

最高检
检察研究基地成果

就立法的成熟度、立法技术的难易度等来看,公益诉讼专门立法采取“主体型单行模式”较为适宜。遵循“成熟一个,立法一个”思路——

检察公益诉讼可先行单独立法



四川大学法学院教授龙宗智:
完善检察机关人员分类管理



西南政法大学教授姜敏:
形成中国特色刑法学话语体系

北京师范大学刑事法律科学研究院教授史立梅:
完善醉驾案件程序出罪制度



苏州大学王健法学院副教授王俊:
未遂犯处罚根据需加强理论提升

日本刑事法律援助体系的不足



在“主体型单行模式”下的三个“亚模式”的分析发现,就立法的成熟度、立法技术的难易度等来看,采取“主体型模式”较为适宜。即可以考虑根据不同的公益诉讼提起主体单独立法。需要注意的是,在采取这一亚模式时,并非对所有主体提起的公益诉讼都同时立法,而是考虑某一主体提起的公益诉讼可以待立法和司法解释规定等成熟后再安排立法,即采取“成熟一个,立法一个”的思路。按照这一思路,当前对检察机关提起的公益诉讼先行单独立法最为可行。

重视,并积极支持。

第二,检察机关建立了运行高效的公益诉讼组织管理体系。最高检专门成立了公益诉讼检察厅,指导全国检察机关公益诉讼工作,全国各省(自治区、直辖市)、地市级和县区级检察院也都成立了相应的公益诉讼检察部门或专门办案组,专门开展公益诉讼检察工作。全国检察机关从上至下成立了体系完备的公益诉讼组织管理体系。全国检察系统已经建构了配置科学、运行高效的公益诉讼检察机构,为更好履行公益诉讼检察职责提供了良好的组织保障。

第三,检察机关已成为当下中国公益诉讼的主力军。虽然在2012年民事诉讼法修改时,检察机关并未成为提起公益诉讼的适格主体,但是在2017年民事诉讼法、行政诉讼法再次修改将检察机关正式作为公益诉讼提起主体之后,我国的公益诉讼进入了高速发展快车道,检察机关已经成为新时代公益诉讼的主力军,而且已经成为新时代公益诉讼事业的引领者和推动者。

第四,围绕检察公益诉讼已经制定了一些相关司法解释规定等。在最高检的积极推动下,一些有关公益诉讼的司法解释和规范性文件已经出台。诸如《最高人民法院关于人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》《人民检察院公益诉讼办案规则》等等,这些司法解释和规范性文件不仅规范了检察公益诉讼工作有序开展,而且也极大推动了公益诉讼事业快速发展。这些经过长期实践运用和检验的司法解释和规范性文件中的一条款可以直接上升为立法条文,为检察公益诉讼单行立法奠定了坚实的立法基础。

综上所述,笔者认为当下尚不具备制定一部统一的公益诉讼法的条件,而制定一部单行的检察公益诉讼法的条件已经成熟。质言之,就公益诉讼专门立法的近期目标而言,就是针对检察公益诉讼先制定一部单行法,即检察公益诉讼法。就公益诉讼专门立法的中期目标而言,可以考虑根据案件类型单独立法,诸如制定环境公益诉讼法;就公益诉讼专门立法的远期目标而言,待时机成熟可以制定一部面向所有公益诉讼提起主体、所有案件类型、所有诉讼类型的统一公益诉讼法。

【作者为最高人民法院公益诉讼研究基地主任、郑州大学法学院副院长、教授。本文系2021年度最高人民检察院研究课题《公益诉讼专门立法理论研究(GJ2021B17)》和2021年度河南省高等学校哲学社会科学基础研究重大项目《新时代检察民事公益诉讼基本程序体系研究》(2021-JCZD-28)的阶段性研究成果】



张嘉军

公益诉讼专门立法的模式选择:“单行模式”

