

行政法判解

大學學生對學校行政處分不服可提起行政爭訟救濟 大法官釋字第684號

【關鍵字】

特別權力關係、重要性理論、大學自治、訴願、行政訴訟。

【事實摘要】

聲請人甲為某大學碩士班一年級學生，97學年度上學期，跨院加選他學院EMBA學程所開設課程，學校認聲請人甲非該學院EMBA學生，否准其加選。聲請人乙為同大學另系研究所四年級學生，93年3月間向學校學生事務處課外活動指導組申請在該校公告欄及海報版張貼「挺扁海報」，時值公職人員競選期間，學校以違背國家法令為由拒絕所請。聲請人丙為某私立技術學院進修部觀光餐旅學群觀光事業科二年級學生，因91年度下學期期末必修科目考試日期，與92年觀光日語導遊筆試日期衝突，向授課教師申請提前考試獲准，然該必修科目嗣經授課教師評定成績不及格，致無法於92年畢業。聲請人三人皆迭經校內申訴、行政訴訟以不合法為由駁回確定，爰聲請解釋。

釋字第684號解釋理由書節錄：

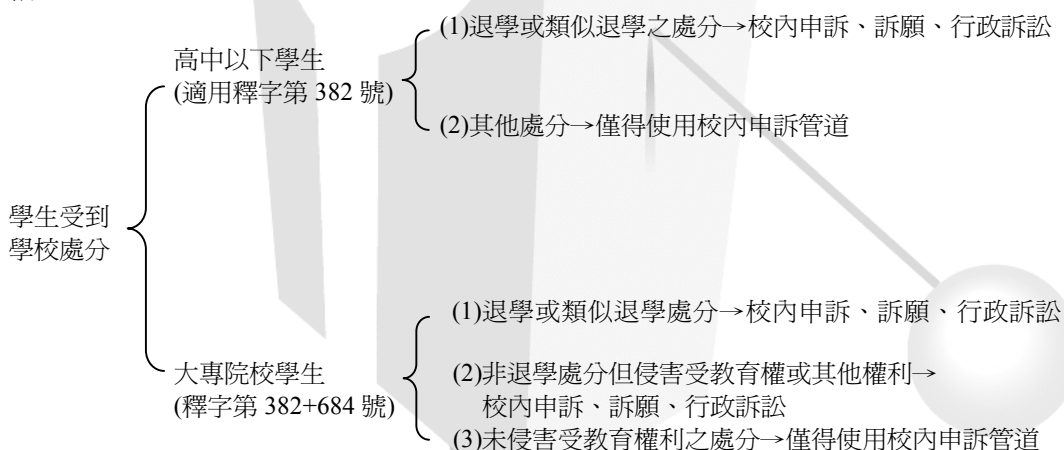
- 一、人民之訴願權及訴訟權為憲法第16條所保障。人民於其權利遭受公權力侵害時，得循法定程序提起行政爭訟，俾其權利獲得適當之救濟，而此項救濟權利，不得僅因身分之不同而予以剝奪。
- 二、釋字第382號解釋就人民因學生身分受學校之處分得否提起行政爭訟之問題，認為應就其處分內容分別論斷：
 - (一) 凡依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分及損害其受教育之機會時，因已對人民憲法上受教育之權利有重大影響，即應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分，而得提起行政爭訟。
 - (二) 至於學生所受處分係為維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權利者（例如記過、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。
 - (三) 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。在此範圍內，釋字第382號解釋應予變更。

三、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（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（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（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（釋字第462號解釋參照）。

【本號釋字評析】

本號釋字乃是大法官繼釋字第653號解釋後，重申「告別特別權力關係」之代表作，以期待達到無漏洞的司法救濟，藉以有效保障人民基本權利並實現憲法第16條訴訟權之意旨。需注意者，乃是本號釋字僅針對「大學學生」受到學校之行政處分或其他公權力措施不服時，可以提起訴願與行政訴訟加以救濟。多位大法官的協同意見書皆指陳，高中以下學校學生之也應該相同處理，或許是聲請釋憲原因案件剛好皆為大學學生，因此本號釋字之補充僅限於「大學」和「大學學生」。¹⁰⁴同時經由本號釋字，吾人可整理出將來我國學生對於學校之處分，可否提起救濟之新架構：



【學說速覽】

一、特別權力關係之概念

源於德國中古世紀領主與家臣的關係，用以包括公務員關係、軍隊與軍人、

¹⁰⁴可分別參見本號釋字李震山大法官協同意見書、許玉秀大法官協同意見書、許宗力大法官協同意見書。

學生與學校、人犯與監獄及其他營造物利用關係，早年主要由Laband和Otto Mayer建構特別權力關係的理論體系。傳統上特別權力關係被定位為「力」的關係，而非「法」的關係，因此排除「法律保留等原則」適用，通說認為特別權力關係有以下五種特徵：(1)當事人地位不對等；(2)義務不確定；(3)有特別規則；(4)有懲戒罰；(5)不得爭訟。

二、突破特別權力關係之理論

二次世界大戰過後，德國學說上開始試圖將特別權力關係範圍加以縮小。特別權力關係中之人員，若涉及相關人員基本權利事項之限制或侵害，亦應有法律依據。對於權益受侵害者，應許可提起行政爭訟，至於判斷可否提起行政訴訟之標準，從早期的「基礎關係和經營關係」的判斷，改為由「重要性理論」加以判斷。

