

《关于军事法院管辖民事案件若干问题的规定》的理解与适用

文/孙佑海 吴兆祥 孙 茜

最高人民法院《关于军事法院管辖民事案件若干问题的规定》(以下简称《规定》),于2012年8月20日由最高人民法院审判委员会第1553次会议通过,自2012年9月17日起施行。现对《规定》的内容介绍如下。

一、关于制定《规定》的背景

国防利益是广大人民群众根本利益的重要组成部分。依法维护国防利益和军事利益、军人军属的合法权益,是人民法院的重要职责和使命,是人民法院为大局服务、为人民司法的重要方面。公正及时地处理涉军民事案件是人民法院审判工作的重要组成部分,是人民法院促进社会和谐和部队稳定的重要手段,也是密切新型军地军民关系的重要途径。多年来,最高人民法院高度重视涉军维权审判工作,单独或者会同有关部门先后出台了一系列有关涉军案件的司法解释或者指导性文件,其内容涵盖刑事、民事审判工作,涉及审判制度、工作机制的完善等。

自上世纪80年代中期,为弥补部队经费的不足,全军开始大规模从事生产经营活动,各种涉军经济纠纷陆续发生。1988年5月,解放军军事法院向我院呈报《关于授权军事法院受理经济、民事、行政案件的请示》,经我院审判委员会讨论同意并正式答复该院,军事法院可以对双方当事人都是军队内部人员和单位的经济纠纷案件审理进行试点。1989年3月,解放军军事法院下发《关于军事法院审理军内经济纠纷案件试点的通知》,在部分基层军事法院开展军内经济纠纷案件的试点工作。经过三年的试点,军事法院审理一审经济纠纷案件90余件,诉讼标的1600万元,化解了部分军内经济纠纷矛盾。由于军内经济纠纷案件持续增多,1992年8月解放军军事法院又向我院呈报《关于军事法院审理军内经济纠纷案件问题的请示》,建议对于双方当事人都是军队内部的经济纠纷案件由各级军事法

院试办审理。同年10月4日,我院法函[1992]130号《关于军事法院审理军内经济纠纷案件的复函》(以下简称1992年《复函》)规定:“同意对双方当事人都是军队内部单位的经济纠纷案件,仍继续由军事法院受理试办。”

针对军内民事案件如军人婚姻家庭、宣告军人失踪或死亡、武器装备订货、军队财产转让、军人间的借贷、人身或财产损害赔偿、国防专利等大幅度增长的情况,为妥善处理军内民事案件,依法保护国防利益和军人军属合法权益,2001年6月26日,我院法函[2001]33号《关于军事法院试行审理军内民事案件问题的复函》(以下简称2001年《复函》)规定进一步扩大了军事法院试行审理民事案件的范围,“一、根据民事诉讼法第三十七条第一款规定的精神,军事法院试行审理双方当事人都是现役军人、部队管理的离退休干部、军队在编职工或者军内法人的民事案件。申请宣告军人失踪、申请宣告军人死亡的案件,申请人向军事法院提出的,军事法院可以受理。民事案件一方当事人为非军人的,由地方人民法院受理。二、当事人向军事法院提起民事诉讼实行自愿原则,即原告可以向军事法院起诉,也可以向地方人民法院起诉。”

1993年至2011年3月,军事法院共审结一审民事案件2519件,结案标的额10.65亿元。其中,2001年《复函》实施以来,军事法院审结一审民事案件1725件,结案标的额4.65亿元。这些案件主要有以下特点:一是案件类型相对集中。2007年至2011年3月,军事法院审结一审民事案件783件中,常见案件类型主要有合同纠纷(占29.2%)、借贷纠纷(占25.8%)、婚姻家庭纠纷(占15.7%)、侵权损害赔偿纠纷(占11.4%)、权属纠纷(占6.2%)、宣告失踪和死亡(占6.2%)、医疗损害赔偿纠纷(占2.3%)等。二是诉

