



探索完善虚假仲裁检察监督的几点建议

姜旭东 朱佩佩

《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》强调,健全对虚假诉讼的防范、发现和追究机制。

虚假诉讼监督,是民事检察监督的应有之义。近年来,在国家常态化开展打击虚假诉讼、虚假调解的高压态势下,部分不法分子将目光转向仲裁、公证、特别程序等民事非诉领域。例如,一些不法分子利用虚假仲裁裁决、仲裁调解书等向法院强制执行的方式实现非法目的,既损害了国家、集体或其他债权人合法权益,又妨害了司法秩序、破坏了公平正义。检察机关将监督触角从虚假诉讼延伸到虚假仲裁等民事非诉领域,符合其作为国家法律监督机关的宪法定位,也是贯彻落实以人民为中心的发展思想、进一步发挥检察机关监督公权力和救济私权利职能作用的现实需要。

2019年5月,最高检以虚假诉讼监督为主题印发的第十四批指导性案例中,就有检察机关监督虚假仲裁的相关经验做法。时隔4年,最高检于今年4月再次编发了虚假仲裁监督典型案例,凸显出司法实践中对虚假仲裁案件开展检察监督的正当性、可行性以及迫切性。但囿于相关立法尚不完善以及检察机关民事调查核实权缺乏刚性等因素,虚假仲裁检察监督面临一定的困境。

第一,监督的范围与时机存在争议。民事诉讼法等相关法律法规并未对检察机关监督仲裁活动作出明确规定,检察机关对民事活动的监督权一般仅针对法院的审判和执行活动,而对于虚假仲裁等非诉行为的直接监督缺乏明确的法律规范和具体的操作指引。司法实践中,检察机关对此类行为的监督也通常以间接监督为主,即依托对民事非诉执行活动的监督来开展,主要作用在于对公民权

利的救济。而对于检察机关能否前移监督关口,从执行阶段向前延伸,法律并未明确规定,理论界对此也存在不同观点。

第二,案件线索发现难,调查核实权缺乏刚性。当事人自己向检察机关反映存在虚假仲裁的情况极少,案外人由于难以知晓案情以及对检察监督职能的不了解,也很少会主动反映线索。检察机关民事调查核实权的具体手段通常只有审查非诉执行卷宗以及向申请人了解案件相关情况,而行为人为获取非诉执行文书,掩盖非法目的,往往会精心伪造证据,编造看似合理的案件事实,办案人员仅通过审查卷宗很难发现问题,申请人也因对案情不了解而无法提供有力证据。若没有强制性措施和专业化调查手段作为支撑,检察监督环节的调查核实工作难以取得实质性突破。

第三,沟通协调机制尚需进一步完善。检察机关在监督虚假仲裁案件过程中,与仲裁机构及其主管部门、法院、公安机关、司法行政部门等尚未建立有效的沟通协调机制,未形成案情共商、线索共享机制,不利于凝聚监督合力。首先,部分仲裁机构对检察监督的接受度和认可度不高。其认为机构内部设有监督制度和行业规则,如存在虚假行为亦可通过法院裁定不予执行或准予撤销进行补救,且仲裁机构的监督缺乏法律明确规定,接受监督会产生破坏仲裁本身价值属性的风险。其次,检法之间尚未建立有效的互联机制。虽然检察机关与法院是监督者与被监督者的角色关系,但在防治虚假仲裁问题上,具有共同的法律责任和法律责任。当前,检法之间相关共享配套机制尚不成熟,无法精准、高效地识别并规制虚假仲裁行为。再次,对涉嫌犯罪线索移送公安机关的配套机制还不完善。对虚假仲裁行为是否构成虚假诉讼罪,目前理论和实务界尚存在不同观点,

检察机关和公安机关在某些性质认定问题上亦未达成共识,在移送机制和衔接程序等方面仍有所欠缺。

仲裁制度是司法制度的重要组成部分,在虚假仲裁频频发生、严重破坏社会诚信体系建设的背景下,检察机关理应依法能动履职,延伸办案触角,推动社会治理,肩负起国家法律监督机关的职责使命,积极探索和完善虚假仲裁检察监督路径。笔者从以下几个角度提出相关建议:

第一,完善相关法律规定。一是建议在民事诉讼法以及《人民检察院民事诉讼监督规则》中增设检察机关监督民事非诉执行类案件的规定,完善两高两部《关于进一步加强虚假诉讼犯罪惩治工作的意见》,将虚假仲裁纳入打击惩治范围。二是建议由省级以上检察机关适时制定办案指引,规范操作流程,并及时总结各地区的办案经验,发布新领域新业态下的虚假仲裁监督典型案例,在识别与认定方面统一标准,充分发挥示范引领作用。三是贯彻谦抑性原则与重点监督相结合的办案理念,在保持谦抑性原则的基础上,逐步探索对仲裁活动中存在的虚假性、主观恶性较大的违法行为的主动监督,但对正常、合法的仲裁程序中存在的实体性和程序性问题,则不宜过度介入。同时,针对不同违法情形,尝试分类采取口头提示、执行监督或检察建议、移送犯罪线索等不同的监督方式。

