

## 加强纪律执行保障公正司法

中国社会科学院法学研究所诉讼法室主任 研究员 熊秋红

习近平总书记在中央政法工作会议上指出:要加强纪律教育,健全纪律执行机制,以铁的纪律带出一支铁的政法队伍。在执法办案各个环节都要设置隔离墙、通上高压线,谁违反制度就要给予最严厉的处罚,构成犯罪的要依法追究刑事责任;要以最坚决的意志、最坚决的行动扫除政法领域的腐败现象。此番讲话出现在中央颁布“八项规定”,开展党的群众路线教育实践活动,出台多项禁令约束公务员的背景之下。严格执行各项铁规禁令,是加强政法队伍纪律作风建设、塑造“政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬”政法队伍形象的重要方式。

为了确保政法干警严格执法、公正司法,人民警察法、检察官法、法官法对政法干警的行为作了一些禁止性规定,其范围大体包括两类:一类与政法干警的特殊身份有关,如警察、检察官、法官不得散布有损国家声誉的言论,参加非法组织,参加旨在反对国家的集会、游行、示威等活动,参加罢工;不得从事营利性的经营活动或者受雇于任何个人或者组织。另一类与政法干警所从事的司法活动有关,如警察、检察官、法官不得泄露国家秘密、警务、检察或审判工作秘密;警察不得弄虚作假,隐瞒案情,包庇、纵容违法犯罪活动,检察官、法官不得隐瞒证据或者伪造证据;警察不得刑讯逼供或者体罚、虐待犯罪嫌疑人,检察官、法官不得刑讯逼供;警察不得非法剥夺、限制他人人身自由,非法搜查他人的身体、物品、住所或者场所,违法实施处罚或者收取费用;检察官、法官不得贪污受贿、徇私枉法、滥用职权,侵犯自然人、法人或者其他组织的合法权益,不得拖延办案、贻误工作,不得接受当事人及其代理人的请客送礼,等等。除了上述列举性规定之外,人民警察法、检察官法、法官法还作了政法干警不得有“其他违法乱纪的行为”的兜底性规定。政法干警违反上述禁止性规定的,按照情节轻重,分别给予行政处分或依法追究刑事责任。对受行政处分的警察,按照国家有关规定,可以降低警衔、取消警衔;对违反纪律的警察,必要时可以对其采取停止执行职务、禁闭的措施;检察官、法官受撤职处分的,同时降低工资和等级。

针对政法干警纪律作风建设中带有突出性和普遍性的问题,早在1994年,中央政法委就发布了“四条禁令”:一是绝对禁止政法干警接受当事人请吃喝、送钱物;二是绝对禁止对控告、求助群众采取冷漠、生硬、蛮横、推诿等官老爷态度;三是绝对禁止政法干警打人、骂人、刑讯逼供等违法违纪行为;四是绝对禁止政法干警参与经营娱乐场所或为非法经营活动提供保护。2010年的全国政法工作会议提出“四个一律”的要求:接受当事人及其委托律师吃请、娱乐、财物的,一律停止执行职务;利用职权插手案件办理影响公正执法、滥用职权侵害当事人合法权益的,一律调离执法岗位;徇私枉法、贪赃枉法的,一律清除出政法队伍;构成犯罪的,一律依法追究刑事责任。与中央政法委的要求相呼应,中央政法单位分别制定了公安干警“五条禁令”、检察官“廉洁从检十项纪律”、法官“五个严禁”等等;在近期的教育实践活动中,又分别发布了公安干警“三条纪律”、检察人员“八小时外行为禁令”、法官“十个不准”。上述各种禁令在一定程度上构成了对人民警察法、检察官法、法官法中政法干警不得有“其他违法乱纪的行为”规定的补充。

人民警察法、检察官法、法官法中的“铁规”和中央政法委及中央政法单位所发布的“禁令”共同构成了政法队伍纪律作风建设中的实体性规范。相比较而言,“铁规”具有法律的逻辑性、协调性、规范性、稳定性和强制性。而“禁令”则体现出较强的现实针对性和因时变动性,在内容上与“铁规”形成了交叉互补。目前需要明确“禁令”的功能定位,并在此基础上对各种禁令进行清理、分类、整合,以期形成科学合理的政法干警纪律规范体系。

