

法官引领下的印度公益诉讼制度

李 傲

内容提要：法官主导是印度公益诉讼的最显著特征。印度法官在建立公益诉讼的过程中，突破了起诉资格的限制，确立了令状申请书、书信管辖权等制度，组织律师、学者、社会团体等各种社会力量加入到维护公众特别是社会贫弱者的运动中来，让司法的独立与公正性触及到处于社会最底层的贫弱者，同时在世界公益诉讼制度发展史上写下了独特的一页。

关键词：起诉资格 令状申请书 书信管辖权 非对抗性 调查委员会

李傲，武汉大学法学院教授。

一 印度公益诉讼制度建立的背景及发展

（一）公益诉讼的产生

印度公益诉讼制度的产生与其特定的历史背景密切相关。1947年印度宣布独立之始，巴基斯坦已经就国土、政治等问题不断发生冲突，1947年、1965年、1971年分别发生了三次印巴战争。1971年，英迪拉（Indira Gandhi）在总理大选中获胜，但随后被指责在选举中作弊，其原因是大选期间英迪拉竞选阵营中有一位在任公务员，这是绝对禁止的行为，将会导致大选结果无效。1975年，最高法院支持了反对党的诉求，认定英迪拉的行为违法。在英迪拉上诉期间，反对党强硬要求其自动辞职。在反对党的鼓动下，民众原本积累的不满情绪被激发出来，随即爆发全国性的示威游行，要求英迪拉下台。

英迪拉面临前所未有的挑战，这位“印度铁娘子”1975年6月要求当时的印度总统艾哈迈德宣布国家进入紧急状态，以使她能排除议会约束直接实施法令。此后，英迪拉下令军队和警察运用武力，控制新闻媒体，对异己分子进行了严厉的镇压，数千反对英迪拉政府的爱国分子被逮捕，甚至被杀害，数十万贫民流离失所，持反对意见的法官们被调至偏远地区，法律形同虚设。为了保住执政党的地位，紧急状态政策维持了19个月，直至1977年印度再次大选。尽管英迪拉在紧急状态期间推行了一系列的政策，包括减免赋税、发展国家工业、提高农业生产，在一定程度上缓解了经济矛盾，提高了政府管理水平，但她的强硬手段仍激起大多数民众的反感。英迪拉政府在1977年大选中败北，英迪拉也在褒贬参半的评价中正式下台。

英迪拉下台后，印度整个社会陷入更加无序的、恶劣的状态——法律成为富人的奢侈品，被剥夺政治、经济、文化权利的民众因无法负担昂贵的代理费用而被法院拒之门外；很多人被

逮捕后长期关押等待审判,关押期远远长于他们可能被判处的刑期却无人问津;社会两极分化加剧,政府和富人们对自然资源的掠夺性开采砍伐,破坏了穷人仅存的生活环境,贫弱人群的基本权利无法得到保障,更多的人沦为社会贫弱者;失业率剧增。整个社会充斥着对政府、对法律极度失望的情绪。而对新闻媒体报道的解禁,使得这些情绪、问题得以曝光和揭露。仅仅针对个体的法律援助显然已不足够,法律需要关注到群体、社区,甚至针对某些阶层所有的人。面对严峻的社会问题,最高法院决定依靠司法的力量来制止暴行,重建法律的威信。

最高法院克里希纳·耶尔(Krishna Iyer)法官和巴格瓦蒂(Bhagwati)法官于1977年8月正式向国家司法委员会递交报告,建议设立一种特别的诉讼形式——公益诉讼制度,使穷人和社会的弱势群体能够利用法院,实现其基本权利。接下来,最高法院的法官们接连受理为弱势群体利益而起诉的案件,通过对这些案件的审理和阐述,逐渐建立起印度的公益诉讼制度。

(二) 关注基本权利

印度《宪法》第32条规定,最高法院对所有与“基本权利”(《宪法》第3部分)有关的案件享有初审权。这些“基本权利”包括法律面前人人平等(第14条),不因宗教、种族、种性、性别或出生地受歧视(第15条),言论、结社、集会、活动、居住、职业自由(第19条),非经“法律程序”不能被剥夺生命和自由(第21条),禁止奴役劳工或奴隶(第23条),禁止童工(第24条)和宗教自由(第25条)。《宪法》第4部分对于法院系统做了进一步的详细说明,该部分反映出了宪法缔造者们创立和发展这个国家时所持有的理想和指导原则。这些原则旨在使国家尤其致力于确保“生存、无贫富不均、损害保障措施、保护儿童和国民健康”(第39条)、“公民平等享有司法救济和免费的法律援助”(第39条A款),工作权、教育权、公共救助权(第41条),人性化的工作环境(第42条),维持生计的工资标准(第42条)和工人参与管理权(第43条)。

印度公益诉讼概念提出后,最高法院的法官们以宪法为依据,将关注点集中于公民的基本权利,例如最低工资保障、基本生活状态的保障、住房权问题、童工妇女的权利保障、契约劳工的权利保障、防止监管暴力等领域。

