

# 新修正教師法第44條第3項恐有過分限制教師訴願權之虞

文◎理事長 鄭建信

108年06月05日新修正之教師法(施行日期未定)<sup>1</sup>，修正原教師法第33條<sup>2</sup>，限制教師申訴、再申訴後不得提起訴願。亦即，新修教師法將會導致經由申訴、再申訴救濟者，將無法再提出訴願，此將限制了教師憲法賦與人民訴願之基本權利，是否屬過度不當之限制，為本文探討之重心。

## 訴願為憲法規定之基本權

憲法第16條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」訴願係人民因中央或地方機關之行政處分，或地方自治團體或其他公法人對其上級監督機關違法或不當之處分，致其權利或利益受損害，或行政機關違反作為義務之消極行為等，損害相對人或第三人之權利或利益，而請求原處分機關之上級機關，或該機關自身審查該處分之當否，並為一定決定之制度<sup>3</sup>。簡言之，訴願乃主張權利或利益遭受行政處分損害之人民，因行政機關作成違法或不當之行政處分，或不依限作成申請之行政處分，向原處分機關之上級機關或上級原處分機關本身請求審查該行政處分，並作成一定決定以為救濟之方法<sup>4</sup>。訴願程序係由行政機關進行審理決定<sup>5</sup>，對於訴願程序之法律性質，有認為屬於「行政程序」<sup>6</sup>；而訴願制度係給予行政處分受行政法院審查之前，賦予行政機關自我矯正其違法或不當行政處分之機會，以強化行政監督之作用，目的在於維持行政處分之合法性與妥當性<sup>7</sup>。

是以，訴願制度是基於法治國原則，認為在法治原則支配下，應積極防止行政機關作出違法或不當之行政處分，以達依法行政保護人民權利之目的<sup>8</sup>；也就是透過訴願之決定以撤銷違法或不當之行政處分<sup>9</sup>。蓋基於權力分立原理，行政法院僅審查行政處分有無違反平等原則或比例原則之合法性，而未能審查行政處分的適當與否；因此，受理

<sup>1</sup>新修正之教師法第44條第3項：「教師依本法提起申訴、再申訴後，不得復依訴願法提起訴願；於申訴、再申訴程序終結前提起訴願者，受理訴願機關應於十日內，將該事件移送應受理之教師申訴評議委員會，並通知教師；同時提起訴願者，亦同。教師依訴願法提起訴願，復依本法提起申訴者，受理之教師申訴評議委員會應停止評議，並於教師撤回訴願或訴願決定確定後繼續評議；原措施屬行政處分者，應為申訴不受理之決定。」

<sup>2</sup>教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。

<sup>3</sup>董保城（2011），《行政法講義》，第二版，董保城，頁298。

<sup>4</sup>董保城（2011），《行政法講義》，第二版，董保城，頁298。陳敏（2016），《行政法總論》，第九版，臺北，新學林，頁1289。

<sup>5</sup>參訴願法第4條規定：「訴願之管轄如左：一、不服鄉（鎮、市）公所之行政處分者，向縣（市）政府提起訴願。二、不服縣（市）政府所屬各級機關之行政處分者，向縣（市）政府提起訴願。三、不服縣（市）政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願。四、不服直轄市政府所屬各級機關之行政處分者，向直轄市政府提起訴願。五、不服直轄市政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願。六、不服中央各部、會、行、處、局、署所屬機關之行政處分者，向各部、會、行、處、局、署提起訴願。七、不服中央各部、會、行、處、局、署之行政處分者，向主管院提起訴願。八、不服中央各院之行政處分者，向原院提起訴願。」

