

國際兩公約與學務經營

國立臺灣科技大學
特聘教授兼智慧財產學院院長
林瑞珠
2014.02

人權兩公約與
憲法基本人權保障



人權大步走

- **國際人權法典**

- 世界人權宣言
- 公民與政治權利國際公約
- 經濟社會文化權利國際公約

- **兩公約之拘束力**

- 立法院2009年3月31日三讀通過兩公約
- 所揭示保障人權之規定具有國內法律之效力

- **兩公約與學校經營**

- **《公民與政治權利國際公約》落實於校園學務工作**

- 第7條（不人道處罰或待遇）、第9條（人身自由與安全）、第17條（榮譽和名譽不得加以攻擊）、第18條（思想、良心和宗教自由）、第19條（表現自由）、第20條（集會之權利）、第24條（兒童之權利）、第26條（法律之前人人平等）、第27條（少數人之權利）

- **《經濟社會文化權利國際公約》落實於校園學務工作**

- 第13條：人人有受教育的權利；教育應鼓勵人的個性和尊嚴的充分發展；對人權和基本自由的尊重促；進各種族、人種或宗教團體間的了解、容忍和友誼

憲法基本人權之保障

- **平等權**(第七條)
 - 男女、宗教、種族、階級、黨派平等
- **自由權**(第八條至第十四條)
 - 人身、意見、居住、遷徙、秘密通訊、信仰、集會、結社自由。
- **受益權**(第十五條、第十六條、第二十一條)
 - 經濟上：生存權、工作權、財產權
 - 行政上：請願權、訴願權
 - 司法上：民事、刑事、行政訴訟權
 - 教育上：受國民教育之權利
- **參政權**(第十七條、第十八條)
 - 選舉、罷免、創制及複決之權
 - 應考試、服公職之權

簡析大法官 釋字第六八四號解釋



事實摘要

• 聲請人龍國賓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。聲請人主張成績評分不公影響畢業。

成績評分
不公

• 聲請人陳玉奇為某大學研究所碩一學生，97學年度上學期，跨院加選他學院EMBA學程所開設的「公司治理與企業發展」科目，學校認聲請人非該學院EMBA學生，否准其加選。
• 聲請人迭經校內申訴、訴願不受理及行政訴訟以不合法為由駁回確定，爰聲請解釋。

跨院選課
被拒

禁貼「挺扁海
報」

• 聲請人蔡耀宇為同大學另系研究所碩四學生，93年3月16日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否准所請。

解釋文摘要

• 揚棄特別權力關係

- 學生提起行政爭訟範圍由身分關係，擴及至學生之學習權、言論自由權、平等權、人格發展權、財產權等憲法上基本權利，而非僅教育權

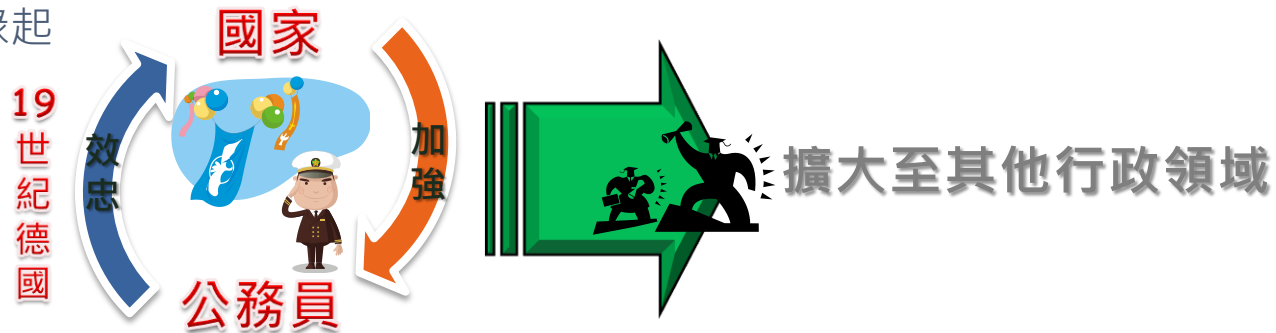
• 變更釋字第三八二號解釋

- 本院釋字第三八二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
 - 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。
 - 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。

解釋論點

- 釋字第382號解釋(84年6月23日)之前：
 - 行政法院41年判字第6號判例：「學校與官署不同，學生與學校之關係，亦與人民與官署之關係有別，學校師長對於違反校規之學生予以轉學處分，如有不當情形，亦祇能向該管監督機關請求糾正，不能按照訴願程序，提起訴願。」
 - 此一見解係基於傳統學理上之「特別權力關係」理論

