臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1928號
108年度訴字第1945號
110年3月4日辯論終結

原　告　兼
參　加　人　桃園市空服員職業工會
代　表　人　趙剛
訴訟代理人　劉冠廷　律師
　　陳宣劭　律師
原　告　兼
參　加　人　長榮航空股份有限公司
代　表　人　林寶水（董事長）
(108年度訴字第1928號事件）
訴訟代理人　程兆暘　律師
（108年度訴字第1945號事件）
訴訟代理人　沈以軒　律師
　　吳泓毅　律師
被　　告　勞動部
代　表　人　許銘春（部長）
訴訟代理人　林振煌　律師

上列當事人間不當勞動行為爭議事件，原告分別不服勞動部中華民國108年9月27日108年勞裁字第19號不當勞動行為裁決決定書，各提起行政訴訟，本院合併判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

一、按「（第1項）分別提起之數宗訴訟係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，行政法院得命合併辯論。（第2項）命合併辯論之數宗訴訟，得合併裁判之。」行政訴訟法第127條定有明文。本件原告均係基於原告桃園市空服員職業工會（下稱空服員工會）以原告長榮航空股份有限公司（下稱長榮航空）有勞資爭議處理法第51條第1項規定之不當勞動行為，申經被告以民國108年10月15日勞動關4字第1080128363號函檢附之108年勞裁字第19號不當勞動行為裁決決定（下稱原裁決）為部分否准、部分經准許而為確認處分，核係出於同一事實上及法律上原因，並據原告空服員工會對被告提起課予義務訴訟（本院受理案號：108年度訴字第1928號，下稱1928號事件），及由原告長榮航空對被告提起撤銷訴訟（本院受理案號：108年度訴字第1945號，下稱1945號事件），爰依前開規定就此2件訴訟合併辯論及判決，先予敘明。

二、又按行政訴訟法第113條第1項規定：「原告於判決確定前得撤回訴之全部或一部。但於公益之維護有礙者，不在此限。」。查原告兼參加人空服員工會起訴時（即本院1928號事件），原本尚以訴之聲明第5項請求：「命被告作成『禁止長榮航空以員工於罷工期間是否出勤或配合長榮航空公司調整班表之事實為由停止或限制員工依據【長榮航空公司國際航線員工優待機票福利辦法】優待機票之使用權利』之裁決部分；另原告兼參加人長榮航空起訴時（即本院1945號事件），亦有以訴之聲明第1項訴請撤銷被告原裁決主文第1項部分，於本院審理中，業經原告兼參加人空服員工會、長榮航空陳明基於其等訴訟外達成之共識，原告兼參加人空服員工會

乃具狀撤回前開起訴時訴之聲明第5項所示請求（本院1928號卷1第507至511頁），原告兼參加人長榮航空則具狀撤回前開起訴時訴之聲明第1項所示撤銷訴訟部分（本院1945號卷1第471至473頁），並均為被告所同意，經核各該一部撤回之訴，係被告為本案言詞辯論前所為，且無礙於公益之維護，自符合前開規定而已生撤回之效力，亦予敘明。

貳、事實概要：

一、原告兼參加人長榮航空因與原告兼參加人空服員工會間勞資調解不成立，原告兼參加人空服員工會於108年4月19日經會員大會決議擬於第二屆會員代表選舉時合併舉行罷工投票，並據以訂於108年5月13日至6月6日陸續在5個處所（含原告兼參加人空服員工會之長榮分會臺北點《位於臺北市○○區○○○路0段000號，下稱系爭地點》、桃園點、華航分會桃園點、非長榮分會臺北點、長榮與華航分會高雄點）設立投票地點，由原告兼參加人空服員工會全體會員進行罷工投票。嗣因原告兼參加人長榮航空以108年5月8日航人字第B0000-0000號公告（下稱系爭公告），登載內容為：「1、若罷工導致公司獲利大幅下滑，甚至虧損，基於持續營運與恢復公司競爭能力考量，將暫停年終獎金與年度調薪，直至公司恢復獲利為止《下稱系爭公告第1點》。2、承前，因罷工期間公司營運勢必面臨重大影響，有暫停或限縮福利措施的必要，故，依『長榮航空公司國際航線員工優待機票福利辦法』第26條『本公司得視營業狀況於一定期間或區間停止或限制優待機票之使用』之規定，公司自罷工首日起3年，將暫時停止所有員工及眷屬申請使用本公司員工優待機票暨聯航（ZED）優惠機票；惟為鼓勵全體空、地勤員工於罷工期間支援公司，避免損害旅客權益，只要於罷工期間同仁依班表出