<sup>6</sup>陳清秀（2015），《行政訴訟法》，第七版，臺北，元照，頁61。

<sup>7</sup>董保城（2011），《行政法講義》，第二版，董保城，頁336。

<sup>8</sup>董保城（2011），《行政法講義》，第二版，董保城，頁296。

<sup>9</sup>蔡志方（2007），《行政救濟法新論》，第三版，臺北，元照，頁27。

訴願機關除針對行政處分的合法性審查外，亦就行政處分的手段、方法之選擇裁量之合目的性進行審查，並就其是否符合政策方針、經濟效益、資源分配之優先順序等進行全面性的考量<sup>10</sup>。

蓋，訴願決定為行政體系內部具有「準司法程序性」<sup>11</sup>之「自省的救濟程序」，訴願制度旨在於人民基本權益之行使，確保國家行政權合法妥適之行政救濟，提供行政機關有自我審查及監督機會，貫徹依法行政原則，疏減行政訴訟<sup>12</sup>。

### 針對限縮訴願之修法理由不符實務現況

查新修正之教師法第44條第3項：「教師依本法提起申訴、再申訴後，不得復依訴願法提起訴願；於申訴、再申訴程序終結前提起訴願者，受理訴願機關應於十日內，將該事件移送應受理之教師申訴評議委員會，並通知教師；同時提起訴願者，亦同。」第4項：「教師依訴願法提起訴願後，復依本法提起申訴者，受理之教師申訴評議委員會應停止評議，並於教師撤回訴願或訴願決定確定後繼續評議；原措施屬行政處分者，應為申訴不受理之決定。」第6項：「原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定；不服再申訴決定者，得依法提起行政訴訟。」亦即，除非教師針對行政處分先提訴願外，基本上，教師針對非屬行政處份之措施，僅能提起申訴，而不能依訴願類型提起訴願，如課予義務訴願；而針對屬行政處分性質者，雖得「視為訴願」，而續為提起行政訴訟，但實質上無法提起訴願，已減少具準司法性質且兼顧適當性審查之救濟機會。立法理由略以：「現行條文第三十三條規定文義不夠清楚，導致教師救濟途徑疊床架屋，不符程序經濟原則…為避免救濟決定歧異，第四項明定教師依訴願法提起訴願後復依本法提起申訴者，受理之申評會應停止評議，並於教師撤回訴願或訴願決定確定後，繼續評議。依最高行政法院九十八年七月份第一次庭長法官聯席會議決議『再申訴視為訴願』之意旨」，亦即，其修法其理由可歸納如下三點：「一、現行救濟途徑疊床架屋；二、避免救濟決定歧異；三、行政法院認定教師申訴視為訴願。」。

然，此理由之認知確有嚴重謬誤之處，茲敘明如下：

- 一、教師申訴制度有助節省司法資源，不應該因此而限制教師訴願之基本權利：教師申訴係教師對於主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損害其權益時得以謀求之救濟管道之一，屬於行政救濟之一環<sup>13</sup>。立法者基於教師身分關係上的特質另外設計教師申訴制度<sup>14</sup>，提供教師更多元之救濟選擇。由於教師申訴之目的，係為避免教師受行政機關(或學校)違法、不當之措施而侵害其權益，當該措施造成教師權益受損時，教師得請求行政機關撤銷該措施並進行補救，對於教師申訴案件評議，係屬行政機關內部作成行政決定之程序，與一般行政程序不同之處，在於其具有爭訟性質<sup>15</sup>。另一方面，教

<sup>10</sup>吳庚、張文郁(2016)，《行政爭訟法論》，第三版，臺北，元照，頁115。

<sup>11</sup>李漢中(2008)，〈淺談教師權益維護與救濟途徑〉，《環球法學論壇》，第5卷，頁49-54，頁49。

<sup>12</sup>林清汶(2017)，《行政程序與訴願理論實務之運用》，修訂八版，臺北，元照，頁51-52。

<sup>13</sup>陳家士(2008)《我國教師申訴制度法制之研究》，國防大學管理學院法律學研究所碩士論文，頁30；吳昌倫(2004)，《我國申訴制度之研究—以臺灣省教師申訴評議委員會運作為中心》，國立政治大學法學院碩士在職專班碩士論文，頁7。

