

最高人民法院前不久下发了《看守所巡回检察工作指引》,为便于各地更好地理解掌握《工作指引》的主要内容,更好推动看守所巡回检察工作依法规范高效开展,且看——

《看守所巡回检察工作指引》重点内容解读

□侯亚辉 刘福谦 张金凤

为进一步规范看守所巡回检察工作,增强发现看守所监管执法深层次问题的能力,提升看守所巡回检察工作质效,最高人民法院下发了《看守所巡回检察工作指引》(下称《工作指引》)。为便于各地更好地理解掌握《工作指引》的主要内容,更好推动看守所巡回检察工作依法规范高效开展,现将有关情况解读如下。

《工作指引》出台的背景

巡回检察制度是最高人民法院深入学习贯彻习近平法治思想,紧密结合形势变化,加强法律监督,实现刑事执行检察工作高质量发展的重大改革举措。巡回检察制度有利于检察机关践行以人民为中心的发展思想,不断为社会提供合格检察产品;有利于检察机关落实总体国家安全观,维护社会稳定;有利于克服派驻检察工作的弊端和不足,进一步提升法律监督质效。

从监狱巡回检察到看守所巡回检察,人民检察院巡回检察制度经历了一个不断探索完善的过程。监狱巡回检察自2018年5月部署试点,2019年7月全面推开以来,展现了强大的活力和生命力。随后,修订后的人民检察院组织法第17条规定:“人民检察院根据工作需要,可以在监狱、看守所等场所设立检察室,行使派出它的人民检察院的部分职权,也可以对上述场所进行巡回检察。”《人民检察院刑事诉讼规则》第622条规定:“人民检察院根据工作需要,可以对监狱、看守所等场所采取巡回检察、派驻检察等方式进行监督”,上述规定从法律和司法解释层面对巡回检察制度予以确认和规范。同时,在各级检察机关高度重视、扎实推进以及共同努力下,巡回检察工作从制度初创实现了制度成型、成熟的跨越。2021年6月,党中央出台了《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》,其中对巡回检察制度提出了更高的要求,为巡回检察制度发展指明了方向,赋予了更高的政治责任,具有重要的指导意义。最高人民法院于2021年4月至10月,在全国20个省(区、市)74个地市级检察院部署开展了为期7个月的试点工作,2022年、2023年最高检直接组织了两批次16个省份参与的跨省看守所交叉巡回检察。在看守所巡回检察工作推进过程中,检察机关始终坚持双赢多赢共



侯亚辉

《看守所巡回检察工作指引》是近年来看守所巡回检察工作实践智慧的集中体现,既全面涵盖了看守所巡回检察工作的全过程,又突出强调发现深层次问题的明确目标。充分吸收各地开展看守所巡回检察工作的实践经验,具备很强的实战性和可操作性。对实践中反映的问题予以了充分回应,能够促进看守所巡回检察工作更加规范高效开展。

赢,在对看守所监管执法活动进行全面检察的同时,对检察机关研究谋划和部署落实刑事执行检察工作情况、派驻检察履职情况进行同步检查。

2021年12月,最高人民法院在总结前期巡回检察取得成功经验和重大成效之后,发布了《人民检察院巡回检察工作规定》(下称《工作规定》),对巡回检察工作作出更加具体、细致的规范,为看守所、监狱的巡回检察工作提供了基本遵循。为充分适应实践工作的新变化,进一步规范看守所巡回检察工作的深入开展,提升工作质效,2023年9月最高检印发了《工作指引》。

《工作指引》的主要特点

《工作指引》是近年来看守所巡回检察工作实践智慧的集中体现,既全面涵盖了看守所巡回检察工作的全过程,又突出强调发现深层次问题的明确目标。充分吸收各地开展看守所巡回检察工作的实践经验,具备很强的实战性和可操作性。《工作指引》对实践中反映的问题予以了充分回应,能够促进看守所巡回检察工作更加规范高效开展。

一是内容设定较为全面完整。《工作指引》在内容设定上,涵盖了看守所巡回检察的全部工作,内容全面翔实、检察方法全面系统。一方面,内容编排上涵盖看守所监管执法活动检察和自身履职检查双重任务。不仅设定了对看守所羁押活动、监管活动、在押人员合法权益保障、刑罚执行等方面进行检察,还专章规定了对检察监督履职和问题整改落实的检查,并具体列明了检查承担派驻检察职责的检察院监督履职情况、派驻看守所检察室日常监督履职情况和上一轮巡回检察发现问题整改落实情况。另一方面,立足于实战、实用、管用、高效,根据巡回检察工作开展的时序特征,全面、系统梳理了看守所巡回检察前期准备、现场检察和开展“回头看”的全过程。

