

“官”如干预司法,“帽”就或将被拿

——聚焦中央出台新规防范领导干部干预司法

●新华社记者 罗沙 杨维汉 徐昶

党的十八届四中全会提出“建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度”。这项制度的落地一直是各界关注的热点问题。3月30日,中办、国办公布《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》,在权与法之间立起一道“防火墙”。干预司法可能令干部的“官帽”不保。

此次出台的规定共计13条内容,主要建立记录、通报和责任追究三项制度。其中,五大亮点引人关注。

亮点一:任何干预司法活动都将被记录

【规定】对领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的情况,司法人员应当全面、如实记录,做到全程留痕,有据可查。

【解读】中央司法体制改革领导小组办公室负责人表示,这样规定一是可以防止司法机关和司法人员选择性记录,二是在案件出现问题时,可以倒查责任。

他特别指出,某些领导以组织名义向司法机关发文发函对案件处理提出要求,或者领导干部身边工作人员、亲属干预司法活动、插手具体案件处理的,司法人员也应当进行记录,并保留相关材料。

最高人民法院此前公布的人民法院“四五改革纲要”已经提出,对于领导干部干预司法活动、插手具体案件的批示、函文、记录等信息,建立依法提取、介质存储、专库录入、入卷存查机制,相关信息均应当存入案件正卷,供当事人及其代理人查询。

亮点二:五类违法干预司法行为将进行通报,必要时向社会公开

【规定】规定将通报的范围限定在违法干预司法活动的情形,主要包括:

一、在线索核查、立案、侦查、审查起诉、审判、执行等环节为案件当事人请托说情的。

二、要求办案人员或办案单位负责人私下会见案件当事人或其辩护人、诉讼代理人、近亲属以及其他与案件有利

害关系的人的。

三、授意、纵容身边工作人员或者亲属为案件当事人请托说情的。

四、为了地方利益或者部门利益,以听取汇报、开协调会、发文件等形式,超越职权对案件处理提出倾向性意见或者具体要求的。

五、其他违法干预司法活动、妨碍司法公正的行为。

【解读】建立通报制度,将违法干预司法活动的情况在一定范围内公开,对实施干预行为的领导干部进行警示,也能让其他人引以为戒。

最高人民法院司改办副主任蒋惠岭说,判断干预司法活动是否违法,首先要分清职务行为和职务外活动的关系。有些领导干部通过法定程序了解案件信息,这就属于依法履行职责的范畴,但如果对案情认定、证据采信、裁判结果等发表意见甚至作出决定,那就超出了制度活动的范围,属于非法干预。

亮点三:干预司法“仕途”堪忧

【规定】司法机关应当每季度对领导干部干预司法活动、插手具体案件处理情况进行汇总分析,报送同级党委政法委和上级司法机关。必要时,可以立即报告。

党委政法委应当及时研究领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的情况,报告同级党委、同时抄送纪检监察机关、党委组织部门。

干预司法活动、插手具体案件处理的领导干部属于上级党委或者其他党组织管理的,应当向上级党委报告或者向其他党组织通报情况。

领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的情况,应当纳入党风廉政建设责任制和政绩考核体系,作为考核领导干部是否遵守法律、依法办事、廉洁自律的重要依据。

【解读】蒋惠岭认为,是否曾经干扰司法活动,是衡量一个官员法治素养的重要标准。将干预司法的记录制度与相应的党内法规和政绩考核等制度规定和相关考核评估有效衔接,干扰司法行为将对官员的“仕途”造成影响,必将对领

导干部干预司法活动、插手具体案件行为起到有力的制约作用。

用一句话来说,干扰司法不仅影响升迁,连“官帽子”都可能不保。

亮点四:干扰造成后果以及报复记录人员将被追究刑责

【规定】关于对领导干部的责任追究,规定明确:

领导干部违法干预司法活动、插手具体案件处理,造成后果或者恶劣影响的,依照有关规定给予纪律处分;造成冤假错案或者其他严重后果,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

