

以“三个善于”高效效履行检委会会议题审核职责



□桑先军

检察委员会是人民检察院的办案组织和重大业务工作会议决策机构。检委会制度运行由议题提请、审核、讨论决定等环节组成,议题审核作为其中环节,直接关系到检委会履职决策质效。检委会办事机构专职负责检察委员会日常工作,高效审核好每一个议题材料是履职担当的中心任务之一。要深入学习贯彻党的二十大精神,深刻把握“三个善于”基本内涵与实践要求,高效审核好每一个议题材料,办好每一项服务保障工作,推动检察委员会制度化现代化。

科学把握议题审核、提交讨论的价值目标与方法论

“高效办好每一个案件”是检委会办事机构履行职责的价值目标,也是做实议题材料审核、提交讨论工作的理念引领。《人民检察院检察委员会工作规则》(下称《规则》)规定,检察委员会办事机构履行议题材料审核职责,即:对拟提交检察委员会讨论的案件材料和事项材料是否规范进行审核,对拟提交检察委员会讨论的案件和事项涉及的法律问题提出意见。前者往往被称为“形式审核”,后者多概括为“实质审核”,两项职责紧密相连、有机衔接、辩证统一。

检察委员会履行讨论决定重大、疑难、复杂案件,总结检察工作经验,讨论决定有关检察工作的其他重大问题等职责。由此,议题材料总体上包括案件材料与事项材料两大类,具体包括案件材料、案例材料与法律法规、司法解释、规范性文件材料及其他综合材料、事项材料等。无论是对于案件材料还是对于事项材料,都要践行“高效办好每一个案件”的基本价值目标,以此作为理念引领,高效开展议题材料审核工作。贯彻落实三中全会精神,要将“高效办好每一个案件”的基本价值追求,落实到检委会议题材料审核、提交讨论的全过程,践行于检委会服务保障各环节各方面。

“三个善于”既是规范检委会议题材料审核的认识论,也是深化保障检委会审议讨论、科学决策的方法论。检委会办事机构要悟透习近平法治思想的哲理、哲理与法理,坚持从政治上着眼、从法治上着力,以“三个善于”为实践指引,不断提高正确运用法律政策的能力

□检委会办事机构专职检察委员会日常工作,高效审核好每一个议题材料是履职担当的中心任务之一。要深入学习贯彻党的二十大精神,深刻把握“三个善于”基本内涵与实践要求,高效审核好每一个议题材料,办好每一项服务保障工作,推动检察委员会制度化现代化。

□审核、提交议题材料,要深入研判议题材料是否聚焦与阐释了关键问题、主要矛盾,所研提措施、意见是否具有针对性、科学性、正当性、合法性,以此研提审核意见。

与水平。“善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系是基础”,议题审核与提交讨论要注重“以事实为根据”。把握好法律规范、事实与裁判等视角的有机融合,确保从全案法律事实中准确把握、阐述实质法律关系,通过审议讨论解决最为关键的法律问题,确保讨论决定经得起法律、历史和人民的检验。“善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神是关键”,议题审核与提交讨论要注重“以法律为准绳”。案件、事项涉及的法律问题要精准、严谨,切实将法律条文从抽象规范理解运用到具体案件办理,确保案件、事项审议讨论体现法律内在精神,确保国家法律统一正确实施。“善于在法理情的有机统一中实现公平正义是目标”,议题审核与提交讨论要始终践行人民至上。要充分体现严格依法办案、公正司法,体现尊重与运用司法规律、检察规律,保障实现目的与手段、结果与过程、真理与价值的辩证统一,实现法理情有机统一。

准确把握提升议题材料审核质效的“四个维度”

《规则》强调,检察委员会办事机构应当审核案件材料和事项材料,认为案件、事项及其报告的内容和形式不符合相关规定或者欠缺有关材料的,应当提出意见,由办案检察官或者事项承办人修改、补充。“两个应当”严格了履职要求。同时,强调可以对案件和事项涉及的法律问题提出意见,供办案检察官或者事项承办人参考,并作为附件编入会议材料,“可以”强调的是严谨务实、实事求是。研提意见编入会议材料附件,作为会议讨论决定的参考,对高效履行好审核职责提出了明确要求。

