

高质效办好每一个刑事案件 让人民群众感受到公平正义就在身边

“高质效办好每一个案件”

《《《《 大家谈

□徐向春



□高质效办好每一个刑事案件,推动办案质量、效率与公平正义有机统一,让人民群众切实感受到公平正义就在身边,是法律监督的应有之义。

□面对新时代人民群众的新期待,办理刑事案件要坚持人民至上原则,全面贯彻落实最高检党组要求,将“高质效办好每一个案件”的基本价值追求不折不扣落实到每一个案件办理中。

公正是法治的生命线。检察机关作为法律监督机关,依法办理刑事案件,是保障人民群众申诉权,切实维护社会公平正义的重要途径。高质效办好每一个刑事案件,推动办案质量、效率与公平正义有机统一,让人民群众切实感受到公平正义就在身边,是法律监督的应有之义。

2023年3月,最高人民检察院检察长应勇在全国检察机关学习贯彻全国两会精神电视电话会议上的讲话中强调,要加强法律监督,坚持高质效办好每一个案件,努力实现办案质量、效率与公平正义的有机统一,既要通过履职办案实现公平正义,也要让公平正义更好更快实现,还要让人民群众真正、切实“感受到”公平正义,这应当成为新时代新征程检察工作的基本价值追求。面对新时代人民群众的新期待,办理刑事案件要坚持人民至上原则,全面贯彻落实最高检党组要求,将“高质效办好每一个案件”的基本价值追求不折不扣落实到每一个案件办理中。

依法高质量办理案件,确保公平正义在刑事申诉办案环节得到最大程度实现

检察机关受理的刑事申诉,是指当事人对人民检察院诉讼终结的刑事处理决定或者人民法院已经发生法律效力的刑事判决、裁定不服提出的申诉。多数刑事申诉案件,由于原案案发时间相对久远,法律规定可能发生变化,也可能出现新的证据材料,办理难度相对较高。且刑事申诉案件大多已经由多个司法机关审查办理,但申诉人仍然反复申诉,化解难度也更大。这就对刑事申诉案件办案质量提出了更高要求。只有通过提高办案质量,才能让公平正义在刑事申诉办案环节真正得以实现。

一是坚持全面审查与重点审查相结合。办理刑事申诉案件,要坚持全面审查原则,审查内容包括原案的事实认定、证据采信、法律适用及诉讼程序等,不受申诉人提出的申诉请求和申诉理由等的限制。在全面审查的基础上,也要突出对重点问题的审查,如要重点审查申诉人的申诉理由,尤其是申诉人提出的影响定罪量刑或者原处理决定结论的、具有可信性的理由;要重点审查申诉人提供的新证据、新情况;要重点审查原案对争议焦点的分析和意见;等等。对于经审查发现的疑点和矛盾,通过申诉材料等无法作出判断的,应当调取原案卷宗,审查原承办检察院审查报告、案件讨论记录等相关案件材料,听取申诉人或原办案人员意见,综合分析后依法作出结论。

二是坚持实体公正与程序公正并重。实体公正和程序公正都是司法公正的重要组成部分,程序公正是实现实体公正的必要前提和重要手段,实体公正是程序公正的最终目的和结果,二者相互依存、不可偏废。实体处理存在一定程度的自由裁量权,程序公正则更具有客观性。在刑事诉讼中,程序公正是当事人合法权益的重要保障。过去纠正的冤错案件中,相当一部分案件都存在不同程度的程序违法问题。因此,在刑事申诉案件办理中,要切实秉持客观公正立场,平等对待实体公正和程序公正,避免“重实体、轻程序”的倾向,既要审查实体问题的处理是否正确,也要审查是否有严重违法法定诉讼程序、影响公正处理的情形。对于当事人提