<sup>14</sup>蔣麗蓉(2007)《我國公立中小學教師申訴制度相關問題研究》，國立高雄師範大學成人教育研究所碩士論文，第一章，頁1。

<sup>15</sup>吳昌倫(2004)，《我國申訴制度之研究—以臺灣省教師申訴評議委員會運作為中心》，國立政治大學法學院碩士在職專班碩士論文，頁6-7。

師申訴之決定係由(大專)學校教師申評會、縣(市)教師申評會、臺灣省教師申評會、教育部中央申評會等組織所作之，屬機關內無法單獨對外行文、且無獨立之預算之內部單位；進而言之，其評議決定須以機關之名義對外表示，目的係審查行政機關所為之行政處分(措施)是否適法與妥當，並督促行政機關內部自省程序<sup>16</sup>。而此制度提供另外一個救濟措施，本來之目的即在於減省訴訟資源之用途，減少救濟事項進入皆須透過司法管道；另一方面而言，申訴制度之設計並非要因此限制教師依法提起訴願之管道。因此，教師申訴現行制度設計上乃「任擇之救濟手段」而其與訴願間之程序上關聯性則屬「擇一雙軌併行、任意先行」之救濟管道，係屬教師得自由選擇是否使用之行政救濟程序<sup>17</sup>。教師得依修正前(即現行適用之)教師法第33條逕提起訴願，但亦得先申訴再提起訴願，屬於雙軌制<sup>18</sup>。亦即教師申訴為任意制度，教師權益受損不須以申訴為訴願的先行程序，教師申訴與其他法定救濟程序為併行程序，即教師權受損時提起申訴，同時提起訴願亦非法所不許<sup>19</sup>。

- 二、現行行政爭訟機制已可避免救濟決定歧異之狀況：教師申訴制度為補充性制度<sup>20</sup>，在為避免教師申訴評議決定與其他救濟決定歧異之情形，教師申訴評議準則第20條即規定：「申訴案件全部或一部之評議決定，以訴願、訴訟或勞資爭議處理之法律關係是否成立為據者，申評會於訴願、訴訟或勞資爭議處理程序終結前，得停止申訴案件之評議，並以書面通知申訴人；於停止原因消滅後，經申訴人、原措施學校或主管教育行政機關通知，或申評會知悉時，應繼續評議，並以書面通知申訴人<sup>21</sup>。」其立法理由指明：「申評會停止案件之評議，影響教師申訴權益甚大，鑑於現行第1項規定『申訴案件或相牽連之事件』實務判斷標準不明確，及第2項停止評議後之處理機制未臻完善，致申訴人如未請求繼續評議，即生停止評議案件懸而未決之爭議；並考量現行第3項規定業已涵蓋第1項、第2項停止評議之情形，爰參考訴願法第86條規定意旨，刪除現行第1項、第2項規定；並將現行第3項酌予修正，明定停止評議之判斷基準為申訴案件全部或一部之評議決定，以訴願、訴訟或勞資爭議處理之法律關係是否成立為據者，申評會於訴願、訴訟或勞資爭議處理程序終結前，得停止申訴案件之評議，以避免造成申訴評議決定與其他救濟決定歧異之情形，及明定停止原因消滅後之處理機制為經申訴人、原措施學校或主管教育行政機關通知，或申評會知悉時，應繼續評議，並以書面通知申訴人<sup>22</sup>。」換言之，依教師法

