

釋字第 784 號解釋協同意見書

林俊益大法官 提出

壹、前言

本件解釋係【各級學校學生之行政爭訟權案】。

本件解釋併案審理 2 件聲請案，一涉及高中生因叨含香煙及無照騎乘機車分別被記小過 1 次及大過 1 次之處分，循序提起申訴、訴願及行政訴訟，經法院認上開處分，未對學生憲法上受教育之權利或其他基本權利造成重大影響，依本院釋字第 382 號解釋意旨而以裁定駁回之¹。另一涉及國中生因請病假而未參加學校定期評量，嗣補考後成績評量被折算，該生不服而循序提起申訴、訴願及行政訴訟，經法院認成績評量並非行政處分而以裁定駁回之²。二者均涉及學生不服學校處置之申訴、訴願決定，得否向法院提起行政訴訟請求救濟之違憲爭議？有其共通性而予併案審理。

本解釋釋示：「本於憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，各級學校學生認其權利因學校之教育或管理等公權力措施而遭受侵害時，即使非屬退學或類此之處分，亦得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序以為救濟，無特別限制之必要。於此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。」對本解釋，徹底揚棄特別權力關係理論，推倒阻隔大學以外各級學校學生行政爭訟權的高

¹ 相關裁判：臺中高等行政法院 106 年度訴字第 219 號及第 220 號裁定駁回聲請，均抗告後，分別經最高行政法院 106 年度裁字第 2146 號及 107 年度裁字第 141 號裁定駁回。

² 相關裁判：臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1101 號裁定駁回，抗告後經最高行政法院 103 年度裁字第 1748 號裁定駁回抗告。嗣聲請再審，經最高行政法院以 104 年度裁字第 487 號裁定駁回。嗣又聲請再審，復經最高行政法院 104 年度裁字第 934 號裁定駁回。

牆，全面開放各級學校學生訴訟權，本席敬表同意，然因解釋理由仍有值得說明之處，爰提出協同意見書，以為補充。

貳、本件解釋之背景說明

我國往昔承襲德國在第二次世界大戰前的特別權力關係（或稱特別服從關係）理論，認具有特殊職務或身分的人民，例如公務員、軍人、受刑人或學生，基於法律之特別原因及權力服從關係所為的各種管理措施，相對義務人負有服從義務，縱其權利受到限制或侵害，亦不得如一般人民向法院提起行政訴訟尋求救濟。嗣因德國聯邦憲法法院於 1972 年 3 月 14 日判決承認受刑人有關通訊自由之限制，必須以法律或法律授權之命令為之，不得僅以監獄管理規則為依據。德國學界嗣亦改變見解。我國學界與實務界受此趨勢的影響，亦認特別權力關係理論有違法治國原則，逐漸縮小受特別權力關係理論箝制的領域，回復基本權保護的領域，此乃法治國必然的走向。本件解釋，涉及各級學校學生訴訟權的保障，茲就背景因素的相關解釋略述於後。

84 年 6 月 23 日，本院釋字第 382 號解釋文，釋示各級學校對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，許學生提起行政爭訟，請求救濟，予特別權利關係理論重重的一擊，博得公法學界的肯定與讚揚。

惟美中不足，本院釋字第 382 號解釋僅開放學生部分訴訟權之保障，就人民因學生身分受學校之處分得否提起行政爭訟之問題，認應就其處分內容分別論斷，採二分法：（一）凡依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生

身分及損害其受教育之機會時，因已對人民憲法上受教育之權利有重大影響，即應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分，而得提起行政爭訟。（二）至於學生所受處分係為維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權利者（例如記過、申誡等處分），則除循學校內部申訴途徑謀求救濟外，尚無許其提起行政爭訟之餘地。惟值得檢討者，學校對學生所為之公權力措施，縱未侵害其受教育之權利，亦有可能侵害其基於一般人民地位所享有之身體自主權、人格發展權³、言論自由⁴、宗教自由⁵或財產權⁶等憲法上權利或其他權利，此等權利因學校之教育或管理等公權力措施而受有不當或違法侵害時，釋字第 382 號解釋不許學生提起行政爭訟，是否侵害學生受憲法保障之訴訟權？這就是本解釋的爭點所在。

15 年後，100 年 1 月 17 日本院釋字第 684 號解釋釋示：「大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之

