

# 釋字第七三六號解釋協同意見書

林俊益大法官 提出

## 壹、前言

本號解釋【教師因學校措施受侵害之訴訟救濟案】，係合併審查二件聲請案件，茲將原因事實及爭點概要說明如下：

第一件聲請案，聲請人係桃園縣立草漯國民中學（現已更名為桃園市立草漯國民中學，下稱草漯國中）之教師，於民國（下同）九十七年間，向臺灣桃園地方法院檢察署，以草漯國中前校長觸犯妨害名譽罪提出告訴，經該署檢察官發出傳票，通知聲請人到地檢署接受訊問。聲請人認其到地檢署接受檢察官訊問，係履行公法上義務，乃以此為由，依教師請假規則第四條第一項第十款規定，向學校提出公假之假單。學校認聲請人不符給公假之規定，數度函聲請人依教師請假規則辦理請假事宜，否則將以曠職辦理。然聲請人認其符合公假要件，且已完成請假手續，堅持不更改假別。<sup>1</sup>學校乃對聲請人作成下列處置：(1) 對聲請人未到校一事，以「記曠職一日」登記處理；<sup>2</sup> (2) 根據「記曠職一日」，予以「扣薪一日」<sup>3</sup>；<sup>4</sup> (3) 聲請人年終成績考核，經以有「記曠職一日」事由，考核結果為公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第四條第一項第三款之「留支原薪」<sup>5</sup>。<sup>6</sup>聲請人對上開三項處置，

<sup>1</sup> 參照，臺灣省教師申訴評議委員會再申訴評議書，案號 98035 號（曠職一日案），頁 6-7；案號 98036 號（曠職一日扣薪案），頁 9-11；案號 98037 號（96 學年度成績考核案），頁 3-4。

<sup>2</sup> 詳見臺灣省教師申訴評議委員會 98035 號再申訴評議書。

<sup>3</sup> 依教師請假規則（依教師法第 18 條之 1 規定訂定）第 15 條後段規定：「曠職或曠課者，應扣除其曠職或曠課日數之薪給」，可知曠職與扣薪有連帶關係。

<sup>4</sup> 詳見臺灣省教師申訴評議委員會 98036 號再申訴評議書。

<sup>5</sup> 年終成績考核留支原薪（不晉本薪，且無獎金），相當於公務人員考績丙等。最高行政法院 104 年 8 月 25 日第 2 次庭長法官聯席會議已決議：公務員經評定年終考績列丙等，該公務員得提起行政訴訟求為救濟。

<sup>6</sup> 詳見臺灣省教師申訴評議委員會 98037 號再申訴評議書。

分別提起申訴、再申訴，均遭駁回，乃提起行政訴訟，經臺北高等法院九十九年度訴字第七六一號裁定以起訴不合法予以駁回，聲請人提起抗告，亦經最高行政法院一〇〇年度裁字第九七四號裁定（下稱確定終局裁定）認抗告無理由予以駁回。

聲請人以確定終局裁定所適用之教師法第三十三條規定（下稱系爭規定），涉有牴觸憲法第七條平等原則、第二十三條法律保留原則，侵害憲法第十六條所保障之訴訟權及第七十七條行政訴訟審判權等規定，依司法院大法官審理案件法（下稱司法院大審法）第五條第一項第二款規定，聲請解釋。

第二件聲請案，聲請人係國立成功大學教授，於九十七年間依該校教師評量要點第二點第三項第三款及第六款規定申請「免予評量」，經系教評會、院教評會、校教評會均否決申請，遂提出申訴、再申訴，均遭駁回。嗣向高雄高等行政法院提起行政訴訟，經該院九十八年度訴字第六〇三號判決認為該校否准聲請人申請免接受評量之決定，不涉教師身分之變更，亦非屬重大影響之懲戒處分，純屬內部考核管理行為，並非行政處分，不得對之提起行政訴訟，駁回其訴。嗣上訴至最高行政法院，經該院以一〇〇年度判字第一一二七號判決（下稱確定終局判決），適用系爭規定，認對於學校措施，教師得否於申訴、再申訴後續行行政訴訟，應視其性質而定，原審認學校該決定為不得提起行政訴訟事項，於法並無不合，因而駁回上訴而告確定。

