给领导干部干预司法划定政策“红线”

——中央司改办有关负责人详解《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》

权威解读

日前，中央全面深化改革领导小组第十次会议审议通过了《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》。中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发了该《规定》。围绕《规定》的内容和有关问题，《经济日报》记者对中央司法体制改革领导小组办公室有关负责人进行了专访。

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。但在实践中，一些领导干部往往出于个人私利或地方利益、部门利益，为案件当事人请托说情，对案件处理提出倾向性意见或者具体要求，有的甚至以公文公函等形式，直接向司法机关发号施令，以言代法，以权压法。这不仅直接妨碍具体案件的依法公正处理，而且严重损害司法公信力，破坏国家法律的正确统一实施。

针对实践中的突出问题，党的十八届四中全会《决定》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。”

“出台这一《规定》，就是要建立防止司法干预的‘防火墙’和‘隔离带’，为司法机关依法独立公正行使职权提供制度保障。”该负责人表示，制定《规定》就是为领导干部干预司法划定政策“红线”，明确责任追究制度。具体而言，《规定》主要建立了3项制度，分别是司法机关对领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录制度，党委政法委对领导干部违法干预司法活动、插手具体案件处理的通报制度，纪检监察机关对领导干部违法干预司法活动以及司法人员不记录或者不如实记录的责任追究制度。这3项制度紧密衔接，前后呼应，是一个有机的整体。

如实记录 随案入卷

在《规定》确立的制度体系中，记录制度是前提和基础。“起草过程中，我们始终坚持的原则是，凡是领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的，不论什么形式，都应当如实记录，随案入卷。”中央司改办负责人说，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。

实践中，有的领导干部不直接出面，打着组织的旗号，或授意关系较密切的人干预司法机关办案。对此，《规定》明确要求，以组织名义向司法机关发文发函对案件处理提出要求的，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，并留存相关材料。

据该负责人介绍，《规定》在强调保护司法人员依法记录的同时，也明确了不记录、不如实记录的责任追究制度。例如，《规定》明确提出，司法人员依法如实记录领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的情况，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。司法人员不记录或者不如实记录领导干部干预、插手司法案件情况的，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。

汇总分析 通报公开

“全面记录领导干部干预司法活动情况，是为通报和责任追究打好基础，这中间还需要有相应的程序衔接。”该负责人说，《规定》明确要求，首先，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。其次，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，报告当地党委，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。

“建立通报制度，是要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，同时也让其他人引以为戒。”该负责人强调，与记录没有范围限制不同，《规定》将通报的范围限定在违法干预司法活动的情形，并且针对实践中比较典型的违法干预行为，作了列举式的规定。

责任追究 制度配套

“责任追究是对违法干预司法活动的领导干部的一种惩处，针对的是违法干预司法并且造成后果的行为，因此，适用范围比通报要小。”该负责人指出，关于对领导干部的责任追究，《规定》主要明确了两种情形，一是违法干预司法活动、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。二是对如实记录干预情况的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。

该负责人表示，从司法实践来看，违法干预导致司法不公的因素来自方方面面，既有外部干预包括党政领导干部插手案件的原因，也有司法机关内部上下级打招呼和司法人员个人的原因，而且，许多外部干预也是通过司法机关内部的行政化才起作用。因此，有效防止干预司法，既要排除外部干预，也要加强内部监督。

“按照党的十八届四中全会部署，要建立一整套的防止干预司法的制度体系，包括司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究制度，规范司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织的接触、交往行为，这些制度配套衔接，共同确保司法机关依法独立公正行使职权。”该负责人说。

“制度的生命力在于执行。新出台的《规定》涉及多个部门，各部门将按照各自职责，进一步完善相关工作程序，建立和完善协作配合机制。”该负责人表示，当前，贯彻落实《规定》有3个重点，一是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行为都如实记录在案；二是一旦发现领导干部违法干预司法的，及时进行通报、追究责任；三是加强对各地方、各部门落实情况的督促检查。

本报北京3月30日讯 中央政法委员会近日印发《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》，为司法机关内部人员过问案件划定“红线”，明确责任追究制度，确保司法人员依法独立公正办案。

《规定》要求，对司法机关内部人员过问案件的情况，办案人员应当全面、如实记录，做到全程留痕，有据可查。办案人员依法如实记录司法机关内部人员过问案件的情况，受法律和组织保护。

《规定》确定，司法机关内部人员有下列行为之一的，属于违反规定干预办案，负有干部管理权限的司法机关按程序报经批准后予以通报，必要时可以向社会公开：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，邀请办案人员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，违反规定为案件当事人或其辩护人、诉讼代理人、亲属转递涉案材料的，违反规定为案件当事人或其辩护人、诉讼代理人、亲属打探案情、通风报信的，以及其他影响司法人员依法公正处理案件的行为。

《规定》强调，司法机关内部人员违反规定干预办案，或者对办案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。办案人员不记录或者不如实记录司法机关内部人员过问案件情况的，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，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。

《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》与中办、国办印发的《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》在内容上配套衔接，分别从内部和外部两个方面，共同构建了防止干预司法的制度体系。