³ 教育基本法第 8 條第 2 項規定：「學生之學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權，國家應予保障，並使學生不受任何體罰及霸凌行為，造成身心之侵害。」同法第 15 條規定：「教師專業自主權及學生學習權、受教育權、身體自主權及人格發展權遭受學校或主管教育行政機關不當或違法之侵害時，政府應依法令提供當事人或其法定代理人有效及公平救濟之管道。」其立法理由稱：參酌聯合國兒童權利公約前言、第 19 條第 1 項以及第 28 條第 2 項，肯定教育過程中，學生之身體完整性及人性尊嚴應受尊重，並且不受照護者之暴力對待。（註：兒童權利公約定義之「兒童」乃 18 歲以下之自然人）爰予以修正之。

⁴ 在學校可否張貼特定內容的海報，涉及學生受憲法言論自由之保障問題。聯合國 1989 年兒童權利公約第 12 條規定，簽約國應確保有形成其自己意見能力之兒童有權就影響其本身之所有事務自由表示其意見，其所表示之意思應依其年齡大小與成熟度予以權衡。據此，應特別給予兒童在對自己有影響之司法及行政程序中，能夠依照國家法律之程序規定，由其本人直接或透過代表或適當之組織，表達意見之機會。

⁵ 美國聯邦憲法第 1 修正案規定，各州制定之法律，不得侵害教師、學生受憲法保障之實體權利。例如，言論自由、宗教自由等。

⁶ 學生向圖書館借書逾期歸還之滯納金，或老師因學生違規而予以罰款處罰，均涉及學生受憲法財產權之保障問題。

必要。在此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。」開放大學生就學校對其所為行政處分或其他公權力措施致其受教育權或其他基本權利被侵害時，亦得提起行政爭訟，無特別限制之必要，更博得滿堂彩的肯定與讚揚！因釋字第 684 號解釋之原因案件是大學生，故該解釋僅就「大學生」而為釋示，未提及「其他學生」（含高中、高職、國中、國小學生，下併稱中小學生），未能一舉破除學生之特別權力關係藩籬，稍嫌為德不卒⁷！當然引起其他中小學生的躍躍欲試！

時機來了，擋都擋不住！8 年後，108 年 10 月 25 日，本解釋針對高中生及國中生的原因案件，全面開放各級學校（包括大學及中小學）學生，就學校對其所為教育或管理等公權力措施致其憲法上權利或其他權利被侵害⁸時，均「得按相關措施之性質，依法提起應之行政爭訟以為救濟，無特別限制之必要，於此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。」發展至此，各級學校學生的訴訟權獲得全面的確保，解開在學關係中特別權力關係的最後一道魔咒，邁向憲法保障人權最重要的新里程。再創新局，影響深遠！真正落實憲法訴訟權之保障不得僅因其身分不同即予剝奪⁹之保障意旨！

參、相關 3 號解釋之比較

本院釋字第 382 號、第 684 號及第 784 號解釋，相繼開放各級

⁷ 本院釋字第 684 號解釋，李震山大法官協同意見書、許宗力大法官協同意見書及許玉秀大法官協同意見書參照。

⁸ 國民教育法第 20 條之 1 規定：「（第 1 項）直轄市、縣（市）主管機關應訂定學生獎懲規定。（第 2 項）學生對學校有關其個人之管教措施，認為違法或不當致損害其權益者，由其法定代理人以書面代為向學校提出申訴，不服學校申訴決定，得向學校所在地之直轄市、縣（市）主管機關提出再申訴。」

⁹ 本院釋字第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 323 號、第 382 號、第 430 號、462 號及第 653 號解釋參照。

