

俄罗斯公民参与的法律解读及评析

刘洪岩

【内容提要】 体现着公共治理基本价值的公民参与已经成为俄罗斯法治国家公民性型塑以及市民社会培养的最直接的方法和途径。公民参与权在俄罗斯宪法的确立以及俄罗斯公民参与的程序规则获得的立法保障,使得公民参与成为了俄罗斯国家公共治理的最重要的社会表达方式之一。同时,公民对国家管理的有序参与为俄罗斯民众提供了表达其社会诉求、实现其自身利益的重要渠道和手段。公民参与已经成为俄罗斯法治国家构建过程中国家与社会二元互动的平衡支点,为俄罗斯实现国家同社会的密切联系,避免“官民”之间对抗与冲突起到了很大的化解作用。俄罗斯公民参与的实践经验可为我国和谐社会构建提供某种可参照的范式。

【关键词】 俄罗斯 公民参与 公共治理 公民性型塑

【作者简介】 刘洪岩,1976年生,中国社会科学院法学研究所副研究员,黑龙江大学法学院副教授,俄罗斯法律问题研究所副所长。(哈尔滨 150080)

公民参与作为公共参与的一种重要表达形式,是治理理论针对西方民主制度的阙如进行反思后的一种回应,体现着公共治理的基本价值。公民参与已成为现代俄罗斯法治国家构建过程中社会公民性型塑和公民权保障的重要组成部分,对俄罗斯国家权力机关国家治理活动的民主化、法治化产生了深远的影响。公民参与作为倚重社群主义和合作主义的民间治理的重要表达形式,正逐步成为俄罗斯公民及社会组织参与公众决策的重要民主表达方式和途径。

一 俄罗斯公民参与权的宪法表达

公民参与权作为宪法性权利在俄罗斯的确立体现在《俄罗斯联邦宪法》第33条的规定之中:“俄罗斯联邦公民有权向国家机关、地方自治机关提出个人意愿及表达个人和集体请求的权利”。基于俄联邦宪法这一规定,2006年4月21日通过的《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》的第四条

将“公民参与”这一概念定义为:公民向国家权力机关、当地政府或官员提交的书面建议、声明或者投诉,以及公民向国家机关、地方政府提出的口头呼吁。应当指出的是,俄罗斯将“参与”这一概念做了扩充性解释,认为这一概念本身具有综合性。按照国外的立法例,通常也将申请、建议、申诉和请求都涵盖在“参与”这一概念范畴之内^①。

公民参与权之所以能够作为宪法性权利加以确立和保护,其依据是源于《俄罗斯联邦宪法》有关俄罗斯国家未来的建设目标和发展方向是法治的、民主的社会国家的规定。在宪法中确立和保障公民参与权对于俄罗斯法治国家的构建具有特殊意义和重要性。公民参与权正是因为经由俄罗斯宪法和法律载体的转化,进而具有了实证法意义上的国家赋予或承认的“正当性”。要知道,“并

① 参见: О. С. Иоффе, Конституция Российской Федерации, М.: Юридическая литература, 1996, №3, с. 4; А. П. Соловьев, Конституция Российской Федерации, М.: Юридическая литература, 1988, с. 43.

非公民拥有的所有权利和自由都应该在宪法中加以确立,而只是那些特别重要的基本权利才能得到宪法的保障”^①。

除了赋予公民参与权的宪法地位,俄罗斯宪法同时还明确规定了公民参与权的基本内容及公民参与权保障的国家义务:公民享有自由和权利及参与国家管理的权利;公民的权利与自由具有最高价值;承认、遵循和捍卫公民的权利和自由是国家的义务^②;公民享有通过参与国家权力机关和地方权力机关活动的权利自由;公决和自由选举是公民权利的最高直接表现^③;俄罗斯联邦的每一位公民在其境内都拥有俄罗斯联邦宪法所规定的所有权利和自由,并承担同等义务^④。

俄罗斯宪法在公民参与权保障方面,涉及的内容十分广泛,既包括公民参与的组织保障,又涵盖公民参与程序保证以及责任义务等等。譬如,俄罗斯承认意识形态的多样性,任何意识形态不得被规定为必须遵循的意识形态;俄罗斯承认政治多元化和多党制;社会团体在法律面前一律平等;禁止社会团体从事用暴力手段改变宪法制度,破坏俄罗斯联邦的领土完整和国家安全,禁止成立武装组织,煽动社会、种族、民族和宗教仇恨等活动^⑤。