(三) 监督政府行为

1990年以后的若干年,公益诉讼发展到一个新阶段,关注点从公民基本权利和自由转向监督政府守法和环境保护,由被动转为主动,由要求保护自身权利转为监督政府行为、督促政府履行职责,主要涉及矿石开采、建设道路与房屋、修建水坝等领域。例如,政府的建设项目需要大量的岩石和泥土,而这些挖掘行为与环境息息相关,对环境的破坏极大影响着人民的生活状态。由此,政府的环境保护责任被提到议事日程。

(四) 净化官员队伍^[1]

一直以来,最高法院并不十分关心贪污问题。但近几年,一些公益诉讼案件涉及政府官员,特别是政府首脑执政中的贪污腐败问题。最高法院已经介入此类案件,并判定贪污行为成立,有两位政府首脑因此被迫辞职。这是公众非常关注的问题,因为此类案件对于净化政府官员队伍,震慑违法执法行为,提高政府管理职能,维护公共利益至关重要。此外,许多公益诉讼涉及行政事宜,如部门未能有效执行法例、规章和守则、部门中的腐败和恣意妄为、官

[1] 以往国内有关印度公益诉讼的介绍,大致都涉及上述三个阶段。本次访问中,资深律师Taj Mahal认为印度公益诉讼已经进入了第四个阶段。

员任命和调任中的不正当行为、国营企业的不当运作、国会和立法院成员的违法行为等。

二 印度公益诉讼制度建立的积极因素

(一) 法官的主导

印度公益诉讼制度之建立,并非源自法官一时正义感的萌发,而是他们经过深思熟虑之后的慎重选择,是法官智慧与勇气的结晶。法官主导引领之下的公益诉讼制度,是印度公益诉讼制度最大的特点,也是公益诉讼制度在印度得以建立的根源所在。印度法官从最初创造性地提出公益诉讼制度的建议,到提出公益诉讼基本概念和含义,再到不断扩展公益诉讼案件的范围,一再突破原有法律原则和制度的限制,最大程度地发挥司法能动性,直至逐步推进公益诉讼涉足的领域,完善公益诉讼制度,避免滥诉等等,每一步都是在法院的直接命令、干预下进行的。

在推动公益诉讼的进程中,印度最高法院担当着类似英国议会监督员的角色,法院受理公民的申诉,通过办理公益诉讼案件引起政府部门的关注;法院提供了一个最合适的、中立而又不失权威的场所来讨论公共利益问题,并采取临时措施提供紧急救济;法院充当了居间仲裁者的身份,在公共利益和个人利益之间寻求平衡,提出可能的折中方案。

(二) 律师的热忱奉献

在印度公益诉讼活动中,律师同样做出了不可磨灭的贡献,与公益诉讼制度的发源地——美国的公益律师相比,印度公益律师处境更加艰难——即便胜诉,也没有经济利益上的回报,赢得的唯有弱者的权利和神圣的正义感。参与公益案件代理的律师既有公益律师,也有商业律师,事实上,很多公益律师从前就是商业律师。他们有了比较雄厚的物质基础,愿意无偿地为社会贫弱者提供法律援助,也有能力和资源提供法律援助。对某些商业律师来说,公益服务变得比赚钱更有意义。

印度公益律师们有两个梦想:第一个梦想是让公益诉讼达及每一个村庄,让公益诉讼的作用遍及全印度,而所有人都知道,这不可能实现;第二个梦想,就是从小的机构做起,从每一起案件做起,虽然无法满足所有人的需要,但“有好过没有”,因为这是在真实地做事。印度律师成功之处在于,他们放弃了宏伟但不切实际的第一个梦想,选择去实现第二个梦想。一些公益律师通过法官遴选程序,最终成为法官,公益律师的经历无疑为日后成为关注公益的法官积累了经验。^[2]

(三) 民间组织的鼎力支持

印度民间组织的主要贡献在于——提出公益诉讼案件或线索、参与社会立法提交调查报告作为审理案件的参考资料等。印度一些著名的公益诉讼案件,例如在比哈监狱里超期羁押待审的犯人,在帕戈尔布尔遭受迫害而失明的嫌犯,孟买居无定所的居民,都曾经通过民间组织提起诉讼,获得帮助,这些民间组织也被称为“社会行动团体”,如公民自由人民联盟,民主权利人民联盟等组织。

公益诉讼制度建立以后,有 10-15 个民间组织积极支持公益诉讼活动,例如工会、专门

[2] 引自 2008 年 10 月 18 日上午在 Taj Mahal 律师家中举行的座谈会记录。

关注妇女、儿童的民间组织,关注环境保护的民间组织等。法院有时会主动请民间组织提供数据、报告,将这些资料作为重要的判案依据。^[3]

(四) 民众的积极参与

印度公益诉讼制度,首先是一场对政府有着巨大震慑作用的社会运动。弱势群体的恶劣地位是发动这场运动的根本原因,从这个意义上说,民众是公益诉讼的基础。但最初阶段,印度民众参与公益诉讼案件的能力和范围非常有限,被称为印度法庭之外“遥远的声音”。印度学者也曾提出建议,讨论如何让民众更多地接受教育,参与到涉及他们切身利益的诉讼中来,以及民间组织如何与民众沟通,避免在提起公益诉讼之后陷入被动,偏离民众的真正需求。虽然印度的公益诉讼制度是一场自上而下的运动,但一旦民众被唤醒、被激发、被教育,就会产生无尽的力量。之后的很多公益诉讼案件,就是通过民众的反映,或邮寄给法官,或通过媒体传播,或反映给律师,最终形成公益诉讼案件。

