

如何看待釋字第 684 號解釋

黃旭田律師

壹、校園學生權利保障之回顧－釋字第 684 號解釋之前

無論是文化傳統上所強調的「尊師重道」，或是引用歐陸行政法學的「特別權力關係」理論，長期以來，學生的權利保障在校園並不受重視，同樣在特別權力關係理論下的公務員權利保障亦然。不過進入七〇年代以後，首先在公務員領域藉由大法官會議解釋逐漸突破。民國(下同)73 年 5 月釋字第 187 號首先揭槓為請領退休金而請求發給年資證明被拒時得提起行政救濟。接著釋字第 201 號在 75 年 1 月明白宣示「請領退休金爭議」得提起行政訴訟。解嚴後，釋字第 243 號解釋在 78 年 7 月首先宣告「受免職處分得提起行政救濟」。81 年 6 月釋字第 298 號解釋更闡明對於「足以改變公務員身分或對公務員有重大影響之懲戒處分」，得表示不服，相關法律應配合修改。依同一法理，就學生權利保障，民國 84 年 6 月的釋字第 382 號解釋宣告「退學或類此處分，足以改變學生身分並損及其受教育機會」屬得提起訴願及行政訴訟之行政處分。並說明除公立學校係依法令設置之機構，有機關之地位外，法律在特定範圍內(包括錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業證書等)，授予私立學校行使公權力之機關地位。但也說明受理救濟之機關或法院「對於其中涉及學生之品性考核、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不當時，(始)得予撤銷或變更」。釋字第 382 號在近十餘年來，對學生權利保障產生了無比的影響，其後 92 年 7 月釋字第 563 號一方面允許大學在合理及必要範圍內享有自主權，但也在理由書中指明「有關退學事由及相關內容之規定自應合理妥適，其訂定及執行並應踐履正當程序」，並提示大學應遵守大學法所要求之學生出席校務會議及獎懲相關會議；並應保障及輔導學生成立自治團體、及建立學生申訴制度等。

在釋字第 382 號及釋字第 563 號兩號解釋後，在教育法制上，一方面使學

生(主要是大學生)藉由參與校務會議，而能參與規則的制定;另一方面涉及獎懲之高度自治事項，亦要求學生參與。此外並藉由學生自治團體，使學生學習自治，最後在學生權益受影響時則先在校內建立申訴制度，最後在學生受退學或類此處分致受教育權遭侵害時，於用盡校內申訴程序後，許其尋求訴願及行政訴訟的救濟。不過，釋字第 382 號固然使學生能尋求司法救濟，但只限於影響學生身分之重大措施，而且通常這些措施往往是因為學生的成績未達標準或行為有重大不當，即使尋求行政救濟，除程序上有重大違誤或瑕疵外，一般訴願機關及行政法院多數情形仍會尊重學校之判斷。

貳、釋字第 684 號解釋概說

100 年 1 月，釋字第 684 號解釋公布，宣示大學對學生所為行政處分或其他公權力措施，如侵害學生的受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類此之處分，權利受侵害的學生也可以提起行政爭訟。釋字第 684 號公布後，有人認為這是大法官們在建國百年對學生權利保障的最大禮物，但也有大學師長認為莫名其妙，造成學校綁手綁腳。究竟我們要如何看待釋字第 684 號解釋，本文以下即作簡略的說明。

一、大學對學生權利保障，除「受教權」外，尚包含「基本權利」

釋字第 684 號解釋最值得注意的是，大法官認為「惟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，如侵害學生受教權利或其他基本權利，即使非屬退學或類此處分，本於..」，這當中除了受教育權利所涉及的身分變更外，就「其他基本權利」受侵害，大法官也認為大學生可提起行政爭訟，即「無特別限制之必要」，這裡應說明的是：

- (一) 大學可以限制學生的受教育權利或其他基本權利，但應限於「實現學術研究及培育人才之教育目的，抑或是為「維持學校秩序」，而不可任意限制學生權利。

(二) 這裡所限制(或不得任意侵害)的權利不限於「受教育的權利」，尚包含其他的「基本權利」，而所謂「基本權利」，學說實務上有不同的看法，但至少在憲法上明文揭櫫的權利(第7條至第18條)應被認為是基本權利；換言之，大法官提醒大學，大學生(大多)已是成年人，其人權與一般人無異，這樣一來，差不多可以說對於學生的「特別權力關係理論」已被宣告送進歷史。

(三) 正因為如此，大法官才會進一步說「本於憲法上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』」！

二、大學生可以提起救濟，不代表大學生可以贏得救濟

如果觀察長期以來有關教育領域的訴願案件與行政訴訟案件，學生最後獲得有利結果的案件並不多，學校師長甚至學長家不必擔心「天下大亂」，更不用自己嚇自己。反而是應該去理解大法官的見解，適度調整學校有關學生權益的一些既往作法，並使之明確化；以使師生有所遵循。

