

# 不當勞動行為裁決實施現況及面臨之挑戰與因應

有澤法律事務所助理合夥律師 王嘉琪



## 壹、不當勞動行為裁決制度簡介

所謂「不當勞動行為」，係指勞資雙方在集體勞資關係中，不當地侵害對方集體勞動基本權之行為之總稱。我國新勞動三法（工會法、團體協約法、勞資爭議處理法）於2011年5月1日大幅修正、施行後，其中最重要的修訂之一，即係融合、引進了美國與日本關於「不當勞動行為」之概念，並且

將不當勞動行為的規範體系區分為實體法及程序法兩個部分。在實體法上，除了在工會法第35條第1項、以及團體協約法第6條第1項分別明訂「不利益待遇」（參工會法第35條第1項第1、3、4款）、「支配介入工會」（參工會法第35條第1項第5款）、「違反誠信協商義務」（或稱「拒絕誠信協

商」)此三大不當勞動行為類型外，甚至於工會法第35條第2項直接明文規定，如雇主違反工會法第35條第1項之規定而對勞工有解僱、降調或減薪之行為時，該解僱、降調或減薪「無效」。在程序法上，新勞動三法於2011年5月1日修訂時，則在勞資爭議處理法第四章增訂「裁決」此一關於不當勞動行為之救濟制度，明訂如勞、雇一方認為他方有前述之不當勞動行為時，得依勞資爭議處理法第39條至第52條之規定，向勞動部「不當勞動行為裁決委員會」(以下稱裁決會)申請「裁決」。經裁決會受理後，依職權調查事實及必要之證據，認定勞方、雇主之行為是否構成不當勞動行為，最後做成裁決決定，並得發布命當事人為一定之行為或不行為之救濟命令。

如依裁決會做成之裁決決定內容而言，即可發現主要之不當勞動行為之爭議型態包括：解僱爭議、調職爭議、減薪爭議、考績爭議、受懲戒處分不利益待遇、工會會務假爭議、代扣工會會費爭議、雇主阻撓工會會員大會爭議、違反團體協約誠信協商爭議、阻撓員工參加或支持爭議行為爭議等。

在現行制度下，由於裁決會隸屬於勞動部，故關於裁決會之裁決決定，性質上應屬「行政處分」，且裁決會得依勞資爭議處理法第51條第2項之規定，令構成不當勞動行為之相對人為一定之行為或不行為(即救濟命令)。在裁決實務上，常見之救濟命令

約略有以下幾種：命雇主回復勞工原職並給付解僱至復職前之工資(如：於雇主違反工會法第35條第1項第1款規定，對於勞工因組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務而解僱之情形)；命雇主追溯核給會務公假、或將原核給之事假改為公假(如：於雇主違反工會法第35條第1項第5款，不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動，不給與理監事會務假之情形)；命相對人提供協商必要資料或命相對人於期限內續行協商(如：於相對人違反團體協約法所定之誠信協商義務之不當勞動行為時)；令雇主將來不得為特定之行為(如：命雇主今後不得有干擾申請人工會之會員大會、會務運作等不當影響、妨礙或限制工會之組織或活動之不當勞動行為)；或是命雇主於一定期間內做成勞工考績為特定等第之意思表示或重為考績(如：雇主違反工會法第35條第1項第1款，對於勞工因組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而為考績之不利之待遇)；命相對人為一定之行為(如：於雇主違反複數工會間中立保持義務而對特定工會構成不當勞動行為者，得命雇主給與相同之待遇，如提供適當辦公室給與工會辦理會務)；或命雇主揭示一定之文書(如：令雇主於公司內公告裁決決定書主文或全文)等。

惟如當事人對於裁決會做成之裁決決定、或救濟命令中，「非私權爭議」之部分不服者，得於裁決決定書送達之次日起二個月內

提起「行政訴訟」(勞資爭議處理法第 51 條第 4 項參照)。但如裁決決定同時明訂關於雇主解僱、降調與減薪之違法行為之私法效力(即：屬涉及裁決會對申請人基於工會法第 35 條第 2 項所提起之裁決申請所為之裁決決定者)，由於此涉「私權爭議」，則當事人需於裁決決定書正本送達之次日起 30 日內，以他方當事人為被告，向法院提起「民