勤者，與配合公司調整班表者，不受此限《下稱系爭公告第2點》。」）另因系爭地點位於訴外人長榮國際股份有限公司（下稱長榮國際，為原告所屬關係企業之控制公司）所在大門前方人行道處，於108年5月20日至26日舉行罷工投票時，在該處大樓（下稱系爭大樓）一樓大門右側玻璃門（封閉不供通行）內，有發覺於同年月20日至23日間經架設攝影機朝外拍攝人行道之情形（下稱系爭拍攝行為），原告兼參加人空服員工會認原告兼參加人長榮航空登載系爭公告行為、系爭拍攝行為涉及工會法第35條第1項第1、4、5款等規定之不當勞動行為，乃依勞資爭議處理法第51條等規定，於108年5月9日申請被告為裁決（嗣後曾於108年6月17日追加裁決事項、於108年7月17日撤回前開追加裁決事項第貳點、108年7月1日變更裁決事項，其中依勞資爭議處理法第51條第1項規定，係申請被告作成裁決：1.原告兼參加人長榮航空登載系爭公告第1點、第2點，構成工會法第35條第1項第1、4、5款之不當勞動行為《下稱申請事項1》，2.原告兼參加人長榮航空就108年5月20日至23日在系爭地點之系爭拍攝行為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為《下稱申請事項2》；依勞資爭議處理法第51條第2項規定，係申請被告作成命原告兼參加人長榮航空為下述行為、不行為之裁決：3.命原告兼參加人長榮航空應於收受裁決之日起5日內於其內部網站「長榮航空企業入口網站」（https://myeva.evaair.com/）之首頁以不小於16號之標楷體字型將裁決主文公告14日以上《下稱申請事項3》。4.命原告兼參加人長榮航空公告撤回系爭公告之內容《下稱申請事項4》。5.禁止原告兼參加人長榮航空以員工於罷工期間是否出勤或配合該公司調整班表之事實為由停止或限制員工依據「長榮航空公司

國際航線員工優待機票福利辦法」優待機票之使用權利《下稱申請事項5，即經原告兼參加人空服員工會一部撤回部分》）。

二、嗣經被告所屬不當勞動行為裁決委員會（下稱勞裁會）於108年9月27日作成原裁決（即被告以108年10月15日勞動關4字第1080128363號函檢附通知之108年勞裁字第19號不當勞動行為裁決決定）如下：1.(主文第1項）確認原告兼參加人長榮航空登載系爭公告第2點部分行為，構成工會法第35條第1項第1、4、5款之不當勞動行為（即經原告兼參加人長榮航空一部撤回部分）；2.（主文第2項）確認原告兼參加人長榮航空系爭拍攝行為構成工會法第35條第1項第5款不當勞動行為之裁決；3.（主文第3項）其餘請求駁回（包含原告兼參加人空服員工會以申請事項1請求作成確認原告兼參加人長榮航空登載系爭公告第1點行為，構成工會法第35條第1項第1、4、5款之不當勞動行為之裁決部分，及申請事項3至5之救濟命令申請）。原告兼參加人空服員工會、長榮航空分別不服原裁決，原告兼參加人空服員工會針對原裁決主文第3項否准其申請事項1關於系爭公告第1點部分，及申請事項3、申請事項4等救濟命令部分，提起課予義務訴訟，由本院以1928號事件審理；原告兼參加人長榮航空則針對原裁決主文第2項提起撤銷訴訟，由本院以1945號事件審理，並經本院依法合併審理。

參、關於原告兼參加人空服員工會提起課予義務訴訟部分（即本院1928號事件受理之原告申請事項1關於系爭公告第1點部分，及申請事項3、申請事項4部分，就此下稱空服員工會為原告，長榮航空為參加人），當事人主張及抗辯各如下：

一、原告空服員工會主張：

(一)系爭公告第1點屬於威脅只要獲利下降或虧損即不予調薪、暫停年終獎金之言論，利用此武斷、毫無根據之將來惡害通知，使員工不敢參與罷工，破壞罷工活動，更製造罷工支持者與反對者之對立，且參加人長榮航空又係於罷工投票前夕發布系爭公告第1點，其手段不合法而可認構成工會法第35條第1項第5款「不當妨礙工會活動」之不當勞動行為；又縱其手段符合勞動基準法第29條規定而合法，但參加人長榮航空發布在意圖令員工不敢參與或支持罷工行動，絕非單純告知事實，手段及目的不具有相當性，亦可認構成不當勞動行為，被告未深入探究參加人長榮航空發布之不法目的，漏未發見參加人長榮航空之不當勞動行為動機，僅以系爭公告第1點為單純事實說明，應有違誤。再者，工會法第35條第1項第1款「工會活動」之範疇，應包括爭議行為在內，系爭公告將罷工不當連結至「暫停年終獎金、調薪」，造成原告工會會員不敢參與罷工等工會活動，亦屬對於勞工參與爭議行為、工會活動所為精神上不利益待遇，構成工會法第35條第1項第1款及第4款不當勞動行為。

