

推动专业化办理 创新办案模式机制 加强涉外理论研究 注重涉外人才培养

高质效办理涉外刑事案件 提升涉外法治工作水平

涉外法治

□胡勇

2023年11月27日, 习近平总书记在主持中共中央政治局第十次集体学习时强调, 加强涉外法治建设既是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的长远所需, 也是推进高水平对外开放、应对外部风险挑战的当务之急。要从更好统筹国内国际两个大局、更好统筹发展和安全的高度, 深刻认识做好涉外法治工作的重要性, 建设同高质量发展、高水平开放要求相适应的涉外法治体系和能力, 为中国式现代化行稳致远营造有利法治条件和外部环境。要建设协同高效的涉外法治实施体系, 提升涉外司法效能, 推进涉外司法审判体制机制改革, 提高涉外司法公信力。近年来, 随着我国“一带一路”倡议和高水平对外开放的纵深推进, 国内法治与国际法治呈现多领域的互动态势, 涉外法治工作面临更高要求和更大挑战。检察机关作为国家法律监督机关和保障国家法律统一正确实施的司法机关, 在涉外法治建设中肩负着重要的政治责任、法治责任和检察责任。我们要积极贯彻落实习近平总书记关于涉外法治工作的重要论述和党中央的决策部署, 充分履行检察职能, 高质效办好涉外刑事案件, 全面提升检察机关涉外法治工作水平。



□随着我国“一带一路”倡议和高水平对外开放的纵深推进, 国内法治与国际法治呈现多领域的互动态势, 检察机关作为国家法律监督机关和保障国家法律统一正确实施的司法机关, 在涉外法治建设中肩负着重要的政治责任、法治责任和检察责任。我们要积极贯彻落实习近平总书记关于涉外法治工作的重要论述和党中央的决策部署, 充分履行检察职能, 高质效办好涉外刑事案件, 全面提升检察机关涉外法治工作水平。

尤其在当前国际形势复杂动荡的背景下, 案件办理过程中稍有不慎, 易引发负面舆情; 另一方面, 涉外刑事案件具有特殊的程序要求, 涉及领事通知、领事探视、案件重大情况报告、重大敏感案件逮捕措施层报审批等事项, 每项程序是否规范、流畅、高效均可能影响案件质量, 办案专业化要求高。据此, 检察机关要从涉外法治建设的高度, 以集中专业化办理为路径, 创新办案模式、完善工作机制、加强理论研究、注重人才培养, 全面推进涉外刑事检察规则体系、理论体系和话语体系建设, 高质效办好每一涉外刑事案件, 切实提升涉外法治工作水平。

第一, 推动涉外刑事案件集中专业化办理。2012年刑事诉讼法修改后, 第一审外国人犯罪案件, 除刑事诉讼法第20条至第22条规定的以外, 由基层法院管辖。“两高三部”下发的《关于外国人犯罪案件管辖问题的通知》, 明确外国人犯罪案件较多的地区, 中级人民法院可以指定辖区内一个或几个基层人民法院管辖。各地因地制宜, 形成“法检全集中”“法检相对集中”和“公检法集中”三种不同程度的集中办理模式, 以适应涉外刑事案件专业化办理的要求。但对于普通基层检察院而言, 内设机构改革后, 刑检部门资源有限, 无论机构设置、人员编制还是涉外法律适用能力等方面都可能存在一定困难。建议对外开放程度较高、涉外刑事案件相对密集的省份, 可依托跨行政区划检察改革, 将涉外刑事案件集中于跨行政区划检察院办理, 形成了具有较高专业性的专门涉外检察部门。出于统一证据标准、统一法律适用、保障刑事诉讼有序推进的考虑, 应将捕、诉完整的刑事检察流程集中管辖。涉