事訴訟」。否則，依勞資爭議處理法第 48 條第 1 項至第 3 項之規定，將視為雙方當事人依裁決決定書達成合意，此時主管機關應將裁決決定書送請法院核可；反之，如當事人提起訴訟，即不受裁決決定之拘束。換言之，不同於一般行政處分之司法救濟，我國就裁決會之裁決決定，係採取民事與行政二分法(或稱雙軌)之救濟途徑。

此外，依勞資爭議處理法第 49 條之規定，裁決之決定一旦經雙方當事人達成合意(如：未就裁決決定提起訴訟，或雖經提起訴訟，

但經撤回起訴者)，經送請法院核定後，該裁決決定即與民事確定判決具有同等之效力(即，具有既判力及執行力)；而在法院核定前，當事人為避免損害之擴大，亦得依勞資爭議處理法第 50 條之規定，向法院聲請假扣押或假處分，並得以裁決決定代替請求及假扣押或假處分原因之釋明。

## 貳、不當勞動行為裁決實施現況

根據勞動部之統計資料，不當勞動行為裁決制度自 2011 年 5 月 1 日施行、運作至今，統計至 2019 年止，裁決會受理之裁決案件總計有 530 件，平均每年受理件數 59 件；做成決定者(即，包含「構成不當勞動行為」、「駁回」、與「不受理」者；扣除「和解」、「申請人撤回」者)，合計有 277 件。詳請參下表 1。

如以做成之裁決結果而言，統計至 2019 年止，裁決會認定「構成不當勞動行為」者總計共 167 件，占做成決定件數 277 件之 60.3%(計算式： $167 \div 277 * 100\%$ )；占總受理件數 530 件之 31.5%。「駁回」者總計有 90 件，占做成決定件數之 32.5%(計算式： $90 \div 277 * 100\%$ )，占總受理件數之 17%。至於非以裁決決定結案者，其中，「和解」案件總計有 129 件，占總受理件數 530 件之 24.3%，由此可知，約有近 4 成之案件是以和解終結。至於「撤回」者則有 94 件，占總受理件數 530 件之 17.7%。

至於不當勞動行為類型之統計(表2)·按不當勞動行為之類型有「不利益待遇」、「支配介入工會」、「違反團體協商誠信協商義務」等三大類型。根據勞動部之統計資料·計至2019年止·裁決會認定構成不當勞動行為之案件中·涉及「不利益待遇」者合計共有191件(計算:考績41件、減薪12件、調職31件、解僱60件、懲戒處分47件)·其中以「解僱」的60件為最多·幾乎占「不利益待遇」類型中之3成。至於不涉及不利益待遇之「支配介入工會行為」·合計則共有289件(計算:工會會務假爭議81件、代扣工會會費爭議18件、雇主阻撓工會會員大會爭議7件、不當影響工會活動爭議183件);而「違反團體協商誠信協商

義務」·亦有多達100件。

由前述統計資料可知·即便排除透過「不利益待遇」支配介入工會行為案件·而僅計算針對「工會」所為之支配介入行為·支配介入工會行為仍為裁決實務上最常發生之不當勞動行為類型。

### 參、不當勞動行為裁決面臨之挑戰與因應

按勞資爭議處理法之不當勞動行為裁決制度·其目的乃在迅速排除不當勞動行為·以確保勞工之團結權及協商權·並回復集體勞資關係之正常運作。其特色在於此一制度屬介於行政與司法訴訟間之「準司法」機制·

表 1 不當勞動行為裁決案件統計 (2011 年至 2019 年)

項目別	截至期初未結案件數	受理件數	結案件數							裁截至本期末未結案件數
			總計	小計	構成不當勞動行為	駁回	不受理	和解	申請人撤回	
2011年	0	30	14	5	5	0	0	3	6	16
2012年	16	72	69	44	23	13	8	11	14	19
2013年	19	62	64	24	19	5	0	24	16	17
2014年	17	53	55	24	13	11	0	22	9	15
2015年	15	61	56	23	13	7	3	19	14	20
2016年	20	53	56	37	24	11	2	11	8	17
2017年	17	70	65	40	22	16	2	13	12	22
2018年	19	77	67	45	29	12	4	14	8	29
2019年	23	52	54	35	19	15	1	12	7	21
2011年至2019年	-	530	500	277	167	90	20	129	94	-

資料來源:依勞動部不當勞動行為裁決委員會網頁公告之2011年至2019年各年度「不當勞務行為裁決案件審理概況-按地區、行業、案件類型分」檔案資料(以下稱「各年度檔案資料」)整理後自行製表。

