裁判字號：最高行政法院 109 年度裁提字第 5 號 行政裁定
裁判日期：民國 109 年 10 月 15 日
案由摘要：解聘

最高行政法院提案裁定　　109 年度裁提字第 5 號
上　訴　人　國立彰化女子高級中學
代　表　人　陳香妘
訴訟代理人　郭林勇　律師
　　王一翰　律師
被 上訴 人　賴杰治
訴訟代理人　鍾明達　律師
上列當事人間解聘事件，上訴人對於中華民國 107 年 10 月 25 日臺中高等行政法院 107 年度訴更一字第 16 號判決，提起上訴（本院 108 年度上字第 36 號），本庭就下列法律爭議，經徵詢程序後，依法提案予本院大法庭裁判：

本案提案之法律爭議

學校之性別平等教育委員會（下稱性平會）處理校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件，成立調查小組，民國 100 年 6 月 22 日修正公布之性別平等教育法（下稱性平法）第 30 條第 3 項規定「必要時，『部分』小組成員得外聘」；107 年 12 月 28 日修正公布之同法第 30 條第 2 項則規定調查小組成員必要時「得一部或『全部』外聘。本法中華民國 107 年 12 月 7 日修正之條文施行前，亦同」（下稱新法）。學校之性平會於新法施行前成立調查小組，成員均外聘，並完成調查報告，經性平會據以決議性騷擾成立及作成處理建議。學校之教師評審委員會（下稱教評會）以性平會調查小組所提出之調查報告為事實認定，依行為時教師法第 14 條第 1 項第 13 款規定，對教師作成解聘及 2 年內不得聘任為教師處分（下稱解聘處分）。受處分教師循序提起行政訴訟，於訴訟中新法施行。問：上開新法關於性平會調查小組成員得「全部」外聘之規定，對於新法施行前已完成之調查報告並據以作成之解聘處分，是否溯及適用？

理　　由

一、本案基礎事實

被上訴人係上訴人專任教師，上訴人於 105 年 2 月 16 日接獲甲生向學校反映被上訴人於 104 年 1 月 31 日對其有性騷擾行為，上訴人旋即於 105 年 2 月 17 日召開 104 學年度第 2 學期性平會第 1 次會議，決議成立 3 人調查小組（案號為 938326 號）。上訴人復於 105 年 3 月 17 日 104 學年度第 2 學期性平會第 2 次會議，應被上訴人請求，決議增加 2 位具心理治療、心理衡鑑或心理諮商與輔導專業之調查委員，為 5 人調查小組，均外聘。其間，上訴人為周延調查程序，分別於 105 年 4 月 28 日、105 年 5 月 25 日通知被上訴人延長調查期間，性平會調查小組於 105 年 6 月 2 日完成調查報告，經上訴人於 105 年 6 月 7 日召開性平會第 4 次會議審議調查報告，因時間因素決議擇日再議後，上訴人復於 105 年 6 月 13 日召開 104 學年度第 2 學期性平會第 5 次會議，決議請調查小組再行確認調查報告。經調查小組提出補充說明，上訴人再於 105 年 6 月 22 日召開 104 學年度第 2 學期性平會第 6 次會議決議性騷擾成立，惟未構成情節重大，依行為時性平法第 25 條及行為時教師法第 14 條第 1 項第 13 款規定解聘被上訴人，並議決被上訴人 2 年不得聘任為教師。上訴人遂於 105 年 7 月 4 日召開 104 學年度第 7 次教評會會議，經被上訴人提出書面說明後，該次教評會就解聘、不續聘被上訴人之決議均未通過，而係決議建議該案交由上訴人之教師成績考核委員會懲處。上訴人頃於 105 年 7 月 6 日召開 104 學年度第 2 學期性平會第 8 次會議，以依行為時教師法第 14 條第 2 項規定，教師有第 14 條第 1 項第 12 款至第 14 款規定情事之一者，應經教評會決議；其有第 13 款規定之情事，經教評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 1 年至 4 年不得聘任為教師，並引據教育部 95 年 3 月 22 日台人（二）字第 0950030898 號函釋，以教師涉及校園性騷擾或性侵害事件，遇有教師解聘、停聘、不續聘之情事，學校已依規定成立性平會或調查小組予以調查，各級教評會就個案事證之調查與處理，應尊重性平會之專業判斷及調查結果之意旨，決議建請上訴人之教評會應儘速召開會議。上訴人遂於 105 年 7 月 22 日召開教評會第 8 次會議，決議依行為時教師法第 14 條第 1 項第 13 款「行為違反相關法令，經有關機

