

國家人權委員會就憲法法庭審理憲法訴訟案號 111 年度憲民字第 350 號等案鑑定意見書

國家人權委員會基於落實憲法對人民權利之維護，奠定促進及保障人權之基礎條件，確保社會公平正義之實現，並符合國際人權標準建立普世人權之價值及規範，就本次憲民字第 350 號等聲請釋憲案，從國際人權標準，蒐整相關資料，比較分析，提供本案之專業意見或相關資料依序說明相關內容如下，供憲法法庭審酌參考：

本案憲法訴訟的爭點雖然在於工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項規定，是否限制人民受憲法保障之結社自由或其他憲法基本權，以及該系爭規定是否違反法律保留原則、比例原則等之判定爭議事項，然該系爭規定之法源，乃在母法工會法第 6 條第 1 項第 1 款之規定，即「企業工會」之工會組織類型所規範之要件解釋：何謂結合同一廠場內之勞工所組織之工會。

然，依上述我國工會法第 6 條對於「企業工會」之規定，除了「同一廠場」之外，尚包含「同一事業單位」，以及「依公司法所定具有控制與從屬關係之企業，或依金融控股公司法所定金融控股公司與子公司」。換言之，立法者對於「企業工會」之勞工組織類型，就所謂「企業」之定義或組織內涵，在立法政策上乃採取相當廣義且具有一定彈性之解釋；亦即，除了一般概念之「事業單位」之外，並不排除勞工以其受僱而為勞務給付之特定廠場作為成立企業工會的組織範圍。就此而言，我國於工會政策上，若能採取更為開放的政策立場自合於國際潮流與人權趨勢。

惟，本於開放廠場工會設立的同時，於立法政策上，則於另一方面採取緊縮與限制工會組織設置之立場。具體而言，根據現行工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項之相關規定，所稱得以「廠場」組織工會之要件，乃指有獨立人事、預算會計，並得依法辦理工廠登記、公司登記、營業登記或商業登記之工作場所；又，該前項所定有獨立人事、預算及會計，則必須符合下

列要件：「一、對於工作場所勞工具具有人事進用或解職決定權。二、編列及執行預算。三、單獨設立會計單位，並有設帳計算盈虧損。」

承上，上述工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項之相關規定非但已限縮勞工之結社自由，更同時弱化廠場工會設置之目的與破壞該等型態工會任務與功能。進一步言，上述施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項之相關規範，不但與一般工會法之基礎法理有違，更同時違反國際勞動法之發展趨勢以及勞動人權保障之重要國際公約規範。

本意見書以下，分別從與集體勞動人權保障之重要國際公約規範，以及其他一般先進國家於內國工會法之相關規範等之內容，說明該等規範所要彰顯之規範目的與意義，以及基於要件解釋之法理基礎說明我國工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項之相關規範對於勞工結社權或工會組織自由可能造成之侵害。

一、有關基於「兩公約」規範之勞動基本權保障

從當代國際人權發展史的角度來看，與「世界人權宣言」共同被視為「國際人權憲章」的「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」，無疑是人權發展的重要里程碑。就兩公約之具體規範內容，尤其是「經濟社會與文化權利公約」，乃有不少涉及各項勞動權利之保護規範，其中主要可區分為個別勞動關係與集體勞動關係之議題；屬於集體勞動關係之議題者，亦即勞動基本權（或謂勞動三權之保護規範）則分別規範於公民與政治權利國際公約第 22 條以及經濟社會與文化權利公約第 8 條。

根據〈公民與政治權利國際公約〉第 22 條之規定，對於勞動基本權之保護乃明文如下：

第一項、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。

第二項、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。

第三項、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織1948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。

此外，根據〈經濟社會與文化權利公約〉第8條之規範：

第一項、本公約締約國承允確保：1、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；2、工會有權成立全國聯合會或同盟，後者有權組織或參加國際工會組織；3、工會有權自由行使職權，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，不得限制此種權利之行使；4. 得享有罷工權，但應按照各國的法律規定行使此權利。

第二項、本條並不禁止對軍警或國家行政機關人員（公務員）予以合法地限制行使此種權利。

第三項、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，不得依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。

