

浅谈破解土地违法案件调查取证难题*

刘怀斌,李远庆

(滕州市国土资源局,山东 滕州 277500)

在查处土地违法案件时,常常会遇到违法当事人不配合调查的情况,因国土资源行政机关无强制取证权,往往会陷入进退两难的尴尬局面。想处理,但又缺少当事人的自认证据材料,一旦产生行政争议,容易引起败诉;不处理,将无法有效惩处违法,甚至有可能带来行政机关玩忽职守或渎职的后果。为此,笔者在实践中尝试采用送达《询问通知书》的方式,来破解土地违法案件调查取证难的问题。

1 《询问通知书》的作用

1.1 土地管理部门可依职权作出

《询问通知书》是为了查明违法事实,要求当事人在一定的时间内,到指定地点接受询问的书面文书。国土资源行政机关可根据《中华人民共和国土地管理法》第六十七条第(一)、(二)项的规定作出,该规定具体内容是:“县级以上人民政府土地行政主管部门履行监督检查职责时,有权采取下列措施:(一)要求被检查的单位或者个人提供有关土地权利的文件和资料,进行查阅或者予以复制;(二)要求被检查的单位或者个人就有关土地权利的问题作出说明”。

1.2 程序到位的证明

个别执法人员认为口头告诉当事人来接受调查也就可以,如果当事人不来接受调查处理,调查取证的实质问题就不能解决。笔者认为只要《询问通知书》依法送达给当事人,如果当事人再不接受和配合调查,行政机关执法的程序已经到位,可以有效避免渎职等法律后果的发生。

1.3 可以补强证据降低败诉风险

《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》(法释[2002]21号)第五十九条规定:“被告在行政程序中依照法定程序要求原告提供证据,原告依法应当提供而拒不提供,在诉讼程序中提供的证据,人民法院一般不予采纳。”该规定体现了漠视行政程序证据排除规则,当事人在行政程序应当提供而拒不提供证据,却又在诉讼程序中搞证据突然袭击,人民法院一般不予采纳。而如何才能证明当事人漠视行政程序,笔者认为行政机关向当事人送达《询问通知书》,如果当事人拒不接受调查询问,拒不提供有关权利证明,这便足以证明当事人漠视行政程序,行政机关便可以依据旁证(证人证言)及有关证据进入处罚处理程序,即在“零口供”(没有当事人询问笔录)的情况下,进行处罚处理。只要当事人没有证据证明行政机关处罚明显不当,法院一般会支持行政机关已作出的行政处罚,这样就大大降低了行政处罚相对人在可能提起的行政诉讼中行政机关败诉风险。

2 操作时应注意的问题

(1)定性违法要慎重。一般情况下,执法人员向当事人发出《询问通知书》,内容不能说“违法”,而只能说“涉嫌违法”。因为这时还没有将事实调查清楚,不能盲目将当事人的行为定性为违法。

(2)送达行为要规范。应严格按照《民事诉讼法》规定的方式送达《询问通知书》。如果是自然人,应直接交由本人或同住成年家属,拒不接收的,可依法留置到当事人家中;如果是单位,直接交由法人代表(或负责人)或收发人,拒不接收的,依法留

* 收稿日期:2007-07-30;修订日期:2007-12-12;编辑:陶卫卫

作者简介:刘怀斌(1957-),男,山东滕州人,主要从事国土资源党政、纪检工作。

置到该单位(收发部门)。也可以依法邮寄或公告送达。

(3)具体内容要明确。《询问通知书》要有明确的时限规定,一般最好设定为7天(工作日),当事人有特殊情况的,经行政机关同意可延长。接受调查地址和联系电话要写具体,以方便当事人。

(4)要告知当事人需携带的资料。一般情况下,是自然人的,要带个人身份证件和土地相关手续;是单位或法人的,要带工商注册登记、法人代表身份证明、个人身份证件和土地相关手续。另外,委托他人代为接受调查询问的,还要提供授权委托书。

(5)准备充足的旁证证明材料。如果当事人拒不配合调查,只能通过其他途径进行调查取证。找基层组织或信访人作旁证,确认当事人的违法主体资格,当事人的主体资料可以在工商登记或公安户籍管理部门查询调阅。再找政府相关管理部门做旁证,可以依照《山东省土地监察规定》第五条第二款的规定,发出《协助调查函》,确认当事人的违法事实。

总之,《询问通知书》看似简单,实则大有深意,倘若打破常规关键时刻用之,可以很好地起到破解土地违法案件调查取证难的作用。