

議題研析

一、題目：德國聯邦議會議員公費助理法制簡介

二、議題所涉法規

無

三、背景說明（緣起）

（一）德國乃施行內閣制的聯邦國家。依基本法第 76 條第 1 項規定¹，法案應由聯邦政府、聯邦議會議員或聯邦參議院提出於聯邦議會。因此聯邦政府、聯邦參議院及來自聯邦議會內部之聯邦議員，皆有法律案的提案權。

（二）根據聯邦議會所提供之統計資料，從 2021 年²10 月 24 日到 2025 年 1 月 3 日為止（第 20 屆立法任期原應為 2021 年 10 月至 2025 年 10 月，但德國總統於 2024 年 12 月 27 日正式宣告解散國會），向聯邦議會提交的法律案總數共 682 件，其中聯邦政府共提案為 358 件，聯邦參議院的提案共 89 件，其餘 235 件法律提案則由聯邦議會會議員所提出³。相較於聯邦政府法案提案約占總數 52.4%，而聯邦議會議員法案提案約占總數 34.4%，由此可見聯邦議會議員之助理職務負擔，尚屬繁重。

四、問題爭點

德國聯邦議會議員助理不具公務員身分，助理與聯邦議會行政部

¹ Art. 76 Abs.1 GG:" (1) Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht."

² 本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

³ 德國聯邦議會網站，網址：https://www.bundestag.de/resource/blob/870008/26b58a3b25292390fc461008a1412067/gesetzgebung_wp20.pdf，最後瀏覽日期：114 年 3 月 5 日。

門之間不存在任何勞動契約關係。公費助理皆由國會議員聘用，國會議員亦得決定何時與所聘助理終止勞動契約關係，此點與我國立法委員公費助理運作現況相同。惟德國聯邦議會議員法律關係法第 12 條第 3a 項、第 51 條第 4 項及第 5 項特別明文規範，國會議員浮報助理費之處理方式，與我國處理情況不同，爰簡介德國聯邦議員助理法制內容，以資參考。

五、探討研析

(一) 助理人事制度

關於聯邦議會議員助理費用之運用、議員與助理聘僱關係及助理之法律地位，「德國聯邦議會議員法律關係法」(Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages, AbgG)⁴第 12 條第 3 項已有規定，擇要說明如下：

1. 聯邦議會議員所聘僱之協助完成國會工作之**助理費**，於**檢具證明下**，可獲得**補助**。該補助請求權不得讓與其他聯邦議會議員。
2. 若助理現為或曾為聯邦議會議員之**血親、配偶或姻親者**，與其之勞動契約之費用，**原則上不予補助**。與聯邦議會議員之生活伴侶或過去之**生活伴侶**之勞動契約所生費用，亦同。
3. 關於補助費用之額度、要件、勞動契約必要之最低標準及其他事項之相關規定，由預算法與長老院⁵(Altestenrat)所訂定之施行細則規定之。
4. 助理薪資與其他費用之核銷，由**聯邦議會行政部門為之**。聯邦議會對第三人不負擔保責任。
5. **助理不具公務員身分**。助理與聯邦議會行政部門之間並不存在**勞動法關係**。

⁴ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages，網址：<https://www.gesetze-im-internet.de/abgg/>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 5 日。

⁵ 長老院由聯邦議會議長、副議長及其他 23 名經驗豐富的議員組成，主要協助聯邦議會議長推動業務並負責協調聯邦議會議程及爭議事項。德國聯邦議會網站，網址：<https://www.bundestag.de/parlament/aeltestenrat>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 4 日。

公費助理係由議員聘用，聯邦議會議員亦得決定，何時與所聘助理終止勞動契約關係。此外，為執行黨團業務，聯邦議會各黨團均設有黨團服務處（Fraktionsdienste），該處配置各工作群或工作小組之具有學術背景的黨團助理，為黨團所設立之工作群或工作小組進行準備工作或提供諮詢意見。受聘用之議員助理並無資格條件限制，但黨團服務處配置的學術助理須具有相當學術背景，且須具大學以上學歷。

（二）助理工作職別

依德國聯邦議會歷史資料手冊（Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages）⁶提供之統計資料，2022年聯邦議會聘用之助理總數共5,017人，全職助理2,632人，占全體52.4%；派駐選區助理3,210人，占全體63.9%；助理分類中以學術助理2,137人最多，占全體42.5%，依其職務性質、工作地點統計各類人數，如下表。