就上述兩公約對於集體勞動關係之保護規範型態而言，主要是在於勞工的組織結社（團結權）與工會的罷工（或稱工會的集體行動權或爭議權）的行使保護；尤其是前者（團結權）之規範，乃同為兩個公約所提及之權利保護事項。

就兩公約所揭櫫有關勞工的組織結社（團結權）之保障內涵而言，所謂的「結社自由」，不僅是勞工組織工會及加入由其自身所選擇工會之自由，其中更重要的是包含「勞工組織工會的型態與方式」；亦即，勞工要組織何種型態之工會，或者以何種方式進行工會的組織，依前述兩公約之規範，「僅受關係組織規章之限制」。進一步言，「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」，不得限制此項結社權利之行使。

就此而言，我國工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項等之相關規定，皆未能該當於前述兩公約所定「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」之要件，難謂合於兩公約對於勞動基本權保障之要求。

二、有關基於 ILO 國際公約對於勞工結社自由（團結權）之保障：以第 87 號與第 98 號公約為中心

以下，進一步分別就 ILO 第 87 號「結社自由及團結（組織）保障公約」以及第 98 號「組織權及團體協商權原則之應用公約」之重要內容作介紹，說明該等公約規範內容如何在國際社會實踐勞動基本權之保障。

（一）ILO 第 87 號公約：「結社自由及團結（組織）保障公約」

根據 ILO 第 87 號公約，其規範之內容主要是包括保護兩項基本權利，亦即：1、結社之自由——勞工及雇主均應有權組織及參與其選擇之團體；及 2、團結（組織）之保障——工會組織及雇主團體一經設置後，即應享有組織自治權利¹。具體而言，該號公約與勞工團結權相關之主要條文內容包括：

第 2 條 凡勞工及雇主，無分軒輊，均應有權不經事前許可建立，並僅依團體之規章參加經其自身選擇之團體。

第 3 條 勞工及雇主團體應有權制訂其組織規章，自由選舉其代表、規劃其行政與活動，並釐定其計畫。

政府當局不得對上述權利加以任何限制、或對其合法行使予以任何阻撓。

第 4 條 行政官署不得解散工人及雇主團體、或停止其活動。

¹ 中山和久編著，『國際勞動法』，三省堂出版（1998 年），頁 159-168。

第 5 條 勞工及雇主之團體應有權成立或參加聯合組織；此類團體或其聯合組織應有權參加勞工及雇主之國際組織。

第 7 條 勞工及雇主之團體及其聯合組織法人資格之取得條件，不得有限制實施本公約第二、第三、第四各條規定之性質。

第 10 條 本公約所稱團體係指任何促進及維護勞工或雇主利益之勞工組織或雇主組織。

承前述，ILO 第 87 號公約的保障內容主要有二：一是「結社自由」，另一是「團結保護」。惟如就條約之具體內涵觀之，依其基本精神而言並可循以下三項之權利理念加以進一步說明該條約對集體勞動權利保護的意義²：包括，第一項，個人（勞動者）享有團結的權利；第二項，工會獨立運作的權利；第三項，屬於聯合性質的上級工會，享有與前述之工會完全同等保障之權利。尤其是前二項之權利保護，更是構成國際勞動人權保障之基礎性的法源根據，更與本案系爭企業工會成立之自由範圍有所關連；以下僅就與本案憲法爭訟相關之第一項權利，即個人（勞動者）享有團結的權利該相關主要內容進一步說明如下：

就前述之第一項權利，即個人（勞動者）享有團結的權利；此一權利並應包含以下三個重要原則：

1、成立與加入組織之結社自由應遵守「無差別（歧視）原則」。換言之，此權利之行使不得基於包括國籍、人種、職業、性、膚色、門第、政治信仰等之差別（歧視）而受到排除。但第 9 條規定有關軍隊或警察之結社自由則依內國法規範。

2、成立或加入組織應採「自由主義」，不得有事先之許可程序。有關勞動者組織工會時，如須經行政機關事前許可，則勞動者之組織權將因此成為空談，因此有關任何形式之事先許可制度，均被認係團結權之侵害；例如工會之組成方式、章程或其他組織規章之審核或成立過程中其他事項之事先審查均屬之。工會之設立，固仍須遵循法律所訂之程序及形式，但這些形式

