

公证法律援助制度的探讨

◆刘艳红

(陕西省城固县公证处, 陕西 汉中 723299)

【摘要】我国的公证法律援助政策,是指国家公证机关依照《公证法》的有关规定,授予符合条件的当事人有偿或无偿法律援助的一项律师制度,是我国法律援助制度中的重要组成部分。然而,在我国,我国公证法律援助制度的建立时间是比较晚的,随着社会的不断发展,其在发展进程中需要不断完善和改进,加上其对社会层面的影响力比较大,导致许多问题亟待解决。本文根据我国目前现有的公证法律援助机制存在的一些问题进行了分析,并提出了一些改进性的意见,以促进我国公证法律制度更加完善,更好地维护弱势群体的合法利益。

【关键词】《公证法》;援助;分析;建议

近年来,随着我国经济的快速发展,社会结构发生了较大的变化,人们的法治意识也在不断增强,特别是现代社会人口老龄化进程加快后,更多的人对公证法律援助服务提出了更大的要求。

一、我国公证法律援助制度的建立及现状

法律援助政策亦称司法救助,来源于十五世纪的英格兰,在西欧发达国家已经有着五百余年的历史了,是当今世界上很多国家广泛使用的一个司法救助系统,它在司法制度运作的各个环节都起到了作用。是对由于经济问题而不能采取正当程序的当事人,采取人道主义的一种司法救助手段,以确保每个人都能得到合理的法律保护。法律援助制度是有关部门成立的法律援助单位,或社会上的法律援助服务单位及其法律服务工作者,为经济困难的特定案件当事人进行司法保障和减免律师服务费的一种司法保障制度。它的设立就是坚持“法律面前人人平等”的法律基础,是健全国家社会保障体系、完善大众权利保障机制的一个关键立法机制。

我国的现行公证援助法律,主要包括《中华人民共和国公证法》(以下简称《公证法》)、《法律援助条例》等,这些法律法规明确了公证法律援助的行为准则,但在某些具体实施方面仍有一定的不足。比如,这些有关救济标准的立法条款在落实救济政策时,很多都没有具体实施。目前,我国公证律师救助机构对公证律师救助范围的规定,没有一个统一的规范。

二、我国公证法律援助制度的重要性及问题分析

(一)公证法律援助制度的成立

1.保证司法体系完整

从公证法律援助制度出现之初,我国就确定了公证法律援助制度的意义,并对之开展了深入的研究与探讨,获得了初步成功。但是,在我国历史发展的某些时期,这一制度

体系却不受重视,导致我国的法律援助制度在这期间没能得到及时的发展与完善,并由此导致我国公证法律援助体系的建设长期滞后于社会的发展需求。直到20世纪70年代末后,随着社会经济的稳定发展,公证法律援助的立法完善工作才重新走向正轨,其研究与完善工作也随着国家的重视取得了快速的进步。随着我国经济的发展越来越快,对公证机构法律援助工作也提出了越来越严格的要求。所以应该说,公证法律援助体系的形成,是我国法学体系不断完善与发展的需要。

2.体现公证组织的社会功能

在我国法制制度上,公证是发展建立较晚的一个法制领域,公证机关是享有证据权力的中介机构。在社会经济的不断发展中,公证机构的社会地位也在不断发生变化,公证机构要想在现代社会中得到人们的认可,就必须充分发挥自身应有的作用,承担自身该承担的社会责任。公证法律援助制度的完善,不但能够向人们展露公证部门对法律援助工作的积极态度,也能够深入人心。当前,公证机关正积极寻找更多的国际合作机会,如为社会各界的法律咨询中心举办法学讲座,成立公证司法援助机构,积极地为弱势群体进行司法援助等。公证司法援助系统提升了公证处的社会作用,让公证越来越普遍。

(二)我国公证法律援助制度中存在的一些问题

1.对公证法律援助条件的认定标准问题

我国已经出台《公证法》及公证法律援助规范准则,不过,对符合法律援助资格者的认定也存在着一定的问题。在具体实施过程中,往往会出现很多不符合规定却申请进行公证法律援助的情况。常见的有老人与子女的调解问题,部分经济条件好的老人,不是因为经济条件原因而是因为与子女关系不好,因家庭内部原因而产生了赡养问题,进而进行法律援助的申请,这些行为从情理方面考虑申请一般都会

被批准的。单单从法律规定的援助限定条件来说,这些老人的申请条件是不符合法律规定的。因为他们尽管是老人,但因为其经济情况较好,生活技能和生活所需都可以得到有效的满足,与社会公正及法律援助条件中弱势群体等援助条件相同的标准相悖。公证的法律援助活动在开展过程中,也往往很容易引发社会争议,其某些行为在规定范围内虽属于正当活动,但产生的社会不利影响却较大,尤其是一些活动严重干扰了正常的社会发展规律,使人质疑公正法律援助程序的合法性。

2. 公证法律援助对象的问题

我国的《公证法》中规定,不符合我国立法内容要求的,当事人也有权采取有偿或者无偿的法律援助方式来维护双方的合法利益和赔偿要求。这里的当事人一般都是指自然人,而在我国《宪法》的定义里,《宪法》把所有自然人、法人、有关机构都统一概括为自然人。在具体的法律援助行为过程中,必然存在着偏颇的一面,对个体、自然人、公证法律机构一般都能够进行合理的法律援助支持。但是针对法人或者企业,因为在法律援助问题上发生了比较明显的狭隘化,出现了当事人的合法权遭遇侵犯后,常常由于法律定义上不属于“自然人”而遭到拒绝,导致其权益的维护遇到了较大的困难,也为社会的稳定运行造成了不利的影响。所以,在我国目前实施的公证法律援助体系中,当事人的适用范围存在着比较明显的局限性,而且已经在现实的维权过程中显露出了矛盾,需要认真地对待,并采取有效的弥补措施来完善公证法律援助制度的内容,使其涵盖面能够更符合实际的经济状况和生活所需。

3. 法律援助形式的主动性问题

根据我国《公证法》及地方职能部门相关法律法规规定的内容,进行调查取证是公证法律援助机构的基础,是指当事人已经向有关部门提交了法律援助申请书,相关公证部门机构通常需要经过确认以后,才可以被动地实施救助活动。这项政策一直面临一个无法回避的问题,即当事人的定义存在着缺陷,关于涵盖面的狭窄度,上文已经有提到,这里说的主要是指当事人自身是否具有提出申请的能力以及行为,在当事人不能行动或是行动受了一定程度的影响之后,无法进行有效的申请。在此种情况下,公证法律援助服务是否应该主动进行?目前,相关法规制定尚缺乏具体的理解与要求,在当事人权益受到了一定程度的影响后,法律援助行为只能是被动式地展开,缺乏相应的主动性。当事人丧失某些经济来源或行动能力的,公证法律援助行为就必须有效地向当事人进行法律援助服务,以保证当事人的合法利益。然而在实际的工作中,由于服务受到了法律援助条件的局限性,造成了其组织活动大多是以被动型为主,没有活动空间去操作。随着新经济形式的快速发展,公证法律援助制度

已明显滞后于现实的客观要求,必须继续完善和改进该制度,以满足经济发展的需要,向人们提供优质的法律援助服务。

4. 工作人员的职业技能还有待进一步加强

虽然我国的法律援助工作从建立到实行都遇到了不少困难,但无论如何,公证制度现在已经成了我国法律体系中的不可缺少的一部分,得到了法律制度层面的保障。但是在实际的编制制度问题上,公证单位的人员编制却不是正式的公务员编制,导致从事公证援助的成员本身的身份也有些不正规,这对法律援助的质量效果也会产生影响。使得在法律援助的流程中,所提供的法律专业知识以及服务水平,受到公证员本身的职业素质水平的影响。而工作人员整体水平的参差不齐,会使得法律援助行为并没有取得良好的社会效益以及获得当事人的满意,所以说,公证人员的素质对公证组织的公众形象有着重要的影响。

三、完善公证法律援助制度的建议

(一) 提升法律援助立法层次

首先,为拓宽公证司法救助领域,建议将公证法律援助的服务范围拓展至与公证的当事人利益相应的企业法人或其他社会团体。实际上,有些企业法人或其他社会团体由于资金不足出现了问题,可办理公证律师业务,减少公证费。其次,还应进一步明确受申请人经济困难程度的标准,在确定经济困难程度标准时,在一些公证事项中明确规定收费标准和申请人的基本权利。最后,职能部门确定对公证部门代办业务的补贴政策。目前,我国公证组织的组织形式大致分为四类:政府机构形式、社会事业机构形式、合作企业类型和法定机构类型。我国应鼓励有一定规模的自食其力的事业单位进行法律援助,其中,公证处的管理部门应以单独的事业单位制的形式投入法律援助。

(二) 扩大公证法律援助的覆盖面

在公证法律援助的援助原则上,建议充分贯彻“尽量帮助”的原则,特别是与人们的日常生活利益密切相关的生产活动,尽可能地纳入公证法律援助范围,如家庭矛盾调解、治病看病、企业工地的安全生产等。在现行法律援助范围的基础上,再根据实际的公证服务所需要的公证司法救助形式中,新增公证业务、资料查阅、证据保存、尽职调查、提供法律意见书等其他诉讼业务类型。健全的公证司法救助体系、公证司法救助机构的设置与制定应充分考虑当事人,促进司法信息的申报,实现公证法律援助制度的及时性和合法性,为更多的人提供优质的社会服务。

(三) 多渠道筹措法律援助资金,建立完善经费保障体制

尽管近年来,公证法律援助的服务能力得到了明显改善,但与经济社会困难群体日益增长的要求相比,仍然有很大的需求差距。在我国这样的人口大国,仅仅依赖国家资

助,会将大部分需要援助的困难人员拒之门外。要成功地开展法律援助项目,还必须在各方面提供法律援助贷款,根据实际情况多方筹措资金。除了《宪法》明确规定的有关部门负担的援助资金来源,还要针对我国的具体情形制定专门的法律援助基金。

(四)完善公证监督机构,加强公证员的职业素质培训

当前,面对我国公证法律救济体制的缺陷,有必要形成规范合理的法制监督体制,使公证法律救济体系的建设更加健全,构建良好的现代法制监督环境,以实现我国公证法律援助服务体系的法治化、规范化,为健全我国现代法制制度作出应有的贡献。参考国外一些的良好经验,严格公证人的准入条件,强化对公证员的培养,建立一个优秀的公证团体。由于公证法律援助工作机制的不健全,使得在运行过程中,由于管理人员疏漏导致的违规问题屡见不鲜。为了让所有公证活动都能让受助人良好地享有权益,要建立监督机构,对每一位公证员的言行进行监督和制约,切实保障受助人的合法权益,积极做好公证法律援助工作。同时,有关部门也应在法律部门的有效监督下开展工作,切实落实公证法律援助制度,更好地维护我国公证法律援助制度的良好声誉,不断提升公证法律援助制度的社会公信力。

建立完善的公证员准入制度,对每一位公证员的教育水平、学历、专业经验、专业技能、道德素质等进行综合考核,确保每一位公证员都能得到社会的认可。同时,通过专业学习努力提高每个公证员的思想道德素质和法律专业知识,逐步提高公证员的综合素质,认真做好公证法律救济工作,让公证法律援助工作真正地为人们服务。

(五)明确公证法律援助流程

切实加强公证机构与法律援助行政部门的有效联系,进一步明确公证法律援助申请、审查、实施和反馈制度的具体工作。明确申请人需要提供的信息,包括姓名、财务报

表、其他需要帮助的信息等。受助人要求公证处申请法律援助的,公证法律援助科应当自申请人提出申请之日起三日内,对受助人的资格和材料的真实性进行审查,并通知提交资料的受助人。法律援助机构应当自收到材料之日起三十日内完成,同时,将处理结果书面上报法律援助中心。一旦受助人要求公证,公证员就必须在三日之内对所有受助人提供的全部资料进行核实。从申请人提交要求之日起,由公证人确定能否受理,一旦公证人确定受理,即可进行公证法律援助,并依法确认公证程序的处理流程。受助人应当于接到公证书之日起三日内,将申请的资料以书面形式交给公证法律援助中心,以确保公证工作的合理、有序衔接。特殊情形下,公证人可优先进行公证法律援助,然后再对受助人的证件资料进行严格检查,到期后再退回公证法律援助机构。

四、结束语

综上所述,基于公证的法律援助模式在我国实施的时间尚短,各种困难与弊端还比较突出。在今后的工作与实践中,我们还是应坚持不断加强公证法律援助制度的完善与改进,保证我国整个司法体系的完整,促进我国法治工作的开展。

参考文献:

- [1]段伟,王潇.公证法律援助制度研究[J].中国公证,2012(12):30-32.
- [2]马涛.公证法律援助制度问题探析[J].中国司法,2017(06):56-59.
- [3]冯霞.公证法律制度问题探析[J].职工法律天地,2019(02):224.

作者简介:

刘艳红(1968—),女,汉族,河北沧州人,大学专科,三级公证员,研究方向:民法、公证服务。