

突破性平會調查報告非屬行政處分的救濟困境 —兼評高雄高等行政法院 104 年度訴字第 280 號判決

編目：公法

出處	月旦裁判時報，第 63 期，頁 5-12	
作者	許育典教授	
關鍵詞	性別平等教育委員會、性別平等教育法、性別平等教育委員會調查報告、行政處分、及時有效的權利救濟	
摘要	學校性平會作成之調查報告雖非直接造成該教師的權利義務變動，但後續解聘、停聘、不續聘等處分係以該報告結論為前提，而且後機關不得對調查報告的實體結果做出不同認定，加以該性平報告亦會對該教師發函而具有外部性，應比照實務對環評的認定，將學校性平會所作成調查報告之性質，視為多階段行政處分中的前階段行為，允許人民對性平報告提起訴訟。	
重點整理	本案爭點	學校性平會所作出的案件調查報告及處理建議，是否絕對非屬行政處分？
	解評	<p>一、高雄高等行政法院 104 年度訴字第 280 號判決要旨</p> <p>學校性平會之組織係依性平法規定設於學校之內部單位，於完成校園性侵害案件之調查後，作成案件調查報告及處理建議，該調查報告及建議並未對外發生具體之法律效果，尚需由學校或主管機關依據調查報告所認定之事實，於接獲調查報告 2 個月內自行或移送權責機關依據性平法等相關規定作成議處，並將處理結果以書面載明事實及理由通知申請人、檢舉人及行為人。換言之，學校或主管機關就校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件，始為最終作成處置而對外直接發生法律上規制效力之行政機關。…故學校性平會所作成之案件調查報告及處理建議，非屬行政處分。</p> <p>二、評析</p> <p>(一)本案涉及的基本權侵犯</p> <p>1. 憲法第 16 條：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」</p> <p>憲法第 2 章揭示人民享有的各種基本權，不論受到政府機關或人民之不法侵害，都應賦予受害人民有行政上與司法上受益權，使人民權利得透過行政上與司法上的救濟制度予以保障，以符合</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>「有權利必有救濟」之法理。</p> <p>2.德國基本法第 19 條第 4 項第 1 句：「如果有人被公權力侵犯他的權利，就應給他一個法院的權利救濟。」德國通說認為需特別強調：</p> <p>(1)要求一個廣泛且完整的權利救濟保障：德國基本法第 19 條第 4 項第 2 句針對沒有形式管轄權存在的案例，認為普通法院可為輔助性管轄。</p> <p>(2)人民權利必須是受到他人的侵犯：除了人民外，還包含所有國家的高權行為，行政處分、行政命令、統治行為、赦免行為等，均屬侵犯態樣。</p> <p>(3)必須是人民的權利被侵害：且當法律的闡釋有疑慮時，應盡可能給予人民權利救濟請求權。</p> <p>(4)必須是一個有效的權利救濟保障：訴訟法必須使人民能盡可能快速的、簡潔的實現他們的權利。</p> <p>3.因此，<u>憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院救濟的權利，亦即請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟的機會。</u></p> <p>4.教師工作權因性平會調查報告而受限制，基於有權利受侵害則必有救濟之法理，應給予教師完整、公正與有效之救濟途徑。惟依性別平等教育法（下稱性平法）第 32 條第 1 項：「申請人及行為人對於前條第 3 項處理之結果有不服者，得於收到書面通知次日起 20 日內，以書面具明理由向學校或主管機關申復。」如對申復結果不服，得於接獲書面通知書之次日起 30 日內依教師法第 33 條規定提起救濟。</p> <p>5.<u>系爭判決認為性平會的調查報告非屬行政處分，而無法對提確定是否有性侵害事實的調查報告提起訴願及行政訴訟，反而須等待主管機關事後的解聘處分，此訴訟程序的延宕及爭執標的模糊，可能侵害教師憲法第 16 條保障之訴願及訴訟權。</u></p> <p>(二)本案爭議問題</p> <p>1.按性平法第 21 條規定，學校應將校園性侵害或</p>
-------------	-----------	---

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>性騷擾事件交由所設之性平會調查處理，及第 35 條規定，對於與性平法事件有關之事實認定，學校及主管機關應依據性平會之調查報告，法院亦應審酌各級性平會之調查報告，是<u>調查報告所為建議處置措施對於權責單位在後續決定處理結果時，在事實認定具拘束力。</u></p> <p>2.性平法第 32 條規定申請人行為人對於處理之結果有不服者得提起申復，惟申復程序依第 3 項規定，只有程序重大瑕疵、新事實新證據才能重新調查，造成對於調查報告的認定結果幾乎沒有救濟的機會。<u>故宜寬認當事人有預為提起救濟機會，而非侷限須產生一定法效性後，始允許提起救濟，此恐非另行設計特別救濟程序「申復」之本旨。</u></p> <p>3.行政處分乃行政機關在行政法上，為規制具體事件，以直接對外發生法律效果為目的，所為的單方公權力措施，行政程序法第 92 條第 1 項定義。因此，行政處分必須具備：「行政機關作成」、「單方規制措施」、「行使公權力」、「對「具體事件」為之、以「對外」「直接」發生「法律效果」為目的。<u>性平會調查報告由性平會作成，對教師是否有性侵害行為此一具體事件，單方向教師宣告調查結果，則此建議解聘之函示(下稱系爭函示)是否為行政處分，須釐清性平會是否屬行政機關？建議解聘處分是否有發生規制效力？</u></p> <p>(三)學校內部單位得否作成行政處分</p> <p>1.行政程序法第 2 條第 2 項：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」係由功能意義概念解讀，而非組織意義，行政機關在形式上應具有單獨的預算、編制、組織法規及印信，其存在不因成員的變換而受影響，且其應具有特定的管轄權，使得其在管轄範圍內，行使公權力以處理行政事務。</p> <p>2.行政機關係一獨立組織體，得以本身名義對外從事各種行政行為，而內部單位僅係行政機關內部的分支組織，不具獨立地位，仍須經由機關名義，始得作成行政處分。因此，<u>校內的性平會應</u></p>
-------------	-----------	--

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

重點整理	解評	<p>屬行政機關內部單位並無疑問，然並不代表系爭函示必定非行政處分。</p> <p>3.實務上，如行政機關內部單位經所屬機關授權，以單位或單位主管名義對外行文為決定者，則視為所屬機關的行政處分。釋字第 462 號解釋中，亦明言行政機關行使公權力或依法設立的團體，直接依法律規定或經政府機關就特定事項依法授與公權力者，就該特定事項所作成的單方行為，不問其用語、形式，皆屬行政處分。</p> <p>4.在校務會議及行政會議外，各級學校亦分別設有各種委員會：依教師法第 11 條設立之教師評審委員會、第 29 條設立之教師申訴評議委員會、性平法第 6 條設立之性平會。而依釋字第 462 號解釋，各大學校、院、系（所）及專科學校教師評審委員會關於教師升等之評審，係屬法律授權範圍內為公權力之行使，其對教師之資格等身分上之權益有重大影響，均為各該大學、院、校所為之行政處分。</p> <p>5.因此，依性平法第 6 條設立，並依同法第 21 條第 3 項調查處理性騷擾、性侵害或性霸凌事件的性平會，至少就涉及教師工作權之調查報告（系爭函示），不應受其僅為內部單位的法律地位影響，而仍有解釋成行政處分之可能。</p> <p>(四)調查報告是否具法律規制效力</p> <p>1.行政處分的法效性亦稱為規制性，係指對行政處分關係人的權利義務造成直接的影響，若非屬法律上利益或僅間接受有影響，則不具法效性。當一個規範根據其客觀意義內涵，針對行政外部的自然人或法人發生法律效果時，此依規範便具有「對外法律效果」。</p> <p>2.反之，則該規範僅具有供行政內部的法律效果而已。行政機關所為無規制效力的事實行動，如以作成終局決定為目的前所為的指示或催告，自屬事實行政行為而非行政處分，至於行政機關所為各種僅具有通知或評價內容的表示，為直接引起法律效果者，係提供資訊的「知的表示」，如研究或鑑定報告的提出，非意思表示性質的行政處分，亦皆為事實行政行為。</p>
------	----	--

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>3.針對法效性判斷，部分學者將「<u>法律適用</u>」作為判斷行政處分規制性的標準，如該法律賦予行政機關「<u>適用空間</u>」，行政機關所為的法律適用應具有規制性，反之則否。意即行政機關認定事實、適用法律以作成行政行為，在判斷個案事實是否符合法律構成要件時，行政機關於諸多解釋可能方法中擇一，其所為的行政行為則具有規制性。是故性平會之調查報告，實影響學校在認定事實、適用法律實的判斷，進一步影響教師是否會受到解聘、停聘或不續聘等處分，且本於行政處分概念的重要目的在於提供人民救濟之考量，宜將此等判斷上有困難之行政行為，從寬解釋為行政處分。</p> <p>4.學校性平會所作成調查報告之性質，可視為多階段行政處分中的前階段行為。多階段行政處分意指後階段行政處分必須有前階段的協力，且前揭所做的決定，對後階段的行政處分具有實質的拘束力。與此類似者為我國目前對環境影響評估的定性。早期見解認為，環評結果只是提供主管機關做出開發案是否通過的內部參考，屬於內部行政行為而非行政處分，若以環評結果作為訴訟標的應予駁回。惟「林內焚化爐案」之判決認為，環評結果強烈拘束後續開發案的准否處分，且會向相對人（開發人）發函通知，故認為本身屬於可爭訟的對象，應允許人民提起行政訴訟以資救濟。</p> <p>5.因此，性平會作成之調查報告雖非直接造成該教師的權利義務變動，但後續解聘、停聘、不續聘等處分係以該報告結論為前提，而且後機關不得對調查報告的實體結果做出不同認定，加以該性平報告亦會對該教師發函而具有外部性，應比照實務對環評的認定，允許人民對性平報告提起訴訟。</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>學校性平會調查報告是否為行政處分？性平會是否屬行政機關？建議解聘處分是否有發生規制效力？</p>	

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

延伸閱讀

- 一、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，頁 15-22。
- 二、許育典，〈限制死刑犯通訊自由非行政處分？—兼評最高行政法院 102 年度判字第 514 號判決〉，《月旦裁判時報》，第 72 期，頁 5-13。
- 三、李惠宗，〈嘻，異哉，所謂「丙等考績」非行政處分！保訓會九十九年度公申決字第二六一號再申訴決定書及臺北高等行政法院九十九年度訴字第二二三六號判決評釋〉，《月旦裁判時報》，第 11 期，頁 5-18。

※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】
www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！