

法官惩戒程序的司法化路径

张慧云

浙江工商大学法学院 浙江杭州

【摘要】科学的惩戒运行机制是全面落实司法责任制、实现司法公正的重要前提。我国的法官责任追究由来已久，虽然新修订的《法官法》对“去行政化”做出一定的举措，但是现阶段的法官惩戒制度不健全，在制度运行过程中暴露了许多问题：“同体惩戒”模式下启动法官追责难，惩戒程序单一，法官责任认定过程行政化倾向严重。因此，对法官的追责程序应当寻求司法化的转型，追责程序启动可依职权也可以依申请，从立案受理、调查再到审理全过程采用司法化的诉讼程序进行，强化法官在诉讼中的对抗性，保障其享有的程序性权利，维护当事法官的合法权益。

【关键词】司法责任；惩戒程序；司法化

Judicial transformation of judge's disciplinary procedure

Huiyun Zhang

School of Law, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou, Zhejiang, China

【Abstract】 A scientific disciplinary operation mechanism is an important prerequisite for the full implementation of the judicial responsibility system and the realization of judicial justice. The accountability of judges in China has a long history. Although the newly revised judge law has made certain measures for "de administration", the judge punishment system at this stage is not perfect and lacks a perfect punishment system. Many problems have been exposed in the process of system operation. Under the "same punishment" mode, the judge's blame recovery is started, the punishment procedure is single, and the administrative tendency of the judge's responsibility determination process is serious. Therefore, the judicial transformation of the judge's accountability procedure should be sought. The initiation of the accountability procedure can be carried out according to the authority or application, and the judicial litigation procedure can be adopted in the whole process from case filing and acceptance, investigation to trial, so as to strengthen the antagonism of judges in the litigation, protect their procedural rights and safeguard the legitimate rights and interests of the judges concerned.

【Keywords】 Judicial responsibility; Disciplinary procedures; Judicialization

1 问题的提出

司法是维护社会公平正义的最后一道防线，其中法官作为司法裁判的主导者，无疑在司法活动中处于核心地位，对于实现司法公正的目标起着至关重要的作用。法官一方面享有国家赋予的审判权力，定分止争；另一方面也要对权力相对应的责任担当，不能做有损司法权威和司法公信力的事。所以，不仅要保障法官独立行使裁判权，更有必要制约以及监督法官的行为，对于其违法违纪、不遵守法官职

业道德等行为予以惩戒追责并建立起公正、有效合理的惩戒制度，落实司法责任制，提升司法公信力。

20世纪八九十年代以来，法官的司法责任追究在我国的法院系统陆续探索，成为我国司法改革的重要组成部分。但是长期以来，我们未能充分认识到法官职业的特殊性，对法官比照公务员进行管理，司法权力运行带有浓厚的行政化色彩。^[1]不管是惩戒措施还是追责程序，均与行政机关对普通公务员的处分追责区别甚微。《法官法》、《追究办法》、

作者简介：张慧云（1997-）女，汉族，山东东营，浙江工商大学法学院硕士研究生，研究方向：法学理论。

《人民法院工作人员处分条例》等规定的法官惩戒措施均为警告、记过、记大过、降级、撤职、开除，与公务员的处分措施完全一样，未能体现法官职业特点的特殊性。^[2]为此，党的十九大报告强调，要全面落实司法责任制。2015年9月，最高人民法院和最高人民检察院先后颁布实施了《最高人民法院关于完善司法责任制的意见》（以下简称《最高法意见》）和《最高人民检察院关于完善司法责任制的意见》（以下简称《最高检意见》），对司法体制改革试点地区的人民法院、人民检察院也分别提出了一系列具体要求。中共中央办公厅于2017年10月25日印发的《关于加强法官、检察官正规化、专业化、职业化建设，全面落实司法责任制的意见》中，对检察官、法官办案责任分别作出了规定，进一步明确了法官司法责任的范围、追责相关程序，并提出设立法官惩戒委员会作为专门的法官惩戒机构。2019年4月23日，十三届全国人大常委会第十次会议通过新修订的《中华人民共和国法官法》，是继2001年和2017年两次修改以后，是新时代对《法官法》作出的一次全面修订，在落实司法责任制方面，设立法官惩戒委员会。新修订的《法官法》关于法官惩戒委员会的规定还是过于简化，并且没有相应的程序机制的规定。科学的程序运行机制是法官惩戒实体化运作的必要前提。^[3]因此，“如果不加区分地由统一的行政化色彩浓厚的程序完成对司法人员的惩戒，那么司法改革所努力实现的司法职业保障、司法去行政化成果将黯然失色。”^[4]相关的程序机制的缺失，自然无法解决惩戒制度中存在的程序严重行政化的现实。为有效落实司法责任制，有必要对法官惩戒制度的运行程序反思，将行政化的追责程序转向司法化的追责程序，在去行政化的道路上更进一步。

