

工作中突然昏厥倒地,就医后一直未苏醒。家属申请工伤未予认定,多次诉至法院并获支持,行政机关对生效判决却一直不予执行,向检察机关申请监督后,事情发生了转机——

校长学校发病,能否认定工伤?

□本报记者 李轩甫
通讯员 廖林发 颜树宗

“感谢检察机关的监督,帮助我们一家走出了困境。”今年11月初,已为丈夫郑某领到一次性伤残补助金的李某来到海南省儋州市检察院,送上了一幅写有“依法监督办实事 执法公正护民权”的锦旗。

工作中突然晕倒 人社局不予认定工伤

2016年6月25日,儋州市某中学校长郑某在向市委市政府、市教育局领导汇报中考考点情况时,突然晕倒,被送到医院诊断为脑出血。医院当晚对郑某行右侧开颅血肿清除术,术后至今郑某一直昏迷不醒。

郑某发病后,其妻李某以丈夫系在工作中受到伤害为由,向儋州市人力资源和社会保障局(以下简称“人社局”)提出工伤认定申请。人社局认为,郑某在事发前几日因脑动脉供血不足、腔隙性脑梗塞曾住院治疗,事发当天刚出院,在学校晕倒属于自身疾病突发,不符合《工伤保险条例》第十四条“在工作时间和工作场所内,因工作原因受到事故伤害的”可认定为工伤,或第十五条“在工作时间和工作岗位,突发疾病死亡或者在48小时之内经抢救无效死亡的”可视同工伤的情形,遂于2018年10月19日作出不予认定工伤决定。

李某不服该行政决定,向法院提起行政诉讼。2019年6月27日,儋州市法院经审理认为,郑某在向市领导汇报中考点工作情况过程中突感不适而晕倒,并不能排除该情形系工作压力导致心力交瘁而引发,人社局作出的工伤认定事实不清,适用法律错误,程序严重违法,李某的诉讼请求符合《工伤保险条例》的有关规定,遂判决撤销人社局作出的不予认定工伤决定,责令人社局重新作出工伤认定的行政行为。

人社局不服一审判决,上诉至海南省第二中级人民法院。该院审理后认为,一审判决认定事实清楚,适用法律正确,判决驳回人社局的上诉请求,维持原判。

二审判决作出后,人社局于2019年10月19日作出新的行政决定,依旧不予认定工伤。针对这一“新”的行政决定,李某又一次向儋州市法院提起行政诉讼。2020年4月,儋州市法院判决撤销人社局作出的不予认定工伤决定,并责令人社局对李某认定工伤申请重新作出认定工伤的行政行为。2020年7月8日,人社局再次作出“新”的行政决定:不予认定工伤。

之后,李某第三次提起行政诉讼。海南省洋浦经济开发区法院(自2020年5月起,儋州市的行政案件由该院管辖)经审理认为,根据企业职工伤亡事故分类标准的相关规定,伤亡事故是指企业职工在生产劳动过程中发生的人身伤害、急性中毒。郑某系事业单位工作人员,因目前未制定事业单位相关伤亡事故标准,故其受伤事故标准可参照企业职工伤亡事故分类标准进行综合判定,其受伤情形不在20类伤亡事故标准中,其受伤不属于《工伤保险条例》认定工伤的情形。

人社局不服,申请再审。2021年12月30日,海南省高级人民法院裁定驳



姚雯/漫画

■检察官说法

这样的程序空转必须叫停

本案中,申请人因不服人社局作出的不予认定工伤决定进行了三轮诉讼,法院最终均支持申请人的诉求,判决撤销人社局作出的不予认定工伤决定,责令人社局限期重新作出工伤认定的行政行为,而人社部门并未根据法院生效判决认定的事实和理由,重新作出工伤认定,导致行政程序一直在空转,既增加了当事人讼累,浪费了司法资源,也不利于社会和谐稳定。

行政诉讼法规定,“人民法院判决被告重新作出行政行为的,被告不得以同一的事实和理由作出与原行政行为基本相同的行政行为”。本案中,法院判决撤销人社局作出的不予认定工伤决定后,人社局在法院

认定现有证据不能排除郑某因工作压力引发昏厥倒地并受到伤害的情况下,未进行新的调查,多次基于同一事实和理由作出了与被撤销的工伤认定相同的认定结论,明显有悖法律规定,也不符合《工伤保险条例》保障因工作遭受事故伤害的职工获得医疗救治和经济补偿的立法目的。

检察机关结合所查明的情况,依法对人社部门在工伤认定争议过程中违反相关法律规定,滥用行政处理决定权,不履行法院生效判决的情形进行监督,使得法院生效判决得以执行,切实维护了申请人合法权益和司法权威,叫停了空转的行政程序,取得了定分止争、案结事了的良好办案效果。