追究政法干警违纪违法犯罪的责任,首先要依据“铁规”、执行“铁规”。其次,对于“铁

规”的解释和补充(如对“其他违法乱纪的行为”的具体化),在性质上仍然属于“铁规”的组成部分,应以立法解释或司法解释的形式予以规范。再次,对于政法干警的行为提出超出法律底线的更高要求,则构成政法干警职业道德规范,违反该规范,只能采取批评、教育、训诫等惩戒方式。目前的各种禁令将以上三个方面的内容混在一起,可能造成弱化“铁规”权威、责任形式难以清晰划分、不利于铁规禁令执行等弊端。如果“禁令”的功能旨在突出政法干警违纪、违法、犯罪行为责任追究中的“打击”和“改进”重点,则该“禁令”在很大程度上仅具有政策意义,主要应在执行“铁规”的过程中参照执行。

违反实体性规范是追究政法干警法律责任的前提。此外,程序法规范也应当受到重视,特别是在追究法官、检察官法律责任时,由于涉及到与保障司法人员依法独立行使职权原则的关系问题,这种公正程序的保障显得尤为重要。政法干警的行为构成犯罪的,依照刑事诉讼法所规定的程序追究刑事责任;公安干警因违法违纪应当承担纪律责任的,可依公务员法所规定的程序予以处分。法官法和检察官法确立了法官、检察官“非因法定事由,非经法定程序,不被免职、降职、辞退或处分”的原则,并对免职、辞退、处分的事由作了明确规定,但是,对于追究法官、检察官法律责任的程序,法官法和检察官法仅规定“处分的权限和程序按照有关规定办理”,对处分法官、检察官的权限和程序没有作出明确规定,这是立法的不足,有待加以完善。

联合国《关于司法机关独立的基本原则》规定:(1)对法官作为司法和专业人员提出的指控或控诉应按照适当的程序迅速而公平地处理。法官应有权利获得公正的申诉的机会。在最初阶段所进行的调查应当保密,除非法官要求不予保密。(2)除非法官因不称职或行为不端使其不适于继续任职,否则不得予以停职或撤职。(3)一切纪律处分、停职或撤职程序均应按照业已确立的司法人员行为标准予以实行。(4)有关纪律处分、停职或撤职的程序应受独立审查的约束。但此项原则不适用于最高法院的裁决和那些有关弹劾或类似程序法律的决定。联合国《关于检察官作用的准则》在“纪律处分程序”中规定:(1)对检察官违纪行为的处理应以法律或法律条例为依据。对检察官涉嫌已超乎专业标准幅度的方式行事的控告应按照适当的程序迅速而公平地加以处理。检察官应有权利获得公正申诉的机会。这项决定应经过独立审查。(2)针对检察官的纪律处分程序应保证客观评价和决定。纪律处分程序均应根据法律规定职业行为准则和其他已确立的标准以及专业道德规范并根据本《准则》加以处理。上述两个联合国文件的要求旨在保障法官、检察官职务的独立性。

在我国,对法官、检察官的纪律处分不宜混同于对警察和其他公务员的纪律处分。为了保障责任追究的公正性,避免损害法官、检察官依法独立行使职权原则,我国可考虑遵循联合国文件的精神,并借鉴其他国家和地区的相关立法,对于追究法官、检察官责任的机构作出明确的规定,并制定科学、公正的追究程序,如对处理期限,法官、检察官的申辩权、申诉权、在最初阶段要求保密权等作出具体规定。完善对法官、检察官进行纪律处分的程序法规范是健全纪律执行机制的重要组成部分。法官、检察官纪律执行机制的完善应本着既要对法官、检察官的违法乱纪行为作出严肃处理,同时又要注意不损害法官、检察官职务独立的原则进行。只有这样,才能为法官、检察官依法独立公正地行使职权提供良好的制度保障。

由法官、检察官的职业特点所决定,法官、检察官应当受过良好的教育,有责任感,认真仔细。如果一个法官、检察官在业务素质 and 道德素质方面存在缺陷,则很难通过职务监督的方式将其引上正路。在许多国家和地区,对于法官、检察官的纪律惩戒少而又少,法官、检察官惩戒制度存在的意义更多地体现在它所提供的对付法官、检察官违法失职行为的可能性,而不在于它的实际行动。有鉴于此,应当看到,防范司法不公、司法腐败的关键还在于提高法官、检察官的素质,加强法官、检察官的职务保障,使其难以产生徇私枉法的动机,以及通过其他的制度性保障,来促进其客观公正地处理案件。与违纪违法犯罪行为的责任追究这种事后的救济相比,事前的预防显然更为重要。但是,作为严格执法、公正司法保障机制中的最后一环,健全对政法干警的纪律执行机制、加强对政法干警的法律责任追究仍然具有不可替代的作用。它对于违纪违法犯罪行为

为的威慑和阻遏功能在目前政法干警的素质还有待提高的情况下更具重要的现实意义。