² 高橋武，「國際労働法における労働組合権」，收錄於菊池勇夫教授教授六十年祝賀論文集『労働法と経済法の理論』，有斐閣出版，頁 31-33。

要件不應構成工會立之障礙或妨害組織自由。組織之登記如僅為形式之要求，則無悖於團結權之保障，但如登記之程序繁雜而冗長，且行政機關擁有一定程度準駁之權，則可能造成設立阻礙，構成團結權之侵害。³

3、個人得自由選擇成立或加入組織，唯一對此之「自由」得予以限制之根據只有基於組織的章程規定。

首先，根據上述 ILO 第 87 號公約之重要原則，不難發現本於該原則之規範精神或保障團結權之目的乃與我國現行工會法所採「工會登錄主義」之相關規定有相當程度之衝突；工會法第 11 條第 2 項規定「前項籌備會應於召開工會成立大會後三十日內，檢具章程、會員名冊及理事、監事名冊，向其會址所在地之直轄市或縣（市）主管機關請領登記證書。但依第 8 條規定以全國為組織區域籌組之工會聯合組織，應向中央主管機關登記，並請領登記證書。」進一步言，由於勞工之結社（組織工會）依法必須向其會址所在地之直轄市或縣（市）主管機關工會登記，因而衍生我國工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項制定有關「廠場」組織工會之審查要件規定，而定明所謂「廠場工會」乃指有獨立人事、預算會計，並得依法辦理工廠登記、公司登記、營業登記或商業登記之工作場所。無疑地，致使如本案憲法訴訟《成立廠場企業工會》認定之爭議於此開端。

再者，又根據上述的原則，與本案憲法訴訟爭點有所牽連者，乃一團結權之保護於國際勞動法上特別存在的兩個值得注意而且相當困難的問題，一是「組織強制」（compulsory trade unionism，在我國又稱「強制入會」制度）的問題，另一是「單一工會制度」（trade union monopoly）的問題；尤其是後者，與我國企業工會因採取單一主義的工會制度而易於產生對於企業工會設置是否該當規範要件的審查認定爭議。

具體而言，就前者，即「勞工個人有無不加入（工會）組織的權利」，也就是所謂勞工的「消極的團結權」是否應予保障的問題，對此，基於戰前

³ Freedom of Association : Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. International Labour Organization 2006 First edition 1972 Fifth (revised) edition 2006, para. 244-270。

ILO 於總會召開時勞資雙方代表未能妥協的失敗經驗，本公約對此未有任何提及之規定⁴。但我國現行工會法第 7 條則規定，「依前條第一項第一款組織之企業工會，其勞工應加入工會。」顯然地，就客觀之法規範形式上，我國於工會政策上僅對於「企業工會」的工會組織型態採取「強制入會主義」，因此，作為企業工會型態之一的「廠場工會」自屬於「強制入會」之規範對象，因而，「廠場工會」之成立適格與否也就連動屬於企業組織範圍層級的「企業工會」是否面臨複數工會競爭之壓力。此一現象，亦可解釋為何本案於前審各級訴訟中，廠場所屬企業層級之「企業工會」（華航企業工會、漢翔企業工會）乃主張因具有與本案憲法訴訟聲請人（華航修護工廠企業工會、漢翔沙鹿廠企業工會）原告之間具有「利害關係」之身分而得作為訴訟之參加入。據此，所謂的「利害關係」，即指可能因複數工會之出現而產生工會之間的競爭壓力與自身工會組織發展之不利。

如就學理上言，所謂「單一工會制度」的問題經常被新興獨立的國家認為該制度有助於國家的發展而被採用，尤其是在屬於社會主義或採行「計劃經濟制度」的國家，工會所扮演的角色——甚至在法律上的定位——通常具有特定的政治性格而與其他資本主義型態的國家有所不同。甚至，如果是在「一黨專制」的國家，無可否認的，該國的政治制度更是對於工會的組成與組織形態產生一定程度的影響。對此，雖然 ILO 第 87 號公約並未規定締約國負有「存在多數工會」的義務，但至少被要求「存在多數工會」必須是有可能發生；換言之，只有在於透過「法律」的規定而形成單一工會制度才會有條約抵觸的問題，如果只是單純地屬於「事實上」的組織形成結果，或者是複數的工會基於自己的意思決定共同組成或加入單一工會聯合會則並未有違反公約的規定⁵。根據 ILO 所提出的國家報告中指出，不得以法令強制單一工會制，國家法律不應特別支持或阻礙新工會替代既有工會，或以具協

