

政和周刊

行政检察
2023年9月13日
第051期
本刊策划 李英华 杨波
编辑 刘文晖
美编 赵一诺
校对 台震霏
联系电话 010-86423425
电子信箱 xinminxing2020@163.com

浙江象山： 一张登记表，精准监督“不刑不罚”

□本报记者 蔡俊杰 通讯员 方芳

“收到刑事检察部门移交的《刑事司法与行政执法衔接案件情况登记表》(以下简称《登记表》)后,我们对熊某涉嫌盗窃罪案制发了检察意见书,建议公安机关依法追究被不起诉人的行政责任。”日前,浙江省象山县检察院行政检察部门对不起诉案件开展行政处罚必要性审查,及时提出有针对性的检察意见,避免出现“不刑不罚”情况,实现刑事司法与行政执法双向衔接。

盗窃后被相对不起诉

今年2月4日晚,金某和熊某从邻县开车来到象山县某村的农田处,趁着天黑没有人,用剪刀划开一农户的塑料大棚,采取剪刀剪、塑料桶搬运的方式,偷走了大棚内的柑橘。

次日,农户发现柑橘被盗后向公安机关报案。几天后,金某和熊某被抓获归案。经鉴定,被盗柑橘共计640余斤,价值9600余元。公安机关从金某处扣押了赃款900元现金和还没来得及售出的柑橘490余斤,将其发还给了被害人,熊某则向被害人赔偿了2000元,取得了对方谅解。

2月20日,金某、熊某因涉嫌盗窃罪被移送象山县检察院审查起诉。承办检察官介绍,金某有多次盗窃前科,案发时因其他盗窃行为正处于监外执行状态,于是向法院依法提起公诉;而熊某没有前科,到案后如实供述了自己罪行且自愿认罪认罚,赔偿了被害人的损失并取得了谅解,3月8日,检察机关对其作相对不起诉处理。

“不刑”并不等于“不罚”

对熊某不起诉后,这个案子看似了结了,却仍留有一个疑问:熊某的盗窃行为是不是不用受到任何处罚?

答案是否定的。刑事案件结案后,象山县检察院刑事检察部门将案件材料移送至该院行政检察部门。行政检察部门全面审查该案后,向公安机关制发了检察意见书。3月20日,公安机关采纳意见书内容,对熊某作出了行政拘留六日,并处罚款500元的处罚决定。

为什么要对不起诉案件的行政处罚情况进行监督呢?承办检察官林玲举例说:“比如同样是盗窃柑橘,有一人盗窃了20斤价值300元的柑橘,虽然不构成犯罪,但因违反了治安管理处罚法,被行政拘留;而另一人盗窃了640斤价值9600元的柑橘,涉嫌盗窃罪,但由于情节轻微被检察机关不起诉后就到此为止了。这样一来,盗窃多的人既没有受到刑事处罚,也没有受到行政处罚,从逻辑上来说是不通的,老百姓也会因此认为,盗窃少的人比盗窃多的人受到了更重的处罚,这明显是不公平的。”

“不起诉表示涉案人不需要被判处刑罚,但并不代表可以不用为自己的违法行为承担责任。”林玲介绍说,“以前我们偏向于关注行政机关向司法机关移送的刑事犯罪案件,反之则关注不多。”为此,象山县检察院聚焦不起诉案件行政处罚存在的盲区,从今年3月起,决定将刑行衔接工作统一归口至行政检察部门,破解不起诉案件反向衔接的难点问题。

构建反向衔接运行模式

为充分发挥检察监督职能,做好检察机关的分内之事,根据最高检和浙江省检察院有关刑行衔接工作的要求,象山县检察院第一时间开展专项调研,对2022年以来办理的不起诉案件行政处罚情况进行分析,与主要行政机关共同研究解决刑行衔接不畅问题。今年3月,该院制定出台《关于刑事司法与行政执法衔接案件工作规定》,明确将法定不起诉、酌定不起诉和存疑不起诉三类不起诉案件均纳入刑行衔接工作范围,规范办案流转程序、文书格式等,建立内部配合机制和案件跟踪监督机制,切实提高刑行衔接工作的效率和精准度。