學校學生相關訴訟權之保障，爰比較說明如下：

《本院釋字第 382 號、第 684 號及第 784 號解釋比較表》

	釋字第 382 號解釋	釋字第 684 號解釋	釋字第 784 號解釋
解釋文	<u>各級學校</u> 依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之 <u>處分行為</u> ，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上 <u>受教育之權利</u> 有重大影響，此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受處分之學生於用盡校內申訴途徑，未獲救濟者，自得依法提起訴願及行政訴訟	<u>大學</u> 為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序，對學生所為 <u>行政處分或其他公權力措施</u> ，如侵害學生 <u>受教育權或其他基本權利</u> ，即使非屬退學或類此之處分，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。在此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更	本於憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨， <u>各級學校</u> 學生認其 <u>權利</u> 因學校之教育或管理等 <u>公權力措施</u> 而遭受侵害時，即使非屬退學或類此之處分，亦得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序以為救濟，無特別限制之必要。於此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更
規範對象	各級學校學生（包括公、私立大學、大專院校、高中職及國中、國小）	公、私立大學之學生	各級學校學生（包括公、私立大學、大專院校、高中職及國中、國小）
學校措施	退學或類此之 <u>處分行為</u>	為教育目的或維持學校秩序，所為之 <u>行政處分或其他公權力措施</u>	學校對學生所為之教育或管理等 <u>公權力措施（例如，學習評量、其他管理、獎懲措施等）</u>
侵害權利	受教育權	受教育權或其他其本權利	權利（包括憲法上權利或法律上權利）

依上開比較表之分析，就相關問題說明如下：

一、各級學校學生之範圍

釋字第 382 號解釋理由曾釋示：「公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位，而私立學校係依私立學校法經主管教育行政機關許可設立並製發印信授權使用，在實施教育之範圍內，有錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業或學位證書等權限，係屬由法律在特定範圍內授與行使公權力之教育機構，於處理上述事項時亦具有與機關相當之地位（參照本院釋字第 269 號解釋）。」亦即上開解釋所稱「各級學校」一詞，包括公、私立大學、大專院校、高中職及國中、國小而言。本解釋所稱各級學校，亦同此意旨。就此而言，實質上亦生補充釋字第 684 號解釋之效力。

二、釋字第 382 號解釋文所謂處分行為之內涵

釋字第 382 號**解釋文**釋示：「各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之**處分行為**」，其所謂「處分行為」，是否僅指行政處分？特別是釋字第 684 號解釋亦僅稱「即使非屬退學或類此之**處分**」，更容易讓人誤以為僅指行政處分為限，而不包括其他公權力措施。為杜爭議，本解釋，特別於解釋理由釋示「系爭解釋所稱之**處分行為**，係包括行政處分與其他公權力措施」。

三、學校措施侵害之權利範圍

關於有權利即有救濟之憲法原則所保障之權利內涵，本院諸

多解釋所釋示之權利範圍並不一致，茲整理如下：

《本權利即有救濟之憲法原則保障權利範圍一覽表》

	權利保障範圍	相關解釋
1	基本權利且侵害非顯屬輕微	釋字第 755 號解釋
2	基本權利	釋字第 187 號、第 201 號、第 243 號、第 382 號、第 653 號及第 684 號解釋
3	權利	釋字第 266 號、第 295 號、第 418 號及第 761 號解釋
4	權利或法律上利益（權益）	釋字第 156 號、第 462 號、第 736 號、第 742 號及第 774 號解釋

釋字第 382 號解釋理由，以是否侵害學生受教育之權利，作為判斷是否允許學生提起行政爭訟之門檻。然學生所享有之權利，不以受教育權為限，尚有其他權利，是以本解釋理由特別指出：「惟學校對學生所為之公權力措施，縱未侵害學生受教育之權利，亦有侵害前揭其他權利之可能」。所謂其他權利，即係本解釋理由所釋示：「各級學校學生基於學生身分所享之學習權及受教育權，或基於一般人民地位所享之身體自主權、人格發展權、言論自由、宗教自由或財產權等憲法上權利或其他權利，如因學校之教育或管理等公權力措施而受不當或侵害，應允許學生提起行政爭訟。」就侵害學生受教育權以外之權利而言，學生亦得提起行政爭訟，是以本解釋遂謂「於此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。」本解釋所釋示之權利，採最廣義的定義，包括憲法上權利或其他權利（即法律上權利），比起釋字第 684 號解釋所釋示之「侵害學生受教育權或其他基本權利」，多了「其他權利（即法律上權利）」，其訴訟權保障之範圍更為廣泛，實質上產生

補充釋字第 684 號解釋之效力。

四、微量干預不視為侵害原則

公權力措施侵害人民憲法上權利或其他權利，如顯屬輕微，不構成侵害，即所謂**微量干預不視為侵害原則**，此在本院釋字第 755 號解釋亦曾釋示：監獄行刑法第 6 條及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定，不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且**非顯屬輕微時**，得向法院請求救濟之部分，逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。本解釋亦採**微量干預不視為侵害原則**而謂：「是否侵害學生之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，依個案具體判斷，尤應整體考量學校所採取措施之目的、性質，以及干預之程度，如屬顯然輕微之干預¹⁰，即難謂構成權利之侵害。」

