



公共政策網路參與專欄

德國聯邦議院電子連署模式介紹

公共政策網路參與平臺團隊助理 賴亭潔

壹、前言

近年於世界各國興起公民網路參與公共政策浪潮，我國亦於 2015 年成立「公共政策網路參與平臺」，作為全民參與公共事務的常設管道，其中「提點子」單元為政府首次利用網路提供提議機制，民眾可就公共政策提供創意建言，透過附議過程形成共識，權責機關則依據「公共政策網路參與實施要點」之規範，將回應處理程序及參採情形公開透明地公布於參與平臺，以達到公私協力，邁向公民參與的新契機。

對於公民參與公共事務的意識培養，需要時間及政府的規劃循序漸進地推動，方能有機會擴大公民對社會的影響力。而在國際上，屬全球第四大、歐洲第一大經濟體的德國，於培養人才國際競爭力的同時，也相當注重公民教育，不論是環境、能源、交通議題等，德國人善用請願權以匯集人民的能量，促使政府關注。本文將就德國聯邦議院所設置之連署網（Petitionen）¹運作機制進行介紹，分享該國公共政策網路參與之態樣。

貳、德國聯邦議院電子連署機制²

德國人民請願權是由憲法保障，依據基本法第十七條³，人民可以單獨或聯合他人共同以書面的形式向主管機關或民意代表提出請願或訴願之權利，無論其年齡或國籍皆可提出，唯一的規定是填寫網站所提供的請願表格並附上地址，以書面或是線上的方式提交。請願內容需為德國聯邦議院之管轄範圍，在國家管轄範圍內，但不屬於聯邦政府憲法權限的請願書，則提交給各聯邦議會的請願委員會。

如欲線上提交請願書，首先需完成會員註冊，註冊時可選擇使用 nPA⁴ 載入部分個人資料，帳號以電子郵件及自設密碼進行登錄，註冊需填寫的必填欄位包含電子郵件、自行設定之密碼、姓名、地址及國家，選填欄位則包含暱稱、稱謂（性別）、所屬單位及電話等。填寫完成後，系統將自動寄送驗證信至電子信箱，點擊驗證連結以啟用帳號。如欲連署線上平臺的請願書，亦可以書面請願⁵進行，填寫相關表格後，郵寄至請願委員會即可。

¹ Petitionen： <https://epetitionen.bundestag.de/epet/startseite.nc.html>

² 相關機制說明資料摘自 Petitionen 官方網站，並進行資料爬梳，如有疏漏之處，敬請不吝指教。

³ 法律依據(Rechtliche Grundlagen)： <https://reurl.cc/lgAOq>

⁴ nPA 為德國之電子身份證，註冊民眾可選擇使用此一功能快速載入部分個人資料。

⁵ 德國聯邦議院網站-有關請願程序之相關資訊(Deutscher Bundestag - Allgemeine Hinweise zum Petitionsverfahren)：
<https://reurl.cc/Aj538>



請願書分為不對外公開的個人請願⁶（Petition ohne Veröffentlichung）、對外公開且與公共事務及公共利益相關的連署請願⁷（Petition zur Veröffentlichung）以及向第三方團體⁸（社團法人、財團法人、基金會、NGO 或 NPO 等）提交請願書（Petition für Dritte einreichen），本文將就對外公開且與公共事務及公共利益相關的連署請願(以下簡稱公共連署請願)的部分進行討論。民眾提出請願後，填寫以下資料以提送請願書。

項目	內容
個人資料	由系統自動帶入註冊時所填寫之個人資料。
請願書填寫	<ul style="list-style-type: none"> ● 必填欄位 <ol style="list-style-type: none"> 1. 請願內容：請願書要達到什麼目的 2. 原因：解釋請願的動機 ● 選填欄位 <p>請願書論壇的想法及意見：連署頁面附有論壇討論區，提（附）議者可以提出自身的見解，其他人可就該主題進行延伸討論，或是另外設定新主題。</p> ● 備註說明 <p>若請願者於完成線上請願後，若欲附加其他重要資料（如：機關決議事項、申訴及判決結果等），可於後續收到請願書檔案編號後，將編號標示於資料中，並透過郵寄的方式寄送。</p>
檢查資料	預覽上述兩項所填寫之欄位資料，並勾選同意隱私權政策，即可送出請願書。
確認送出	系統確認提交請願書。