出的刑讯逼供、非法证据未排除等问题,要予以重点审查,依法稳妥作出决定。

三是坚持纠正冤错案件与维护正确裁判、决定并重。一个错案的负面影响,足以摧毁九十九个公平裁判积累起来的良好形象。对刑事申诉办案中发现的冤错案件,要坚决予以纠正,依法保障公民合法权益,维护司法公正。同时,从维护生效司法裁判和决定的稳定性、严肃性的角度,对刑事申诉案件的处理秉持慎重态度,审查案件中要充分考虑时代背景和法律规定、法律理念的演变过程,参考法治环境和社会形势发生的变化。对于存在瑕疵的案件,如果可以通过补充说明解释清楚的,尽量不改变原处理结果,确需改变的,也要严格按照法定程序作出决定或启动审判监督程序。对原裁判、决定正确的案件,在依法作出维持决定的同时,要将化解矛盾纠纷贯穿于办案始终,综合运用释法说理、公开听证、帮扶救助等多种方式做好息诉息访工作。

完善案件办理制度,推动公平正义在刑事申诉办案环节更好更快实现

办理刑事申诉案件,应当在遵循法定程序和期限、确保案件质量的前提下,通过完善工作机制、压实工作责任,最大限度减少不必要的程序和环节,切实提高办案效率和效果,努力推动公平正义更好更快实现。

一是压紧压实首办责任制,努力让申诉化解在首办环节。首办责任制,是在刑事申诉办案中严肃负责,将问题解决在基层、化解在首办环节的制度化要求,对于解决重复申诉信访、扭转刑事申诉案件“倒三角”态势具有现实和长远意义。要落实基层检察院领导首办责任制,压实首办工作要求,对基层检察院办理的首次刑事申诉案件全部由院领导包案,切实推动问题解决。要发挥考核指挥棒作用,更加注重对办案质效的评价,推动首办院的履职尽责。要用好案件交办机制,上级检察院在办案中发现下级检察院存在应当调卷审查而未调卷或应当进行复查而未复查,对申诉人提出的申诉理由未进行审查或未作出合法合理答复等办案质量不高问题的,可以交由下级检察院重新办理,避免程序空转。

二是健全完善繁简分流工作机制,推动案件快速高效办理。繁简分流、快速高效办案是新时代刑事申诉检察办案工作的必然要求。办理刑事申诉案件,应当根据案件具体情况进行分类审查和复查,繁简分流,规范有序,切实提高案件办理质效。要严格落实刑事申诉案件的审查程序要求,从审查内容、审查方式及审查后的处理等方面着手,该繁则繁,该简则简。对于原案事实简单、认定事实没有争议,以及当事人没有提供新证据等案件,应当尽快查明争议焦点,依法作出处理决定。对原案事实复杂、认定事实、适用法律等多方面争议较大的,一定要认真处理,列明每一个争议焦点,逐项进行审查分析,必要时调卷审查、与当事人谈话,综合证据材料作出合理的结论。

三是推动实行律师代理申诉制度,更好

保障申诉权依法有效行使。律师参与代理刑事申诉是保障当事人依法行使刑事申诉权,实现司法法治化、提高司法公信的重要途径。党的十八届四中全会提出的“对不服司法机关生效裁判、决定的申诉,逐步实行由律师代理申诉制度”、中央政法委《关于建立律师参与化解和代理涉法涉诉信访案件制度的意见》、“两高一部”《关于逐步实行律师代理申诉制度的意见》,为律师代理申诉提供了制度遵循。要严格落实相关制度要求,对没有委托律师的申诉人,引导其委托律师代为申诉。要完善法律援助制度,对无力聘请律师的申诉人提供法律援助律师。要尊重代理申诉律师意见,依法保障代理申诉律师的阅卷权、会见权。要完善律师代理申诉公开机制,除特殊情况外,对律师代理的申诉案件要公开审查过程和结果。

着力通过刑事申诉办案解决人民群众实际问题,真正让公平正义以看得见的方式实现

公平正义不仅要实现,还要以人民群众看得见的方式实现。实践中,多数刑事申诉案件已经由多个不同层级司法机关审查办理,对原裁判、决定正确但依然反复申诉信访的当事人来说,更多的是由于对法律规定不理解、实际困难未解决导致对司法机关的裁判、决定不认可。刑事申诉办案中,要及时发现并针对性解决人民群众面临的实际问题,既解“法结”,又化“心结”,真正让公平正义可感可触可及。