(二)參加人長榮航空於原告空服員工會罷工前夕，多次不當干預、影響原告工會活動，集體勞權意識極度欠缺，除前述系爭公告第1點部分應被認定構成不當勞動行為外，併同原裁決主文第2項部分（亦即本院1945號事件中參加人長榮航空訴請撤銷者），被告均應作成命參加人長榮航空將各該應作成及已作成之裁決主文刊登於其內部網站公告14日以上之處分（救濟命令），及作成命參加人長榮航空撤回系爭公告第1點部分之行政處分（救濟命令），以樹立公平勞資關係；又被告否准此部分申請，並不備理由，亦違反行政程序法第43條規定。

(三)並聲明：

1.原裁決主文第3項關於原告108年5月10日申請案，其中駁回如訴之聲明第2至4項所示申請部分撤銷。

2.被告應依原告空服員工會108年5月10日申請案，作成裁決主文為：「長榮航空於108年5月8日以航人字第B0000-0000號公告表示：『1、若罷工導致公司獲利大幅下滑，甚至虧損，基於持續營運與恢復公司競爭能力考量，將暫停年終獎金與年度調薪，直至公司恢復獲利為止。』等語構成工會法第35條第1項第1款、第4款、第5款所定之不當勞動行為」之裁決。

3.被告應依原告空服員工會108年5月10日申請案，作成裁決主文為：「命令長榮航空股份有限公司應於收受裁決之內起5日內於其內部網站『長榮航空企業入口網站』（https://myeva.evaair.com/）之首頁以不小於16號之標楷體字型將原裁決主文第2項及原告前申請事項中內容如訴之聲明第2項所示部分，公告14日以上。」之裁決。

4.被告應依原告空服員工會108年5月10日申請案，作成裁決主文為：「命令長榮航空股份有限公司撤回108年5月8日航人字第B0000-0000號公告『1、若罷工導致公司獲利大幅下滑，甚至虧損，基於持續營運與恢復公司競爭能力考量，將暫停年終獎金與年度調薪，直至公司恢復獲利為止。』（即系爭公告第1點）部分之內容。」之裁決。

二、被告則抗辯以：

(一)綜合美、日相關實務、理論見解，雇主若本於客觀事實基礎所生之確信，具有表達其個人意見之權利，而罷工可能導致雇主獲利下降，甚至虧損，此等結果本於一般經驗法則即可推知，雇主表達本於客觀事實之推知，自非法所禁止，原裁

決因而否准原告空服員工會申請事項1關於系爭公告第1點之部分，符合不當勞動行為理論，並無違誤。

(二)原裁決已有說明何以未准許發給原告空服員工會關於申請事項3、申請事項4所示救濟命令之理由，且本件糾紛實起源於團體協商之齟齬，罷工之目的亦係在於推動團體協商，被告所屬勞裁會衡酌調查時「兩造均有意願繼續協商優待機票之措施，本諸勞資自治原則，宜由兩造協商解決之」，故而未依原告空服員工會所請作成救濟命令，亦符合勞資自治就勞動條件進行團體協商之精神與目的，並無裁量權行使之違法等語。

(三）並聲明：駁回原告之訴。

三、參加人長榮航空則主張：

系爭公告第1點並未區分受影響者是否有參與罷工，且所指年終獎金將暫停發放或調薪等均為假設語氣，此由事後仍發放年終獎金，罷工後本薪亦無調整，針對空服員且自109年1月1日起增設飛安服勤獎金、地勤增設績效安全津貼，應不構成工會法第35條第1項第1款、第4款或第5款之不當勞動行為等語。並聲明：駁回原告之訴。

肆、關於原告兼參加人長榮航空提起撤銷訴訟部分（即本院1945號事件訴請撤銷原裁決主文第2項者，就此下稱長榮航空為原告，空服員工會為參加人），當事人主張及抗辯各如下：

一、原告長榮航空主張：

(一)本件系爭拍攝行為所在系爭大樓，乃訴外人長榮海運股份有限公司（下稱長榮海運）所有不動產，主要使用人分別有長榮海運及長榮國際，系爭大樓之1樓非原告所有及可利用之辦公空間，而由長榮國際使用，原告自無於1樓大廳架設攝影機之管領權限，亦無權干涉長榮海運對於辦公空間之利用

，該攝影機應係由長榮國際自行決定架設，而非原告，且原告亦不具有於該處架設攝影機之決定權限，被告未審酌上情，逕將長榮國際之行為視為原告所為，顯然基於錯誤事實，應予撤銷；又縱認長榮關係企業系爭拍攝行為可歸責於原告，亦當審酌長榮關係企業此舉乃基於維護公司大樓安全及秩序，及詳盡還原現場狀況之目的，針對緊鄰系爭大樓門口處之投票棚，有架設攝影機進行預防性錄影之必要，並不構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為等語。