总体而言,如果制定专门的公益诉讼法,在模式选择上就存在上述的“统一模式”和“单行模式”两种。就公益诉讼法的“统一模式”而言,其优点是在一部公益诉讼法中对于公益诉讼的有关问题,无论是民事公益诉讼、行政公益诉讼,还是检察机关提起的公益诉讼、行政机关提起的公益诉讼、社会组织提起的公益诉讼、抑或消费公益诉讼、环境公益诉讼、英雄烈士保护公益诉讼、个人信息保护公益诉讼等,都一并予以规定,这样可以避免多头立法,防止相互矛盾、互不协调,以及避免浪费立法资源等。但是缺点在于,立法的难度大、周期长,立法过程中需要兼顾不同的公益诉讼提起主体、不同的案件类型、不同的诉讼领域的各自特性等等。就不同公益诉讼提起主体而言,检察机关提起的公益诉讼、行政机关提起的公益诉讼、社会组织提起的公益诉讼三者发展不平衡,在定位上存在巨大差异。

就检察机关提起的公益诉讼而言,现有的立法、司法解释规定相对较多,而社会组织 and 行政机关提起的公益诉讼,尚无立法、司法解释规定就相对较少,其中行政机关提起公益诉讼的有关法律规定更少。而且,在每年提起的公益诉讼中,绝大多数案件都是检察机关提起的,检察机关已经成为公益诉讼的绝对主力军。此外,检察机关提起的公益诉讼与社会组织、行政机关提起的公益诉讼在称谓上、案件范围上、诉讼领域上都存在巨大差异。诸如在称谓上,检察机关称为“公益诉讼起诉人”,而社会组织 and 行政机关则称为“原告”。在诉讼类型上,检察机关既可以提起民事公益诉讼,也可以提起行政公益诉讼;而社会组织 and 行政机关仅能提起民事公益诉讼。在案件范围上,检察机关对于食品药品、生态环境、英雄烈士保护、个人信息保护、未成年人保护、文物保护等领域都可以提起公益诉讼,而且还进行大量的“等”外探索。

索。检察机关提起公益诉讼的案件范围要远大于社会组织 and 行政机关。在检察机关提起的公益诉讼与社会组织和行政机关提起的公益诉讼存在上述诸多差异背景下,如果将三者合在一起“统一立法”,在立法技术上将面临巨大考验,特别是在法条的内容上、安排上乃至表述上存在无法协调、无法兼容的诸多问题。

就“单行模式”而言,其优点在于,立法的技术难度相对较小,立法周期较短、易于统一协调。但是,其不足在于:第一,“单行模式”易于导致多次频繁立法。在对提起公益诉讼不同主体、不同案件类型、不同诉讼领域分别单独立法,必然导致对同一个公益诉讼单行立法后,再对其他的单行法再立法,多次反复立法,将会陷于对公益诉讼不断立法之中。随着公益诉讼案件范围的不断拓展,立法永无止境。第二,“单行模式”易于导致相同内容的重复规定。诸如消费公益诉讼、环境公益诉讼、个人信息保护公益诉讼等都存在许多相似或相同的问题;又如管辖问题、诉讼费用问题、诉讼期间问题等。如果按照“单一模式”立法,必然会导致对上述相同或相似问题进行重复规定。

基于上述对公益诉讼“统一模式”和“单行模式”优缺点的比较分析发现,从立法技术难度来看,还是“单行模式”较为容易,在操作上较为简单。为此,公益诉讼专门立法在模式上应优先选择“单行模式”。

公益诉讼专门立法的优先模式:检察公益诉讼法

从公益诉讼具体实践来看,当下公益诉讼专门立法的模式应当为“单行模式”。但是,即便采取公益诉讼立法的“单行模式”,又应采取该种模式中的哪一种亚模式呢?是采取“主体型单行模式”,还是“案件型单行模式”,抑或“诉讼领域型单行模式”?就“主体型单行模式”而言,其优点在于,简单明确,凸显不同主体的特色;其缺点在于,有些主体提起的公益诉讼并不成熟,尚不足以单独立法。例如,行政机关提起的公益诉讼案件数量相当有限,对其单

