

109 年度憲二字第 38 號張茹惠聲請解釋憲法不受理決議

不同意見書

詹森林大法官提出

林俊益大法官加入

黃瑞明大法官加入

109 年 5 月 29 日

壹、聲請解釋緣由

聲請人張茹惠為苗栗縣竹南鎮照南國民小學(下稱照南國小)之教師，因處理「學生窺視集乳事件」涉有不當管教，經照南國小於 104 年 8 月 27 日召開 103 學年度第 14 次教師評審委員會(下稱教評會)，認其上開管教行為，違反教育基本法第 8 條第 2 項規定，依教師法第 14 條第 1 項第 12 款及第 13 款規定，以 104 年 8 月 28 日照南人字第 1040003292 號函為解聘處分，報經苗栗縣政府核備後，再以 104 年 10 月 8 日照南人字第 1040003849 號函通知聲請人。聲請人不服上開處分，經提起申訴及再申訴均遭決定駁回後，提起行政訴訟，嗣經臺中高等行政法院以 106 年度訴字第 417 號判決駁回其上訴後，復向最高行政法院提起上訴，經該院以 108 年度判字第 507 號判決以上訴無理由，予以駁回而告確定。

聲請人認上開最高行政法院之判決(即確定終局判決)所適用之教師法第 14 條第 1 項第 12 款(下稱系爭規定一)及第 2 項規定(下稱系爭規定二)，有牴觸法律明確性原則、憲法第 15 條工作權及第 23 條比例原則之疑義，依司法院大

法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款規定，向本院聲請解釋憲法。

貳、不受理之決議及理由

本件釋憲聲請，在本院 109 年 5 月 29 日第 1506 次會議，以些微表決數差異，經決議不予受理，理由為「核其所陳，僅係泛稱系爭規定一、二違憲，尚難謂已於客觀上具體指摘系爭規定一、二究有如何牴觸憲法之處。」

參、本席意見

本席不贊成多數意見，認為本件聲請具受理之價值，爰提出不同意見書。

按本院不受理釋憲聲請者，該案之聲請書即不予公布。由於本席就本件聲請書之解讀，與多數意見迥異，為求透明，爰先摘錄聲請人 109 年 2 月 7 日提出之釋憲聲請書（本院於同月 10 日收文）指摘系爭規定一及系爭規定二牴觸法律明確性原則、憲法第 15 條工作權及第 23 條比例原則之部分（聲請書第 8 頁至第 12 頁，參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解，二（一）2-3 及（二）），再說明本席持不同意見而認為應受理本件聲請之理由。

一、聲請書內容

「2、依教師法第 14 條第 2 項規定，違反教師法第 1 項第 12 款，法律效果為終身不得聘任為教師，乃嚴重侵害

聲請人憲法第 15 條所保障之工作權，就上開規定是否符合法律明確性原則，應採嚴格之審查。

(1) 基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。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(本院釋字第四三二號、第四九一號、第五二一號、第五九四號、第六〇二號、第六一七號及第六二三號解釋參照)。又依前開憲法第八條之規定，國家公權力對人民身體自由之限制，於一定限度內，既為憲法保留之範圍，若涉及嚴重拘束人民身體自由而與刑罰無異之法律規定，其法定要件是否符合法律明確性原則，自應受較為嚴格之審查。(釋字第 636 號解釋參照)

(2) 查依教師法第 14 條第 2 項規定，違反教師法第 1 項第 12 款，法律效果為終身不得聘任為教師，依釋字第 636 號解釋若涉及嚴重拘束人民身體自由而與刑罰無異之法律規定，其法定要件是否符合法律明確性原則，自應受較為嚴格之審查，而本案涉及聲請人終身無法從事教職工作，乃嚴重侵害聲請人憲法第 15 條所保障之工作權，就上開規定是否符合法律明確性原則，應採嚴格之審查。

3、教師法第 14 條第 1 項第 12 款『體罰或霸凌學生，造成

其身心嚴重侵害』之身心嚴重侵害，並無法由教師評審委員會認定學生之身心是否受嚴重侵害。故抵觸法律明確性原則及憲法第 15 條之工作權

- (1) 教師法第 14 條第 1 項第 12 款所謂身心嚴重侵害，並無法由一般人民日常生活與語言經驗去判斷。依教師法 14 條第 2 項規定：『教師有前項第十二款至第十四款規定情事之一者，應經教師評審委員會委員三分之二以上出席及出席委員三分之二以上之審議通過』，可知同條第 1 項第 12 款『體罰或霸凌學生，造成其身心嚴重侵害』係由教師評審委員會審議通過，而本案聲請人當時任職於照南國小，是教師評審委員會係依高級中等以下學校教師評審委員會設置辦法所設置，依照該辦法第 3 條規定：『本會置委員五人至十九人，其組成方式如下：一、當然委員：包括校長、家長會代表、教師會代表各一人。校長因故出缺時，以代理校長為當然委員；學校尚未成立教師會者，不置教師會代表。二、選舉委員：由全體教師選（推）舉之。本會委員中未兼行政或董事之教師不得少於委員總額之二分之一。但教師之員額少於委員總額之二分之一者，不在此限。第一項第二款之委員選（推）舉時，得選（推）舉候補委員若干人，於當選委員因故不能擔任時依序遞補之。無候補委員遞補時，應即辦理補選（推）舉。本會委員之總額及委員選（推）舉之方式，由校務會議議決。』，可知組成人員為校長、家長會代表、教師會代表