<sup>16</sup>吳昌倫(2004)，〈我國申訴制度之研究—以臺灣省教師申訴評議委員會運作為中心〉，國立政治大學法學院碩士在職專班碩士論文，頁7-8。

<sup>17</sup>陳家士(2008)《我國教師申訴制度法制之研究》，國防大學管理學院法律學研究所碩士論文，頁30。

<sup>18</sup>參蔣麗蓉(2007)《我國公立中小學教師申訴制度相關問題研究》，國立高雄師範大學成人教育研究所碩士論文，第三章第二節，頁3。

<sup>19</sup>參蔣麗蓉(2007)《我國公立中小學教師申訴制度相關問題研究》，國立高雄師範大學成人教育研究所碩士論文，第三章第二節，頁1。

<sup>20</sup>參蔣麗蓉(2007)《我國公立中小學教師申訴制度相關問題研究》，國立高雄師範大學成人教育研究所碩士論文，第三章第二節，頁1。

<sup>21</sup>(105.10.14)教師申訴評議委員會組織及評議準則，第20條。

<sup>22</sup>(105.10.14)教師申訴評議委員會組織及評議準則，第20條，立法理由。

修正前之現行爭訟制度，教師無論依訴願法、行政訴訟法或依勞資爭議處理法提起申訴，申訴資關皆得停止評議並不會有必然救濟歧異之狀況。

三、98年行政法院「再申訴視為訴願」僅係就救濟程序而言：依最高行政法院九十八年七月份第一次庭長法官聯席會議決議略以：「第33條<sup>23</sup>前段規定『教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者』，得按其性質依訴願法或行政訴訟法請求救濟。是公立學校教師就學校有關教師個人之措施不服，得按其性質選擇循申訴、再申訴（視為訴願）、行政訴訟途徑；或按其性質逕提訴願、行政訴訟，以資救濟，乃法律特別規定之救濟途徑及當事人就不同救濟途徑間之自由選擇權。…」爰修正前之現行教師法第29條第1項：「教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴。」，是屬公立學校教師得對法定生效要件尚未成就之不利益行政處分得提起救濟的特別規定。自無限制其須俟法定生效要件成就後始得提起，否則即與教師法第33條明定得申訴、再申訴、行政訴訟之意旨不符，因之，有將「再申訴」評議結果視為「訴願」之決議<sup>24</sup>。故申訴、再申訴程序應屬法定專業自律機制下，選擇性而非義務性的爭端解決程序，並非訴願程序或訴願之法定先程序<sup>25</sup>。申言之，該次會議決議所稱「再申訴視為訴願」之意旨，係針對教師法第29條及第33條，教師申訴為法律明定之救濟途徑，申訴、再申訴並非訴願的先程序而言；如提起申訴及再申訴後，得視為訴願，而逕為提出行政訴訟，以符教師法第33條<sup>26</sup>，教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定，得按其性質依法提起救濟的規定。因此，應可理解該會議決議將「再申訴」視為「訴願」，得提起行政訴訟，係在救濟程序上的認定，而非將其「再申訴」與「訴願」之視為「實質」的相當。

### 「再申訴」救濟無法等同或相當於訴願

中央申評會之性質與訴願會具準司法性質不同。教師申訴評議委員會組織及評議準則第5條第1項規定：「各級主管機關申評會置委員十五人至二十一人，均為無給職，任期二年，由機關首長遴聘教師、教育學者、該地區教師組織代表、主管機關代表、社會公正人士擔任，其中未兼行政職務之教師人數不得少於委員總數三分之二；任一性別委員人數應占委員總數三分之一以上。」就其組成，以不少於三分之二之未兼任行政代表，就性質上較屬於教師「專業」審查的組成；而訴願法第52條第1項、第2項規定：「各機關辦理訴願事件，應設訴願審議委員會，組成人員以具有法制專長者為原則(第1項)。