⁴ 「消極不行使團結權」的問題，於 1949 年的 ILO 第 98 號公約審議時被認為應該依照內國的勞資慣行而從其規制。但是，必須特別注意的是，世界人權宣言第 20 條則明文規範對於勞工的消極團結權應予保障。

⁵ ニコスラ・バルティコス，花見忠監修、吾郷真一翻譯『國際労働基準と ILO』，三省堂出版（1984 年），頁 113-114。

商權之工會已存在為由拒絕新工會之登記。⁶ 亦即，在特定組織範圍內現有之工會組織不應成為成立新工會組織之阻礙。

承上，如就我國現行工會法第 9 條所定：「依本法第六條第一項所組織之各企業工會，以組織一個為限。」之規範，則難謂非與 ILO 第 87 號公約之內容有所抵觸。

(二)ILO 第 98 號公約：「組織權及團體協商權原則之應用公約」

ILO 第 98 號公約基本上可以視為是對第 87 號公約之相關規定的加以補充，不但是明確規範勞動者團結權之保障，更延伸至勞動者之團體協商權（該公約之第 4 條規範鼓勵批准國透過團體協約的方式來訂定僱用條件）。以下，就本號國際公約與勞工團結權相關之重要規範內容包括：

第 1 條 勞工應充分享有在其就業方面免受反對工會之歧視行為之保障。此項保障應特別施用於下列之行為：

以勞工不得參加或須退出工會作為僱傭之條件。

因勞工為工會會員、或於工作時間以外參加工會活動、或經雇主之同意在工作時間以內參加工會活動等，而受雇主解僱或損害其權益。

第 2 條 勞工及雇主之所屬組織應充分享有在其設立、活動、或管理上免受彼此或彼此職員或會員之任何不當支配介入。

尤其應注意者，凡旨在促進設立受雇主或雇主組織控制工人組織、或對工人組織予以財務或其他方式之支持以冀將該工人組織置於雇主或雇主組織控制之下者，應視為構成本條所稱之干預（經費援助）行為。

相對於 ILO 第 87 號公約之規範，ILO 第 98 號公約顯然就各種型態之「不當勞動行為」予以更明確的保護規範，其中，尤其特殊者，該規範所定之不當勞動行為之禁止行為主體不僅是雇主，同時也包括勞工⁷。

根據上述 ILO 第 98 號公約規範之內容，就勞資關係之實務運作上，如

⁶ ILO 結社自由委員會報告 241th Report, Case Nos. 1204, 1275, 1301, 1328, 1341, para. 534。

⁷ 有關 ILO 第 87 號與 98 號公約的比較，請參考戶田義男著，『ILO における勞動組合權の保障』，日本評論社出版（1971 年），頁 239-244。

以我國現行工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項之相關規定，很容易產生雇主以其經營組織之變動與管理的手段達到對特定工會的打壓（即一般學理稱「反工會的歧視行為」）。具體而言，根據我國工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項之相關規定，就所稱得以「廠場」組織工會之要件，乃指有獨立人事、預算會計，並得依法辦理工廠登記、公司登記、營業登記或商業登記之工作場所；又，該前項所定有獨立人事、預算及會計，則必須符合下列要件：一、對於工作場所勞工具有人事進用或解職決定權。二、編列及執行預算。三、單獨設立會計單位，並有設帳計算盈虧損。是以，就當代公司治理之發展趨勢而言，由於企業對於內部經營管理組織之調整乃屬司空見慣之常態，換言之，企業若要藉由相關經營組織調整之手段以達到特定「廠場」喪失或難以符合前述之所謂「獨立人事、預算及會計」之要件，而進一步導致該特定廠場工會難以具有適格之工會組織的資格或地位，以其有效實施弱化特定工會實力之不當勞動行為，顯非難以預期此等現象之發生。甚至，基於避免複數工會之間的競爭，企業內所謂「與雇主之間存在依賴性或利益交換性之勞資關係」的工會組織聯合或接受雇主之指示，藉由雇主一方之轉換或更動其經營組織而達到消滅對手工會之目的，則於勞勞鬥爭的勞資關係實務中亦非少見。上述此等之行為，於學理上亦可視為一種「偽裝組織經營變動」的不當勞動行為。