外刑事案件的集中专业化办理, 既有利于涉外刑事案件个案的高质效办理, 也有利于掌握涉外犯罪的情况、特点和态势, 为涉外法治建设提供决策参考依据。

第二, 创新涉外刑事案件办案模式和工作机制。一是突破传统依照业务条线的部门划分, 树立“四大检察”综合履职的办案理念, 着力打造集办案、研究、宣传、治理“四位一体”的专门化团队, 切实做到依法一体履职、综合履职和能动履职。二是扣紧条约各查、请示汇报、重大敏感案件逮捕层报审批等专门环节, 着重对条约适用、引渡、领事通知与领事探视等涉外事项加大监督力度, 提高涉外刑事案件办理规范化水平。三是建立规范统一的外国主体权利保障制度, 严格落实诉讼法对主体赋予的各项权利, 依照条约及平等原则妥善安排领事探视、书信移交等事项, 明确涉外案件中法律翻译人员、辩护律师等诉讼参与人的门槛资质, 建立统一的有资质涉外诉讼参与人数据库。四是完善司法协助工作机制, 依法依约及依互惠原则履行国际刑事司法协助义务, 积极回应经最高人民检察院审查批准后的外国司法协助请求, 同时运用好司法协助制度, 补齐境外取证短板。

第三, 加强涉外检察理论和实践前沿课题研究。为加强涉外刑事案件办理, 提升全域涉外刑事检察业务水平, 建议由省级检察院牵头, 依托集中办理涉外刑事案件的外检部门, 设立涉外检察办案基地, 对全省涉外检察业务数据进行汇总分析, 对辖区涉外检察工作的具体开展、法律适用、证据标准等重点难点问题指导。主动融入涉外法治战略大局, 与党委、政府外

事部门、驻华使领馆及其他涉外单位订立常态化沟通协作与会商机制。针对实践中出现的具备典型性、法律适用疑难或具有可推广内容的案件, 适时予以整理, 总结提炼上升为典型案例和指导性案例, 充分体现对国内外主体依法、平等、充分、全覆盖保护的法治和成效, 讲好新时代中国法治故事。在办案基地的基础上加设涉外检察理论研究基地, 依托集中管辖带来的案源优势、专业化优势, 强化对涉外检察乃至涉外法治理论和实践前沿的课题研究, 为构建具有中国特色的涉外检察理论体系、话语体系和规则体系提供支持, 为推进涉外法治体系建设贡献检察智慧。

第四, 注重涉外检察专业人才培养。高质效办好涉外刑事案件, 离不开高素质涉外检察人才。一要健全涉外检察人才引进、选拔、使用、管理机制, 改善法治人才结构, 侧重招录有国际法、外语专业背景或有海外留学经历的高素质人才。二要加大涉外检察教育培训, 在检察业务培训中扩大涉外法治内容, 包括涉外法治工作的基本素养、涉外案件处置基本技能、涉外检察办案规则、我国加入或签署的国际条约等, 增强检察人员国际关系、政治形势的政治敏锐度, 提升办理涉外刑事案件的政治智慧、法治智慧和检察智慧。三要加大涉外检察实践锻炼, 选派骨干力量前往有涉外检察实践经验的检察院跟班学习, 或前往涉外部门挂职锻炼, 体悟涉外法治的新思路、新动向, 在实践中锤炼办案技能, 力求培养出理论水平高、专业素质过硬、精通办案实际的实践型涉外法治人才。

(作者为杭州铁路运输检察院党组书记、检察长)

“高质效办好每一个案件”

《《《 大家谈



□李辰

党的二十大报告强调“完善公益诉讼制度”, 充分体现了以习近平同志为核心的党中央对公益诉讼实践和价值的充分肯定, 检察机关需要以更高质量的公益诉讼检察工作回应党中央的重视与关切。公益诉讼检察践行“高质效办好每一个案件”要求, 就要提升精准性, 做好规范性, 夯实基础支撑力, 提升质效内驱力, 凝聚融合推动力, 保持发展持续力, 充分释放公益诉讼检察高质量效能。

练好内功, 夯实基础“支撑力”

