

域外劳动公益诉讼制度的考察及借鉴

陈安民

(湖南科技学院 招生就业处, 湖南 永州 425199)

[摘要] 劳动公益诉讼制度是维护弱势劳动者合法权益的新型诉讼方式,在大陆法系和英美法系国家都设置了为维护公益免受侵害的相应诉讼机制。针对现有相关立法和制度的不足,我国应该借鉴域外劳动公益诉讼制度,建立劳动公益诉讼制度,并在公益诉讼中,实现原告的多元化,建立有利于社会特定弱势群体的证明责任分配制度。

[关键词] 劳动公益诉讼制度;大陆法系;英美法系;原告的多元化;举证责任

[中图分类号] D922.5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1674-117X(2013)06-0092-05

A Review of Foreign System of Labor Public Interest Litigation and Its Inspiration

CHEN Anmin

(Office of Enrollment and Employment, Hunan University of Science and Engineering,
Yongzhou, Hunan 425199, China)

Abstract: The system of labor public interest litigation is a new type of litigation to safeguard the legitimate rights and interests of vulnerable workers. In order to protect public interest from infringement, corresponding legal action mechanisms are set in the continental law system and Anglo American law system. To overcome the shortcomings of its existing legislation and system, China should learn from foreign countries, establish its own system of labor public interest litigation, and diversify the plaintiff in the public interest litigation, so as to establish a reasonable system of allocation of the burden of proof for the specific social vulnerable group.

Key words: system of labor public interest litigation; continental law system; Anglo American law system; the plaintiff diversity; burden of proof

劳动公益诉讼作为公益诉讼的一种,是公益诉讼制度在劳动权益保护领域的适用。当前,由于我国有关劳动公益保护的立法阙如,用人单位侵犯劳动者权益的事件频频出现,比如侵害劳动者平等就业权、提供不符合国家劳动安全卫生标准的设施和劳动、违反最高用工时间以及拖欠劳动者工资等。因此,建立劳动公益诉讼制度,不仅有利于维护劳动者合法权益和社会公共利益,而且可以增强纠纷的可诉性,使得实体权利真正落到实处。

劳动公益诉讼制度在一些国家维护劳动者公

共利益方面发挥着积极作用。加强对国外不同法系国家中劳动公益诉讼制度的比较研究,对于建立我国劳动公益诉讼制度、解决和防止侵害劳动公益的行为等方面有着重要意义。

一 大陆法系国家的劳动公益诉讼制度

通过研究国外的司法制度可以发现,古罗马的公益诉讼制度对大陆法系国家的诉讼制度(如团体诉讼)产生了较大的影响。大陆法系国家都是通过制定法或判例法的形式赋予一定团体原告资格,使

收稿日期: 2013-06-10

基金项目: 湖南省教育科学“十二五”规划课题“人才培养的长效机制研究——基于提升大学生就业能力的视角”(XJK012CGD025)

作者简介: 陈安民(1984-),男,湖南永州人,湖南科技学院讲师,硕士,研究方向为劳动诉讼法与高教管理。

其能够参与到保护公共利益的诉讼中来,而且公益诉讼主要存在于行政和民事诉讼领域。在大陆法系的国家中,德国和日本确立了“公共利益代表人”制度,作为国家和社会公共利益的代表,检察机关对于特定的涉及侵害公共利益的案件,以原告的身份提起诉讼或参与到诉讼之中。同时意大利的团体诉讼在保护劳动者权益等方面也发挥着积极作用,值得我们考察和参酌。

(一) 德国

德国比较注重对公共利益的保护,在1960年出台的《德国法院法》中规定了公益代表人制度,以有效地捍卫公共利益,而且其原告资格并不以实体法中的权利为限,还包括宪法权利(当然保护劳动者权利),习惯法上的权利和其他不成文的权利。^[1]德国联邦最高检察官作为联邦公共利益的代表,对雇佣劳动中发生的纠纷案件检察院有权提起或参与诉讼。

在德国对公益的保护还有团体诉讼(Verbandssklage)制度,在德国团体诉讼也是作为在不特定多数人的利益遭受侵害时的救济途径。当然德国的团体诉讼并不是群体性诉讼,而是通过立法赋予特定团体组织原告资格,对他人违反禁止性规定的行为请求法院予以制止,以达到维护公共利益的目的。该诉讼制度在德国的反不正当竞争法(Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb = UWG)中表现得淋漓尽致。

