最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第338號

上　訴　人　中華航空股份有限公司
代　表　人　謝世謙
訴訟代理人　蘇文生律師
被 上訴 人　勞動部
代　表　人　許銘春
訴訟代理人　徐婉蘭律師
參　加　人　朱良駿
　　林馨怡
　　張書元
　　桃園市空服員職業工會
上　一　人
代　表　人　趙剛
共　　同
訴訟代理人　劉冠廷　律師
　　陳宣劭　律師

上列當事人間不當勞動行為爭議事件，上訴人對於中華民國111年2月10日臺北高等行政法院109年度訴更一字第75號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄。

原裁決主文第1項撤銷。

確認原裁決主文第2項違法。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理　由

一、緣參加人朱良駿、林馨怡、張書元(下稱朱良駿等3人)為上訴人之員工，亦為參加人桃園市空服員職業工會（下稱參加人工會，並與朱良駿等3人合稱參加人）之幹部。參加人前主張上訴人所屬空服處客艙組員評議會（下稱評議會）於民國106年6月27日及同年7月5日分別約談參加人朱良駿等3

人，就其3人於Facebook（下稱臉書）及參加人工會與其他交通運輸業工會於106年6月23日在交通部前舉辦「6/23運輸業工時大體檢-反過勞、要休息」活動（下稱0623活動）中所為言論及參與行動劇表演等事實，進行提問及要求說明，並於會後製作評議會會議紀錄，作成對參加人朱良駿為解僱、2大過、1小過，對參加人林馨怡為3大過，對參加人張書元為解僱、1大過之懲處建議，構成不當勞動行為，依勞資爭議處理法第51條規定，向被上訴人申請裁決。經被上訴人不當勞動行為裁決委員會(下稱裁決委員會)以106年10月13日106年勞裁字第33號裁決決定書（下稱原裁決）：「一、相對人（按即上訴人，下同）就申請人張書元、朱良駿分別於106年6月22日及23日之臉書言論（嗣更正為106年6月22日網路平台YouTube及23日臉書之言論）、申請人朱良駿及林馨怡於參加『6/23運輸業工時大體檢-反過勞、要休息』活動之言論及申請人張書元為行動劇表演，分別於106年6月27日約談申請人朱良駿、於106年7月5日約談申請人林馨怡及張書元，並分別於上開約談日製作之會議紀錄建議對申請人朱良駿為解僱、2大過、1小過；對申請人林馨怡為3大過；對申請人張書元為解僱、1大過處分之行為，構成工會法第35條第1項第1款及第5款之不當勞動行為。二、相對人應自本裁決決定書送達翌日起7日內，將本裁決決定主文第1、2項以標楷體16號字型公告於所屬內部網站首頁10日以上，並將公告事證存查。三、申請人其餘之請求駁回。」上訴人不服原裁決主文第1項、第2項部分，依勞資爭議處理法第51條第4項規定，提起行政訴訟，聲明：㈠原裁決主文第1項撤銷。㈡確認原裁決主文第2項違法。經臺北高等行政法院（下稱原審）以106年度訴字第1793號判決（下稱前判決）駁回，上訴人不服，提起上訴，經本院109年度判字第504號判決廢棄前判決，發回原審更為審理。嗣原審以109年度訴更一字第75號判決（下稱原判決）駁回上訴人在原審之訴，上訴人

仍不服，提起上訴，並聲明：㈠原判決廢棄。㈡原裁決主文第1項撤銷。㈢確認原裁決主文第2項違法。

二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯與聲明，及參加人之陳述，均引用原判決所載。

三、原判決駁回上訴人在原審之訴，係以：

㈠參加人等申經裁決獲准之標的，係就評議會所為約談與作成懲處建議之發動行為是否為不當勞動行為為判斷，與作成最終懲處結果是否為不當勞動行為之判斷，係屬不同之申請裁決標的，二者所欲排除之不當勞動行為內容亦不同，故不因其後評議會將懲處建議提報上訴人總公司再召開紀律人事評議委員會（下稱紀律人評會），復經紀律人評會審議後，作出對參加人朱良駿等3人各大過1次、小過2次之最終懲處結果（此部分經被上訴人107年6月1日107年勞裁字第2號裁決認定亦構成不當勞動行為，上訴人對該裁決所提行政訴訟復經原審107年度訴字第973號判決駁回），即認本件訴訟無權利保護之必要。