责

法律界专家学者表示

全面如实记录是基础与关键

中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《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》。围绕《规定》的内容和有关问题，《经济日报》记者采访了相关专家学者。

“全面深化司法改革，其中的核心问题就在于确保司法机关依法独立行使职权。而解决司法机关依法独立行使职权的一个重要方面就是防止领导干部对司法的干预。”中国人民大学法学院教授陈卫东指出，为此，党的十八届三中、四中全会决定提出了从体制到机制的一揽子的改革规划，全方位地切断地方党政机关和领导干部干预司法的基础与手段。其中，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就是一项重要内容。

陈卫东长期从事诉讼制度与司法改革研究。在他看来，通过落实司法改革的顶层设计，《规定》构建的各项改革举措更加具有可操作性。“《规定》构建了制止领导干部干预司法的制度机制，不仅使得改革举措更加规范，也巩固了改革的成果，保证了改革的可持续性。

“全面如实记录是保证该制度实施的基础与关键。如果不能够全面、如实记录，该制度也将失去其运作的基础。”陈卫东说，司法人员不仅要记录那些书面的干预，也要记录口头的干预；不仅要记录明确的干预，也要记录那些含糊的干预。

中国社会科学院法学所研究员熊秋红认为，从记录制度到通报制度，再到责任追究制度，《规定》在内容上层层递进，紧密衔接。同时，《规定》明确了各个环节的责任主体、工作程序。例如，记录制度的责任主体是司法机关，通报制度的责任主体是党委政法委，责任追究制度的责任主体是纪检监察机关。在熊秋红看来，判断领导干部是否违法干预司法活动应当有两个标准，“一是领导干部是否对法律适用、证据认定等具体案件实体施加影响，并造成严重后果；二是在正常职务工作范围外，领导干部是否存在利益驱动干预司法活动、插手具体案件处理。”

“《规定》提出，对于领导干部干预司法的行为，党委政法委按程序报经批准后予以通报，必要时可向社会公开。”陈卫东告诉《经济日报》记者，向社会公开应当是向社会上不特定的多数人予以公开，这些人一般来讲与案件没有利害关系。公开的方式应当是社会公众容易接近的方式。例如，通过发布公告、向媒体披露、登报等形式予以公开。

最高人民法院司法改革领导小组办公室相关负责人表示：

发挥记录制度约束作用

日前，就《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》的相关问题，《经济日报》记者专访了最高人民法院司法改革领导小组办公室副主任蒋惠岭。他认为，《规定》为实现宪法规定的独立审判原则提供了非常重要的制度保障。

“领导干部职权范围之内的活动，包括了解案件情况，研究司法政策，统筹协调依法处理工作等，都不属于干预司法。而在职权范围之外的所有活动，则都有干预司法之嫌。”蒋惠岭说，根据《规定》，领导干部干预司法活动的所有行为都要记录，并对记录中的违法干预要通报公开。造成严重后果或恶劣影响的，要坚决追责。

“《规定》绝不是为记录而记录、为通报而通报。建立领导干部干预司法记录制度，是为了防止所有干预司法行为的发生。”蒋惠岭强调，记录并非是将干预司法行为正当化，记录的目的就是要预防和排除领导干部对司法活动进行任何形式的干预，而无论是一般的违法干预还是造成严重后果的干预。

蒋惠岭认为，该《规定》的出台，体现了对司法规律的尊重。“这里所说的司法规律，包括审理者裁判、裁判者负责，以及独立审判原则等。在行政管理中，领导干部对相关事务作出指示、发布命令、或者一般性的表达意见，都是十分正常的，但这不适用于司法活动。”

同时，《规定》不仅是落实依法治国基本方略的重要体现，也是改进和完善党的执政方式的重要举措。

“法治国家的一个非常重要的要素就是公正司法，落实《规定》将是公正司法强有力的保障。”蒋惠岭说，领导干部要运用法治思维和法治方式深化改革、化解矛盾、推动发展、维护稳定，但决不能用行政干预的方式介入司法活动。遇到司法程序、法律判断时，应当给予司法充分的尊重，即使善意地打着“地方利益”、“公众利益”的旗号介入司法活动，也不能允许。

实践中，人民法院将如何落实该《规定》？蒋惠岭说，前不久发布了《关于全面深化人民法院改革的意见》，其中有一条就专门提出要“建立防止干预司法活动的工作机制”。

“人民法院将按照案件全程留痕要求，明确审判组织的记录义务和责任，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。”蒋惠岭说，所谓“入卷存查”，就是将上述信息存入到案件的正卷中，供当事人及其代理人查阅。“这样一来，领导干部干预司法的记录实际就曝光给了当事人及其代理人乃至社会公众。这将对领导干部起到很大的约束作用。”

蒋惠岭进一步强调，最高法院已经着手研究制定落实该《规定》的实施细则和具体机制。同时，按照《规定》，对司法人员依法如实记录领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的情况，最高法院将在人身、职务等各个方面给予充分保障，不能让他们因此而受到不利影响，对打击报复者一定要追责。

