國家介入其組織形式（例如限定特定種類

的公司型態)之正當性較高；如營利結社之成員為數眾多(例如公開上市公司之股東為數甚多)，甚至其營業涉及金融安全(例如金融業務)等特殊業務，國家不但有介入其組織形式以保障交易安全之正當性，且更應介入其組織之運作，以保障個別組織成員以及金融安全等正當利益。亦即，國家對營利結社之介入，常有較高的公共利益；因而營利結社受憲法第十四條結社自由之保障程度較低。不同於營利結社，國家對於非營利結社，應給予完整且嚴格之保障(下述)。人團法係規範非營利結社，對人民結社自由，應僅為最低限度之限制，而應賦予較高程度之保障。

二、非營利團體無須進一步區別其團體類別，以決定介入其組織運作之程度

人團法將人民團體區分為職業團體、社會團體及政治團體，而對之有不完全相同之介入。以本件所涉及之理事長產生方式而言，人團法第七章有關職業團體之規範，並無排除系爭規定之條文，使職業團體理事長選舉之方式，必須由理事就常務理事中選舉或由理事中互選，而不得以會員直接選舉或章程所定之其他方式產生。然第八章有關社會團體之規範一方面承認「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」(其規範相較職業團體之管制，顯有放寬)；另一方面又規定「須經主管機關之核准」(因而又賦予國家得以高度介入之權限)(見人團法第四十一條)。第九章有關政治團體之規範，一方面要求政治團體「選任職員之職稱、名額、任期、選任、解任、會議及經費等事項，於其章程中另定之」(相較職業團體之管制，亦有放寬)；另一方面則要

求「政治團體應依據民主原則組織與運作」(因而又以法律介入其組織與運作)(見人團法第四十九條)。此涉及兩項基本問題：其一，以職業團體、社會團體及政治團體作為區分標準，決定國家介入人民團體內部運作及其事務處理之程度，有無正當性；其二，不論何種非營利團體，國家對其所為之介入，有無正當性(後者將於本意見書第貳部分討論)。

就前者(即區分職業團體、社會團體及政治團體作為決定國家介入之程度)而言，本席認為欠缺正當性。蓋究竟人民團體涉及公共利益程度較高，應受結社自由之較高度保障，而排除國家干涉，抑或人民團體涉及公共利益程度較高，國家因而可以有高度介入其運作之正當性，並不明確。本席認為，人民團體涉及公益程度之高低與憲法結社自由保障之程度，實無邏輯必然關係。且職業團體、社會團體及政治團體涉及公益程度高低亦未必一致；社會團體目的可能為推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的(人團法第三十九條參照)，不一而足。聯誼團體所關聯之公共利益程度，應不高於以確保專門職業人員執業品質為重要目的之職業團體。然職業團體如係在「協調同業關係，增進共同利益」(人團法第三十五條參照)，則可能應受更高度法律規範，以避免同業間透過協調而進行違法的「聯合行為」。又政治團體與公共利益關聯之程度是否即必定高於醫療、衛生、慈善團體，亦無必然結論。故人團法以職業團體、社會團體及政治團體之分類，作為國家介入其組織結構程度之高低及賦予內部事務處理自主性之範圍之標準，理由並非正當。不但

系爭規定無法通過憲法第二十三條之檢驗，整部人團法依據三種團體分類所設計之規範模式，亦欠缺邏輯基礎。

貳、國家應於極例外之情形始可在必要範圍內限制人民結社自由

一、憲法第二十三條規定：「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。」本條包括「必要」的要件，以及所列舉「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」之要件。本席在以往意見書多次提出憲法第二十三條之審查方式：亦即，應先確認有無為「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」之情形。如其情形非為此等目的之一，則顯然無法通過第二十三條的檢視。在通過此項檢視之後，則應進一步依第二十三條所規定「必要」之要件，進行檢視。故屬兩階段的檢視過程。而「必要」與否的認定，係一種衡量與平衡各種相關因素的過程（a process of weighing and balancing a series of factors），包括某種規範「所欲防止妨礙的他人自由」、「所欲避免的緊急危難」、「所欲維持的社會秩序」或「所欲增進的公共利益」的相對重要性、該規範對於所擬達成之目的可以提供的貢獻或功能，以及該規範對憲法上權利所造成之限制或影響的程度。在權衡與平衡此等因素之後，憲法解釋者應進一步考量客觀上是否存有「較不侵害憲法權利」的措施存在。

二、就人團法限制人民團體組織運作是否係為「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」

之目的而言：結社自由與人民諸多基本權利（例如言論自由、參政權、工作權等）息息相關；國家對非營利團體結社自由之限制，自應為最大程度之自我節制，使人民及其團體得以充分自主決定其結構之安排及事務之處理。公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights；ICCPR）第二十二條第二項規定：「除係由法律所規定，且在民主社會中為維護國家安全或公共安全、公共秩序，保護公共衛生或道德，或保護他人的權利與自由所必須之限制外，對此項權利【按：即同條第一項所規定之結社自由】的行使不得加以限制。」（No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those which are prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.）歐洲人權公約（Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms）第十一條第二項亦有類似之規定。此等規定，對解釋憲法第二十三條之「防止妨礙他人自由」、「避免緊急危難」、「維持社會秩序」或「欲增進公共利益」，應有助益。包括憲法中「維持社會秩序」與 ICCPR 中維護「公共秩序」之間，及憲法中「防止妨礙他人自由」與 ICCPR 中保護他人權利之間，均具有共同性。然 ICCPR 另列舉國家安全或公共安全、公共衛生或道德等極高的公共利益。立法者顯然不應以抽象之「增進公共利益」或空泛之「輔導團體發展」作為限制人民結社自由之充分理由，而應以其介入人民團體運作所根