五、變更解釋或補充解釋

釋字第 382 號**解釋文**，釋示學校對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，此種處分應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分，學生自得依法提起訴願及行

¹⁰ 侵害顯屬輕微，不構成侵害，即所謂**微量干預不視為侵害原則**，此在本院釋字第 755 號解釋亦曾釋示：監獄行刑法第 6 條及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定，不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且**非顯屬輕微時**，得向法院請求救濟之部分，逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。

政訴訟。即開放學生對**退學或類此之處分行為**，得依法提起行政爭訟。此部分解釋，受到學界的肯定與讚揚！至於**退學或類此處分行為以外之處分行為**，釋字第 382 號解釋理由則釋示：「如學生所受處分係為維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權利者（例如記過、申誡等處分），除循學校內部申訴途徑謀求救濟外，**尚無許其提起行政爭訟之餘地**。」並未開放學生的訴訟權，受到學界的批判。嗣釋字第 684 號解釋，則開放此部分之訴訟權而謂「即使非屬退學或類此之處分，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟」，就此而言，釋字第 684 號解釋變更釋字第 382 號解釋。基於相同思維，本院釋字第 784 號解釋，亦釋示：「即使非屬退學或類此之處分，亦得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序以為救濟。」就此而論，本號解釋亦係變更釋字第 382 號解釋理由書所示限制，故本號解釋文乃謂：「於此範圍內，本院釋字第 382 號解釋應予變更。」

肆、行政法院對學校專業判斷餘地之適度尊重或較高尊重

或許有人會擔憂本解釋是否會因學生濫訟而無端挑起學生與老師、學校間的無情對立？此點有必要特別澄清。本解釋僅係就憲法保障人民訴訟權之意旨，闡述有權利即有救濟憲法原則的真諦，不得僅因其學生身分之不同即予剝奪，將特別權力關係所造成的陰影徹底掃除，讓各級學校學生取得完整的基本人權，肯定各級學校學生認其權利因學校之教育或管理等公權力措施而遭受侵害時，即使非屬退學或類此之處分行為，亦得「按相關措施之性質」，「依法」提起相應之行政爭訟以為救濟。所謂「按相關措施之性質」提

起相應之行政爭訟以為救濟，此乃因行政訴訟法第 2 條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」而行政訴訟法所定之訴訟，有第 4 條所定之撤銷訴訟、第 5 條所定之課予義務訴訟、第 6 條所定之確認訴訟及第 8 條所定之一般給付訴訟。各有其法定要件，學生欲提起行政訴訟請求救濟時，自應按相關措施之性質，「依法」提起適合的行政訴訟類型。

縱屬於「合法」提起行政爭訟，尚有學校或老師專業判斷餘地的尊重問題。關於判斷餘地的尊重，始自釋字第 382 號解釋釋示：「又受理學生退學或類此處分爭訟事件之機關或法院，對於其中涉及學生之品行考核、學業評量或懲處方式之選擇，應尊重教師及學校本於專業及對事實真象之熟知所為之決定，僅於其判斷或裁量違法或顯然不當時，得予撤銷或變更，併此指明。」釋字第 684 號解釋亦釋示：「大學教學、研究及學生之學習自由均受憲法之保障，在法律規定範圍內享有自治之權（本院釋字第 563 號解釋參照）。為避免學術自由受國家不當干預，不僅行政監督應受相當之限制（本院釋字第 380 號解釋參照），立法機關亦僅得在合理範圍內對大學事務加以規範（本院釋字第 563 號、第 626 號解釋參照），受理行政爭訟之機關審理大學學生提起行政爭訟事件，亦應本於維護大學自治之原則，對大學之專業判斷予以適度之尊重（本院釋字第 462 號解釋¹¹參照）。」是以本解釋仍重申應尊重學校與老師之專業判斷而釋示：「又即使構成權利之侵害，學生得據以提起行政爭訟請求救濟，學校之教育或管理措施，仍有其專業判斷餘地，法院及其他行政爭訟機關應予以較高之尊重，自不待言。」學校、老師

