

最 高 行 政 法 院 裁 定

109年度大字第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

輔助參加人 教育部

代 表 人 潘文忠

訴訟代理人 蘇錦霞 律師

被 上 訴 人 賴杰治

訴訟代理人 鍾明達 律師

本院大法庭就第二庭於中華民國109年10月15日109年度裁提字第5號解聘事件所提案之法律爭議，裁定如下：

主 文

民國107年12月28日修正公布之性別平等教育法第30條第2項：「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。」關於調查小組成員得「全部」外聘之規定，就修正施行前學校性別平等教育委員會所成立之調查小組已完成調查報告，學校並據以作成解聘處分者，不得溯及適用。

理 由

一、提交事件之基礎事實

被上訴人係上訴人專任教師，上訴人於民國105年2月16日接獲該校甲生（姓名年籍詳卷）反映被上訴人於104年1月31日對其有性騷擾行為，上訴人即於105年2月17日召開104學年度第2學期性別平等教育委員會（下稱性平會）第1次會議，決議成立3人調查小組。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，

01 為5人調查小組，成員均外聘。其間，上訴人為周延調查程
02 序，分別於105年4月28日、105年5月25日通知被上訴人延長
03 調查期間，性平會調查小組於105年6月2日完成調查報告，
04 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
05 告，因時間因素決議擇日再議後，上訴人復於105年6月13日
06 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
07 再行確認調查報告。經調查小組提出補充說明，上訴人再於
08 105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
09 性騷擾成立，惟未構成情節重大，依行為時即100年6月22日
10 修正公布之性別平等教育法（下稱性平法）第25條及行為時
11 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
12 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
13 學年度第7次教師評審委員會（下稱教評會）會議，經被上
14 訴人提出書面說明後，該次教評會就解聘、不續聘被上訴人
15 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
16 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
17 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
18 定，教師有第14條第1項第12款至第14款規定情事之一者，
19 應經教評會決議；其有第13款規定之情事，經教評會議決解
20 聘或不續聘者，除情節重大者外，應併審酌案件情節，議決
21 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
22 (二)字第0950030898號函釋，以教師涉及校園性騷擾或性侵
23 害事件，遇有教師解聘、停聘、不續聘之情事，學校已依規
24 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
25 之調查與處理，應尊重性平會之專業判斷及調查結果之意
26 旨，決議建請上訴人之教評會應儘速召開會議。上訴人遂於
27 105年7月22日召開教評會第8次會議，依行為時教師法第14
28 條第1項第13款「行為違反相關法令，經有關機關查證屬
29 實」之規定，核予被上訴人解聘處分並以被上訴人系爭行為
30 非屬情節重大，決議被上訴人2年不得聘任為教師。上訴人
31 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。經臺中高等行政法院（下稱原審法院）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107年度訴更一字第16號判決，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，予以撤銷申訴評議決定、申復審議決定及原處分。上訴人乃提起上訴。受理上訴事件之合議庭認採為裁判基礎之法律見解，與先前裁判（本院109年度判字第40號判決）之法律見解歧異，而為本件提案。

二、提案之法律爭議

學校之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，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」；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年不得聘

01 任為教師處分（即原處分，下稱解聘處分）。受處分教師循
02 序提起行政訴訟，於訴訟中新法施行。問：上開新法關於性
03 平會調查小組成員得「全部」外聘之規定，對於新法施行前
04 性平會調查小組已完成調查報告，學校並據以作成之解聘處
05 分，是否溯及適用？

06 三、本院大法庭裁定如主文所示之統一法律見解，理由如下：

07 （一）在行政法上，由於法安定性之理由，人民信賴基於某法律狀
08 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
09 上應加以保護，是謂禁止法律溯及既往原則（司法院釋字第
10 717號、第781號、第782號、第783號解釋參照）。禁止法律
11 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
12 要求，也是法治國家保障人民基本權利之要求，故不僅是法
13 律適用上之原則，也是立法原則，立法者原則上應受此一憲
14 法上信賴保護原則之拘束。法律規定溯及生效的事項，如有
15 利於人民之事項，通常為憲法所不禁止；反之，如對於人民
16 既有之法律上地位發生不利之影響，原則上應為憲法所不
17 許。易言之，法律若已溯及，原則上即為違憲，溯及性法
18 律，必須有明顯的優越於信賴保護之極為重要之公益上目
19 的，且其重要性高於法安定性之要求，才例外保有效力。本
20 院98年12月份第2次庭長法官聯席會議決議亦闡示：「法律
21 不溯既往原則為法治國家基本原則之一，除有下列情形外，
22 立法者原則上不得制定溯及性法律：（一）人民預見法律將有
23 所變更；（二）現行法律規定有不清楚或紊亂之現象，立法者
24 欲藉由溯及性法律加以整理或清除；（三）現行法律違憲而無
25 效，立法者以新規定取代；（四）因溯及性法律所造成之負擔
26 微不足道；（五）溯及性法律係為達成極為重要之公益上目
27 的，且其重要性高於法安定性之要求。行政機關基於法律授
28 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
29 令，除有上述例外情形外，亦應遵守法律不溯既往原則。」
30 明確。