调研发现,各地检委会办事机构及人员,对审核议题材料是否完整、规范,大多把握较为准,效果较好,对开展实质审核困难较多。有的地方反映,实质审核就是“老虎吃天、无从下口”;有的地方反映,属于“门外看鲁班、力不从心”;还有的地方反映,为提意见而提意见,不见心又不被认可,久而久之则放松了审核把关。个别地方实质审核“虚化”,甚至

成为影响与制约检委会履职质效的因素之一。实质审核是高效服务保障检委会履职的必然要求。为此,议题审核要避免陷入局部、表面,更不能另起炉灶,脱离材料、重打锣鼓重开张。“秉纲而目自张,执本而末自从”。要强化辩证思维、系统思维与前瞻性考量、全局性谋划,重点把握好“四个维度”。

一是在落实法律规定、经验总结与理论回应方面更具政策性。最高人民法院检察长应勇强调,“实践中,有的法律规定比较原则,但检察履职办案又相对具体、精细,办案人员缺乏明确而有针对性的指引。这就需要统筹落实法律规定和司法政策。”统筹落实如何,正是议题审核的重点。尤其是对于类案、典型案例、指导性案例材料及规范性文件、办案指引的制定讨论,更要把握好法律规定、司法政策与法治精神的关系。比如,是否符合中央决策与院党组部署要求,是否对实践经验给予了理性回应,是否从理论层面加以概括提炼等。

二是在法律实施、办案规范、司法规则等方面更具统一性。简单地说,要着重考虑是否有利于法秩序统一,有利于保障法律正确统一实施。法概念统一是实现法秩序统一的基础,但法律概念的意义不限于理性语言的表达,而在于案件事实的阐释。这是实质审核法律适用问题的起点之一。同时,法律规则的适用,尤其是部门法之间证据规则、裁判规则的适用与衔接,往往体现着法秩序统一的活力张力。议题审核与提交讨论要在遵循司法规律、检察规律出发,在法秩序统一中秉持客观公正,确保提出的观点、作出的结论客观准确、经得起检验。

三是在案件、事项深入研究的基础上更具统筹性。检委会议题材料大多为重大、疑难、复杂案件,涉及国家重大利益、社会公共利益或严重影响社会稳定。实质审核议题材料,要心怀“国之大者”,着重审核是否把价值目标与问题导向相结合在一起,是否整合了各方意见,是否阐释了问题的本质或规律等。对涉及的重大问题、关键环节,要从系统的整体性、关联性、耦合性和协同性出发,研究提出务实、准确的意见。

四是在优化办案措施、提升办案质效方面更具针对性。概言之,就是是否坚持问题导

向,聚焦了关键问题与主要矛盾。习近平总书记指出,“问题是事物矛盾的表现形式,我们强调增强问题意识、坚持问题导向,就是承认矛盾的普遍性、客观性,就是要善于把认识和化解矛盾作为打开工作局面的突破口。”检委会依法履职,要把认识和化解矛盾作为推动检察工作现代化的突破口。检委会办事机构审核、提交议题材料,要深入研判议题材料是否聚焦与阐释了关键问题、主要矛盾,所研提措施、意见是否具有针对性、科学性、正当性、合法性,以此研提审核意见。