讼主体较为固定。双方当事人大多为军人和军队单位,但也有军事法院受理地方当事人起诉军人或者军队单位的案件,据不完全统计约占军事法院受理一审民事案件总数的15%。三是结案方式以调解为主。在上述审结的案件中,调解结案404件,撤诉213件,调解撤诉率达78.8%。高于全国一审民事案件调解率水平(2012年为67.3%,历年未超过70%)。四是案件执结率高。截止到目前为止,审结的财产案件全部得到执行,没有执行积案,真正实现案结事了。军事法院开展民事审判工作近二十年以来,在及时化解民事矛盾纠纷,维护部队官兵合法权益,促进部队全面建设方面发挥了积极作用。

从全国法院来看,涉军民事案件的审判工作依然存在较大的问题。

一是军事法院受理民事案件的法律依据不足。由于军事法院组织法尚未发布实施,仅有人民法院组织法第二条对军事法院作为专门人民法院进行原则规定,未对其组织机构与审判职权作出进一步明确。根据我院2007年4月1日发布实施的最高人民法院《关于司法解释工作的规定》第6条规定,“批复”适用于对各高院等就审判工作中具体应用法律问题的请示,而针对审判工作中某一法律或者对某一类案件、某一类问题如何应用法律的,应当采用“解释”。2001年《复函》不属于司法解释,只是一般的司法解释性文件,效力不够。军事法院民事案件管辖问题属于涉军类民事案件的受理如何应用法律的问题,应当采用“解释”的形式予以明确。

二是地方法院审理涉军案件存在主体资格认定难、文书送达难、财产保全难、调查取证难、审理周期长以及案件执行难等问题,这些问题严重影响了涉军民事案件的审理工作。为此,我院2010年制定《关于进一步加强人民法院涉军案件审判工作的通知》(以下简称《通知》),专门就完善军地协调机制,建立健全军地联席会议、涉军案件信息通报、重大涉军案件督办等制度提出明确要求,以推动解决涉军案件审判难题。但对于双方当事人都是军人或者军队单位,地方当事人申请宣告军人失踪、死亡,以及请求军人或者军队单位承担侵权责任等民事案件,地方法院审理执行过程中仍然存在调查取证难、送达难、执行难等困难。

三是军事法院受理民事案件范围过窄。根据2001年《复函》规定,军事法院只能审理双方当事人都是军人或者军队单位的民事案件,这使一些由军事法院解决更为便利、矛盾纠纷化解更为彻底的案件无法进入军事法院,审判资源未得到合理配置。近年来,全国人大代表等多次提出相关建议,要求加强立法,加强军事法院审理民事案件的职能,切实维护国防利益和军人军属合法权益,维护社会稳定。

《规定》正是立足于解决当前涉军民事案件审理工作中的一些突出困难和问题,进一步明确和适度放宽军事法院管辖民事案件范围,推动相关案件的妥善解决,以维护国防利益、军人军属权益和地方当事人权益。

二、制定《规定》的基本思路

《规定》立足于对军事法院民事案件受理范围和条件进行规范,主要从以下四个方面,依法维护军地双方合法权益。

第一,坚持军事法院管辖民事案件范围适当性原则。军事法院是专门法院,其管辖民事案件范围应有限度,以双方当事人都是军人或者军队单位为原则,根据当事人意思自治,适当扩大到一方当事人为军人或者军队单位的案件。

第二,坚持两便原则。认真贯彻民事诉讼法方便当事人诉讼、方便人民法院审判的原则,对于交通不便和当地未设军事法院的,可以向地方人民法院起诉,由当事人选择管辖法院。

第三,坚持程序公正原则。管辖问题是当前民事诉讼中引发争议较多的方面,对当事人实体权益影响较大。《规定》强调对当事人程序权利的保障,专门就管辖争议的解决及管辖异议救济进行明确。

第四,兼顾国防利益、军人权益和地方当事人权益保护的原则。对于一方当事人为地方的民事案件,充分尊重当事人意愿,坚持当事人选择管辖法院。

三、关于军事法院管辖民事案件的范围

军事法院民事案件管辖的范围,是《规定》的重点。包括以下几个方面的内容。

关于军事法院民事案件的专门管辖

《规定》第1条第一项规定,双方当事人均为军人或者军队单位的案件,由军事法院管辖,但法律另有规定的除外。这是军事法院民事案件管辖范围的一般条

款,体现了属人管辖的基本原则,是对2001年《复函》第1条“军事法院试行审理双方当事人都是现役军人、部队管理的离退休干部、军队在编职工或者军内法人的民事案件”的进一步概括和规范。