在保护劳动者权益等公共利益方面,德国还有宪法诉讼(也称为民众诉讼),它是指当公民认为某项法律侵犯或可能侵犯了宪法赋予其的权利,可以向法院提起诉讼,而不论是否涉及到自身的利益。^[2]这里的宪法诉讼在德国也是公益诉讼的范畴。

(二) 日本

1966年美国联邦民事诉讼法第23条团体诉讼制度修订时,京都大学谷口安平教授首先将团体诉讼制度介绍给日本学界。日本的大规模诉讼始于昭和三十年左右陆续发生的各种大规模损害事件,此类损害事件均经被害人向法院提起损害赔偿诉讼,并最终获得解决。代表性的事件有:日本四大公害事件、大阪国际机场公害事件、名古屋新干线公害事件。

在公益诉讼上,日本在引进美国集团诉讼的同时,进行了本土化的改造,确立了选定当事人制度。选定当事人制度要求选定的当事人起诉或者进行

诉讼时,必须由其他共同利益人选出能够代表他们的当事人,没有全部共同利益人的特别授权,任何共同利益人都不得代表其他共同利益人起诉或进行诉讼。^[3]但是,在劳动公害诉讼中,日本一些法院考虑到具体情形,放宽当事人适格的标准,以地域范围为标准认定申请人的资格。而且,日本学界多次组织群体性诉讼研讨会,并作出一些法案供研讨和修法参考,促进了公益诉讼理论和实践的发展。

(三) 意大利

在意大利也有团体诉讼制度,该制度主要是应用于民事和行政诉讼领域。它是被用于保障超出个人而涉及利益范围广泛的特殊制度,最初仅适用于不正当竞争诉讼,随后其适用范围扩展到了劳动法领域。正如在《意大利劳动者宪法法》中规定的,在某行为对工会自由或活动或者对争议权造成妨碍时,工会代表可以就其提起诉讼,要求行为者消除产生的不利后果。因而,这一规定正是为了弥补个人无充分理由或法律资格向法院提起诉讼的不足,以使其能够通过诉讼形式对违反工会法的行为给予惩治。

当然还需要提及的是该制度在劳动保护方面也发挥了良好的效果。1986年发布的第349号法令中指出,当行政许可、行政作为等行为造成了对公共劳动的损害,特定团体便可就此提起诉讼,而不管其自身权益是否遭受侵害。从意大利对劳动公益和劳动公益的维护来看,其团体诉讼制度起到了这样的作用。在立法中为保障该制度的实施相关方设计了很多配套机制,这也正是其集团利益或私人利益之外的领域得到保障的原因。

二 英美法系国家的劳动公益诉讼制度

作为公益诉讼制度的构建和发展,英美法系国家主要是通过判例的方式进行构建的,当前在一些英美法系国家已经有了较为健全和完善的法律对公益诉讼制度进行规范。与大陆法系国家的制度设计有所区别的是,在英美法系设计的公益诉讼中不仅有公诉制度,而且部分是私诉制度。

(一) 美国

美国是公益诉讼制度发展较为成熟的国家,在美国被称为公益诉讼,同时美国使用公益诉讼审理的案件范围也是十分宽泛的,不仅体现在劳动保护中的公民诉讼制度上,而且在其他领域如保护消费者权益和劳工权益等方面都有涉及。正如《美国区法院民事诉讼法》中指出的,在法定条件下,任何

主体可以国家的名义提起诉讼,达到保护他人的合法权益的目的。公益诉讼已成为美国实现其法律政策的重要手段。

在美国的公益诉讼中充分体现了原告范围的广泛,如美国在1914年制定的《克莱顿法》中,赋予了检察官和任何个人、组织对破坏竞争秩序的行为提起诉讼的资格,这种原告范围的宽泛还体现在美国1863年出台的《反欺骗政府法》中。美国立法不仅赋予除政府之外的其他主体就保护公共利益问题而提起诉讼的权利,而且在诉讼费用、证据收集等方面给予了大力的支持,同时在原告胜诉后还可就诉讼受益获得一定的奖励,以促进公众维护公益的积极性。