(五) 媒体的推波助澜

印度的媒体在公益诉讼制度的建立过程中起到了推波助澜的作用,一些有正义感、责任感的新闻记者、编辑,将贫穷民众的最低收入报道出来,将监狱犯人受到的非人待遇揭露出来,将童工、妇女受到的剥削讲述出来,这些报纸被直接放在法官的面前,由此引发了公益诉讼案件。

(六) 国际力量的经济援助

印度公益诉讼案件所需经费的最初来源是美国福特基金会,此外还有世界银行的支持和其他国际组织的援助。国际组织的经费支持使得公益诉讼制度得以实施和发展。^[4]

三 印度公益诉讼制度的特点

(一) 以宪法为依据

印度《宪法》第32条规定的公民的基本权利保障与救济,意味着应当提供一个途径,使不同阶层、不同种族、不同经济状况和社会地位的人同样地获得宪法的保护。《宪法》第39条规定了司法平等与免费给予法律帮助的国家义务——国家应确保法制的实施,以伸张正义为己任,以机会均等为基础,尤应通过适当的立法、计划或其他方式免费提供法律帮助,确保公民不因经济或其他方面能力不足而失去伸张正义之机会。

(二) 对起诉资格的突破

印度最高法院的大法官首先将起诉资格与可诉性区分开来。案件的可诉性,即法院管辖权,涉及公民基本权利的范围;起诉资格则是谁有权提起诉讼的问题。“‘诉讼资格’意味着所有向法庭寻求司法救济同时本人又是受害者的人都拥有这样做的法律权利。在这种门槛下,第三者并不能够为了好管闲事而到法庭就与他无关的事由兴讼。”^[5]大法官们从案件涉

[3] Taj Mahal 律师本人就曾创设民间组织,支持过环境保护案件、难民案件的办理。

[4] 考察团在印度考察过程中,发现了一个十分有趣的现象,即法官、律师、民间组织、学者等都认为自己所在的群体在公益诉讼制度的建立和发展过程中起到了最为突出的作用。这充分说明印度的公益诉讼制度,是社会各阶层关注民生的精英分子共同努力奋斗的结果,是各方合力的结果。

[5] 苏晏殊法官(H. Suresh,前孟买高等法院法官):《公益诉讼与公益法:印度的经验》,参见2006年4月《亚洲公益诉讼经验》国际会议资料。

及的具体内容的角度(可诉性),而不是从提起案件的人的角度(诉讼资格),来确定是否具备起诉资格。法官通过司法解释,扩大了能够提起诉讼的当事人的范围。

印度的“法官调任”案,通过判例拓展了公益诉讼的诉讼资格的含义。1975年,印度总理英迪拉·甘地宣布国家实行紧急状态,这实际上终止了所有政治和民事的权利。当时政府下了一个指令,即高等法院新近任命的法官,只能是短期的,没有永久身份和地位。政府有权指派法官到其他地方的法院工作,如果法官同意,可以在派出法院做永久性质的法官。接着对政府持反对态度的法官被迅速调任到印度的偏远地区。紧急状态结束,英迪拉选举失败,一些律师协会提起诉讼,认为政府当初的做法侵犯了司法独立性,要求调回那些法官。尽管这些被调任的法官自己能到法院起诉,但是最高法院判定律师协会在保护司法独立的公共利益诉讼中具有提起诉讼的资格。政府认为律师不具备起诉资格,无权诉讼,最高法院的答复针锋相对:“诉讼资格问题,已经过时了。”^[6]审理该案件的巴格瓦蒂大法官对诉讼资格概念作了全新的解释:当侵害宪法或法律权利的违法行为造成个人或特定一群人受到伤害;或因违反宪法或法律规定;或越权对个人或特定人群施加负担;或存在前述威胁,而被害人因贫穷、孤立无援、丧失能力或生活贫困或处于不利地位等原因,难以向法院请求司法救济时,任何一个社会公众都可以根据《宪法》第 226 条向法院申请救济;如果违反了上述个人或特定群体的基本权利,任何公众成员都可以根据《宪法》第 32 条向法院申请救济。因为公益诉讼的目的是为了补救公共的损害,敦促履行公共职责,保护社会的、集体的权利或利益,维护公共利益。任何公民,只要是出于诚信,或者对诉讼标的有“充分的利益”,就应当被授予诉讼资格。任何一个有充分利益的公众成员,都有权针对因违反公共职责或宪法、法律的规定所造成的公共损害,提起诉讼请求,主张造成损失的一方履行公共职责、遵守宪法和法律的规定。^[7]

(三) 令状申请书的运用

印度著名的“帕戈尔布尔致盲案”催生了令状申请书制度的诞生。1979-1980年间,印度比哈州帕戈尔布尔市镇当局为了强迫 33 名在押嫌犯供认有罪,以及制止他们再犯罪,致使他们双目失明。一位新闻记者披露了这一事实,一位律师(这名律师以自己的名义将这封信作为令状申请书递交法院,她与这些被羁押者没有任何联系,也没有被他们聘请为代理人)阅读后将这份报道寄给了印度最高法院。大法官巴格瓦蒂收到信件后将其当作是寄信人提起的令状申请书立卷。最高法院采用了后来众所周知的“书信”管辖权审查了这个案件,案件进行的随后几年中,最高法院判决比哈州为 33 名在押嫌犯提供医疗,向其家人提供赔偿,并在以后的听证程序中关注这些不幸者的康复情况。

