

釋字第 0 二號解釋協同意見書

大法官 羅昌發

中華民國九十八年十一月二十五日修正公布之教師法第十四條第一項第六款（即現行法第七款）規定：「教師聘任後除有下列各款情形之一者外，不得解聘、停聘或不續聘：……六、行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實。」

（以下簡稱系爭規定一）同條第三項前段則規定，有「行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實」情形之教師，不得（再）任教職（以下簡稱系爭規定二）。同條第三項後段規定，已聘任之教師有前開「行為不檢有損師道，經有關機關查證屬實」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（以下簡稱系爭規定三）。多數意見認為，系爭規定一尚不違反法律明確性原則、系爭規定三與憲法比例原則並無牴觸、系爭規定二不分情形而未設再受聘任之合理期間與條件，已逾越必要程度。本席對此等結論均敬表同意。

本席同意多數意見所認前揭相關規範中，最根本問題在於系爭規定二未能針對「行為不檢有損師道」分別情形，而就行為人有改正可能者訂定合理之相隔期間與條件，使客觀上可判斷確已改正者，仍有機會再任教職；其一律禁止終身再任教職，已經逾越必要程度。

按系爭規定一所稱「行為不檢有損師道」，在文義上似乎較著重教師之行為面；以其行為是否反應其人格缺失，導致不足以為人師表。該規定未能兼由學生角度出發，檢視何種情形對學生享受良好與安全教育環境的權利有嚴重損害，而不應使該教師繼續擔任教職。多數意見提出若干憲法上權利或規範及社會價值，作為論述系爭規定二、三是否符

合比例原則各項要件的基礎。包括：學生之良好受教權（解釋理由書第三段）；憲法第一百五十八條所規定教育文化目的之「自治精神」及「國民道德」（解釋理由書第三段）；為人師表之倫理規範（解釋理由書第二段）；尊師重道之文化傳統及學生對教師之尊崇與學習（解釋理由書第四段）；社會之教化（解釋理由書第四段）。此等額外的憲法上權利或規範與社會價值，對合理理解「行為不檢有損師道」之內涵，有相當助益，應予肯定。

惟本席認為，此等憲法上權利或規範與社會價值，是否周延，應有斟酌餘地（例如，其未能由兒童及少年應受保護之權利出發，以作為限制教師工作權的基礎；應有補充之必要）。且該等憲法權利或規範與社會價值在決定憲法第二十三條必要性要件時，應有如何之評價，亦有進一步釐清之必要。爰提出本協同意見書。

壹、教師之聘任另涉及兒童及少年受保護且免於身心傷害之權

一、兒童及少年身心成長均未完成，較不具保護自己的能力，而身心易受侵害，且人格成長易受影響，因而最需要受到法律與社會的充分保護，以維護其身心安全及人格健全成長發展。兒童及少年與教師接近的時間較長，耳濡目染教師之言行及價值取捨；並易於受不適任教師之侵害。故教師適任與否的重要的考量之一，應為該教師是否對兒童及少年身心安全及人格健全發展造成威脅。聯合國兒童權利公約（United Nations Convention on the Rights of the Child；簡稱UNCRC）第十九條第一項規定：「締約國應採取一切適當的立法、行政、社會和教育措施，保護兒童在受父母、法定監護人或

其他任何負責照管兒童的人的照料時，不致受到任何形式的身心摧殘、傷害或凌辱，忽視或照料不周，虐待或剝削，包括性侵犯。」（States Parties shall take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse, while in the care of parent(s), legal guardian(s) or any other person who has the care of the child.）其所稱兒童，依照該公約第一條，係指係指十八歲以下之任何人（本文以下即以「兒童」指稱十八歲以下之少年及兒童）。而其所稱「其他任何負責照管兒童之人」（any other person who has the care of the child），自包括擔任兒童教師之人。亦即，國家以立法方式，避免有危害兒童身心安全或侵害兒童人格健全成長發展之人擔任教職，以保障兒童免於任何形式的身心傷害，應屬 UNCRC 第十九條第一項規範之範圍。