及學校老師，渠等對於學生之身心是否受嚴重侵害並非專業人士，並沒有辦法依渠等教學專業知識去認定及判斷。故抵觸法律明確性原則。

(2)再者，因教師法第 14 條第 1 項第 12 款，經由教師評審委員會審議通過後，法律效果為終身不得聘任為教師，故嚴重侵害聲請人之工作權。故抵觸憲法第 15 條保障人民工作權之規定。

(二)民國 103 年 1 月 8 日公布施行之教師法第 14 條第 1 項第 12 款及第 2 項規定，抵觸憲法第 15 條工作權、第 23 條比例原則

1、人民之工作權為憲法第十五條規定所保障，其內涵包括人民選擇職業之自由。人民之職業與公共福祉有密切關係，故對於從事一定職業應具備之資格或其他要件，於符合憲法第二十三條規定之限度內，得以法律或法律明確授權之命令加以限制(本院釋字第四 0 四號、第五一 0 號解釋參照)。然對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事職業之方法、時間、地點、對象或內容等執行職業之自由，立法者為公共利益之必要，即非不得予以適當之限制。至人民選擇職業應具備之主觀條件，例如知識能力、年齡、體能、道德標準等，立法者若欲加以規範，則須有較諸執行職業自由之限制，更為重要之公共利益存在，且屬必要時，方得為適當之限制。再者，國家對人民行使公權力時，均應依據憲法第七條之意旨平等對待，固不得有不合理之差別待遇；惟憲法第七條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立

法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之不同規定(釋字第 485 號解釋參照)。

人民身體之自由與生存權應予保障，固為憲法第八條、第十五條所明定；惟國家刑罰權之實現，對於特定事項而以特別刑法規定特別之罪刑所為之規範，倘與憲法第二十三條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性符合，即無乖於比例原則，要不得僅以其關乎人民生命、身體之自由，遂執兩不相侔之普通刑法規定事項，而謂其係有違於前開憲法之意旨。(釋字第 476 號解釋參照)

- 2、查依教師法第 14 條第 2 項規定，違反教師法第 1 項第 12 款，法律效果為終身不得聘任為教師，依釋字第 485 號（按：聲請人誤植為條）解釋人民之工作權為憲法第十五條規定所保障，其內涵包括人民選擇職業之自由。故教師法第 14 條第 2 項規定限制聲請人選擇職業之自由。
- 3、再者，依釋字第 476 號解釋，限制人民之工作權，依憲法第二十三條所要求必須符合目的正當性、手段必要性、限制妥當性，始符合比例原則。本案教師法第 14 條第 2 項規定係保障兒童受保護之權利及受教權，惟此與教師工作權間之權衡，仍需視規定有無符合手段必要性及限制妥當性。
- 4、又該條項所規定之手段乃聲請人終身不得擔任教職工作，係屬非常嚴厲之手段，對於教師工作權造成直接且極為重大的限制，惟並非每種情形皆須以終身不續聘任（按：聲請人誤植為認）之方法，始保障兒童受保護之權利及受

教權，需視不同情況而認定，既然違反依同條第 1 項第 13 款規定『行為違反相關法令，經有關機關查證屬實。』，依同條第 2 項規定：『其有第十三款規定之情事，經教師評審委員會議決解聘或不續聘者，除情節重大者外，應併審酌案件情節，議決一年至四年不得聘任為教師，並報主管教育行政機關核准。』得以議決一年至四年不得聘任為教師，基於此同一條件情形下，就同條第 12 款事由，亦應得以為相當時間限制不得聘任後，得再為續聘，始符合限制妥當性。故教師法第 14 條第 1 項第 12 款及第 2 項規定終身不得聘任之規定，牴觸憲法第 15 條保障人民工作權之規定及第 23 條比例原則。」

二、本件聲請符合程序要件

(一) 已具體指摘法令違憲之處

依本席所信，本件聲請書前揭內容，並非僅泛泛指稱系爭規定一及二有違憲之疑義，而屬已達具體指摘系爭規定一及系爭規定二牴觸法律明確性原則、憲法第 15 條工作權及第 23 條比例原則之程度，符合大審法第 8 條第 1 項所定聲請解釋憲法應敘明之事項。