(二)並聲明：原裁決主文第2項撤銷。

二、被告則以：

(一)若如原告長榮航空所稱罷工均與長榮海運或長榮國際無關，長榮海運或長榮國際自無為「詳盡還原現場狀況之目的之需要，亦無「預防性錄影之必要」，此說明反可證原告長榮航空方有前開需求，且系爭拍攝行為目的即在於掌握空服員之投票行為，以及判別工會支持者與非支持者，甚至事後用以進行報復行為。另原告對於系爭拍攝行為之攝影機屬何人架設，先後有長榮海運或長榮國際之不一陳述，長榮國際、長榮海運既與原告屬於關係企業，與原告應同樣居於雇主之地位，縱系爭大樓屬於長榮海運、長榮國際所有或使用之不動產，亦應將長榮國際、長榮海運之系爭拍攝行為，解為與控制公司同樣為雇主之原告長榮航空行為，原裁決此部分認定並無違誤。

(二)並聲明：駁回原告之訴。

三、參加人空服員工會則主張：

系爭大樓原本經長榮國際設置之監視器，已可拍攝到公司正門前人行道及參加人空服員工會在系爭地點之投票情形，若為大樓秩序安全等考量，亦無另行架設、使用攝影機之必要

，反而由系爭拍攝行為正對參加人空服員工會投票所，明顯為窺視刺探罷工投票之活動，企圖令原告空服員工會之會員不敢參與罷工投票，顯有支配介入原告工會之意圖，被告因而認構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為，並無錯誤等語。並聲明：駁回原告之訴。

伍、本件如事實概要欄所示事實，除下述所示爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有原告兼參加人空服員工會108年5月9日申請書、108年6月17日追加裁決事項暨聲請調查證據狀、108年7月1日變更裁決事項暨補充理由狀（原裁決卷第1至6頁、第29至34頁、第113至121頁）、原告兼參加人空服員工會108年5月9日臉書公告列印資料（原裁決卷第111至112頁）、系爭公告（原裁決卷第7頁）、原告兼參加人長榮航空簡介資料節本（原裁決卷第96至97頁）、原裁決（原裁決卷第384至436頁）影本等件在卷可稽，堪認與事實相符。而兩造既以前詞爭執，則本件所應審究之主要爭點厥為：

甲、關於本院1928號事件部分：

原告兼參加人長榮航空所為系爭公告第1點內容，是否構成工會法第35條第1項第1、4、5款之行為？若認是，且原告兼參加人長榮航空訴請撤銷原裁決主文第二項部分，亦經本院認敗訴（即以原裁決主文第二項為合法有據），原告兼參加人空服員工會之申請事項3、4（即訴之聲明第3、4項所示者），是否仍有依勞資爭議處理法第51條第2項為救濟命令之必要？被告就此有無裁量權萎縮至零而須依原告所請之情形？原告兼參加人空服員工會依勞資爭議處理法第51條第1、2項，及工會法第35條第1項第1、4、5款規定訴請判決如訴之聲明所示，是否有理？

乙、關於本院1945號事件部分：

依當時情狀，系爭拍攝行為對於原告兼參加人空服員工會所舉行罷工投票之工會活動，是否構成不當影響、妨礙等情形？又系爭拍攝行為是否為原告兼參加人長榮航空所為？依原告兼參加人長榮航空與行為人間之關係，其就此系爭拍攝行為結果是否有利用可能等，而足以構成工會法第35條第1項第5款規定之不當勞動行為？原裁決主文第2項是否適法有據？

陸、本院之判斷如下：

一、按工會法第35條第1項第1款、第4款、第5款規定：「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。……。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。」勞資爭議處理法第39條第1項規定：「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51條第1、2、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，回復受侵害勞工之相關權益及集體勞動關係之正常運作。基此，判斷雇主之行為是否構成不當勞動行為，應依勞資關係脈絡，就客觀事實之一切情狀，作為認定雇主行為是否具有不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動之情形（最高行政法院109年度判字第606號、106年度判字第223號判決意旨參照）。

二、關於原告兼參加人空服員工會提起課予義務訴訟部分（即爭點甲，亦即本院108年度訴字第1928號事件部分，下以空服員工會為原告，長榮航空為參加人）：

(一)參加人長榮航空之系爭公告第1點內容，尚不違反工會法第35條第1項第1款、第4款、第5款規定，原告空服員工會依勞資爭議處理法第51條第1項規定，請求判決如其訴之聲明第2項所示者，應無理由：

1.本件原告空服員工會係於108年4月19日第1屆會員代表大會第18次臨時會議，針對與參加人長榮航空間勞資爭議調解不成立乙事，作成發起罷工投票之決議，有前開臨時會議記錄、原告空服員工會與參加人長榮航空間之桃園市政府勞資爭議調解紀錄影本等件在卷可按（原裁決卷第20至28頁），依原告空服員工會於108年5月9日在臉書公告之時程，係於同年5月13日至6月6日間在5處地點分別舉辦會員代表選舉暨罷工投票（原裁決卷第111至112頁）；而參加人於108年5月8日在公司內部客艙組員公布欄、空服員網站刊登，及寄送電子郵件與相關人員而發布週知之系爭公告第1點（原裁決卷第7頁、第92至94頁），針對所載及：「將暫停年終獎金與