领导干部对司法人员进行打击报复的,依照有关规定给予纪律处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

【解读】最高人民检察院监察局负责人表示,责任追究是对违法干预司法活动的领导干部的一种惩处,这也是告诉广大领导干部不要要求司法机关违反法律规范和法定职责处理案件,做有碍司法公正的事情。

亮点五:司法人员如果不记录也要受罚

【规定】司法人员不记录或者不如实记录领导干部干预司法活动、插手具体案件处理情况的,予以警告、通报批评。

有两次以上不记录或者不如实记录情形的,依照有关规定给予纪律处分。主管领导授意不记录或者不如实记录的,依法依纪追究主管领导责任。

司法人员依法如实记录领导干部干预司法活动、插手具体案件处理情况的行为,受法律和组织保护。领导干部不得对司法人员打击报复。非因法定事由,非经法定程序,不得将司法人员免职、调离、辞退或者作出降级、撤职、开除等处分。

【解读】蒋惠岭说,为了保证司法人员能够如实记录每一次受到的干预,规定作出了比较完善的制度设计,也对司法人员提出了十分严格的要求。首先是保护如实记录的司法人员,第二是严肃处理不如实记录的人员,从而增强司法队伍本身的法治意识。

法律界人士解析防范权力干预司法规定如何落地

●新华社记者 徐昶 罗沙 杨维汉

3月30日,中办、国办公布《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》,在权力和司法之间立起一道“防火墙”。

中央司法体制改革领导小组办公室负责人表示,要使规定落到实处,一是抓记录环节,强化司法人员的记录责任和履职保护,确保所有的领导干部干预司法的行为都如实记录在案;二是抓典型,一旦发现领导干部违法干预司法将及时进行沟通、追究责任;三是加强对各地方各部门落实情况的督促检查。

“规定要求对所有的干预都要记录,首要的就是让‘审理者裁判,裁判者负责’落到实处。”北京大学法学院副院长王锡锌认为,裁判纠错机制和责任追究机制,会倒逼干预留痕机制的落实。“审理者如果不记录,将来追究起来就会担责,有利害关系在里面,记录干预才有动力。”王锡锌说。

最高人民法院司改办副主任蒋惠岭对记者表示,过去司法机关并非没搞过此类记录制度,但实施起来困难重重。正在实施的司法体制改革,引进入财物省级统管等措施,为干预司法记录制度的实施提供了机制性的保障。

“总的来说,规定对于职责划分明确,执行和落实的针对性和可操作性比较强。”最高检监察局负责人告诉记者,规定中的各个环节涉及多个部门,比如记录环节由司法机关负责,通报环节由党委政法委负责,纪检监察机关负责责任追究等。

“从这个规定可以看出,对于维护司法机关依法独立行使司法权,杜绝领导干部干预司法,中央的决心大,前所未有。”蒋惠岭认为,“有了顶层制度设计,再辅以完善的配套措施以及整体法治环境的改善,我相信这一规定将取得明显实效。”

全面推进依法治国,需要一部更好的“管法的法”。备受关注的立法法修正案草案已经提交十二届全国人大三次会议审议。从草案来看,我国享有地方立法权的城市将从49个增加到280余个。

地方立法权成倍“扩容”用意何在,此举将对地方的改革发展带来几多利好,各地能否顺利承接立法的大幅赋权,放权、扩权同时如何防止地方“滥权”,这些都是各方高度关注、期望求解的重要问题。

缘何大幅扩容?

