

《关于国家赔偿案件立案工作的规定》的理解与适用

文/杨临萍 胡仕浩 苏戈

2012年2月10日,最高人民法院发布了《关于国家赔偿案件立案工作的规定》(以下简称《立案规定》),这一司法解释根据2010年修正的国家赔偿法,针对人民法院审查处理的国家赔偿案件的立案审查机构及有关立案标准等问题予以统一规范。为正确理解和适用《立案规定》,现就有关问题做一介绍。

《立案规定》的制定背景和起草过程

人民法院在贯彻执行国家赔偿法的过程中,如何破解求偿难问题,如何对公民、法人和其他组织的国家请求权给予充分有效的救济,保障国家赔偿案件从一开始就能顺利地进入依法处理的渠道,既是社会关注的一个热点问题,也是国家赔偿法修改的一个重点。根据国家赔偿法的规定,我国国家赔偿法调整的案件类型主要有三种,一是行政赔偿案件;二是刑事赔偿案件;三是民事、行政诉讼中的司法赔偿案件。三类案件分别适用两种程序,即行政赔偿程序和刑事赔偿程序。行政赔偿程序由赔偿义务机关先行处理与行政诉讼两个环节组成,人民法院对行政赔偿案件的立案及审理工作主要依照行政诉讼法的有关规定。刑事赔偿程序由赔偿义务机关先行处理、复议机关复议(人民法院作为赔偿义务机关的,可省略复议环节)以及人民法院赔偿委员会决定三个环节构成。

为规范人民法院在刑事赔偿程序中审查处理的国家赔偿案件(指刑事赔偿案件及民事、行政诉讼中司法赔偿案件,不包括行政赔偿案件,具体为国家赔偿法第十七条、第十八条、第二十一条、第三十八条规定的有关案件)的立案工作,最高人民法院曾于2000年1月就有关国家赔偿案件的立案制定了《关于刑事赔偿和非刑事司法赔偿案件立案工作的暂行规定(试行)》(以下简称《立案暂行规定》)的规范性文件,对人民法院在刑事赔偿程序中审查处理的两类赔偿案件的立案工作进行了规范。1994年国家赔偿法规定,申请赔偿应首先经过依法确认。《立案暂行规定》根据这一规定,分别针对人民法院作为赔偿义务机关的赔偿案件,以及人民法院赔偿委员会审理的赔偿案件,将视为依法确认

的条件作为审查立案的标准。

2010年4月29日,第十一届全国人大常委会第十四次会议审议通过了《关于修改国家赔偿法的决定》(以下简称《决定》)。《决定》对于1994年国家赔偿法的相关内容修改较多,包括畅通了赔偿请求渠道,完善了赔偿办理程序,确定了双方的举证义务,明确了精神损害赔偿,保障了赔偿费用支付,修改涉及归责原则、赔偿范围、赔偿标准、赔偿程序等一系列问题。《决定》以及修正的国家赔偿法已于2010年12月1日起施行。

国家赔偿法取消了确认前置的环节,规定赔偿请求人认为国家机关及其工作人员有法定违法侵权情形且造成损害的,可以向赔偿义务机关申请赔偿。这一修改,必然直接影响到国家赔偿案件的立案条件,原《立案暂行规定》确立的审查立案的相关标准应作相应调整。有鉴于此,最高人民法院对《立案暂行规定》进行了修改,对国家赔偿案件的立案工作重新予以规范,以便与修改的法律相适应。起草过程中,我们先后征求了全国人大常委会法工委、最高人民检察院、公安部、司法部、国家安全部、财政部、国务院法制办等有关部门,部分专家学者和律师代表,最高人民法院各审判业务庭室、部分特邀咨询员和人民监督员,各高级人民法院以及部分中级人民法院的意见。在此基础上反复研究,数易其稿,最终形成送审稿,经最高人民法院审判委员会第1537次会议讨论通过,于2012年2月10日发布,自2012年2月15日起施行。