㈡參加人工會於104年7月6日成立，參加人林馨怡、朱良駿擔任理事、張書元擔任常務理事，均屬工會幹部。參加人工會於106年6月8日第1屆理事會第22次會議決議，將於106年6月23日聯合其他運輸業相關工會發起行動，要求交通部檢討包括超時航班在內之交通運輸勞工從業人力不足、休時不足與工時過長等問題，決議由參加人林馨怡、朱良駿、張書元分別擔任0623活動之行動主持人、發言人、行動劇表演人，以「丟擲紅色水球，象徵交通運輸業勞工的血汗」之行動表達訴求，參加人朱良駿、張書元並於臉書或YouTube等網路平臺中發表與0623活動有關之言論，核屬工會活動。評議會對參加人朱良駿等3人所為約談及懲處建議，既均係針對其等前開工會活動內容而為，若屬不當勞動行為，自對參加人工會幹部及其他成員造成嚇阻作用，使勞工減少參與工會活動之意願，進而削弱參加人工會保護勞工之功能，個別勞工組織、加入工會之目的亦將無法達成，參加人工會之團結權因

此直接受損害。此外，倘雇主之不當勞動行為，已影響工會運作，個別勞工卻忌憚雇主事後進行報復，而不願提出裁決申請時，由工會提出，猶有實益存在。裁決委員會之決定，旨在調整影響工會活動之不當行為，制止資方之介入干涉，俾保障工會活動之順利運作，則參加人工會申請認定上訴人對參加人朱良駿等3人所為約談與作成懲處建議，屬工會法第35條第1項第1款之不當勞動行為，係為維護參加人工會組織己身之權益，經核具有申請裁決之當事人適格。

㈢參加人朱良駿等3人於裁決申請書業已陳明：「即便朱良駿表示106年6月23日在交通部前的活動是工會活動，活動上的發言也都是以工會幹部身分，從工會的立場與角度來發言，資方若認為不完善或有不同意見，自可從公司管道回應，如今被上訴人約談開評議會，造成他非常大的心理壓力……」、「評議會時，上訴人除要求解釋自己臉書網路社群發文意見外，更指責張書元觸犯服儀規範……」、「對林馨怡表示不應該以上訴人及個人的例子誤導社會大眾，在工會活動中發言應力求真實正確……」，考量當時參加人朱良駿等3人為參加人工會之會員且屬重要幹部，於工會中具有相當影響力，評議會對其3人所為約談及作成懲處建議，均係針對渠等所從事工會活動，並訴諸渠等作為上訴人勞工一員之人事懲戒處置等不利決定，若僅參加人工會得提起工會法第35條第1項第5款之裁決申請，萬一工會之運作已遭雇主以不當勞動行為支配介入侵害至功能完全喪失，作為工會之會員甚至是幹部之個別勞工，猶無法提起該款之裁決申請，勞工所享有勞動團結權即受損且無法救濟，導致不當勞動行為裁決制度無法確實保障個別勞工之集體勞動權。是參加人朱良駿等3人申請認定評議會之約談及作成懲處建議屬工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為，係為維護其等之集體勞動權，具有正當利害關係及救濟利益，有申請裁決之當事人適格。

㈣評議會之召開均經上訴人副總經理同意，副總經理為上訴人經營管理階層最高級負責人之一，具有人事管理一定之影響力，故評議會之召開、評議與作成懲處建議，係代表雇主行使管理權之人之行為，應屬無疑。又上訴人自承評議會係由空服管理部之經理劉建文決定召開，另參加人朱良駿及張書元接受約談及出席評議會，係由其等所屬空服處空服管理部空服八組之組長楊代如通知，參加人林馨怡則是由其所屬空服四組之組長向夢麟（助理李子晴）為通知，復參評議會之與會人員，主席為潘文琮協理，其他人員則為空服行政、標準、訓練、派遣、管理部經理各1人，管理部副理2人，及參加人朱良駿等3人所屬組長，均為上訴人空服部之主管，其中並無勞工代表，亦無空服處以外人員，自評議會之組織以觀，等同上訴人所屬空服處直屬主管之集合。又評議會會議紀錄開頭即明載：「(參加人朱良駿、林馨怡部分)……言論涉及影響公司形象及聲譽所發表言論均與事實不符，針對言行表現召開評議會」、「(參加人張書元部分)……毀損公務用品……發言不當且與事實不符，針對言行表現召開評議會」，足見評議會召開之目的，是為開啟員工懲處程序，當屬工會法第35條規定代表雇主行使管理權之人之行為無疑。上訴人主張評議會非涉及人事管理懲處事項，未代表上訴人行使管理權云云，並不可採。

