

釋字第七二四號解釋協同意見書

大法官陳春生提出

本號解釋認為，內政部發布之督導各級人民團體實施辦法第二十條第一項規定（下稱系爭規定），人民團體經主管機關限期整理者，其理事、監事之職權應即停止之部分，違反憲法第二十三條法律保留原則之見解，本席敬表同意。謹就本號解釋之解釋意旨及理由書中併此指明部分，略述協同意見如下。

壹、本號解釋之意義

一、系爭規定牽涉人民受憲法保障之工作權及結社自由

本號解釋就主管機關對人民團體為限期整理之處分，致其理事、監事之職權應即停止，對理、監事而言，此牽涉其受憲法保障之工作權及結社自由。就工作權方面，此乃延續本院釋字第六五九號解釋之見解，即關於憲法第十五條之工作權，不以營利或有給職為限，本號解釋亦採同樣立場。關於結社自由方面，本號解釋再次重申釋字第四七九號解釋見解，亦即結社自由不只保障人民得自由選定參與或不參與結社團體之組成與相關事務，亦包含保障由個別人民集合而成結社團體，就其本身之形成、存續與結社相關活動之推展，免受不法之限制¹。換言之，結社自由受保障之對象，包含團

¹ 比較法上，德國憲法上之結社自由，其受保障者為團體之自由形成、其存續與合乎團體目的之活動(verbandsmäßige Betätigung)、以及加入團體之自由(積極之結社自由)；此包含對成員及團體，其自己組織、意思形成程序及業務實行之自己決定自由(Selbstbestimmung)，其見解與本院解釋大致相同，參考 Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., 1999, Rn. 412.

體之成員及團體本身。

二、本號解釋乃以系爭規定違反憲法第二十三條法律保留原則，不採嚴格之國會保留原則

本號解釋乃以系爭規定違反憲法第二十三條法律保留原則為依據，其理由如同解釋理由書中所述，係因主管機關對人民團體所為限期整理之處分，因事涉結社自由與理事、監事工作權所為之限制，其應遵行程序及法律效果，自應以法律為之。而依本院解釋，對於人民自由、權利之限制，何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之（本院釋字第四四三號解釋參照）；而如本院釋字第四九一號解釋對於公務人員為免職之懲戒處分之構成要件，本院認為「依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務人員所為免職之懲處處分，為限制其服公職之權利，實質上屬於懲戒處分。其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條規定之意旨」即要求國會保留。惟本號解釋對系爭規定之審查基準，不採所謂國會保留原則，亦即仍得由立法機關明確授權行政機關以命令訂定之，其原因在於人民團體中如社會團體或本案所涉之商業團體，其組成可能事涉公共利益（人民團體法第三十九條、第三十五條參照），與單純之限制人民自由、權利不同，應給予立法機關與主管行政機關適當之裁量權限。

貳、本號解釋理由書第四段併此指明部分之意涵

一、人民團體法所包含之各種人民團體，其法律上地位、具有何種功能、是否賦予公權力等，有相當大區別，對其如何監督，不能一概而論。是以本號解釋指出，主管機關宜考量當前社會變遷，於立法政策上審慎調整各種職業團體應有之功能及相應配合之監督強度，建立適當之法治規範。而如下所述，對於政黨，便不適於由主管機關為限期整理之處分。

二、人民團體法關於限期整理處分之程序規定，較其他特別法更嚴謹

作為普通法之人民團體法，關於主管機關對人民團體為限期整理處分之程序規定，較其他特別法之規定，如商業團體法（第六十七條第一項）、工業團體法（第六十三條第一項）規定，更為嚴謹，造成系爭規定之違憲結果。

具體言之，依人民團體法第五十八條第一項規定，人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，主管機關得予警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期令其改善。作為人民團體法特別法之商業團體法第六十七條第一項，卻無限期令其改善之程序，即商業團體如有違背法令、章程、逾越權限、妨害公益情事或廢弛會務者，主管「應」²為包含整理在內之處分，而不須履行限期改善之程序，此為

² 令人無法理解者為，類似於本條項規定之工業團體法第六十三條規定，幾乎同樣規範文字內容，卻規定工業團體如有違背法令、章程、逾越權限、妨害公益情事或廢弛會務者，主管「得」為包含整理在內之處分，其區別之理由何在，不得而知。

正當程序之欠缺；再者，原因案件之主管機關，依本條規定，直接援引無法律授權之下位階命令之系爭規定為依據，使當事人產生停止職權之法律效果，而違反法律保留原則。

三、人民團體法之監督對象、監督手段、程序、效果及其救濟制度，應迅予通盤檢討，建立適當規範

參、本號解釋未竟之功—對政治團體之規範，特別是對政黨，應從人民團體法中獨立出來，另定專法規範

一、人民團體法規範對象包含職業團體、社會團體及政治團體三種。而政黨其組成之目的與其他兩種人民團體不同，乃以共同民主政治理念，協助形成國民政治意志，促進國民政治參與為目的。而對於政黨之監督，人民團體法第五十八條第三項規定，對於政黨之處分，以警告、限期整理及解散為限，且政黨之解散，非由主管機關為之，而是由主管機關檢同相關事證，移送司法院大法官組成憲法法庭審理之。此乃依循憲法增修條文第五條第四項及第五項規定之必然結果。

二、惟依前揭人民團體法規定，主管機關仍得對政黨為限期整理之處分，此與立法政策上對政黨之解散嚴格其法源位階、嚴謹其解散程序之精神相較，顯然背道而馳。雖然系爭規定之督導各級人民團體實施辦法，於一開始即排除對政治團體之適用³，但該辦法，一則無法律授權，二則明白抵觸人民團體法第五十八條第三項所定，主管

³ 參考系爭規定之督導各級人民團體實施辦法第二條規定。

機關對於政黨仍得限期整理之上位階法律規定。

三、人民團體法第五十八條第三項前段，主管機關對於政黨仍得限期整理之規定，侵害政黨之自由

政黨之自由，包含政黨之對外自由及內部之自由。所謂政黨之對外自由，指政黨得免於受來自國家之侵害與干預保障，又保障政黨之組成、加入與退出之自由；至於政黨內部之自由，指確保政黨於政治意思形成過程之自由，因此對政黨之規範，包含黨員在黨內之參與共同決定(Mitbestimmung)之自由及其法地位(Stellung)，應受保障⁴。

因為政黨既協力於國民政治意思之形成，則每一政黨接受其黨員亦即國民之委託，共同參與政治上意思形成與意思決定之行使，但政黨欲行使其黨員（國民）之付託時，若對某特定政黨、規模較小政黨、新設政黨或價值觀相異之政黨，以法令或制度限制其行使之資格與條件時，則實質上將弱化或排除政黨之參與政治意思決定之機會，則結果也將剝奪各該政黨所代表之國民之參政權，因此政黨之政治上機會自由之確保，如同國民之選舉權之保障與資格限制般，關係其政治參與之機會，故立法者欲對政黨之機會自由加以限制或剝奪時，必須有充分之理由，亦必須合於比例原則⁵。

若依本解釋意旨，人民團體法第五十八條第三項前段，

⁴ Hesse, a. a. O., Rn. 412.

⁵ 比較法上，德國基本法第二十一條第一項規定：「政黨協力國民政治意思之形成。組織政黨為自由。政黨內部秩序，應與民主制諸原則相一致。政黨對其資金來源與使用途徑及其財產，須公開。」法國憲法第四條第一項規定：「政黨及政治團體，經由選舉，協力於意思表明。政黨與政治團體得自由組成、自由地活動。政黨及政治團體，尊重國民主權與民主主義原則。」（參考陳春生，釋字第七二一號解釋協同意見書。）

因主管機關亦得對政黨為限期整理之處分，並使其停止職權，已使黨員在黨內之參與共同決定及其法地位，無法受保障，亦有違憲之虞。

肆、結語－人民團體法對各種團體「雞兔同籠」之規範方式，應迅予檢討

本號解釋之系爭規定違憲之原因在於，主管機關適用作為人民團體法特別法之商業團體法，而排除程序較嚴謹規定人民團體法之普通法適用，並進而適用無法源依據，卻創設逾越母法法律效果之命令（系爭規定），所產生之結果。再者，與本案相關之限期整理，於人民團體法第五十八條第三項前段，因主管機關亦得對政黨為限期整理之處分，並使其黨員停止職權，已使黨員在黨內之參與共同決定之自由及其法地位，無法受保障，有違憲之虞。最後，現行人民團體法對不同種類人民團體之「雞兔同籠」規範方式，應迅予通盤檢討修正。