《规定》第1条第二项是关于涉及机密级以上军事秘密案件的管辖规定。1961年1月27日最高人民检察院、最高人民法院、公安部、解放军总政治部联合下发《关于国防尖端部门职工、家属的户口管理、案件处理等问题的通知》中规定“凡涉及内部机密的民、刑事案件,亦应由军检、军法部门办理。”《中国人民解放军保密条例》第11条规定,军事秘密分为绝密、机密、秘密三级。绝密级军事秘密是最重要的军事秘密,泄露会使国防安全和军事利益遭受特别严重的损害;机密级军事秘密是重要的军事秘密,泄露会使国防安全和军事利益遭受严重的损害;秘密级军事秘密是一般的军事秘密,泄露会使国防安全和军事利益遭受损害。本项明确规定了涉及机密级及以上军事秘密的案件由军事法院管辖。

《规定》第1条第三项、第四项是适用涉军特别程序案件的管辖问题。由于军队设立选举委员会的选民资格案件有部队行政管理的特殊性,根据民事诉讼法第一百六十四条规定,明确当事人因不服选举委员会对选民资格的申诉所作的处理决定提出申请,由军事法院受理;根据民事诉讼法第一百七十四条规定,对于营区内的财产无主认定案件,由财产所在地军事法院审理。

关于军事法院民事案件的选择管辖

对于当事人一方为军人或者军队单位,另一方为地方当事人的,赋予地方当事人以选择权,就军人职务侵权案件、发生在营区的涉军侵权案件、军人婚姻家庭案件、专属管辖的涉军案件以及适用特别程序案件可以向军事法院或地方法院提起诉讼,既尊重当事人意思自治,又有利于案件的审判和执行。

关于军事法院民事案件的协议管辖

根据民事诉讼法第二十五条规定,对于地方当事人与军人或者军队单位之间发生的合同纠纷,合同履行地或者标的物所在地在营区内,当事人在合同中书面约定由军事法院管辖的,军事法院应当管辖。起草过程中,一些同志提出,应当根据民事诉讼法第二十五条规定增加协议管辖案件范围,尤其是2012年8月31

日审议通过的民事诉讼法修改决定将协议管辖的案件范围从合同案件扩大到所有财产权益案件,但考虑到管辖的确定性,特别是军事法院民事案件审判资源实际,《规定》对协议管辖还是作了相应的限制,仅适用于“合同履行地或者标的物所在地在营区内的合同纠纷”。

专门管辖的除外规定

根据两便原则,对当事人住所地所在省级行政区划内没有军事法院,或者交通十分不便的边远地区的案件,双方当事人同意由地方人民法院管辖的,地方人民法院可以管辖,涉及机密级以上军事秘密的案件除外。之所以这样规定主要是考虑到由于历史原因,至今在江西、宁夏、贵州未设基层军事法院,而且即使在设有基层军事法院的省市,也有不便于当事人起诉的边远地区客观实际。“交通十分不便的边远地区”是参照2012年新修订刑事诉讼法第一百五十六条第(一)项规定予以确定。

四、关于军事法院与地方人民法院之间管辖权争议的解决

民事诉讼法第三十六条规定为解决管辖争议问题提供了法律依据。据此,《规定》第5条对军事法院与地方人民法院之间相互移送管辖作出规定。该条第1款规定,受理法院发现案件不属于本院管辖的,应当移送有管辖权的法院,受移送的法院应当受理。与一般案件移送管辖不同的是,当受移送的地方人民法院认为受移送案件不属于地方人民法院管辖的,应当报请上级地方人民法院协调处理,而不是由其指定管辖。这是由于军事法院与地方人民法院分属两个系统,上级地方人民法院无权指定军事法院管辖。同理,地方人民法院发现受理的民事案件属于军事法院管辖的,参照前述规定办理。

