

司法责任制视角下检察委员会运行机制研究

●朱芸●张永军

近年来,呼和浩特市检察机关检察委员会制度在检察工作中发挥着重要作用,但随着司法责任制的深入推进,当前部分基层检察院检察委员会(以下简称“检委会”)的运行方式仍与司法责任制要求有一定差距。

一、现行检察委员会运行机制中存在的问题

(一)基层院检委会设置不统一,专职委员配备参差不齐。

检委会办事机构作为检委会制度运转的协调中心,是连接检委会与相关部门的桥梁和纽带,其职能作用发挥的程度直接影响到检委会会议、议案的效率和规范化水平。目前基层检察院办事机构设置不统一,力量配备不足,履行职责不充分问题较为突出。例如,有的基层检察院专职委员兼任其他部门负责人,有的内部任命,有的任命程序错误,由本级人大任命专职委员(应按编办限定的编制,由组织部门任免程序任命),有的专职委员不承担具体的职责(赛罕区检察院一名专职委员未进入员额,未作为检委会秘书承担责任)。

(二)议案多议事少,弱化了检委会宏观指导职能。

根据《人民检察院检察委员会组织条例》第四条规定,检委会讨论决定的内容包括重大案件和重大检察业务事项两类。但在实际工作中,检委会的工作主要侧重于对个案的审议,而对检察业务工作中出现的新情况、新问题的研究和重大检察事项的审议却少之又少。事实上,大多数检察院对重大检察工作事项都是通过院党组研究决定,而不是检委会审议决定,严重混淆了检委会与党组的职权范围。再者,检委会工作因随意性较大,检察长临时通知开会的情况比较普遍,往往是上午通知,下午就开会,甚至于随时通知召开检委会会议。长此以往,直接影响议事功能的发挥。

(三)提请程序运行不规范,造成检委会办公室会前审查形式化。

根据检委会的相关规定,承办部门提请检委会审议的事项或者案件,由承办检察官提出办理意见,承办部门讨论,部门主要负责人签署明确意见,分管检察长审核后提出明确意见,经检委会办公室审核后,报检察长(或主持会议的副检察长)决定。但在实际工作中并非如此,往往是承办检察官向部门负责人、分管检察长汇报后找检察长沟通是否

会上,检察长同意后,直接报检委会要求上会,而检委会办公室并未发挥会前审查的职能作用,只不过是按照要求程序性接收案件,制作相应文书发送相关领导审批。其职能也不过是文书的制作、传达,并没有实质性审查作用,甚至无需报告检察长。按照检委会的规定,承办部门应当在例会7日前,将提请检委会审议的案件或事项提交检委会办公室,如果案件期限为7日的可在3日内提交。但许多承办部门办案时间紧张,往往在案件接近期,才提请检委会审议。承办检察官的地位较为强势,有时提交议题的同时要求检委办立刻组织委员召开检委会,完全不符合规定要求,但由于承办检察官案件到期,检委会办公室只能组织召开检委会会议,检委会办公室工作较为被动。

(四)委员学习少,影响了检委会的宏观决策质量。

基于检委会委员大部分是兼职,工作比较繁忙,难以利用过多的时间进行专门的集中学习。此外,个别基层院也未建立检委会学习制度,即使建立了检委会学习制度,也会因没有固定的学习时间而流于形式,或者组织学习最新的法律法规,也只是浅读式学习,没有深入理解,影响了议事决策能力的提高。

二、司法责任制改革背景下检委会应完善的方向

(一)司法责任制背景下检委会专职委员职能定位。

1、配齐配强检委会专职委员的意义。检委会专职委员应当是专门履行检委会委员职责的人员。专职委员是指各级人民检察院依照干部任免程序和法定程序任命的,在检察长领导下专门从事检委会工作,并向检察长和检委会负责的检委会委员。进一步加强专职委员建设,对于推动检委会的专业化发展,提高检委会的议事质量和议事效率,优化检察业务决策,保障检察权依法公正行使具有重要意义。

2、明晰检委会专职委员职能作用。根据检委会工作实践,专职委员的设置不统一,呼市有的基层院单独设置了检委会办公室,有的设在研究室;专职委员的任命不统一,有的是组织部门批准的,有的是人大任命的,更多的是本院任命的,这严重造成检委会专职委员的职能作用难以得到发挥。