㈤再者，評議會本係以「評議不適任人員或其他重大紀律管理或違規懲處之事件」為目的，為上訴人懲戒員工之公司制度，又上訴人於0623活動後之106年6月27日及同年7月5日分別約談參加人朱良駿等3人，並啟動評議會程序，顯未容忍0623活動，反而積極啟動懲戒程序，具有不當動機，縱評議會僅係單純約談及作成懲處建議，尚未作成懲處結果，衡情參加人朱良駿等3人一接獲開會通知，已可預測因參加0623活動可能遭到懲戒，因此陷入工作權不保的恐慌，此並不因約談後渠等知否懲處建議或結果而有異，已達對其3人間接不當對待之程度。上訴人雖主張起初只是經理劉建文要進行

面談溝通，其後見參加人朱良駿等3人態度不佳才啟動評議會程序云云，惟查上訴人所屬空服部組長於通知參加人朱良駿等3人時，已表明針對0623活動要開評議會，同時要求預留一天時間，並預告係針對工會活動所為，且評議會召開尚需經副總經理同意，應認評議會一經組長通知時，即已預定啟動懲戒程序，上訴人主張上情，與事實不符。徵諸上訴人與會主管於評議會稱參加人朱良駿等3人堅持己見、不願接受公司見解，甚至記載不願承認自己錯誤、態度惡劣等語，均可見上訴人不欲容忍工會活動，並積極斥責工會幹部言行不當。再依評議會會議紀錄記載參加人朱良駿曾表示「在工會活動場合發言，是由工會立場與角度為出發點，受工會法保護，如今被公司約談開評議會，給予本人非常大的心理壓力」、「劉建文經理早上面談時的語氣與態度及現在這種公審式的面談，已造成本人身心上極大的恐懼」，益見上訴人並無瞭解工會或勞工立場之打算，反以敵視態度，試圖以雇主人事管理高權，要求參加人朱良駿等3人知所進退、放棄自己見解、承認錯誤、臣服公司，難謂有何以公正文化之精神檢討事件或進行勞資溝通，渠等於評議會因持續表明工會立場，引來上訴人主管於評議會之質問與指責，自會產生極大精神壓力。綜觀上訴人與參加人朱良駿等3人之勞資關係及上訴人之實際作為，核屬工會法第35條第1項第1款及工會法施行細則第30條第1項以阻礙勞工參與工會活動、減損工會實力或影響工會發展為目的，而對勞工為間接不利之對待。

㈥評議會於工會活動未久之106年6月27日及7月5日，意圖阻礙勞工參與工會活動、減損工會實力或影響工會發展，對參加人朱良駿等3人參加0623活動，召開評議會進行約談及作成懲處建議，將造成寒蟬效應，除使參加人工會之現有幹部，畏懼秋後算帳而不敢從事工會抗爭，不敢發表指責上訴人公司政策之公開言論，也令其他空服員擔心日後若加入參加人工會、擔任幹部或參與工會活動，亦可能遭上訴人以報復性

