

人民可以陳情之範圍十分廣泛，惟僅屬非正式行政救濟管道。

淺析人民陳情之法令規範

◎陳炎輝

壹、前言

按「人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情。」為行政程序法（以下稱本法）第 168 條所明定。陳情係屬人民言論自由之表現，陳情之特徵在於：第一為不具特定形式，書面、言詞、電子郵件或現場陳情均無不可，不受時間或場地之限制；第二係陳情不限於行政處分方得為之，對於政府政策或行政措施，均得向主管機關提出陳情；第三乃是陳情並無次數之限制，更無管轄繫屬之層級；第四即是提出陳情者，並不以行政作用之相對人為限，有無利害關係之民眾亦可陳情；最末則係陳情之事項，依法得提起訴願訴訟或國家賠償者，受理機關應告知陳情人。

陳情可向有關行政主管機關提出，希望其為一定之處理；也可向為行政處分之公務員之上級長官，請求其依行政監督權，督導所屬人員改善工作態度；或向為行政行為之行政機關之上級機關，請求其依行政監督權，督促所屬人員或機關，為一定之行政行為。為適時受理並妥善處理人民陳情案件，本法於第 7 章設有 7 條規定，鑑於陳情案件與訴願或請願案件本質有所不同，行政機關應自行斟酌機關本身之特性，並衡量受理陳情案件之特質，妥適訂定相關作業規定；為此本法第 170 條明定：「行政機關對人民之陳情，應訂定作業規定，指派人員迅速、確實處理之。人民之陳情有保密必要者，受理機關處理時，應不予公開。」

行政院為督促所屬各級行政機關加強為民服務，以有效處理人民陳情案件，特依本條規定另訂「行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點」。依本要點第 10 點規定：「各機關答復人民陳情案件時，應針對案情內容敘明具體處理意見及法規依據，以簡明、肯定之文字答復陳情人，並副知有關機關。」法務部為妥適疏處人民或團體到部陳情請願事件，亦訂定「法務部陳情請願疏處小組作業要點」，並由

專人組成「陳情請願疏處小組」及「陳情請願處理小組」，本於合法、合理、迅速、確實，並兼顧便民之原則，來疏處陳情請願事件。另法務部所屬機關亦已制訂相關作業規定，例如調查局本於為民服務理念，即訂定「法務部調查局處理陳情檢舉作業要點」，以具體保障人民權益。

貳、陳情為非正式救濟途徑

本法第 171 條雖規定：「受理機關認為人民之陳情有理由者，應採取適當之措施；認為無理由者，應通知陳情人，並說明其意旨。受理機關認為陳情之重要內容不明確或有疑義者，得通知陳情人補陳之。」惟須注意：人民無論是對「事」或對「人」所為之陳情，受理陳情案件之機關，仍得依職權決定為如何之處理，並不受當事人主張所拘束。簡言之，人民可以陳情之範圍十分廣泛，惟僅屬非正式行政救濟管道，受理機關固應依本規定加以處置，但並無依其陳情而負有實體准駁決定之義務，且所為處理結果之通知，並不具有規制之法律效力，因此並非行政處分，陳情人如有不服，尚不得提起訴願。

本法考量人民對於其陳情之事項，未必皆能知悉應向那一個機關提出，乃於第 172 條明定：「人民之陳情應向其他機關為之者，受理機關應告知陳情人。但受理機關認為適當時，應即移送其他機關處理，並通知陳情人。陳情之事項，依法得提起訴願、訴訟或請求國家賠償者，受理機關應告知陳情人。」此一規定旨在：避免人民於陳情程序中不但未獲得救濟，反又延誤或錯失其可循正式行政救濟途徑之機會。再者，對於人民陳情案件，各機關固然應依法積極、迅速且有效地加以處理，惟在處理人民陳情案件實務上，仍會遇到陳情人對於處理結果，因非如其內心所希望或期待，而一再甚至多年持續提出陳情之案例。對於此類非理性之陳情行為，為維持機關的正常運作與提升行政效能，本法第 173 條爰予明定：「人民陳情案有下列情形之一者，得不予處理：一、無具體之內容或未具真實姓名或地址者。二、同一事由，經予適當處理，並已明確答覆後，而仍一再陳情者。三、非主管陳情內容之機關，接獲陳情人以同一事由分向各機關陳情者。」

除此之外，行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點第 14 點

並增訂：經查證所留姓名、住址、聯絡電話或電子郵件位址屬偽冒、匿名虛報或不實者，受理機關得依分層負責權限規定，不予處理；同一事由，經予適當處理，並已明確答復後，而仍一再向原受理機關或其上級機關陳情而交辦者，受理機關得僅函知陳情人，並副知交辦機關已為答復之日期、文號後，予以結案。又受理機關對於此類濫行陳情案件，經予函復爾後將不再回函處理者，此一函復內容乃係對陳情人所為之事實敘述及理由說明，僅屬觀念通知性質，並不對外發生准駁之法律上效果，人民要難謂其為行政處分性質，而對之提起行政救濟。