\*:依勞動部之說明·上開各年度檔案資料之統計時點為各該年度年底·統計之範圍為當年度裁決會所受理之案件。

\*\* :依勞動部之說明·因可複選·故項目加總不等於總計之結案案件數。



表 2 裁決會認定構成不當勞動行為案件之類型 (2011 年至 2019 年)

項目別	結案案件	工會會務假爭議	代扣工會費爭議	考績爭議	減薪爭議	調職爭議	解僱爭議	雇主阻撓工會會員大會爭議	團體協約誠信協商爭議	受懲戒處分不利待遇爭議	不當影響工會活動爭議	其他	拒絕僱用爭議	阻撓勞工參加或支持爭議行為爭議
總計	500	81	18	41	12	31	60	7	100	47	183	33	2	1

資料來源：依勞動部不當勞動行為裁決委員會網頁公告之 2011 年至 2019 年各年度「裁決決定 - 構成不當勞動行為案件類型」檔案資料 (以下稱「各年度檔案資料」) 整理後自行製表。

\*：上開各年度檔案資料之統計時點為各該年度年底，統計之範圍為當年度裁決會所受理之案件。

\*\*：依勞動部之統計說明，非上述之案件類型，均計入「其他」。

\*\*\*：依勞動部之說明，因可複選，故項目加總不等於總計之結案案件數。

一方面要求行政之快速，另一方面則賦予類似司法之效力。

我國在 100 年 5 月 1 日大幅修訂、施行新勞動三法前，過去的工會法中雖然也有保護工會之規定，如：工會法第 35 條：「雇主或其代理人，不得因工人擔任工會職務，拒絕僱用或解僱及為其他不利之待遇」、第 36 條：「雇主或其代理人，對於工人，不得以不任工會職務為僱用條件」、第 37 條：「在勞資爭議期間，雇主或其代理人不得以工人參加勞資爭議為理由解僱之」等，然考量此等條文未能真正發揮保護工會之作用，故新勞動三法始引入不當勞動行為制度，除了將各類型之不當勞動行為實質內容予以具體、明文化，並希望藉不當勞動行為之裁決制度，強化、提供勞資雙方迅速有效、即時之救濟途徑。

然實務上，經常可以看到許多雇主並未遵守裁決會所做之裁決決定，如：裁決決定已命雇主應回復員工職務並給付解僱至復職前之工資，或核准會務公假，或禁止雇主將來

為一定行為或不行為（如：相對人今後不得有干擾申請人工會之會員大會、會務運作等不當影響、妨礙或限制工會之組織或活動之不當勞動行為），但因雇主並未遵守，故勞方、工會僅得再次向裁決會申請裁決，或是因雇主對裁決決定不服、提起訴訟，導致裁決決定仍無法送法院核定、亦無法直接執行等，未能即時糾正或回復集體勞資關係正常運作之情形。也因此，我們可以觀察到，在 109 年 1 月 1 日勞動事件法實施後，於涉及員工遭雇主不當解僱之不當勞動行為爭議時，有越來越多的申請人在申請裁決前，選擇先提起民事訴訟（或與申請裁決併行），依勞動事件法第 49 條、第 50 條保全程序之規定，聲請定暫時狀態處分，請求法院提供暫時性之救濟、暫時回復雙方之僱傭關係或原職務，此亦係考量裁決會做成決定後，如雇主仍不遵守或拒不履行裁決會之決定，勞方仍僅得另行以訴訟請求之故。

再者，勞動部於 106 年間曾表示，截至當時為止，不當勞動行為裁決制度已經實行近 5 年左右，共受理 339 件裁決案件，其

中做成裁決決定共 160 件，當中有 53 件提起行政訴訟救濟，可見在裁決會做成決定後，仍有不低之比例會進入到後續之訴訟程序<sup>1</sup>。然現行實務上，由於甚少會有雇主直接以「勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務」、或「參與或支持爭議行為」為由，對員工為解僱、降調、減薪等不利之對待，而通常係以員工有勞基法第 10-1 條、第 11 條或第 12 條第 1 項所列各款事由、或違反勞動契約或工作規則等懲處規定，來掩蓋或包裝其擬解僱、打壓工會或不利益對待之情事，或以該等資料屬公司機密資料等為由，藉詞推諉提出團體協商之必要資料等。然據筆者觀察，針對勞方或雇主不服裁決會之裁決決定而提起行政或民事訴訟、進入法院時，目前法院於審理不當勞動行為案件時，關於是否構成解僱、調職等不利益待遇之不當勞動行為態樣，法院審理之