約談、懲戒甚至解僱，消弭其他人參與參加人工會活動的意願，已產生妨礙參加人工會之組織及運作之效果，核屬支配介入之反工會不當勞動行為。上訴人雖引用本院108年度判字第271號判決意旨，主張約談及懲處建議尚非屬不當勞動行為，惟是否為工會法第35條第1項之不當勞動行為，應依雇主、工會及個別勞工間之實際關係、時空背景差異、及系爭行為之具體內容綜合判斷，尚不能一概而論，比附援引。上訴人對參與合法工會活動之參加人朱良駿等3人，以不當動機對其3人為約談及作成懲處建議，其行為勢必對參加人工會幹部參與工會活動造成嚇阻作用，情節重大，為消除上訴人行為已引發之寒蟬效應，裁決委員會依照勞資爭議處理法第51條第2項，命上訴人應自原裁決送達翌日起7日內，將原裁決主文以標楷體16號字型公告於所屬內部網站首頁10日以上，並將公告事證存查，應為適當之救濟方法。是原裁決主文第1、2項並無違誤，上訴人訴請撤銷原裁決主文第1項，及確認原裁決主文第2項違法，為無理由，應予駁回等詞，資為論據。

四、本院按：

㈠工會法第35條規定：「（第1項）雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下列行為：一、對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。二、對於勞工或求職者以不加入工會或擔任工會職務為僱用條件。三、對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。四、對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。五、不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。（第2項）雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調或減薪者，無效。」同法施行細則第30條第1項規定：「本法第35條第1項第1款及第3款所稱其他不利之待遇，包括意圖阻礙勞工參與工會活動、減損工會實力或影響

工會發展，而對勞工為直接或間接不利之對待。」次按勞資爭議處理法第39條規定：「（第1項）勞工因工會法第35條第2項規定所生爭議，得向中央主管機關申請裁決。（第2項）前項裁決之申請，應自知悉有違反工會法第35條第2項規定之事由或事實發生之次日起90日內為之。」第51條第1項、第2項、第4項規定：「（第1項）基於工會法第35條第1項及團體協約法第6條第1項規定所為之裁決申請，其程序準用第39條、第40條、第41條第1項、第43條至第47條規定。（第2項）前項處分並得令當事人為一定之行為或不行為。……（第4項）對於第1項及第2項之處分不服者，得於決定書送達之次日起2個月內提起行政訴訟。」前揭工會法第35條及勞資爭議處理法第39條、第51條有關不當勞動行為禁止及其裁決機制之立法目的，旨在確實保障勞工之團結權、團體協商權及集體爭議權，避免雇主以其經濟優勢地位，對於勞工行使法律所賦予之團結權、團體協商權及集體爭議權時，採取反工會組織及相關活動之不當勞動行為，透過不當勞動行為裁決機制，除對於具體個案認定是否構成不當勞動行為外，尚藉命當事人為一定行為或不行為之方式，以為快速有效之救濟命令，俾迅速排除不當勞動行為，回復受侵害勞工及工會之相關權益及集體勞動關係之正常運作。

㈡次按：

1.工會法第45條第1項規定：「雇主或代表雇主行使管理權之人違反第35條第1項規定，經依勞資爭議處理法裁決決定者，由中央主管機關處雇主新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並公布其名稱、代表人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額。」是雇主或代表雇主行使管理權之人，如經裁決委員會認定有對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而為其他不利之待遇，構成違反工會法第35條第1項第1款規定情事，而為裁決決定者，應由被上訴人對雇主處以罰鍰及公布名稱等之裁罰性不利處分。於此情形，該款所謂「其他不利之待遇」，成為行政罰之處罰要件，涉