上述案件是由写给最高法院或高等法院法官们的信件所引起的,法官们将这些信件转化为令状申请书,某些情况下把法官收到的信件甚至报纸或期刊上的新闻报道视为令状申请书,并根据印度《宪法》第 32 条、第 226 条的规定给予司法救济。此类诉讼也被称为“信函诉讼”。根据最高法院法官的解释,接受信函诉讼者只限于最高法院首席大法官,其他法官无权据此启动公益诉讼审理程序。

书信管辖权是印度最高法院在严格的诉讼格式方面取得的一项重大突破,它使司法更接

[6] 引自 2008 年 10 月 16 日下午在印度法律研究所与 K. N. Chandrasekhar Pillai 教授的谈话记录。

[7] 引自 2008 年 10 月 15 日在伊斯兰法律学院与 Bhagwati 大法官及律师的座谈记录。

近于广大人民群众。严格来讲,“令状申请书”并非真正意义上的“诉”,因为其缺乏成为“诉”的基本要件。印度公益诉讼制度的特色之一,就是将令状申请书作为发现案件事实的线索和启动诉讼程序的法定理由。印度最高法院认为,当一位公民或某个社会组织的成员帮助或赞助穷人进行诉讼时,他可以只向法院写一封信,此举就应当被视为是正式的诉讼。理由是,苛求一个为了公共利益而行事的人自己掏腰包承担请律师的花费,要求某个具有公益精神的公民为了保护穷人的基本权利而花费时间和财力准备正式的诉状,都是不合理的。在上述情况下,该公民向法院投递的信件可被合法地看做是启动了《宪法》第 32 条规定的诉讼程序。

(四) 非对抗性的诉讼

公益诉讼的非对抗性,是针对传统普通法系诉讼案件的对抗性特征而言的。公益诉讼常被人们看作是申诉方、法院和政府之间的一种合作式的努力。当事方和法院之间不是控辩式的关系,他们共同努力为社会中的弱势群体寻求正义,是一种合作式的关系。巴格瓦蒂法官建议,在提起公益诉讼之前,申诉人要先将问题反映至政府主管部门,交由政府先行处理,在政府不履行职责或处理不力时,再诉诸法院。这种诉讼“前置程序”,充分体现了公益诉讼的目标是解决未来的问题而非惩罚过去的错误。

印度的“食物权”案件(PUCL v. Union of India),是法院敦促政府积极行政的典范。2001 年,印度全国遭受大面积的旱灾。对许多邦来说,这已经是连续两到三年的灾年。危急时刻,邦政府没有按照各邦《饥荒法规》或《匮乏处理手册》详细说明的方法履行他们对受灾公民的职责,而印度国内当时储存有大约五千万吨的粮食,这无疑是低效率行政的结果,是政府的严重失职。公民自由人民联盟在 2001 年 4 月向最高法院提出书面诉状,要求立即动用国家的粮食储备进行救灾和防止饥荒。该诉状不仅针对干旱所造成的灾难,还提出了“食物权”概念。作为案件被告方的是印度联邦、所有各州和联邦领地的政府以及印度粮食公司。

最高法院于 2001 年 5 月 9 日第一次开庭,此后又多次开庭审理此案。在 2003 年 5 月 2 日临时裁判中阐明:“印度《宪法》第 21 条保护每一个公民有以保持人之尊严的方式生活的权利。难道那些生活在贫困线以下的家庭不会因为没有适当的为他们提供救济的计划和有计划而得不到执行而处于危险的境地吗?也可以援引一下《宪法》第 47 条,这一条特别规定国家应把提高人民营养水平、生活水准和增强国民体质视为主要责任之一。”此案中,最高法院正式承认了食物权,并且命令中央政府和各邦政府采取措施扭转局势。此后最高法院又对政府发布了几项判决令,要求动用物资,其中包括:人民药房、午餐、养老金等八项营养计划成为法定权益;指令所有的州政府开始为公立学校和政府助办学校的学生提供熟食午餐;命令中央和邦政府采取具体措施保证公众知情权和救济计划的透明度;印度政府必须制定一种制度确保所有贫困家庭都被确定在贫困线以下;对不按时营业、多收费、扣留配给卡、在应付账款卡上虚记金额以及从事黑市交易者,取消配给食品商店的执照;在贫困人群中确定特别易受害的人群,包括无生计保障的寡妇、老人、病人、残疾人、怀孕和哺乳期妇女以及“原始部族”;命令所有邦政府在匮乏地区执行以工代赈计划。在临时判决令中,最高法院还任命了两个最高法院专员“负责监督有关食物权判决令的执行”。这两个专员由最高法院授予全权,有权调查违反这些判决令的事件并责令纠正。他们可以取得非政府组织和个人的帮助。此外,还在每个邦任命了常驻专员,帮助最高法院专员。这个案件的一项显著成果是对政府和政府援助的小学中的所有儿童强制性实施印度的学校午餐计划。这是世