2022年德國聯邦議會議員助理人數統計表

年份	人數	全職或兼職		工作地點		助理分類				
		全職	兼職	柏林	選區	文書及辦事員	秘書及辦公室專員	專員	學術助理	其他
2022	5,017	2,632	2,385	1,807	3,210	809	494	1,494	2,137	83

資料來源：德國聯邦議會歷史資料手冊，同註6。

（三）相關權利義務

依「聯邦議會議員法律關係法」第12條第3項之施行細則附件，助理職務依工作繁簡程度分為4個等級，依序為「文書處理及辦事員」、「秘書及辦公室專員」、「專員」及「學術助理」。

⁶ Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages，網址：<https://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch/17/kapitel-17-475968>，最後瀏覽日期：114年3月4日。

逐級工作內容愈顯複雜，所需專業背景或工作經驗愈顯強烈，薪資待遇亦有不同。

依「聯邦議會議員法律關係法」第 32 條第 3 項⁷規定，助理費用應發給至立法議期屆滿月份之最後 1 日。議員若於立法議期中離職，除提前終止勞動法關係外，助理費用應發給至離職後第 5 個月月底。於 2024 年 3 月 1 日每位聯邦議員每月可支領助理費用為 25,874 歐元⁸（約新臺幣 890,065 元），另依德國聯邦議會歷史資料手冊提供之統計資料⁹，每位助理所領聖誕津貼為月薪的 82.5%，度假津貼亦為月薪的 82.5%。此外，議員助理之具體權利義務，係規定於「德國聯邦議會議員法律關係法」第 12 條第 3 項第 5 句及依第 34 條規定訂定之施行細則第 7 條所規定之勞動契約中。

（四）助理費浮報之處理規範

關於國會助理費用之發給與核銷，德國依「聯邦議會議員法律關係法」第 12 條第 3 項規定，德國聯邦議會議員檢附證明申請國會助理費用，國會行政單位則負責編列國會助理費用預算編列及撥付款項，此點與我國運作方式相似。值得注意的是德國法制上關於聯邦議會議員浮報助理工作費之處理，依「德國聯邦議會議員法律關係法」第 12 條第 3a 項規定¹⁰略以，國會助理工作費用之申請，如**非確實執行協助議員完成議會之工作**，因而不准於上班時間從事者，**不予報銷**。德國聯邦議會主席團對於違反上

⁷ 同註 4。

⁸ 德國聯邦議會網站，網址：https://www.bundestag.de/abgeordnete/mdb_diaeten/1334d-260806，最後瀏覽日期：114 年 3 月 5 日。

⁹ 同註 6。

¹⁰ § 12 Abs. 3a AbgG: "(3a) Ausgeschlossen ist die Erstattung für Tätigkeiten der Mitarbeiter, die nicht der Unterstützung bei der Erledigung der parlamentarischen Arbeit dienen und deshalb nicht in der Arbeitszeit ausgeübt werden dürfen. Das Präsidium kann gegen ein Mitglied des Bundestages, das hiergegen verstößt, ein Ordnungsgeld bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festsetzen. Der Präsident macht das Ordnungsgeld durch Verwaltungsakt geltend. § 31 bleibt unberührt. Das Nähere bestimmen die Verhaltensregeln des Elften Abschnitts."

開規定之議員，得確認最高處以該名議員年度報酬半額之罰鍰。罰鍰由議長以行政處分為之。

依同法第 51 條第 4 項¹¹及第 5 項¹²規定略以，議長應於聽取相關國會議員陳述意見後，對違紀事實及法律進行調查。議長得要求國會議員提供補充資料以解釋或澄清事實，並得向該國會議員所屬黨團主席徵求意見。如議長確信發生浮報工作費情事，應將審查結果告知主席團及黨團主席。主席團聽取相關國會議員陳述意見後，應確認有無違反助理工作規定。依第 12 條第 3a 項之請求，由議長以聯邦議會名義作成行政處分。若確認聯邦議會議員已違反其依本法之義務時，應公開於公報。