總的來說，根據上述國際勞工組織第 87 號和第 98 號公約之規範，勞工得享有之結社自由的權利應包括：

- 1、勞動者得享有「組織結社的權利」，而且不受政府或雇主的不當限制；
- 2、勞動者得享有「加入或退出工會」的權利；
- 3、勞動者得享有免受「反工會的歧視行為」的權利；

承上，根據上述國際勞工組織第 87 號和第 98 號公約所規範勞工應享有之結社自由的權利，若對照於我國現行工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項之相關規定，則其於法律上致廠場工會必須該當「獨立人事、預算及會計」之要件，已使勞工之結社自由可能導致：1、「受政府或雇主的不當限

制」，且 2、勞工未能「享有加入或退出工會的權利」，以及 3、廠場工會容易遭受來自雇主對於「反工會的歧視行為」等之情形發生而有違國際勞工組織第 87 號和 98 號公約所定之團結權保障規範。

三、有關基於工會法對於勞工結社自由（團結權）保障之法理解釋

（一）工會登錄主義之立法政策不應侵害勞工團結自由之保障

我國工會法上有關工會組織之成立，早期基於政府管理工會之政策立場，乃採取所謂「工會登錄主義」之立法規範，且於民國 100 年工會法修正後，並考量現實工會組織之運作型態與方便，仍以工會登記為成立要件，並經登記程序後取得「(縣)市政府工會立案證明書」(早期則為「工會登記證書」)。但不容否認的，此等採取工會登記主義之勞動政策向來在國際上備受關注與批評，特別是此一政策對於具有獨占地位的工會得發生直接或間接保障該工會地位之影響時，該工會之行政登記將很容易經由一定之行政裁量行使而導致工會組織的自由受到侵害。⁸

因此，日本知名勞動法學者西谷敏指出，基於勞動行政對於工會組織之組成與管理上的管制政策，法律上甚少有以工會登記作為工會該當合法組織之規範要件。換言之，若有採取工會登記主義之政策者，自應更注意政府（國家）對於工會組織之干預與介入，尤其是在工會並未違反內部民主的普遍原則下，國家自應尊重工會內部的組成與運作，以維護工會之自主性與獨立性，此亦團結自治之基本原則⁹。

（二）工會團結自治之基本原則與國家介入之限制

就一般工會團結自治的法理而言，基於工會具有部分社會的性質，該工會章程乃具有一定的規範性格，不但該當於司法審查之對象，同時章程內容

⁸ 請參見 Freedom of Association : Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. International Labour Organization First edition 1972 Fifth (revised) edition 2006

⁹ 請參見西谷敏，勞動組合法，P.104

也必須在國家法律所容許的範圍之內。就工會章程之司法審查，乃指工會必須特別受到以下兩種原則之制約：其一是工會會員基本權利的保障，其二是工會民主主義的實踐，其中，後者，即工會民主主義乃團結自治最優先之原則而甚於工會會員之權利保障。¹⁰因此，當工會基於團結而享有自治以及工會內部運作的自由時，並不能違反上述團結自治之兩項基本原則，否則將受到國家透過司法審查手段而進行介入。換言之，工會的團結自治原則上應受到國家的尊重與保護，但例外如有發生違反上述團結自治之兩項基本原則時，則屬於國家合法介入之範疇並得要求工會負起予以改善或矯正之義務。

又，我國憲法第14條乃明文規定人民有結社的自由，第153條第1項復規定國家為改良勞工生活，增進其生產技能，應制定保護勞工的法律，實施保護勞工的政策。基於此，另參照我國司法院釋字第373號之解釋理由指出，國家制定有關工會的法律，應於兼顧社會秩序及公共利益前提下，使勞工享有團體交涉及爭議等權利。