2 域外法官惩戒程序的经验考察

如何保障法官享有独立审判权的同时又能够对其越轨行为予以惩戒一直以来是西方法律发展过程中的重要问题，正是因为关系着司法公正，所以各个国家对于法官惩戒制度十分重视，不断地在实践中发展完善并逐步构建出符合自身国情的法官惩戒制度。域外相关的重视程序公正的做法给予我们很大的启示，为我国法官惩戒程序向司法化方向发展提供借鉴。

2.1 美国的法官惩戒程序

美国是联邦制国家，法院系统是由联邦法院和州法院共同组成的，同时对法官的惩戒方式也存在弹劾和纪律处分之分。美国的联邦法院具有单独的弹劾机制，只有在联邦法官实施了叛国、贪污、贿赂等构成犯罪的重罪或者轻罪行为时，才可能会被国会以弹劾的方式予以惩戒。州和联邦宪法所规定的弹劾程序是一致的，即均由众议院起诉，由三分之二的参议员通过，但弹劾事由更为广泛，不仅包括重罪或轻罪，还包括失职、违法或其他严重不当行为。^[5]在美国，法官一旦受到弹劾，或者说弹劾制度之所以能够被应用，那么就意味着法官行为至少就构成了罪中的“轻罪”，因为美国弹劾制度启动和审理的程序复杂繁琐。^[6]鉴于此，美国国会于1980年通过《司法理事会改革和司法行为与能力丧失法案》（以下简称《1980年法案》），授权司法机构对法官的不适当的司法行为采取一定的纪律处罚措施，试图在司法机构内部建立一种可靠的正式机制作为弹劾程序的补充。^[7]与复杂的法官弹劾程序相比较，普通的法官惩戒程序在制度设计上更便于实践操作。美国州惩戒程序大致可以分为五个阶段：投诉、惩戒程序前的审查、启动惩戒程序、作出决定、复审以及救济。以上美国的两种惩戒程序都有一个共同点就是偏司法化。

2.2 德国的法官惩戒程序

德国对于法官的惩戒与美国存在较大差异，惩戒对象主要是一般的公务员，将法官列入公务员的序列中管理，没有对法官单独惩戒作出规定。德国的司法系统同美国一样包括联邦系统和州系统。对法官的违法违纪行为在联邦和州的最高法院中设有专门的法官职务法庭。不仅仅制约法官的审判行为，还监督法官的司法外行为，法官的行为不仅关系到司法公正也关系到司法公信力以及法律的权威。要让人民群众对司法有信仰有信心，不得不约束法官的司法内行为和司法外行为。由于在实践中弹劾制度没有得到有效的运行，更多阐述的是普通的惩戒程序。德国在《联邦公务员惩戒法》中规定行政处分程序是各级法院的院长启动对违法违纪法官的惩戒。院长在受案法官涉嫌违法违纪的事实被披露或者自身由于职务已经掌握相关事实的情况下必须着手开展调查，也就是预先审查的过程。^[8]程序上经

过预先审查,判断涉案法官的行为是否存在违法违纪进行确认。被指控的法官在在第一次开庭审理之前拥有提出申辩、最后陈述的权利。^[9]根据《联邦纪律法》的规定,调查结束后将案件移送联邦纪律检察官,由其负责起诉,起诉后的职务法庭审理程序是按照言辞辩论的方式进行的,涉案法官可以聘请代理人或者律师为其提供帮助,对于职务法庭作出的判决可以在两周内上诉,经过两周的上诉期后该判决为终审判决,在一定条件下还可以申请再审。^[10]由此可知,德国对法官的惩戒采用的是刑事诉讼程序,必须经过调查程序和审理程序后,才能对法官做出相应的处罚。