回其再申请。今年2月22日,人社局第四次作出不予认定工伤决定。

申请检察监督

实质性化解争议症结

今年4月12日,李某以人社局不履行法院生效判决为由,向儋州市检察院申请监督。

受理该案后,围绕人社局的行政行为以及法院的生效判决,办案检察官紧锣密鼓地开展调查核实。检察官经调查查明,人社局作出的前3份不予认定工伤决定和法院作出的行政判决中,对郑某昏厥倒地的事实均予以认可。人社局多次作出不予认定工伤决定的依据,全部是该局于2018年所调取收集到的证据,而在重新作出行政行为的过程中,并未开展新的调查,也未收集到对郑某不予认定工伤的切实证据。

据此,儋州市检察院认为,法院责令人社局对李某的工伤认定申请重新作出认定工伤的行政行为,而人社局在重新作出行政决定的过程中,违反了行政诉讼法的有关规定,没有依据法院判决认定的事实和理

由,而是多次基于同一事实和理由,作出与已被法院判决撤销的不予认定工伤决定相一致的行政决定,导致行政程序空转,使得行政争议长期得不到解决,严重侵害了郑某的合法权益,增加了其讼累,损害了司法权威和公信力,也浪费了司法资源。

今年4月20日,儋州市检察院向人社局发出检察建议,建议该局严格执行行政诉讼法相关规定,主动履行法院生效判决,重新作出对郑某的工伤认定,保障其合法权益。

与此同时,考虑到双方当事人已进行了多次诉讼,争议问题始终未得到实质性解决,儋州市检察院检察长决定包案化解。检察机关邀请市人社局进行座谈,听取市人社局多次作出不予认定工伤决定的经过和理由,通报检察机关的审查调查情况,指出市人社局在重新作出不予认定工伤决定中存在的问题,从法、理、情多层面进行深入分析。该院检察长还主动与市人社局的上级单位分管领导进行沟通,介绍检察机关行政检察工作职能,积极开展行政争议实质性化解工作的意义和目的,争取理解和支持。

公开听证促和解

行政机关履职不当被纠正

为增强办理行政监督案件的透明度和公信力,推进此案行政争议得到实质性化解,4月26日,儋州市检察院就此案组织召开公开听证会,并邀请市人大代表、政协委员、律师代表担任听证员。

听证会围绕郑某在学校工作期间昏厥倒地所受到的伤害是否属于工伤,人社局多次基于同一事实和理由作出不予认定工伤的决定是否违反了法律规定,以及是否应当对郑某作出属于工伤的认定等几个焦点问题展开。在充分了解案件情况和听取当事人意见后,3名听证员就听证事项进行了讨论并形成意见,一致同意检察机关对人社局违反法律规定、多次基于同一事实和理由作出不予认定工伤决定的行为进行监督的意见。2名人民监督员就案件事实、证据认定和案件处理发表了意见,均支持检察机关对此案进行监督,督促行政机关依法行政。

经过办案检察官的释法说理,市人社局表示接受听证会意见和市检察院提出的检察建议,尽快对郑某作出工伤认定。申请人李某表示,将积极配合人社局做好对郑某的工伤认定,不再就此事进行信访或诉讼。

“通过此次公开听取各方意见,为检察机关做实行政检察监督工作提供了参考。我们将对人社局落实检察建议、对郑某作出工伤认定情况进行跟踪监督,切实保障其合法权益。”主办检察官刘涛表示。

听证会结束当天,人社局采纳检察建议,撤销了该局于今年2月作出的不予认定工伤决定,重新作出了对郑某认定为工伤的决定。

“人社局对郑某进行工伤认定后,我们全程跟踪监督,推进落实。11月10日,人社局反馈,已按照有关规定为郑某落实了一次性伤残补助金、按月支付伤残津贴和生活护理费等工作待遇。”办案检察官告诉记者。至此,这起一波三折的工伤认定行政争议得到了实质性化解。



手记

跨越2000公里送来锦旗

□讲述人:湖北省孝昌县检察院 谈明生
本报记者蒋长顺 通讯员周婷/整理

“真没想到,拖了3年的工伤认定纠纷,不到一个月就解决了。更没想到,检察机关还帮助我申请到了司法救助金!”今年10月,吉林省的关女士特意委托律师,跨越2000多公里向我院送来一面锦旗。

关女士是我受邀参与化解的一起跨国务工死亡工伤认定行政争议案中伤亡员工刘某的母亲。经过检察机关跨省协作、多方磋商沟通,这起长达3年的行政争议最终得到实质性化解。

出国务工意外身亡

关女士是吉林省吉林市龙潭区人,早年丧夫,育有两子,一家人主要依靠离异且无子女的大儿子刘某常年外出打工维持生活。虽然经济条件并不宽裕,但好在两个儿子都很孝顺,日子也还算过得有盼头。