二、憲法第一百五十六條雖規定國家應實施兒童福利政策，然對兒童之保護並無特別之條文。本院以往解釋多由兒童身心健康及人格健全成長出發，認「為保護兒童及少年之身心健康及人格健全成長，國家負有特別保護之義務（憲法第一百五十六條規定參照），應基於兒童及少年之最佳利益，依家庭對子女保護教養之情況，社會及經濟之進展，採取必要之措施，始符憲法保障兒童及少年人格權之要求」（本院釋字第 五八七號、第六〇三號、第六五六號、第六六四號解釋

參照)。本院釋字第六二三號解釋理由另謂：「保護兒童及少年免於從事任何非法之性活動，乃普世價值之基本人權（聯合國於西元一九八九年十一月二十日通過、一九九〇年九月二日生效之兒童權利公約第十九條及第三十四條參照），為重大公益，國家應有採取適當管制措施之義務，以保護兒童及少年之身心健康與健全成長。」此解釋雖係針對保護兒童免於從事非法性活動，然其引前述 UNCRC 作為普世價值，而認國家有義務採行適當管制措施，應可作為本件解釋的論理基礎。

三、在憲法所規範的國家義務及 UNCRC 之下，對兒童身心安全或對其人格健全成長發展造成危害之人（risk to children），自應被限制接近或接觸兒童（being denied access to children）。如教師或擬擔任教師之人有暴力或有性犯罪等傾向，或有對兒童身、心有摧殘、傷害、凌辱、虐待等背景，對其嚴格限制或剝奪其擔任教師之職業選擇自由，以限制其接近或接觸兒童，確保兒童之福祉與安全，及身心健康與人格健全成長，應屬憲法第二十三條規定下的合理限制（後述）。

貳、教師之聘任所涉及學生之受教權

一、若干國際人權公約均明文規範受教權（right to education）。其中，最根本者仍屬經濟、社會與文化權利國際公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights；簡稱 ICESCR）第十三條（受教育之權利）第一項所規定：「本公約締約各國承認，人人有受教育的權利。它們同意，教育應鼓勵人的個性和尊嚴的充分發展，加強對人權和基本自由的尊重，並應使所有的人能有效地參加自由社會，促進各民族之間和各

種族、人種或宗教團體之間的了解、容忍及友誼，與促進聯合國維護和平的各項活動。」（The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the sense of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.）

- 二、為執行此公約，聯合國經濟、社會與文化權利委員會（United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights）發布「一般意見 13」（General Comment 13 on the right to education），進一步闡述所有階段的教育，均應包括下列要項：其一為「可獲得性」（Availability）；亦即國家應使其領域內具備功能的教育機構及教育計畫，充分使人民可以獲得（functioning educational institutions and programmes have to be available in sufficient quantity within the jurisdiction of the State party）。其二為「可接近性」（Accessibility）；亦即國家應使其人民得以不受歧視地接近利用教育機構及教育計畫（educational institutions and programmes have to be accessible to everyone, without discrimination, within the jurisdiction of the State party）。其三為「可接受性」（Acceptability）；亦即教育的形式與實質（包

括課程及教學方法)，對學生及家長，應具有可接受性；例如必須具備相關性、文化的適當性及良好品質（the form and substance of education, including curricula and teaching methods, have to be acceptable (e.g. relevant, culturally appropriate and of good quality) to students and, in appropriate cases, parents）。其四為「適應性」（Adaptability）；亦即教育應具有彈性，以適應社會與社區的改變，並回應學生不同的社會與文化背景（education has to be flexible so it can adapt to the needs of changing societies and communities and respond to the needs of students within their diverse social and cultural settings）。