(二)明确议题范围和规范运行流程,提

升检委会运行效能。

1、丰富检委会会议内容,提高决策成效。

如前所述,基层检察院在具体实践中,一是存在重案件、轻议事,将本应该由检委会审议决定的业务规范性文件、重大业务决策等交由党组研究决定。二是审议的范围把握不够准确,实践中,由于对重大案件有重大意见分歧等界定标准比较模糊,往往导致基层检察院把握不准确,凡有意见分歧就提交检委会,实际上讨论程序性案件较多,重大案件少,部分基层检察院甚至将一类型所有案件提到检委会讨论,例如不起诉类案件,即使简单案件作出不起诉决定也会经检委会的审议流程,造成检委会工作量增加且流于形式。

因此,应当减少类型案件和具体案件的讨论。检委会办公室应当发挥过滤机制的作用,根据上级指导意见,结合本院工作实际,明确界定会上案件,避免因把握不准确,凡有意见分歧,就提交检委会的情况。

2、规范检委会运行程序,提升决策质量。

应当规范运行统一业务应用系统和检委会子系统流程,规范同录、内部列席、上下级检委会制约与指导规范议事程序等制度。严格执行《最高人民法院关于改进和加强检委会工作的通知》《人民检察院检察委员会会议和工作规则》,从检委会会议的提起、汇报、审议、表决、执行到反馈督办向上级检察机关请示等都要遵守流程规范,紧紧围绕检察业务工作重大事项的决策、检察业务工作重大案件的审查重大疑难复杂案件的处理等检委会工作的重心开展工作。

此外,要增加议事科技含量,善于运用科技手段和信息化技术,通过多媒体视听系统演示以及检委会同步录音录像系统等技术手段,提高检委会决策效率和质量。

(三)建立健全检委会决策机制,增强检委会委员履职责任感。

1、建立健全检委会决策机制。检委会讨论重大复杂疑难案件前,要给委员充足的阅卷时间,让其全面了解案情,提高议事能力,确保会议决策质量。对提交检委会讨论的,有重大影响和特别疑难的案件,检委会还可以征询专家意见,组织专家研讨或者邀请专家列席检委会,使检委会的决策有充分的理论依据。

2、建立检委会决定落实情况备案和定期通报制度。检委会办公室在检委会会议召开前后,负责对检委会研究决定事项或交办事

项执行情况进行监督,同时通过建立健全与检委会工作制度相配套的文书反馈、督查备案等制度,有效解决和防止实践中可能存在的,对检委会决定拖延执行和擅自变更等现象,从而做到令行禁止,维护检委会对检察工作的领导权威。定期认真总结检委会执行工作的经验与问题。在加强对检委会决定执行工作的同时,要求各执行部门对执行检委会决定过程中发现的问题、成功经验、建设性意见进行专项总结。

(四)完善学习制度,增强检委会委员议事能力和决策水平。

1、增强检委会委员议事能力和决策水平。检委会的学习应当与党组中心组的学习互相协调,并侧重于法律和检察业务方面,由检委会办公室协调安排并组织实施。集中学习可以采取专家讲座、业务研讨、业务培训等方式。内容应当涉及新颁布的法律、法律理论前沿问题、检察改革以及最新司法动态等,必要时可扩大至全院检察人员列席。通过学习,检委会委员及列席人员不断提升了决策水平,增强了办案能力。

2、建立追责机制。应明确检委会委员执法过错责任的认定和责任划分及追究程序,做到追究责任有依据。委员们在检委会会议上的发言将详细记录并签字,在发生决策错误时,以此为依据追究个人责任,改变集体担责的状态。在当前司法体制改革中,检委会作为检察业务的最高决策机构,其讨论的决定就是案件最终处理方式,即使与承办检察官意见不一致,也必须按照检委会讨论决定执行,因此,在承担责任方面,检委会委员也不能避免。

(五)完善检委会宏观决策、业务指导、执行监督功能,推动检察工作高质量发展。

司法责任制改革后,检委会应积极顺应检察体制改革趋势,加大对首府检察整体工作的决策指导力度,从客观上重视业务指导评估和保障上的功能和作用,侧重于类案研究、政策性指导、案件质量监督等,多形式、多措施地提升检委会宏观指导职能,通过定期审议核心业务数据分析、侦查和公诉等部门的多个单项重点业务、专项监督活动的进展情况,为指导检察业务规范化发展起重要作用。

(作者单位:呼和浩特市人民检察院、玉泉区人民法院)