2019年6月,刘某被湖北省孝昌县某建筑工程有限责任公司(下称“孝昌公司”)聘用并委派到该公司在阿尔及利亚某项目建筑工地从事架子工。谁知,天不遂人愿,事常违己心。刘某出国两个月后,关女士收到了刘某在国外发生意外的噩耗——2019年8月24日,刘某在与工友陈某发生争执的过程中,被陈某的堂弟持木棍击打头部受伤昏迷,后经抢救无效死亡。

儿子客死异国他乡,对关女士无异于晴天霹雳,内心的巨大创伤和经济上的沉重打击让她难以承受和应对。

刘某意外身亡后,孝昌公司在国外料理了刘某的相关善后事宜,陈某的堂弟被阿尔及利亚法院判刑入狱。然而,对于刘某身亡后的相关赔偿事宜,关女士与孝昌公司一直未能达成一致意见。

工伤索赔历尽艰辛

2021年11月,孝昌县人力资源和社会保障局受理关女士的工伤认定申请后,认定刘某构成工伤。孝昌公司不服该工伤认定,认为当时刘某主动离开工作区域与陈某发生冲突,冲突的起因、过程及最终结果均与刘某履行工作职责没有联系,不应构成工伤,遂先后提起行政复议、行政诉讼。

而在儿子意外身亡后的三年间,关女士也忍受着疫情影响下的种种不便和巨大的经济压力,多次往返于相距2000多公里的吉林、湖北两地,先后经历了私下协商、工伤认定、行政复议、劳动仲裁、劳动争议仲裁、行政诉讼等多个程序,但问题始终没能得到有效解决。

今年9月初,我去法院沟通案件时,得知孝昌县法院正在审理的一起不服(工伤)行政确认案有些棘手,法院正准备商请检察机关参与该案的庭外化解工作——法院的商请得益于今年5月由我院牵头,与法院、司法局会签的《关于共同推进行政争议实质性化解的实施办法(试行)》。

接受法院的邀请后,在与本案主审法官和行政复议机关办案人员充分沟通的基础上,我院制定了参与本案行政争议化解的方案:一方面,我们向吉林省吉林市龙潭区检察院发出委托调查函,委托该院代为对关女士进行实地走访,调查相关证据,了解其家庭状况,并做好释法说理工作;另一方面,我们也了解到,孝昌公司近两年受疫情影响,经营状况并不乐观,劳务用工特别是国外接单业务举步维艰,即使法院作出有利于关女士的判决,本案也将面临执行难的困境。

跨省协作促成和解

为了促使此案行政争议实质性化解,我多次与龙潭区检察院检察官沟通,及时掌握两地当事人的思想动态,不断调整化解思路,各有侧重地开展释法说理工作。经过双方的不懈努力,关女士和孝昌公司经权衡利弊,终于自愿达成了和解意向。

10月11日,由我院检察官、县人大代表、人民监督员、县法院承办法官、县人社局工作人员、当事人代理律师共同参加的争议化解现场会如期召开。在与会人员的共同见证下,双方代理律师当场签订了和解协议书。孝昌公司按协议约定,当场一次性支付了关女士补助金、抚恤金34万元。

现场会后,关女士向孝昌县劳动争议仲裁委员会撤回了仲裁申请,孝昌公司向孝昌县法院撤回了起诉。至此,一起争议长达三年、跨越两省的伤亡工伤认定纠纷终于画上了句号。

争议化解后,我又与龙潭区检察院积极沟通,根据调查中了解到的刘某死亡后其家庭丧失了主要经济来源,关女士三年间为儿子工亡索赔奔波两地、身心俱疲且经济耗费巨大,家庭经济陷入困境的情况,确立了由两地检察机关联合对关女士一家开展司法救助的方案。龙潭区检察院还积极协调区民政局、区妇联、镇政府适时对关女士一家给予社会帮扶。

这是我从业28年来参与办理的首例跨省行政争议化解案。尽管该案经历了劳动仲裁、工伤认定、行政复议、行政诉讼等复杂的法律程序,但通过跨省协作、一体化办案、多部门联合,最终使行政争议得到实质性化解。同时,检察机关司法救助也引发了社会帮扶,让关女士一家感受到了司法的温情,社会的温暖,真正实现了以“我管”促“都管”的良好效果。

丢失身份证 异地“当老板”

江苏无锡滨湖:监督行政机关撤销冒名登记并建立协作机制

□本报记者 卢志坚
通讯员 石君乔 彭德文

“检察院送来的检察建议和证据材料,让我们作出撤销决定有了更清晰和扎实的依据。”近日,江苏省无锡市滨湖区检察院办案检察官收到了来自某行政机关“作出撤销登记决定”的回函,山东的宋女士因学生时代丢失身份证而身陷“过期之诉”的问题也得以解决。