聲請人以確定終局判決所實質適用之釋字第三八二號解釋及上開該校教師評量要點規定，有牴觸憲法第七條平等原則、第十一條學術自由、第十五條工作權、財產權及第十六條訴訟權等疑義，依司法院大審法第五條第一項第二款規定，聲請解釋。

第一件聲請，本院認其聲請系爭規定符合受理要件而作成本號解釋，本於憲法第十六條有權利即有救濟之意旨，教師認其權

利或法律上利益因學校具體措施遭受侵害時，得依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟。系爭規定僅係規定教師權利或法律上利益受侵害時之救濟途徑，並未限制公立學校教師提起行政訴訟之權利，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨尚無違背。第二件聲請，雖然聲請意旨並未明示聲請解釋系爭規定，但確定終局判決顯係依系爭規定而未就聲請人所指摘之事項於實體上審理，因而就聲請意旨所指摘訴訟權受侵害乙節，系爭規定具有重要關聯，故可納入本號解釋，併為處理。本席對上開多數意見，均敬表贊同。

本號解釋，重申有權利即有救濟之憲法原則，就教師之訴訟救濟，揚棄特別權力關係理論，肯定教師與其他人民享有相同之訴訟權，惟對教師之訴訟權保障若干概念或疑義，未及說明或論述，本席認為有予以補充闡述之必要，爰提出本協同意見書如下。

## 貳、程序問題

依司法院大審法第五條第一項第二款規定：「人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者」，人民得聲請解釋憲法。第一件聲請之聲請人就學校對其為「曠職登記」、「扣薪一日」及「年終成績考核留支原薪」等相關處置不服，業經申訴、再申訴及行政訴訟，最終經確定終局裁定駁回確定，已依法定程序用盡審級救濟，認為其訴訟權遭受不法侵害，主張確定終局裁定所適用之系爭規定，牴觸憲法第十六條有關訴訟權保障之規定，而聲請解釋。第二件聲請之聲請人，就學校對其否准「免予評量」之處置提起行政訴訟遭駁回確定，向本院聲請解釋，確定終局判決所適用之系爭規定，顯然係判決

未予實體審理之關鍵性規定，因此系爭規定雖未明示於聲請意旨之內，但並無礙於其聲請已符合受理程序要件，因此將之納入本號解釋。此二件聲請案，事涉以傳統特別權力關係理論限制教師之訴訟權，是否應予開放及其開放程度之問題，屬於憲法第十六條訴訟權之重大爭議，具有重要之憲法價值。

### 參、系爭規定基於合憲性解釋並無違憲

本件聲請解釋及審查客體係系爭規定，本號解釋據以審查之基本權利係憲法第十六條人民訴訟權之保障，審查原則係系爭規定有無違反憲法保障之基本原則而侵害人民之基本權利？

#### 一、系爭規定之制定沿革

為規範教師資格之檢定、審定、聘任、權利義務、待遇、進修、研究、退休、撫卹、離職、資遣、保險、教師組織、申訴及訴訟等事項，八十四年八月九日經總統公布制定教師法，關於教師之申訴及訴訟，第二十九條第一項規定：「教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴。」第三十一條第一項及第二項前段規定：「教師申訴之程序分申訴及再申訴二級。」「教師不服申訴決定者，得提起再申訴。」第三十三條規定：「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。」共同架構教師權益受侵害時救濟制度之基礎，<sup>7</sup>且上開規定迄今均未曾修正。

#### 二、系爭規定之規範目的

---

<sup>7</sup> 關於系爭規定與教師救濟權利之關係，請參閱，吳志光，教師申訴程序與訴願程序之關聯—以教師法第33條規定為核心，憲政時代，第32卷第2期，95年10月，頁135-56。

教師法雖架構上開救濟制度，然而易茲生爭議者，係系爭規定之規範目的為何？係實質限制教師提起行政爭訟之權利？抑或僅規定教師權利或法律上之利益受侵害時之救濟途徑？解釋上應可區分為「實質限制說」與「訴訟途徑說」：

