

涉外检察工作是检察机关的重要职责,是检察工作高质量发展的重要内容,也是国家涉外法治工作的重要方面——

明晰法律渊源高质效推进涉外检察



最高人民检察院印发的《最高人民检察院关于加强涉外检察工作的意见》指出,涉外检察既包括检察外事工作,也包括具有涉外因素的检察业务工作。涉外检察工作是检察机关的重要职责,是检察工作高质量发展的重要内容,也是国家涉外法治工作的重要方面。涉外检察法律法规体系是检察机关严格依法履职、高质效推进涉外检察工作的重要基础和前提。涉外检察的法律渊源涵括国内法、国际法等,散见于各类型、各层级的法律规范中,其突出的“涉外性”和“分散性”特点,对检察人员履职办案提出更高要求。据此,笔者从国内法、国际法等维度进行梳理,以期有助于推进高质效办好每一个涉外案件。

涉外检察的国内法渊源

国内法方面,涉外检察所适用的法律法规已初步形成多层次规范体系。第一,宪法和作为宪法相关法的外关系法。宪法作为国内法律体系中的最高法律渊源,规定了国家对外交往的基本原则,任何国内法律规范和我国缔结或者参加的条约和协定,均不得与之抵触。在此基础上,对外关系法对包括涉外检察在内的涉外法治工作进行顶层设计和总体布局,明确了涉外检察在维护国家主权、服务国家经济社会发展等方面的宏观任务,并在国际合作、涉外执法、反制和条约适用等方面作了原则性的制度设计。涉外检察在缺乏具体规则时可以作为基本行动指引,或者在具体适用和解释涉外法时以此为指导。第二,涉及涉外检察工作的专门涉外法律法规。这主要包括反外国制裁法、出口管制法及相关规定等需要检察机关支持、配合并监督实施的法律,也包括外国国家豁免法、引渡法、国际刑事司法协助法及相关规定等检察机关直接适用并监督实施的法律。第三,散见在各部门法中关于涉外检察的具体条款或规定。包括刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法、刑法、民法典、涉外民事关系法律适用法、反

基层检察机关应从理顺管理关系、明确主体责任、建立科学评价体系、强化结果运用四个维度综合发力,推进落实“三个管理”——

四维度综合发力做实基层院“三个管理”



最高人民检察院党组明确提出,取消一切对各级检察机关特别是基层检察机关的不必要、不恰当、不合理考核,不再执行检察业务评价指标体系,不再设置各类通报值等评价指标,不再对各地业务数据进行排名通报。切实把检察管理从简单的数据管理转向更加注重业务管理、案件管理、质量管理上来。需要明确的是,“一取消三不再”,并非不要考核、不要数据,而是要求各级检察机关将管理重心转移到业务数据的深度分析上来,通过数据分析研判态势、引领工作方向、提升履职质效。基于此,笔者认为,基层检察机关应从理顺管理关系、明确主体责任、建立科学评价体系、强化结果运用四个维度综合发力,推进落实“三个管理”。

理顺“三个管理”之间的关系

业务管理属于宏观管理,侧重业务态势分析,是方向引领、科学指引,决定检察业务总的趋势和方向,基层检察机关要结合本辖区的发案特点,定期进行分析研判,科学指导检察工作。案件管理属于中观管理,侧重于对案件的程序和实体进行管理,从受案开始,对办案的全过程和结果进行管理。质量管理属于微观管理,侧重于提升办案的效率、效果,可以通过自查互查、案件评查、反向审视等加强案件质量管理。“三个管理”上下贯通、有机统一。业务管理是检察管理的总抓手,是检察业务发展的方向。业务管理涵盖“四大检察”,强调检察业务全面协调发展,着重对检察业务发展理念、运行方向、发展态势进行分析研判。要围绕重

洗钱法、反电信网络诈骗法等法律及相关司法解释和规定中的相关条款或规定,主要涉及检察机关在涉外诉讼中应遵循的涉外案件特殊程序规定、没收违法所得及缺席审判等特别程序、域外证据的获取与采信、对于外国诉讼主体的权利保障、国际司法协助合作等,以及在打击跨国电信网络诈骗犯罪、走私犯罪等涉外犯罪中检察机关的任务与法律适用。

在全面把握我国涉外法律法规体系、严格依法履职的基础上,涉外检察也应主动参与和支持涉外立法工作,结合司法实践研提立法建议。同时,加强涉外司法解释和规范性文件的制定,适时出台涉外检察指导性案例,推动完善涉外司法标准和程序,从而提高涉外检察工作规范化水平,不断丰富我国涉外法律法规体系。