一是强化释法说理,让公平正义更具说服力。释法说理是化解矛盾、定分止争的有效手段,要将释法说理作为刑事申诉办案的重要内容,贯穿于办案全过程各环节。要加强当面释法说理,审查首次刑事申诉案件,复查案件时应当听取申诉人或者其委托代理律师意见,送达结果通知书时应当做好释法说理、息诉息访工作。要加强法律文书说理,依法充分回应申诉人提出的申诉理由,切实提高刑事申诉结果通知书说理的规范性、针对性、有效性。要严格落实检察官以案释法制度,承办案件的检察官必须严格履行对申诉人的释法说理责任,围绕案件事实、证据、程序和法律适用等问题,及时按规定向申诉人进行释法说理。

二是用好公开听证,切实提升司法公信力。公开听证是检察机关依法保障人民群众对检察工作知情权、参与权、表达权与监督权的重要途径,是检察办案以公开促公正、赢公信的有效措施。要坚持“应听证,尽听证”,用足用好公开听证方式审查办理刑事申诉案件。听证中,要针对性邀请人大代表、政协委员、人民监督员、律师、村(居)委会代表以及专家学者等担任听证员,围绕案件事实、法律适用等疑难、争议问题进行听证,通过检察机关和听证员共同答疑解惑,促检察机关依法办案、第三方评判、群众见证等形成合力,让公平正义看得见、听得懂、真实可感。同时,要创新听证方式,通过常态化开展简易听证,大力推进上门听证等方式,推动矛盾纠纷及时就地有效化解。

三是加强司法救助,充分彰显司法人文

关怀。司法救助工作是在司法办案中,对遭受犯罪侵害或者民事侵权,无法通过诉讼获得有效赔偿,生活面临急迫困难的当事人采取的辅助性救济措施。检察机关通过开展司法救助工作,能够体现司法人文关怀,让人民群众感受到检察温度,更好修复违法犯罪行为造成的创伤。刑事申诉办案中,要树立主动救助意识,坚持“应救助尽救助”,对发现的符合司法救助条件的当事人,主动告知其获得救助的权利;对于当事人提出的救助申请,要依法认真审查,及时按程序救助,切实提高救助效率。要坚持多元、综合帮扶,在提供司法救助的同时,加强与乡村振兴、民政、人社、妇联、残联等相关部门的协作,多方用力、综合施策,最大限度解决当事人及其家庭的实际困难,提升救助效果。要积极开展救助回访,对实施救助后仍然生活困难的当事人,主动开展回访和持续帮扶,努力实现“一次救助,长期关怀”。

做深做细“后半篇文章”,努力从源头上减少刑事申诉案件发生

习近平总书记强调,“法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病”。检察机关办理刑事申诉案件,不仅要通过履行法律监督职能,维护正确的裁判、决定,纠正错误的裁判、决定,更要做好办案的“后半篇文章”,研究如何通过办案促进诉源治理,从源头上减少申诉案件的发生。

一是加强反向审视,及时检视整改执法司法存在的问题。刑事申诉案件办理环节处于整个刑事诉讼过程的最末端,具有回看全程、全面检视的独特视角。要坚持个案审视和类案审视相结合,对办理纠正的刑事冤错案件,既要开展一案一分析的“解剖麻雀式”反向审视,又要定期开展类案专项分析和总体综合分析反向审视。要坚持发现问题与督促整改相结合,建立健全检察机关各业务部门反向审视联动机制,就反向审视中发现的执法不规范、不严格、证据标准把握不统一等问题共同开展评析,研究提出改进建议,督促整改。要加强反向审视结果运用,对发现原案办理过程中存在的执法瑕疵、违法行为等问题,可以依照相关规定向原办案单位发出纠正违法通知书,提出检察建议或者整改意见,从源头上推动解决执法司法不规范问题。

二是推进诉源治理,努力从源头预防化解矛盾纠纷。刑事案件办理中,要把审查逮捕、审查起诉关,充分发挥审查逮捕和审查起诉中介人侦查引导取证、听取重大案件讨论以及退回补充侦查等工作机制作用,坚守防止冤错案件第一道防线,从源头上防止事实不清、证据不足的案件进入审判程序。要完善社会矛盾纠纷多元预防化解机制,通过落实认罪认罚从宽、刑事和解、检调对接等工作举措,切实加强矛盾纠纷源头预防、前端化解。要充分运用大数据赋能检察办案,实时发现问题,分析案件办理中存在的苗头性、倾向性问题,助推矛盾纠纷化解在萌芽状态。

三是全面落实司法责任,严肃追责责任追究。不少刑事冤错案件的发生,都与检察机关审查起诉把关不严有关。要深刻总结错案教训,严格落实《人民检察院司法责任追究条例》,坚持“纠错不能止于国家赔偿,追责必须落到责任主体”,严肃责任追究。要对纠正的冤错案件开展全面排查,逐案提出追责意见;对重点案件开展挂牌督办,严肃责任追究。同时,要真正落实防止、干预司法“三个规定”要求,严格规范个案办理,防止办案中的不当干扰,为依法独立办案营造良好的法治环境。

(作者为最高人民检察院第十检察厅厅长)



强化依法履职 提升民事执行监督质效

□王伟 张源

民事执行监督是检察机关民事公益诉讼监督工作的重要组成部分,既有利于保证民事生效判决、调解书的落实,保护当事人和案外人合法权益,又有助于推动解决执行程序违法问题,维护司法权威。但是,司法实践中,民事执行监督依然存在类案监督质效不足、深层次违法监督不够等问题,亟须完善优化,进一步促进民事执行监督整体质效提升。

一要强化依法履职,力促矛盾纠纷实质性化解。检察机关要准确把握检察履职的着力点,将其与服务大局、矛盾化解工作有机结合。一方面,要有维护司法权威及公信力的自觉。在民事执行监督活动中,检察机关与法院在目标追求上是一致的,都是为了切实解决执行难、执行乱等难题,依法保障当事人合法权益。因此,在民事执行监督中检察机关要主动加强与法院之间进行良性互动,共同为人民群众司法,为大局服务。另一方面,要将矛盾纠纷化解作为民事执行监督的重要价值追求。检察机关在依法履职的同时,要将矛盾纠纷实质性化解作为解决执行领域问题的重要职责,对于当事人有意愿达成执行和解的,要从中协调,善于运用检察智慧引导当事人在法律框架内达成和解,促进矛盾纠纷化解,实现案结事了人和。

二要实现民事执行监督精准化。精准监督是指导民事执行监督的重要理念,在注重全面监督的同时,要善于选择在某一领域、某一地区具有纠偏、引领价值的典型案例,努力实现“办理一起,辐射一片”的良好效应,推动解决理念、执法司法实践方面的难题。同时,要在法律适用、政策解读、监督方式的选择上更加精准,准确把握执行监督的内涵与外延。首先,要实现对人监督与对事监督相结合。检察机关在对事监督时,应当坚持法定性与必要性相结合的审查方式,统筹做好程序性事项与实体权利义务的同步监督,重点聚焦终结本次执行、消极执行、违法拍卖等执行实践中较为突出的问题,持续推动执行工作规范化发展。同时,要积极探索对仲裁、公证债权文书的执行监督,切实促进解决执行难题。在对人监督时,要讲究监督方式,贯彻落实一体化办案机制,形成纵向贯通、横向协同的监督模式。其次,民事执行监督重在纠正违法执行行为,检察机关在监督过程中要选择适当的方式,以精准化为导向提升监督质效。一方面,根据案件办理情况合理采取纠正违法通知书、检察建议等方式纠正违法行为。拟制发检察建议的,应当做好调查核实工作,夯实证据基础,注重文书制作质量,提升检察建议的接受度及采纳率。另一方面,要强化后续跟进监督机制。对于不在法定期限内回复检察建议,或回复内容缺乏针对性,不及时进行整改的应当探索提级监督,并畅通与同级人大、纪委监委的衔接机制,以增强监督刚性。再次,要积极探索民事执行类案监督。进一步细化执行实施、审查、制裁行为,并在分类分类的基础上进行深度分析,提炼概括类案所具有的特征。譬如:对于执行措施,可将其细化为查询、冻结、划拨;扣留、提取;查封、扣押、拍卖等。

三要增强检察建议刚性。检察建议是检察机关进行民事执行监督的有效手段。检察机关在进行民事执行监督时,要严格遵守权力边界,不干预法院执行执行权,把握好监督力度,不能代替法院执行行为。“两高”印发的《关于建立全国执行与法律监督工作平台进一步完善协作配合工作机制的意见》明确要求,加强检法沟通,规范检察建议提出及采纳程序。从检察建议的本质来看,其天然具有交流、对话的特征,为了提高检察建议的可接受度,应当创设便于沟通交流的有利条件。此外,还应当持续提升检察建议的质量,深化跟进监督机制,逐步提升民事执行检察建议的刚性。