請願書亦有提供共同協作⁹之服務，請願者可藉由電子郵件發送邀請連結，邀請志同道合的民眾一同完成請願書，每個人在請願書中所編輯之資料皆為透明公開，歷史軌跡皆為保存，最後完成後進行提交。

請願書送出後，管理機關請願委員會進行簡單的初步審查，審查時間通常需要三週¹⁰，針對未通過審核之請願書，請願委員會應告知原因，若內容有下列情形之一者，管理機關得不允許該請願進入附議¹¹：

⁶ 常見問題：我要如何提交請願書？(Wie kann ich eine Petition einreichen?)：<https://reurl.cc/KeGai>

⁷ 常見問題：什麼是公開請願書？(Was ist eine öffentliche Petition?)：<https://reurl.cc/iWzEM>

⁸ 向第三方團體提交請願書，並未強迫用戶進行註冊，但需取得授權書：<https://reurl.cc/8vExg>

⁹ 常見問題：我要如何與他人一起設計請願書？(Wie kann ich eine Petition mit anderen zusammen entwerfen?)：<https://reurl.cc/LWyY7>

¹⁰ 常見問題：我的請願書什麼時候會公布？(Wann ist meine öffentliche Petition sichtbar?)：<https://reurl.cc/WxKNx>

¹¹ 常見問題：請願書公開原則(Richtlinie öffentliche Petitionen)：<https://reurl.cc/09N0b>



- 一、非聯邦政府之權限範圍，或是與公共事務無關。
- 二、僅涉及個人權益或投訴用。
- 三、非以德文書寫。
- 四、侵害他人尊嚴。
- 五、內容明顯有誤、涉歧視、人身攻擊。
- 六、明顯非客觀或請願者提出假設性情境等。
- 七、犯罪或違法行為，或是違反憲法秩序或道德準則。
- 八、涉特定訊息、他人權利、特定商業產品及廣告。
- 九、附有超連結。
- 十、使用對議會的尊嚴形象不得體之文字。

若內容有下列情形之一者，管理機關得予以撤回該請願：

- 一、委員會於當期議會內已於該議題做出決議，並且近期未有其他實質進展。
- 二、議會審查中已有類似之請願。
- 三、影響社會和平、國際關係及文化交流。
- 四、請願者已於平臺公開相同請願書。
- 五、請願訴求明顯無法達成者
- 六、承上點，科技或人為能力尚未公開發表或確保之事物。

請願書之連署時間為期四週¹²，且未設連署門檻，連署者同樣也需完成會員註冊，連署管道不限於線上¹³，亦可通過郵寄或傳真方式提交請願書，先決條件為除了簽名外，必須附上字跡工整且可辨別之姓名及地址。線上連署的同時，連署者也可依就議題內容，於論壇討論區提出自己的想法及建議，相關規範如下說明：

避免填寫過多或重複輸入文字內容。

- 一、勿於不同的論壇討論區發布同一篇貼文。
- 二、新增討論主題時，每個主題都需附有自身觀點及有意義的標題內容。
- 三、承上，在新增討論主題前，請先瀏覽是否有重複的主題。
- 四、表達的意見需有助於各個請願內容的討論及交流，相關建議必須被納入考量，管理機關得保留刪除外國或不適當留言的權利。

¹² 常見問題：連署時間是什麼？(Was ist die Mitzeichnungsfrist?)：<https://reurl.cc/mrmj7>

¹³ 常見問題：只能通過線上連署以達到法定人數嗎？(Kann das Quorum nur über Online-Mitzeichner erreicht werden?)：<https://reurl.cc/qrlAn>



此外，平臺特別註明，在任何情況下，無論請願頁面的上下文討論內容為何，涉及下列情況之一者，該頁面將立即被刪除：

- 一、種族主義、反猶太主義及任何對立、仇恨宣傳。
- 二、情色、猥褻及各個類型的廣告。
- 三、政治立場表態以及募集財物或接受捐贈之勸募行為。
- 四、公開地址、電子郵件及電話號碼。