<sup>23</sup>係指教師法第33條。

<sup>24</sup>最高行政法院九十八年七月份第一次庭長法官聯席會議決議略以：「公立學校教師得對法定生效要件尚未成就之不利益行政處分提起申訴、再申訴以資救濟，乃教師法第29條第1項所為特別規定，已如前述，則作為法律明定之另一救濟途徑選項（即按其性質逕提訴願、行政訴訟），其具行政處分性質者之爭議，自無限制解釋為須俟法定生效要件成就後始得提起之理，否則即與教師法第33條前段明定申訴、再申訴（視為訴願）、行政訴訟，與逕提訴願、行政訴訟，乃當事人得依其意願自由選擇救濟途徑之意旨不符。」

<sup>25</sup>最高行政法院九十八年七月份第一次庭長法官聯席會議決議，丙說之理由：「申訴、再申訴評議決定依法雖具有一定程度之拘束力，但依上開說明，未相當於法定救濟程序中之實質訴願程序，申訴、再申訴評議決定不得視為訴願決定，且在法無明文規定下，亦非訴願程序之法定先程序。故申訴、再申訴程序應屬法定專業自律機制下，選擇性而非義務性的爭端解決程序，並非訴願程序或訴願之法定先程序。」

<sup>26</sup>教師法第33條規定：「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。」



訴願審議委員會委員，由本機關高級職員及遴聘社會公正人士、學者、專家擔任之；其中社會公正人士、學者、專家人數不得少於二分之一。」訴願審議委員會作成，其委員會之組成以至少二分之一係由熟諳法令之社會公正人士、學者、專家為原則，得獨立行使職權之以強化其救濟功能，使訴願具準司法化<sup>27</sup>之功能<sup>28</sup>。

因之，教師之申訴、再申訴制度與訴願法於司法救濟之效果有實質的差異，「再申訴」之評議仍屬也只屬於「行政救濟」，而無法等同訴願決定相當於「司法救濟」之效果。

## 結論：新修正通過之教師法過分限制了教師訴願之權利

憲法第16條規定，人民有請願、訴願及訴訟之權利。是訴願乃人民三大救濟權利之一，對於人民權益的維護，其意義自屬重大。為落實人民訴願權的行使，故制定訴願法以為施行之準據。新修正之教師法以教師提出再申訴後，即限制其提出訴願之權利，教師做為一般人民，其實質之訴願權，反因行使教師法申訴的內部救濟機制，而將實質被剝奪。

## 教師申訴、訴願、行政訴訟之組織、審理範疇及性質比較：

項目	教師申訴制度	訴願	行政訴訟
審理人員 組成背景	以教師為主 (未兼行政職務之教師人數不得少於 委員總數三分之二)	以具有法制專長者 為原則	法官
審查範疇	適當性及合法性	適當性及合法性	合法性
性質	行政機關內部自我審查機制	具準司法性	司法性

解釋字號：釋字第736號

解釋文：本於憲法第16條有權利即有救濟之意旨，教師認其權利或法律上利益因學校具體措施遭受侵害時，得依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟。教師法第 33條規定：「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。」僅係規定教師權利或法律上利益受侵害時之救濟途徑，並未限制公立學校教師提起行政訴訟之權利，與憲法第16條保障人民訴訟權之意旨尚無違背。

<sup>27</sup>參吳庚、張文郁（2016），《行政爭訟法論》，修訂八版，臺北，元照，頁49。

<sup>28</sup>最高行政法院九十八年七月份第一次庭長法官聯席會議決議，丙說之理由：「教師法的申訴、再申訴程序是否可定性為一種訴願程序，再申訴評議決定因而視同訴願決定？以申訴、再申訴之處，教師法第29條第2項規定，係由各級教師申訴評議委員會為之，而教師申訴評議委員會之組成，依法應包含該地區教師組織或分會代表及教育學者，且未兼行政教師得少於總額的3分之2，可以是以教師為主體的任務性組織。其組成結構實與訴願法所定之訴願審議委員會大相其趣。此觀之訴願法第52條第2項規定：「訴願審議委員會委員，由本機關高級職員及遴聘社會公正人士、學者、專家擔任之；其中社會公正人士、學者、專家人數不得少於二分之一。」即明。