在涉及公民参与权的内容方面,俄联邦宪法根据普遍公认的国际法原则和准则,承认和保障人与公民的权利和自由;公民的基本权利和自由与生俱来且不可让与;公民权利和自由的实现不得以侵犯他人的权利和自由为代价^⑥。可见,公民参与权依据宪法和国际法的基本原则应得到有效保护,但公民行使参与权时也不应侵犯他人的权利和自由,从而实现宪法权利与义务的对等。

在公民参与权受到侵犯的司法救济方面,俄联邦宪法不仅规定了公民的权利与自由受司法保护^⑦的基本原则,同时还指明了公民参与权受到侵犯的司法救济途径:保障“对每个人的权利和自由提供司法保护;对国家权力机关、地方权力机关、社会团体及其公职人员的决定和行为(或不作为),可以向法院诉讼;在现有受法律保护的所有国内手段都已用尽的情况下,每个人都有权根据俄罗斯联邦签订的国际条约诉诸于维护人权与自由的国际组织”^⑧。

俄罗斯公民参与权的内容十分广泛,集中体

现在俄罗斯宪法第20条至56条的规定之中,其中包括生命权,自由和人身不受侵犯权,人格尊严权,保护健康和获得医疗帮助权,私生活不受干涉权,个人和家庭秘密权,保护名誉和珍视姓名权,通信,电话交谈,邮件和电报等交往的秘密权,住宅不受侵犯权,自由迁徙权,选择居所和住所权,私人财产权,自由支配自己的劳动能力权,活动和职业类型选择权,休息权,受教育权,良心自由权,宗教信仰自由权,思想言论自由权,结社权(包括为保护自己利益而建立工会的权利),聚会,集会,游行和以纠察人员身份警戒权,权利和自由的司法保护权等。特别是俄罗斯宪法第52条、第53条的规定:因刑事犯罪或滥用职权而遭受侵害的公民的法定权利保障权;国家保障受害者诉诸于司法活动并得到相应的损害赔偿的权利;公民有权要求国家对国家权力机关或其公职人员非法行为(或不作为)而造成的损害给予赔偿。依据俄罗斯宪法第19条之规定,公民在实现上述的自由和权利过程中,充分享有司法公正权;人和公民的权利与自由平等权;性别平等权。

与公民参与权有直接密切关系的权利还包括俄罗斯宪法第30条规定的结社权:“每个人都享有结社自由,其中包括为维护自身利益而建立工会组织的权利。社会团体的活动自由得到保障;任何人都不能被强制加入或留在某个社会团体中”。当公民参与权受到侵害时,公民有权以个人或集体的名义向宪法法院提出申诉,宪法法院对违法行为是否违宪进行审查(《俄罗斯联邦宪法》第125条规定)^⑨。

俄罗斯宪法中有关公民参与权保障的规定,为完善与发展公民参与制度奠定了良好宪法基础。根据俄罗斯联邦宪法第33条、第52条和第53条规定,公民可以向国家机关和地方权力机关递交个人参与和集体参与申请,其中包括对上述

① 见: 俄罗斯宪法第20条。原文为: “Каждому гарантируется и охраняется право на судебную защиту своих прав и свобод. Каждый имеет право обратиться в судебные органы за защитой своих прав и свобод. Если какое-либо из указанных прав или свобод гражданина или лица ограничено, оно должно иметь реальную и эффективную судебную защиту своих прав и свобод.” (2005年, 167-169页)

② 参见《俄罗斯联邦宪法》第2条。

③ 参见《俄罗斯联邦宪法》第3条。

④ 参见《俄罗斯联邦宪法》第6条。

⑤ 参见《俄罗斯联邦宪法》第13条。

⑥ 参见《俄罗斯联邦宪法》第17条。

⑦ 参见《俄罗斯联邦宪法》第18条。

⑧ 参见《俄罗斯联邦宪法》第46条。

⑨ 见: 俄罗斯宪法第125条。原文为: “Каждый имеет право обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации за защитой своих прав и свобод. Если какое-либо из указанных прав или свобод гражданина или лица ограничено, оно должно иметь реальную и эффективную судебную защиту своих прав и свобод.” (2007年, №3)