二是巡检办案具有可操作性。《工作指

引》按照工作职责和流程进行了合理分类,基本涵盖了看守所巡回检察工作的各个方面,具有较强的系统性。同时又以问题导向,梳理总结了看守所巡回检察工作经验,具有较强的可操作性。一是按照工作时段合理设计指引结构。根据巡回检察工作开展的时间特征,分别规定了巡回检察准备工作、巡回检察内容、总结反馈、“回头看”等后期工作,便于检察人员全面熟悉巡回检察流程和内容。二是在体例编排上体现实用性。《工作指引》不仅明确了相关检察重点、检察方法、注意事项等,还对涉及的相关工作文书进行了规定。在开展看守所巡回检察时可以直接套用。从具体检查内容、检察方法、线索发现等微观方面看,《工作指引》是对看守所巡回检察工作先进做法的充分总结提炼。

三是注重解决实践中的问题。紧密结合看守所巡回检察工作继续深化的实际,对各地反映的问题进行了充分回应。一是增加线索发现重点方法内容。针对看守所巡回检察中如何发现背后可能存在的职务犯罪问题,在“禁闭、械具和临时固定措施检察”“医疗卫生和权益保障检察”“‘牢头狱霸’问题检察”及“刑罚执行检察”等部分重点章节中就线索发现的重点及方法路径予以列举,更好指导司法工作人员相关职务犯罪线索的深入挖掘。二是结合看守所巡回检察实际扩充了部分内容。如,在“巡回检察后期工作”部分关于“问题的管理和处置”方面,针对原来不加区分全部调查核实的规定,调整为依法分类处置,同时增加巡回检察中出现的违禁物品的管理和处置内容。

起草《工作指引》的主要考虑

贯彻落实最高检对看守所巡回检察工作的部署要求。巡回检察就是办案。按照最高人民法院院长关于“高质量办好每一个案件”的总要求,专门增加关于看守所巡回检察质效评价的章节,提出要坚持系统

以高质量检察建议提升从治罪到治理履职新境界



□侯小丽

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。”这就要求检察机关站在社会治理的视角依法能动履职,坚持治罪和治理并重,“跳出案件看案件”,从“案卷”走向“案外”,在办案时更加注重案件矛盾纠纷的化解、违法犯罪的防范以及苗头性、倾向性、源头性问题的治理。检察建议作为提升法律监督效能的重要手段,对实现诉源治理法治化、推动社会治理现代化具有十分重要的意义。在推进检察工作现代化背景下,基层检察机关必须更加注重提升检察建议工作能力,增强检察建议落实刚性,强化检察建议促进社会治理的作用和效果。

丰富监督内涵,提升检察建议的实效性

坚持治罪和治理并重,解决工作视野不宽、专业能力不强等问题,通过更加自觉地能动履职,更好推动诉源治理。

拓展工作视野。虽然检察建议工作已逐步成为检察机关参与诉源治理的一项常态化业务,但在推动社会治理方面具有越来越丰富的内涵,在具体办案实践中,检察官“就案办案”的固有思维还不同程度存在,导致工作视角局限于案件本身,使得检察建议难以充分发挥诉源治理的应有效果。因此,必须持续推动政治与业务深度融合,引导检察官树立政治意识、大局意识,拓展工作视角,将具体办案和服务大局结合起来,真正从案件中“跳出来”,站在推进社会治理法治化、现代化的高度开展检察建议工作。必须选准检察建议用力方向,紧紧围绕本地区实际和中心工作、重点工作,在司法办案中及时发现相关治理问题,让检察建议工作更加贴近大局需求。

调整办案思维。通过监督理念上的更新转换,实现办案行动上的积极主动。检察建议工作与履行其他检察职能应同等看待,而不能有轻重之别,或者只是当作检察履职的“副产品”,要发挥检察建议多元性、灵活性作用,推