“在探索过程中,我们也碰到了一些问题,比如当前全国检察业务应用系统无法单独建立不起诉案件刑行衔接的案卡,为避免监督不及时、不全面,在逐级反映改进意见的同时,我们模仿办案系统的案卡自创了《登记表》。”林玲告诉记者。

在实际操作过程中,刑事检察部门在作出相对不起诉决定前,必须将案件审查报告、不起诉决定书和《登记表》等材料移送至行政检察部门,由行政检察部门审查案件违法事实、法律适用和行政处罚追溯期限等,在《登记表》上记录审查情况,填写是否需要制发检察意见书以及行政机关后续的行政处罚情况等,实现对刑行衔接案件的线下全流程跟踪。

打通监督渠道实现“罚当其错”

刑行衔接并不是检察机关一家之事,最关键的是加强与行政机关的协作、沟通。

比如在熊某涉嫌盗窃罪案中,象山县检察院行政检察部门在制发检察意见书前,围绕具体处罚事项、处罚依据等与公安机关充分沟通、探讨,针对熊某除了被行政拘留外,还可以参照刑事处罚中的罚金刑并处罚款,双方达成了统一认识。

“做好了第一步,考虑到后续执法问题,我们在检察意见书中明确违法事项、明晰处罚内容和回复期限,以减少行政职能部门推诿现象。”林玲表示,行政处罚的检察意见书制发后,要做好对案件的跟踪监督,督促行政机关及时处罚、按期回复,最大限度实现罚当其错的法律效果。与此同时,还要及时将情况反馈给刑事案件承办人,让他们告知被不起诉人相关内容,减少其对后续行政处罚的抵触情绪,实现惩罚与教育相结合的办案目的。

办案民警说:“得益于前期顺畅的沟通,检察机关出台刑行衔接工作规定,让我们可以有效地跟踪不起诉案件,避免了被不起诉人逃避行政处罚,确保行政处罚执行到位。”

据统计,今年3月至8月,象山县检察院向行政机关制发行政处罚检察意见书27件,同比上升3.5倍,行政机关均按期回复,同比上升70%，“不刑不罚”现象得到精准监督。

▼浙江省象山县检察院检察官联合民警、司法行政机关对被处罚人进行释法说理和批评教育。



▲天津市北辰区检察院就非法狩猎案犯罪嫌疑人韩某被不起诉后的刑行反向衔接工作召开公开听证会。

天津北辰： 一案双查，探索行刑无缝衔接

□本报记者 陶强

“检察院对我作出相对不起诉决定后,我也不知道这不算结案,心里始终没放下。现在这算是‘翻篇儿’了,公安局的行政处罚我一定配合执行好。”日前,被不起诉的杨某接到公安机关作出的行政处罚决定书时,如释重负。

对被不起诉人不能“一放了之”

杨某因急需用钱,将父亲的金戒指抵押给朋友,借了4000元钱。眼看还款期限将至,杨某决定铤而走险,到朋友家中寻机将金戒指和借条偷走,被朋友发觉后,未等报案杨某就主动到公安机关投案自首,并获得了朋友的谅解。

该案移送天津市北辰区检察院审查起诉后,该院经审查,对杨某依法作出了相对不起诉决定。然而,杨某此后并没有被公安机关依法采取治安管理处罚措施。针对这一情况,北辰区检察院第一检察部(刑事检察部门)及时将线索移交给了该院第五检察部(行政检察部门)。

“杨某犯罪情节轻微,具有坦白、自首等情节。根据刑法有关规定,可以免除刑罚。但其行为比照一般违法行为,无疑又是严重的,确有必要对其进行行政处罚。”北辰区检察院第五检察部主任王赞认为,“刑事处罚与行政处罚的目的、承担责任的形式不同,当两者竞合时,受一事不再罚原则的约束,既不能‘以罚代刑’,也不能‘以刑代罚’,更不能‘不刑也不罚’。”

北辰区检察院第一检察部主任王丽芳对此深表赞同。她说:“现在的刑事犯罪结构变化明显,严重暴力犯罪持续下降,轻罪案件占比大幅上升。如果对相对不起诉人‘一放了之’,而忽视其应当承担的行政责任,则会导致责任失衡的局面。”