年度調薪，直至公司恢復獲利為止」之不利結果，雖先提及罷工乙事，但尚設有「若罷工導致獲利大幅下滑、甚至虧損」之條件，文義上並非一旦罷工即當然發生不利益結果，且所指不利益結果，更非只針對參加罷工之員工而言，已難認有針對參與罷工投票活動者，即一律施以暫停年終獎金或調薪等不利待遇之意。

2.再者，參酌勞資爭議處理法第5條第4、5款既然定義以：「本法用詞，定義如下：……四、爭議行為：指勞資爭議當事人為達成其主張，所為之罷工或其他阻礙事業正常運作及與之對抗之行為。五、罷工：指勞工所為暫時拒絕提供勞務之行為。」可知罷工作為爭議行為之一且方式較為激烈，目的即在透過勞工集體拒絕提供勞務之方式，對雇主之事業正常運作形成阻礙，進而給予雇主社會及經濟壓力，藉以有效促使雇主同意接受勞工之主張；而足以對雇主形成經濟壓力者，自包含對雇主獲利有不利影響之情形；換言之，罷工行為本質上即在企圖令雇主營運發生一時性或相當之困難，才能有效獲得雇主同意勞工主張之回應，因此所造成雇主獲利之不利影響，本符合參與罷工勞工之預期，而一般年終獎金之發放數額，通常又繫於雇主之獲利狀況，若有虧損而影響營運時，雇主勢必暫停調高薪資，相關連動情形亦屬社會常情下得以預期者，至於罷工是否必然影響暨其程度，本須視最終受影響之獲利或虧損情況及勞雇契約約定內容而定，此所以系爭公告第1點係使用假設語氣。是以，參加人長榮航空在系爭公告第1點，當僅在重申、提醒前開經濟上連動之可能性，在雇主、勞工因罷工爭議行為而處於對抗狀態下，參加人長榮航空選擇在舉行罷工投票前為系爭公告第1點之發布，亦係為表達自身立場之需，其以雇主觀點所為描述，並

未逸脫普遍認知之範疇，就此而論，參加人長榮航空實僅為單純之社會經濟事實描述，尚無從認因此可對原告空服員工會會員產生寒蟬效應，客觀上亦難認係立於社會經濟優勢地位之雇主身分，基於直接介入支配原告空服員工會所舉行罷工活動之認識而為發布，更不至於妨礙工會運作之獨立自主性；原告空服員工會仍主張參加人長榮航空此舉在主觀上或客觀上，係屬於對所舉行罷工投票活動之不當影響、妨礙或限制等，違反工會法第35條第1項第1、4、5款規定之不當勞動行為而得請求作成確認處分，應不足採。

(二)原告空服員工會所提出申請事項3、4（即其訴之聲明第3、4項所示者），核屬被告依勞資爭議處理法第51條第2項為裁量權行使之事項，且難認有裁量權萎縮至零之情事，其此部分請求，亦無理由：

1.按勞資爭議處理法第51條第2項規定，係以勞裁會有作成同條第1項關於構成不當勞動行為的確認處分為前提，方有進一步斟酌是否得令當事人為一定之行為或不行為的救濟命令決定空間，立法理由亦清楚指明：「……二、雇主違反工會法第35條第1項及團體協約法第6條所為之不當勞動行為，原則除得由中央主管機關課予罰鍰外，並得由裁決委員會為救濟命令課予雇主一定行為或不行為之義務，如雇主不遵守救濟命令，中央主管機關仍可予以處罰。針對此種非涉及私權之爭議所為之處分，性質上雖屬行政處分，惟鑑於不當勞動行為爭議之處理有其專業及迅速性考量，原則上仍依處理涉及私權紛爭之不當勞動行為裁決機制處理，爰於第1項規定，非涉及私權爭執不當勞動行為應準用之條文。三、考量不當勞動行為態樣眾多，排除其侵害之方式不一而足，難以窮盡列舉，爰於第2項規定裁決處分得限期令當事人為一定之