另外德國的「中央或地方民意代表」並不隸屬於「公務員」之概念，德國刑法第 11 條第 1 項第 2 款有關公務員的定義，完全排除行使立法權之聯邦及地方民意代表，依其規定公務員包括：(1) 執掌行政權的行政人員或法官；(2) 與政府具有公法關係者；(3) 受到政府委託行使公權力之人。由於民意代表完全不

¹¹ §51 Abs.4 AbgG:"(4) Werden anzeigepflichtige Tätigkeiten, Einkünfte oder Unternehmensbeteiligungen nicht angezeigt oder wird gegen die Pflichten nach § 44a Absatz 2 bis 4 oder **§ 12 Absatz 3a Satz 1 verstoßen, kann das Präsidium nach erneuter Anhörung ein Ordnungsgeld festsetzen.** Die Höhe des Ordnungsgeldes bemisst sich nach der Schwere des Einzelfalles und nach dem Grad des Verschuldens. Es kann bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festgesetzt werden. Der Präsident führt die Festsetzung aus. Der Präsident macht das Ordnungsgeld durch Verwaltungsakt geltend. Auf Wunsch des betreffenden Mitglieds kann eine Ratenzahlung vereinbart werden. § 31 Satz 3 und 4 gilt entsprechend. "

¹² §51 Abs.5 AbgG:"(5) In Fällen des § 12 Absatz 3a und des § 44a Absatz 5 leitet der Präsident nach Anhörung des betroffenen Mitglieds eine Prüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ein. Dabei ist bei der Prüfung auf Vorliegen einer angemessenen Gegenleistung im Sinne des § 44a Absatz 2 Satz 3 auf die Verkehrsüblichkeit abzustellen; hilfsweise ist entscheidend, ob Leistung und Gegenleistung offensichtlich außer Verhältnis stehen. Maßnahmen nach diesem Absatz setzen voraus, dass der Erhalt der Zuwendung oder des Vermögensvorteils nicht länger als drei Jahre zurückliegt. Der Präsident kann von dem Mitglied ergänzende Auskünfte zur Erläuterung und Aufklärung des Sachverhalts verlangen und den Vorsitzenden der Fraktion, der dieses Mitglied angehört, um Stellungnahme bitten. Ergibt sich nach der Überzeugung des Präsidenten, dass eine unzulässige Zuwendung nach § 44a Absatz 2 bis 4 oder ein Fall des § 12 Absatz 3a vorliegt, teilt er das Ergebnis der Überprüfung dem Präsidium und den Vorsitzenden der Fraktionen mit. **Das Präsidium stellt nach Anhörung des betroffenen Mitglieds fest, ob ein Verstoß gegen § 44a Absatz 2 bis 4 oder gegen Regeln der Mitarbeiterbeschäftigung vorliegt. Der Präsident macht Ansprüche nach § 12 Absatz 3a und den Anspruch gemäß § 44a Absatz 5 durch Verwaltungsakt geltend. Die Feststellung, dass ein Mitglied des Bundestages seine Pflichten nach diesem Gesetz verletzt hat, wird unbeschadet weiterer Sanktionen nach § 12 Absatz 3a und § 44a als Drucksache veröffentlicht.** Die Feststellung, dass kein Verstoß vorliegt, wird auf Wunsch des Mitglieds des Bundestages veröffentlicht. Absatz 3 gilt entsprechend.

在德國刑法有關公務員之定義中，因此所有涉及公務員瀆職行為（Straftat im Amt）的罪名規範，不適用於民意代表¹³。另針對其職務特性為特別規範。

（五）結語

由此可見，德國聯邦議會基於國會自律原則，對於國會議員浮報國會助理工作費之處理，是以議員違紀行為由議會內部進行調查及裁處，並將調查結果公開於選民及社會大眾，特別是德國未將國會議員列入公務員概念，不適用關於公務員瀆職罪之刑罰規定，而係以行政罰與公開違紀行為方式追究行政責任與訴諸政治責任，或可供我國參考。

撰稿人：陳韋佑

¹³ 許恒達，〈賄賂罪職務行為之再探討：以民意代表受賄事例為中心〉，《檢察新論》，第17期，104年1月，頁86；有關德國刑法，網址：<https://dejure.org/gesetze/StGB>，最後瀏覽日期：114年3月4日。