力将受到影响。三者衔接既做到了全覆盖,其效果还体现在降低诉前拘留率方面。

优化整合的体系保障

全阶段、全范围对犯罪嫌疑人、被告人提供免费刑事法律援助,必然需要充足资金支持 and 援助律师资源。日本保障刑事法律援助制度的策略主要有:多层次的资金支持。首先,刑事法律援助最初由日本律师联合会所属法律援助协会财团法人运营,理由日本法务省下属司法支援中心开展支援业务。其援助的资金保障由民间上升到了国家高度。其间日本律师联合会为应对经费不足,不断拓展财源。其次,值班律师经费来源除了主要的少年刑事法律援助金、各地律师协会收取会费之外,还有关联制度进行补充支持。值班律师也可转为收费私人律师,对此各地律师协会将从该律师报酬中收取一定比例费用,作为值班律师支援资金。值班律师的会见者符合国选辩护人、青少年保护等其他援助条件的,可以再得到日本律师联合会其他项目的资金支持。最后,国选辩护人经费由政府全额保障,同时为提高财政效率、激发法律援助活力,又分为犯罪嫌疑人国选辩护人、被告人国选辩护人两种报酬体系。前者以会见次数计算报酬,但以5次为基准,超过次数的报酬

优化刑事法律援助制度衔接与保障

域外

石博升 罗关洪

在国外,推进法律援助制度建设是法治建设的重要内容,因为在刑事诉讼中,与追诉方相比,犯罪嫌疑人、被告人处于弱势地位,所以,建立完善的法律援助制度,一直广受各国关注。比如,日本运用多个制度相互衔接,做到刑事法律援助的全覆盖;通过优化制度设计,保障刑事法律援助的律师资源和必要经费。

全覆盖的制度衔接

日本国选辩护人、值班律师、辩护人申请权告知义务化制度均属于刑事法律援助体系范畴。三者是有效衔接下,围绕“加强犯罪嫌疑人及被告人辩护权”主旨,可以使免费刑事法律援助对所有犯罪嫌疑人、被告人全覆盖,对整个刑事案件流程从逮捕、拘留、起诉到审判阶段全涉及。

国选辩护人援助制度。日本国选辩护人制度始于2006年,是指对刑事案件中特定的贫困犯罪嫌疑人、被告人,由国家为其指定律师并负担费用。2016年,日本刑诉法第37条第2项、第4项又将其适用

范围从可能判死刑、无期徒刑、三年以上有期徒刑或禁錮刑犯罪嫌疑人普及到已发出拘留令的所有犯罪嫌疑人。援助要求的个人财力标准保持不变,仍然是以个人现金存款等流动资产未达50万日元,房屋等不动产则不计算在内。财力标准还存在两种不受限制的法定强制辩护情形:可能判死刑、无期、三年以上有期徒刑或禁錮刑;被告人是未成年人、70周岁以上老年人、聋哑人、可能患有精神失常或精神衰弱者之一的。如果是在起诉前阶段,犯罪嫌疑人已经是有国选辩护人,那么在被起诉后,同样的律师也会作为国选辩护人担任刑事辩护,直到一审宣判为止。即使犯罪嫌疑人、被告人对国选辩护人的辩护活动不满,也不能要求更换国选辩护人。此时,只能选择私人律师。

值班律师制度。与国选辩护人有个个人财力上限要求不同,日本值班律师不需要任何财力条件为标准,当犯罪嫌疑人被逮捕或拘留时,无论其个人财力条件如何,可以找律师免费咨询一次。通常值班律师在律师协会指定地点待命并接受派遣。接受派遣的值班律师会询问是因什么嫌疑被捕和前期记录等相关情况,为其今后接受调查提供建议;会告诉犯罪嫌疑人对案件起诉或不起诉的预判;会主动联系犯罪嫌疑人的家人和工作单位。以东京律协规定为例:值班律师从上午10点到下午5点30分在自己所属的