(二) 教師法第 14 條第 3 項「終身不得聘任」規定之問題

教師具有系爭規定一之情事者，(終身)不得(再)聘任為教師之法律效果係規定於教師法第 14 條第 3 項。應先處理者，該項規定是否為聲請解釋之客體，以及是否為確定終局判決所適用之法律？

據聲請書中所載，聲請人所欲聲請解釋之客體為教師法第 1 項第 12 款（系爭規定一）與同條第 2 項（系爭規定二），並未明確提及同條第 3 項。又，確定終局判決係在審究聲請人受「解聘」行政處分之合法性，尚未涉及聲請人是否經「（再）聘任」之問題，故形式上教師法第 14 條第 3 項之規定，似非為確定終局判決據以裁判基礎之法律。

1. 聲請人已據該規定為聲請解釋之客體

就教師法第 14 條第 3 項規定，是否為聲請人聲請釋憲之客體部分，聲請人於聲請書中，雖僅載明所欲聲請之客體為系爭規定一及二，然其於聲請書亦多次提及¹：「依教師法第 14 條第 2 項規定，違反教師法第 1 項第 12 款，法律效果為終身不得聘任為教師，乃嚴重侵害聲請人憲法第 15 條所保障之工作權，就上開規定是否符合法律明確性原則，應採嚴格之審查」²、「查依教師法第 14 條第 2 項規定，違反教師法第 1 項第 12 款，法律效果為終身不得聘任為教師，……，乃嚴重侵害聲請人憲法第 15 條所保障之工作權，就上開規定是否符合法律明確性原則，應採嚴格之審查」³、「查依教師法第 14 條第 2 項規定，違反教師法第 1 項第 12 款，法律效果為終身不得聘任為教師，依釋字第 485 號（按：聲請人誤植為條）解釋人民之工作權為憲法第十五條規定所保障，其內涵包括人民選擇職業之自由。故教師法第 14 條第 2 項規定限制聲請人選擇職業之自由」⁴、「……又該條項所規定

¹ 為求表達明確，粗體及底線部分為自行增加。

² 聲請書第 8 頁參照。

³ 聲請書第 9 頁參照。

⁴ 聲請書第 12 頁參照。

之手段乃聲請人終身不得擔任教職工作，係屬非常嚴厲之手段，對於教師工作權造成直接且極為重大的限制，……既然違反依同條第 1 項第 13 款規定……得以議決一年至四年不得聘任為教師，基於此同一條件情形下，就同條第 12 款事由，亦應得以為相當時間限制不得聘任後，得再為續聘，始符合限制妥當性。故教師法第 14 條第 1 項第 12 款及第 2 項規定終身不得聘任之規定，抵觸憲法第 15 條保障人民工作權之規定及第 23 條比例原則」⁵。

依聲請書整體意旨觀之，可推知聲請人有意將教師法第 14 條第 3 項有關終身不得聘任之規定納入聲請客體之意，僅係就條文之條號，誤繕為教師法第 14 條第 2 項。

2. 該規定為確定終局判決所適用

就確定終局判決是否有「適用」教師法第 14 條第 3 項規定之爭議部分，系爭行政爭訟雖因解聘事件而起，然由教師法第 14 條第 1 項及第 3 項之規範方式可知，現任教師如有同條第 1 項第 1 款至第 12 款之情事，於受解聘、停聘或不續聘之處分時，無待聲請人另為爭執，即當然伴隨發生「(終身)不得聘任為教師」之法律效果。確定終局判決亦依此脈絡作為其判決基礎，蓋其不僅於判決第 10 頁中明確援引教師法第 14 條第 3 項之規定⁶，更將系爭規定一連結終身不得聘任之效果，一併加以審酌，並為確保法官於審判時所「適用」之法律係屬合憲之前提下，對於終身不得聘任之效果是否合憲，有大篇幅之論述與著墨⁷，皆在在顯示確定終局

⁵ 聲請書第 12 頁、第 13 頁參照。

⁶ 確定終局判決第 10 頁五(二)4 參照。

⁷ 確定終局判決第 8 頁至第 10 頁五(二)2、3、6 參照。

判決適用此項規定之痕跡。

另與本件聲請案類似之情形與主張，亦有本院釋字第 702 號解釋之判決先例可資參酌。簡言之，釋字第 702 號解釋之聲請人，因具 98 年 11 月 25 日修正公布之教師法第 14 條第 1 項第 6 款（101 年 1 月 4 日修正移列為第 7 款）規定「有行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實」之情事，受不予續聘處分，於窮盡救濟途徑後，即同時主張上開教師法第 14 條第 1 項第 6 款及同條第 3 項之終身不予續聘規定有違憲之疑義，聲請解釋⁸。釋字第 702 號解釋，對於聲請人之上開主張，予以受理、加以審酌並作成解釋。此判決先例所訂定之（受理）標準，應亦可提供本件聲請案就有關終身不予續聘規定，是否已為確定終局判決所適用，作為重要之參考。