01 (二)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
02 「行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與
03 行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為
04 之程序。」其中作成行政處分之程序，包括行政機關就行政
05 處分之前提要件進行調查、準備及作成，而對外所為活動。
06 所謂程序從新原則，係指在行政程序進行中，新的行政法規
07 範公布時，尚在進行中的行政程序，適用新的法規範處理。
08 蓋程序上之法律關係乃始自程序開啟，而終於程序終結，在
09 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
10 終結之法律關係。德國聯邦憲法法院西元1983年3月22日裁
11 判（BVerfGE 63, 343）即認為人民對於程序規定之信賴，原
12 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
13 所產生之程序上狀態，加以影響時，亦應以法安定性及信賴
14 保護之法治國原則，作為憲法上審查標準。即使程序上規定
15 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
16 之程序狀態之範圍內的信賴地位。因此，在程序法之變更的
17 信賴保護問題上，是否有在法律上已經終結之程序存在，乃
18 屬重要判斷基準。是以，新訂的程序法之變更，原則上不得
19 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
20 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
21 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
22 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
23 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
24 必要，否則即有違反信賴保護原則。

25 (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
26 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
27 查報告。」可知性平會調查之任務在於事實認定。而性平會
28 於處理校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件時得成立調查小組
29 調查之（100年6月22日修正公布之性平法第30條第2項，107
30 年12月28日修正公布之性平法第30條第2項前段參照）。關
31 於調查小組成員，100年6月22日修正公布之性平法第30條第

3項、第4項規定：「（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；倘學校性平會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）。從上述規定來看，學校性平會委員中通常應有性別平等教育相關領域之專家學者，其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，且上述規定所要求調查小組具備調查專業素養者之比例，亦非占全部調查小組成員。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，應適用最新程序法規處理之，文義並不明確。而向來立法者制定溯及既往適用之法律，對於溯及適用的對象、範圍均明確界定，未有含糊只講修正前「亦同」。例如，稅捐稽徵法第28條第4項規定：「本條修正施行前，因第2項事由致溢繳稅款者，適用修正後之規定。」遺產及贈與稅法第10條第2項規定：「本法中華民國84年1月15日修正

01 生效前發生死亡事實或贈與行為而尚未核課或尚未核課確定
02 之案件，其估價適用修正後之前項規定辦理。」商標法第10
03 6條規定：「(第1項)本法中華民國100年5月31日修正之條文
04 施行前，已受理而尚未處分之異議或評定案件，以註冊時及
05 本法修正施行後之規定均為違法事由為限，始撤銷其註冊；
06 其程序依修正施行後之規定辦理。但修正施行前已依法進行之
07 程序，其效力不受影響。(第2項)本法100年5月31日修正
08 之條文施行前，已受理而尚未處分之評定案件，不適用第57
09 條第2項及第3項之規定。(第3項)對本法100年5月31日修正
10 之條文施行前註冊之商標、證明標章及團體標章，於本法修
11 正施行後提出異議、申請或提請評定者，以其註冊時及本法
12 修正施行後之規定均為違法事由為限。」另觀諸修法之立法
13 理由並未就此敘明是否新法有溯及適用之意，或有何基於極
14 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
15 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
16 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
17 條修正草案，依立法院公報第107卷第89期委員會紀錄所
18 載，當時教育部鄭乃文司長：「第30條我們主要是希望針對
19 第2項，學校或主管機關成立性平教育委員會的調查小組
20 時，規定『必要時，調查小組成員得一部或全部外聘』，並
21 加上『本法……修正之條文施行前，亦同』。因為在學校的
22 現場，調查小組有時會組成不易，譬如有同事情誼或迴避等
23 等情況，而有全部外聘的需求，也就是說，我們是希望符合
24 學校教育的現場，而做這樣的修正。」主席：「好，第30條
25 第2項教育部建議增加『本法中華民國○年○月○日修正之
26 條文施行前，亦同。』等文字，這是因為擔心之前的……」
27 鄭乃文司長：「對，因為有些學校是以全部外聘的方式來組
28 成調查小組，但是法院的判決有……」等語。足見自歷史解
29 釋之法律解釋方法探求，仍無法認為「本法中華民國107年1
30 2月7日修正之條文施行前，亦同。」有何基於極為重要公益
31 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，並無所謂「現行法律規定有不清楚或紊亂之現象」。新法第30條第2項後段「本法中華民國107年12月7日修正之條文施行前，亦同」，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。如採反對見解，許可溯及適用，將使新法施行前已作成如本提交事件之程序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。末按，倘主管機關即輔助參加人仍認為必須對於新法修正前，包括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，均能溯及既往適用新法，應提出諸如關於溯及適用之對象及範圍明確之法律修正草案，送請立法院，由立法委員在清楚此項法律修正適用係溯及立法之情形下，作成是否修正之立法決定，以符合法治國原則，併此敘明。

(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，基於對於「本法中華民國107年12月7日修正之條文施行前，亦同」規定之合憲性解釋，就新法施行前已作成之解聘處分自不得溯及適用。

中 華 民 國 110 年 5 月 7 日

最高行政法院大法庭

審判長法官 吳 明 鴻

法官 侯 東 昇

法官 吳 東 都

法官 帥 嘉 寶

法官 鄭 小 康

法官 劉 介 中

法官 陳 秀 嫻

法官 蕭 惠 芳

法官 胡 方 新

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 110 年 5 月 7 日

書記官 張 玉 純

侯法官東昇提出不同意見書如附件。