及侵犯人民自由權利，關於其規範之內容為何，自應使受規範之雇主得以理解其意義，並可能預見其行為之法律效果，始符合行政罰法第4條揭示之處罰法定主義與明確性原則，且在構成要件之解釋及適用上，應遵守一般法律解釋方法，此與日本有學說認為該國不當勞動行為禁止規定之制度目的，著重在將團結權或勞資秩序侵害行為加以類型化並予禁止，而非對違反者加以制裁或懲罰，故在法律之解釋與適用上，不採取如行政罰法般嚴格且限定之解釋方法，而是要求對應不當勞動行為制度之本旨，進行較為彈性且寬鬆之解釋者，存有區別。是以對於我國工會法第35條第1項規定之理解，非得逕予援用日本學說或實務之相關見解為依據。例如，工會法第35條第1項第1款係以雇主或代表雇主行使管理權之人為行為主體，就不能如同日本學說或實務解釋，擴及「近似雇主利益代表者」或「近似代表雇主行使管理權之人」（本院110年度上字第441號判決參照）。又工會法第35條第1項第1款規定中，「拒絕僱用、解僱、降調、減薪」為例示規定，而「或為其他不利之待遇」為概括規定。有關概括規定之法律解釋，須由前所列舉之例示規定中，觀察其彼此間之類似性或共通性，以此推尋概括規定之應有範圍，此乃一般法律解釋方法。由司法院釋字第406號解釋，對於都市計畫法第15條第1項第10款所稱「其他應加表明之事項」，認為係指同條項第1款至第9款以外與其「性質相類」而須表明於主要計畫書之事項；同院釋字第521號解釋，認為海關緝私條例第37條第1項第4款之「其他違法行為」，係指報運貨物進口違反法律規定而有「類似」同條項前3款虛報之情事而言，均採此解釋方式，亦可得一明證。工會法第35條第1項第1款列舉之「拒絕僱用、解僱、降調、減薪」，均屬終局決定，雇主內部單位或組織對勞工所為僅具建議性質之處置，即使勞工主觀上認為對其不利，因與「拒絕僱用、解僱、降調、減薪」不具類似性，自不能認為屬於工會法第35條第1項第1款之「其他不利之待遇」，否則將使「其

他不利之待遇」指涉內容過於寬泛，無法為雇主所得理解或預見，而有違明確性原則與處罰法定原則。

2.工會或工會會員對於雇主之批評言論或宣傳活動，是勞工行使團結權，進行工會活動之重要內容之一，屬工會活動之範疇，其批評如為真實，該內容縱使較為誇大或激烈，雇主自得加以澄清或回應，不可據此否定工會言論之正當性，進而給予工會幹部不利之待遇。且相對而言，雇主在勞資關係中處於較優越地位，應受較高程度之言論監督，如工會發布之言論是揭發企業有違反勞動基準法相關規定情事，具有高度之公益性時，工會為維護全體員工（包含會員）所為上開資訊之揭露，應屬正當之工會活動，應為雇主容忍義務之範疇，如雇主未予容忍，對於勞工參加類此正當工會活動，以解僱、降調、減薪以外之方式予以懲處，致勞工之勞動條件受不利影響者，該懲處決定本身固然構成工會法第35條第1項第1款所稱對勞工不利之待遇。惟雇主所屬內部單位在該懲處決定作成前所為調查或提出懲處建議方案等行為，並非不利終局決定待遇，即與該款列舉之「拒絕僱用、解僱、降調、減薪」不具有類似性與共通性，此等於最終懲處決定作成前之行為，自不得認為亦屬雇主對勞工「其他不利之待遇」，否則不僅有違前述概括規定須以類似例示規定之意旨作為解釋準據之法律解釋原則，並使「不利之待遇」文義外延過廣，而為受規範者難以理解並預見，明顯不符處罰法定主義與明確性原則。況且，倘認雇主自懲戒權發動之始，至作成終局懲戒決定前，其內部各單位於懲戒程序不同階段之作為，均各自該當工會法第35條第1項第1款所稱對勞工不利之待遇，而屬雇主之不當勞動行為，將導致雇主因一次懲戒權之行使，遭受被上訴人多次依工會法第45條第1項規定予以處罰，殊與憲法第23條之比例原則有悖，自非的論。

3.經查，參加人朱良駿、林馨怡在參加人工會擔任理事、參加人張書元則在該工會擔任常務理事，參加人張書元於106年6月22日深夜在Youtube發言，重點強調空服員過勞問題，該

工會並指派參加人林馨怡、朱良駿、張書元分別擔任0623活動之行動主持人、發言人、行動劇表演人，且決議活動中「丟擲紅色水球，象徵交通運輸業勞工的血汗」之行動。評議會於106年6月27日及7月5日約談參加人朱良駿等3人，上訴人空服部組長通知其3人要開評議會時，已表明係針對0623活動所為，評議會會議紀錄亦載明係就參加人朱良駿、林馨怡言論涉及影響公司形象及聲譽所發表言論均與事實不符，及就參加人張書元毀損公務用品、發言不當且與事實不符等言行表現召開評議會，參加人朱良駿等3人則於評議會中表示係以工會幹部身分參加工會活動。又評議會就參加人朱良駿等3人參加0623活動，作成對參加人朱良駿為解僱、2大過、1小過，對參加人林馨怡為3大過，對參加人張書元為解僱、1大過處分之懲處建議，嗣將上開懲處建議提報上訴人總公司再召開紀律人評會，經紀律人評會審議後，作成對參加人朱良駿等3人各大過1次、小過2次之最終懲處等情，為原判決確定之事實。原判決以參加人張書元於106年6月22日深夜在Youtube發言內容與0623活動「反過勞」宗旨一致，貼文時間亦與次日0623活動時間緊密接續，應屬與工會活動相關之發言，參加人朱良駿等3人於0623活動當日之發言及表演，係屬工會活動，且渠等並非空言指摘，而係涉及全體空服員生命安全及勞動環境變動，為工會團結權正當之行使，雇主負有容忍義務，核與卷內證據資料尚無不符，亦無違反證據法則、論理法則及經驗法則之情，固非無據。惟評議會約談參加人朱良駿等3人，係對其3人參與0623活動作成懲處建議前所為調查及給予其等陳述意見機會之程序。另觀諸上訴人空服處行政部於105年6月7日編修之客艙組員評議會作業辦法規定：「1.目的：……1.2藉由空服處各單位集體審議，評議不適任人員或其它重大紀律管理或違規懲處之事件，並提報建議後續處理方式，以提升客艙組員整體績效與專業職能。2.範圍：適用於客服處所屬客艙組員……。3.權責：……3.2召開客艙組員評議會：空服管理部……3.7

評議會議結論之核准：空服處副總經理。……5.作業內容：……5.1.2由空服管理部召開事宜，呈請副總經理同意後召開會議。5.1.3與會單位及成員：5.1.3.1主席由副總經理或指定代理人擔任。5.1.3.2參加單位：空服管理部及相關空服組、空服行政部、空服派遣部、空服標準部、空服訓練部及相關之教師、相關客艙組員，及通知華航企業工會三分會派員列席。另承辦單位可視案件情況，邀請相關單位與會或當事人列席。……。5.1.5承辦單位於會議後，應將決議事項上簽批核。……5.1.7.會議決議事項如為紀律案件，且有記大過（含）以上懲處建議或涉及解僱，應知會人力資源處提交紀律人評會審議。……5.1.9.會議結論可給予下列改善或懲處建議並於奉核後實施：面談輔導、書面警告、提交自我改善計畫、追蹤考核、行政懲處、停飛、提報專題報告、調整職務（含降等）……或其他強化組員表現或使其勝任職務之各類決議。」（原裁決卷第25、26頁）及上訴人人力資源處於106年6月22日編修之人事業務手冊「紀律人事評議委員會」規定：「2.紀律人事評議委員會適用對象及評議事項：2.1.適用對象：國內外級一級主管（含）以下之人員。2.2.評議事項：各單位呈報之記大過（含）以上懲處案件或其他重大違規案件，應提交紀律人評委員會審議。……3.2.2.會議應有委員3分之2以上之出席，會議評議若涉及解僱之條款時應有2分之1出席委員（含出具委託書之委員）投票同意。……3.3.紀律人事評議委員會評議建議懲處之內容，如涉及解僱條文時，則由總經理裁決；其他未涉及解僱條文之懲處則依紀律人事評議委員會決議辦理。」（原裁決卷第385、386頁，其中第3.3條於106年11月28日修正為紀律人評會評議建議懲處內容，應呈總經理核決。）可知評議會之決議事項，如涉及對上訴人空服處所屬客艙組員為記大過（含）以上之懲處建議或解僱，應知會人力資源處提交紀律人評會審議，且依本件評議會作成懲處建議時之人事業務手冊「紀律人事評議委員會」規定，未涉及解僱條文之懲處係依紀律

人評會決議辦理，涉及解僱之事項尚須由總經理裁決。從而，評議會約談參加人朱良駿等3人後，建議對參加人朱良駿為解僱、2大過、1小過，對參加人林馨怡為3大過，對參加人張書元為解僱、1大過等懲處，僅係上訴人空服處內部會議就所屬客艙組員之行為予以調查後，所為懲處建議，並非終局程序，上開懲處建議猶待評議會知會人力資源處提交紀律人評會審議，其後尚須由上訴人總經理裁決，並非終局之懲處結果，且上訴人最終係對參加人朱良駿等3人各作成大過1次、小過2次之懲處處分（該最終懲處處分另經裁決委員會認定構成工會法第35條第1項第1款及第5款之不當勞動行為，上訴人對該最終懲處處分之裁決決定提起行政訴訟，經原審107年度訴字第973號判決駁回，並經本院109年度上字第1103號判決駁回上訴確定），與評議會之懲處建議內容明顯有別，可見評議會之懲處建議對上訴人並無拘束力。因此評議會於106年6月27日及7月5日約談參加人朱良駿等3人，並作成對參加人朱良駿解僱、記2大過、1小過，對參加人林馨怡記3大過，及對參加人張書元解僱、記1大過之懲處建議，既非終局之懲處決定，並未對參加人朱良駿等3人造成類如拒絕僱用、解僱、降調、減薪之終局不利益結果，自不該當於代表雇主行使管理權之人對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務而為不利待遇，而無在上訴人對參加人朱良駿等3人所為最終懲處結果之外，構成另一獨立之不當勞動行為可言，否則明顯違反比例原則。原裁決僅憑參加人朱良駿等3人之主觀感受，並無其他事證，即謂評議會約談參加人朱良駿等3人後，交予其3人確認內容之會議紀錄，其上載明懲處建議為解僱，則參加人朱良駿等3人於最終懲處結果出爐前，處於工作權隨時不保之地步，精神上承受極大壓力，因認評議會之懲處建議係屬對參加人朱良駿等3人之不利對待，構成工會法第35條第1項第1款之不當勞動行為，容嫌速斷。原判決另以評議會耗時約一個上班日，時間非短，參加人朱良駿等3人面對之與會者，均為

具人事懲戒權之上訴人公司主管，造成其3人巨大心理壓力；上訴人在評議會結束後猶命其3人在公司等待製作逐字稿，拉長焦慮等待時間，評議會作出之懲處建議，係後續紀律人評會事實調查之參考依據，難謂不具決定性及重要性等理由，認評議會對參加人朱良駿等3人所為約談及懲處建議，構成對其3人間接不利之對待，該當工會法第35條第1項第1款之不當勞動行為，就該款規定之解釋與適用，不符前述法律解釋原則，而有適用法規不當之違背法令。

4.再者，前述本院109年度上字第1103號判決，係基於上訴人記大過（含）以上懲處處分之作成，包含紀律人評會審議及建議懲處、有權核決者之核決及懲處處分之發布，縱紀律人評會之評議建議懲處內容最後未被有權核決者採納，亦不因此影響紀律人評會屬工會法第35條所定代表雇主行使管理權之人等理由，肯認裁決委員會認定紀律人評會所作對參加人林馨怡予以解僱、對參加人張書元予以大過1次、小過2次、申誡2次並調職地勤之懲處建議，與上訴人最終對參加人朱良駿等3人核決發布之懲處處分，合一構成工會法第35條第1項第1款及第5款所定不當勞動行為之決定，並無違誤。惟本件所涉評議會之約談與懲處建議，性質上僅屬上訴人內部單位對紀律人評會所為提案，相較於紀律人評會審議後所為決議，直接成為總經理核決懲處處分之參考，評議會之懲處建議對上訴人最終懲處結果之作成，影響力更為間接，自不該當工會法第35條第1項第1款之不利待遇，故與上開另案之事實及爭點均不相同，無從比附援引，併予說明。

㈢又依工會法第35條之立法理由：「一、原條文第35條第1項及第37條均屬雇主不當勞動行為之態樣，且勞工參加工會組織活動，亦不能侷限其自身所屬之工會，爰予酌修後，分別列於第1項第1款及第4款規定。二、原條文第36條酌作文字修正後，列為第1項第2款。三、鑑於團體協商係工會主要功能，雇主對於勞工提出團體協商之要求或協助參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之