构建家事案件不可替代履行行为执行机制之我见

●孙剑岩

不可替代行为请求权的执行,指依执行名义,债务人应为之行为,非他人所能代为而不履行时,执行法院使债权人的债权获得满足的执行。被执行人拒不履行这些不可替代行为,既不可能以金钱给付、财产交付的执行措施执行,也不可能采取替代履行措施执行。家事案件尤其是抚养纠纷案件中,往往人身权成为执行标的,抚养权的交接成为不可替代行为。在这种基于人身的特定依附性的案件进入执行程序后,被执行人的法律意识和履行义务的态度,对案件的执行会产生非常大的影响。当特定主体不履行义务,则债务无法消灭,标的无法执行。

一、家事不可替代履行行为执行案件之特点

(一)人身性

家事案件,尤其是抚养权纠纷案件,由于所涉及的抚养权是父母对其子女的一项人身权利,该人身权利是基于婚姻、家庭和血缘关系产生的权利。

(二)冲突性

这类抚养权纠纷案件往往历经婚姻破裂的过程,当事人互相之间心存怨怼,甚至在离婚时就曾对簿公堂,为孩子抚养、财产分割等问题产生争执,极易引发矛盾。

(三)反复性

案件一般由婚姻家庭纠纷衍生而形成,不可避免地与离婚、财产、抚养纠纷等问题交织。而且往往单纯的抚养纠纷也可能发生反复诉讼情况,当事人随着抚养条件、经济状况、子女需求等情况的变更具有再诉可能性。

二、家事不可替代履行行为执行难的原因

(一)面临风险

在家事案件不可替代履行行为中,当事人自身道德或法律素养的不高、案件相关人的不认可、不配合、规避执行手段多样,为执行设置了障碍。

(二)心理伤害

在父母双方因抚养纠纷产生拉锯战的情况下,更容易对孩子造成非常大的心理伤害。办案环境、办案方法等因素都会对未成年人心理产生影响,不及时疏导会造成心理伤害。

(三)审执衔接

实践中,审判权和执行权衔接上有问题而造成执行困难的情况在一定范围内存在。审判过于重视结案,不顾实际执行效果,都将导致当事人误解和履行不畅。

(四)法律缺失

对于不可替代履行行为执行,《中华人

民共和国民事诉讼法》第102条规定了罚款、拘留乃至追究刑事责任等措施的基础上,《执行规定》明确:“被执行人仍拒不履行的,人民法院应当按照妨害执行行为的有关规定处理。”但并未对不可替代履行行为间接强制执行措施的适用原则、适用范围以及如何适用做出可操作性的规定,在实务中对于如何适用存在困惑。

三、家事案件之不可替代履行行为执行难的机制构建

(一)多元化执行团队的构建

一要选取工作经验丰富,具有一定社会阅历,掌握相应社会学、心理学知识,热爱家事执行工作的执行人员专门负责家事执行工作。二要邀请人民调解员、专业心理咨询师参与到家事执行工作中,建立相应的协作机制。三要积极开展法律业务和心理咨询等多种培训,化解家事执行纠纷。

(二)多元执行调解机制的构建

一是建立与妇联、社区、人民调解组织进行沟通联动工作机制,对被执行人进行说服教育,在执行中,形成社会评价压力,增强履行义务的自觉性。二是建立与教育局、民政局等单位沟通联络机制,配合法院执行工作的开展。三是邀请媒体参与家事执行报道,借助报道,对被执行人产生心理压力,以

促成家事执行案件的执结。

(三)审执对接机制的构建

在不可替代履行行为的执行中,要积极探索在家事案件的审判与执行之间建立信息沟通机制和权利救济机制。在审判阶段,可以根据案情需要,促成当事人明确约定履行保证条款或者设置不履行调解协议的加重履行条款,引导当事人保证兑现承诺,以提高“恶意调解”的成本,实现家事案件审判与执行的无缝链接。

(四)执行法律体系的构建

在立法上,对于“不可替代履行”进入强制执行程序后的“执行规则”、“执行程序”、“执行措施”等方面,作出明确规定;建立家事辅助执行工作管理制度,确定一定的家事执行工作补贴,调动家事执行工作人员名单库中法院以外人员的工作积极性;加大当事人违约成本,加大不可替代履行行为执行间接强制执行措施的应用;推进不可替代履行行为执行震慑机制建设。考虑确立“特定义务未履行人”黑名单,还应引入刑罚的方法,在被执行人有能力、有条件履行而拒不履行,而对申请执行人造成严重损失或者造成严重伤害时,应对被执行人处以刑罚,保障申请执行人权益的实现,树立人民法院的司法权威。

(作者单位:满洲里市人民法院)