2.3 日本的法官惩戒程序

日本的法官惩戒包括议会弹劾和法官惩戒,还有仅针对最高法院法官的国民审查这三类。日本惩戒程序有明确的程序上的规定:对法官进行惩戒的机关是司法机关,没有赋予司法机关以外的机关惩戒权。普通意义上的惩戒是由最高法院和高等法院负责的,并且只有受诉法官所在的法院才享有对涉案法官提起追诉的权力,严格限定其他机关和法院对该法官的控诉。日本的《法官弹劾法》规定:在东京设立法官弹劾法院和法官起诉委员会。^[11]其中法官起诉委员会主要负责提出对法官的罢免,弹劾法院主要负责审判。^[12]由起诉委员会搜集证据,并对证据进行审查,对于不满足证据规则的证据予以排除。随后,起诉委员会经过证据调查作出以下三种决定:不起诉、起诉、暂缓起诉。当起诉委员会提交追诉状时,弹劾法院就必须无条件受理。对于一般的决定,只需要出席审判员过半数就可以做出决议,但是对于罢免的判决决定,审理的结果需要由审判员三分之二以上的多数最终决定。法院宣布罢免之时,涉案法官自动丧失法官的资格。法官弹劾程序实行一审终审,但是,当事法官若在五年以内有新的证据证明或者有充分的理由证明罢免不正确时,弹劾法院有权力恢复当事法官的法官身份。

2.4 域外法官惩戒程序的启示

法官也是人,人受到理性有限性的制约,也会出现犯错的情形。如何平衡法官独立行使审判权与防治法官权力滥用之间的矛盾是世界各个国家存在的共性问题。学习法治发达国家关于法官惩戒制度的有益经验,为我们所用是重要的。程序公正能最

大限度的保障实体公正,法官惩戒制度良好的运行也离不开完善的程序设计。

(1) 惩戒程序司法化。

惩戒程序运行机制多采用本国的诉讼模式。其中,依据正当程序原则,给予受惩戒的法官在调查前的陈述申辩、在惩戒程序过程中的辩护权,两造对抗等程序保障性权利,另外,惩戒之救济程序也凸显司法的特征,例如,在日本,当事法官被罢免以后在五年之内有新的证据或者充分的理由作证,是有机会恢复法官资格的。司法化的惩戒程序能够使得法官在两造对抗的模式下更多体会到裁判过程的公正、公开。最大程度保护法官的合法权益,更有利于司法独立的实现。

(2) 惩戒程序多元化。

域外设置法官惩戒程序种类多元,根据法官行为的严重程度,分别设置不同的惩戒程序。比如,对法官免职,一般是需要参议院和众议院负责,通过议会弹劾的方式进行,程序极为复杂和繁琐,体现了对法官处罚越重,追责程序就越严格。所以对于尚未达到免职程度的涉案法官适用简便操作的惩戒程序十分必要。比如,美国联邦法院仅对联邦法官行为达到“严重犯罪”程度时才会启动议会弹劾程序,对于尚未达到“严重犯罪”程度的不法行为交给司法委员会审理。

3 我国法官惩戒程序存在的问题

与国外法治发达国家不同,我们国家长久以来形成了“重实体轻程序”的思想,根据现行有关的法律规定可以发现,我国法官惩戒程序存在着严重的行政化色彩。法官惩戒制度作为司法责任制的重要一环,实体问题有较明显的改善,但是追责程序问题受到忽视。

3.1 “同体惩戒”模式下启动法官追责难

实践中法官惩戒主体主要是立法机关即各级人民代表大会及其常务委员会和各级人民法院(包括法院院长、监察部门、考核部门)。^[13]“人大虽然有针对部分高级法官的罢免权和撤职权,但基本上属于在其他部门调查之后的事后程序,一般也不会接受民众控告而主动介入案件,实践中也很少行使”。^[14]所以,法官追责程序的启动主体实际上交给法院内部的监察部门行使,其中院长对于是否启动追责程序享有很大决定权。