行為或不行為。至當事人違反此等行為或不行為之義務時，應依工會法修正草案第45條之處罰及97年1月9日修正公布團體協約法第32條第2項處罰。……五、針對非涉及私權爭議之不當勞動行為所為之裁決程序，……，於第4項明定就此類型之裁決決定不服者，排除訴願程序，直接提起撤銷該裁決決定之行政訴訟，以資救濟。」可知，勞工或工會因工會法第35條第1項規定所生爭議，除得依勞資爭議處理法第51條第1項規定向被告提出裁決申請外，同條第2項關於勞裁會得令當事人為一定行為、不行為的救濟命令機制，則屬勞裁會得視個案情形定出如何迅速、有效排除侵害的具體方法，並就私法關係為暫時回復原狀的處置，相較於勞資爭議處理法第51條第1項規定的裁決，同條第2項救濟命令本身更有針對個案受害勞方，提供具體化保護的作用，固然可認具備對個案特定受害勞方權利的保護規範特徵，但是否及應為如何救濟命令的內容，仍須因應不同個案之具體情事及必要性，前開規定對於救濟命令之範疇及方法未為規範，顯然即在授權主管機關為裁量，衡情苟無裁量違法情事，法院為審查時，亦應予以尊重（最高行政法院103年度判字第357號判決意旨參照）；又是否作成救濟命令，主要考量並不在於直接為個案中有關勞工終局權利之救濟保護，而旨在藉由具體矯正雇主對勞工權利事項所為不利決定，以迅速排除不當勞動行為，就受侵害勞工權益先予回復，俾利集體勞動關係得以繼續正常運作。

2.本件參加人長榮航空就系爭拍攝行為部分，固經被告以原裁決主文第2項確認構成工會法第35條第1項第5款所規定之不當勞動行為，且原告空服員工會在申請事項3中，亦曾申請「被告應作成命參加人長榮航空於收受裁決之日起5日內，

在公司內部網站（長榮航空企業入口網站）將原裁決主文第2項公告14日以上」之裁決，因遭被告否准而在本件以訴之聲明第3項為請求（另涉及原裁決主文第1項之救濟命令申請部分，則據原告空服員工會陳明不在此部分請求範圍，本院1928號卷1第510頁之書狀、第519至523頁之筆錄），而針對原告空服員工會對參加人長榮航空為前開公告之救濟命令請求，業經被告說明前開原裁決主文第2項就參加人長榮航空之系爭拍攝行為，既經作成確認構成工會法第35條第1項第5款不當勞動行為之認定，即足對參加人長榮航空生警惕之效果，並指明基於勞資自治原則，宜由兩造協商解決及其等亦有意願協商之現況，故認此救濟命令之請求，應無必要；經核被告既已就其裁量權之行使，具體論述此部分並無作成救濟命令必要性之理由，所為裁量並有針對其等勞資關係脈絡暨整體現狀等加以綜合審酌，並無與法律授權目的相違或出於不相關事項考量等裁量濫用，復無消極不行使裁量權之裁量怠惰等違法情事，本院自當予以尊重。故而，原告空服員工會雖仍主張有命參加人長榮航空在內部網站為前開公告之必要，並未見其指明此關涉何一具體權益且有先予回復之必要，且衡酌系爭拍攝行為又屬當下之一時性舉動，事後並經原裁決主文第2項確認屬不當勞動行為，是否須再就裁決主文為內部公告乙事，亦難認確實有助於迅速排除不當勞動行為，或有何利於集體勞動關係回復等效果，在無事證可認被告就此請求之裁量權已萎縮至零之情形下，被告應無依其所請之作為義務，原告依勞資爭議處理法第51條第2項規定而為此部分請求，即無理由。

3.此外，原告空服員工會基於申請事項3及申請事項4有關系爭公告第1點部分，主張本件訴之聲明第2項訴請被告作成確認

系爭公告第1點屬不當勞動行為之裁決部分，在經本院判決勝訴後，即有命參加人長榮航空將此節在內部網站公告（即其訴之聲明第3項所示請求之一部），及命參加人長榮航空撤回系爭公告第1點等部分（即其訴之聲明第4項所示請求），業據原告陳明前開請求乃以訴之聲明第2項所示請求經本院判決其勝訴為前提（本院1928號卷1第461頁之筆錄），而其在本件訴之聲明第2項所示請求，既經本院認其主張無理由，業如前述，原告此部分救濟命令之請求，自因欠缺前提要件而無從准許之，亦予指明。

三、關於原告兼參加人長榮航空提起撤銷訴訟部分（即爭點乙，亦即本院1945號事件部分，下以長榮航空為原告，空服員工會為參加人）：

(一)系爭拍攝行為足以對參與參加人空服員罷工投票活動之會員，造成不當影響及妨礙，被告以系爭拍攝行為之情狀違反工會法第35條第1項第5款規定，並無違誤：

1.按工會法第35條第1項第5款所為概括性規定，立法目的本在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，故而禁止雇主對「工會」為不當勞動行為；又因雇主與工會間並無勞動契約，與個別勞工之情形不同，實際運作上雇主採取之反工會行為，並非僅有不利益待遇之類型，也有可能進行各種支配、控制之手段，以妨礙工會之運作、使工會無法產生對抗實力，甚或直接納入雇主之掌控操縱範圍內（學理上有稱之為支配介入行為）；是對於勞工行使勞動團結權造成妨礙、影響工會運作之情形，均為前開規定所禁止之範圍。