#### (一)、實質限制說

目前行政訴訟實務見解，認系爭規定中之「按其性質」，有其特別意義，是作為得否提起行政爭訟之重要關鍵。主管教育行政機關或學校對教師有關其個人之措施，如其事件之性質屬於：(1) 改變教師之身分關係，直接影響其服公職之權利者；或(2) 對教師之公法上財產請求權受到影響者；(3) 對於教師有重大影響之懲戒處分者；得對之提起行政訴訟以資救濟。如其事件之性質非屬於前述三類態樣者，諸如未改變教師身分之記大過、記過處分、考績評定、機關內部所發之職務命令或所提供之福利措施，則不許提起行政訴訟。因此系爭規定「按其性質」，實質產生限制教師提起行政爭訟之權利。相關見解不勝枚舉，且如出一轍，大致意旨如下：

按「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。」教師法第三十三條亦定有明文。因此，教師是否得依行政訴訟法請求救濟，端視事件性質及處分內容而定。又關於公務人員權益之保障，依司法院釋字第一八七號、第二〇一號、第二四三號、第二六六號、第二九八號、第三一二號、第三二號、第三三八號、第四三〇號、第四八三號、第五三九號等解釋意旨，公務人員得依法提起行政訴訟救濟者包括：足以改變公務員身分關係，直接影響其服公職之權利者；或對其公法上財產請求權受到影響者；以及對於公務人員有重大影響之懲戒處分等。至於若未改變其公務員身分關係之存續，或未對其應有權利

有重大影響之人事行政管理措施，則不得提起行政訴訟。<sup>8</sup>因此，諸如記大過、記過處分、申誡懲處、考績評定、免除行政兼職，或機關長官、主管所為不同區域或職務之調任、工作指派、所發布之職務命令、所提供之福利措施等，核屬公務人員保障法第七十七條第一項所指之工作條件或管理措施，則不得提起行政訴訟。<sup>9</sup>教師雖非公務人員任用法所稱之公務人員，惟教師之保障範圍，與公務人員幾無軒輊，上開有關公務人員權益之司法院解釋，於內容性質不相牴觸時，對於教師自得「準用」。是教師對於其服務學校所為未改變其教師身分或未對其權益有重大影響，且無損其公法上財產請求權之內部管理措施處置，如有不服，僅得依教師法規定提出申訴、再申訴，經再申訴決定後，即不得再提起行政訴訟。<sup>10</sup>

## （二）、訴訟途徑說

此說認為，系爭規定僅係「揭示」訴訟途徑，闡述教師因學校措施致其權益受侵害時可能尋求司法救濟之途徑而已，並無特別意義。所謂「按其性質」，僅係因我國司法審判權劃分為普通法院及行政法院，故指明教師應依爭議性質分別依法提起不同訴訟，亦即系爭規定僅為轉引規定，並無實質內容。因此，依法條文義解釋，教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損害其權利或法律上之利益時，可能之救濟途徑如下：

1. 得不按申訴、再申訴之程序請求救濟，逕按學校措施之性質，依民事訴訟法、訴願法或行政訴訟法之規定要件，提起民事訴訟、訴願或行政訴訟，請求救濟。

---

<sup>8</sup> 參似為最高行政法院肇始將相關解釋準用至教師之96年度裁字第929號裁定意旨。

<sup>9</sup> 參最高行政法院103年度判字第450號判決。

<sup>10</sup> 參最高行政法院103年度判字第596號判決。其他相同意旨之裁定，諸如97年度裁字第2908號、98年度裁字第1110號、99年度裁字第2893號、第3318號、第3434號、100年度裁字第974號、102年度裁字第128號、第1656號、104年度裁字第466號、第1378號等裁定。