美国的公益诉讼主要有集团诉讼(Class action)和告发人诉讼两种形式。其中,在美国团体诉讼是通过集团诉讼的形式实现的,其已经成为社会公益团体组织获得社会关注的重要途径。在集团诉讼中是将具有相同事实及其法律关系的部分特定人员,拟制为同一个群体,从而由该集团中的部分人员进行起诉,而判决效力对每一个体都有效,其目的是在保护社会公共利益,制止非法的或其他危险的行为。而告发人诉讼是于1776年在美国开始实施的,而且随着1986年《错误索赔法》的修改,增加了告发人在诉讼方面的权利,使得公众更加广泛的参与到诉讼中来,目前美国的告发人诉讼主要应用于卫生健康领域。在告发人诉讼中,公民个体通过协助检察官加入诉讼(以诉讼介入),从而实现其维护公共利益的目的。当然还值得一提的是美国的劳动公民诉讼制度,该制度可以说是世界各国中发展最为完善和成熟的制度。在目前美国的法律中,多数联邦劳动立法都包含公民诉讼的规定,并且公民提起劳动侵权诉讼已经成为“美国劳动立法中的核心要素”,并且公民诉讼还具有预防行政机关基于不当的政治目的限制执法活动的考虑。^[4]在立法中其赋予的原告资格的范围是相当广泛的,有力的促进了公众尤其是NGO(Non-governmental Organization,指非政府社团组织)在维护社会公益方面的积极性。

(二)英国

同美国相似,在英国也有告发人诉讼制度。但有所不同的是英国的告发人诉讼是指私人以检察总长的名义提起诉讼,针对损害公共利益者、已经或可能将损害公共利益的法人组织实施的行为,请求法院给予制止或惩罚。

在英国的劳动立法中,对于社会公共利益的司法救济,是检察长通过提起民事公诉的方式实现的。按照其行政法的规定,检察总长可以代表国王,制止任何违法行为。在英国与其他英美法系的国家相似,法务总长能够代表公众提起诉讼,阻止侵害公共利益的行为,还可在公民个体无法定资格提起诉讼时,帮助他们申请司法审查。当然在英国,并不是仅有检察长才能够代表公共利益,相关的社团组织在检查长的同意或者许可之下,也可以提起劳动公益诉讼,而且英国的公共卫生监察员也能够具有诉讼资格,从上述可以看出英国对公害诉讼的重视。在英国“任何有责任感的公民,在他认为法律未得到应有的执行时,都有充分的理由要求法院审理其提起诉讼的案件。”^[5]总之,英国在对公益诉讼当事人资格的赋予上减少了很多限制因素,而且在保护公益方面取得了很好的效果。

(三)印度

印度的公益诉讼制度的发展与英美法系国家中的美英等国呈现出不同的发展状况。印度的公益诉讼主要集中在保护人权和社会权领域,由于印度与我国在国情方面的相似性,也为我国的劳动公益诉讼发展提供了有益的参考。在印度,公益诉讼的基本理念是追求社会的实质公平正义,推进司法能动性,为公共利益提供有效的司法救济。

在印度,公益诉讼最初是在印度最高法院和有保护公益意识的组织、个人的推动下发展起来的,他们将一系列的案件提交法院,以达到引起社会对公益的关注和保护公益的目的。特别是在1977年以后,印度高院放宽了对诉讼资格的限制,开始以一种积极主动的姿态维护社会公益。具体而言,印度的最高法院和高等法院对源于美国的公益诉讼进行了改进,赋予了任何公民和团体提起公益诉讼的权利。根据印度宪法的相关规定,当民众遭受违法行为的侵害,而不能进入法院寻求救济时,可以请求高等法院,发布特定的令状,若违法行为侵犯了民众的基本权利,则可以请求高等法院提供适当的司法救济。特别是在用工单位违反劳动者保护和福利的法律时,或侵害劳动者等弱势群体的其他权利时,公众将雇主诉至法庭,使其得到法律的制裁,有效的保护了劳动者的公共权益。

最后值得一提的是,在印度法律中,还创造了“书信管辖权”的制度。即权益受到侵害的特定公众可以选择用信件的方式向最高法院以及高等法院反映侵害公共利益的相关事实,在法院审查之

后,认为申请者具备权利请求的条件时,便可以通过公益诉讼的方式进行起诉。并且该制度被视为是符合印度宪法中的相应诉讼程序的,更便利了对社会弱势群体的司法保护。并且印度还规定了“调查委员会制度”,当法院通过书信进行案件的审判管辖,并启动公益诉讼的程序时,可以先由特定人员组成的调查委员会对特定案件中所涉及的相关情形进行庭前调查,并向法庭提交调查报告,使法院能够获得较为详细的相关证据资料。可以说,印度这种简洁、便当的制度设计,不仅促进了对公共利益司法保护的效率,而且还很好地体现了印度公益诉讼设计的理念和目标。