換言之，就勞工之勞動基本權保障而言，我國憲法乃揭示勞工有組織工會的自由，僅得以基於公益目的或第三人自由權利的保障，在不逾越必要限度範圍內，始得限制勞工組織工會的權利。則，根據現行工會法施行細則第2條第1項及第2項之規定，其以「廠場」為組織範疇而建構之工會制度，乃要求該「廠場」之經營管理制度必須具備獨立人事、預算及會計制度，並得依法辦理工廠登記、公司登記、營業登記或商業登記之工作場所等相關規範，非但逾越母法規範而嚴格限制勞工團結權或結社自由之行使，並且該限制亦無涉公益目的或與第三人自由權利的保障無關，難謂非存違憲之疑慮。

(三)我國「企業工會」之規範與工會登記主義之限縮審查

我國現行工會法對於「企業工會」之定義乃規定於同法第6條（第1項第1款）

「一、企業工會：結合同一廠場、同一事業單位、依公司法所定具有控制與

¹⁰請參見西谷敏，勞動組合法，P.106-108：國家介入工會自治之型態與範圍

從屬關係之企業，或依金融控股公司法所定金融控股公司與子公司內之勞工，所組織之工會。」

另，就企業工會之成立方式與名稱，則規定於同法第 9 條（第 1 項）以及第 10 條、第 11 條（第 1 項），主要規範內容包括：

第 9 條（第 1 項）：依本法第 6 條第 1 項所組織之各企業工會，以組織一個為限。

第 10 條：工會名稱，不得與其他工會名稱相同。

第 11 條（第 1 項）：組織工會應有勞工 30 人以上之連署發起，組成籌備會辦理公開徵求會員、擬定章程及召開成立大會。

又，有關企業工會之登記程序，則規定於同法第 11 條（第 2 項），主要規範內容包括：前項籌備會應於召開工會成立大會後 30 日內，檢具章程、會員名冊及理事、監事名冊，向其會址所在地之直轄市或縣（市）主管機關請領登記證書。但依第 8 條規定以全國為組織區域籌組之工會聯合組織，應向中央主管機關登記，並請領登記證書。

因此，就有關於勞工若組織「企業工會」而向其會址所在地之直轄市或縣（市）主管機關登記而請領工會證書時，無論是屬於何種型態所成立之企業工會（同一廠場、同一事業單位、從屬關係企業或金融控股公司與子公司），地方政府主管機關應僅就同法第 9 條（第 1 項）、第 10 條以及第 11 條（第 1 項）之規定進行形式審查，而於工會登記主義之制度下維持國家對於工會自治的最低干涉。

換言之，何謂「結合同一廠場、同一事業單位、依公司法所定具有控制與從屬關係之企業，或依金融控股公司法所定金融控股公司與子公司內之勞工」，並不需要（實務上也很困難）由國家加以定義；此一規範之意義主要是使勞工得基於其自身階級因團結連帶的需求而決定組成工會的範圍。進一步言，如何形成工會會員的組織基礎，本質上乃屬於工會內部決定其團結連帶基礎的會員招募政策，應是工會內部自治的一環，但因應於國家實施「勞動（工會）統治」所建構之工會登記制度，因而透過工會的組織型態區

隔（建制）勞工得以團結連帶的基礎範圍。因此，就工會政策的形成與發展而言，若要維繫工會其自身一定的自主性，國家應自覺地避免過度干預工會其內部自治的形成與對外部勞資關係建構的過程。

是以，就我國工會登記制度之實踐而言，對於各種組織型態之工會，不但就該成立之登記（請領登記證書）應該採取形式、低度之審查，即相當於形式審查之「核備」或報備登記，而非實質要件審查認定之登記。因此，就我國有關工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項所定何謂「廠場」之相關規定，不但逾越母法之規定而使廠場工會之登記審查趨於嚴格並導致勞工之團結難以實踐，更嚴重的是，該施行細則逾越母法所外加的審查登記要件並非基於工會內部自治形成或管理統制之必要考量，反而是使該廠場工會得否登記成立之認定基準建構在雇主之企業經營權（力）的基礎上，導致雇主的經營權凌駕於勞工的團結權而使勞資之間的關係實難以對等。