倡导求短、求实、求新的文风,完善相关配套机制

文风直接关系到会风,影响着议题材料审核把关的取向。积极倡导求短、求实、求新的文风,是践行“三个善于”、提升议题材料审核质效的重要抓手。党的十七届四中全会明确提出:“从领导干部做起,大力整治文风会风,提倡开短会、讲短话、讲管用的话,力戒空话套话。”检委会办事机构要做优良文风的倡导者、实践者,以文风促作风,提升服务保障质效。习近平总书记强调:“文风的改革,我还是那句话:‘求短、求实、求新’”。由形式审核到实质审核、研提意见,再至日常文稿材料,都要践行求短、求实、求新的文风。求短,用尽可能精炼的篇幅把问题说清、说深、说透,为检委会会议讨论聚焦主要矛盾与关键问题提供助力与保障。求实,要以解决问题、推动工作为目的,实实在在、言简意赅、实话实说,反映真问题、真情况,为检委会决策提供参考。求新,议题材料所研提措施符合实际,完整准确全面落实党中央决策与院党组部署,体现新阶段新理念新要求,确保能够以创新性实践确保各项决策部署付诸行动、见之于成效。

此外,要有针对性地完善服务保障配套机制。建立健全议题审核预研机制。结合司法解释、指导性案例及检院建议计划,加强与业务部门的沟通协作,积极参加重要案件检察官联席会、专班研讨会等,将审核预研做在日常。建立健全沟通联动机制。重要议题材料,可以有针对性地听取相关部门意见。重大分歧、不同意见,可以会同相关部门,要面对面沟通、现场研讨,促进形成共识与共识。建立健全长效学习机制。注重用好、活用议题材料审核工作平台,将审核、研究议题材料作为深化调查研究的途径,学好用好调查研究方法论,努力成为法律政策研究的“政策通”“活字典”“行家里手”,一丝不苟办实议题材料、力透纸背抓实参谋助手。(作者为最高人民检察院法律政策研究室处长)



立足检察履职办案 依法平等保护企业权益

□王传龙 杨伟

党的二十届三中全会指出,“保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护,促进各种所有制经济优势互补、共同发展。”在刚刚召开的大检察官研讨班上,最高人民检察院检察长应勇强调,聚焦坚持和落实“两个毫不动摇”、完善市场经济基础制度,持续做实对各类经营主体一视同仁对待、依法平等保护,对侵犯各种所有制经济产权和合法利益的行为实行同责同罪同罚,着力营造法治化营商环境。各级检察机关要坚持平等保护理念,立足司法办案,主动延伸办案触角,综合各种检察职能,深入推进“检察护企”专项行动,以高质量检察履职更好服务发展新质生产力。

强化办案理念,增强服务企业发展意识。一是树立平等保护企业的理念,创新服务举措。检察机关在办理涉企案件时,适用法律规则、相关服务举措不能因企业规模、所有制不同而有质的差别,要根据企业本身特殊状况,有针对性地制定服务保障,实现平等保护。二是涉企案件办理需秉持平等适用法律原则。检察机关在办案过程中对国有企业、民营企业在品牌、知识产权保护等方面要平等对待,依照法律规定精准适用各类强制措施及罪名,让企业受到同等法律保护。三是服务企业发展举措要注意结合企业特点。检察机关要根据企业面临的主要问题制定服务举措,不能照搬抄袭其他地区经验,要带着问题进行普法宣传、走访调研,利用刑事检察、民事检察、行政检察等方面的优势,实现对企业的全面保护。

立足司法办案,全流程维护企业合法权益。一是严格把握出入罪标准。依托侦查监督与协作配合工作机制,加强对涉企经济犯罪案件立案和侦查活动的监督,以监督纠正用刑等手段插手民事纠纷、违法“查封冻”企业财产等为切入点,依法平等保护企业产权和企业负责人合法权益。区分经济纠纷与经济犯罪之间的界限。二是对涉企案件精准适用诉讼程序。在审查起诉过程中,积极适用认罪认罚从宽制度,对符合速裁程序和简易程序条件的涉企案件,依法从速从宽办理,尽快结束相关企业负责人涉罪状态。通过批捕、公诉等职能,严厉打击破坏企业生产生活秩序、破坏金融秩序、扰乱市场秩序等违法犯罪活动,为企业的经营创造良好的营商环境。三是以案办理为起点,促进行业治理。在高质量办好个案的同时,针对部分行业、领域违法犯罪现象突出的情况,出台相关指引,推动涉企个案办理向行业治理纵深发展,引导重点行业违法性问题得到根治,助力产业规范发展和行业溯源治理。