《立案规定》的指导思想和主要内容

在《立案规定》的制定过程中,我们主要遵循了以下指导思想:一是严格遵循立法精神。立足于司法解释的功能定位,《立案规定》严格按照国家赔偿法等法律、法规的精神进行起草,确保司法解释的内容符合立法宗旨和目的,以保障国家赔偿法的原则规定在司法实践中具有细化的操作措施与之配套。二是充分保障赔偿请求人依法行使请求权。国家赔偿法是一部人权保障法,其主要宗旨即是保障公民、法人和其他组织的合法权益。国家赔偿法的修订更是在保障人权方面加大

了力度、拓展了宽度。人民法院国家赔偿案件的立案工作要充分体现保障赔偿请求人行使请求权,将法律加大人权保障的精神落到实处。三是贯彻人民法院立审分立(即立案工作和审判工作分立)的总的指导原则。根据《关于人民法院立案工作的暂行规定》和《关于全国法院立案工作座谈会纪要》所确立的立审分立的总的指导原则,将赔偿案件的立案、办理及审理环节分开,便于立案机构与赔偿审判机构各自发挥职能作用,确保司法公正。四是注重吸收各方面意见。解释起草过程中征求了各方面的意见,尤其注重听取最高人民法院及部分高、中级人民法院立案庭的意见。在多方征求意见和充分论证的基础上,注重兼收并蓄。

《立案规定》的内容主要包括:人民法院审查受理国家赔偿案件的总体要求;国家赔偿案件的审查立案条件;人民法院决定立案或者不予受理的情形;不予受理的相关法律救济途径等等。

人民法院审查受理国家赔偿案件的总体要求

人民法院审查受理国家赔偿案件的机构。

原《立案暂行规定》对立案机构的规定是,人民法院作为赔偿义务机关处理国家赔偿案件时,由该人民法院的立案部门负责审查立案;人民法院赔偿委员会依法审理的赔偿案件,由该人民法院的赔偿委员会负责审查立案。当时作此规定,主要是由于1994年国家赔偿法颁布实施时间不长,各地对该法及赔偿案件尚不熟悉,且1994年国家赔偿法关于确认的规定,导致审查立案(尤其是人民法院赔偿委员会审查立案)时将视为确认的情形作为判断是否立案的条件,专业性较强。随着国家赔偿法的修改,这一问题已随之发生变化。有鉴于此,《立案规定》对此作出相应修改,即规定为:赔偿请求人向作为赔偿义务机关的人民法院提出赔偿申请,或者依照国家赔偿法第二十四条、第二十五条的规定向人民法院赔偿委员会提出赔偿申请的,收到申请的人民法院根据本规定予以审查立案。最高人民法院《关于国家赔偿案件立案、案由有关问题的通知》(以下简称《立案、案由问题通知》)对此提出具体要求,对赔偿请求人就前述两种情形向人民法院提出赔偿申请的,由收到申请的人民法院的立案部门统一负责审查立案。

如此规定,体现出以下几方面优势:一是《关于人民法院立案工作的暂行规定》和《关于全国法院立案工作座谈会纪要》确立了人民法院立审分开的总原则,且

立审分开大势所趋,便于立案、审理各环节之间的制衡与监督;二是国家赔偿法颁布实施多年,无论是人民法院还是社会各界对该法的熟悉程度不断加强,且国家赔偿法取消确认前置程序后,赔偿案件的立案条件相应放宽,审查立案更为简便易行;三是目前人民法院对于各类案件的立案及信访接待工作,均统一由立案信访部门负责。为方便人民群众申请立案,体现便民利民思想,绝大多数人民法院设立了立案及信访接待窗口,有的实行一站式服务,有的还设计了各类案件的申请立案指南等。国家赔偿案件的立案及信访接待工作一并归口由立案信访部门及窗口负责接待及审查受理,一方面体现人民法院审查受理各类案件的平等保护,另一方面也使得赔偿请求人从便利、快捷的立案服务中受益,便于其更加及时、方便地行使赔偿请求权。

出具收讫凭证。

为保障公民、法人和其他组织依法求偿,制约赔偿义务机关不依法履行或者规避赔偿义务,防止该赔不赔或案件久拖不决的情况发生,国家赔偿法规定对于赔偿请求人当面递交申请书的,赔偿义务机关应当场出具加盖专用印章并注明收讫日期的书面凭证。赔偿义务机关出具书面凭证后,如逾期不作决定,赔偿请求人可据此向其上一级机关申请复议(人民法院作为赔偿义务机关的,可向上一级人民法院赔偿委员会申请作出赔偿决定)。既然这是国家赔偿法对赔偿义务机关作出的义务性规定,且便于赔偿请求人在赔偿义务机关逾期不作决定时依法寻求程序救济,故《立案规定》亦对此予以明确。同时为贯彻落实法律加大人权保障的精神实质,体现人民法院司法为民宗旨,《立案规定》将国家赔偿法第十二条要求赔偿义务机关出具收讫凭证的规定加以延伸,规定不论是赔偿请求人向作为赔偿义务机关的人民法院提出赔偿申请,还是依照国家赔偿法第二十四条、第二十五条的规定向人民法院赔偿委员会提出赔偿申请的,收到申请的人民法院均应向赔偿请求人出具收讫凭证。

国家赔偿案件的审查立案条件

《立案规定》针对赔偿请求人向作为赔偿义务机关的人民法院提出赔偿申请,或者依照国家赔偿法第二十四条、第二十五条的规定向人民法院赔偿委员会提出赔偿申请的不同类型国家赔偿案件的审查立案条件,综合考虑法律规定及司法实践中存在的不同情形,分别以列举的形式予以明确规定。

赔偿请求人向作为赔偿义务机关的人民法院提出赔偿申请时的审查立案条件。

1. 根据国家赔偿法的规定,赔偿请求人应具备法定的主体资格,即:受害的公民、法人和其他组织有权要求赔偿;受害的公民死亡,其继承人和其他有扶养关系的亲属有权要求赔偿;受害的法人或者其他组织终止的,其权利承受人有权要求赔偿。如不符合上述主体资格条件的,则不符合申请赔偿的法定条件,故亦不符合立案条件。

2. 国家赔偿法关于刑事赔偿和民事、行政诉讼中司法赔偿案件中确定赔偿义务机关的总的原则是:行使侦查、检察、审判职权的机关以及看守所、监狱管理机关及其工作人员在行使职权时侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的,该机关为赔偿义务机关。就人民法院而言,某法院行使审判、执行职权侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的,该法院即为赔偿义务机关。以法院作为赔偿义务机关申请赔偿的,受理法院应审查本院是否为赔偿义务机关。

3. 申请赔偿应具备的另一条件,即有具体的申请事项及理由。申请赔偿是法定权利,但同时也应受到一定限制。国家赔偿法第十二条第(二)项规定,赔偿请求人递交的申请书应载明具体的要求、事实根据和理由。且无论提请何种诉讼,有具体的请求、主张并有一定的事实根据,均是起码的要求。

4. 请求事项属于法定赔偿范围。国家赔偿法第二条规定,国家机关和国家机关工作人员行使职权,有本法规定的侵犯公民、法人和其他组织合法权益的情形,造成损害的,受害人有依照本法取得国家赔偿的权利。此条规定反映出国家赔偿法应遵循法定赔偿原则,即只有符合本法规定的情形,才有依照本法取得国家赔偿的权利。赔偿范围法定是国家赔偿法法定赔偿原则中最为主要的内容,因此,赔偿请求人提出的申请事项应属于刑事赔偿和民事、行政诉讼中司法赔偿的范围,即属于《立案规定》第1条规定的国家赔偿案件范围。

赔偿请求人依照国家赔偿法第二十四条、第二十五条的规定向人民法院赔偿委员会提出赔偿申请时的审查立案条件。

根据国家赔偿法关于刑事赔偿程序的规定,刑事赔偿程序分为赔偿义务机关先行处理、上一级机关复议以及人民法院赔偿委员会决定三个环节(人民法院作为赔偿义务机关时,可省略复议环节)。根据法律规

定,赔偿请求人对于复议机关作出的复议决定不服,或者对作为赔偿义务机关的人民法院作出的是否赔偿的决定不服;以及复议机关或者作为赔偿义务机关的人民法院逾期不作决定的,赔偿请求人均可以依照国家赔偿法的有关规定向人民法院赔偿委员会提出赔偿申请。为了便于公民、法人和其他组织依法行使赔偿请求权,便于人民法院及时、准确地审查受理国家赔偿案件,根据以上规定,《立案规定》分别针对法定及实践中的不同情形,以列举的形式规定了审查立案的条件。

1. 赔偿请求人对作为赔偿义务机关的人民法院作出的是否赔偿的决定不服,依法向人民法院赔偿委员会提出赔偿申请;或者赔偿请求人对复议机关的复议决定不服,依法向人民法院赔偿委员会提出赔偿申请的审查立案条件。

国家赔偿法第二十四条规定,赔偿请求人对赔偿的方式、项目、数额有异议的,或者赔偿义务机关作出不予赔偿决定的,赔偿请求人可以自赔偿义务机关作出赔偿或者不予赔偿决定之日起30日内,向赔偿义务机关的上一级机关申请复议。赔偿义务机关是人民法院的,赔偿请求人可以依照本条规定向其上一级人民法院赔偿委员会申请作出赔偿决定。同时,该法第二十五条规定,赔偿请求人不服复议决定的,可以在收到复议决定之日起30日内向复议机关所在地的同级人民法院赔偿委员会申请作出赔偿决定。

根据上述规定,既然复议机关或者作为赔偿义务机关的人民法院已作出复议决定或者是否赔偿的决定,这说明复议机关或者作为赔偿义务机关的人民法院已针对赔偿请求人提出的赔偿申请,在赔偿义务机关先行处理、上一级机关复议等环节进行了实体审查。同时法律也规定,赔偿请求人对前述环节中作出的决定不服的,可在法定期间内向人民法院赔偿委员会申请作出赔偿决定。因此,赔偿请求人据此申请赔偿的,其立案条件就变得非常简单,不应再就主体资格、申请事项等予以审查,只要赔偿请求人提供了复议机关的复议决定,或者作为赔偿义务机关的人民法院作出的是否赔偿的决定,以及能够证明其申请符合法定请求期间,即在收到决定之日起30日内向赔偿委员会提出赔偿申请,收到申请的人民法院就应予立案。此外,根据相关法律规定,并结合实际情况,对于因不可抗力或其他障碍等因素不能正常行使请求权的情形,亦应予

以保护,因此,《立案规定》对于此种情形,作为符合法定请求期间的除外情形给予同等保护。

考虑到表述清晰及便利原则,《立案规定》将作为赔偿义务机关的人民法院以及复议机关作出决定的不同情形,分别予以表述。

2.作为赔偿义务机关的人民法院逾期未作出是否赔偿的决定,或者复议机关逾期未作出复议决定,赔偿请求人依法向人民法院赔偿委员会提出赔偿申请的审查立案条件。

根据国家赔偿法第二十四条、第二十五条规定,“赔偿义务机关在规定期限内未作出是否赔偿的决定,赔偿请求人可以自期限届满之日起30日内向赔偿义务机关的上一级机关申请复议。赔偿义务机关是人民法院的,赔偿请求人可以依照本条规定向其上一级人民法院赔偿委员会申请作出赔偿决定”,“复议机关逾期不作决定的,赔偿请求人可以自期限届满之日起30日内向复议机关所在地的同级人民法院赔偿委员会申请作出赔偿决定。”