第二,拓宽线索来源渠道,健全线索挖掘机制。当前,检察机关对虚假仲裁的监督主要依靠利益被侵害利害关系人的申请,然而此类依申请的案件数量较少,为此,检察机关应当通过健全完善各项工作机制,积极主动寻求更多案源线索。首先,应加强检察机关内部职能部门的沟通协作,尤其注重健全民事检察部门与刑事检察部门间的线索

移送机制,重点关注诈骗等经济犯罪案件,派专人定期梳理,善于从刑事案件中获取虚假仲裁相关线索。其次,要善于从群众中获取案件线索。通过多种形式、借助不同媒介,让更多群众能够知悉并防范虚假仲裁,并在遭受侵害时及时向检察机关反映。再次,要与法院、公安机关、司法行政部门等建立常态化联络机制,相互移送线索并形成打击合力。一方面,与法院搭建信息共享平台,通过数据共享,掌握民事执行案件的各项信息,重点关注法院执行仲裁裁决书、仲裁调解书的案件,将其筛选出来进一步甄别;另一方面,针对办案中发现的仲裁人员违法犯罪行为,要注重加强深层次监督,及时将线索移送相关机关进行处理,在此基础上还应系统梳理涉案违法犯罪仲裁人员办理过的全部案件,进一步扩大监督规模。

第三,强化调查核实权,提升监督质效。《人民检察院民事诉讼监督规则》规定了检察机关在特定情形下可以行使民事调查核实权,但同时也受到诸多制约。因此,民事检察部门在行使调查核实权时,应注重把握调查手段和方式要和违法的程度相适应原则,根据具体情况采取不同的调查手段,做到既不过度干涉,又能查明真相。在不影响仲裁当事人地位平衡的前提下,应当适当赋予检察机关在办理虚假仲裁监督案件中更加充分、更具刚性的调查核实权,针对无效拒不配合检察机关正当调查的对象,规定相应的法律后果,增强调查核实权的刚性。

(作者单位:江苏省无锡市梁溪区人民检察院)

观点速递

从两方面入手助力提升检委会审议民事检察案件效能

石娟

由检察委员会(下称“检委会”)审议民事检察案件,既是满足相关规范要求的必要举措,也是提升民事检察监督质效、最大限度凝聚办案共识和支持的重要路径。

当前,依据《人民检察院民事诉讼监督规则》的相关规定和要求,基层检察院(出于发出再审检察建议的需要)、省级检察院(出于提请最高检抗诉的需要)和最高检(出于向最高法院提出抗诉的需要)等三级检察机关提请检委会研究案件已呈常态化,越来越多的民事检察案件承办人需要向检委会汇报案件。然而,实际当中,仍有相当高占比的民事检察官缺乏向检委会汇报案件的经验和历练,汇报时照本宣科宣读审查报告或议案报告,导致汇报时间长而重点不突出,不利于检委会委员在短时间内全面了解案情。同时,有的检委会委员因不熟悉民事法律法规,或尚未建立起研究民事检察案件的专业思维和技巧,因而不敢发表意见或发表的意见缺乏深度和精准度,甚至用刑事思维和标准来对待民事案件,也一样会影响对案件的精准研判。

如何助力提升检委会审议民事检察案件的效能?笔者认为,可以从汇报能力和保障机制两方面入手寻求解题良方。

其一,案件汇报人需做好充足的准备工作,准备得越充分,汇报效果越好。具体而言,一是在汇报前再次充分熟悉案情,全面梳理汇报思路。二是练习用通俗易懂的口语化表达方式介绍案件事实和法律依据,做到生动、清晰、流畅,且语速适中、声音洪亮。三是做好对案件所涉法律问题以外的背景知识、学界观点、指导案例和矛盾化解情况的检索和储备,预判委员们可能会问到的问题,事先做好应对预案。