法官自我惩戒虽然大大提升了责任追究的效率,但是该模式在程序启动上弊病众多。第一,考虑到人情、政治以及息息相关的部门利益,“对于本机关内部出现的问题,一些地方的习惯性做法是进行遮掩,大事化了,以便减轻领导不力的责任,形成基于领导业绩考虑的偏袒。”^[15]所以,“建立这种内部惩戒机制,极有可能造成法官群体内部的官官相护,腐败劣迹的隐瞒,出现更多的司法腐败产生源和增长点”。^[16]第二,追责泛化导致的法官独立行使审判权严重受损。自我惩戒没有外部监督很容易走向另一个极端,实践中出现的当事人上访不断纠缠,为了达到维稳的目标,从政治角度处理问题,多会牺牲当事法官的个人利益,对无过错的法官也进行追责,造成法官在办案过程中优先考量个人利益,不敢根据自身的内心确信对案件做出公正的判决,严重影响法官独立行使审判权。^[17]

3.2 惩戒程序具有单一性的特征

我国的三大诉讼程序针对不同的情形设置了不同的程序,大致可以分为简易程序和普通程序。而自从法官惩戒制度设置以来,我国的法官惩戒模式均适用单一的惩戒程序,没有根据法官不当行为的严重程度区别使用不同的程序。法官的权利保障受到威胁,受惩戒的法官如果只是存在较为轻微的不当行为,其受责难的程度也应当随之降低。

3.3 法官责任的认定过程行政化倾向严重

根据《法官法》和《人民法院监察工作条例》的规定,我国法官惩戒程序包括四个环节,分别是:受理、立案、调查、处理、决定。其一,所有的环节均是在法院内部的监察部门和院长主导下进行,这种行政化的程序设定注重事实的调查,忽视被惩戒法官应当享有的陈述、申辩、举证、质证等权利保障。^[18]当事法官享有的程序性抗辩权没有得到应有的保障,受到极大的限制。具有行政色彩的调查和处理程序比较强,而司法色彩的起诉(指控)、听证(听审)、证据等环节比较薄弱,^[19]正当程序原则下法官应有的申辩权、辩护权等权利救济无法实现。法官责任认定过程的调查化是法官追责程序行政化的倾向的集中体现,利用单向的、调查化的方式来认定作为司法官员的法官责任,必然不利于保障法官的合法权益,不利于法官追责程序的公正运行。^[20]

4 我国法官惩戒程序的司法化路径

正当程序通过审判程序的多方参与机制、证明机制以及救济机制即可保证结果的合理性。^[21]对法官的司法惩戒属于司法活动,^[22]实现惩戒程序的准司法化,可以采取刑事诉讼程序中的“控辩审”的设计,适用司法性质的审判程序比行政化调查程序更为公正,最大限度保障当事法官在程序中感受到公平正义,切实有效地保障法官自身的合法权益。从法官追责程序的启动到调查、审理、作出司法决定以及后续的救济均应当采用司法化的程序,体现正当程序原则和程序正义。

4.1 立案受理

借鉴域外法官的惩戒程序的经验,对法官不当行为按其严重程度匹配与之对应的惩戒程序。追责程序一旦启动,一方面影响着法官独立行使司法裁判权,另一方面影响司法公信力,影响人民群众对法官以及司法的信任。所以,要严格把关追责程序的启动,保证违法违纪法官承担应有责罚的同时不能牺牲无过错法官的个人利益以平和社会舆论的压力。正式的惩戒程序与非正式的惩戒程序两者的启动可依职权可依申请。法院内部监察部门发现法官有不当行为并有线索支持时,依职权启动追责程序,符合立案受理条件的,法院应当受理。任何公民和组织均可以依申请启动对法官的追责程序,原则上公民和组织应当以书面的形式说明投诉的理由,还需要提供涉案法官不当行为的初步证据线索,交给有关的人员进行审查,当满足了形式要件的规定即有明确的投诉对象、有初步的证据线索证明、在管辖和受案范围内就应当立案受理。

4.2 调查追诉

从《司法责任制意见》以及新修订的《法官法》的内容来看,法官惩戒委员会制度改变了以往行政化的讨论方式。人民法院的监察部门立案受理以后,在调查期间,保障当事法官陈述申辩的权利,听取当事法官的意见,允许当事法官提交证明材料、举证质证。调查程序结束后,给予被调查者最后表示意见的机会,调查部门必须形成调查报告,随后将调查报告交给审理部门。若是没有明确的证据证明法官具有违法违纪行为,前述的调查过程以及调查报告均应当保密。

