

德国议会请愿权制度简介

李琦 祖力克

【我要评论】 【该文章阅读量: 382】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

“任何人均有权以个人或联合他人的方式向适当机关或议会机构提出请求或申诉”[1]。这就是请愿权制度在德国基本法中的表述。研究德国的请愿权制度对健全我国的公民直接参与意思表示的法律监督体制特别是制定监督法,完善人民代表大会制度颇有借鉴意义。

一、议会请愿权的性质及其历史沿革

议会请愿权是作为公民的基本权利写入德国基本法的。这一制度设计的宗旨是为被现代庞大的行政体制所压制的公民提供某种形式的援助,以缓和个人权利和公共权力失衡的状态。特别是在致力提倡“服务(福利)行政”的当代德国,由于法律的抽象化造成实际利益分配的不均衡,由于行政考量的不周全导致福利供应的不平等,这些棘手的问题均可以通过向议会和“适当机关”申诉而找到解决的出路。另一方面,请愿权制度也是民主的一种表现形式。德国基本法所确立的民主制度是代议民主制(德国基本法不允许全民公决这种民主形式),即间接民主。而请愿权制度却是在议会民主、政党、利益集团等正式民主渠道外为公民提交议案和建议缔造了民主性的架构。从某种意义上说,请愿权是一种直接民主,只是公民的请愿和建议对议会不具有法律上的拘束力。

二、议会请愿权的基本运作机制

在某种程度上,基本法第17条(请愿权)和第17条第(4)项[2]是一致的。它们设置了一个保护权利的程序,而并没有向请愿者许诺满足其请求的实体权利。基本法授权联邦法律制定一个程序规则,以使请愿者能够单方面启动并参加进去。所以,请愿权基本上是一种程序权利。

在法律程序方面,请愿权制度实现了“有效的法律保障”[3]。

首先,对于毫无意义的申诉或已经处理的事项,仅仅审阅请愿的内容即可满足基本法第17条的要求。除此之外,请愿者有权要求审查其请愿的是非曲直,这同时就构成了议会和“适当机关”的审查请愿义务。审查的强度取决于请愿的事项。然而,通常不可能仅仅根据请愿者所陈述的事实就给予充分的审查。另外,审查请愿义务不能解释得过于宽泛。基本法第17条不要求对有争议的行政行为进行完全审查;也不要求为确保事后救济,而重新开启已经完成的程序。

其次,请愿委员会对作出的决定必须陈述理由。否则,请愿者有权对该决定提起诉讼。诉讼的依据是请愿未被委员会充分考虑或联邦议院未向“适当机关”充分强调其职责。以前这类诉讼是被禁止的,理由是,议会处理请愿问题仅仅是议会的“辅助性功能”,议会的决定是一个“非司法性的主权行为”。如今,以上理由被否定了。法律赋予请愿者司法救济的权利。然而,由于请愿权的实体性限制,法院对请愿事项本身不能进行司法上的判断,即不能支持或反对请愿者的实体性权利要求。

再次,对请愿的处理决定必须告知请愿者,同时列明处理过程中的倾向性意见并附带理由等信息。这样严格的法定程序是请愿权的功能所在。仅仅是个人与议会之间简短的对话或引起政府注意的许诺,既不能增强个人权利保护的力度,又不能改善政府的不良行政,严格的程序是非常必要的。



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展
项目实习生招募通知

（一）请愿的受理

基本法第17条指定了两个受理者：“适当机关”和“议会机构”。任何机关，只要根据法律能够满足请愿者既定的权利诉求，即是“适当的”。而不论该机关是隶属于立法、行政抑或是司法。这是因为请愿权的实质是针对国家，所以，关键是该机关是国家的一部分。因此，请愿权这一宪法权利可以由行政复议、行政诉讼、宪法诉讼、请愿、申诉等多种途径实现。

作为请愿的受理者，议会表现出二重性的特征。基本法所使用的术语“议会机构”不是指拥有特定权利、义务（如立法权、预算批准权、选举政府首脑权）的联邦议院，而是指由人民选举产生、与人民保持密切接触并代表人民的政治意愿的联邦议院。由于议会在性质和功能上的二重性，所以，议会的请愿处理权不是来源于议会作为法定宪政机构所拥有的功能和权力，而是源自基本权利以及议会作为人民和政府、社会和国家订立契约的场所这一特殊地位。这一特征使议会较其他“适当机关”更具天然的合法性。人民除了可以向“适当机关”（常常带有偏见和官僚制的情性）请愿外，更应该有权申诉于议会——一个由人民代表、普通的外行人和政治家而非文官、政客和法官组成的公共机构。

议会和“适当机关”权力的最大区别反映在其功能上。联邦议院和州议会（Länder Parliaments）在实体上无权对个案提供救济渠道，所以，议会机构的救济不能说是更有效的。这是因为，分权原则将行政问题的实质决定权授予了相应的行政机关和法院，议会被禁止向其他机关指手画脚。即便如此，如上述，联邦议院和州议会享有完全的程序权利来处理请愿事项。除此之外，议会在一定程度上还是确保了请愿权的实现。这种影响不是归因于基本法第17条，而是来源于其他权威[4]。议会可以通过分配预算资金或修改不公正的法律来对行政机关进行间接干预。可见，是政治行为而非法律行为使议会的请愿处理权落到实处。因此，法律上议会的处理请愿的决定没有拘束力，而在行政实践中，行政机关很少敢于将被诉于联邦议院请愿委员会的问题单方面推进下去。预见到议会可能作出的不利评价就足以制止行政机关进一步的行动，如强制执行已生效的行政决定。所以，向议会的请愿权已具备了暂时性救济的品质。请愿权成为一种自动的禁令。

