

憲法判解

解除私校董事職務與職業自由限制的三階段理論 大法官釋字第659號

【事實摘要】

本號解釋係針對主管教育行政機關依私立學校法第32條第1項規定於董事會因發生糾紛，致無法召開會議或有違反教育法令情事者，得限期命其整頓改善，逾期不為整頓改善或整頓改善無效果時，得解除全體董事之職務。此涉及董事個人之職業自由主觀條件之限制及「董事會因發生糾紛，致無法召開會議」和「董事會有違反教育法令情事」之構成要件是否有違法律明確性原則。

【裁判要旨】

一、釋字659號解釋文：

中華民國八十六年六月十八日修正公布之私立學校法第32條第1項規定：關於董事會因發生糾紛，致無法召開會議或有違反教育法令情事部分，其意義依法條文義及立法目的，非受規範之董事難以理解，並可經由司法審查加以確認，與法律明確性原則尚無違背。上開但書規定，旨在維護私立學校之健全發展，保障學生之受教權利及教職員之工作權益等重要公益，目的洵屬正當，所採取之限制手段，乃為達成目的所必要，並未抵觸憲法第23條之比例原則，與憲法保障人民工作權之意旨尚無違背。

二、釋字659號解釋理由書節錄：

(一)教育乃國家百年大計，影響深遠，具高度之公共性及強烈之公益性。憲法第162條規定，全國公私立之教育文化機關，依法律受國家監督。舊私立學校法即係為實現上開憲法意旨所制定之法律。舊私立學校法第32條第1項（下稱系爭規定）中關於解除全體董事之職務，係對於選擇職業自由所為之主觀條件限制，國家欲加以限制，必須基於追求重要公益目的，且所採手段與目的之達成須有實質關聯。系爭規定於董事會因發生糾紛致無法召開會議，或有違反教育法令情事，或其情節重大且情勢急迫時，授權主管教育行政機關及時介入監督，旨在維護私立學校之健全發展，保障學生之受教權利及教職員之工作權益等重要公益，符合上開憲法基本國策之規範意旨，其目

的洵屬正當。

- (二)依本院歷來解釋，法律規定所使用之概念，其意義依法條文義及立法目的，如非受規範者難以理解，並可經由司法審查加以確認，即與法律明確性原則無違。系爭規定關於董事會因發生糾紛致無法召開會議，乃以董事會因糾紛導致無法召開會議為已足，並不問其糾紛之發生是否可歸責於個別董事會成員。是私立學校董事會如有「董事會因發生糾紛，致無法召開會議」或「董事會有違反教育法令情事」之一者，即合主管教育行政機關行使其監督權之要件，系爭規定依法條文義及立法目的，非受規範之董事難以理解，且為其所得預見，並可經由司法審查加以確認，與法律明確性原則尚無違背。
- (三)對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。系爭規定但書，使教育主管行政機關得解除全體董事之職務或停止其職務二個月至六個月，必要時得延長之，固係對董事會成員之董事職業自由加以限制。惟董事會作為私立學校法人之重要組織，其職權之行使影響私立學校之運作甚大。董事會既因發生糾紛致無法召開會議，或有違反教育法令情事，而其情節重大且情勢急迫，為確保學校之健全經營，立法者乃賦予主管教育行政機關緊急處置之權力。而處置之方式，並非以解除全體董事職務為唯一方式，尚包括停止全體董事職務可供選擇。且在程序上，主管教育行政機關設有私立學校諮詢委員會，由學者專家、私立學校代表、社會人士及有關機關代表組成，須經全體委員二分之一以上出席，出席委員二分之一以上同意，始得作成決議，主管教育行政機關解除或停止全體董事之職務前，須先經由私立學校諮詢委員會之決議，方得為之。而私立學校諮詢委員會係由不同屬性之代表組成，共同作成決定，應具客觀性，主管教育行政機關在作成延長停止職務期限之決定前，既先經由上開諮詢委員會之決議，其決定顯非主觀而無憑據，並未牴觸憲法第23條之比例原則，與憲法保障人民工作權之意旨尚無違背。

【學說速覽】

一、職業自由與私人興學自由

本號釋字所涉及之基本權利保障範圍⁵³，大法官內部與學界看法略有不同：

⁵³ 保障範圍之概念可以參見，李建良，〈基本權利理論體系之建構及思考層次〉，收

(一)職業自由

多數意見之解釋理由書提出：「職業自由為人民充實生活內涵及自由發展人格所必要，不因職業之性質為公益或私益、營利或非營利而有異，均屬憲法第15條工作權保障之範疇。……舊私立學校法規定，私立學校之董事為無給職，但得酌支出席費及交通費；董事每屆任期為三年，連選得連任（第34條、第23條第1項參照）。董事會之職權包括：「一、董事之選聘及解聘；董事長之推選及解職。二、校長之選聘及解聘。三、校務報告、校務計畫及重要規章之審核。四、經費之籌措。五、預算及決算之審核。六、基金之管理。七、財務之監督。八、本法所定其他有關董事會之職權。」（第22條參照）準此，私立學校董事執行私立學校法上開職務之工作，屬職業自由之範疇……。」

(二)私人興學自由

本號解釋之協同意見與學者⁵⁴皆指出，本案基本權利保障範圍應涉及「私人興學自由」，因構成私校董事會之董事，其人選之決定關乎私立學校之營運與發展，因此於董事之選任及解任之事務上，私立學校應具有一定之自主權限，系爭規定構成對於私人興學自由之干預。⁵⁵

二、限制職業自由的三階理論

憲法第15條規定人民之工作權應予保障，人民從事工作並有選擇職業之自由，業經大法官釋字第404號、第510號、第584號、第612號、第634號與第637號解釋在案。對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。

(一)執行業務方法限制：

關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求一般公共利益，非不得予以適當之限制。例如，電玩網咖店開業地點應距離學校一定距離、開店時間、計程車需漆成黃色等

(二)主觀條件限制：

錄於氏著，《憲法理論與實踐(-)》，2003年2月，2版，73-80頁。

⁵⁴ 李建良，私校董事作為一種職業，還是私人興學的執事者？／第659號解釋，《台灣法學雜誌》，第129期，200頁，2009年6月。

⁵⁵ 釋字第659號陳春生大法官協同意見書指出，傾向於認為私人興學自由屬於立法政策，雖德國有學者認為私人興學屬於制度性保障，但陳春生大法官認為在我國私人興學自由仍非制度性保障；釋字第659號蔡清遊大法官協同意見書則指出同時涉及職業自由與私人興學自由。

人民選擇職業之自由，如屬應具備之主觀條件，乃指從事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等能力或資格可經由訓練培養而獲得者，例如知識、學位、體能等，立法者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在。例如，專門工作及職業技術人員律師、會計師、記帳士等避須經過考試及格，有一定前科紀錄者不得擔任計程車司機（釋字第584）、或特定行業需申請經主管機關核准（釋字第634號）公務員離職後禁止擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問（釋字第637號）。

(三)客觀條件限制：

人民選擇職業應具備之客觀條件，係指對從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成，例如行業獨占制度（釋字第649號禁止非視障者從事按摩業）、開放大陸投資，則應以保護特別重要之公共利益始得為之。

【考題分析】

假設立法院為推動法學教育改革與法曹考試之改革，立法通過「高等考試法官檢察官律師考試條例」（以下簡稱該條例），明定法官檢察官之任用及律師執業，依本條例以考試定其資格。主要內容如下：

- 一、明定法官檢察官律師考試之應考資格，並詳細規定考試科目及各科所占分數比例，不再授權考試院訂定。
- 二、有關應考資考，明文限定大學法律系、法律研究所畢業者，僅得於本條例施行後五年內報考法官檢察官律師考試。三年制法律專業研究所畢業者，則不受任何應考年限之限制。

（96台大②）

◎答題關鍵：

請參考上述

【參考文獻】

1. 李惠宗，〈從法本質論談性交易行為作為一種職業自由——評釋字第666號解釋〉，《月旦法學雜誌》，第176期，頁135-頁146，2010年1月。
2. 李建良，〈私校董事作為一種職業，還是私人興學的執事者？第659號解釋〉，《台灣法學雜誌》，第129期，頁191-頁200，2009年6月。
3. 周志宏，〈私人興學自由與私立學校法制〉，《輔仁學誌》，第33期，2001年，頁15以下。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！