□在推进检察工作现代化背景下,基层检察机关必须更加注重提高检察建议工作能力,增强检察建议落实刚性,强化检察建议促进社会治理的作用和效果。

□严格执行检察建议调查办理和督促落实等工作流程,强化审核把关力度,确保检察建议工作制度流程规范、监督事项符合法律政策、所提建议切实可行。

动解决深层次社会问题,最大限度减少类似案件或者衍生案件的发生。要将开展检察建议工作与落实“在办案中监督、在监督中办案”等理念结合起来,强化检察建议线索发现和监督意见刚性落实,实现犯罪惩治和犯罪预防并重,发挥检察建议在案件矛盾化解方面的治本作用。

打牢专业基础。检察建议在推动诉源治理方面的独特作用,对检察官的工作能力提出了更高的要求。要全面、深入学习检察建议工作相关法律法规和规范性文件,准确把握检察建议类型、适用范围和适用条件,防止检察建议滥用、错用、混用等情况发生。要通过业务知识培训、专业素能锻炼和工作实践等,提高发现问题线索、运用法治思维分析、提出对策建议的能力,增强检察建议阐述问题的精准性、分析论证的严谨性、释法说理的透彻性和提出建议的可行性,切实解决检察建议论据不充分、说理不透彻、针对性不强等问题。要健全检察建议工作监督、管理、考核机制,强化主体责任,促使检察官自我加压、自我学习、自我提升,实现检察建议工作从“做”到“做优”“做好”的转变。

优化办案过程,提升检察建议的科学性

运用案件化办理方式开展检察建议工作,解决检察建议工作不规范、质量不高等问题,促进实现监督事项精准,相关证据充分、法律依据清楚、监督意见可行。

做实办理工作案件化。《人民检察院检察建议工作规定》对线索发现、调查核实、建议制发、督促落实等各个环节作出了详细规定,实质上要求检察建议要实行案件化办理。实践中检察建议工作法治化、弱化的一个重要原因是将

检察建议工作依附于审查逮捕、审查起诉等办案活动,从而未能真正做到独立性、案件化办理。需健全完善检察建议案件化办理流程,实行线索管理、初核、立案、调查核实、制发建议、跟踪落实等各环节流程化,将监督性、司法性、程序性要求落实到具体工作中,做到规范、精准、可行,通过案件化办理、独立性开展提升检察建议质量。

做深调查核实实质化。通过运用不同的调查核实措施,可有效查明监督线索,获取相关证据、明确事实依据,使检察建议有理有据、精确精准。在开展检察建议工作中,必须充分运用调查核实权,切实解决刑事检察领域依据案卷材料开展监督多、“案外”调查核实少的问题。在个案监督中,需从单纯的案卷材料中跳出来,调查核实相关监督事项;在类案监督中,更需要充分运用调查核实权查明事实、印证分析。要遵循合法和适度的原则,确保调查核实于法有据、合理适度。要综合运用调查核实权,通过查询相关材料、询问相关人员、听取被建议单位意见、现场走访调查等多种方式,查明监督事项,为监督意见的提出提供扎实基础。

做好办理过程规范化。严格执行检察建议调查办理和督促落实等相关工作流程,强化审核把关力度,确保检察建议工作制度流程规范、监督事项符合法律政策、所提建议切实可行。检察建议本身和作用的发挥,更多依赖于检察建议的针对性、说服力和可行性等因素,要善于运用法治思维和法治方式强化检察建议文书说理,做到“精、准、实”,让检察建议有理有据有力。要积极邀请人大代表、政协委员或者特约检察员、人民监督员等第三方人员参加检察建议公开送达,增强检察建议工作的公开性和严肃性。在检察建议制发前、送达时、发出后,要加强与被建议单位的沟通协商,充

观念、体系思维,注重全面评价,统筹好“有数量的质量”和“有质量的数量”之间的关系。结合巡回检察实行检察官办案责任制及刑事执行业务条线检察官业绩考评相关内容,在正面激励评价方面增设“提出的检察建议促进相关单位建章立制或者推动某个领域改变工作面貌;巡回检察办案能够发挥引领作用,解决本院、本条线或区域内的弱项问题;巡回检察办案受到上级肯定、舆论好评或者奖励表彰的”的情形;同时在负面评价方面明确了“因巡回检察办案引发负面舆情、涉检信访、申诉、矛盾激化以及其他负面情形”的内容。