因此,对于复议机关逾期未作出复议决定,或者作为赔偿义务机关的人民法院逾期未作出是否赔偿的决定,赔偿请求人自期限届满之日起30日内即可以依照前述规定向人民法院赔偿委员会申请作出赔偿决定。考虑到由于赔偿请求人据此提起的赔偿申请,均由于作为赔偿义务机关的人民法院或者复议机关未依照国家赔偿法刑事赔偿程序规定,作出是否赔偿的决定或者复议决定。换言之,赔偿请求人申请赔偿的情形是否属于法定的赔偿范围,是否符合主体资格条件,赔偿义务机关、复议机关是否符合法律规定等,并未经过赔偿义务机关、复议机关的形式审查,且实践中有的案件,由于赔偿请求人申请赔偿的事由不符合法定范围和条件,故赔偿义务机关、复议机关不予理睬或不出具有关文书。因此,收到申请的人民法院除了应当针对赔偿请求人是否有赔偿义务机关、复议机关已经收到赔偿申请的收讫凭证或者相应证据,以及其申请是否符合法定请求期间或者是否具有法定除外情形等予以审查之外,还应当参照人民法院作为赔偿义务机关时的立案条件,对赔偿请求人提出的赔偿申请予以必要的形式审查,如赔偿请求人是否具备主体资格,赔偿义务机关、复议机关是否符合法律规定等。

决定立案及不予受理

《立案规定》第9条规定,人民法院应当在收到申请之日起7日内决定是否立案。对于经审查符合立案条件

决定立案的,人民法院应当在立案之日起5日内向赔偿请求人送达受理案件通知书。属于人民法院赔偿委员会审理的国家赔偿案件,还应当同时向赔偿义务机关、复议机关送达受理案件通知书、国家赔偿申请书或者申请赔偿登记表副本。《立案、案由问题通知》同时要求,经审查符合立案条件的,人民法院立案部门应当编立案号,向有关人员及单位送达受理案件通知书,并向有关单位及部门调齐赔偿申请所涉案件的相关卷宗材料后,一并移送该院理赔机构或赔偿委员会审查处理。调取卷宗材料的时间应从作出赔偿决定的期限内予以扣除。

此外,《立案规定》还专门针对不予受理的情形作出相应规定。实践中,作为赔偿义务机关的人民法院或者人民法院赔偿委员会在审查处理赔偿请求人提出的赔偿申请时,时常发现该申请或者不属于国家赔偿法规定的调整范围,或者依法应由其他部门或机关处理,或者不符合其他法定的审查立案条件。对于这些案件,采取决定不予受理的形式,便于快速处理不符合法定审查立案条件的赔偿申请,且便于赔偿请求人及时向有关机关提起请求或寻求其他程序救济,而不用等到立案后两个月内作出是否赔偿的决定,同时也便于人民法院节省有限的司法资源。

考虑到不予受理是从法律上剥夺赔偿请求人申请国家赔偿的权利,为避免有的赔偿义务机关以不予受理的形式规避其应当承担的赔偿义务,避免既不受理也不给予其他救济的情形发生,《立案规定》一方面对于人民法院作为赔偿义务机关时作出不予受理的有关文书加以限定,规定:人民法院作为赔偿义务机关时,对于赔偿请求人提出的赔偿申请不予受理的,要出具决定书,并应当在作出决定之日起10日内送达赔偿请求人。另一方面对于不予受理的情形规定了相应的救济程序,规定:赔偿请求人对作为赔偿义务机关的人民法院作出的不予受理决定不服,或者对于复议机关作出的决定不予受理的其他有关文书不服,可以依照国家赔偿法第二十四条、第二十五条的规定向相应的人民法院赔偿委员会提出赔偿申请,收到申请的人民法院可以依照本规定第6条、第8条予以审查立案。此外还规定:经审查认为原不予受理错误的,人民法院赔偿委员会可以直接审查并作出决定,必要时也可以交由复议机关或者作为赔偿义务机关的人民法院作出决定。

(作者单位:最高人民法院)