參、陳情案件其他處理程序

依行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點第 15 點規定：「人民陳情案件有下列情形之一者，受理機關應通知陳情人依原法定程序辦理：（一）檢、警、調機關進行偵查中者。（二）訴訟繫屬中或提起行政救濟者。（三）經判決或決定確定，或完成特定法定程序者。」對於本點規定，在法務部受理人民陳情案件中，常有民眾對調查局或檢察機關偵查中、法院審理中或判決確定之案件，認為調查局或檢察官未詳查事證即予偵辦；更有民眾對於其所告訴、告發或被移送偵辦之案件，認為檢察官率為不起訴或起訴處分，嚴重影響其權益而涉有違失，因此滿懷期望陳情到法務部，請求法務部介入加以處理。惟依法務部組織法之規定，法務部係主管全國檢察、矯正、司法保護、政風之「行政」事務及行政院之法律事務，並無辦理具體訴訟案件之權責。

另依法院組織法規定，法務部長固對所屬調查局或檢察機關有行政監督權，惟對於調查或檢察機關偵辦之具體個案，不得作任何指示；再依刑事訴訟法規定，具體訴訟案件之被告有無犯罪嫌疑，應否起訴或為其他處分，係由檢察官於調查證據後，依刑法及刑事訴訟法加以認定，刑事案件之偵查結果，非由法務部所能決定。因此人民對於其所告訴、告發之案件，如經檢察官為不起訴或緩起訴處分，仍得依刑事訴訟法第 256 條規定聲請再議，倘聲請再議經駁回而不服者，即應依同法第 258 條之 1 規定，委任律師提出理由狀，向該

管第一審法院聲請交付審判；如未聲請或逾期聲請交付審判，該處分即告確定，依現行法制，除具有刑事訴訟法第 260 條所定發現新事實、新證據等事由，始得就同一案件聲請檢察官再行偵查外，原已確定之不起訴或緩起訴處分，即無從變更。

至於民眾被移送偵辦之案件，若經起訴而繫屬法院審理，或經法院判決確定者，因各級法院在行政上隸屬司法院監督，非法務部所屬機關，且審判權係屬司法院所屬法院職權行使事項，陳情人如對審判事項有所陳述，應循刑事訴訟法規定逕向管轄法院陳明。系爭案件如經法院判決確定，除有法定聲請再審或提起非常上訴原因，得依刑事訴訟法規定，逕向管轄法院聲請再審或向最高法院檢察署檢察總長聲請核提非常上訴外，原已確定判決亦無從變更。對於此等案例，法務部調查局處理陳情檢舉作業要點第 8 點亦明定：「陳情檢舉案件有下列情形之一者，受理單位應通知陳情檢舉人依原法定程序辦理，或婉覆有效投訴途徑，或按不涉及業務機密原則說明案件處理情形：（一）檢、警機關進行偵查中者。（二）訴訟繫屬中、民事糾紛、非本局職掌之刑事案件、其他主管機關管轄者或提起行政救濟者。（三）經判決或決定確定，或完成特定法定程序者。（四）陳情檢舉人要求回覆或陳情檢舉案件非屬本局職掌，但留有聯絡方式者。（五）同一事由，經予適當處理，並已明確答覆後，而仍向原受理單位或本局上級機關一再陳情檢舉者，受理單位得僅函知陳情檢舉人，並副知交辦之上級機關，予以結案。

綜上，人民如對偵查中、訴訟繫屬中或經法院判決確定之案件，檢附相關資料陳情到法務部，法務部對此並無處理之權責，陳情人仍應依法定程序尋求救濟。例如：於窮盡法定審級救濟程序、取得確定終局裁判後，依司法院大法官審理案件法之規定，檢具聲請書及關係文件聲請釋憲。最末，民眾函寄陳情書至警察、調查或檢察機關，陳明檢舉他人之犯罪事實，惟經偵查並無該犯罪事實者，若其係基於誣陷之意思，堆砌事實而為虛偽之舉發，即與誣告行為相當，並不因其以陳情書為名義，即認非屬誣告行為，仍涉有刑法第 169 條第 1 項之誣告罪，此點尤須大家加以注意。

肆、結語

我國憲法第 16 條規定人民有請願之權利，請願乃是人民對國家政策、公共利害或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關有所陳述請求，並希望受理請願之機關採取作為（如准其所請）或不作為（如停止拆除違建）措施。請願亦屬非正式之行政救濟途徑，就受理請願機關而言，並未因其請願而形成一定法律關係之效力，行政程序法所規定之陳情，本質上即為請願，人民請願或陳情並不限於為本身之利益而提出，兩者差別在於陳情僅限於行政機關，請願則可向民意機關或行政機關提出；陳情之適用範圍較狹小，為請願法之特別法性質。

可諱言，法務部及所屬機關每年處理成千上萬之陳情案件，不免遇到激動憤怒、失去理智，甚至肢體暴力之非理性陳情人。惟經審酌其所陳情之事項，大多係以個人主觀上之見解指摘，或未提出具體客觀上違法之正當理由，或僅係泛就法令之解釋及其適用表示個人見解。對於此類失序、脫序之陳情行為，法務部及所屬機關均秉持為民服務之理念，本於通情達理態度，以合法、合理及公平方式處置；處理結果或許未如陳情人所預期，且亦無法推翻司法確定判決，或成為民事再審或再行起訴之事由，但此係遵循法治國家依法行政之當然結果，民眾對此應有正確的法制概念。

（行政院農業委員會林業試驗所政風室摘錄）

資料來源：清流月刊