（二）请愿的处理机构

为了履行宪法职能，联邦议院设立了处理请愿问题的特定机构——请愿委员会[5]。同其他联邦议院委员会一样，请愿委员会的组成人员是在每次选举期间，依据政党建议选举产生。为协助请愿委员会处理为数众多的请愿事项，联邦议院又设置了一个辅助性机构——中央请愿办公室，作为联邦议院的咨询和研究机构。

这种机构安排的框架，始于1975年请愿体制改革。1975年改革使联邦议院全体会议和请愿委员会的关系发生了根本的变化。1975年以前，联邦议院全体会议作为处理请愿的机构可以合适的方式自由处理请愿事项，也可以自由决定建立一个常设委员会并将预审的权力授予它或授予其他委员会。1975年基本法第45c条的采纳加强了请愿委员会的权力。目前请愿委员会是惟一处理向联邦议院提出请求和申诉的机关。公民的请愿可以通过联邦议院主席提交请愿委员会，中央请愿办公室负责预审，而联邦议院在此阶段无权处理请愿事项。

除基本法第45c条和相关的补充规定外，请愿委员会必须遵守《请愿委员会处理请求和申诉的原则》。它规定了处理请愿的程序规则和中央请愿办公室的活动原则。该法对处理请求和申诉的程序作了区分：

1. 在请求的情况下（如立法建议），该项请愿必须提交有权的专门委员会，而请愿委员会并不亲自处理。

2. 在申诉的情况下，中央请愿办公室可以通过质询部长或有关机关以查清事实，甚至在预审结束后，拟定对请愿者有利的决定。如处理结果可能对请愿者不利，中央请愿办公室应将请愿连同建议提交两位联邦议院大会报告人。他们是请愿委员会的成员（来自不同政党），有权处理特定问题（如国防和社会安全）。大会报告人审查申诉并向请愿委员会提出处理意见。请愿委员会审查

后，依据《德国联邦议院请愿委员会权限法》，实行少数服从多数的原则进行表决。请愿委员会的表决结果仅仅具有建议的性质，最终的决定权属于联邦议院全体会议。所以，只有在全体会议对请愿委员会提交的处理意见作出表决后，请愿者才能得知胜诉与否。

（三）议会处理请愿的权力

根据《请愿委员会权限法》，请愿委员会被授予广泛的权力以便处理申诉事项。请愿委员会有权要求有关机关提供相应的信息及背景资料，有权调取行政档案，检查行政机关的地方机构并可以组织请愿人、证人和专家进行听证。在个案中这些权力均可以授予委员会的一个成员行使，这是借鉴了议会行政监督专员（Ombudsman）的做法。

联邦议院的权力，在形式上含涉了联邦政府的全部活动领域，然而，议会在处理请愿时必须考虑下列限制：

1. 联邦议员根据良心已经处理过的请愿，如果请愿人不服要求复审，则议会不能受理。这是基本法第38条（良心供职）[6]对议院权力所作的限制。

2. 由于司法独立的原则（基本法第97条），请愿委员会不得处理对联邦宪法法院或其他任何法院提起的申诉。

3. 议会不得受理对按私法设立的机构提起的申诉。

从法律的上述限制可以看出，议会对行政当局的控制途径还是直接的和相对完整的。即使是联邦总统，也不能摆脱联邦议会的控制。针对总统的活动提起的请愿，请愿委员会有权直接向联邦总统索取信息。如果总统的决定须经联邦总理或相关部长副签（基本法第58条），请愿委员会也可以向联邦政府获取信息。

对于各类请愿，议会有权以不同方式处理。例如，使用自由裁量权以获得所希望的结论，或先行批准存在争议的请愿。然而，议会的决定却不能强制行政当局必须接受。请愿权的特点就是在个案中议会并没有实体权力。所以，请愿的成功与否不仅仅取决于请愿委员会或联邦议院的评价，更要依赖行政当局的认可。

注释：

[1] 德国基本法第17条。

[2] 德国基本法第19条是诉讼权的保证。其中，第（4）项“无论何人，其权利受到公权力侵害时，均可提起诉讼。如无其他主管法院的，可向普通法院提起诉讼”。

[3] “有效的法律保障”是联邦宪法法院在判例中确立的审判标准。

[4] 这种权威Iikka Rantio认为是通过获得开放社会的支持而得以发挥。参见《21世纪司法行政研讨会论文集》第119页。在1999年11月16~18日由中国司法部和芬兰司法部共同主办的中芬21世纪司法行政研讨会上，中外法律专家就司法、行政、律师制度以及法律监督制度进行了广泛的交流。Iikka Rantio所提交的论文即是《法律监督和议会专员的作用》。

[5] 德国基本法第45c条：“联邦议院设立请愿委员会。该委员会负责处理根据基本法第17条向联邦议院提起的请求和申诉。”

[6] 德国基本法第38条：“他们（联邦议员）是全体人民的代表，不受委托和指令的约束，只基于良心任职”。

相关链接

用户名: 密码:

提示: 必须登录后才能留言

标题:

内容:

! 注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。