2. 得按申訴、再申訴之程序請求救濟，之後再按學校措施之性質，依民事訴訟法或行政訴訟法之規定要件，提起民事訴訟或行政訴訟，請求救濟。

本號解釋多數意見認為，系爭規定僅係規定教師權利或法律上利益受侵害時之救濟途徑，並未限制「公立學校」教師提起行政訴訟之權利，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨尚無違背。換言之，係排除可能引起特別權力關係違憲限制訴訟權疑義之「實質限制說」，而採取「訴訟途徑說」，是在系爭規定同時具有違憲與合憲之可能解釋中，基於合憲性解釋方法，闡明憲法第十六條保障訴訟權之意旨所得出之結論。事實上，由系爭規定制定時之立法目的而言，不論行政院或立法委員所提出之草案說明，均明示教師於申訴、再申訴後，「得按其性質依法請求救濟」、「得於期限內」「依法提起民事、刑事或行政訴訟」，足見「訴訟途徑說」，方符合立法意旨。<sup>11</sup>而本院運用類似解釋方法，以避免所審查之標的僅有宣告違憲一途，非無前例。例如，釋字第五〇九號解釋針對刑法第三百十條誹謗罪規定，以相當理由、轉換舉證責任等方式，導入憲法對於言論自由之保障，而限縮該規定之適用範圍。又如釋字第六五六號解釋針對民法第一百九十五條第一項後段回復名譽之適當方法，以人性尊嚴及不表意自由為據，指明判決依該規定命加害人公開道歉之憲法界限，不得涉及命加害人自我羞辱等情事，均屬適例。<sup>12</sup>

<sup>11</sup> 教師法草案於二讀會時，行政院版本、立法委員陳哲男版本與立法委員謝長廷版本，3版本之系規定均明示教師於申訴、再申訴後，得「按其性質」依法提起訴訟尋求司法救濟。請參閱，立法院公報，第84卷第46期，頁147-48。

<sup>12</sup> 釋字第509號解釋吳庚大法官所提出之協同意見書即稱：「本件係以轉換 (Umdeutung) 同條第三項涵義之手段，實現對言論自由更大程度之維護時又不致於宣告相關條文違憲，在解釋方法上屬於典型之符合憲法的法律解釋 (verfassungskonforme Gesetzesauslegungen)。」釋字第656號解釋李震山大法官所提出之協同意見書亦稱：「本件解釋係基於前例，並在『系爭規定之文義解釋範圍內，且不違反立法者的規範價值與目的（按：指回復名譽）』，以尊重立法形成自由及既成之法秩序為前提，所審慎理性抉擇的釋憲方法。」並認為除釋字第509號解釋外，釋字第535號解釋亦為合憲性解釋之適例，且申言：「由大法官基於補遺的補充性原則 (Subsidiaritätsprinzip)，闡明憲法真義，使系爭規定之適用與解釋趨近憲法，即具有憲法上原則重要性。」由人民角度而言，行政法院對系爭規定實務見解採取「實質限制說」，但礙於無抽象法令存在，無法符合司法院大審法第5條第1項第2款規定之要件。

綜上，本席認為，系爭規定非但未限制「公立學校」教師提起行政訴訟之權利，亦未限制「私立學校」教師提起行政訴訟之權利。<sup>13</sup>解釋文之所以強調並未限制「公立學校」教師提起行政爭訟或訴訟之權利，係因本件原因案件之聲請人為「公立學校」教師，為回應聲請人之聲請意旨，故解釋文特別揭示並未限制「公立學校」教師提起行政訴訟之權利。同時，並於解釋理由書中特別舉例說明，教師因學校具體措施（諸如曠職登記、扣薪、年終成績考核留支原薪、教師評量）致權利或法律上利益受侵害時，自得如一般人民依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟。<sup>14</sup>至主管教育行政機關對教師個人所為之措施，亦同。本號解釋基於系爭規定規範價值目的，在文義解釋範圍內，為避免人民受限於特別權力關係理論而無法尋求司法救濟，本於憲法意旨而宣告系爭規定於「訴訟途徑說」下合憲，值得贊同。<sup>15</sup>

惟值得注意的是，本號解釋雖揚棄特別權力關係理論（或稱特別權利關係、特別法律關係<sup>16</sup>），但基於學校對教師之諸多具體措施，涉及專業及對事實真象之熟知所為之判斷，應認享有專業判斷餘地（例如學校對教師之懲處，屬於高度屬人性之評定，學校教評會容有判斷餘地，應予以適當尊重，<sup>17</sup>法院對系爭行政行為合法性，採取較低之審查密度）。故本號解釋理由書第二段特別指

---

倘若本院大法官對聲請解釋系爭規定之案件，以屬認事用法之當否或法院個案見解而不受理，豈非坐視人民訴訟權遭受侵害而毫無作為？況且行政法院上開實務見解，均以「準用」本院有關公務員之數號解釋，作為限制教師訴訟權之依據。然而「準用」係法有明文指引，本院有關公務員之解釋並未明示，因此嚴格而言，應屬「類推」。當限制基本權利可能與法律保留原則有違時，本院自應由憲法保障人權之角度，將系爭規定解釋與適用之立場表明，並據以審查系爭規定是否違憲。

<sup>13</sup> 私立學校對教師亦非不可能為公權力措施，典型例如教師升等，業經本院釋字第462號解釋釋示在案。

<sup>14</sup> 許育典，消逝的教師權利救濟請求權，月旦法學雜誌，第234期，103年11月，頁278-95。

<sup>15</sup> 參釋字第665號解釋李震山大法官提出之部分不同意見書，針對刑事訴訟法第101條第3款重罪羈押規定是否違憲稱：「針對抽象規範審查持『合憲的法律解釋』（verfassungskonforme Gesetzesauslegungen）方法之前提，必須『在系爭規定之文義解釋範圍內，且不違反立法者的規範價值目的』。」

<sup>16</sup> 請參閱，吳庚，行政法之理論與實用，104年10月增訂13版，頁220-24。

<sup>17</sup> 釋字第462號解釋理由書：「各大學校、院、系（所）教師評審委員會，本於專業評量之原則，應選任各該專業領域具有充分專業能力之學者專家先行審查，將其結果報請教師評審委員會評議。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。」



出，至受理此類事件之法院，對於學校本於專業及對事實真象之熟知所為之判斷，應予以適度之尊重，自屬當然（本院釋字第三八二號<sup>18</sup>、第六八四號<sup>19</sup>解釋參照）。

#### 肆、重申有權利即有救濟之憲法原則

從系爭規定所生之訴訟救濟爭議之立論基礎而論，涉及有權利即有救濟之憲法原則的適用，殊值進一步論述。

關於人民訴願權及訴訟權之保障，本院釋字第二四三號解釋文首度揭示「有權利即有救濟之法理」，其次在諸多解釋理由書中援用「有權利即有救濟之法理」或「有權利即有救濟之原則」。<sup>20</sup>本院釋字第六八四號解釋文再度重申「本於憲法第十六條有權利即有救濟之意旨」，並於解釋理由書闡明，人民之訴願權及訴訟權為憲法第十六條所保障。人民於其權利遭受公權力侵害時，得循法定程序提起行政爭訟，俾其權利獲得適當之救濟（本院釋字第四一八號、第六六七號解釋參照），而此項救濟權利，不得僅因身分之不同而予以剝奪（本院釋字第二四三號、第三八二號、第四三〇號、第四六二號、第六五三號解釋可為參照）。

按行政訴訟法就提起訴訟之要件，係以「權利或法律上之利益」遭受損害為要件，然本院釋字第六八四號解釋對學生提起訴訟之權利受侵害要件部分，係稱：「如侵害學生受教育權或其他基本權利」（以「基本權利」為保護客體），得提起行政爭訟。雖然法律上權利或利益在論述上，仍有極大可能與憲法基本權利連

<sup>18</sup> 釋字第 382 號解釋理由書：「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。」

<sup>19</sup> 釋字第 684 號解釋理由書：「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（本院釋字第四六二號解釋參照）。」

<sup>20</sup> 釋字第 396 號解釋理由書，重申釋字第 243 號解釋所謂有權利即有救濟之法理；釋字第 546 號解釋理由書：「方符有權利即有救濟之法理」；釋字第 653 號解釋理由書：「基於有權利即有救濟之原則」。

結，但該號解釋與行政訴訟法規定不一，為不爭事實。是否寓有限制學生提起訴訟之意，或增加起訴時論述舉證之困難，不得而知。但本號解釋稱教師依系爭規定，於「權利或法律上利益受侵害時」，得續行訴訟，即與行政訴訟法規定一致。兩相對照，由「受教育權或其他基本權利」之用語，改為「權利或法律上利益<sup>21</sup>」（或可稱為「權益」<sup>22</sup>）之用語，顯然對人權保障更進一步，並澈底落實有「權利」即有救濟之憲法原則，以避免實務見解不當限縮憲法保障之訴訟權。

因此，同為人民之教師，對於其服務學校所為（未改變其教師身分或未對其權益有重大影響，且無損其公法上財產請求權之內容）管理措施處置，侵害教師權利或法律上之利益時，自不應準用公務人員之相關規定，限制教師提起行政訴訟。本席亦認為，現行教育人員，除公立學校編制內依法任用之職員外，尚無法律規定適用或準用有關公務員服務、保障或懲戒之規定<sup>23</sup>（公務員服務法第二十四條<sup>24</sup>、公務人員保障法第三條第一項及第一百零二條<sup>25</sup>及公務員懲戒法等相關規定參照）。目前行政訴訟實務，僅以現今教師之保障範圍與公務人員並無軒輊，即限制教師就其權利或法律上之利益受侵害時提起行政訴訟之權，與法律保留原則尚有未符。

申言之，依憲法第二十三條及本院自釋字第四四三號解釋以

---

<sup>21</sup> 早在 86 年 6 月 6 日公布之釋字第 430 號解釋理由書即謂：「人民之『權利或法律上利益』遭受損害，不得僅因身分或職業關係，即限制其依法律所定程序提起訴願或訴訟」，可資參照。

<sup>22</sup> 與本號解釋有關之教師法第 29 條亦規定：「教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損其『權益』者」。

<sup>23</sup> 考試院與行政院共同會銜於 101 年 3 月 27 日函請立法院審議之公務人員基準法草案，第 1 條為確立公務人員法制基準，並規範權利、義務及管理基本原則，第 2 條第 1 項係有關公務人員之定義，同時於第 2 項規定：「前項規定不包括軍職人員、公立學校教師」，亦認為公立學校教師不屬於公務人員。

<sup>24</sup> 公務員服務法第 24 條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員，以及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」

<sup>25</sup> 公務人員保障法第 3 條第 1 項規定：「本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。」第 102 條規定：「下列人員準用本法之規定：一、教育人員任用條例公布施行前已進用未經銓敘合格之公立學校職員。二、私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用人員。」

降所建立之「層級化法律保留原則」，從未有「保障範圍相同」，故「權利限制相同」，而可「準用」之見解。涉及給付行政之受益公權力措施，雖然「法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆」，但「倘涉及公共利益之重大事項」，仍應遵守法律保留原則，更遑論權利限制事項。行政訴訟法第二條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」行政法院若能本於公法審判權，對於系爭規定依憲法意旨而為解釋與適用，與本院大法官針對法令之抽象解釋權，即可形成妥適分工。甚至行政法院可大幅邁步於本院解釋之前，採取人權保障為原則，限制應依憲法所定法律保留等原則為之之堅定立場。而非亦步亦趨，認為須經本院釋示後人民方有司法救濟權，甚至將並非傳統特別權力關係一環之教師捲入。藉此以揚棄特別權力關係下基本權利限制是原則、保障是例外的思維。<sup>26</sup>則對於人民訴訟權之保障，當不致有所疏漏，引發類似於本件聲請解釋之訴訟權爭議，即可休矣。

本號解釋多數意見，認為本於憲法第十六條有權利即有救濟之意旨，教師認其權利或法律上利益因學校具體措施而受侵害時，自得依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院（行政