4.3 审理

审理阶段是法官追责程序的核心,要保障涉案法官的合法权益,保障其在审理程序中受到公平对待。法官惩戒委员会的审议要以“听证”的方式进行,应当保证控诉方、当事法官、惩戒委员会三方在场组成的审判庭进行审理。采用听证的方式是实现惩戒程序司法化的基础和前提,公开听取双方当事人意见,促成一个公正的实体结果。我国目前缺乏惩戒法官的辩护制度,目前是一种内部调查、内部审批的程序模式,法院的监察部门调查结束以后,直接作出处分决定,此种模式不能保障法官享有辩护和质证的权利。^[22]所以,给予双方充分的辩论机会,对于双方争议的焦点,可以申请证人出庭说明,同时应当给予涉案法官和法院内部监察部门代表(控方)进行充分辩论的机会。为了提高当事法官的对抗性,应当允许当事法官聘请辩护人或者诉讼代理人帮助其争取自身权益。有学者担忧法院的监察部门为了法院整体的利益会出现包庇涉案法官,遮掩其违法违纪行为的状况,笔者认为在程序设置上应当严格监督法院内部监察部门,监察部门对法官的未达到违法违纪的情况做出说明,设定特定的证明标准,证明应当达到“清楚和有说服力”,否则法官惩戒委员会将有理由相信当事法官没有做违法违纪的事。惩戒委员会有权询问证人和了解其他相关情况,严格对照惩戒事由,依据查明的事实,按照涉案法官违法行为的轻重程度对法官作出惩戒决定并制作决定书,惩戒决定必须经全体惩戒委员会三分之二以上的委员同意。^[22]

参考文献

- [1] 熊秋红.中国语境下的法官责任制,人民法治,2016(06).
- [2] 王小光,李琴.我国法官惩戒制度二元模式的思考与完善,法律适用,2016(12).
- [3] 陈福林,于地.法官惩戒制度运行机制及惩戒事由研究,法律适用,2021(12).
- [4] 葛琳.检察官惩戒委员会的职能定位及其实现——兼论国家监察体制改革背景下司法责任追究的独立性,法学评论,2018(02):96.
- [5] 严仁群.美国宪法下的法官弹劾与司法惩戒,法学杂志,2004(06):77.
- [6] 韩苏林.美英德法四国司法制度概况,人民法院出版社,2008:473.
- [7] 怀效锋.司法惩戒与保障,法律出版社,2006:42.
- [8] 王葆蔚.德国法官惩戒制度研究,时代法学,2017(03).
- [9] 怀效锋.司法惩戒与保障,法律出版社,2006:269-302.
- [10] 方立新.西方五国司法通论,人民法院出版社,2000:355.
- [11] 崔晓鹏.从“同体惩戒”到“异体惩戒”——法官惩戒委员会运行模式之构建,山东审判,2016(03):19.
- [12] 李秋高.罢免制度与弹劾制度比较研究——兼论全国人大罢免制度的完善,法学杂志,2007:(04).
- [13] 张建伟.检察官惩戒委员会应当如何建构,人民检察,2017(05):18.
- [14] 徐显明,齐延平.论司法腐败的制度性防治,法学,1988(08).
- [15] 崔晓鹏.从“同体惩戒”到“异体惩戒”——法官惩戒委员会运行模式之构建,山东审判,2016(03):20.
- [16] 李太平.法官惩戒制度之研究,山东大学2018年硕士学位论文,2018.
- [17] 于秀艳.论我国法官惩戒程序及其改革,法律适用,2003(09).
- [18] 王金建.论我国法官追责程序的司法化转型,应用法学评论,2021(01).
- [19] 陈瑞华.程序正义理论,中国法制出版社,2020:184.
- [20] 蒋惠岭.论法官惩戒程序之司法性,法律适用,2003(09).
- [21] 朱奕.对我国法官惩戒制度存在的问题分析,政法论坛,2007(08).
- [22] 詹建红.我国法官惩戒制度的困境与出路,法学评论,2016(02).

收稿日期: 2022年7月10日

出刊日期: 2022年8月15日

引用本文: 张慧云, 法官惩戒程序的司法化路径[J], 科学发展研究, 2022, 2(3): 156-160
DOI: 10.12208/j.sdr.20220101

检索信息: RCCSE 权威核心学术期刊数据库、中国知网 (CNKI Scholar)、万方数据 (WANFANG DATA)、Google Scholar 等数据库收录期刊

版权声明: ©2022 作者与开放获取期刊研究中心 (OAJRC) 所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS