

法律專欄

申訴是雞肋還是肌樂？



文/台北市教師會法務部 謝孟峰

近來接獲不少教師因申訴、再申訴事件迭遭駁回或被評議為「申訴無理由」，以致出現許許多多不平之鳴，有鑑於此，本文擬從申訴作為教師權益受損害救濟之制度，其特色、制度之良窳以及有何得改進之處等方面作一簡要之探討：

1、特色：教師申訴的標的較廣泛，但限制卻較訴願制度嚴格

- (1) 教師之申訴可以針對行政機關之行政處分，亦可以針對性質上非行政處分之工作條件或管理措施。
- (2) 訴願之標的依訴願法第1條第1項規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」條文本身明顯規定僅有「行政處分」方得作為訴願之標的。
- (3) 按上述(1)、(2)之情形，申訴之標的卻比訴願多了非「行政處分」之工作條件或管理措施。
- (4) 又就行政處分而言，則申訴與訴願即有明顯差異。訴願所針對的行政處分，依訴願法第3條所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。而申訴之標的則並不以前述之「中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定」或「其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為」做為標準，而是將許多「本質上屬行政處分的行政行為」認定為非行政處分，並直接限制其不得提起行政訴訟，最明顯的要屬依公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第4條所規定的第1款、第2款、第3款所辦理之考核。蓋申訴及後續救濟之實務見解，並不將第4條第1、2、3款認定為行政處分，而係認為是「人事行為的判斷餘地」。

2、制度之良窳：申訴救濟體系紊亂

- (1) 與訴願制度比較，訴願後仍不服，得依行政訴訟法之相關規定提起訴訟。
- (2) 然申訴的救濟體系卻有4種可能之組合：

教師不服學校所為行政處分，依教師法教師訴願及行政訴訟救濟途徑如下：
各縣(市)政府所轄學校教師對學校處分不服者，可選擇下列途徑之一

1. 向各縣(市)政府教師申評會申訴

不服申訴評議決定→省政府教師申評會提再申訴(中部辦公室)。

不服再申訴決定→教育部訴願會提訴願。



不服教育部訴願決定→行政法院提行政訴訟。

2. 向各縣(市)政府教師申評會申訴，不服→教育部訴願會提訴願

不服教育部訴願決定→行政法院提行政訴訟。

3. 直接向縣市政府訴願

不服訴願決定→行政法院提行政訴訟

4. 向各縣(市)政府教師申評會申訴

不服申訴者→省政府教師申評會提再申訴(中部辦公室)。

不服再申訴決定→行政法院提行政訴訟。

3、申訴制度的改進措施：

- (1) 申訴雖有訴願制度的不利益變更禁止原則，但實務上亦只是準用或類推適用相關的案例，而是否使用該法律解釋方法，僅存乎委員會委員之認知，並無強制性。
- (2) 申訴救濟制度體系紊亂如前述多軌並行，應修法如同訴願制度而劃歸一致。
- (3) 經評議為「申訴有理由」，並無強制之拘束力，亦即原措施學校依據申訴之結果，得另行作決定，而該決定是否有利申訴人則非所問，此將造成申訴人無法有效獲得救濟。

4、結語：

教育人員於教師法通過施行後，被認定為屬「專業人員」，此雖有助於教育人員專業地位之提升，但可惜的是為因應此種專業之需求，竟發展出一套迥異於公法上施行已久的訴願與訴訟制度，亦即以申訴代替訴願，並且因申訴法制之不完備形成許許多多不合理之現象，從上述之比較即可得知一、二。因此有關申訴所依據之「申訴評議準則」應有補充修法之必要，至少亦應準用或類推適用相關公法之規定，否則多創設一套包山包海之制度，並且過度限制教師權利之救濟，這並不是教育體系中的行政方或是教師方所樂見。長此以往，教師將不再信任所謂的申訴，將感受到申訴制度充其量就是多此一舉的官官相護。另外，行政機關也不會誠實的告訴教師們申訴制度的問題所在，並且還會言行不一的告知：有冤、有委屈可以去申訴啊！殊不知申訴制度若淪落至此，在尋求權利受害有效救濟的教育工作者心中，也不過是食之無味、棄之可惜的雞肋，由頭到尾就不是能幫教師舒筋活血、伸張冤屈的肌樂！