重心似仍多側重在雇主是否違反勞動基準法之相關規定、或個別勞動契約之約定，而似未均併重裁決會所強調之「雇主是否有不當勞動行為之動機或認識」等主觀要件、雇主或代表雇主行使管理權之人平時對工會之態度（是否有敵視、嫌惡之意向或言論），以及「勞資雙方過往以來之集體勞資關係之脈絡」等。

甚且，目前實務上不乏有法院見解與裁決會見解分歧之情形，如：關於是否構成工會法施行細則第 30 條第 2 項所訂「顯不相當之民事損害賠償訴訟」之報復性訴訟、以及「刑事告訴」是否可能構成「其他不利益之待遇」等，不僅裁決會與行政法院見解不同，行政法院見解彼此間亦似有不一致之情形<sup>2</sup>。此外，針對減薪之不利益待遇爭議，關於工會幹部因全日駐會而調整職務為非主管職、



減少主管加給，是否構成不當勞動行為，法院之見解與裁決會即並不一致<sup>3</sup>。再者，關於代扣工會會員會費爭議，如勞工向雇主表示其已向工會提出退會之意思表示，此時雇主是否有形式上審查該勞工是否仍為工會會員之權利，行政法院與裁決之見解亦不同<sup>4</sup>；以及，在雇主停止代扣會費經裁決會認定雇主構成不當勞動行為，裁決會發布救濟命令中，常見有要求雇主應自收受裁決決定書之日起一定期限內，按月向中央主管機關陳報當月代扣會費之情形（如裁決會 101 年勞裁第 52 號裁決決定），然臺北高等行政法院 104 年度訴更二字第 45 號判決則認為此項救濟命令課與雇主法令所謂規定之陳報義務，屬增加法律所無限制，違反法律保留原則。抑且，對於何謂工會法第 35 條第 2 項「代表雇主行使管理權之人」<sup>5</sup>、或是裁決會援引日本相關學者見解所提出之「近似代表雇主行使管理權之人」<sup>6</sup>，以及教育行政機關是否該當工會法第 35 條第 1 項第 5 款之「雇主」<sup>7</sup>，法院之見解與裁決會亦似未盡一致。以及，如雇主所為之懲處內容，並

非屬工會法第 35 條第 2 項所訂之解僱、降調或減薪等行為態樣時，裁決會是否得諭知為無效，行政法院亦與裁決會之見解不同<sup>8</sup>。

考量當初修訂新勞動三法、引進不當勞動行為裁決制度之本意，乃係希求在司法訴訟之路徑外，有透過裁決之制度，可以迅速回復、穩定勞資雙方之集體勞資關係，然實際上卻因為雇主往往在裁決會做成決定後，拒不履行裁決意旨、或是提起訴訟，甚至敗訴之一方再提起上訴救濟等情形，導致未能直接貫徹、執行裁決之決定。抑且，目前在許多議題上，法院之見解與裁決會見解亦有分歧、未盡一致，此在在導致當時引進、增訂不當勞動行為裁決制度之美意大打折扣。為求裁決制度能持續發展、有效迅速回復及平穩集體勞資關係，如何在裁決及行政法院、民事法院見解分歧之處，透過釐清、討論雙方見解歧異原因及背景後，尋求平衡點，避免見解歧異對勞、雇雙方造成之困擾，實為重要之課題。

#### 參考文獻

1. 中央社 2017.2.17 報導。檢索日期：2021 年 10 月 20 日，檢自 <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20170217005585-260402?chdtv>
2. 臺北高等行政法院 102 年度訴字第 30 號判決、臺北高等行政法院 106 年度訴字第 20 號判決；臺北高等行政法院 107 年度訴字第 8 號判決、最高行政法院 109 年度第 583 號判決。
3. 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1139 號判決。
4. 最高行政法院 103 年度判字第 101 號判決、最高行政法院 104 年度判字第 194 號判決。
5. 最高行政法院 108 年度判字第 217 號判決、最高行政法院 109 年度判字第 504 號判決。
6. 臺北高等行政法院 108 年度訴字第 1987 號判決。
7. 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1512 號判決、最高行政法院 108 年度判字第 88 號判決。
8. 最高行政法院 104 年度判字第 670 號判決。