充分吸收最新规范性文件的相关内容。《工作指引》充分吸收了最新规范性文件的内容。如,为了更好地贯彻落实《关于依法保障律师执业权利的十条意见》,在对派驻检察履职的检查中增加了“派驻检察室是否保障律师依法行使会见权;对律师会见在押人员时受到看守所工作人员阻碍时提出的控告申诉,是否及时、妥善处理;是否与看守所建立及时畅通的沟通交流机制,促进律师会见问题解决”的内容。又如,结合两高三部一委新近出台的《关于进一步规范暂予监外执行工作的意见》,在对“刑罚执行检察”部分“暂予监外执行检察”中增加了“留所服刑罪犯病情诊断、妊娠检查前,看守所是否将罪犯信息、时间和地点至少提前一个工作日向人民检察院通报”等内容,以增强《工作指引》的时效性和权威性。

注重数字赋能看守所巡回检察工作。数字检察是新时代检察机关法律监督工作的重要手段和提升刑事执行检察监督质效的重要依托。在《工作指引》修订过程中,充分考虑到看守所巡回检察继续深化对于强化数据赋能方面的强烈需求及现实需要,以现有看守所执法管理信息系统和“两网一线”为基础,加强检察内生数据的有效获取和应用,同时依法稳妥获取和应用外部数据,实现业务数字化和数字业务化,充分发挥数字检察在看守所巡回检察中的作用,进一步提升看守所巡回检察质效。

总之,《工作指引》作为指导和规范各地开展看守所巡回检察的工作规程和操作指南,与《工作规定》相辅相成,既是对《工作规定》相关内容的具体化和体系化,又是对看守所巡回检察工作的进一步规范和要求。在实际工作中要严格执行、认真落实,提升看守所巡回检察工作整体质效。

(作者分别为最高人民法院第五检察厅厅长,副厅长,主办检察官、二级高级检察官)



依法行使相对不起诉权

有效落实宽严相济刑事政策



□贲令会

当前,刑事犯罪结构已经发生重大变化,刑事案件中严重暴力犯罪案件数量持续下降,轻微犯罪案件比例大幅上升。在宽严相济刑事政策和认罪认罚从宽制度全面推进的大背景下,检察机关因犯罪嫌疑人情节轻微作出相对不起诉决定的刑事案件数量也有所上升。依法、规范适用相对不起诉,可以充分发挥诉前分流作用,也有利于及时教育、挽救涉嫌轻微犯罪的犯罪嫌疑人,以更好地促进社会和谐稳定。相对不起诉属于检察机关的起诉裁量权,既要充分行使,又要避免滥用。在“诉”与“不诉”之间,除了根据案件具体情节、危害程度、犯罪嫌疑人认罪悔罪态度等因素进行综合考量外,还需要解决好案前、案中、案后的监督问题,通过具体举措进行规范和约束,以便准确把握好宽与严的辩证关系,依法当宽则宽、当严则严,做到“宽严有据、宽严有度、宽严相济”。

着眼矛盾化解。此处所指矛盾应是从社会矛盾和当事人之间的矛盾加以理解。从社会矛盾的角度看,检察机关应完善社会危险性评估机制,对犯罪嫌疑人妨碍诉讼继续进行或者继续违法犯法的可能性进行评估。社会危险性,是判断对犯罪嫌疑人是否可以作出相对不起诉决定的重要指标,检察机关在审查案件过程中,需要依据相应证据材料的证明,并结合具体情况综合认定。公安机关在将案件移送审查起诉时,应当同时移送证明犯罪嫌疑人是否具有社会危险性的证据。必要的时候,可以委托犯罪嫌疑人户籍地或者常住地的司法机关,对犯罪嫌疑人进行社会调查,确定其再犯可能性,尽可能避免矛盾再发生。从个体矛盾的角度看,检察机关应通过个案办理发挥法律定分止争的作用,深入开展好追赃挽损工作,防止被害人受侵害权益的赔偿和弥补。以侦查监督与协作配合办公室为依托,前置和解平台,对于在侦查阶段未能达成和解的轻微刑事案件,承办检察官可通过积极组织刑事和解、引入第三方调解等方式,积极促成当事人双方达成刑事和解,化解双方对立情绪,避免矛盾激化。检察机关需将双方当事人是否达成和解协议作为从宽处理的依据,全面核查和解协议的真实性、合法性、自愿性,结合被害人合理诉求和协议内容及赔偿标准,综合评判是否可以适用相对不起诉。探索同堂宣告机制,对适宜作相对不起诉的案件向被不起诉人与被害人同堂宣告,向双方释明相对不起诉决定的法律意义,有效防范不起诉决定作出后的风险隐患。