2.本件參加人空服員工會依照108年4月19日第1屆會員代表大會第18次臨時會議關於發起罷工投票之決議，安排不同時程

、不同地點通知所屬會員到場參與投票，有前開臨時會議記錄及參加人空服員工會於108年5月9日之臉書公告內容可稽（原裁決卷第20至24頁、第111至112頁），而系爭地點即為公告會員得於108年5月20至26日前往參與罷工投票之處所（確切地點為系爭大樓前方人行道暨路邊經搭設遮雨棚處，原裁決卷第35頁、本院1945號卷1第455至457頁），卻經參加人空服員工會發覺於108年5月20日至23日間，在供投票之遮雨棚前系爭大樓1樓大門右側玻璃門（封閉不供通行）內，有經架設攝影機且鏡頭朝外往人行道方向之系爭拍攝行為，並據參加人空服員工會提出架設攝影機之現場照片為證（原裁決卷第35頁下方照片）；再與系爭大樓1樓供出入之大門狀況（本院1945號卷1第419至421頁）為比對，參加人空服員工會指稱當時罷工投票處應設在照片中大門右側（由系爭大樓內往外望則為左側）之人行道與路邊（本院1945號卷1第399頁之筆錄），由當時投票處現場照片（原裁決卷第35頁及本院1945號卷1第457頁上方照片），並可見係位於大門與行道樹（指其上設有「2-166」數字之柱子前方行道樹）間之區域，而罷工投票期間前開攝影機所架設位置，應亦在靠近罷工投票處之系爭大樓大門右側玻璃門內（原裁決卷第35頁），此由該玻璃門前尚有鐵柵欄式鐵門經拉上而不供通行，另門前且可見有原告空服員工會之旗幟設立在靠近其上設有「2-166」數字之柱子位置，均可明之；另經本院函詢長榮國際結果，亦據該公司回復斯時參加人空服員工會應係在系爭大樓（內朝外望）之左側設置罷工投票地點，該公司當時且有在大門玻璃門內臨時增設非固定式監視錄影設備，惟亦稱當時所拍攝畫面紀錄已逾保存期限而遭覆蓋，已無法提供，就架設緣由則說明係因之前曾有第三人圍場滋事，為

人員進出安全考量及確保該公司財產不受波及損害之目的，並非針對罷工投票所等旨（本院1945號卷1第423至425頁、第441至443頁）。綜上可知，系爭拍攝行為所架設之攝影機，確實位在罷工投票處之系爭大樓玻璃門內部，但鏡頭方向仍可見係正面朝玻璃門外（原裁決卷第35頁），以攝影機位置與罷工投票處甚為接近，與系爭大樓大門則較遠之距離，已明顯可見系爭拍攝行為目的應在清楚拍攝進出罷工投票處之人員，並非如原告長榮航空所稱僅係朝系爭大樓大門方向拍攝，且針對當時在該罷工投票處所出入等相關人事狀況錄影之舉動，不只是窺視、刺探罷工投票活動之進行，更有進一步監視、蒐集、記錄並存留當時進出狀況之問題，對於前往該處參與罷工投票者而言，顯然在意圖干擾、壓抑其得參與工會活動之自由，且無論當下有無立即經發覺，一旦知悉此情，客觀上即足以造成就遭錄影存證乙事至感憂慮之結果，甚至形成寒蟬效應而妨礙其等後續參與工會活動之意願，經審酌系爭拍攝行為之情狀，自堪認已構成工會法第35條第1項第5款所規定不當影響、妨礙工會活動之支配介入行為。

(二)原告長榮航空辯稱對系爭拍攝行為並不知情，亦未參與云云，應非事實，原裁決主文第2項認定其有違反工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為，並無違誤：

1.本件原告長榮航空雖以其並非系爭大樓所有權人，亦無何管領權限，並謂自承架設攝影機之長榮國際為其控制公司，其無法介入其決定云云。而查，系爭大樓9樓為長榮國際登記之營業處所，1至4樓則為長榮海運登記之營業處所（本院1945號卷1第165至168頁），長榮國際公司函復本院時，亦曾說明早於87年間，即由該公司於系爭大樓正門前設置監視器系統（本院1945號卷1第441至443頁），及原告長榮航空所

陳稱其與長榮國際為關係企業，長榮國際為關係企業之控制公司等情，固然可認系爭大樓主要管理者應為長榮國際，並非原告長榮航空，且如前述，長榮國際復已陳明系爭拍攝行為所架設攝影機為該公司所為，亦非原告長榮航空（本院1945號卷1第423至425頁）；然而，關於原告長榮航空並無系爭大樓之管領權限乙節，僅足以說明其欠缺逕行在系爭大樓內部設置攝影機之權限，並無礙於原告長榮航空仍得在徵得系爭大樓管領人同意後，使用該處為系爭拍攝行為，以其等復為關係企業之狀況，甚且亦得由長榮國際配合、支援原告長榮航空相關攝影機等設備，供原告長榮航空使用；換言之，關於攝影機非原告長榮航空所屬人員架設乙事，顯不足以說明其與系爭拍攝行為即無關，仍須審酌系爭拍攝行為之目的、用途等相關情境，以為判斷。