延伸办案职能,主动服务企业发展。一是强化主动服务。利用“检察护企”开放日活动,主动邀请辖区企业座谈交流,解读“检察护企”专项行动工作方案,通报相关工作开展情况,就保障和助力企业发展进行沟通交流,听取对检察工作的意见和建议,并及时给予反馈。二是强化走访调研。联合公安机关、市场监管等部门等深入辖区相关企业进行实地走访调研并建立工作台账,了解制约企业发展的因素,及时发现企业生产、经营中存在的违法违规问题,通过检察“普法护企”让企业合法生产经营成为常态,支持企业构建持续发展长效机制。三是强化联动协作。各地检察机关根据本地区特点,深化与工商联、各地商会合作,打造“横向沟通+精准服务+搭建平台”的联动服务模式,制定服务企业发展的机制措施,共同建立服务企业诉求“直通车”;依托控告申诉、知识产权保护等检察职能,多层次搭建检察机关与企业沟通交流的平台,推动服务保障工作落地见效。

综合检察职能,全方位护航企业发展。一是充分发挥民事、行政检察职能作用,为企业发展提供关怀。民事检察方面,加强与法院、公安机关协作配合,发挥一体化办案优势,构建横向协作机制,围绕虚假诉讼、企业执行案件等涉企重点问题进行监督,维护企业合法权益。行政检察方面,针对行政处罚、行政诉讼、行政执行等案件类型,积极回应企业诉求,综合运用调查核实、联席会议等办案手段,通过检察建议等手段推动行政争议实质性化解,形成最有利于企业生产经营的矛盾化解方案。二是拓展控告申诉检察职能,为企业发展提供法律咨询绿色通道。拓宽“12309检察服务中心”职能,设置“企业法律服务绿色通道”,依托现有的值班律师制度,为企业提供民事、行政、公益诉讼、知识产权等方面的专业法律咨询与服务。三是利用数字检察做深检察护企。深入挖掘和应用法律监督数据模型,运用大数据筛查、比对、碰撞,高效排查涉企相关问题。通过“数字+监督”工作新模式,综合运用检察建议、风险提示函等形式促进企业内部管理规范化,赋能企业健康发展。(作者单位:江苏省射阳县人民检察院)

电子证据保全公证要注重强化清洁性检查



□范明志

当涉及电子证据(或者称为“电子数据”)的侵权纠纷发生时,由于公证证据效力具有一定的优势地位,权利人往往通过公证方式对侵权证据进行保全。电子证据保全公证中的清洁性检查,一般是指公证机关在对电子证据保全公证中,为保证所取电子证据不被其他信息污染,而对取证的相关网络、软件、设备等采取相应技术措施进行的检查,以保证证据来源的真实性。比如,在进行公证互联网电子证据时,通过对取证设备进行格式化、外观检查等方式排除取证设备或者U盘等附属设备存在预置虚拟网页或者缓存网页,或者通过网络接入检查排除取证设备接入预置的虚假网站等。由于电子证据存储环境复杂多样,并且电子证据具有可编辑性及易篡改性,一些当事人恶意将被污染的电子证据申请证据保全,有的公证机构对于清洁性检查不够重视,在电子证据保全中遗漏了该环节,导致在诉讼中经常对于该类证据的效力产生争议。

清洁性检查对电子证据保全公证效力认定的影响

在当前司法实践中,就清洁性检查对电子证据保全公证效力的影响尚未形成共识,至少有两个重要问题存有争议:

一是清洁性检查是否属于电子证据保全公证的法定程序。对于清洁性检查,目前我国公证协会2012年制定的《办理保全互联网电子证据公证的指导意见》(下称《指导意见》)第7条规定:“公证机构办理保全互联网电子证据公证,应当在公证机构的办公场所使用公证机构的计算机和公证机构的网络接口接入互联网,否则,应当对所使用的计算机进行清洁性检查。”但是,该文件性质为行业规范,仅凭此尚不能推定清洁性检查为电子证据保全公证中的法定程序,且该文件规范的范围仅限于保全互联网电子证据。