三、釋字第684號解釋僅論及「大學」，並未及大學以外各級學校，但高級中等以下學校也應預為因應。

釋字第684號解釋只論及大學，有人認為是刻意跳過(忽略)，大學以下各級學校似乎不在這號解釋的射程範圍，不過也引起許多批評。因為「權利」應受保障的憲法基本價值並無不同，因此建議高級中等以下各級學校也可以參考大學的作法採取必要的因應措施，至於如何檢討與因應說明如後。

四、學校應從「立法」、「行政」、「救濟」三方面著手，檢討校內學生(其實是包括全體師生)權利保障是否充分

(一) 學校是教育的場所，每天都與學生發生密切的關係，所作的決定數量龐大，也往往影響學生的權益。因此學校應從「充實、明確、妥適為校內立法」的角度，將學校內舉凡學務、教務、總務等等與學

生權利有影響之各項規定在一定期程之內作一個「總體檢」。而學校規定既多且雜，校內師長與同仁往往又習以為常，未必會發既有規定的問題，建議尋找校外法律或教育領域專家及在校學生與畢業校友加入檢視。儘可能使學校的「規定」具體、明確、合理以減少爭議。這項功課不只是針對「校」的層級，在「院」、「系(所)」層級也是一樣。此外，系所甚至老師個人常會有較學校「規定」更嚴格(寬鬆)的作法，如果沒有明確授權允許，也很容易引發爭議，也應一併檢討。事實上，透過法規的檢討並且加以公布的過程，不僅是讓學生有所遵循，也是提醒老師在學術專業自由保障外，某些作法也同樣也要遵守校院系所的規定。

(二) 教育現場常有另外一種現象，往往規定是一套，但長久以來有另一套作法，這種輕忽「規定」的習慣在日後學生提出爭訟時，學校一定會被質疑。因此法規的定期檢視是非常重要的，不用的就「廢止」或至少加以「修正」！至於學校行政作業上的「慣例」雖應予以尊重，但「慣例」往往欠缺「明確性」，而且依循「慣例」而不遵守規定，反而會被批評「不守法」或「便宜行事」，所以比較好的作法，應該將「慣例」入法，也就是將「慣例」的作法納入成為規定。因此，在「法規」檢討時不僅要確認「有」無法規，更要檢討是否「有在用(執行)」法規，因為「有在用(執行)」，才會認真考慮好不好「用(執行)」，也才會認真檢視法規或規則的合理性。

(三) 一旦學校的「規則」明確後，學校「行政」即有遵守的義務，惟「規則」再怎麼訂也不可能不斷因個案而量身訂作，甚至變得巨細靡遺。此時為避免不公平(平等原則)或不合理(比例原則)，且方便第一線師長執行，也可以考慮訂出類似「裁量基準」的規定，若是個別老師的「評分」，其實就是評分標準，標準愈清楚就愈不會產生爭議。

同時如果評分標準清楚且在事前(選課前或第一天上課時)公布，而仍然有學生挑戰時又能加以調整，這等於是把潛在爭議預為化解，師長們不妨一試。

(四) 當然，校園的進步，不僅有賴師長訂立明確而合理的規則，及老師對成績評定公平合理，學生也應該學習「講理」。所謂「講理」就是有意見要反映、要提出，而不是冷漠忽視。在校園裡重視學校的「規定」，出社會就會重視立法委員的「立法」品質，這是現代公民的重要素養！另一方面如果對規則事前沒有意見，事後又講不清楚「規則」那裡不合理，卻只是不斷尋求救濟，其實是會被認為「不講理」的！

(五) 教育部在釋字第 684 號解釋之後於 100 年 6 月 8 日發布有「大學及專科學校學生申訴案處理原則」，對於學生申訴案之處理有相當完整的指導，學校應把「申訴制度」當作學校有無妥適保障學生權利、有無不慎侵害學生權益的檢討機制。千萬不要存有「怕麻煩」、「沒有申訴案件最好」的心態，事實上每一個申訴案件都是對學校行政措施的再一次檢核，學生申訴有理由，結果表面上看起來是學校犯錯或沒有作好，其實正是學校進步的大好機會！

五、有關學生權益保障的案件類型與發展

(一) 傳統上影響學生身分之處分是可以提起救濟的，但釋字第 684 號之後除法律保障的受教育權外，依自治規章等使學生享有之權利，申請獎助學金、申請學位、論文考試、申請雙修等等如果因學校的處分(准駁)受到影響，可能都會被認為是影響學生權利，而可尋求救濟。所以學校在「教務」(往往影響學生學習權益)措施上「規定」要明確且合理，這部分的檢討與檢核非常重要。

(二) 目前較有爭議的是「單科成績」不及格是否屬「行政處分」而得尋

求救濟？學界與實務界見解未有一致，尚待行政法院作出更明確的見解。但無論如何，學校都應提醒老師評分標準要合理與清楚，並事前使學生知悉，而老師也應該在評分時謹慎下筆，畢竟每一個學生對每一科目的學習成效(分數)是會跟著學生一輩子的！