其二,案件汇报人需优化汇报方式。汇报案件时,主次分明、逻辑清晰很重要,这样才能让检委会委员们在较短的时间内全面了解案情、准确把握住案件的争议焦点,进而发表高质量的意见。有两个方法被证实有效:一个方法是制作书面的汇报稿。由于议案报告已提前发送给委员们,以及受汇报时间所限,汇报人可在议案报告的基础上制作一份简化的书面汇报稿。其内容可包括明确的争议焦点,明晰的当事人关系、案件主要事实、紧紧围绕监督点进行论述的法院裁判理由和主文,简明扼要的监督理由,以及案件讨论和论证情况等,一定要去除与监督点无关的内容,做到重点突出、层次分明。假如案件有多个争议焦点,汇报时应区分主次,对主要的争议焦点重点论述。另一个方法是利用多媒体演示关键信息图示。因检委会委员专业背景、业务领域的不同,汇报的主线,特别是当事人之间的关系、主要法律事实、原审裁判过程及裁判结果等关键信息,必须清晰明了。将文字不容易表达清楚的人物关系等,用列表或者图表来代替,往往能对汇报工作起到画龙点睛的作用。(参见高崧:《浅议向检委会汇报案件》,载《人民检察》2002年第5期,第44页。)图示制作应遵循简单直观的原则。笔者汇报民事检察案件时,一般采用“三图示”法,即一张案件主要人物的谱系图,一张以对案件处理有意义为标准而制作的案情流程图,以及一张包含所有诉讼经过但重点载明生效判决的理由和裁判主文的诉讼过程图。运用“三图示”法汇报后,委员们的反馈普遍较好。图示的优势离不开PPT演示的辅助,因此,汇报人还应重视对PPT技术的研究和制作水平的提升。

以上两点都是围绕汇报能力发力的方法和技巧,除此之外,助力提升检委会审议民事监督案件的效能,还应完善相应的保障机制。一是健全向检委会委员提前发送议案报告制度。民事检察案件的议案报告可在审查报告的基础上进行制作,确保委员们能获得全面的案件情况。同时,需要在导言或文章开头部分明确归纳案情要点和争议焦点,并增加检察官联席会议的讨论意见和专家咨询意见,为委员们尽快掌握案件全貌和准确作出决策提供参考。汇报人应积极与检委办沟通,督促其提前一周将报告发送检委会委员,为委员们全面掌握案情留足时间。二是健全时间保障机制。建议建立民事检察案件定期研究机制,并给委员们预留充足的研究、讨论时间。借助表决前的“头脑风暴”,也能让检委会会议在一定程度上发挥出以案代训、提高检委会委员研究和决策民事检察案件的能力。三是建立专家到场发表咨询意见等辅助机制。基于民事法律关系较为复杂、专业性强的特性,应落实检委会会议讨论民事检察案件常态化地邀请专家咨询委员到场发表意见的制度,充分借助“外脑”,发挥其参谋辅助作用。四是完善检委会委员的选任、管理机制。检委会的组成人员应考虑选拔更多具有民事、行政法律专业背景和从业经历的人员,以适应新时代法律监督工作的新形势和新要求。同时,检委会应定期组织民事法律知识和业务培训,与时俱进补齐补强委员们的民事法律知识储备。此外,建议将检委会委员对拟听取汇报的民事检察案件的准备、讨论、发表意见情况进行完整记录和备案,作为评价其履职情况的重要依据,以提高委员们参与案件审议工作的积极性。

(作者单位:重庆市人民检察院)

做强民事检察 护航民营经济高质量发展

——以甘肃省检察机关办理涉民营企业民事检察监督案件为例

郝小霞

民营经济是推动社会主义市场经济发展的重要力量。民事检察工作与市场经济联系密切。充分发挥民事检察职能,服务和保障民营经济健康发展,是民事检察的职责所在。本文以近年来甘肃省检察机关办理涉民营企业民事检察监督案件中存在的问题以及应对思路等为主题展开分析论述,以期对民事检察人员通过司法办案更好地服务保障民营经济高质量发展有所裨益。

一、涉民营企业民事检察监督案件办理中存在的问题

从近年来甘肃省检察机关办理涉民营企业民事检察监督案件的具体情况来看,主要存在以下四方面问题。

(一)办案理念有待更新。部分检察人员对于民事检察在护航民营经济健康发展方面的职责理解得不够深刻,没有把检察办案与服务保障民营企业健康发展有机结合起来。少数办案人员在案件疑难复杂、办案压力较大等困难面前存在畏难情绪,“就案办案、机械司法”的情况时有发生,重法律效果、轻政治效果和社会效果等问题依然存在。

(二)检察履职不全面。甘肃省检察机关办理的涉民营企业生效裁判监督案件中,不支持监督申请的案件占比较高;办理的执行监督案件,也以纠正程序瑕疵为主。同时,从监督案件的类型来看,多以财产权纠纷案为主,新领域、新类型案件很少,案件结构失衡的问题较为突出。

(三)延伸服务不到位。在办案中

未能及时发现案涉民营企业在内部管理、行业准入审核等方面存在的风险漏洞,发现后也未能及时制发检察建议,检察建议缺乏针对性和可操作性等问题比较普遍,导致检察监督成效不明显。此外,缺少与民营企业的常态化联络,主动走访少、深入调研少,对民营企业的发展实际和司法需求缺乏全面了解,难以办出有纠偏、创新、进步、引领价值的典型案例或影响力案件。