關查證屬實」之規定，核予被上訴人解聘處分並以被上訴人系爭行為非屬情節重大，決議被上訴人 2 年不得聘任為教師。上訴人並以 105 年 7 月 29 日彰女學字第 1050005647 號函（下稱原處分）通知被上訴人前揭教評會決議內容。被上訴人不服，向上訴人提起申復。上訴人復於 105 年 8 月 31 日召開 104 學年度第 2 學期性平會第 10 次會議，以原調查事實及程序並無瑕疵，且被上訴人並未提出足以影響原調查認定之新事實、新證據，作成「申復無理由」之申復決定，由上訴人以 105 年 9 月 5 日彰女學字第 1050006593 號函通知被上訴人前揭申復結果（下稱申復審議決定）。被上訴人仍不服，於 105 年 10 月 13 日向教育部中央教師申訴評議委員會提起申訴，經教育部中央教師申訴評議委員會以 106 年 3 月 28 日臺教法（三）字第 1060011226 號申訴評議書（下稱申訴評議決定）決議駁回，遂提起行政訴訟。經原審法院 106 年度訴字第 183 號判決（下稱原審 106 年判決）駁回後，被上訴人提起上訴，經本院 107 年度判字第 310 號判決（下稱本院 107 年判決）廢棄原審 106 年判決，發回原審法院更為審理。經原審法院更為審理，以本院 107 年判決之法律上判斷，即性平會調查小組成員僅得「部分」外聘為其裁判基礎，判決撤銷申訴評議決定、申復審議決定及原處分。上訴人乃提起本件上訴。

二、本院先前裁判所持之法律見解

（一）本院先前裁判（109 年度判字第 40 號判決）之法律見解採取肯定說。即新法關於性平會調查小組成員得「全部」外聘之規定，溯及適用於新法施行前已作成之解聘處分。理由如下：

性平會在處理校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件時，得成立調查小組調查之，關於調查小組成員，行為時性平法第 30 條第 3 項雖規定：「必要時，部分小組成員得外聘。」惟這樣的規定，已於 107 年 12 月 28 日修正為「必要時，調查小組成員得一部或全部外聘。本法中華民國 107 年 12 月 7 日修正之條文施行前，亦同。」即 107 年 12 月 28 日修正公布之調查小組成員得全部外聘之規定，已特別明定溯及生效，於本件即有其適用。

（二）第一庭之回復意見維持先前裁判見解，理由增列如下：

1. 107 年 10 月 18 日立法院第 9 屆第 6 會期教育及文化委員會第 4 次全體委員會議進行提案條文逐條審查及協商時，當時教育部鄭乃文司長發言：「第 30 條我們主要是希望針對第 2 項，學校或主管機關成立性平教育委員會的調查小組時，規定『必要時，調查小組成員得一部或全部外聘』，並加上『本法……修正之條文施行前，亦同』。因為在學校的現場，調查小組有時會組成不易，譬如有同事情誼或迴避等等情況，而有全部外聘的需求，也就是說，我們是希望符合學校教育的現場，而做這樣的修正。」主席：「好，第 30 條第 2 項教育部建議增加『本法中華民國〇年〇月〇日修正之條文施行前，亦同。』等文字，這是因為擔心之前的……」鄭乃文司長：「對，因為有些學校是以全部外聘的方式來組成調查小組，但是法院的判決有……」主席：「有時間、年、月？」鄭乃文司長：「對。」主席：「好，請問在場委員有沒有意見？好，沒有意見的話，我們就接受教育部對第 2 項的修正文字。」該次審查會之審查結果為：第 30 條，除第 2 項修正為「學校或主管機關之性別平等教育委員會處理前項事件時，得成立調查小組調查之；必要時，調查小組成員得一部或全部外聘。本法中華民國〇年〇月〇日修正之條文施行前，亦同。」，餘照行政院提案通過。嗣於立法院二讀、三讀就性平法第 30 條第 2 項之修正依審查會結論通過，立法說明則以：「原校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件調查實務上，因性別平等教育委員會考量迴避、公正性及專業性等原因，或學校避免校內成員與行為人之同事情誼關係影響事件調查之公正性，或因校內成員婉拒擔任調查小組成員（自行迴避），或當事人主張校內多數人員應予迴避，致常有須組成成員全為學校或機關成員以外人員之調查小組之情形，爰於第 2 項後段增列『必要時，調查小組成員得一部或全部外聘。本法中華民國 107 年 12 月 7 日修正之條文施行前，亦同。』，並配合刪除第 3 項『必要時，部分小組成員得外聘』之文字，俾符實務需要。」由以上說明可知：（1）將原