(三) 至於單次考試成績，例如「期中考成績」、「期末考成績」等，一般都不認為得請求爭訟救濟。

(四) 有關大學得否對於學生偏差行為加以懲處，學者不乏持否定意見者，認為此根本不屬大學任務(學術自由)下之自治範疇。但國內目前的作法由來已久，也得到大法官的支持與大學法的明文授權。有關學生對於學校改變身分的懲處，依釋字第 382 號解釋原本即可請求救濟，至於不影響學生身分之懲處，例如申誡、記過目前實務與學界的看法相當分歧，學校可能會感到困擾，日後也是要有賴行政法院作出更具體的見解。但學校至少應該在獎懲規則的制定與修改(立法論)上力求明確、並在獎懲會議代表的合法組成、獎懲會議審議程序的細緻化(學生可以陳述意見、接受詢問)等各方面儘可能提昇懲處作業程序及結果的可靠性。

(五) 學校就校園管理、圖書館管理、資訊系統管理、體育館管理、宿舍管理等等各方面往往對於學生有許多要求，有些要求完全不會有爭議，例如「規勸保持安靜」、「進入泳池應著泳衣」等，有些也不太會有爭議，如「一次可以借xx(本)書」，但如果涉及個別「停權」的措施，例如「因逾期還書，全面禁止借書三個月」，或無正當理由禁止借用特定場館、甚至「沒收(保證金)」等等，就可能被認為影響學習權、財產權等，學生應可尋求司法救濟。這類管理規定往往來自於不同單位，各單位均應瞭解學校並非不能管理，但管理的「必要性」與「合理性」與執法的「公平性」日後都會被檢視，學校應

該趁著釋字第 684 號解釋的公布，全面檢視校園內相關的管理規定，才能妥為因應日後的挑戰。

- (六) 如前述貳、一、所述，學生的基本權與一般人同樣受保障，得尋求司法救濟。因此像學生組織社團(集會結社權)、張貼海報(言論自由)等，依釋字第 684 號解釋，自然有接受司法審查的可能，一般認為這是學務(學生社團)、總務(校園環境)的管理措施，但如果介入實質審查已有侵害人民基本權的問題；學校一方面應儘量使管理規則明確，且使程序清楚；另一方面若學校的行政作為已達到實質介入審查，在行政作為的目的上應要緊守「教育目的或秩序維持」為限的要求，且更加謹慎小心，以減少日後學校的作法無法得到司法機關的支持。

參、結語

釋字第 684 號解釋的公布，讓許多師長感到擔心，惟恐動輒得咎，甚至「天下大亂」，但也有許多學生覺得沒有什麼差別；有些人認為這是學生權利保障的重大勝利與進步，但也有不少學者提醒能救濟並不代表會勝訴。這些看法都代表某一種面向的觀察與斷判。本文認為台灣歷經數十年的戒嚴時期，徒有憲法規定卻未落實憲法上的人民權利的保障，雖已解嚴二十餘年，但對於權利保障的觀念既不普遍也不徹底。另一方面，孫中山先生的「軍人與學生沒有自由」，甚至德國「特別權力關係」理論的引進，也使得學生(包括公務員甚至軍人)的權利保障不受重視。尤有進者，傳統文化上「帝力於我何有哉」及近年來民意代表才真正由全體國民產生，以上種種因素都使得國民既不懂得主張自己的權利，往往想到權利主張就覺得很困難，甚至看到別人主張權利還會覺得社會混亂！其實我們早就是一個民主國家，在民主國家首先是「主權在民」，所以人民是國家的主人，要限制人民的權利，只有人民選出的代表(民意代表)立法才可以，所以大家以後要慎重「選賢與能」而不是放任「黑金橫行」。其次是「依法

行政」，行政單位的公僕是要為民服務，如果不得已要限制人民的權利，要「於法有據」，要「依法」而不可以恣意妄為。而如果萬一行政(部門)濫權或失職，基於權力分立，司法機關要本於「司法獨立」，進行「法之統制」(rule of law)，也就是正確適用法律來控制行政的違法失職。以上的描述，並不是烏托邦，而是民主的 ABC，但是國內的現實是大家對民意代表、政府部門(狹義的政府部門就是「行政部門」)乃至司法機關都沒有很高的評價與信賴，然而既然要邁向民主，就不能回頭，大家一定要一起努力使立法、行政、司法更好！但一切的改變要從觀念改變開始，而觀念的改變又要從教育開始。從釋字第 382 號到釋字第 684 號，它的影響不應只是對校園的衝擊，更重要的是從當中讓師生重視權利保障(憲法基本價值)、重視大學內部規範的明確與合理(好的立法:大家要參與)、學校行政措施要合乎法令及校內規範(落實依法行政)，最後縱若有爭議，可以尋求司法救濟(好的司法，可以定紛止爭)，如果我們的學生在校園中學習並信仰這些價值，假以時日，一代又一代的學生進入社會，相信台灣的社會就一定能成為優質的公民社會，這是本文對釋字第 684 號解釋的期待與想像，與大家分享。