(一) 基礎關係與經營關係理論 (C.H. Ule)

1. 基礎關係：允許提起司法上訴訟

指當國家對於特別權力關係中人員，設定、變更及終結特別權力關係有關連的一切法律關係，將其視為行政處分，應允許其提起司法上訴訟以為救濟。例如：對於公務員之任命、免職、命令退休、轉任；關於學生入學、退學、開除、休學、拒絕授予學位等事項。

2. 經營關係：不得提起司法訴訟救濟

指特別權力關係內部對於該等人員「單純的管理措施」，因管理措施並非法的規範，不涉及相對人的身分改變，對於其法律地位亦不受影響，因此，不得提起司法訴訟救濟，頂多可利用行政體系內部的申訴或救濟管道。例如：對於公務員任務分派、工作環境；學生的課程授課與學習安排。

(二) 重要性理論：

對於特別權力關係中的相關措施或處分，以「重要性理論」加以判斷，若該措施產生某種法律效果足以影響個人法律上地位或權益時，便應允許相對人可以提起訴訟以救濟其權利。

(三) 我國大法官釋字：從喪失身分或權益「有重大影響」到「有權利就有救濟」訴訟權保障

過去歷來大法官釋字針對公務員、軍人、學生、受羈押被告之權利受到侵害，累積相當多數量之大法官釋字，針對判斷是否可以提起司法救濟之標準，實質上有些許變更：

1. 變更公務員身分或涉及公法上金錢給付之處分

關於公務員身分上權利受到侵害之案件，大法官突破特別權力關係的判斷

基準，最早是以該行政處分「是否足以改變公務員身分關係，直接影響其服公職之權利」，例如公務員受到免職處分（釋字第243號）、或拒絕軍人自願留營處分（釋字第430號）。另外，歷來大法官釋字見解多側重公務人員財產上的保障，因為「人民之財產權應予保障，憲法第15條定有明文。此項權利不應因其被任命為公務人員，與國家發生公法上之忠勤服務關係而受影響。公務人員之財產權，不論其係基於公法關係或私法關係而發生，國家均應予以保障，如其遭受損害，自應有法律救濟途徑，以安定公務人員之生活，使其能專心於公務，方符憲法第83條保障公務人員之意旨。」

（釋字第312號解釋理由書）因此，不論是「公務員的退休金」（釋字第187號、201號）、「公保養老給付」（釋字第246號）、考績獎金（釋字第266號）、公務員福利互助金（釋字第312號）等，皆可提起司法救濟。

2. 對身分或權利是否有重大影響

大法官並進一步以「對服公職之身分或權利是否有重大影響」，作為判斷標準，突破特別權力關係中可救濟範圍。如釋字第298號指出「關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分」，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。各機關擬任之公務人員，經人事主管機關任用審查，認為「不合格」或「降低原擬任之官等」者（釋字第323），於其憲法所保障服公職之權利有重大影響，如經依法定程序申請復審，對復審決定仍有不服時，自得依法提起訴願或行政訴訟，以謀求救濟。釋字第338號解釋補充指出，對於任用資格審查與審定的「級俸」有爭執，亦可提起訴願、行政訴訟。甚至役男體位認定（釋字第459號）、或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，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，（釋字第382號）此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。

3. 有權利就有救濟

近年來大法官突破特別權力關係，已經朝向以「憲法第16條訴訟權保障之核心——有權利就有救濟」作為判斷，期待全面揮別特別權力關係，特別具指標性者乃針對「受羈押被告不服看守所之處遇」，釋字第653號解釋理由書指出：「羈押法...立法之初所處時空背景，係認受羈押被告與看守所之關係屬特別權力關係，如對看守所之處遇或處分有所不服，僅能經由申訴機制尋求救濟，並無得向法院提起訴訟請求司法審判救濟之權利。……惟申訴在性質上屬機關內部自我審查糾正之途徑，與得向法院請求救濟之

訴訟審判並不相當，自不得完全取代向法院請求救濟之訴訟制度。是上開規定不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之部分，與憲法第16條規定保障人民訴訟權之意旨有違。以及本號釋字第684號重申：「人民之訴願權及訴訟權為憲法第16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，而此項救濟權利，不得僅因身分之不同而予以剝奪。」因此，補充釋字第382號認為：「大學…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。」

【考題分析】

甲為某大學音樂系學生，依該系系務會議決議：所有學生參加術科考試，應於考試日前30日，繳交應考曲目單，逾期繳交者，扣學期總分10分，並予公告在案。甲期中考術科考試，逾期繳交曲目單並參加術科考試。至學期結束時，該系以甲期中考試遲交曲目單，扣該科學期總成績10分，致該科成績不及格，累計學期不及格成績學分數達二分之一以上，乃依該校學則，予以退學處分。則甲得循何項程序請求救濟？甲對於該系以其遲交曲目扣學期總分10分，得主張何項行政法原則為抗辯？

(97地特②)

◎答題關鍵

請參考上述。

【相關法條】

憲法第11條、第16條；釋字第382號。

【參考文獻】

1. 許育典，〈消逝的大學生權利救濟請求權——評最高行政法院98年度裁字第2258號裁定〉，《月旦裁判時報》，2010年02月，創刊號，第5-10頁
2. 李建良，〈大學自治與法治國家——再探「二一退學制度」的相關法律問題〉，《月旦法學雜誌》，2003年10月，第101期，第121-157頁。