(四)办案人员素能及企业规范意识均有欠缺。涉民营企业民事检察监督案件往往存在涉及领域广、当事人较多、标的额巨大、法律关系复杂,当事人各据诉求以及“案中案”等复杂情形,从具体案件办理及法院回复、采纳情况来看,检察机关在事实认定、证据核查、法律适用等方面的审查能力有待进一步提升。同时,一些民营企业对市场风险的评估和防范明显不足或忽视自身法治体系建设,频陷讼累,导致企业被官司拖垮、执行压垮或巨额经济损失搞垮。

二、提升民事检察护航民营企业健康发展的对策及建议

针对上述问题,结合甘肃实际,笔者提出以下几点对策和建议。

(一)更新司法理念,为民营企业提供公平公正的发展环境。一是注重“三个效果”的有机统一。民事检察既要考虑如何在涉民营企业检察监督案件中更加精准回应当事人的诉求,又要防止片面追求办案的法律效果而不考虑政治和社会效果,不顾及企业的正常经营,导致案件办了,企业垮了。二是坚持平等保护。要加大对挤压民营企业生存发展空

间、不平等对待的地方保护主义、熟人社会、不正当竞争、垄断经营等现象的监督力度,平等保障各类市场主体的合法权益。三是明确服务主体。民营企业应该是具有合法经营内容,且有实际经济行为的合法企业。对于仅从事高利放贷或者以合法形式掩盖非法经营目的的不良商家,或者无实际经营行为的“僵尸企业”“皮包公司”等,均不应纳入保护范畴。

(二)依法能动履职,为民营企业提供公平公正的法治环境。一是对利用诉讼恶意打击竞争对手、垄断经营、资本无序扩张等损害企业合法权益和侵犯企业职工合法权益的错误裁判,要及时通过再审检察建议、抗诉等监督手段予以纠正。同时,注重把释法说理工作贯穿于涉企案件的办理全过程。二是对在审判、执行活动中存在的审判不公或者执行不当等涉及企业切身利益、影响企业运营发展,致使企业合法权益受损的情况,要深入调查核实,注重发现深层次违法问题,通过检察建议和向有关单位移送违纪违法线索的方式进行监督追责。三是加大对通过恶意串通、虚构债权债务等方式损害涉企当事人利益或侵犯第三人产权等涉企领域虚假诉讼监督线索的深挖细查力度,聚焦问题症结,开展精准监督。

(三)多方联动,为民营企业提供公平公正的制度环境。一是上下联动,充分发挥检察一体化机制优势,进一步完善涉民营企业民事检察监督案件的发现、受理、办理机制。下级检察机关对于有重大社会影响的涉民营企业民事检察监督案件要加强请示汇报,上级检察机关要加强指导下指导和督促,确保形成监督合力。二是横向联动,通过与刑事、行政、公益诉讼检

察部门在线索移送、办案协作、联席会议等方面的配合,推动涉企案件问题在检察监督环节得以有效解决。三是内外联动,探索完善与工商联、行业协会等部门的协调配合机制,搭建沟通联系平台,实现常态化联络互动;加大与司法行政机关、律师协会的沟通联系,发挥律师在涉民营企业民事检察监督案件办理中的积极作用。

(四)多措并举,为民营企业提供公平公正的服务环境。一是增强服务意识。主动进企业开展“释法服务”普法宣传,同时通过“两微一端”等新媒体平台进行信息共享,助力提升企业防范化解重大法律风险的意识和能力。二是延伸服务触角。善于总结、分析民事纠纷发生的深层次原因,对因行政机关管理漏洞造成企业经营风险发生的纠纷案件,通过调研报告、检察建议等形式及时提醒、督促纠正;协同企业形成在问题整改、机制健全、行业准入审查等方面的整改举措,并实时跟踪指导、督促落实。三是打造服务样本。结合办案实际,通过个案梳理,提炼共性问题,形成精准有效的检察监督经验,同时加强对此类案件数据的定期分析和典型案例、精品案例的评选、通报,为企业在规避法律风险、完善规章制度、提升防控能力、规范经营行为等方面提供可借鉴的“检察方案”。四是组建服务团队。聚焦物权、债权、金融、知识产权、股权、劳动争议等涉企案件多发领域,着力培养一批既懂理论又擅长擅长实务工作的复合型办案人才。同时,针对不同案件,精选优秀办案人员组建办案团队,为更好地服务保障民营经济健康发展提供专业的人才队伍支撑。

(作者单位:甘肃省人民检察院)