除前述《指导意见》外,我国专门规定公证程序的规范性文件是司法部制定的《公证程序规则》,属于部门规章,规定了办理公证的程序规则。其第25条规定,公证机构在审查中,对当事人的身份、申请公证的事项以及当事人提供的证明材料,按照有关办证规则需要核实或者对其有疑义的,应当进行核实。那么,清洁性检查是否属于该条规定的公证机构“需要核实或

者对其有疑义”的事项呢?如前文分析,《指导意见》虽然不是法律,但是作为中国公证协会制定的行业规范,应当属于“有关办证规则”,亦即该《指导意见》第7条规定的清洁性检查应当作为办理保全互联网电子证据公证的“规则”。也就是说,虽然《指导意见》第7条关于清洁性检查的要求本身不构成法定程序,但由于它属于《公证程序规则》规定的“有关办证规则”,因此被上升到办理保全互联网电子证据公证的“法定程序”,只是《公证程序规则》的法律规范位阶不高,因而仍存有一定的争议,但是至少为认定清洁性检查属于保全互联网电子证据公证的法定程序提供了参考性的依据。

二是将来做清洁性检查的公证证据用来认定事实事实,是适用具有“直接证据”性质的公证证据规则,还是适用“高度可能性”一般证据规则。如果适用公证证据规则,那么该公证证据可以单独直接证明电子证据的来源事实。如果适用高度可能性规则,则应当结合其他证据进行综合分析论证。我国法律赋予了公证证据较高的证明效力,民事诉讼法第72条规定:“经过法定程序公证证明的法律事实和文书,人民法院应当作为认定事实的根据,但有相反证据足以推翻公证证明的除外。”实际上,由于公证证据的法律地位,对方当事人一般很难提出能够推翻公证证明的其他证据。在对“未做清洁性检查是否属于违反法定程序”存在争议的情况下,对方当事人虽然无法否定该公证证据的合法性与真实性,但是往往会以相关性不足质疑该证据的证明力,即该证据存在被污染的可能性。因为,未做清洁性检查的证据,只能证明公证机构的实际操作过程及产生的现象,对于证明电子证据来源的目的而言,不属于直接证据,不具有排除信息污染的证明力。比如,在一部手机上对特定网络地址上的视频进行公证,如果没有对该手机进行清洁性检查,首先不能证明该手机是否处于联网状态,同时也不能排除在该手机预先存储相关视频的可能,因此该公证只能证明通过该手机可播放该视频,却不能证明该手机所播放的该视频来源于手机内存或者特定网络地址。司法实践中,会出现适用“高度可能性”规则来分析公证证据对于待证事实的证明力的情形。但是,未做清洁性检查所导致无法排除的证据污染存在多种可能,很难论证出该证据对于待证事实的证明力程度,这必然导致司法机关在事实上说理力不强,且可能导致司法机关认定的法律事实与客观事实确实不符。如果进行了清洁性检查,则完全可以凭公证证据的证明力直接认定事实。因此,对于未做清洁性检查的电子证据保全证书的审查,容易出现司法人员适用证据规则的不必要“游移”,即从本应适用的公证证据规则游移到“高度可能性”

规则,从而降低了公证证据的效力,并且催生“类案不同判”的现象。

清洁性检查应当成为电子证据保全公证的法定程序与要求

电子证据保全公证是公证取证的重要组成部分。为避免在司法实践中对于未作清洁性检查的电子证据公证取证的作用产生争议,应当在规则上将清洁性检查作为电子证据公证取证的法定程序与要求,这是电子证据存储环境、电子证据的特性以及公证行为自身要求所决定的。