者请求索取此类文件和材料。需要指出的是,俄罗斯立法者虽然明确了公民的这个权利,但并没有明确与之相应的权力机关及其公职人员应承担的保障责任。根据《俄罗斯联邦行政处罚法》的第39条规定,对于无法律根据拒绝向公民提供直接涉及公民权利与自由的证明文件和材料,或者没有即时提供这类证明文件和材料;拒绝提供依法应提供的其他信息,或者向公民提供不完整的或不准确的信息,将被处以500到1000卢布的行政处罚。这类案件由调解法官审理,内务机关(警察机关)对这类行政违法行为进行记录。

其次,在参与审理时,公民有权了解与参与和问题有关的证明文件和材料,但涉及国家秘密信息或其他受联邦法律保护的秘密信息除外。同时,公民在行使此权利时不得侵犯他人的合法权利和合法利益。《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》中规定了大量的涉及公民接触国家秘密的限制性规定,根据俄罗斯法学家 . . . 法季扬诺夫的观点,可以将该条款做如下处理:根据该条款的调整范围将这些规定分两个等级。在第一等级范围内确定限制接触的信息或秘密的范围;在第二等级内确定特定人员需要保护的限制他人接触的信息范围^①。遗憾的是,《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》对此并未做具体说明。

第三,公民对所提出的问题,有权得到审查机构实质性的书面答复以及有权在其书面问题被转至相关权力部门时得到通知。此项公民参与权的规定意义重大,该规定恰恰与公共权力机关或公职人员在保障公民参与权的实现所应负有的职责相对应。

此外,在参与申请审查过程中,公民有权对审查机关做出的审查决定或其不作为的行为进行投诉。

最后,公民还享有随时提出终止参与审查的申请。

为了保障公民参与主体的人身安全,《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第6条第1款规定,公民有权向国家机关、地方权力机关或者公职人员提交参与申请,批评上述机关或者公职人员的活动。对于公民为恢复或保护自己和他人的权利、自由及合法利益所作出的行为,国家机关及其人员不得加以干涉。《俄罗斯联邦公民参与审查程

序法》第6条的第2款还确立了依法保密原则:未经公民同意,在审查公民参与申请时不允许披露其中所包含的信息以及有关公民隐私。向国家机关、地方权力机关或者公职人员转递的书面申请则不属于泄露参与申请书内容的行为。

三 俄罗斯公民参与的程序规则及审查机关职责

俄罗斯有关公民参与的申请方式通常采取书面的形式进行。《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第7条详尽规定了对书面参与申请具体的形式要求:公民在其书面申请书中必须指明所要申诉的国家机关或者政府的名称、相关责任人姓名以及有关人员的职务。另外还有自己的姓、名和父称以及有效的邮递地址(可收到审查决议的地址)并应及时地通知有关地址的变动情况。此外,提出建议、声明或者投诉请求应具体明确,签名及日期要书写清楚。

递交到国家机关、地方权力机关或者公职人员的参与申请书依照《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》规定的程序由审查主体进行审议。该法的特色之处,首先在于它明确了公民参与申请的审查主体范围。根据第9条规定,国家机关、地方权力机关及相应的公职人员在其职权范围内,必须对其所收到的参与申请书进行审查。虽然该法没有详细规定国家和地方政府的企业、工会和其他社会组织是否可以作为公民参与申请的审查主体资格,但这决不意味着这些机构可以拒绝受理公民参与的申请和申诉。因为在《俄罗斯内务部和俄联邦检察院有关公民参与申请的审查规则》中明确规定了属于内务部和检察院系统内的教育、科学和其他机构同样具有审查上诉、申请、接待公民参与的义务。

为了防止公民参与审查主体间的相互推诿和不作为,《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》规定了公民参与申请审查时限的具体要求。根据该法第8条、第12条的规定,参与申请审查的期限一般为30天,自登记之日起计算。接到参与申请书

① 3/4. : 51N2A3 . . . A 3A3 A71 A2 7AA760%0 71 71 AA-5:AAA° KOPIII a KK. . . , 2001, . . 134.