此外,虽然军事法院与地方人民法院建制不同,但都分为三级,且最高人民法院是其共同的上级法院。因此,《规定》明确军事法院与地方人民法院之间发生管辖权争议,由争议双方协商解决;协商不成的,报请各自的上级法院协商解决;仍然协商不成的,可以报请最高人民法院指定管辖。

五、关于地方当事人诉讼权利的保障

《规定》除了在军事法院民事案件管辖范围方面,明确地方当事人的选择管辖、协议管辖以外,还在以下

方面加强对地方当事人诉讼权利的保护:一是规定了军事法院专门管辖的案件,如果当事人住所地省级行政区划内没有可以受理案件的第一审军事法院,或者处于交通十分不便的边远地区,双方当事人同意由地方人民法院管辖的,地方人民法院可以管辖;二是明确了当事人的管辖异议救济权,规定军事法院受理案件后,当事人对管辖权有异议的,可以在提交答辩状期间提出。异议成立的,裁定将案件移送有管辖权的军事法院或者地方人民法院。

六、关于术语解释和时间效力的规定

由于军人、军队单位以及营区的界定,直接影响到军事法院民事案件受理范围,准确、清晰的定义可以有效避免或减少管辖争议,第8条专门对此进行说明。依照人民武装警察法,并参照最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部、解放军总政治部印发的政保(2009)1号《办理军队和地方互涉刑事案件规定》第4条、第19条规定,军人是指中国人民解放军的现役军官、文职干部、士兵及具有军籍的学员,中国人民武装警察部队的现役警官、文职干部、士兵及具有

军籍的学员。军队中的文职人员、非现役公勤人员、正式职工,由军队管理的离退休人员,按军人确定管辖。对于营区的界定,参照《办理军队和地方互涉刑事案件规定》第20条予以确定,考虑到民事案件有别于刑事案件,需要进一步维护民事法律关系的稳定性,因此,《规定》没有采纳《办理军队和地方互涉刑事案件规定》中营区包括“军队设立的临时驻地等”的内容。

另,近年来军队停止生产经营活动后,军内经济纠纷案件虽有所减少,同时军内其他民事案件却有较大幅度增加。对于军队单位的界定,参照最高人民法院《关于进一步加强人民法院涉军案件审判工作的通知》第6条确定的涉军案件范围中有关军队单位的表述,包括中国人民解放军现役部队和预备役部队、中国人民武装警察部队及其编制内的企业事业单位。

此外,由于《规定》与1992年、2001年《复函》内容上有所变化,为了避免出现新旧法律适用冲突,《规定》第9条专门对时间效力作出明确规定。

(作者单位:最高人民法院)

“东方天平杯”有奖征文启事

2013年,本杂志社将与上海市第一中级人民法院共同举办“东方天平杯”有奖征文活动。本刊将在2013年《人民司法·应用》、《人民司法·案例》各主要栏目刊出有较高学术性、实用性的应用法学研究文章和案例研究文章,旨在进一步发挥《人民司法》作为最高人民法院机关刊的指导作用,为法官和全体法律人提供司法理论和审判经验。

征文要求来稿观点鲜明,论述充分,逻辑严密,文笔流畅。《人民司法·应用》征文以不超过10000字为宜,其中注释应注明作者、著作名称、出版物版次、页码。《人民司法·案例》征文以不超过8000字为宜,请在标题后附裁判要旨或裁判要点,注明案号;作者若为该案件的审判长或主审法官,也请注明。

来稿请以信函或电子邮件的方式发至《人民司法》杂志社(应用版:rmsf@sohu.com;案例版:rmsf2007@yahoo.com.cn)。请作者自留底稿,切勿一稿多投,并提供作者姓名、通联方式。地址:北京市东城区北花市大街9号《人民司法》杂志社;邮编:100062。

本杂志社将聘请专家组成评委会,对入选征文进行评选。届时,《人民司法·应用》和《人民司法·案例》将分别评出一等奖2名;二等奖4名;三等奖10名。奖金各为3000元、2000元、1200元。同时向获奖作者颁发获奖证书,邀请获奖作者参加在2014年举行的有奖征文颁奖仪式暨专题研讨会。

欢迎广大作者踊跃投稿。

《人民司法》杂志社
上海市第一中级人民法院