四要实现民事执行监督数字化。进入新时代,推动检察工作现代化是检察机关的中心任务,要持续深化依法能动履职,加强对执行异议、执行财产处分及分配等事项的监督力度,尤其是对于终结本次执行活动中暴露出的消极执行等深层次问题,以数字检察建设赋能民事执行监督,以穿透式、全流程监督为导向,助力法院解决执行乱、执行难等实践难题。改变传统被动、个案办理模式,以依法能动履职推动民事执行由个案监督向类案监督转变。首先,拓展监督线索来源渠道。加大投入及研发力度,利用大数据构建执行监督模型。对于民事执行领域的多发、高发问题,要进行深入研究,利用执行数据库比对、碰撞发现监督线索。数字化时代的到来给检察监督模式带来了革命性变革,检察职能的融合发展趋势更加明显。在民事执行监督中,可进一步延伸出对关联刑事犯罪的立案监督、行政处罚及非诉执行的监督等。其次,集中优势力量实现类案监督。由个案办理走向类案监督,进而促进社会治理已成为检察机关履职方式新的方向,针对社会监督过程中发现的机制漏洞及不规范现象,联合相关部门堵塞漏洞,是检察机关积极参与社会治理的重要抓手。以数字检察赋能民事执行监督,对于提升办案质效,促进执行活动类案监督具有重要意义。再次,提升数字化应用能力。数字检察的发展带来的监督理念、办案模式的转变对检察人员的业务素能提出了更高要求。民事执行活动涉及的大量规范性文件,要求检察人员在履职过程中既要面对实体问题进行判断,又要对执行程序予以严格审查,因此在提升办案人员业务素能的同时,要持续优化办案组织,以调查核实能力的培养为导向形成更加高效的监督合力。

(作者分别为甘肃省人民检察院兰州铁路运输分院检察长、检察官)

□陈琳

人民检察院检察委员会(下称检委会)是党的民主集中制原则在检察工作中的具体体现,是充分体现司法民主的检察制度,但实践中也存在议事范围不明确、司法化有待增强等问题。笔者认为,当前应着重完善检委会在议案程序中的工作机制。

检委会制度实际运行中存在的问题。主要体现在三个方面:一是议案范围不够明确、具体。虽然在立法和司法解释层面一直都在力求为检委会议案范围作出清晰的界定,特别是2020年最高人民法院颁布的《人民检察院检察委员会工作规则》(下称《规则》),对检委会的议案范围作出了比较详细的规定,但是对“重大、疑难、复杂”案件的界定,在实务中仍然难以把握。人民检察院组织法第31条第2项将讨论决定重大、疑难、复杂案件作为其三大职能之一,但没有明确什么是“重大、疑难、复杂”案件。《规则》第8条第1款也进一步明确应当提交检委会讨论的案件类型,但对于“重大、疑难、复杂案件”仍然属于高度概括性规定。在现有立法技术条件下,很难对检委会议案中的“重大、疑难、复杂”进行明确的界定。议案范围不清,必然在案件议题上出现模糊地带。在司法责任制背景下,检察官有将存在风险又处于模糊地带的案件交由检委会讨论决定的动机,以规避责任。二是检委会议事程序司法化有待增强。检委会委员因不参与案件的具体过程,通常都不阅卷,不亲身对证据进行审查判断,主要

是听取承办人汇报,缺少对案件证据的亲历性。而对证据的审查判断要认识主体、认知客体、认知环境等各种限制,特别是言词类证据,受陈述者的表达能力、情感偏向和取证人员的感知能力等多重因素影响,证言难以精确地表述其感知的事实,陈述中难免掺杂着主观性、推测性成分。案件承办人只有在对证据详细分析研究判断基础上,亲身聆听各方的陈述,去伪存真,根据法律和司法经验,对其证据能力和证明力大小作出判断,才能形成内心确信,进而依法准确认定案件事实。而“事实”是案件决策的基础,“事实”不实的决策,有如空中楼阁,缺少必要的基础。但检委会行政化“听案断案”的决策模式,与司法亲历规则背离,不利于准确认定事实。故而司法改革的方向之一就是“去行政化”。三是责任追究机制有待完善。完善司法责任制,建立权责相统一的司法权运行机制,是推进司法体制改革的重要目标。特别是在检委会集体负责制下实际上对个人难以追责。检察官办案责任制与检委会的决策权存在一定的紧张关系,也不乏承办检察官将案件风险转嫁给检委会的现象。