3. 該規定與系爭規定一具重要關聯性

退萬步言，縱使極度限縮解讀確定終局判決僅係處理聲請人「解聘」事件而生，（尚）未及於終身不予續聘部分，而認教師法第 14 條第 3 項非為本件裁判之基礎，且聲請人亦未將其列為聲請解釋之客體。然如上所述，教師法第 14 條第 3 項之規定，既為適用系爭規定一後所衍生之當然法律效果，無論如何則皆應認其與聲請人受解聘處分所據以為基礎之系爭規定一，具有重要關聯性，因而得一併予以審查。

（三）本件聲請具憲法價值

本院曾於釋字第 702 號解釋宣告：「中華民國 98 年 11 月

⁸ 本院釋字第 702 號解釋抄本第 103 頁、第 104 頁參照。

25 日修正公布之教師法第 14 條第 1 項規定，教師除有該項所列各款情形之一者外，不得解聘、停聘或不續聘，其中第 6 款（即 101 年 1 月 4 日修正公布之同條第 1 項第 7 款）所定『行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實』之要件，與憲法上法律明確性原則之要求尚無違背。又依同條第 3 項（即 101 年 1 月 4 日修正公布之同條第 3 項，意旨相同）後段規定，已聘任之教師有前開第 6 款之情形者，應報請主管教育行政機關核准後，予以解聘、停聘或不續聘，對人民職業自由之限制，與憲法第 23 條比例原則尚無抵觸，亦與憲法保障人民工作權之意旨無違。惟同條第 3 項前段使違反前開第 6 款者不得聘任為教師之規定部分，與憲法第 23 條比例原則有違，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿 1 年時失其效力。」亦即教師具「行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實」之事由，限制其終身不得再任教職之規定，係違反比例原則，應於 1 年內失其效力。

該號解釋理由書中並進一步闡明，教師法第 14 條第 3 項有關終身不得聘任規定之違憲理由，在於該規定「限制教師終身不得再任教職，不啻完全扼殺其改正之機會，對其人格發展之影響至鉅。倘行為人嗣後因已自省自新，而得重返教職，繼續貢獻所學，對受教學生與整體社會而言，實亦不失為體現教育真諦之典範。系爭規定二（按：即 98 年 11 月 25 日修正公布之教師法第 14 條第 3 項）一律禁止終身再任教職，而未針對行為人有改正可能之情形，訂定再受聘任之合理相隔期間或條件，使客觀上可判斷確已改正者，仍有機會再任教職，就該部分對人民工作權之限制實已逾越必要之

程度，有違憲法第 23 條之比例原則。」⁹

上開解釋公布後，教師法第 14 條於 102 年、103 年二次修正¹⁰，修正方向大致為將第 1 項解聘、停聘或不續聘教師之事由，更予具體化及明確化，並在部分款項中加入須達「情節重大」¹¹或「嚴重侵害」¹²之程度，始得予以解聘、停聘或不續聘。惟就第 3 項禁止終身再任教職之規定，迄今仍未有大幅之修正及變動。

就此修正方式，是否合於釋字第 702 號解釋之意旨？換言之，將本條第 1 項各款所訂解聘、停聘或不續聘事由之適用範圍與程度予以某程度之限縮，是否即可使該終身不予聘任之規定合憲？抑或，該以直接終身不予續聘為手段而限制人民工作權之規定，無論如何皆有逾越必要性原則之虞？此些問題，於釋字第 702 號解釋宣告教師法第 14 條第 3 項之終身不予聘任規定違憲，並經立法者對教師法第 14 條為「相應」之修正後，應更具憲法上之討論價值。多數意見不受理本案，殊為可惜。

肆、結論

綜上所述，本件聲請案符合大審法第 5 條第 1 項第 2 款之要件，且具有憲法價值，應予受理。

⁹ 本院釋字第 702 號解釋理由書段碼 6。

¹⁰ 教師法第 14 條於 108 年 6 月 5 日經再次修正，惟因該條文尚未訂定生效之日期，目前有效之法條仍為 103 年 1 月 8 日修正公布之版本，此亦為本聲請案確定終局判決所適用之版本。

¹¹ 參照現行有效之教師法第 14 條第 1 項第 9 款規定：「經學校性別平等教育委員會或依法組成之相關委員會調查確認有性騷擾或性霸凌行為，且情節重大。」

¹² 參照現行有效之教師法第 14 條第 1 項第 12 款規定：「體罰或霸凌學生，造成其身心嚴重侵害。」