據之公益，是否達於國家安全或公共安全、公共衛生或道德、公共秩序、保護他人的權利與自由等之程度，作為可否限制人民結社自由之準據。由此而言，多數意見所列系爭規定之目的（輔導人民團體健全發展），實不屬國家安全或公共安全、公共衛生或道德之公共利益，亦甚難認此屬於公共秩序或保護他人權利與自由之性質。系爭規定自無法通過憲法第二十三條之第一階段檢視。

二、就衡量與平衡各種相關因素而言：系爭規定及其他有關人民團體內部組織與運作之限制，如何可以達成維護何種國家安全或公共安全、公共衛生或道德、公共秩序或保護他人何種權利與自由之目的，亦不明確。「縱使」承認輔導人民團體健全發展屬憲法第二十三條規定之公共利益，然達成輔導人民團體健全發展之方法甚多（諸如提供有關人民團體運作之參考模式、提供相關經驗與諮詢等）。客觀上既有諸多「較不侵害憲法權利」的措施存在，系爭規定以及人團法其他有關內部組織與運作限制之規定，均甚難通過憲法第二十三條必要要件之檢視。

參、人團法應全面改革，徹底改變以管制角度出發之立法方式，使人民團體作為民主社會體制充滿活力之泉源

一、人民團體甚多純為私益而結合，與公益無關；對此種團體，國家實無介入管制之理由。對於推動社會發展及各項重要基本價值者，例如環境保護、永續發展、社會正義、消費者保護、強化婦女及弱勢之保障以及其他保護人權之團體等，國家對其結社自由，自更應妥為保護，使其自主發展，而無介入管制之理由。對於有害國家安全或公共安全、公共衛生或道德、公共秩序、或有礙保

護他人的權利與自由者，在不逾越必要程度內，國家始有干涉之餘地。

二、人民團體之蓬勃且多元發展，對國家社會至關重要，對確保及維護充滿活力之民主社會體制（vibrant democracy），亦甚為關鍵。然現行人團法多延續戡亂時期人民團體法之思維，以管制角度出發，對人民結社自由，設置諸多與國家安全或公共安全、公共衛生或道德、公共秩序、保護他人的權利與自由毫無關係，且無必要性之限制。其規定導致限制人民團體之蓬勃及多樣發展，反而不利於發展多元社會及提升民主社會活力之公共利益。僅舉數例而言：第三條所規定目的事業主管機關之「指導、監督」；第五條所規定人民團體組織以行政區域為原則；第七條允許其他法律得限制同一區域內設置二個以上團體；第九條有關必須經發起人會議、籌備會議等程序及主管機關派員列席；第十條之「核准」要件；第十七條有關理監事名額之規定；第二十條有關理事長連任之限制，均甚難認與維護國家安全或公共安全、公共衛生或道德、公共秩序、保護他人的權利與自由有何關聯。人團法實均有儘速全面檢討修正之必要。

三、將來之立法應遵守國際原則：歐洲安全與合作組織（Organization for Security and Co-operation in Europe; OSCE）下之民主體制與人權辦公室（Office for Democratic Institutions and Human Rights）2015年所出版之「結社自由準則」（Guidelines on Freedom of Association）建議執行結社自由之若干重要原則，殊有參考價值。例如法律制度應「推定結社之成立、目的及活動均係合法」（Presumption in favour of the lawful

formation, objectives and activities of associations) (見該準則第 27 段及「原則 1」)。國家對團體及個人行使結社權不應干預，且應保護團體免於受非國家機構之干涉；國家亦應創造有利於團體運作之環境，促進結社自由之行使；包括簡化規範要件、確保此等要件均不至於構成不當的負擔、促使團體得以接近利用各種資源、採行積極措施協助弱勢個人或團體以克服各項困難 (The state shall not interfere with the rights and freedoms of associations and of persons exercising their right to freedom of association. It shall protect them from interference by non-state actors. The state shall also facilitate the exercise of freedom of association by creating an enabling environment in which associations can operate. This may include simplifying regulatory requirements, ensuring that those requirements are not unduly burdensome, facilitating access to resources and taking positive measures to overcome specific challenges confronting disadvantaged or vulnerable persons or groups.) (見該準則第 27 段)。任何人均應有決定加入或不加入團體或維持團體會員資格之自由；任何人均不應被強迫成為團體的會員，或因參與或不參與團體而遭處罰；團體應有決定其成為會員之規則，此種規則應僅受不歧視原則的限制 (Everyone shall be free to decide whether or not to join or remain a member of an association. No one shall be compelled to belong to an association or be sanctioned for belonging or not belonging to an association. Associations shall be free to determine their rules for membership, subject only to the principle of

non-discrimination.) (見該準則第 28 段)。團體亦應有決定其目標及活動(包括運作範圍)之權 (Freedom to determine objectives and activities, including the scope of operations) (見該準則第 29 段及「原則 4」)。將來人團法修法時，不應閉門造車，而應以國際人權相關標準與實踐，作為修法之準據，使憲法第十四條對人民結社自由之保障，真正成為促進社會多元、進步、充滿活力之根基。