首先,电子证据存储环境的复杂性决定了电子证据公证取证应当“洁身自好”。电子证据取证既可能存储在取证所用设备,也可能存储在非取证所用设备,但是可以通过网络触达取证所用设备。若不对取证所用设备进行清洁性检查,则难以保证所保全的电子证据来源于取证所用设备或者互联网,可能发生当事人向公证机构故意提供预装软件的电子设备以试图取得对其有利的“网络侵权证据”。

其次,电子证据的无形性和易篡改性决定了电子证据公证取证应当“洁身自好”。电子证据取证既可能存储在取证所用设备,也可能存储在非取证所用设备,但是可以通过网络触达取证所用设备。若不对取证所用设备进行清洁性检查,则难以保证所保全的电子证据来源于取证所用设备或者互联网,可能发生当事人向公证机构故意提供预装软件的电子设备以试图取得对其有利的“网络侵权证据”。

最后,公证机构自身的专业技术条件决定了清洁性检查的“实际可行”。公证机构是依法独立行使公证职能的专门机构。公证活动的独立性、公正性、专业性直接关系到公证证据的效力,甚至影响公证制度的权威性。如果对于一般民事主体提交的电子证据要求清洁性检查,可能不完全符合我国经济社会的发展水平。公证机构进行电子证据保全行为,其完全有专业技术与能力来保证清洁性检查程序的实际执行。

完善电子证据保全公证中的清洁性检查规则

随着电子证据在我国司法案件中使用频率不断提高,相关司法解释也相继出台,如,最高人民法院2009年《人民检察院电子证据鉴定程序规则(试行)》,其第17条规定,检材具有无

线通讯功能的,鉴定人应当在屏蔽环境下进行操作,防止受外界影响造成内部数据的改变。笔者认为,在电子证据公证取证形势迅速发展的当下,相关立法机关、司法机关应完善电子证据保全公证中清洁性检查规则。

首先,在规则层面将清洁性检查规定为电子证据保全公证的法定程序。电子证据的特点决定了清洁性检查的客观必要性。在我国,公证证据具有推定效力。公证证据之所以具有如此高的法律地位,其原因除了公证权来源于国家法律授权之外,还在于公证行为是建立在辩证唯物主义认识论之上的、对已经发生客观事实的真实记录。法定的公证程序是公证证据真实性的重要保证。虽然《指导意见》对其进行了规定,但是毕竟其立法地位阶过低,难以在实践中对于未履行该程序的公证行为是否属于违反法定程序尚有争议。因此,相关立法机关、司法机关应完善电子证据保全公证的清洁性检查规则,在规则层面将清洁性检查规定为电子证据保全公证的法定程序。人民检察院、人民法院可以分别通过司法建议、检察建议等方式来促使公证主管部门完善电子证据保全公证中的清洁性检查规则。

其次,最高司法机关发布相关指导性案例。针对互联网环境下的电子证据保全公证中未进行清洁性检查的证据效力认定问题,最高人民法院在(2008)民申字第926号《民事裁定书》中认定,涉案公证行为是在公证处之外的场所进行,公证所用的电脑及移动硬盘亦为当事人的代理人提供,并由该代理人进行具体操作,该公证书没有记载是否对电脑及移动硬盘的清洁性进行检查等内容,因此该公证书虽能证明在公证员面前发生了公证书记载的行为,但还不足以证明该行为发生于互联网环境之中,即不足以证明被告在其网站上提供过涉案作品的在线播放服务。但该民事裁定书并不是最高人民法院发布的指导性案例,未能充分发挥对后续类似案件统一参照适用的作用。建议针对电子证据保全公证中未进行清洁性检查的证据效力认定问题,颁布相关指导性或者参考性案例,以作为该类案件裁判的参照依据。

总之,在信息技术日益发达的形势下,清洁性检查对于电子证据保全公证的影响越来越明显,关系到公证程序的权威和公证效果的实现,无论是从完善公证规则还是从完善司法证据制度的角度,建立健全清洁性检查规则都是迫切之需。(作者为中国政法大学数据法治研究院教授)