規定「必要時，部分小組成員得外聘」修正為：「必要時，調查小組成員得一部或全部外聘」，係為因應行政實務之需要，避免調查小組無法組成之困境，立法者就調查小組成員於必要時得否全部外聘之問題，已重新裁量決定。

（2）增訂「本法中華民國 107 年 12 月 7 日修正之條文施行前，亦同。」之文字，立法者係有意使其回溯適用，俾使於舊法時代因有必要，調查小組全部外聘而作成調查報告，其後據以作成之行政處分不致僅因此程序瑕疵為由而遭撤銷，是此規定屬溯及適用之規定而無疑。

2. 100 年 6 月 22 日修正公布之性平法第 30 條第 3 項僅規定調查小組成員於必要時得部分外聘，而行政實務上或有發生困難。從而，立法者於得知舊法規定有紊亂之現象，藉由溯及性法律加以整理或清除，而此溯及性法律並未造成任何一方之負擔，且為達成妥速處理性平法事件，使確有違反性平法事證之教師早日離開教育現場，及避免遭受性騷擾等行為之學生因重啟調查受到再一次之傷害等之極為重要之公益上目的，故系爭溯及條款亦應無違憲之疑慮。

三、本庭擬採之法律見解

否定說。即新法關於性平會調查小組成員得「全部」外聘之規定，對於新法施行前已作成之解聘處分，不得溯及適用。理由如下：

（一）溯及立法，必須在法律特別規定基於極為重要之公益上目的：在行政法上，由於法安定性之理由，人民信賴基於某法律狀態所產生之法律上地位不致於溯及既往的蒙受不利益，原則上應加以保護，是謂禁止法律溯及既往原則（司法院釋字第 717 號解釋參照）。禁止法律溯及既往原則屬於憲法上法治國家法安定性以及信賴保護所要求，也是法治國家保護保障人民基本權利之要求，故不僅是法律適用上之原則，也是立法原則，立法者原則上應受此一憲法上信賴保護原則之拘束。法律規定溯及生效的事項，如有利於人民之事項，通常為憲法所不禁止；反之，如對於人民既有之法律上地位發生不利之影響，原則上應為憲法所不許。易言之，法律若已溯及，原則上即為違憲，溯及性法

律，必須有明顯的優越於信賴保護之極為重要之公益上目的，且其重要性高於法安定性之要求，才例外保有效力。本院 98 年 12 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議亦闡示：「法律不溯既往原則為法治國家基本原則之一，除有下列情形外，立法者原則上不得制定溯及性法律：（一）人民預見法律將有所變更；（二）現行法律規定有不清楚或紊亂之現象，立法者欲藉由溯及性法律加以整理或清除；（三）現行法律違憲而無效，立法者以新規定取代；（四）因溯及性法律所造成之負擔微不足道；（五）溯及性法律係為達成極為重要之公益上目的，且其重要性高於法安定性之要求。行政機關基於法律授權而訂定對將來一般抽象事項所為發生法規範效力之法規命令，除有上述例外情形外，亦應遵守法律不溯既往原則。」明確。

（二）程序從新原則與信賴保護：行政法上行政程序，依據行政程序法第 2 條第 1 項規定，係指「行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。」其中作成行政處分之程序，包括行政機關就行政處分之前提要件進行調查、準備及作成，而對外所為活動。所謂程序從新原則係指在行政程序進行中，新的行政法規範公布時，尚在進行中的行政程序，適用新的法規範處理。蓋程序上之法律關係乃始自程序開啟，而終於程序終結，在程序進行中發生程序法律變更，則新法原則上得適用於尚未終結之法律關係。德國聯邦憲法法院 1983 年 3 月 22 日裁判（BVerfGE 63,343）即認為人民對於程序規定之信賴，原則上亦應受相同保護。亦即在立法者對於人民所置身於向來所產生之程序上狀態，加以影響時，亦應以法安定性及信賴保護之法治國原則，作為憲法上審查標準。即使程序上規定亦可能創設信賴地位，尤其是在已經繫屬的程序或已經發生之程序狀態之範圍內的信賴地位。因此，在程序法之變更的信賴保護問題上，是否有在法律上已經終結之程序存在，乃屬重要判斷基準。是以，新訂的程序法之變更，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之程序法律關係。若新