杨某的情况是个例还是带有普遍性?为找到答案,北辰区检察院行政检察部门收到刑事检察部门移交的线索后,在刑事检察部门的协助下,对该院近年来所办理的不起诉案件进行了全面梳理和分析,决定将占比较大、事实清楚的盗窃类犯罪案件作为首个突破口,开展专项监督。

通过集中调查和跟踪回访,该院行政检察人员发现,包括杨某在内的11名盗窃案件犯罪嫌疑人在被不起诉后,均没有受到相应的行政处罚。北辰区检察院随即对这些违法情形相同的案件进行合并,以类案监督方式,向公安机关制发了检察意见书。公安机关经核实后,对杨某等11人分别作出了行政拘留等治安处罚。

搭建反向衔接、协同监督机制

此次专项监督结束后,北辰区检察院及时总结办案经验,并将线索排查范围拓宽至诈骗、轻伤、危险驾驶等多类不起诉案件。通过全面梳理,发现另有40余起被移送审查起诉的案件,在检察机关依法作出相对不起诉决定后,公安机关未对犯罪嫌疑人依法采取治安管理处罚措施。该院遂依法启动行政检察监督程序,督促追究被不起诉人的行政责任。

“我们与公安机关对问题成因进行了分析会商,认为一是工作程序衔接不顺畅,对于一些案件公安机关未能及时掌握犯罪嫌疑人被不起诉的情况;二是在相关法律适用方面,也存在一些分歧。”王赞说。

为实现对问题的溯源治理,北辰区检察院从机制建设入手,首先在本院内部的刑事检察与行政检察部门之间建立了线索通报和办理的快速通道,对所办理的相对不起诉案件进行“一案双查”。同时,指派专人向公安机关对接,及时通报办案进度,移送案件线索,会商法律适用,确保公安机关及时掌握不起诉情况并依法追究被不起诉人的行政责任。

“通过反向衔接流转回来的案件,有了检察机关刑事、行政检察部门的双重把关,我们处理起来心里更有底了。”办案民警告诉记者。

助力提升基层社会治理效能

记者在采访中了解到,北辰区检察院开展反向衔接工作,不仅仅针对公安机关的治安管理处罚,还延伸到生态环境、应急管理、卫生健康、农业农村等其他行政机关的行政处罚领域,将这一工作作为检察机关参与基层社会治理的一个重要抓手。通过选聘行政人员担任检察官助理、举办检察听证会、开展法治宣传等方式,促进加强对不起诉案件的依法后续处理,助力做好基层社会治理工作。

韩某在禁猎区、禁猎期使用粘网、诱鸟器等工具捕捉麻雀涉嫌非法狩猎罪,因未造成严重后果,北辰区检察院对其作出相对不起诉决定。之后,该院将此案引入行政检察程序,组织召开了听证会,邀请人大代表、律师参会,就韩某的违法行为是否应该进行行政处罚展开讨论。各方形成应予处罚的一致意见后,该院向该区农委制发了检察意见书,由区农委继续履行行政执法职责。区农委后依法对韩某作出了罚款1500元的行政处罚。

记者采访得知,此案最早是由北辰区农委作为涉嫌犯罪线索向公安机关移送并进入刑事诉讼程序的,最终又回到该部门,对违法行为人韩某依法作出行政处罚。北辰区农委有关负责人评价说:“由此形成一个治理闭环,既让群众知道了这种捕鸟行为的违法性,又普及了‘罚当其错’‘不起诉不等于不承担责任’的法治观念,对于我们更好地开展基层社会治理工作起到了积极作用。”

据悉,2022年以来,天津市北辰区检察院在履职中不仅做好涉罪案件从行政执法向刑事司法程序的正向流转,还注重做好案件从刑事司法向行政执法程序的反向回流,持续跟进监督行政机关对不起诉案件的行政处罚,做好刑行反向衔接,织密犯罪治理责任网。据了解,反向衔接工作开展以来,北辰区检察院已针对50余件相对不起诉案件向多家行政机关发出监督意见,建议行政处罚60余人,有效实现了刑事处罚与行政处罚的无缝对接,确保了司法执法公正。

不进行刑反向衔接 ≠不处罚

推进行刑反向衔接 共促严格执法公正司法