支持者的多寡並不會影響請願委員會審查或討論該請願書之意願，委員會主要以內容作為是否交給聯邦議院或是聯邦政府的考量，由其表決是否接受其決議內容，再於該請願頁面上公開結果，基於權力分立原則，聯邦政府未有參採請院內容之義務，與此同時，聯邦議會可依國家賦予之權力達到監督作用（陳敦源、廖洲棚、黃心怡、陳揚中、馮書昭、陳妍如、伊晉安（2017）。政府公共溝通：新型態網路參與及溝通策略。國家發展委員會委託之研析報告，69。）。儘管連署人數並非促使機關出面說明的絕對條件，請願委員會依舊設定「法定人數（Quorum）¹⁴」，意思是請願委員會進行公眾諮詢的必要人數門檻，若請願書在提交後四週內達到五萬人或更多人支持，則可於請願委員會中公開諮詢，請願者受邀參與該次諮詢，並可親自向委員會成員說明，但此規定並非強制性規範，請願委員會有權利以三分之二多數決議不在公開會議上討論該請願書。德國的連署模式是採綜合型（有無門檻兩種方式並行），不論是否通過法定人數（Quorum）門檻，請願委員會真正考量的是訴求內容，並不會因為支持者人數多或少而優先處理或不理會¹⁵。此外，目前並無相關規範限定聯邦議院或是聯邦政府於多少時間內進行諮詢或回應。

參、德國聯邦議院電子連署運營情形

德國聯邦議院電子連署平臺自 2005 年啟用以來，已進行多次修正及更多功能開發，請願頁面包含請願內容、討論區論壇、案號、請願書 PDF 檔下載、請願起始日、請願狀態、投票結果及回應理由、連署數量（含線上及紙本）及時間進程（以折線圖呈現），同時也導入社群分享（Twitter、Google+ 及 Facebook）。

目前平臺上的可追溯查詢到最早的請願書是在 2009 年，公共連署請願書上線後，平臺依照請願書的狀態分為三種頁籤：請願期間的請願書（Petitionen in der Mitzeichnungsfrist）、審查中的請願書（Petitionen in der Prüfung）及已完成的請願書（Abgeschlossene Petitionen），累積至今（2019）年 3 月 18 日共計 6,345 件請願書，其中得到委員會表決回應為 4,891 件。

¹⁴ 法定人數(Das Quorum)：<https://reurl.cc/lgx1Y>

¹⁵ 常見問題：支持者的數量是否會影響請願書的處理？(Wirkt sich die Anzahl an Unterstützern auf die Bearbeitung einer Petition aus?)：<https://reurl.cc/0v5ok>



前文中曾提到，連署人數並非請願委員會討論請願書的最大考量，不論是個人或是團體組織所提出的請願書，都應被平等對待，為期四週的連署是為了瞭解民眾對該案的支持程度以及意見，經觀察，於「已完成的請願書」頁籤中，共有 93 件請願書之連署人數為 0，部份討論區論壇也未發表任何建議，請願委員會依舊進行回應。反觀「審查中的請願書」頁籤中，吸引近 16 萬人連署的請願書「Heilberufe - Ablehnung des Gesetzentwurfs zum Terminservice- und Versorgungsgesetz (TSVG)¹⁶」，主要訴求為拒絕醫療預約服務及供應法案第 92 (6a) 條草案，請願者認為該草案影響且剝奪精神疾病患者及心理治療師的權益，即便連署數早已遠遠超過法定人數門檻五萬，委員會並未回覆任何內容。

肆、結論

不同於亞洲國家的請願或連署機制，多以附議或連署人數做為權責機關是否出面回應的關鍵門檻，優先處理當下民意所關注的議題，歐美國家多以請願或提議內容為導向，沒有人數限制的情況下，每一位公民所提出的訴求都能被平等看待，權責機關亦可依據議題的重要性、急迫性及可行性來選擇與回覆。德國採綜合式機制，保留上述兩者之優點，即便審查的過程需耗費較多行政成本，卻能夠提供更多機關回應的機會，從多方面了解民眾對於公共議題的想法與建議。

雖然德國網路連署平臺建立的時間較早，但請願的行政作業依舊保有紙本連署模式，也讓民眾有線上以外的方式支持自己關注的議題，我國公共政策網路參與平臺則全面以網路做為附議的唯一管道。請願機制是否全面導向線上操作，據各國之文化民情及政府運作模式不盡相同，而有不同的理解及發展，相同的是透過附議或連署的過程中，政府能夠接收到民眾對公共政策的創意見解或政策建言，經由平臺的建立讓彼此的互動與溝通更加順利、有效且具價值。

¹⁶ Petition 85363 Heilberufe - Ablehnung des Gesetzentwurfs zum Terminservice- und Versorgungsgesetz (TSVG) : <https://reurl.cc/qVVNO>