现行立法法规定,享有立法权的“较大的市”包括三类:“省、自治区人民政府所在地的市”“经济特区所在地的市”“经国务院批准的较大的市”,总共49个。

此次修正案草案新增加一类:235个“其他设区的市”。新旧相加,全国284个设区市将全部享有地方立法权。另外,全国人大常委会副委员长李建国建议,赋予不设区的广东省东莞市、中山市和甘肃省嘉峪关市以地方立法权。

“多年的呼吁终于有了突破!”温州的郑雪君说。当选第十二届全国人大代表至今,每年两会她都建议将温州批准为“较大的市”,获得地方立法权。

她说,温州一直以来都是改革先行区,素有敢闯敢拼、勇于创新的精神。“温州人一遇阳光就灿烂,一遇雨露就发芽,但就是缺少那么点阳光和雨露”。没有地方立法权,导致很多改革探索无法开展,或没办法深入推进。

不单是温州。许多城市在经济发展、城市建设等方面进展迅速,但各种问题和矛盾也成倍增加。由于缺乏立法权,它们往往只能以“红头文件”替代,但容易引发新问题。

中国政法大学副校长、行政法专家马怀德说,随着改革发展的深入,地方在立法方面的需求更加强烈。“以城市管理为例,城管执法机构需要规范运行,中央没有城管立法,地方想立法又没有权限,不立法又解决不了管理难题。这就构成了矛盾。”



作者:徐昶

地方立法权“扩容”焦点四问

●叶锋 郝方甲 杨维汉 王政 杨玉华 朱青

释放几多红利?

在立法权方面,合肥无疑是让温州羡慕的。今年初实施的《合肥市城市管理条例》,因对广场舞等集体健身行为作出规范,进入了公众视野。

作为此前49个“尝鲜”地方立法权的城市之一,截至目前,合肥市政府已制定规章68件,提请市人大常委会制定地方性法规45件。这些立法,涵盖了民营经济发展、环境保护、公共资源交易、城市管理等多个方面,为改革发展创造了更可靠的制度“小环境”。

全国人大代表、合肥市市长张庆军举《巢湖流域水污染防治条例》为例。这项合肥的“自选动作”,对依法治湖的行为进行了规范,划分了几级保护区,比如对一级湖面及入湖河道一定范围内的,除在建项目外,对新建项目严格控制。“除此之外,这还有效避免了人事变动、政府换届等造成的朝令夕改,也对政府行政权力形成了有效制约。”张庆军说。

根据草案,享有立法权的地方可以对城乡建设与管理、环境保护和历史文化保护等3方面的事项,制定地方性法规。对原有49个较大的市已经制定的地方性法规,涉及上述事项范围以外的,继续有效。专家认为,赋予设区的市立法权意义重大,一

些创新举措、重大项目等都可以通过地方立法而加速推进。

可以发现,草案赋予地方立法权的城市成倍增加的同时,其立法范围缩减了。“法律、行政法规和省级地方性法规日益完备,对较大的市的立法权限适当限制是必要的。这样可以避免重复立法,维护国家法制统一。”全国人大常委会法工委研究室主任梁鹰说。

能力是否达标?

“当务之急,是要做好地方立法权承接准备工作。”全国人大代表、温州市人大常委会主任陈英华说,温州市人大常委会已成立立法筹备工作领导小组,她坦言,温州急需这方面的人才,立法的指导和培训工作也亟待加强。

获得权限之后,立法质量是否合格,立法能力能否匹配,也是摆在各地立法部门面前的严峻考题。一些公众还担忧,地方会不会制定出差法、恶法、甚至“奇葩法”?

这并非杞人忧天。几年前,某省制定实施母婴保健条例,但这部地方法规违背了上位法《婚姻法》中有关“取消强制婚检”的内容,被一些专家质疑有“越权立法”之嫌。还曾有地级市出台地方法规,要求当地所有房产开发企业在售房前必须缴纳每部不低于25万元的“首次电梯更新费”,不交钱就不发房屋预售

证,引起企业和公众广泛质疑。

专家认为,立法是一项复杂的工作,需要很高的专业水平。地方在机构设置、人员能力等方面亟待补足短板。

需要指出的是,赋权之后,地方立法进度不是“一刀切”。此次修正案草案规定,由省、自治区的人大常委会综合考虑本省、自治区所辖的设区的市的人口数量、地域面积、经济社会发展情况以及立法需求、立法能力等因素,确定其他设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间,并报全国人大常委会和国务院备案。

如何防止滥权?