涉外检察的国际法渊源

涉外检察应当在不同程度上遵循不同类型的国际法。检察权系国家权力的重要组成部分,检察机关可否适用以及在何种程度上适用国际法,必须由国家主权下的国内立法来明确和授权。第一,经过全国人大常委会批准的国际条约和协定,是检察机关适用法律、开展法律监督的依据。当前,国内立法中已转化和纳入大量国际条约和协定的内容,但对条约和协定不经转化和纳入而直接适用时仍须依托严格的国内法授权。依据《维也纳条约法公约》第26条、第27条和我国对外关系法第30条、第31条之规定,检察机关在维护国家主权、安全和社会公共利益的前提下,对国际条约和协定负有实施义务。在该框架下,检察机关根据各部门法的授权,直接适用条约和协定或监督其执行。在刑事领域,包括依据刑法第9条进行承担条约义务范围内的普遍管辖,依据刑事诉讼法第18条在刑事司法协助中适用相关条约等;

明晰各管理主体的职责

检察管理以案件管理为基本单元,管好案件是基础。要在管好案件的基础上做到管案与管人相结合,实现检察管理的预期目标。检察长、检察委员会要履行好案件管理决策、指挥、把关、协调、统筹的作用,明确案件管理的要求,落实案件管理的责任,把好案件质量关,特别是对疑难复杂案件,要做好最终的审核把关。检察官作为案件质量管理的第一责任人,在办案过程中要加强自查,对于重大疑难复杂、容易引起分歧等的案件,在案件办结前就要加强自查。此外,所有案件在归档前要加强自查。办案部门主要负责对案件的质量检

在民事领域,包括依据民事诉讼法第271条对国际条约的优先适用,依据第299条承认和执行外国法院的判决和裁定等;等等。当条约与国内法出现冲突时,除宪法具有最高效力外,宪法及宪法相关法未对其他国内法与条约的位阶关系作出明确规定,而民事领域依照民事诉讼法第271条、《最高人民法院关于审理涉外民事案件适用国际条约和国际惯例若干问题的解释》(下称《解释》)第1条,在程序和实体上确立了条约优先适用原则。因此,基于主权至上和公法领域法无授权不可为的法理,在涉外刑事和行政领域的检察履职中,建议以国内法为优先,并尽快推动相关立法或司法解释予以明确。

第二,国际习惯基于各国之法律确信和普遍实践,而国内立法本身就构成国家实践的一种类型。我国已将部分国际习惯纳入国内立法,如平等互惠原则、人权保障原则等,涉外检察对此应当遵守。此外,在民商事审判中,依照《解释》第5条、第6条,在当事人意思自治基础上或国内法、国际条约缺位时可以适用国际惯例,此时检察机关应当对依据国际惯例进行的诉讼活动进行监督。

第三,我国所加入的国际组织作出具有约束力的决议、措施等,本质上是成立该国际组织所依据之条约或协定的效力延伸,只要该条约或协定被我国全国人大常委会批准,则检察机关应当依法履行,如对于联合国安理会基于《联合国宪章》作出的具有约束力的制裁决议和相关措施,检察机关应当依据对外关系法第35条予以支持、配合与监督执行;对不具有约束力的决议、措施等,如宣言、倡议、条约示范文本等,虽然检察机关无须直接适用,但其中的精神、原则应在具体适用涉外法律法规时作为参照,或在参与涉外立法工作时作为参考。

近年来,检察机关积极参与国际规则制定,不断推动国际法体系完善。一方面,通过检察司法合作机制,签订合作协议等外事文件,在上海合作组织成员国总检察长会议、中国—东盟成员国总检察长会议、金砖国家总检察长会议等合作框架下形成联合声明或宣言;另一方面,积极参与国际条约谈判,2019年以来组织参与中埃(埃塞俄比亚)、中沙、中以、中塞(塞尔维亚)刑事司法协助类条约,《联合国打击网络犯罪公

注重管理结果的应用

检察官在办案中的应为和不应为。评价体系是评价检察官办案水平的具体标准,也是评选高质效办案的主要参照系。比如,刑事案件可以从事实认定、证据审查、法律适用、适时介入、认罪认罚、出庭公诉、文书制作等方面予以评价,事实认定方面包括事实准确、事实增减、事实采纳等标准,证据审查方面包括证据三性审查、证据分析、证据补强、证据充分等标准,法律适用方面包括罪名认定、量刑情节、分析论证、量刑建议等标准。完善落实司法责任制,压实各监管主体责任。要坚持谁办案谁负责、谁决定谁负责。压实承办检察官第一责任人责任,业务部门负责人、检察长、检委会等要加强审查把关,健全案件讨论机制、联席会议制度、检察长重大疑难案件听取汇报制度、检委会研究决策机制,通过层层明确要求、层层压实责任,确保办案质效。在压实责任的同时,也要完善落实司法责任制要求,追究相关责任主体的办案责任。建立奖惩机制,强化评查结果的应用。各基层院要结合本院实际,建立健全案件质量评查结果应用机制,检务督察部门、政工人事部门应加强协作配合,将高质效案件或优秀案件作为评先评优、晋升级别的重要依据。对于不合格案件,要加强反向审视,注重总结办案中存在的问题和不足,吸取经验教训,并作为考核的重要依据。在管好案件的同时管好人,做到管理与办案相结合、管案与管人相结合,切实提升办案质效,实现高质效办好每一个案件、“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的新时代新征程检察履职办案基本价值追求。