款)。对此种情况的拒绝审查,立法者主要是基于道德伦理方面进行考量的。

4. 如果因参与申请书文本无法读取,而导致对参与申请书未作答复,那么按照国家机关、地方权力机关或者公职人员的职权,参与申请书不应当递送给有审查权的国家机关、地方权力机关或者公职人员(《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第11条第4款)。对于回信地址能够看清的,应向该公民通知这种情况。

5. 重复提出公民参与申请的情况。《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第11条第5款规定,如果公民就同一事由多次提出参与申请,且没能提出新的证据或者理由,国家机关或者地方权力机关负责人,或者对此负有职责的公职人员有权认定参与申请书缺乏依据,并作出停止与该公民就此问题进行再次审查的决定。需要注意的是,作出此种决定的前提条件是申请书均指向同一个国家机关、地方权力机关或者同一个公职人员的。

6. 如果公民参与申请的回复将导致国家秘密信息或者其他受法律保护信息的泄露,鉴于保护上述信息的规定限制,可以对公民参与申请不予给予答复,但应将无法答复公民参与申请的理由告知之参与申请人。

7. 如果公民参与中所申诉问题因故不能答复,而随后这些不能答复的原因被排除的话,那么公民有权重新向相关国家机关、地方权力机关或者相关人员提交参与申请书。

有关公民参与申请的受理问题,《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第13条做出如下规定:(1)国家机关、地方权力机关负责人和主要公职人员应亲自负责国家机关、地方权力机关公民参与申请受理;(2)公民以口头方式参与的内容应记录在公民个人受理卡上。同时,如果公民口头参与中阐释的事实和情况不存在异议,不需要补充调查,可以经公民同意后在个人受理过程中对其进行口头答复,并记录在公民个人受理卡上。除此之外,其他情况下则需要对公民参与所提问题给予实质上的书面答复;(3)应对在公民参与受理过程中接收的书面申请书进行登记;(4)如果参与申请书中所涉及的问题,不属于该国家机关、地方自治政府或者公职人员职权范围的,应向公民予以解释,同时告知其应递交的机关和相应程序。

《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第13条第2款还规定,公民应在提交参与申请时提供能够证实自己身份的文件。俄罗斯学者 . . 邦达尔丘克和 . . 普罗科皮耶夫针对这一点提出一个颇有争议的问题:《俄罗斯联邦公民参与审理程序法》第1条规定了俄罗斯公民参与的主体除适用于俄罗斯联邦公民外,还适用于位于俄罗斯境内的外国公民和无国籍人士。那些合法留在俄罗斯的外国公民和无国籍人士,显然享有法律规定的的所有权利。但当今俄罗斯的现实情况是,俄罗斯境内常有大量非法逗留的外国公民和无国籍人士。非法逗留的外国公民和无国籍人士是否享有参与权力的问题,“从《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第13条的规定来看,似乎只有一个答案——那就是没有”^①。

四 公民参与的审查监督及法律责任

根据《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第14条的规定,国家机关、地方权力机关和公职人员在自己的职权范围内对公民参与审查程序是否被遵守情况进行监督,对受理的公民参与申请进行分析,采取措施查明损害公民权利、自由和合法权益的行为并做出及时纠正。此外,在《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第8条第5款中还增加了这样一条规则:即国家机关、地方权力机关或者公职人员在将书面参与申请转递给其他主管机关审查时,必要的情况下,可以询问审查机关对书面参与申请的文件和资料进行审查的结果。根据俄罗斯立法者本意,这也是相应部门对公民参与申请的审查机关实施监督的方式之一。

在俄罗斯,对公民参与审查机关的检查和监督除行政执行权力机关享有行政管理权外,还包括那些不属于执行权力机构的机关和人员,如俄罗斯联邦总统办公厅、俄罗斯联邦人权全权代表、俄罗斯联邦检察院。在2004年6月8日经俄罗斯联邦总统第729号总统令^②批准的《俄罗斯联

① 见: А. М. Бондарчук . . . , А. А. Прокопьев . . . «Российский гражданин имеет право обратиться к государственным органам, местным органам власти и должностным лицам с заявлением о предоставлении информации, касающейся деятельности этих органов, лиц и должностей» (Обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц) // Журнал «Правовое государство», 2007, № 32.