¹¹ 本院釋字第 462 號解釋釋示：教師評審委員會除能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性，否則即應尊重其判斷。受理此類事件之行政救濟機關及行政法院自得據以審查其是否遵守相關之程序，或其判斷、評量有無違法或顯然不當之情事。

為實現教育目的或維持學校秩序，對學生應有品性考核、學業評量及獎懲實施的權限，須本於多元及彈性的方法而為管理，而有其專業的判斷餘地！受理行政爭訟的機關（訴願機關與行政法院）應予較高的尊重！依上開釋字第 684 號解釋公布後，法院受理大學生的訴訟案件並沒有明顯大量增加而觀，學校或老師們實在不必過度擔憂！

伍、結論

聯合國 1989 年 11 月 20 日通過「兒童權利公約」（Convention on the Rights of the Child）¹²，1990 年 9 月 2 日生效，是極其重要的兒童人權法典，截至 2014 年，全世界已有 194 個締約國，是最多國家加入的國際公約，也是國際人權法上保障兒童人權的基本規範¹³。公約第 1 條特別明定兒童係指未滿 18 歲之人，相當於我國中小學生，即高中職生、國中生及國小的青少年。為將兒童權利公約國內法化，強化我國兒少權益保障與國際接軌，我國在 103 年 6 月 4 日經總統公布「兒童權利公約施行法」，並自 103 年 11 月 20 日起施行。依公約第 3 條規定，所有關係兒童的事務，無論是由公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關作為，均應以兒童最佳利益為優先考量。殊值吾人注意與實踐！

繼本院 97 年 12 月 26 日釋字 653 號¹⁴解釋（關於受羈押被告之

¹² 本院釋字第 587 號及第 623 號解釋理由書，均曾引用兒童權利公約為據作成解釋。

¹³ 103 年 10 月 1 日行政院兒童及少年福利與權益推動小組第 2 次會議核定通過之落實兒童權利公約推動計畫參照。

¹⁴ 關於受羈押被告部分，打破特別權力關係，讓其訴訟權獲得保障，本院釋字第 653 號解釋釋示：基於無罪推定原則，受羈押被告之憲法權利之保障與一般人民所得享有者，原則上並無不同。是執行羈押機關對受羈押被告所為之決定，如涉及限制其憲法所保障之權利者，仍須符合憲法第 23 條之規定。受羈押被告如認執行羈押機關對其所為之不利決定，逾越達成羈押目的或維持羈押處所秩序之必要範圍，不法侵害其憲法

訴訟權保障)宣告徹底揚棄特別權力關係後,釋字第 684 號解釋再度明白宣告憲法第 16 條有權利即有救濟之憲法原則,不得僅因人民身分之不同而予以剝奪,部分變更釋字第 382 號解釋,釋示大學為實現研究學術及培育人才之教育目的或維持學校秩序,對學生所為行政處分或其他公權力措施,如侵害學生**受教育權或其他基本權利**,即使非屬退學或類此之處分,本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨,仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟,無特別限制之必要,將大學生的權利保障,由受教育權擴及於基本權利(例如,身體自主權、人格發展權、言論自由、宗教自由或財產權等憲法上基本權利)。嗣本院於 106 年 12 月 1 日作成釋字第 755 號¹⁵解釋,再對特別權力關係予以重重的一擊,針對受刑人之訴訟權保障作出解釋,本解釋繼上開釋字第 684 號及第 755 號解釋之脈絡,認上開各級學校學生的學習權、受教育權或其他基本權利之保障,應不因其身分係大學生、大專院校學生或中小學生而有不同,如因學校之教育或管理等公權力措施而受不當或違法之侵害,自應允許學生提起行政爭訟,以尋求救濟,不再受特別權力關係之支配。

本號解釋之作成,不但符合我國憲法保障人權之意旨,更符合兒童權利公約國際潮流之發展趨勢,對各級學校學生傳遞正確的人權價值觀,並傳達尊重憲法權利的訊息,殊值喝彩!

所保障之權利者,自應許其向法院提起訴訟請求救濟,始無違於憲法第 16 條規定保障人民訴訟權之意旨。

¹⁵ 本院釋字第 755 號解釋釋示:監獄處分或其他管理措施逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍,而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時,本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨,始許其向法院提起訴訟請求救濟。