2.準此，首應探究者當為長榮國際有無基於自身需要而實施系爭拍攝行為，致此舉與原告長榮航空全然無關之可能；就此，長榮國際雖稱其架設原因係出於之前曾有第三人圍場滋事，為人員進出安全考量及確保該公司財產不受波及損害等目的而為架設，但其亦自承系爭大樓本有設置監視器系統，依其所提供監視器拍攝畫面，拍攝範圍本足以含括系爭地點之罷工投票處（本院1945號卷1外放證物袋），且若如其所稱出於維護系爭大樓正門人員進出安全之考量，亦當選擇接近系爭大樓正門處架設，其竟選擇在靠近且鏡頭朝向罷工投票處所而為拍攝，實有違常情；再者，參酌該攝影機又係設置在前有鐵柵欄式鐵門之內部玻璃門後方，若未往系爭大樓內部注意查看，未必能發現，則此情反而可疑系爭拍攝行為是否有刻意選擇較隱蔽內部為設置，以利在不易遭察覺下蒐集資訊之意圖，就系爭拍攝行為之實施狀況，實難認有助於長

榮國際所稱系爭大樓人員進出及財產安全之維護；況若僅為避免滋事以維護大樓安全，亦不妨先與參加人空服員工會洽商相關存證方法，其卻捨此不為，甚至採取前述內部較隱蔽處錄影方式，益見系爭拍攝行為應與維護大樓安全之考量無關。尤其，參加人空服員工會既係與原告長榮航空間有勞資爭議之故，才舉行罷工投票，此爭議與長榮國際本身之營運，並不相干，若非原告長榮航空通知長榮國際，長榮國際當無知悉並採取系爭拍攝行為加以因應之理。則無論攝影機是否為長榮國際所提供並架設，系爭拍攝行為既堪認目的乃在針對參加人空服員工會罷工投票情況為攝錄、蒐集，此又僅涉及原告長榮航空之需要，以原告長榮航空與長榮國際復屬關係企業，彼此所屬人員有溝通聯繫之便，均可徵長榮國際若非為原告長榮航空之故，當無進行拍攝之理。是則，綜合系爭拍攝行為與罷工投票活動時間、空間有高度相關性，及原告長榮航空方與罷工投票活動攸關，並有以系爭公告第2點試圖影響罷工投票參與程度（即原裁決主文第1項所示者）等勞資關係之脈絡，應可認原告長榮航空縱使未直接指派所屬人員實施系爭拍攝行為，仍有提供資訊並令該行為發生以供己用，其有共謀、參與之情形，當堪認定；被告以原告長榮航空就此已違反工會法第35條第1項第5款規定，並據以作成原裁決主文第2項，自無違誤，原告長榮航空仍主張其並非違規行為人云云，並不足採。

3.至於原告長榮航空復稱長榮國際為關係企業中之控制公司，其為從屬公司而無從介入長榮國際之決定云云，要屬關係企業中之營運方針等決策事項，原則上方由控制公司掌控之問題，但本件系爭拍攝行為之實施，並無涉企業之經營或財務決策等事項，而僅係就營業場域之一時性使用，彼此互為支

援配合之問題，此由參加人空服員工會之所以選擇系爭地點舉行罷工投票，乃出於該處向為原告長榮航空所屬人員搭乘交通車之地點，便利工會會員參加之考量，即可見系爭大樓附近場域本有提供關係企業所屬人員、包含原告長榮航空所屬人員使用之事實，自不因長榮國際為關係企業之控制公司地位，即得謂原告長榮航空毫無利用系爭大樓而參與系爭拍攝行為之可能；是原告此部分主張，仍不足為對其有利之認定。

柒、從而，原告兼參加人空服員工會、長榮航空上開主張各節，均無可採，原告兼參加人空服員工會依勞資爭議處理法第51條第1、2項及工會法第35條第1項第1、4、5款等規定提起本件課予義務訴訟，請求判決如本院1928號事件之訴之聲明所示者，並無理由；另被告依勞資爭議處理法第51條第1項、工會法第35條第1項第5款規定，對原告兼參加人長榮航空作成原裁決主文第2項，亦無違誤，原告兼參加人長榮航空徒執前詞而訴請撤銷，亦無理由，均應予駁回。

捌、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

據上論結，本件原告兼參加人之訴，均無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　4　　月　　8　　日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法　官　許瑞助

法　官　林家賢

法　官　林麗真

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表

明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬

	專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　110　　年　　4　　月　　8　　日

書記官　李淑貞