② 见: . . . 2004. N 24. А. 2395.

邦总统监察局条例》第4条就规定了俄罗斯联邦总统监察局的职责之一,就是对公民参与审查方面的工作进行组织并实施检查和其他监督措施;联邦宪法性法律《俄罗斯联邦人权全权代表法》^①的第31条规定,根据对损害公民权利与自由的调查和结果分析以及对申请审查结果的总结,全权代表有权“递交关于保障公民权利与自由、完善行政程序的基本意见和建议”;此外,根据俄联邦法律《俄罗斯联邦检察机关法》^②的第26条之规定,检察机关对俄罗斯各级机关及其公职人员对俄罗斯联邦境内人员和公民权利与自由的维护予以监督。通过对这个规定和《俄罗斯联邦检察机关法》第2章其他条款的总体分析,可以得出如下结论:检察机关在公民参与申请的审查领域的检察监督不具有系统性,它没有将所有的参与审查程序都包括在内,而只是在涉及具体的违法行为时实施个别监督。

有关公民参与主体与审查机关法律责任问题,根据《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第16条的规定,根据法院的判决,对因国家机关、地方权力机关或者公职人员在审查公民参与申请时的非法行动(不作为)所造成的损失和由此所造成的心理伤害,公民有权要求进行赔偿。如果公民在参与申请书中故意谎报虚假情况,那么国家机关、地方权力机关或者公职人员为审查该参与申请而付出的费用,按照法院的判决,应当由参与申请人本人承担。《俄罗斯联邦公民参与审查程序法》第15条还规定了“违反本联邦法的规定的人除了承担因恶意参与造成损失的财产责任外,还将追究责任人的诽谤(根据《俄罗斯联邦刑法典》第129条的规定)和诬告(《俄罗斯联邦刑法典》第306条规定)责任。

结 语

俄罗斯公民参与制度是俄罗斯民主政治的重要组成部分之一,也是俄罗斯法治发展社会根据构建的基本方向和价值目标。俄罗斯将公民参与权及其程序规则以立法的形式加以确立,在世界法治国家的立法中还并不多见。

公民参与的法律程序及规则在俄罗斯立法中确立的意义在于:为公民参与的审查提供了系统

的和可靠的法律依据,不仅保障公民享有平等的向权力机关提出参与申请的机会,还统一了参与审查的标准程序、确立了统一的参与审查决定通过模式以及提供公共服务的方法。公民参与的立法保障促成了联邦法律、联邦主体及国家机关主管部委,其中包括检察院机关颁布的规范性法律文件的修正,有利于统一协调相应的管理和监督机制,并把公众参与的理念贯彻到政府公众治理的过程之中。

公民参与成为了俄罗斯国家行政机关作出高质量决策的社会保障基础,也是俄罗斯民众参与国家公共治理和表达其社会诉求的重要途径。同时,公民参与也是俄罗斯民众加强同政府的沟通、满足个人愿望和实现其自身利益的有效手段。通过对公民参与的信息反馈,国家可以充分了解和把握社会舆情,及时发现国家在公共治理中存在的不足及时对公民的社会诉求作出回应。这样,俄罗斯就可以快速地实现国家同社会的密切联系,避免在“官民”的利益博弈中发生冲突和对抗。无疑,从这个意义上来看,俄罗斯公民参与的法律制度构建经验对于完善我国和谐社会构建中亟待解决的“国家与社会利益相互协调”对抗和冲突具有一定的启示作用。

[本文系司法部一般项目《俄罗斯转型期法治根基的构建及对我国的启示》(项目编号09SFB2004)和霍英东教育基金基础性研究课题资助项目(项目编号121088)以及黑龙江大学博士基金项目《俄罗斯法理学的新发展》的阶段性成果之一。]

(责任编辑 张昊琦)

① ¾.: . 1997. N 9. Ä. 1011 (³ Ä¶µ. N 4-ÄÄ 16. 10. 2006 // . 2006Ä № 43. Ä. 4411).

② ¾.: ¶µÄ¾ÄÄ°. . 1992Ä № 8. Ä. 366 (³ Ä¶µ. N 214- ÄÄ 24. 07. 2007 // . N 31. Ä. 4011).