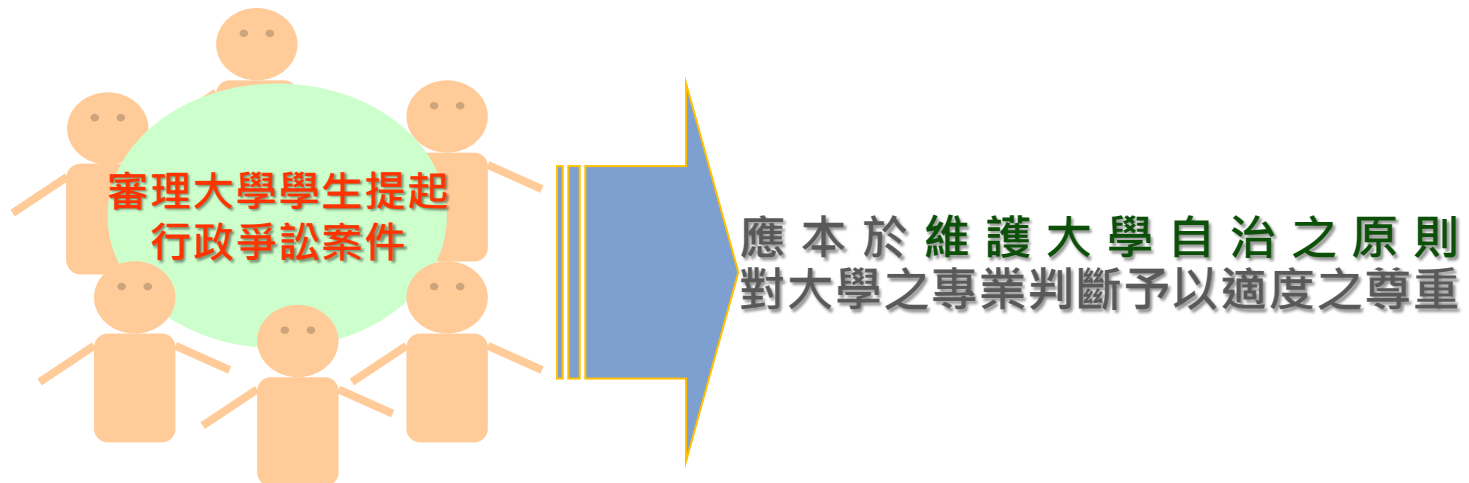
- 緣起



- 對於特定行政領域或身分之人，為強化國家對彼等之從屬關係，以之納入行政內部秩序中，與國家對於一般人民之權力關係不同。

解釋爭點

- 大學所為非屬退學或類此之處分，主張權利受侵害之學生，得否提起行政爭訟？
 - 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**憲法第十六條**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**



解釋爭點(續)

釋字第382號解釋(84年6月23日)之後：**改變身分關係之處分准許**

釋字第684號解釋(100年1月7日)之變更：**回歸具體事件是否侵害學生權利判斷**

•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，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**

•應學校所為之處分內容，是否足以改變學生身分關係或只是維持內部秩序而未侵害學生受教育權利，分別判斷

➢各級公私立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（如開除學籍、否准復學申請等），**足以改變學生身分並損及其受教育之機會者，為行政處分，可提起訴願及行政訴訟。**

➢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。

解釋文之意涵

釋字第684號解釋之內涵

原本釋字第382號解釋容易讓人誤解，除退學或類此之處分以外，其餘均不得提起行政救濟。本號解釋則明白闡釋，並無此限制。

但是否任何學校對於學生之措施，學生均可提起行政訴訟，本號解釋雖未明示，但轉換觀點，不再以有無對於身分關係之重大影響也不區分為教育目的或維持學校秩序，而係就具體事件，有無符合下列之情形判斷之：

- **學校對學生所為之行為，屬於行政處分或其他公權力措施**
- **有侵害學生受教育權或其他基本權利**

學校所為之行政處分或其他公權力措施，涉及**大學自治事項**及大學之專業判斷者，實體審理上，訴願機關及行政法院應予適度尊重。

待釐清之問題

- 釋字684之後，待釐清之問題在於：
 - 學校對於學生之哪些行為，屬於行政處分或其他公權力措施？
 - 侵害學生，如何之基本權利？
- 關於行政機關之行為是否屬於行政處分或其他公權力措施，原本為實務上常爭議之問題，**本號解釋並未明示**。
- 預料未來學校對於學生之行為或措施，何者屬之？仍有爭議，其判斷標準將留待實務建立；但整體而言，**應會朝放寬認定之趨勢**。

具體事例

- 學校對於學生之行為中，何者屬於行政處分或其他公權力措施，應**依據行政程序法第92條**規定，有關行政處分之定義判斷之：
 - 需為公法上之事件，如為基於民事法律關係所為之之行為，則不屬之
 - 需對於學生直接發生法律效果，如僅是學校行政內部之指示，則不屬之
 - 需單方設定法律效果之意思表示，如為契約、觀念通知或事實行為，則不屬之
 - 需對具體事件所為個別之行為，如為某一校規之公布，則不屬之
- 以下為行政處分或其他公權力措施**(侵害之基本權)**
 - 退學或類此之處分(受教育權)
 - 警告、記過、申誡(名譽)
 - 修習課程、學位考試所為之不及格評分(受教育權)
 - 選修或退選課程遭拒絕(學習自由)
 - 不准學生設立某一社團(學生自治權)
 - 要求繳納逾期歸還圖書館滯納金(財產權)
 - 拒絕學生返校註冊(受教育權)
 - 否准延長畢業或修業年限之申請(學習自由)