建立科学合理的案件质量评价体系

案件管理既要解决谁来管、管什么问题,又要考虑如何管的问题,基层检察院要在明晰职责职权的基础上,重点解决如何管的问题。加强案件质量评查是前提,要构建科学的评价标准体系,制定评价办案的正负面清单,明确

约》谈判等,推动我国的理念立场、举措经验融入国际规则,为国际执法司法合作奠定良好基础。

需考虑外国法的几种情形

基于主权平等原则,外国法原则上不属于涉外检察的法律渊源,我国也反对各种形式的外国法长臂管辖。但是存在三种特殊情形,检察机关可以在不违背我国宪法和法律的基本原则下,在不损害国家主权、安全和社会公共利益的前提下,要充分考虑外国法的规定:

第一,在国际司法协助合作中,向外国提出引渡或其他国际刑事司法协助请求时,除遵循国内法和相关条约、协定外,检察机关还应当尊重外国法。我国提出的协助请求,对于外国法规定的实质要求,如是否构成双重犯罪的理解等,应当适用外国法予以明确或充分考虑外国法的规定;对于外国法规定的形式要求,如具体程序,请求材料的种类、内容、语言文字等,在不违背我国法律的基本原则下,可以遵照执行。在开展国际司法协助合作的过程中,尤其涉及域外调查取证时,检察机关应当指导、监督其他执法司法部门尊重外国主权、遵守外国法规定,与外国执法司法机关开展有效协调沟通,提高国际执法司法合作质效。

第二,在涉外刑事案件办理中,证据审查和法律适用也涉及外国法的规定。涉外案件办理中,当事人有证据证明域外证据收集明显违反当地刑事诉讼程序规定、严重侵犯当事人合法权益的,不得作为办案依据。因此,对域外证据合法性的审查,在一定程度上也需要依据外国相关法律规定进行判断。根据刑法第8条保护管辖之规定,应查明外国法是否将涉案行为规定为犯罪继而确定我国是否有权管辖。在违法性认识问题上,外国人原在法国不将涉案行为规定为犯罪的,可以作为补强行为人缺乏违法性认识的间接证据,在与其他证据互相印证的情况下阻却犯罪故意的成立。

第三,在涉外民商事审判的法律监督中,由于双方当事人可基于意思自治适用外国法作为准据法,检察机关应当对适用外国法开展的诉讼进行监督。

(作者为杭州铁路运输检察院党组书记、检察长)



鉴定意见作为法定证据形式,在检察机关办理环境损害公益诉讼案件中发挥重要作用。实践中,鉴定意见主要有两个来源:一是检察机关依托办理的刑事案件,在刑事诉讼程序中收集而来;二是由检察机关或其他相关当事人依据民事诉讼、行政诉讼程序提供。由于来源不同,对于鉴定意见的规定和标准也有所不同。《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》以专门章节对鉴定意见的审查与认定进行了规定;在民事、行政领域,不仅有民事诉讼法、行政诉讼法的规定,还有《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》《最高人民法院关于人民法院民事诉讼中委托鉴定审查工作若干问题的规定》《人民检察院公益诉讼办案规则》等对鉴定意见审查进行指引。检察机关对鉴定意见的依法审查,不仅是保障证据效力、提升诉讼质效的需要,更是保护国家利益和社会公共利益、维护社会公平正义的具体体现。因此,强化对环境损害鉴定意见的依法审查十分重要。

环境损害公益诉讼案件鉴定意见的价值与审查难点。一般而言,鉴定意见作为证据,在环境损害公益诉讼案件中发挥三项重要作用:一是量化损害事实。通过专业技术手段将抽象的生态环境损害转化为可量化的经济损失或修复成本,为诉讼请求提供依据。例如,非法排污案件需通过鉴定确定污染物种类、排放量及生态环境修复费用。二是补强证据链条。在证据链薄弱时(如污染源已灭失、损害后果长期潜伏),鉴定意见可填补证据空白,提升案件可诉性。三是规范修复责任。鉴定意见为行政机关履职或责任人赔偿提供明确标准,推动生态环境修复责任落实。