进一步规范检委会工作机制的路径探析。可以从以下几个方面着手:

关于议案范围的界定。主要是精准界定重大、疑难、复杂案件。《规则》明确了检委会讨论的案件类型,但对于“重大、疑难、复杂案件”仍然属于高度概括性规定,在案件议题上出现模糊地带。要综合考虑案件的社会影响、新型案件的类案指导作用、司法理念纠偏

作用等因素,适度把握。(1)新型类型案件。随着社会发展新出现的案件类型,比如,法律规定较为原则,又缺少相关的司法解释,罪与非罪确实难以界定的案件。(2)司法理念纠偏类案件。如在宽严相济刑事政策下,对过往重刑思想下的办案理念和传统做法予以纠偏。(3)拟在检察环节作出具有终局性决定的案件。程序终结意味着缺少后续环节的制约和监督,对于这类案件需要更加慎重。

关于议案程序的适度司法化。研究、讨论、决定诉讼案件,具有很强的司法属性,应适用程序正当原则,其不同于议事程序中的单方面作出决定。增强议案程序的适度司法化问题,笔者认为:一是为解决亲历性不足问题,可以考虑由检委会办事机构承办人或专职委员深入阅卷,参与关键性当事人、证人的问话,检委会办事机构承办人或专职委员认定的事实与承办检察官认定不一致的地方,在检委会上进行辩论,再由检委会定夺。二是对重大、疑难、复杂案件关键性证据,可以采取“多媒体示证”的方式,再现取证的场景,缩小时空差距,让各位检委会委员“身临其境”,并“亲身”感受取证过程,以增强亲历性。数字化技术的发展,同步录音录像为多媒体示证的普及提供了现实可能。

关于承办人对案件的汇报。检委会议案中承办人汇报案件事实时,既要汇报在案证据,又要阐述由证据推导出事实的理由。理由明显违背证据规则的,检委会有权否认。对重大、疑难、复杂案件的关键性证据,也可采取“多媒体示证”方式展示,让检委会委员

审查证据鉴真过程,充分展示言词证据的取证氛围、语境,以判断陈述的真伪。

检委会议案中承办人阐述适用法律时,应当全面检索相关的法律法规、指导性案例、类案等,提供给检委会委员分析案件时参考。由于检委会讨论案件的多样性,检委会委员不可能对每一领域的法律法规都熟悉,但检委会委员都是资深检察官,法律经验和理解法律法规的能力相对较强,这样可以发挥检委会委员在理解法律、适用法律方面的优势。对争议较大甚至意见相左的适用法律方面问题,承办人要充分收集各种司法观点,以及各种观点的理由,让检委会委员做“选择题”,而不是“问答题”。

关于司法责任的落实。如何完善司法责任制,在检委会落实权责明晰的司法责任,是检委会制度改革的一个重大课题。检委会错误决定的案件,应区分两个责任层次。对外实行集体负责的同时,还要确立内部追责标准,明确委员个人责任。对于故意违背事实、违反法律以及由于重大过失而作出错误决策的情形,应当追究过错责任。对于已尽到了忠实、谨慎、勤勉义务,但因自身能力原因而提出错误处理意见的委员,要保障委员基本言论豁免权,慎重追责。明晰检委会决策过错责任承担机制。首先,要合理区分承办人的责任与检委会的决策责任。承办人对案件事实、证据、程序正当性及其职权范围内的决定负责。检委会改变承办人的意见由检委会承担集体责任。其次,对于检委会过错责任,要按照过错相当原则,根据过错大小导致作出错误决定的检委会委员承担相应责任。

(作者为安徽省望江县人民检察院检察长)

明晰范围细化程序完善检委会工作机制