具體事例(續)

- 以下為基於學校之財產管理權，屬於民事行為，非行政處分，**應循民事訴訟**
 - 不准學生住宿或要求退宿
 - 要求繳交住宿費用
 - 拒絕場地之出借
- 以下非針對具體事件所為之行為，**非行政處分，不得爭訟**
 - 校規之公布
 - 管理或使用規則之公布
- 以下為不發生法律效果之觀念通知、事實行為，非行政處分，原則上不得提起行政爭訟，**但如因此受有損害，有國家賠償之問題**
 - 為學生體檢或健康檢查
 - 寄發註冊須知或注意事項
 - 某項校內設施之設置

以學生獎懲辦法為例

制定之參考原則

- 基於維持學校秩序、實現教育目的，以確保學生學習所必要，並需符合下列原則：
 - **明確原則**：懲處之種類及其要件應具體訂明。
 - **具體原則**：避免概括條款、不同之懲處，其要件應予區分。
 - **可預見原則**：懲處之要件，其意義應明白揭示。
 - **平等對待原則**：獎懲規定應符合「相同事情為相同對待原則」，不可有不同之差別待遇，以符合正義精神。
 - **符合比例原則**：懲處應符合目的正當性、手段必要性及限制妥當性原則。

具體個案之再檢視

• 行為名義

- 學生有以下情形者予以退學：擅以學校代表自居，參加校外非法集會遊行，嚴重違犯法治，破壞校譽。
- 未經學校同意，利用學校名義從事請願、集會、遊行活動者，應記予大過處分。

• 行為地點

- 學生未經核准辦理校外活動，若有違法情事者、參加未經政府認許之非法集會結社活動者。予以記大過以上處分。
- 學生未經核准，擅自在校園內（外）舉辦活動，影響校園安全與安寧者。

• 行為態樣

- 學生有下列情形之一者予以開除學籍：聚眾要挾鼓動學潮者。
- 學生有下列情形之一者，予以記小過：參加校外活動言行失檢表現不佳，有損校譽者。
- 學生有下列情事之一者，依情節輕重，分別記小過乙次或兩次之處分：十二、擅在學校內張貼或分發未經核准之文件、海報者。

• 明確原則、具體原則與比例原則

- 學生有下列情事之一者開除學籍：四、鼓勵風潮聚眾要挾滋事者。
- 合於下列各款之一者，應予開除學籍：二、鼓動風潮，意圖危害學校或社會者。三、其他相當於上列各款事實者。」
- 聚眾要脅或鼓動學潮集體缺課，為首者退學，餘視情節予以議處。

獎懲規定之再思考

- **行為態樣**

- 名義：以學生個人名義、以學校名義、以足以代表學校之標誌為名義
- 場域：於校外或校內、實體或虛擬網路場域
- 行為：透過鼓動學潮、張貼或分發傳單；主辦、協辦之方式參與

- **自我檢核**

- Q. 貴校，是否設有**限制學生集會及言論自由相關規定**？
 - 限制學生集會遊行、鼓動學潮等相關規定條文部分文字
 - 限制學生言論自由、發行刊物、張貼文宣等相關規定條文部分文字
- Q. 貴校，懲處是否**具體明確並符合比例原則**？
 - 行為不檢或有損校譽？
 - 開除學籍、記大過或小過？
- Q. 貴校，懲處學生是否履行**正當程序**？
 - 制定時，是否邀請學生參與校務會議、學生事務會議、學生獎懲會議？
 - 懲處要件，是否納入影響他人權益、危害校園學習環境、社會秩序或公共利益等規定？
 - 救濟程序，學生申訴與救濟程序是否完備？

學務工作之因應建議



通盤檢視校規中，學校對於學生所為各項行為，例如選課、申請張貼海報、成績評分、社團管理活動等，其法律性質，何者屬於行政處分或其他公權力措施，涉及學生何項基本權，以瞭解其應遵守之法定程序要求與爭訟之可能範圍。



有關學生申訴程序，**申訴評議委員會委員應確保有具備法律專業之人士參與**，以提供適當之法律意見，減少相關決定被撤銷之機會。



學校對於學生做成行政處分或其他公權力措施時，由於學生未必均已成年，且有離開戶籍地而居住外地或寄宿學校，而除學生個人外，又有學生會，包括：處分文書之作成、送達、相對人之記載、理由告知及救濟期間、途徑之教示等，**應遵守行政程序法之規定，並建立標準文書作業流程**。



涉及學生權益之各項校規制定，其**草案應預先公告，使學生有評論及陳述意見之機會**。



Thank You!

1030@mail.ntust.edu.tw