但是,在检察实践中,对环境损害公益诉讼案件鉴定意见的审查还存在一定困难和挑战。例如,鉴定意见的审查对办案人员专业知识水平要求高。普通人对于法医类、财物类鉴定可能有一定认知和基础,但环境损害司法鉴定涉及领域广,鉴定评估流程繁复,涉及现场调查、勘验采样、检测分析、污染源排查、迁移路径验证、因果关系分析、修复方案制定、损害数量量化等诸多方面,是一个集专业性与综合性于一体的过程。对信息繁杂、知识量巨大的鉴定意见的审查采信工作,需要办案人员具有较高的有关环境保护方面的专业知识。此外,鉴定意见审查规则有待健全,以鉴代审、无鉴不定、鉴定意见真实性存疑等问题也存在。

完善环境损害公益诉讼案件鉴定意见审查路径。可以从以下方面着手:

注重审查鉴定意见的合法性。第一,深化实质性审查观念。首先,公益诉讼中应摒弃“无鉴不审”“以鉴代审”等错误思想,消除对鉴定意见的盲目信任和依赖。其次,办案人员应在内心重视的基础上,与相关司法规范性文件逐一对照进行合法性审查,杜绝“一扫而过”。再次,注重听取检察技术人员意见,当前检察技术工作的专业技术保障能力有了极大提升,公益诉讼检察部门可依托检察技术人员做好与鉴定意见相关的听证、调解、出庭等工作。第二,加强对鉴定意见的程序性审查。鉴定意见作为一种就专门性问题进行分析判断的证据,所提供的意见既要清楚明确,也要符合相关形式要件的要求。一是审查鉴定主体的合法性,即鉴定机构、鉴定人有无相关资质,是否存在法定回避等情形。二是审查鉴定程序的合法性,包括鉴定程序的启动是否符合法律规定、鉴定后是否及时告知各方当事人等。三是审查鉴定事项的合法性。只有保证鉴定事项是可鉴定的、明确的,属于鉴定机构法定鉴定范围内的事项,才能保证鉴定意见的可采性。四是审查鉴定文书的合法性,如鉴定人出具的鉴定意见是否符合《全国人民代表大会常务委员会关于司法鉴定管理问题的决定》《司法鉴定程序通则》等规定。第三,丰富对鉴定意见的审查方法。一是注重依法咨询鉴定人,主动对鉴定中的程序性事项予以核实。二是做好部门间协同办案,积极对接检察技术部门强化协作,检察技术部门及时将技术性审查中发现的情况反馈给公益诉讼检察部门,充分运用科学技术手段辅助公益诉讼检察部门对鉴定意见进行审查。三是必要时引进有专门知识的人对鉴定意见进行反向审视,充分发挥有专门知识的人了解鉴定规律、鉴定原理的专业优势,协助检察人员做好对专门性问题的把握。

注重审查鉴定意见的真实性。一是强化技术性证据审查的运用。依法指派或聘请有专门知识的人运用专业知识、专业技能或专业手段,对环境损害鉴定意见涉及的某些专门性问题进行审查,提出专业化参考意见。健全对鉴定意见等技术性证据的科学审查机制,提高对鉴定意见的审查判断能力。二是落实鉴定人对鉴定意见的说明义务。鉴定人负有对鉴定意见的说明义务,此种说明义务不只是指用专业语言进行阐明,更在于用“听得懂”的语言进行说明。可要求鉴定人进一步阐释鉴定意见,对鉴定意见涉科学技术原理、与案件事实相关的存在争议的内容等进行重点解释说明,帮助司法人员、诉讼参与人真正理解鉴定意见,保证对鉴定意见真实性审查的实效。

注重审查鉴定意见的关联性。一是注重对鉴定意见中因果关系的审查。环境损害公益诉讼案件中,待证事实往往涉及污染行为与损害后果因果关系的认定,而这一因果链条需通过科学论证构建。因此,鉴定意见中认定的因果关系必须推理逻辑严密、依据数据可靠,从而确保该鉴定意见与案件待证事实之间的有效关联性。而审查鉴定意见中认定的因果关系,则需要审查鉴定意见的推理过程,以及鉴定意见所依据的相关数据等。二是加强对案件其他证据的审查。可通过印证或反推,辅助验证鉴定意见的关联性。如非法采矿行为导致的生态环境损害虽可通过鉴定意见认定,但借助无人机航拍、卫星遥感影像分析等科技手段,对非法采矿行为发生前后受损区域的航拍照片、遥感图片进行对比分析,能够进一步确定非法采矿行为与生态环境损害之间的因果关系,进而反向验证鉴定意见中因果关系认定的合理性,确保鉴定意见与案件事实的关联性经得起检验。

(作者单位:山东省潍坊市人民检察院)