- 三、我國憲法雖未明文規定「受教權」或「受教權利」，然本院釋字第六五九號解釋已經明文提及保障學生之「受教權利」；釋字第六二六號、第三八二號解釋亦闡釋人民受教育之權利，應受憲法所保障。本席認為，接受國民教育之受教權，有憲法第二十一條所規定「人民有受國民教育之權利與義務」作為依據；至高等教育部分，則可由憲法第二十二條所規定「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會公共利益者，均受憲法之保護」作為依據。而在解釋及理解憲法此等規定之受教權內涵時，前揭國際公約及其「一般見解」（特別是其中的「可接受性」；亦即教育的形式與實質必須具備良好品質）均可以作為重要基礎。
- 四、本席認為，前揭國際公約所稱良好品質的教育，不但包括教學內容的良好品質，且應包括良好品質的教師；蓋教學品質是否得以培育良好國民或可用人才，並非單純

屬教學技術層面的評價，而更涉及教師的良莠。換言之，學生的受教權，包括使學生在學習環境中，有享有由良好品質的教師提供教育的權利。憲法第二十二條之下所受保障之受教權，自亦應有此內涵。在此規範下，教師或擬擔任教師之人，如曾有行為不檢有損師道，達於足以嚴重影響教育品質的情形，予以解聘、停聘或不續聘，自屬為達成保障學生受教權的合理手段。如有理由相信教師或擬擔任教師之人之此種情形持續存在，則對其繼續不予聘任，亦屬對學生受教權的合理維護；並屬憲法第二十三條規定下對教師工作權的合理限制（後述）。

參、基本國策中之教育目的之正確理解

- 一、憲法第一百五十八條規定：「教育文化，應發展國民之民族精神、自治精神、國民道德、健全體格、科學及生活智能。」其所列舉之「民族精神」、「健全體格」及「科學及生活智能」，應與本件討論之問題較無密切關聯。本席同意多數意見以該條之「自治精神」及「國民道德」作為論述之一部分（見解釋理由書第三段）。惟此二因素，尚有進一步闡釋的價值。
- 二、「自治精神」部分：由文義理解，所謂發展「自治精神」，應係在培養個人獨立自主與自我管理之人格。前揭ICESCR所規定之教育目的，亦由發展人格的角度出發。該公約第十三條第一項「本公約締約各國……同意，教育應鼓勵人的個性和尊嚴的充分發展，加強對人權和基本自由的尊重，並應使所有的人能有效地參加自由社會，促進各民族之間和各種族、人種或宗教團體之間的了解，容忍及友誼」之規定，亦可適當充實憲法第

一百五十八條之內涵。如教師有「行為不檢有損師道」，致使嚴重影響個人獨立自主與自我管理人格之培養，或個性與尊嚴的充分發展，自應犧牲教師工作選擇的自由，以確保教育目的之達成。

三、「國民道德」部分：教師在學校所提供者包括身教與言教。教師行為不檢如已涉及不道德的情形，不但影響身教的品質，且與憲法上教育之目的有所扞格。惟憲法第一百五十八條所規定之發展「國民道德」，甚為廣泛；在適用時應較為謹慎，而限於社會基本道德或核心價值之情形。

肆、為人師表的倫理規範、尊師重道的傳統及社會之教化等因素應如何納入考量

一、為人師表的倫理規範：多數意見提及為人師表的倫理規範（見解釋理由書第二段），但並未說明為何此種倫理規範可以轉化為限制教師工作權的法律基礎。本席認為可藉由憲法第一百五十八條，將教師倫理規範引進，作為權衡的因素。然因為教師倫理規範，不論係對學生所應遵守的倫理要求、對其工作應遵守的倫理要求、對其同儕應遵守的倫理要求、或對學生家長或社會所應遵守的倫理要求，其內容可能相當廣泛。其標準可能包括法律的規範層面，甚至包括一般對教師勤勉的期待；內容差異甚大。違反教師倫理規範者，未必均屬違反社會基本道德或價值的情形。例如，勤勉教學基本上應為教師應遵守的倫理範圍，但此並非涉及社會基本道德或價值。故顯然並非所有違反教師倫理規範的情形，均可作為終身不得再受聘任的依據。