世界上最大的学校供膳计划,目前每日提供5000多万份烹饪膳食。^[8]

(五)调查委员会的作用

在公益诉讼中普遍存在申请人因为是穷人或其他社会下层人民,没有能力向法院提交能够支持其诉讼的相关证据材料的问题。基于这个原因,法院在实践中摸索出任命调查委员会的办法,调查委员会代表提起申诉的社会弱势阶层收集事实和资料,然后向法院提交报告。调查委员会向法院提交的调查报告可以作为初步证据被法院采纳,因此法院在任命调查委员会成员方面十分谨慎,希望调查委员会能够收集到与案件相关的资料并做出客观的报告。法院选择的对象包括:地方治安法官、地区法院法官、法学教授、记者、法院书记官、律师等,有时候调查委员会分别由上述多人组成,有时候只是任命一人担任调查专员。不论是调查委员会还是独立的调查专员,他们都执行询问、调查的任务,然后根据调查的结果提交报告。法院收到报告后将副本送达各方当事人,如果当事人对报告中的事实和数据有异议,可以向法院提交宣誓书。然后,法院根据调查报告和宣誓书进行权衡,在此基础上做出判决。需要指出的是,对于调查报告的使用,法院有自由裁量权,在什么程度和范围上采信调查报告中的事实和数据,法院可以自由决定。其后,各州都设立了自己的法律援助委员会,招募自愿援助的律师,他们有时调查并撰写有关尚未判决的公益诉讼案件的事实,有时则促使政府当局提供证据。

(六)赋予“公益诉讼”更广泛的含义

印度“公益诉讼”的概念非常广泛,或者说法官们无意对公益诉讼的含义作严格规范化的概念界定,而是通过对一系列公益诉讼案件的审理和阐述,完善公益诉讼制度,这符合普通法系的基本特征。我们听到的被受访者称为“公益诉讼”的案件包括个别受害人代表一个群体亲自起诉的案件,与案件无直接利害关系的律师或民间组织提起诉讼的案件,受害人或知情人(包括记者、学者)通过信函启动诉讼程序的案件,法院在民事、刑事审判过程中关注到弱势群体的利益或公共利益的诉讼(殉葬、死刑、绞刑案件)^[9]以及基于公益考虑而做出判决的诉讼。2007年刚刚判决的诺华制药知识产权案,被认为是一起成功的新型公益诉讼案件。^[10]

1998年瑞士诺华制药向印度清奈专利注册局申请格列卫(血癌药品)的专利权。由于印度当时的专利法与世贸知识产权协议的规定不协调,未能及时审理有关申请。2003年11月印度政府根据国内的既有法例,准予诺华制药五年的独家专营权,作为过渡期内的暂准安排,期间更禁止一切与格列卫同类的仿效药物的生产、售卖或进出口。2005年印度完成有关专利法的修订。为了防止滥用专利权或是垄断市场的情况,法例第3(d)项禁止任何制药公司为旧有的或是基于旧有产品而只稍作变更的药物注册专利。2006年1月清奈专利注册局据此正式拒绝诺华制药的专利申请,有效期十年,而药厂对格列卫的专营权亦被即时撤

[8] 参见 <http://www.fao.org/docrep/meeting/007/j0574c.htm>, 粮农组织共用文件库, 2009年10月18日访问。

[9] 最高法院法官认为,刑事案件中被执行死刑的人应有人格尊严,因此制止了临刑前的“游街”做法;认为绞刑的方式对死刑犯过于残酷,因此废除绞刑制度;为制止寡妇殉葬恶习,严惩协助殉葬行为的人。上述案件并非纯粹因公益引发的诉讼,但印度法官仍将其作为具有公益性质的案件给我们一一介绍。参见考察团2008年10月13日与A. M. Ahmadi 大法官在新德里客观研究所的座谈记录。

[10] 《印度最高法院对诺华案作出裁决》,选自《亚洲法治通讯》2007年9月号。该文被纳入该通讯“公益诉讼”栏目中,反映出亚洲社会从更广泛的角度看待公益诉讼,也鉴于该案件的重要影响和时代感,因此该文将该案件纳入印度公益诉讼案例之中。

销。同年5月诺华制药向印度马德拉斯(Madras)高等法院提交两份诉讼。第一份要求法院推翻印度清奈专利注册局否定诺华制药专利申请的决定;第二份则指控注册局所依据的法律条文违宪。8月6日,印度马德拉斯高等法院维持了原判决,诺华制药在三日后表示不会就法院的判决上诉,8月22日,诺华制药以马德拉斯法院的裁决削弱了新药的知识产权为理由,宣告将会将数亿美元的投资研究从印度转移至其他包括中国在内的国家。

该案件的主要冲突在于:保护贫困血癌患者的健康权,还是保护知识产权带来的经济利益。在印度,使用格列卫的血癌病人每人每年平均要负担约26000美元的药费,而使用同类仿效药则只需2100美元,两者的价格差异意味着到底有多少人能够得到药物治疗。