“没有立法权的时候,一些地方政府就搞出许多‘红头文件’与民争利;一旦有了立法权,岂不是更可以光明正大、肆无忌惮了?”“如果说一次违法的执法只是污染了水流,那么一次违法的立法就是污染了整个水源。”……

针对地方立法权的扩容,网友们表达的担忧指向一个关键问题:如何避免立法权被地方滥用?这么多城市都拥有立法权,如何对其进行有效及时的监督和审查?

根据草案,除了对地方制定地方性法规的范围进行限制外,还规定制定地方政府规章,没有法律、行政法规、地方性法规依据,不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。此外,对行政法规,要求其在起草过程中广泛听取有关机关、组织、人大代表和公民的意见。

民意将对地方立法权形成有效制约。草案要求,拓宽公民有序参与立法的途径,开展立法协商,完善立法论证、听证、法律草案公开征求意见等制度。

北京大学法学教授姜明安说,全国人大和省级人大应建立专门的法规、规章监督审查机构,人大的其他专门委员会和人大常委会工作机构可配合其监督审查;立法法应明确规定审查机构受理机关、团体、组织和公民申请审查的时限、实施审查的时限,向审查申请人反馈审查结果的时限等。只有这样,审查制度才能真正发挥作用。

(据新华社)

中办国办印发规定为领导干部干预司法划出「红线」

●邹伟 罗沙

我看看我

切实提高司法抵御“权力干扰”的能力

●新华社记者 杨维汉 罗沙

广受社会瞩目的《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》制定出台,为领导干部干预司法划出“红线”。人们期待这个“带电”的规定不折不扣得到执行,成为守护司法机关依法独立公正行使职权的利器。

现实中,确实有一些领导干部插手案件,有直接向司法机关发号施令,下批示、递条子的,也有向司法机关领导和司法人员面投机宜、打招呼的。有的方式直接,明示让关照一方;也有采取隐晦暗示,虽然批示“依法办理”,但其实“你应该懂的”。有的领导干部不直接出面干预,而是授意亲属、身边工作人员干预司法机关办案,更有甚者打着组织、部门的旗号,通过给司法机关发函、发文,以公权力机关的名义插手案件处理。

规定的出台,为这类领导干部补上了一堂法治课。有的地方、有的案件中,总有一只“隐形”的手拨弄着司法天平。个别领导干部办起事来“权力滔滔”,对自己的行为是否“越界”缺乏清晰认知。规定明确告知各级领导干部“不得干预司法”,否则“后果十分严重”,轻者通报批评、影响仕途,重者丢官罢职、追究刑责。

出台这个规定就是要让领导干部明白,“不得向案件伸手,伸手必留痕”。领导干部无论手中权力大小,都不得干扰法官、检察官办案。其实,我国宪法写得清楚,人民法院、人民检察院依照法律规定独立行使审判权、检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。领导干部滥用职权干预司法活动、插手具体案件处理,对公平、正义、法治的损害很大。

制度的关键在于执行。规定施行后,具体执行将考验司法者的勇气和智慧。规定必将发挥强大的震慑作用,使得一些领导干部不敢伸手或者缩回伸出的手。但也可能有个别领导“顶风干预”,对规定的规避也会更加隐蔽。这需要法官、检察官“铁骨铮铮”,不但要用专业的法律专业知识办理案件,还要用忠于法治与良知的决心对抗不正当的“权力干扰”。

切实提高司法抵御“权力干扰”的能力,让司法者底气足起来,也有赖于其他改革措施和配套规定的实施,从而改善整个司法大环境。从宏观方面讲,要改革司法机关人财物管理体制,继续推进入财物省级司法机关统管等改革试点,破解司法地方化、行政化难题,使“让审理者裁判、由裁判者负责”真正落到实处。从微观方面看,要完善法官检察官办案责任制,实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制,用办案责任“倒逼”司法人员主动记录、排除干扰。在一整套制度的保障下,让司法更公正、法治更清明。