訂的程序法之變更，法律規定溯及適用於該法規生效前業已終結之程序法律關係，必須該溯及既往對於規範對象既存之法律地位係屬有利；倘若溯及既往對於規範對象既存之法律地位係屬不利，亦必須在立法理由中說明有何基於極為重要公益之必要，否則即有違反信賴保護原則。

（三）性平法第 35 條第 1 項規定：「學校及主管機關對於與本法事件有關之事實認定，應依據其所設性別平等教育委員會之調查報告。」可知性平法調查之任務在於事實認定。關於調查小組成員，100 年 6 月 22 日修正公布之性平法第 30 條規定：「……（第 3 項）前項小組成員應具性別平等意識，女性人數比例，應占成員總數 2 分之 1 以上，必要時，『部分』小組成員得外聘。處理校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件所成立之調查小組，其成員中具性侵害、性騷擾或性霸凌事件調查專業素養之專家學者之人數比例於學校應占成員總數 3 分之 1 以上，於主管機關應占成員總數 2 分之 1 以上；雙方當事人分屬不同學校時，並應有申請人學校代表。（第 4 項）性別平等教育委員會或調查小組依本法規定進行調查時，行為人、申請人及受邀協助調查之人或單位，應予配合，並提供相關資料。……」法律解釋不應逾越法律文字可能的範圍，該條項「部分小組成員得外聘」之規定，從文義解釋根本無法得出調查小組成員全部外聘仍符合 100 年 6 月 22 日修正公布之性平法第 30 條第 3 項規定之結果。除文義解釋外，歷史解釋亦是解釋法律常用之方法，透過在立法過程公開的所有紀錄、文件、資料等，客觀探求立法者之意思或法律文字之意涵。依其立法理由，係為考量該等事件通常涉及性別意識及相關專業問題，故調查者應具有性別平等意識，部分成員也應具有專業背景；倘學校或主管機關之性別平等教育之委員人數眾多或專業背景不足，為有效進行案件之調查，乃規定學校性平會得成立調查小組，並規定調查小組組成之專業背景、性別平等意識及性別比例；另恐學校或主管機關性平會調查小組相關專業人力不足，爰規定「部分」小組成員得外聘。從立法目的觀之，外聘之主要目的係考量調查小組相關專

業人力是否充足，調查小組為學校或主管機關性平會所成立，是否有充足之相關專業人力，則又與性平會成員有關。性平法第 9 條第 1 項規定，學校之性平會，置委員 5 人至 21 人，採任期制，以校長為主任委員，其中女性委員應占委員總數 2 分之 1 以上，並得聘具性別平等意識之教師代表，職工代表，家長代表，學生代表及性別平等教育相關領域之專家學者為委員。易言之，為避免學校之性平會委員於處理校內相關事務時，相互袒護或利益糾結，以致造成偏頗，或資源不足（例如：缺少法律或心理專業人員），得聘校外委員（性別平等教育相關領域之專家學者）。性平法第 8 條第 1 項規定，直轄市、縣（市）主管機關之性平會，置委員 9 人至 23 人，採任期制，以直轄市、縣（市）首長為主任委員，其中女性委員應占委員總數 2 分之 1 以上；性別平等教育相關領域之專家學者，民間團體代表及實務工作者之委員合計，應占委員總數 3 分之 1 以上。從上述規定來看，無論是學校或主管機關之性平會成員通常應有性別平等教育相關領域之專家學者，其皆具備學校調查小組相關專業人力之要求，成為調查小組一員，並無困難。據此，本院 107 年判決之法律上判斷即係認為僅是「部分」小組成員得外聘。（另參閱蕭文生，性別平等教育委員會調查小組之組織爭議─最高行政法院 107 年度判字第 310 號判決評析，月旦裁判時報，第 77 期，2018 年 11 月，頁 22）。又行政機關作成行政處分，除須遵守行政程序法所規範之一般行政程序外，尚包括各別行政法領域中所規定須踐行之特別行政程序，始符合正當行政程序之要求。倘有不符合法定行政程序之要求，即構成行政處分之瑕疵，應予撤銷。本件所涉及即為組織合法性問題，特別是調查小組之合法性。

（四）107 年 12 月 28 日修正公布之性平法第 30 條第 2 項規定性平會調查小組成員必要時「得一部或『全部』外聘。本法中華民國 107 年 12 月 7 日修正之條文施行前，亦同。」新法就性平會調查小組組成，所須踐行之特別行政程序變更為得「全部」外聘。而關於「本法中華民國 107 年 12 月 7 日修正之

條文施行前，亦同。」規定，係何所指，文義並不清楚。該句法律文字未載明主詞，亦未載明「亦同」之意涵，以致不明何事項於性平法 107 年 12 月 7 日修正之條文施行前「亦同」，究係指調查小組程序尚未完成（即尚未提出調查報告）者，或調查小組程序已完成（即已提出調查報告）者，或甚至已作成行政處分者。再者，「亦同」二字是否指新法溯及適用於調查小組程序已完成者或溯及適用於已作成行政處分者，或僅指調查小組程序尚未完成者，應適用最新程序法規處理之，文義並不明確。觀諸修法之立法理由並未就此敘明是否新法溯及適用之意，或有何基於極為重要公益之必要，而有溯及適用於新法規生效前業已終結之程序法律關係之意。又按 107 年 10 月 18 日立法院第 9 屆第 6 會期教育及文化委員會第 4 次全體委員會議審議性平法第 30 條草案，當時教育部鄭乃文司長：「第 30 條我們主要是希望針對第 2 項，學校或主管機關成立性平教育委員會的調查小組時，規定『必要時，調查小組成員得一部或全部外聘』，並加上『本法……修正之條文施行前，亦同』。因為在學校的現場，調查小組有時會組成不易，譬如有同事情誼或迴避等等情況，而有全部外聘的需求，也就是說，我們是希望符合學校教育的現場，而做這樣的修正。」主席：「好，第 30 條第 2 項教育部建議增加『本法中華民國〇年〇月〇日修正之條文施行前，亦同。』等文字，這是因為擔心之前的……」鄭乃文司長：「對，因為有些學校是以全部外聘的方式來組成調查小組，但是法院的判決有……」等語。足見自歷史解釋之法律解釋方法探求，仍無法認為「本法中華民國 107 年 12 月 7 日修正之條文施行前，亦同。」有何基於極為重要公益之必要，而有溯及適用於新法規生效前業已終結之程序法律關係。本於新法規定之合憲性解釋，自應解為對於在法規變更時之處理中之程序狀態，應適用最新程序法處理，亦即於性平法 107 年 12 月 7 日修正之條文施行前性平會已受理之校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件，在新法施行後，調查小組尚未處理或尚未處理終結（即尚未提出調查報告）之事件，均適用

新法繼續處理之。是以，於性平法 107 年 12 月 7 日修正之條文施行前，調查小組程序已完成（即已提出調查報告）者，或甚至已作成解聘處分者，既屬新法施行前行政程序在法律上已終結，則新法關於性平會調查小組成員得「全部」外聘之規定，自不得溯及適用，否則即有違憲法上之信賴保護及禁止溯及適用原則，而為違憲。

（五）100 年 6 月 22 日修正公布之性平法第 30 條第 3 項規定「必要時，『部分』小組成員得外聘」文義甚明，不全部外聘亦無困難，已如上述，並無肯定說所謂「現行法律規定有不清楚或紊亂之現象」。新法關於性平會調查小組成員得「全部」外聘之規定，係自公布當日起向未來發生效力，其文義解釋及歷史解釋，均無溯及適用之意涵。行政法院審查行政處分作成之程序，以合法行政程序控制實體正義。性平會調查小組成員違反不得全部外聘規定的法律效果，程序瑕疵所生的實體決定，即行政處分違法，必須撤銷。肯定說使新法施行前已作成如本提交事件之違法解聘處分變成合法，影響行政處分之效力，有礙受處分人之權利保護甚鉅。

（六）綜上所述，本件新法施行前性平法之性平會調查小組已提出調查報告，並經學校之教評會以性平會調查小組所出具之調查報告為事實認定，作成解聘處分，既屬於新法施行前該行政程序在法律上已終結，則新法關於性平會調查小組成員得「全部」外聘之規定，對於新法施行前已作成之解聘處分自不得溯及適用。

四、徵詢其他各庭之結果

經徵詢其他各庭，第四庭同意本庭見解，第一庭及第三庭維持先前裁判見解（徵詢書、回復書詳卷）。

五、本庭指定庭員陳秀媖法官為大法庭庭員。

中　華　民　國　109　年　10　月　15　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　吳　東　都

法官　陳　秀　媖

法官　王　俊　雄

法官　林　妙　黛

法官　胡　方　新

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　10　　月　　15　　日

書記官　張　玉　純

資料來源：司法院最高行政法院大法庭制度之裁判書彙編（二）（112 年 10 月版）第 45-54 頁