充分发挥公开听证功能作用。对于增强不起诉决定透明度、公信力而言,公开听证能够提供一良好平台,可以当面听取当事人和其他相关人员的意见,增强人民群众的参与度,使案件办理更加公开透明,有利于高质量办好案件。基于此,各级检察机关应深入落实最高人民检察院“应听证尽听证”的要求,努力做到检察听证全覆盖,在作出相对不起诉决定前,召开公开听证会,广泛听取人大代表、政协委员、人民监督员及案件当事人、辩护人、相关办案人员等的意见,将事实、证据、法律等进行充分阐释,通过释法说理传递检察温度,有利于人民群众更加客观地认识司法结果,真正以公开促公正,用听证赢公信。

完善刑行衔接机制。就不起诉案件而言,部分犯罪行为除触犯刑法规规定外,也可能违反其他行政法规相关规定,若仅以检察机关作出相对不起诉决定作为案件终结,容易造成处罚失衡。因此,应进一步完善行政执法与刑事司法衔接工作办法,比如对帮助信息网络犯罪活动罪、盗窃罪等部分情节轻微的刑事案件,在决定作出相对不起诉的同时,审查是否需要对被不起诉人给予行政处罚或者行政处分,并向相应行政执法机关或主管部门提出检察意见,有关行政主管部门应根据行政处罚程序尽快作出相关行政处罚、处分决定,做到规范合法,并将处理结果通报检察机关,避免信息不畅、办案部门不理、主管部门不知的情形出现。

强化教育警示成果。《人民检察院刑事诉讼规则》第373条第1款规定,检察院决定对被不起诉人予以训诫或者责令具结悔过、赔礼道歉、赔偿损失。要根据案件具体情况,通过训诫或者责令具结悔过、赔礼道歉、赔偿损失等措施,督促被不起诉人深刻认识到自身行为的社会危害性,促使其认真反思、改正,积极争取谅解,以更好地回归社会。所以设置专门的相对不起诉决定宣告室,强化不起诉决定宣告的庄重感,仪式感,激发被不起诉人对法律的敬畏之心。

(作者为内蒙古自治区通辽市科尔沁区人民检察院检察长)

分听取其意见建议,在双赢多赢共赢中实现有效治理。

完善工作机制,提升检察建议执行力

强化工作机制建设,促使各部门自觉接受监督,增强监督刚性,促进检察建议落实到位。

在协作配合上凝聚合力。通过完善协作配合机制,拓展检察建议监督范围和监督线索,保障检察建议办理工作顺利开展。依托公、检、法之间的监督制约配合机制,强化信息共享、线索移送、通报反馈以及职能配合等,促使检察建议在诉源治理中发挥更大效能。建立健全与相关执法部门常态化工作协作和工作衔接机制,加强线索移送、协查配合、沟通协商等工作,促使相关单位和个人积极支持配合检察建议办理工作,认真落实监督意见。探索开展行政违法行为监督工作,加强与纪委监委的沟通协作,持续健全完善行政违法行为监督协作配合等机制,发挥执纪监督和法律监督的双重作用,促使职能部门依法充分履职,实现监督倒逼“都管”。

在刚性落实上慎终如始。健全检察建议落实情况评估机制,细化落实情况评价标准,强化落实情况反馈机制,实化落实情况协商机制,解决检察建议书面落实、落实有困难、落实不及时、落实有分歧等问题。充分发挥人大监督作用,积极邀请人大代表参与检察建议工作,督促落实检察建议,探索开展人大代表建议与检察建议衔接转化工作,促进实现代表意见办理和检察建议工作开展双重效果。强化检察建议抄送制度,健全落实情况通报、移送机制,以监督、管理之力促进检察建议刚性落实。进一步完善并落实将检察建议工作纳入法治建设等相关工作考核机制,发挥考核“指挥棒”作用,促进监督事项落地落实。

在整体联动上赢得支持。树立把党的绝对领导贯彻到检察建议工作全过程的理念,积极争取地方党委、政府对检察建议工作的支持,推动出台综合性检察建议工作规范性文件,避免和解决工作机制中领域性、分散性、零碎化的问题,以更高层面调动各方力量参与检察建议工作,形成多方联动的检察建议办理工作格局,真正实现诉源问题的有效治理,切实提升社会治理法治化水平。

(作者为湖北省竹山县人民检察院检察长)