二、尊師重道的文化傳統及學生對教師之尊崇與學習：多數

意見認為我國素有尊師重道之文化傳統；學生對教師之尊崇與學習，並不以學術技能為限；教師之言行如有嚴重背離社會共通之道德標準與善良風俗，若任其擔任教職，將對眾多學子身心影響至鉅（見解釋理由書第四段）。但其同樣亦未說明何以此種文化傳統可以轉化為限制教師工作權的法律基礎。本席認為，憲法第一百五十八條以及學生的受教權兩者可作為將此種尊師重道傳統納入權衡的法律依據。換言之，由於教師言行對學生有直接影響，故如任令言行偏離社會重要價值之人繼續擔任教師，將與憲法第一百五十八條的教育目的不符；且此亦將嚴重影響學生學習的環境，而與受教權中所要求教育的形式與實質必須具備良好品質有違。

三、避免有害社會之教化：多數意見認為，如任由有言行背離社會多數共通之道德標準與善良風俗者擔任教職，且經傳播，可能有害社會之教化（見解釋理由書第四段）。但其未說明何以社會教化可以轉化為限制教師工作權的法律基礎。本席認為，社會教化，並不直接屬於憲法所定教育之目的；且其與學生受教權無直接關聯。最多僅屬憲法第一百五十八條所規定之「文化目的」。由於此並非前揭相關憲法上權利或直接的教育目的，在權衡教師聘任問題時，似不宜賦予過多的權衡考量。

伍、受聘為教師所涉及人民選擇職業之自由

一、憲法第十五條規定，人民之工作權應予保障。本席同意多數意見所認，人民工作權之內涵包括人民選擇職業之自由。由於解聘、停聘、不續聘或終身不得聘任，均涉及人民選擇擔任教職自由之限制，故均涉及憲法第十五條工作權保障是否受侵害之問題。

二、世界人權宣言 (Universal Declaration of Human Rights)

第23.1條亦規定：「人人有權工作，自由選擇職業、並受公正和合適的工作條件並享受免於失業的保障。」

(Everyone has the right to work, to free choice of employment, to just and favourable conditions of work and to protection against unemployment.) 其所稱「自由選擇職業」，即屬工作權 (right to work) 的範圍。ICESCR 第六條第一項規定：「本公約締約各國承認工作權，包括人人應有機會憑其自由選擇和接受的工作來謀生的權利，並將採取適當步驟來保障這一權利。」(The State Parties to the present Covenant recognize the right to work, which includes the right of everyone to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts, and will take appropriate steps to safeguard this right.) 其中「人人應有機會憑其自由選擇和接受的工作」亦屬此項選擇職業之自由。教師固然可以選擇從事其他工作，但如其擬選擇擔任教師，而因特定事由致無法從事，自屬對其職業選擇自由之限制。此種限制應受憲法第二十三條所規定「為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要」及「以法律限制」等要件之規範。

陸、兒童受保護之權利、受教權、憲法教育目的與教師工作權間之權衡

一、憲法第二十三條之要件：本院多號解釋（包括本解釋）均直接指稱憲法第二十三條即屬「比例原則」之規定。本院亦曾於多號解釋引用類似美國實務上檢視違憲與否之方法（目的是否合憲或是否重要；手段與目的之達