三 域外劳动公益诉讼制度的借鉴意义

在我国尽管《宪法》和有关劳动者保护的法律规定对保护公共利益设置了初步的实体权利体系,而且最新通过的《民事诉讼法修正案》规定了相关机关、社会团体等可以就劳动污染等侵害社会公共利益的行为提起劳动公益诉讼,但这种立法与我国建立起劳动公益诉讼制度还存在很大的差距。从法律较为健全完备的国家可以看出,完善的诉讼制度不仅可以为公民、法人或其他组织的合法权益提供救济,而且还应对国家和公共利益给予保护。可以说公益诉讼是我国传统诉讼制度中的一大缺失,也是我国现在社会公共利益频遭损害而无人问津的根源所在。

根据我国法律的立法精神,我国诉讼法的理论基础是“直接利害关系人”,因而在我国的相关诉讼法律中军队与适格原告的条件进行了明确规定,该制度的起诉条件是“直接利害关系人”。其主要体现在《民事诉讼法》第119条、《行政诉讼法》第2条和41条以及最高人民法院出台的《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第12条等条文中。我国相关法律规定中对于原告资格限制的弊端与缺陷,也是我国劳动公益诉讼开展中所应面对的问题之一。同样在举证责任分配方面,我国《行政诉讼法》提出了在具体的诉讼程序中,被告人应当对于具体行政行为承担举证责任,并且应当提供证明上述具体行政行为的材料及其依据;《民事诉讼法》规定了“谁主张,谁举证”的诉讼原则,这显然不利于我国劳动公益诉讼的建构,也增加了公众参与诉讼的难度。同时我国的现行法律中对于诉讼费用的负担以及诉讼激励制度等方面的规定,都不利于劳动公益诉讼制度的建设。

(一) 公益诉讼制度是维护公益的有效途径

通过上文对两大法系中典型国家公益诉讼制度的比照研究可以看出,无论是普通法系国家,还是大陆法系国家,都在维护公共利益中将公益诉讼作为重要的司法手段,而且建立了较为完备的制度予以保障。无论是德国和日本确立的“公共利益代表人”制度,还是美国的公益诉讼和劳动公民诉讼,亦或是印度独创的“书信管辖权”制度,都是建立在追求社会的实质公平正义、为公共利益提供有效的司法救济的基础之上的。

由于我国传统诉讼法对公益的保护功能有限,而且单就保护劳动公益而言,我国既无立法依据也缺少较为典型的司法实践。因此,在我国司法资源相对紧张和劳动公益急需保护的背景下,建立劳动公益诉讼制度是十分必要的。

(二) 公益诉讼制度中原告的多元化

美国、德国以及印度等等国家都在原告的主体资格方面采取了较为宽松的起诉要件,从而加大特定的行政机关在行政执法中的力度,以弥补其缺陷。减少对公益诉讼原告资格的限制已成为各国公益诉讼制度构建中的趋势。

而根据我国《劳动法》和诉讼法的规定,在劳动纠纷中,只有劳动合同的双方当事人有资格参与到诉讼中来,故而如果用工方只侵害了劳动公益,则劳动者就不能通过诉讼的方式来保护公益免遭侵害。因此我国在构建包括劳动公益诉讼在内的公益诉讼制度时,应打破传统诉讼法“直接利害关系人”理论的藩篱,通过立法赋予特定多元化的主体以诉讼资格,使其更有效地参与社会事务管理,维护公共利益。

在劳动公益诉讼方面,认定原告方的资格,根据是否具有相关的劳动关系。该规定限制民众参与公益诉讼,导致劳动公益诉讼制度在我国的构建并不完善。为了维护劳动者的个人合法权益,所以作为立法者而言,应当借鉴国外在劳动公益诉讼方面的先进做法与成熟经验,对于劳动者和用人单位之间是否具有“劳动关系”标准,进行宽松解释,并允许相关人员及其组织作为原告方。根据公益诉讼理论,在公益诉讼的实施方面,应当抛弃民事诉讼法与行政诉讼法都进行规定的实际发生损害原则,将其作为公民提起公益诉讼的标准,并扩大原告方的主体范围,允许具有各种利益冲突的主体都可以在特定案件中作为原告方提起诉讼。在立法规定方面,应当赋予不特定的社会主体具备独立的