莫名“当老板” 过期之诉被驳回

2019年的一天,山东省的宋女士在进行税务登记时惊讶地发现,自己的“任职受雇信息”居然绑定在了无锡市的一家机械设备有限公司。“我一直在山东工作,从没有去无锡学习、工作过,这家公司的名字也是第一次见到,我的信息怎么就莫名其妙地被他

们拿去用了?”百思不得其解的宋女士继续查询该公司的信息。谁知,一查吓一跳,宋女士看到自己的名字竟是这家公司的法定代表人、股东、执行董事、总经理。诧异间,她突然想到了自己在上海读书时曾丢失过身份证,会不会就是这个原因让自己的身份被冒用了,而且还在异地成了“老板”呢?

宋女士立刻委托律师向该公司所在辖区的相关登记机关致函,请求依法撤销该公司设立登记中关于宋女士任法定代表人、股东等的登记内容,但登记机关以公司设立登记行为已经超过5年法定诉讼时效,且撤销冒名登记的行政法规依据不足为由,对宋女士的申请不予支持,并书面回复宋女士,建议其通过民事诉讼起诉权利人侵害人、维护自身合法权益。后宋女士向法院提起民事诉讼,也因已过诉讼时效被法院驳回起诉。

申请检察监督 冒名登记被撤销

“我也是最近才发现自己的身份被冒用了。难道过了诉讼时效就没有办法了吗?”2019年10月,宋女士向无锡市滨湖区检察院提出监督申请。该院由院领导挂帅的行政检察办案组办理。经过进一步调查,办案组竟然发现了“案中案”:在滨湖区注册的无锡某公司大股东也使用的是宋女士的个人信息,且两家公司均为同一伙人注册。

宋女士真的是被他人擅自使用个人信息登记了公司吗?办案组走访相关行政机关了解情况时,工作人员向检察官道出了自身的无奈:“因为我们的调查手段有限,很多冒用身份设立的公司实际上没有真实地址和联系方式,在获取证据、查清冒名登记目的,有无从事违法行为等问题上会有局限。”

为了查清该案是否存在冒名登记这

条关键主线,办案组调取了工商登记、宋女士社保缴纳等材料,并了解了公司的注册情况、相关文件签名笔迹以及是否为宋女士缴纳过社保等问题。办案组委托司法鉴定部门对相关工商登记材料进行鉴定,又前往宋女士工作的法院与上述公司注册地进行现场调查。经过一番调查,办案组发现,宋女士名下的那家公司是一家“空壳公司”,注册地址实际上是一处社区办公室,并无公司在此处经营。办案组还核对了宋女士自大学毕业一直在山东省某法院工作,本人不具备在无锡经营公司的条件,工商登记材料中多处“宋某某”的签名也均不是宋女士本人所写。

最终,办案组结合当事人签名、企业缴纳社保、当事人参与经营授权与事后追认等方面的调查情况,确认上述两家公司冒名登记的情况属实。2021年12月30日,滨湖区检察院向相关行政机关送达检察建议书,建议对上述公司

采取欺骗手段冒用他人身份办理登记的行为依法查处。

今年3月、5月,滨湖区检察院分别收到相关行政机关决定撤销登记的回函。“冒名登记撤销了,我心里这块大石头也落地了。”得知这一消息后,宋女士十分感谢检察机关帮她解决了这件烦心事。

建立协作机制 拓展实质性化解领域

“冒名工商登记是群众反映较为集中的问题,不仅侵犯公民身份信息,还干扰了正常的企业登记注册秩序,容易引发行政争议,影响社会稳定。”承办此案的检察官告诉记者,在办案实践中,像宋女士这样被冒名注册登记公司的行政检察监督案件并不是个别。2020年以来,滨湖区检察院已办理7起此类案件。为解决此类问题,该院积极探索行政争议实质性化解路径,并于今年1

月与滨湖区法院建立了《关于共同推进行政争议实质性化解的实施意见》协作机制,主要包括明确适用范围、注重信息共享、共同督促履职、积极会商研讨等,助力拓展实质性化解领域,促进“案结事了政和”。

考虑到此类案件中存在的“程序空转”等实际“堵点”,今年5月,滨湖区检察院专门邀请市检察院、市中级法院、市市场监督管理局、市行政登记机关等部门的相关业务专家召开冒用他人身份信息办理工商登记问题专题研讨会,共同分析案情共性特征,听取行政机关的难处,交流探讨解决冒名登记问题的具体措施,对解决冒名登记问题的下一步工作措施达成了立足职责定位、明确履职要求,加强协作衔接、凝聚多方合力,强化溯源治理、推动制度完善等共识。目前,该院正着力推动职能部门出台相关指导文件,有效解决群众烦心事。