成是否有合理、實質或直接關聯)。本席於釋字第六九二號、第六九三號、第六九六號、第六九七號及第六九九號解釋提出之意見書主張，應回歸憲法第二十三條的架構分析。在憲法第二十三條之下，限制自由權利之前提，為須以法律為之（本件情形，對教師選擇職業自由之限制，係規定於教師法。故其符合法律限制之要件，並無疑義）。在確定有法律作為基礎之前提下，吾人尚須進一步檢視系爭之限制，是否屬本條所列舉「為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益」等情形，以及是否符合本條之「必要」要件。針對必要性及所列舉之要件，本席認為，在憲法第二十三條之下，任何限制或影響憲法權利的措施，應先確認有無「為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益」之情形。如其情形非為此等目的之一，則顯然無法通過憲法第二十三條的檢視。在通過此項檢視之後，應再進一步依該條所規定「必要」之要件，予以審查。故憲法第二十三條屬兩階段的檢視審查過程。而「必要」與否的認定，係一種衡量與平衡各種相關因素的過程（a process of weighing and balancing a series of factors），包括某種規範「所欲防止妨礙的他人自由」、「所欲避免的緊急危難」、「所欲維持的社會秩序」或「所欲增進的公共利益」的相對重要性，該規範對於所擬達成的目的可以提供的貢獻或功能，以及該規範對憲法上權利所造成限制或影響的程度等。在權衡與平衡此等因素之後，憲法解釋者應進一步考量客觀上是否存有「較不侵害憲法權利」的措施及方法存在。此種分析方法不但較符合我國憲法體制，且容許釋憲者依據客觀

因素進行實質的價值判斷與利益衡量，而有其客觀性。

二、系爭規定二有關因行為不檢有損師道而終身不得再任教師之規範，具有保護學生免於身心傷害、保護其受教權以及維護國家教育目的等功能，符合憲法第二十三條所稱「增進公共利益」之情形，應無疑問。進一步就其進行「必要性」要件之實質價值判斷與利益衡量，情形如下：

- (一) 針對系爭規定「所欲增進的公共利益」的相對重要性而言：前揭保護兒童免於身心受到傷害之權利、受教權及憲法所明定國家的教育目的，均屬甚為重要的權利及公共利益。進一步而言，由於高等教育機構以下之學生，除有受教權之保障之外，另有免於身心受到傷害之權利應受保障，故其與高等教育之學生所受到的憲法保障程度不盡相同。對不同層級教育機構的教師，適用「行為不檢有損師道」而使其終身不得任職時，亦宜有不同的標準；相對上並應對有機會接觸兒童之教師，課以較為嚴格的規範。
- (二) 就系爭規定對於所擬達成的目的可以提供的貢獻或功能而言：以終身不得聘用的嚴格規範，對於學生免於身心傷害、保護其受教權以及維護國家教育目的等功能，具相當程度的貢獻。此種嚴格處罰，應可確保政策目標得以實現。
- (三) 系爭規定對憲法上權利所造成限制或影響的程度：教師之工作權屬於憲法上重要權利。終身不得聘任對教師工作權造成直接且極為重大的限制，亦毫無疑問。
- (四) 客觀上是否存有「較不侵害憲法權利」的措施及方法：

本席認為，不同的情形，在客觀上確可能有足以達到相同或類似效果的方法；而未必在所有情形均須依賴終身不予聘任之限制方法，始能達到保護兒童、確保學生良好受教權、達成憲法所規定教育文化目的等公共利益之維護。其一，由於對兒童及高等教育學生之保護程度不同已如前述，法律自應對不同教育層級之教師，設有不同的終身不得聘任條件；對於兒童，保護其身心安全與人格健全成長發展以及其受教權，均屬重要；然對高等教育學生而言，確保受教權的品質，始應為重點；故終身限制教師工作權之條件應有差異性。其二，由於終身不得聘任之規定對教師工作權侵害甚大，故對於因「影響受教權品質」及「憲法教育目的」而受解聘、停聘或不續聘者，應設定教師再入場條件與相隔期間之限制，使其於符合再入場之條件與相隔期間限制的情形下，有機會再行執教。蓋於「影響受教權品質」及「憲法教育目的」兩種情形，在客觀上較易設定適當的再入場條件與相隔期間之限制，而仍可達到維持「受教權品質」及達成「憲法教育目的」的效果。然對於教師因危害兒童身心安全及人格健全發展而受解聘、停聘或不續聘之情形，則因兒童身心安全及人格健全發展之至高價值，且基於兒童最佳利益及國家負有特別保護義務之要求，如不為此等教師設再入場之條件與相隔期間，而使其永久不再受聘任，應屬符合憲法意旨的限制。