印度高等法院的判决被世界人权组织普遍视为一项胜利,因为它肯定了政府的责任,维护了广大血癌患者的健康权。健康权应具体包括享受各项达到最高标准健康的设施、产品、服务和环境的权利;而为了保障人人能够平等、不受歧视地享受此等权利,政府有责任通过立法或是其他措施,确保有关设施、产品、服务和环境不受市场或第三者的控制。健康权是人人固有的尊严和价值,是属于个人以及在某些情况下属于集体和社区的基本的、不可剥夺的和普遍性的权利。而知识产权是各国用来达到“鼓励发明和创造及其产品的传播、文化特性的发展、维护科学、文学和艺术作品完整性,使之服务于全社会”等目的的主要手段,知识产权并不是一项人权。

面对全球化下资金的加强流动与扩张,发展中国家若要能够与跨国企业势力抗衡,在保障经济、社会、文化权利和知识产权之间争取真正的平衡,可能需要承受不少压力;诺华案最终以撤资为报复,便是明显的例子。发展中国家要能够在经济全球化的洪流中真正落实保护国民的自主权利,除了国际公民社会共同努力外,还需要各国政府能够显示其决心。而印度法院在这个案件中,坚定地与本国政府站在一起,共同维护了本国血癌患者的共同利益。

由此可见,印度公益诉讼并不以案件原告与案件的关联性、案件的被告、诉讼的目的、案件的类型等标准作为判断依据,而是包括一切为维护公共利益而进行的诉讼,以及在普通诉讼案件中发生的为维护公益而体现的精神和采取的行为。

四 印度公益诉讼的意义

(一) 实现宪法目标

印度《宪法》在序言中规定了平等原则,即“在地位与机会方面的平等”。印度《宪法》第14条规定,在印度领土内,国家不得拒绝给予任何人法律上之平等,或法律上之平等保护。第15条禁止针对宗教、种族、种姓、性别、出生地的歧视。此外,在保障平等权的同时,不妨碍国家专为妇女儿童做出任何特殊规定;不妨碍议会为在社会和教育方面落后的任何阶层的公民,以及卑劣种姓的进步制定特别条款。第16条以后,分别从公职受聘机会相等、自由权、反剥削权、宗教自由权、文化教育权、宪法补救权等方面做了贯穿平等原则的规定。针对印度传统上对人的等级划分,《宪法》第17条明确废除“贱民制”。废除“贱民制”并禁止以任何形式实行“贱民制”,凭借“贱民制”而剥夺他人权利的行为属于犯罪行为,应依法惩处。

由此可见,平等应当包括“禁止法律上的不合理的区别对待”,和“禁止法律上的不合理的相同对待”两层含义。意味着不得因人的种族、肤色、民族、性别、出生地、身份、信仰、外

貌特征等因素,在法律上对其进行不合理的区别对待,以使这些差别待遇剥夺或限制其权利义务;同时禁止无视由于生理、阶层、经济状况、社会地位等差异而造成的事实上的不平等状况,不合理地给予相同待遇,从而加重不平等的事实。在印度,由于实质上的不平等的存在,更要强调以区别对待的方式促进平等的政策。

公益诉讼制度正是这样一种制度,一种使处于弱势地位、无法负担诉讼费用的民众获得司法保障的制度。因此说,公益诉讼制度首先实现了宪法规定的平等保护的目标。

(二)完善印度法律制度

公益诉讼制度发展和完善了印度法律制度、诉讼资格、法院的调查权力、执行监督制度、公益诉讼的认定标准等,通过判例法的形式成为印度法律的一部分,从这个角度讲,印度的公益诉讼制度,也是最能体现法官创造力的法律制度之一。同时,一些公益诉讼案件的结果是,法官向政府提出要求,通过国会立法,将案件解决方案上升为法律,惠及更多的民众,通过这样的方式完善了印度法律。

此外,印度法官大胆摆脱了普通法系对抗制程序的束缚,认为在印度严格遵守对抗制程序会产生不公正的问题,尤其是案件的当事人在社会的、经济的力量上严重失衡的情况。当一方当事人属于社会的底层、没有充足的社会物质资料,面临另一方强大的对手,在对抗制司法制度下的竞争中肯定处于不利地位。这样的原告很难聘请到优秀的法律代理人,同时也没有向法院提交相关证据的能力。因此,当社会弱势阶层因基本权利受到侵害到法院寻求救济时,法院摒弃对抗制程序,采用新的程序,即非对抗制程序是十分必要的。

(三)敦促政府积极行政

印度绝大多数公益诉讼案件针对的是政府行为,例如机动车导致的空气环境污染问题、养虾导致的水资源受到破坏的问题,这些原本是某些特定政府部门应当关注的领域,由于政府未能有效解决,通过公益诉讼成为法官要解决的案件,由律师介入调查,由法官出面协调,组织各方共同寻求解决途径。公益诉讼从客观上敦促了政府管理行为,提高了政府的工作效率。

五 印度公益诉讼面临的挑战

(一)合宪性质疑

20 世纪 80 年代初,印度某地有花岗岩,有很高的利用价值。有工厂开采,但由于没有恰当的防护措施,开采过程中造成严重的空气污染,导致附近居民严重的呼吸系统疾病,呼吸困难,同时破坏了泥土,影响了农业生产。当地居民开始向最高法院投诉,认为开采行为对他们的身体健康造成侵害,要求制止开采行为。最高法院收到投诉后,要求政府相关部门给予答复,由于当时印度还没有关于环境保护的法律(相关法律 1986 年才出台),政府部门答复说,开采行为没有违反法律,政府无权制止开采行为。法庭根据《宪法》第 21 条保障生命健康权的规定,认为虽然没有禁止采矿的法律,但其开采行为侵害了人的生命健康权,生命健康权应该优先保护,政府应当给雇主赔偿而后停止其采矿行为,关闭该工厂。由此,保障了该地区居民的健康权。