打好内在基础, 方能公益诉讼检察行稳致远。当前, 公益诉讼检察迎来了提质增效、蓬勃发展的关键时期, 检察机关应乘势而上, 全面做实做好公益诉讼“强基工程”。一是准确理解“高质效”内涵, 夯实思想基础。“高质效办好每一个案件”蕴含着检察工作的新标准、对检察人员的严要求, 要在追求数量、质量、结构、效益的有机统一中, 把注重办案质效摆在更为突出的位置。公益诉讼检察的重要制度价值就是保护受损公益, 其高质效体现在检察机关破解难题、督促相关单位解决问题的实际贡献中。二是提升专业素质, 夯实人才基础。公益诉讼检察目前已拓展为“4+10+N”格局, 领域和范围不断拓展既是发展机遇, 也是对队伍素质能力水平的巨大挑战。锻造一支政治立场坚定、业务素质过硬的公益诉讼人才队伍是高质效办案的基石。要坚持与时俱进, 通过“公益诉讼+N”知识体系建设、“理论+实训+竞赛”培训模式建设, 不断增强监督能力。三是优化案件管理, 夯实体系基础。对标最高检“优化案件管理, 必须健全完善案件质量评价体系, 整体系统予以评价”的要求, 建立符合公益诉讼工作特点的评价体系, 以及导向合理、制衡有力的内部质量督查机制。对办案标准如何统一、类案办理如何规范、“诉”的职能如何更好发挥进行合理谋划, 充分发挥案件管理效能, 有力促进公益诉讼检察工作高效、规范、有序进行。

求真务实, 提升质效“内驱力”

坚持依法监督、主动作为、实事求是, 在实体上实现公平正义, 在程序上让公平正义更好更快实现, 在效果上让人民群众可感受、能感受、感受到公平正义, 才能在高质效办好每一个公益诉讼案件中推进公益诉讼检察工作高质量发展。一是办案程序要“严”。检察人员必须守住严格依法办案的程序底线。《人民检察院公益诉讼办案规则》是结合检察机关工作实际制定的, 是检察机关开展公益诉讼工作必须遵循的, 检察人员应严格以此规范检察工作开展, 保证立案调查、诉前整改及审查起诉等各个阶段都要经得起“法条”和实践检验。二是案件效果要“实”。公益诉讼的根本目的是保护公共利益, 检察机关应精准着眼于办案实效, 以公共利益得到充分保护为抓手, 坚持以解决实际问题为目标, 履行好“公共利益代表”的神圣职责。行政公益诉讼诉前检察建议内容要具体可行, 民事公益诉讼中的诉讼请求要准确契合公益保护目的, 整改或修复过程要坚持聚焦公共利益保护。三是办案路径要“优”。要注重依据程序规范推进公益诉讼的合理配置。比如, 针对行政公益诉讼“磋商解决”“诉前检察建议解决”及“提起诉讼予以解决”三种办案方式, 其靶向解决的问题也应有所差别。检察人员应按照问题特征依法精准施策, 推进规范引导作用, 对于影响较大、难以整改的案件, 要注重运用“诉”的确认体现司法价值引领, 增强诉前检察建议刚性, 切实提升办案质效。

协同联动, 凝聚融合“推动力”

新时代新征程检察事业离不开多方的凝心聚力, 要不断搭建多元化互联互通平台, 凝聚各方力量, 拓展守护公益“同心圆”。一是做实综合履职, 充分发挥检察一体化优势。检察机关应作为一个整体履行法律监督职责, 各级检察机关、各业务条线、各部门都要坚持系统集成念, 树牢“一盘棋”思想, 形成监督合力。高质效办案案件必须充分发挥好综合履职作用。所谓综合, 不仅是“四大检察”的综合, 技术力量的支撑、财务资金

以“四力”为抓手 高质效办好每一个公益诉讼案件

公益诉讼检察作为“四大检察”法律监督新格局的重要组成部分, 是以检察工作现代化服务中国式现代化的重要抓手, 必须坚持以战略思维谋长远之策、立长久之业。一是谋公益诉讼发展之长远。公益诉讼检察工作的目标是保护国家利益和社会公共利益, 在办案实践中检察人员要树立正确的政绩观, 坚持严格依法、实事求是办案, 办案的目标要切合实际, 以公共利益保护为出发点, 既要聚焦重点法定领域啃硬骨头、打持久战, 也要顺应人民群众对公益诉讼的新需求, 积极稳妥尝试性拓展工作领域, 以先行先试为法规制定提供实践支撑。二是谋区域发展大局之长远。公益诉讼的办案领域瞄准的是关乎群众利益的“国之大者”, 保障的是高质量发展大局。检察机关应针对区域经济社会高质量发展做好各项服务保障工作, 坚持问题导向, 主动精准融入当地的各项中心工作, 紧密贴合区域发展需求。要聚焦群众反映强烈的突出问题, 从公益受损的表面现象中挖掘区域内普遍存在或特有的老大难、深层次问题, 助力疏通解决区域治理中的堵点, 通过公益诉讼办案充分整合多方精锐力量与资源, 深入解决系统性、源头性问题, 在促进区域治理体系和治理能力现代化中发挥检察机关的独特作用。三是谋科技赋能之长远。最高人民检察院检察长应勇强调, 深入实施数字检察战略, 赋能新时代法律监督。检察人员要持续深化对数字检察的理解, 深刻认识数字检察对于提升公益诉讼办案质效的重要意义, 提升大数据法律监督模型建用意识, 结合专项工作重点及区域特点提炼数据规律规则, 从个案办理到类案监督, 以大数据理念推进系统治理、综合治理, 促进公益诉讼检察工作高质效开展。

与时俱进, 保持发展“持续力”

(作者为北京市通州区人民检察院党组书记、检察长)

破解难题实质性推进行刑反向衔接

观察

□张璇 王绍莉 杨轩兴



张璇

检察机关向行政执法机关移送行政处罚案件的“反向衔接”制度, 是强化行刑衔接, 共同推进法治中国建设的重要内容。2023年7月, 最高人民检察院印发《关于推进行刑双向衔接和行政违法行为监督 构建检察监督与行政法衔接制度的意见》(下称《意见》), 明确由行政检察部门负责行刑反向衔接工作, 在刑事检察部门作出不起诉决定后, 审查是否需要对被不起诉人作出行政处罚, 需要给予行政处罚的, 经检察长批准, 向同级行政机关提出检察意见, 并对行政主管机关的回复和处理情况进行跟踪督促, 发现行政机关违法行使职权或不行使职权的, 履行行政违法行为监督职能, 制发检察建议督促其纠正。《意见》印发后, 行刑反向衔接工作迅速铺开, 北京、山东、江西等地均采取了特色做法, 总结了先行经验。初期实践中, 在反向衔接制度体系不断完善下, 无论是着眼于罪名的归类统计、数字监督模型的类型办理还是类型化、程式化的制定实操手册, 均一定程度上反映着以“增量”求“增效”的工作思路, 更侧重于工作的推广。当前, 各地实践中对流程、机制研究得多, 对审查具体案件是否应当作出行政处罚的实体问题研究得较少, 现阶段行政检察部门作出的检察意见的专业性、精准性尚有不足, 以“提质”求“增效”的良性循环还没有完全形成。笔者对2021年行政处罚法修订要入手, 对制发行政处罚检察意见工作面临的难题及解决思路进行探讨, 旨在以检察意见质量的提升促进行刑反向衔接工作实质性推进。

检察环节行刑反向衔接工作面临的难题

由行政检察部门牵头履行行刑反向衔接工作, 可以促进解决行政违法行为监督现有法律制度供给不足的问题。

了挑战。

从制发检察意见入手明确破解问题的思路

要处理好上述难题, 需要从行政行为的合法性原则入手, 检察机关对新修订的行政处罚法最直接的贯彻落实体现在制发检察意见环节, 对行政处罚相关原则和规定的理解, 也是行政检察部门相对于刑事检察部门的优势。在制发检察意见书的环节既要避免违法或无效的行政处罚发生, 又要对检察意见的精准性、专业性提升, 以对法律专业化的理解树立起检察履职的权威, 从而在法律监督权和行政法执法权之间做好平衡。

一是审慎把握对不起诉案件当事人是否应当作出行政处罚的问题。判断是否应当作出行政处罚不应受犯罪标准的影响, 而应重新衡量是否符合行政处罚行为的构成要件。其中, 对于绝对不起诉的案件, 应当重点审查违法行为是否构成要件、立案标准、量刑情节和强制措施; 对于存疑不起诉的案件, 应当重点审查涉案基本事实是否清楚、在案证据能否达到行政处罚证明标准。在此基础上, 还要审查两种特殊的情形: 一是表面上具备不予行政处罚的事由但仍需处罚的情形, 如行政处罚法第33条规定“初次违法且危害后果轻微并及时改正的, 可以不予行政处罚”, 适用“初次不罚”制度需要满足初次违法、危害后果轻微和及时改正三个条件。其中, 关于“初次”如何统计需要具体案件具体分析, 是否跨领域、跨年度还有待有关部门作出细化规定; 关于危害后果的判断则应放在行政责任而不是刑事责任的程度上去衡量, 故不能简单适用该条款。二是行政处罚阻却事由的情形, 如被害人承诺、推定的承诺、假定的承诺、自损行为和危险接受等。认定各个事由时, 应当注意区分行政法益与刑法法益, 进行个别化法益权衡。即便对于情节轻微不起诉的刑事案件也需要重新判断其是否符合应受行政处罚行为的构成要件, 如权利受到违法侵害的人, 在国家机关

尚未按照法律程序采取措施之前, 依靠自己的力量救济, 实现自己权利的, 行为便属于正当化的处罚阻却事由, 不宜对其作出行政处罚。

二是充分考虑应受行政处罚行为的定性和量罚问题。在对拟作出行政处罚的行为进行定性时, 行政检察部门需要综合考虑行为的主观因素是否符合某一法律条文的解释或定义。在量罚方面, 检察机关应当恪守检察权边界, 不替代行政机关作出专业判断和自由裁量。但检察意见书中, 引用行政处罚的法律依据及提出检察意见的相关要求时, 会面临着量罚情节的问题。检察机关对被不起诉人不应简单地强调从重处罚, 还应注意行政处罚中的从轻情节。从法律监督的视角看, 行政机关的违法可能性以及相对人和行政机关混合过错的情形同样应考虑在内。

三是准确把握检察意见所提行政处罚的合法性问题。行政处罚法在修订中对行政处罚的违法和无效的规定进行了完善。在避免违法方面, 需要衡量法律是否有明确的处罚规定, 违法行为的罚则、归责原则、处理程序等必须在法律条文中具体载明。在发送检察意见时, 行政检察部门主要面临着行政处罚裁决时效问题, 经过刑事侦查、审查起诉后有案件待送达检察意见时可能已经超过了法定的行政处罚裁决时效。笔者认为, 对不起诉案件提出行政处罚检察意见的, 可以自不起诉决定之日起计算处罚时效, 能够有效解决实务中存在的困境。检察机关应尽快制作检察意见书并送达到位, 减少检察环节对行政处罚裁决时效的占用。在避免无效方面, 应关注“限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关和法律规定的其他机关行使”等特别规定, 不能督促行政机关超越专属权实施行政处罚。又如, 根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第99条规定, 行政行为的无效内容上不可能实施的, 属于行政诉讼法第75条规定的“重大且明显违法”。检察机关制发检察意见书时同样应考虑客观上能否实施的问题。

(作者分别为山东省招远市人民检察院检察长、副检察长、检察官助理)