---

<sup>26</sup> 舉例而言，針對傳統特別權力關係下之重要一環，即軍人與國家間之關係，本院最早曾於釋字第 201 號解釋中，有意不碰觸軍人申請停役退伍事件得否爭訟之疑義。但行政法院即曾於本院尚未解釋下，率先肯定軍人「申請志願退伍」或「請求繼續留營服役」事件，亦得提起行政爭訟，並駁斥本於特別權力關係所生事項不得爭訟之過時主張。本院因而接續作成釋字第 430 號及第 459 號解釋，認為「聲請續服現役未受允准，並核定其退伍」及「兵役體位之判定」，本於憲法第 16 條訴訟權之保障，軍人均得提起訴訟尋求救濟。論者即對上開行政法院做法，評釋為「先向前邁步」，給予高度肯定。參吳庚，同前註 16，頁 213-14。本院上開 2 號解釋所針對之事項，均涉及軍人身分之喪失或認定，仍不脫基礎關係得提起訴訟、經營關係則否之二分法，然並無礙於行政法院本於憲法第 16 條及行政訴訟法 2 條規定，受理軍人針對其他事項所提起之訴訟。實則不惟訴訟權，於其他憲法基本權利之保障與限制亦然，各級法院法官本於憲法意旨而適用法律審判個案，不但可避免引發與本院抽象解釋權之緊張關係，在憲法訴願制度是否採行仍待討論下，亦屬值得鼓勵之事。再以憲法第 14 條保障之集會自由為例，本院釋字第 445 號及第 718 號解釋並未宣告許可制違憲，僅以「偶發性」及「緊急性」集會毋庸事先申請許可。然針對國道收費員未事先申請許可，於國道上抗議政府未妥善處理工作保障與轉介等事務，於警察機關隨行於國道下，雖未當場命令解散，但事後仍遭以違反道路交通管理處罰條例而「逕行舉發」。臺灣桃園地方法院 104 年度交字第 30 號行政訴訟判決，即以「和平」等作為不予裁罰之理由，並稱：「殊不論本件是否屬緊急性、臨時性或偶發性集會遊行而無須事先申請（釋字第七一八號解釋）的爭議。至少集會遊行本係民主社會中以『異議』方式表達抗議之常態，只要其中並無暴力成分，仍不脫其屬和平性集會之本質，不會因為沒有事先申請許可」，即不予保障。足見適用憲法意旨保障人權，毋庸事事均等待本院解釋。

法院、民事法院) 請求救濟。於解釋理由書內再加闡述，基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利或法律上之利益遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，不得僅因身分或職業之不同即予以限制(本院釋字第四三〇號、第六五三號解釋參照)。<sup>27</sup>

因此，教師法第二十九條規定：「教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴。」除學校對教師個人所為之措施外，主管教育行政機關亦可能對教師為有關個人之措施，本號解釋雖僅就「教師認其權利或法律上利益因學校具體措施遭受侵害」作成解釋，於「教師認其權利或法律上利益因主管教育行政機關具體措施遭受侵害」，解釋上，亦有本號解釋之適用。

目前行政訴訟實務，認為教師雖非公務人員任用法所稱之公務人員，惟教師之保障範圍，與公務人員幾無軒輊，有關公務人員權益之本院解釋(釋字第一八七號、第二〇一號、第二四三號、第二六六號、第二九八號、第三一二號、第三二三號、第三三八號、第四三〇號、第四八三號、第五三九號解釋)，於內容性質不相牴觸時，對於教師自得準用。教師對於其服務學校所為未改變其教師身分或未對其權益有重大影響，且無損其公法上財產請求權之內容管理措施處置，如有不服，僅得依教師法規定提起申訴、再申訴，經再申訴決定後，即不得再提起行政訴訟。於本號解釋公布後，即應有所調整。

---

<sup>27</sup> 釋字第 684 號解釋理由書：「此項救濟權利，不得僅因身分之不同而予以剝奪。」該號解釋係針對大專院校對學生所為之公權力措施；另釋字第 243 號解釋，係針對公務員受免職或記過處分；釋字 382 號解釋，係針對學校對學生所為之退學或類此處分；釋字第 298 號解釋，係針對公務員就主管官署對其所為之懲戒處分而作解釋。本號解釋揚棄特別權力關係，本席並認為基於公教分流等考量，係有意排除釋字第 243 號、第 382 號等有關解釋，以示區別。