從而，就我國工會法之相關規範而言，以其現行工會採行登錄主義的工會制度架構下，相較於其他型態之工會組織，屬於「廠場工會」之勞工團結權乃受到更多的限制與籌組上之不利益，而且該等之限制或不利益並非僅是單純來自於工會的實力基礎，而是包括來自因法律上對於工會成立要件之限制而使雇主以其經營權之優勢所造成的不對等關係所間接形成之不利益。具體而言，包括工會法第 11 條（第 1 項）之連署發起人數之規定，以及前述工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項所定「廠場」之相關規定。

進一步言，就前者之規範，根據我國工會法第 11 條第 1 項規定：「組織工會應有勞工 30 人以上之連署發起，組成籌備會辦理公開徵求會員、擬定章程及召開成立大會。」同條第 2 項「前項籌備會應於召開工會成立大會後 30 日內，檢具章程、會員名冊及理事、監事名冊，向其會址所在地之直轄市或縣（市）主管機關請領登記證書。」據此，就有關我國工會之組織成立必須該當一定程序要件，其中包含必須至少是勞工 30 人以上連署發起。然而，對於廠場工會而言，此一限制規範要件是否成就，顯然容易操控於雇主（或廠場經營負責人）一方，其中包括是否該當 30 人之「人數」與是否

該當勞工「(受僱)身分」之成就。舉例而言，以後者(是否該當勞工受僱身分)之情況，例如，過去在我國大學校園即曾因是否得組織工會組織而發生「台灣大學工會事件」等台北市勞動局不核與工會登記之爭議。該事件爭議涉及工會法第 11 條(第 1 項)所訂「勞工 30 人以上」之所謂「勞工(身分)」的定義範疇。

再者，就工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項所定「廠場」之相關規定而言，同條第 2 項規定：「前項所定有獨立人事、預算及會計，應符合下列要件：一、對於工作場所勞工具具有人事進用或解職決定權。二、編列及執行預算。三、單獨設立會計單位，並有設帳計算盈虧損。」然上述規範之要件是否成就，則完全依雇主經營權之行使而決定。特別是在屬於「廠場」型態之經營組織，依當代企業組織經營與管理模式，依市場需求或經營策略而變更或轉換有關人事、預算及會計制度已然是企業組織之日常運作。換言之，倘若地方政府對於「企業工會」(特別是廠場工會之型態)之登記採取嚴格的審查立場，則上述此一規範不但有可能嚴重地侵害勞工基於個別與集體勞動關係上之團結權，甚而導致對於既存工會組織存續之威脅。

四、結論

有關最高法院 109 年度上字第 584 號判決，及其所適用之工會法施行細則第 2 條第 1 項、第 2 項規定，國家人權委員會從集體勞動人權保障之重要國際公約規範，及其他一般先進國家於內國工會法之相關規範等之內容，認為：

(一)以兩公約勞工的組織結社(團結權)之保障內涵，「結社自由」不僅指勞工組織工會及加入由其自身所選擇工會之自由，更包括「勞工組織工會的型態與方式」即勞工要組織何種型態之工會，或以何種方式進行工會的組織，「僅受關係組織規章之限制」。是則，工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項等規定，難謂該當〈公民與政治權利國際公約〉第 22 條與〈經濟社會與文化權利公約〉第 8 條「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」之要件，與兩公約對於勞動基本權保障之要求有間。

(二)依據國際勞工組織第 87 號與第 98 號公約所規範勞工應享有之結社自由的權利，與現行工會法施行細則第 2 條第 1 項及第 2 項所定，廠場工會必須該當「獨立人事、預算及會計」之要件，引致勞工之結社自由可能產生：
1、「受政府或雇主的不當限制」；2、勞工未能「享有加入或退出工會的權利」；
3、廠場工會易遭受雇主對於「反工會的歧視行為」等情，與國際勞工組織第 87 號和第 98 號公約所定之團結權保障規範未盡相符。

此致

憲法法庭 公鑒

中華民國 112 年 2 月

具狀人

監察院國家人權委員會