律师事务所得命,接到指派后原则上要在当天会见犯罪嫌疑人。值班律师满足一定条件也可转为国选辩护人。如果犯罪嫌疑人想委托值班律师为自己进行刑事辩护,但又希望是免费援助,也可以请求该值班律师成为自己的国选辩护人。日本值班律师与国选辩护人制度之间也存在此消彼长的关系:2006年国选辩护人制度导入后,值班律师援助案件的受理量从2006年的最高峰6.78万件开始呈下降趋势,2012年又复上升趋势。2018年在国选辩护人援助对象扩大影响下,该数量又大幅下降,2020年为3.74万件。但是,该制度在刑事法律援助中一直具有其固有价值。

辩护人申请权的告知义务化。日本刑诉法第76条、第77条规定:对犯罪嫌疑人、被告人因贫困及其他事由可接受免费刑事援助的,司法工作人员不但应明示告知其权利,还应向其解释申请方法,并引导帮助其申请援助辩护人。这主要是与国选辩护人制度相衔接,尽管国选辩护人援助对象范围已经扩大到全体拘留案件,而拘留前的犯罪嫌疑人还没有成为国选辩护人援助对象,但在此阶段犯罪嫌疑人接受辩护律师援助有强必要性。此外,该规定对检察官而言,也具有加强犯罪嫌疑人、被告人辩护权的意义。在拘留前阶段,若调查人员未告知犯罪嫌疑人上述权利或有妨碍其申请刑事援助辩护的行为,则由此形成供述材料的证据证明

力将受到严重影响。三者衔接既做到了全覆盖,其效果还体现在降低诉前拘留率方面。

优化整合的体系保障

全阶段、全范围对犯罪嫌疑人、被告人提供免费刑事法律援助,必然需要充足资金支持 and 援助律师资源。日本保障刑事法律援助制度的策略主要有:多层次的资金支持。首先,刑事法律援助最初由日本律师联合会所属法律援助协会财团法人运营,理由日本法务省下属司法支援中心开展支援业务。其援助的资金保障由民间上升到了国家高度。其间日本律师联合会为应对经费不足,不断拓展财源。其次,值班律师经费来源除了主要的少年刑事法律援助金、各地律师协会收取会费之外,还有关联制度进行补充支持。值班律师也可转为收费私人律师,对此各地律师协会将从该律师报酬中收取一定比例费用,作为值班律师支援资金。值班律师的会见者符合国选辩护人、青少年保护等其他援助条件的,可以再得到日本律师联合会其他项目的资金支持。最后,国选辩护人经费由政府全额保障,同时为提高财政效率、激发法律援助活力,又分为犯罪嫌疑人国选辩护人、被告人国选辩护人两种报酬体系。前者以会见次数计算报酬,但以5次为基准,超过次数的报酬

则大幅降低。犯罪嫌疑人如被释放或达成庭外和解的,将有特别成果报酬。后者由基础报酬、审判加算、宣告判决日加算三部分组成。

多角度补充刑事法律援助律师资源。从分配均衡化角度考虑,在律师资源相对较少地区提高国选辩护人占律师总数比率。从积极应对老龄化角度考虑,鼓励退休退职检察官、法官等转职律师。

日本刑事法律援助体系的不足

相对于日本私人律师辩护阶段代理刑事案件平均收费,1件认罪案件60万日元起步,被判无罪案件100万至200万日元而言,国选辩护人的20万至30万日元的报酬明显过低。这导致不能对刑事案件经验丰富的律师有较强的吸引力,进而影响刑事法律援助的质效。因此,近年来提高援助报酬的呼声从未停止;在值班律师只能有一次免费援助的情况下,需要多次会见值班律师的案件就只能做到部分免费援助;在刑事法律援助全阶段、全覆盖之下,财政和援助律师资源持续紧张必然长期存在。

综上,从日本刑事法律援助实践看,多种刑事法律援助制度能相互衔接,构成加强犯罪嫌疑人、被告人辩护权的体系;多个制度保障方式亦能扩充律师资源、拓展经费来源、提高运行效率。

【作者单位:四川省检察院成都铁路运输分院、彭州市人民检察院】