待遇，可能影響團體協商之進行及協約之簽訂、履行，爰將上開行為列為不當勞動行為，並增訂為第1項第3款。四、為避免雇主以其他不當方式影響、妨礙工會成立，致妨礙工會運作及自主性，爰增訂第1項第5款之概括性規範。」可知工會法第35條第1項之立法結構，其中第1款至第4款為禁止雇主對「個別勞工」為不當勞動行為，第5款乃禁止雇主對「工會」為不當勞動行為。雇主因個別勞工參加工會而對其為不當勞動行為，往往亦影響工會之成立、組織及活動，惟理論上，由於影響之程度或範圍，仍有可能雇主對個別勞工之不當勞動行為，僅影響個別勞工，尚不及於影響工會，此時在立法上，自有對勞工、工會分別規範保護之必要。再者，雇主與勞工間彼此受勞動契約規範，雇主對勞工存在指揮、監督、獎懲等權利，而雇主與工會間卻無勞動契約，雇主對工會當無指揮、監督、獎懲之權，故基於事物本質不同，工會法第35條第1項之立法，乃以第1款至第4款為保護勞工、第5款為保護工會分別規範，自有所本。而工會法第35條第1項第5款規定雇主或代表雇主行使管理權之人，不得不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動，係因工會的實際運作上，雇主之反工會行為並非僅有不利益待遇之類型，雇主也會進行各種支配、控制之手段，因此有必要加以防範，故於99年6月23日修正公布即現行工會法所增訂。由於此規定係參考日本勞動組合法第7條第3款前段「禁止雇主支配或介入勞工組成或營運工會」之規定，亦稱之為「支配介入」規定。又依上開立法理由可知，工會法第35條第1項第5款，係針對雇主以「其他不當方式」影響、妨礙工會成立，致妨礙工會運作及自主性之不當勞動行為態樣，而為概括性規範，目的在於避免雇主妨礙工會之運作，使工會無法產生對抗實力，或直接納入雇主之掌控操縱範圍內；此與同條項第1款至第4款規定，係指雇主因勞工行使團結權而對勞工為「不利益待遇」之行為，尚有不同。如雇主對勞工有為「不利益待遇」以妨礙勞工行使團結權之不當勞動行為，雖

通常可能因此影響工會之運作，但也非等同其必然達到直接構成支配與介入工會組織與行動之程度，故不得一概而論。承前所述，評議會直接對勞工即參加人朱良駿等3人所為上述約談及懲處建議等行為，既不構成工會法第35條第1項第1款之不當勞動行為，則對間接之參加人工會而言，該等行為可能造成工會活動之影響程度更小，自難構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為。原判決以評議會於0623工會活動未久即約談參加人朱良駿等3人並作成懲處建議，將造成寒蟬效應，除使參加人工會之現有幹部，畏懼秋後算帳而不敢發表指責上訴人政策之公開言論，也令其他空服員因擔心遭上訴人以報復性約談、懲戒甚至解僱，而不願參與參加人工會活動，已產生妨礙參加人工會之組織及運作之效果，核屬支配介入之反工會不當勞動行為，認原裁決主文第1項關於評議會上述行為該當工會法第35條第1項第5款規定之判斷，並無違誤，亦有適用法規不當之違法。

㈣末查，依勞資爭議處理法第51條第2項規定，裁決委員會作成原裁決主文第2項之救濟命令，命上訴人應自原裁決送達翌日起7日內，將原裁決主文以標楷體16號字型公告於所屬內部網站首頁10日以上，並將公告事證存查，須以評議會於106年6月27日及7月5日對參加人朱良駿等3人進行約談及作成懲處建議，構成不當勞動行為，為其前提。惟評議會上開行為並未構成工會法第35條第1項第1款、第5款之不當勞動行為，已如前述，則原裁決主文第2項之救濟命令因此失所附麗，原判決予以維持，於法亦有未合。

㈤綜上所述，原判決既有前揭違誤，上訴人求予廢棄，為有理由，應予准許，且本件事實已臻明確，所涉法律問題已經兩造於原審充分攻防，本院自為判決，並不會對兩造造成突襲，故由本院本於原審確定之事實，廢棄原判決，將原裁決主文第1項撤銷，及確認原裁決主文第2項為違法。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　31　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　吳　東　都

法官　許　瑞　助

法官　王　俊　雄

法官　侯　志　融

法官　鍾　啟　煒

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　31　　日

書記官　廖　仲　一