“重要的是，我们还要对法官和法院工作人员进行培训教育，让他们认识到这个《规定》对于维护审判独立的重要作用，树立信心，鼓起勇气，敢于碰硬，勇于担当，发挥司法人员在推动法治进程中的作用。”蒋惠岭说。

“我们期待领导干部干预司法行为的记录越少越好。这项制度既是对领导干部干预司法的约束，也是对领导干部贯彻法治精神的保护。”蒋惠岭说。

最高人民检察院纪检组监察局相关负责人表示：

“阳光是最好的防腐剂”

就中共中央办公厅、国务院办公厅近日下发的《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》中的相关内容，最高人民检察院纪检组监察局相关负责人在接受《经济日报》记者专访时表示，要紧紧抓住领导干部这个“关键少数”，为领导干部干预司法活动划出“红线”，切实建立防止干预司法的“防火墙”与“隔离带”。

记者：《规定》要求，领导干部干预司法活动、插手具体案件处理，司法人员都应全面如实记录，定期向同级党委政法委和上级司法机关汇报。如何看待这项规定？向党委政法委和上级司法机关汇报对避免这类行为发生有怎样的制约作用？

最高检纪检组监察局相关负责人：全面记录领导干部干预司法活动情况，定期将相关情况汇报同级党委政法委和上级司法机关，是为通报和责任追究打好基础。首先，司法机关应对每季度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。其次，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当地党委，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。第三，《规定》要求，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，作为领导干部是否遵守法律、依法办事、廉洁自律的重要依据。综上所述，《规定》中的这一条款，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，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。

记者：如何保证司法人员能够如实记录？如实记录对司法人员个人的工作是否会有影响？如果领导口头打招呼，司法人员迫于压力不敢记录，这种情况如何解决？

最高检纪检组监察局相关负责人：对于这个问题，《规定》作了相应的制度设计，既强调对司法人员依法记录的保护，也明确了不记录、不如实记录的责任追究制度。严格执行《规定》要求，检察机关除结合工作实际研究制定《规定》实施办法外，还将着手建立与之相配套的检察机关办案部门和办案人员违法行使职权的纠正机制和记录、通报、责任追究制度；建立完善防止利益冲突、严格回避和终身禁止从事法律职业等制度；抓好检察人员与律师接触交往行为禁令的落实，规范检察人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织的接触、交往行为；加强纪检监察、控告、案件管理和业务部门监督信息交流和工作交流，以期形成内外部监督制约的合力，保证《规定》真正落地。

记者：《规定》称，在立案、侦查环节为案件当事人请托说情，以及为了地方利益或部门利益，对案件处理提出倾向性意见或者具体要求的，一律通报，必要时向社会公开。作为检察机关，一旦发生党政领导为案件说情的情况，如何处理？

最高检纪检组监察局相关负责人：《规定》将通报的范围限定在违法干预司法活动的情形，并且针对实践中比较典型的违法干预行为，作了列举式的规定。检察机关要认真执行遵守《规定》要求，落实好检察人员办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制，健全完善司法办案内外部监督制约机制。同时，在司法实践中要进一步建立健全检察人员履行法定职责保护机制，健全非因法定事由、非经法定程序，不得将检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分制度。完善检察人员申诉控告制度，健全检察人员合法权益因履行职务受到侵害的保障救济机制和不实举报澄清机制，等等。

“阳光是最好的防腐剂”。作为检察机关各执法办案部门，一旦发生党政领导干部违规干预执法办案情况，要坚决按照《规定》的要求，严格执行《规定》中记录、通报和责任追究等各个环节的工作程序，重点把检察人员办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制与党风廉政建设和各项检察工作深度融合并推进，明确职责分工和协作配合机制，确保可执行、可操作。

（上接第一版）

（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。

第九条 领导干部有本规定第八条所列行为之一，造成后果或者恶劣影响的，依照《中国共产党纪律处分条例》、《行政机关公务员处分条例》、《检察人员纪律处分条例（试行）》、《人民法院工作人员处分条例》、《中国人民解放军纪律条令》等规定给予纪律处分；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《中国共产党纪律处分条例》、《行政机关公务员处分条例》、《检察人员纪律处分条例（试行）》、《人民法院工作人员处分条例》、《中国人民解放军纪律条令》等规定给予纪律处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第十条 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《中国共产党纪律处分条例》、《行政机关公务员处分条例》、《检察人员纪律处分条例（试行）》、《人民法院工作人员处分条例》、《中国人民解放军纪律条令》等规定给予纪律处分。主管领导授意不记录或者不如实记录的，依纪依法追究主管领导责任。

第十一条 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，作为考核干部是否遵守法律、依法办事、廉洁自律的重要依据。

第十二条 本规定所称领导干部，是指在各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关、军事机关以及公司、企业、事业单位、社会团体中具有国家工作人员身份的领导干部。

第十三条 本规定自2015年3月18日起施行。

本版稿件均由本报记者 李万祥采写

本版编辑 徐 胥 周 剑