同公益诉讼的支持者一样,公益诉讼的反对者也希望以宪法为依据,从宪法中找到反对公益诉讼的理由。反对公益诉讼的观点认为,《宪法》第 3 章是关于公民基本权利保障的内

容,依法可诉,而《宪法》第4章是关于国家政权的指导原则,是不可诉的,两章应该截然分开。然而法官却将第3章与第4章的内容联系起来,通过解释第3章的内容来理解第4章,实际上是一种扩大解释,目的是将第4章的内容变为可诉的内容,这是有违宪法规定的做法。例如有关教育权的问题,本来规定在第4章里面,经过法官的解释后已经变成了可诉的问题,这种解释本身就是违反宪法的。

(二)根深蒂固的习俗与宗教障碍

印度是一个多民族、多宗教的国家,政府的行为、法律的制定永远有宗教的影子。当初的英迪拉总理,为了缓解民族矛盾,未听下属的建议,坚持留用锡克人作为护卫,最终被两名锡克族卫兵谋杀,足以说明印度的民族矛盾由来已久。再如,印度宪法明令禁止歧视,针对歧视性行为设定了严厉的惩罚措施,为了消除种姓歧视,甚至规定某些用语都是违法的。但在实际生活中,不同种姓的人群有着严格的区分,不同种姓的人通婚障碍重重,生活习惯、活动范围、职业领域等等,都存在着难以逾越的鸿沟。印度政府已经制定了消除种姓歧视的政策,如在政府职位中保留一定百分比的、特定职位给不同种姓人士的积极措施,效果并不理想,积极措施也被指责违反了平等原则。

(三)印度公益诉讼制度自身的局限性

一些法律界人士认为,印度公益诉讼制度的作用非常有限,其局限性主要体现在如下几个方面:一是受理案件法院和法官的局限性,只有最高法院中的个别法官热心参与公益诉讼案件的审理,司法机构和司法人员的匮乏使公益诉讼案件不可能承载拯救众多弱势群体的责任;二是受益人群的局限性,公益诉讼的启动源于法官的司法能动性;三是法律效力的局限性,公益诉讼本身的特点,决定其裁判的履行在很大程度上依赖于政府机关的积极回应和配合,如果政府机关消极应对,不履行或拖延履行法律判决,公益诉讼的效果将大打折扣;四是证据收集能力的局限性,一些案件中,社会科学工作者、教师、研究人员、记者、律师、法院书记官、医生等被任命为调查专员,负责提交报告作为证据,这些调查专员往往缺乏从事这项工作的足够训练和能力而影响到公益诉讼案件证据的取得。

(四)对越权司法的指责

越来越多的民众了解了公益诉讼的价值后,将希望更多地寄托在法官身上。法官成了保护公民的唯一的救世主,这一方面是不现实的,法院资源是有限的,同时也是违反三权分立原则的。法官不是民意代表,不应该反映民众的意见,更不能成为社会活动分子,而只能反映裁判者的意见,只能是中立的法官。政府,包括一些法官开始质疑法院的权限问题,法院是否走得太远以至于越俎代庖?法院审理公益诉讼案件的行为、调查行为、参与政务,是否干预了政府的正常工作?一些技术性的工作,例如水资源的监测、环境污染的危害程度、税额评估,均属于政府职责范围,法官凭什么判断?如何判断?

(五)公益诉讼被滥诉的风险

印度公益诉讼一旦被启动,便不再是提起诉讼的人的案件,而更像是法官的案件、法院的案件。除了法院,任何人包括原告均无权撤诉。公益诉讼案件一经立案,便要经历冗长的调查、审查、报告、协调等过程,直至寻找到最终的处理结果。这是公益诉讼的特点或优势,但也被怀有不法目的的人蓄意歪曲利用,成为法律的漏洞。例如,政府以为贫民盖楼房改善居住环境为名,申请了巨额经费,但迟迟没有兑现。为了掩盖政府的违法行为,拖延履行、逃避责任,

政府故意指派某个人去法院提起公益诉讼,控诉政府的违法行为。法官经核查立案,而后在等待法院审查案件的过程中政府可以借口案件正在审理,继续拖延。公益诉讼案件的审理过程可能十年,也可能二十年,当初的政府很可能要换届,责任人完全可以不必等到判决下来便离开岗位,逃避责任。还有一种滥诉的可能,便是起诉人仅仅为了出名、谋取不法收入或诋毁他人等个人利益,但由此引发公益诉讼则会使法院投入大量的资源却一无所获。

针对上述公益诉讼在实务中所面临的滥诉问题,卡纳塔克邦(Karnataka)高等法院的法官于1998年从各种不同的判决中归纳出申请公益诉讼的若干指引,对公益诉讼的范围界定做出了较为严格的限制,一经发现出于非公益目的甚至不法目的,法院便会处以数额高昂的罚款,这些措施都在一定程度上防治了滥诉的发生。该指引将公益诉讼界定为:

1. 被诉行为需是对印度宪法第三章所确立的任何权利的违反以及寻求其强制执行;
2. 诉讼针对明显不合法的或者不当的行为,并且此行为后果影响因为贫穷、丧失能力或者缺乏知识而无法保护他们自己利益的一类人群;
3. 某人或某类人以公共利益的名义诉至法庭,因(有关机构)未履行公共责任而引起公众受损伤或者对宪法某些内容的违背,而寻求救济;
4. 提起公益诉讼的个人或团体不是无所事事、干涉他人事务的无聊者,也不是为实现其他目的——为泄私愤与个人遭遇而起诉的主体;
5. 公益诉讼过程不得因政客或其他一些无所事事者的与政治相关的或无关紧要的目标而被滥用;视为涉及国家的或公共权力部分内容的诉讼不应公开审理;
6. 公益诉讼是基于公共利益发起的,这样的公共利益如果不能得到救济和保护将会削弱大众对司法机构和国家民主建设的信心;
7. 国家行动正在试图加以掩盖,并且意在脱离技术控制范畴;
8. 公益诉讼的发起可以是因为提交的令状申请书、一封信或其他信息,这些提交的资料须满足一个条件——呈交法庭的信息具有有待证实的性质;
9. 提起公益诉讼的人应当是历史清白(无不良记录)、心无杂念,有着光明正大的目标;
10. 法院对公益诉讼采取任何行动之前,必须满足一个前提,就是其合议庭没有被任何狂妄的诉讼当事人、政客、无所事事的人或怀有某种不良目的的个人或群体所滥用——他们或者是为了其个人的申诉而辩护,或者是基于与公共利益无关的考虑而诉诸勒索。^[11]

印度公益诉讼的巨大成效与在世界范围内所受到的广泛赞誉,以及法院为避免滥诉而采取的积极措施,业已改变了大多数反对者的观点。

六 印度公益诉讼的启示与评价

针对印度公益诉讼的价值与发展前景,存在以下两种观点:一种观点认为,印度法官引领下的公益诉讼制度固然令人钦佩,也达到了改善民生、维护人权、监督行政的宗旨,但这种“法官变被动为主动”的超常规的发展途径毕竟属于发展中的“奇迹”而非“常态”,只属于某个特定国家的特定历史时期的产物,对其他国家很难提供直接的借鉴作用,当一个国家的法治建设走向正轨,公益诉讼既无必要亦无可能选择如此发展路径。另一种观点则认为,公

[11] A. M. Ahmadi: Public Interest Litigation: Practice, Procedure and Precautions, 考察中由伊斯兰法律学院提供原文。

公益诉讼是对印度社会中经济、社会、文化、健康等方面处于不利地位的人提供的最廉价的、最快捷的和最有效的救济方式,这个弱势群体常年默默地忍受着不公正、受剥削和贫困潦倒的生活,这些现象是违反宪法规定的。怀着高尚心灵、司法良知、具有人文精神的印度法官感受到了民众的需求,为了实现真正的公正,他们毅然抛弃了陈旧的诉讼资格原则、程序性障碍、遵循先例等严格的制度限制。他们给世界传递的信息是:只要坚持正义的目标,法官参与社会改革未尝不可,公益诉讼乃至司法进步需要这样既有地位和能力,又有胆识和智慧的引领者。^[12]

对印度公益诉讼制度的利弊的讨论在印度国内外始终没有停止过,然而,这丝毫没有影响到印度公益诉讼支持者的信心。正如印度法律研究所皮赖(Chandrasekharan Pillai)教授所说:“有人说司法太活跃了,其结果却是——我们看到了蓝天。”^[13]

可以肯定地说:公益诉讼的社会价值已经远远超过了它在司法制度上的价值。这个由印度法院创设的里程碑式的诉讼类型,即便无法解决印度社会所面临的所有社会问题,即便其可持续发展的理论基础与现实基础仍有待深入讨论和继续实践,但是,印度法官依赖宪法赋予他们的神圣而绝对权威的地位,通过这样一个声势浩大的社会运动,增强了民众对司法的信心,震慑了政府的违法与失职行为,宣告了法院追求正义的决心。

[Abstract] Judge-led litigation is the most remarkable feature of India's public interest litigation. In the process of establishing public interest litigation, Indian judges have broke through the restriction on the standing to sue, established mechanisms of writ application and jurisdiction over correspondence, and organized lawyers, scholars and social organizations to participate in the movement of defending the rights and interests of the public, especially the disadvantaged groups. This very kind of public interest litigation makes the judicial independence and fairness reach the poor and the vulnerable groups who are at the bottom of society. Meanwhile, it also constitutes the most brilliant page in the history of the development of the system of public interest litigation in the world.

(责任编辑:悟 奈)

[12] 选自考察团对印度公益诉讼利弊与可借鉴性的讨论记录。

[13] 印度著名的“强制使用压缩天然气”公益诉讼案件,大大改善了新德里的空气质量,使民众重见蓝天。该句话一语双关,通过“压缩天然气”案的巨大成功,强调公益诉讼制度取得的良好社会效果才是最重要的。