诉讼权利,并扩充诉讼主体的起诉范围。同时,在原告方的主体资格方面,应当包括检察机关、社会团体等社团组织;并仿照国外的相关规定,让社保机构、工会组织、各种具有相关资质的劳动团体,以及作为国家公权力的其他机关,都可以成为劳动公益诉讼中的原告方适格主体。

(三)建立有利于社会特定弱势群体的证明责任分配制度

为了方便社会民众参与劳动公益诉讼,减轻起诉人的举证责任,印度法院采取了“书信管辖权制度”。与此相同,在美国民众所提起的诉讼中,原告方可以根据法院的授权,获得调查取证的权利,原告方可以在合理的期间之内对于损害情形进行调查取证^[6],为了保障社会民众的调查取证权,作为原告方的社会民众具有调查取证的权利,该规定实质上减轻和缓和了社会民众的劣势地位,缓解了社会民众的去政府担与压力。举证责任分配的合理与否直接关乎诉讼的公平公正和经济性。具体到劳动公益诉讼制度的构建中,与用人单位相比劳动者处于弱势地位,获取信息有限,这必然导致二者在诉讼中力量资源的不对称,因此只有制定合理的举证责任分配机制才能更好的维护劳动者的权利,降低普通公众参与到诉讼中来的门槛。

证明责任分配是否合理,也关系到具体案件中原告方与被告方之间诉讼权威是否足够平等。如果法律加重被告方的证明责任,减轻原告方证明责任的做法,将会导致原告方的滥行起诉,破坏社会的稳定。但是,如果原告方承担全部证明责任,又会导致当事人提起公益诉讼被限制,与该制度的初衷相背离。所以在劳动公益诉讼中,并不应当按照部分学者的意愿,设立证明责任的倒置制度,也不能按照从罗马法时期就流传下来的“谁主张谁举证”原则,应根据双方之间的权力配置、信息情况、经济实力等进行权衡,从而确定证明责任的分配。

对于检察机关来说,在进行公益诉讼时,由于该类案件的特殊属性,应当由其民事行政检察部门具体负责提起劳动公益诉讼的相关事宜。与此同时,因为检察机关在自身职责和主体身份方面所具有的特殊性,应当积极提供证据,对于自身所提出的诉讼主张承担证明责任。由于检察机关作为国家的公权力机关所享有的优势地位,其在调查取证

方面也就具有信息资源方面的优势。例如,检察机关有权主动调取证据,并可以通过在劳动现场进行检查,收集提取样本进行检测等手段和方式,系统高效全面地收集相关证据。对于普通民众而言,对于用人单位的违法性证明,在自身社会地位、经济实力、信息采集等方面都处于不利地位,^[7]这些案件中的证明责任应当倒置。最高人民法院也做出了相关司法解释。例如,《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第六条规定:“在劳动争议纠纷案件中,因用人单位作出开除、除名、辞退、解除劳动合同、减少劳动报酬、计算劳动者工作年限等决定而发生劳动争议的,由用人单位负证明责任。”又如,《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释(一)》第十三条规定:“因用人单位作出的开除、除名、辞退、解除劳动合同、减少劳动报酬、计算劳动者工作年限等决定而发生的劳动争议,用人单位负证明责任。”最高人民法院明确解释了证明责任的适用情形。当工会组织、劳工组织等社会团体,作为公益诉讼的原告方时,应实行证明责任分配的一般原则,从而防止各级工会组织与劳工 NGO 等社会团体滥用劳动公益诉讼的主体资格权利。

参考文献:

- [1] 王珂瑾. 行政公益诉讼制度研究[M]. 济南: 山东大学出版社, 2009: 114.
- [2] 韩志红, 阮大强. 新型诉讼——经济公益诉讼的理论与实践[M]. 北京: 法律出版社, 1999: 250-251.
- [3] 李 卓. 公益诉讼与社会公正[M]. 北京: 法律出版社, 2010: 213.
- [4] Jonathan H, Adler. *Stand or Deliver: Citizen Suits, Standing, and Environmental Protection*[J]. *Duke Environmental Law and Policy Forum*, 2001(2): 22-25.
- [5] 龚祥瑞. 西方国家司法制度[M]. 北京: 北京大学出版社, 1993: 120.
- [6] 曹明德, 王凤远. 美国和印度 ENGO 环境公益诉讼制度及其借鉴意义[J]. *河北法学*, 2009(9): 138-142.
- [7] 孙立智. 民事公益诉讼原告资格研究[J]. *湖南警察学院学报*, 2012(3): 123-127.

责任编辑: 黄声波