

相对不起诉第三方评估监督机制研究

◆阮之华¹ 王欣¹ 杨庆玲²

(1.大庆市让胡路区人民检察院,黑龙江大庆 163000; 2.大庆师范学院法学院,黑龙江大庆 163000)

【摘要】面对轻微刑事案件在犯罪结构中占比不断上升的现状,让胡路区人民检察院开始积极探索对拟不起诉人员进行第三方评估监督机制,在第三方评估机构内犯罪嫌疑人参加社会公益服务活动,以其认罪认罚态度、自我改造和服务态度作为评价是否作出第三方评估依据,检察机关凭此依据,作出是否起诉的决定。有利于检察机关依据第三方评估作出不起诉的公正、公平,有利于弥补相对不起诉惩戒效果威慑不足的缺陷,促使犯罪嫌疑人尽早回归社会,完善社会公益服务的质效与精准评估,最大程度上消除和减少社会对抗。

【关键词】相对不起诉;第三方评估监督机构;宽严相济

一、相对不起诉第三方评估监督的必要性和可行性分析

轻刑案件实行从事社会服务依法适用相对不起诉,符合宽严相济的司法理念,是推进司法文明的必然要求,体现刑法谦抑思想的价值追求。目前,大庆市让胡路区人民检察院适用认罪认罚从宽制度适用率逐年上升,对犯罪嫌疑人作出相对不起诉人数不断增加。

表1 2020—2022年轻微刑事案件和第三方评估占比情况

年份	项目 审结人数	三年以下有 期徒刑人数	相对不 起诉人数	第三方评 估人数
2020年	541	276	48	24
2021年	669	302	86	32
2022年	647	318	139	43

轻微刑案件实行从事社会服务依法适用不起诉,是惩办与宽大相结合政策在当下的继承、发展和完善,应实行区别对待,当宽则宽,该严则严,宽严相济,罚当其罪,打击和孤立少数,教育、感化和挽救大多数,最大限度地减少社会对立面。在实际办案中,检察机关在作出相对不起诉决定前,需要参考第三方评估机构的意见和建议,这对于提升社会化服务相对不起诉决定的科学性和规范性有重要意义。

一是从节约司法成本方面考量。将第三方评估机构作为相对不起诉的前提条件,能够在充分发挥检察机关审前的主导地位的同时,最大程度节约司法成本,提升诉讼效率。一方面,将部分本应被起诉判刑的犯罪嫌疑人分流,省略检察机关移送起诉、法院开庭审理以及刑事判决裁定的执行程序,提高刑事案件处理效率,对审判活动起到了过滤作用,打造刑事案件的繁简分流;另一方面,进行社会服务后作出相对不起诉决定,既不需要每天有专门的警察看守,也不需要看守所和监狱内服刑,降低社会资源费用的消耗。

二是从提升案件质效方面考量,可以树立正确的不起诉司法理念。长期以来,检察机关作为犯罪的追诉者,对相

对不起诉制度的理解还是固守现有法定条文,没有把握其背后的深层次权力配置变化。创新发展社会服务适用相对不起诉制度,可以在法律规章制度的框架规定中灵活适用,鼓励办案人不起诉权权力的正确行使。

三是从贯彻刑罚目的层面考量,为落实宽严相济刑事司法政策,当宽则宽,该严则严,针对刑事案件进入法院审判环节,犯罪嫌疑人会受到人身罚、财产罚、行为罚,但检察机关作出相对不起诉决定后,犯罪嫌疑人不会受到相应刑罚处理,可以让第三方评估机构进行社会服务评估。这些前置程序的设定,可以给犯罪嫌疑人以改过自新的机会,在进行社会服务的过程中,对自己犯罪行为进行忏悔反思,警醒淡薄的法律意识,督促诚信的守法观念,树立自尊心、自信心以及社会责任心。

二、对不起诉第三方评估监督机制的基层实践

以大庆市让胡路区人民检察院为例,2020年开始,通过第三方评估后作出相对不起诉决定,推进轻微刑事案件认罪具体化、悔罪行动化,做到“三个效果”的有机统一。该院现已办理实行第三方评估监督后相对不起诉案件,考察合格92件,96人均作出不起诉决定,考察不合格3件,3人均作出起诉决定。

(一)第三方评估监督的前段启动

一是制定规范评估监督机制。让胡路区人民检察院与辖区司法行政机关、公安分局、交警大队、社会服务组织联合出台了《关于相对不起诉第三方评估监督机制的实施办法(试行)》,通过不断补充和完善,形成相对不起诉第三方评估监督机制。

二是确定符合第三方评估监督的案件类型。依据《刑法》规定不需要判处刑罚或者免除处罚的案件,与《黑龙江省检察机关适用认罪认罚从宽制度依法行使不起诉决定权的指导意见》,对于犯罪嫌疑人自愿认罪认罚,犯罪情节轻

微,依照《刑法》规定不需要判处刑罚或者免除处罚的案件,结合犯罪时间、地点、目的、动机、手段、对象、后行为人在共同犯罪中的地位、作用以及认罪悔罪态度、教育挽救可能性等因素,整体考量,综合确定符合参与社会服务的案件范畴。

三是确定第三方评估主体司法所、社会志愿组织、街道社区。第三方评估机构不仅是社会服务的组织者,也是犯罪嫌疑人其社会服务行为表现的监督者。检察机关将犯罪嫌疑人的基本信息、起诉意见书和社会服务的评价表格交给第三方评估监督机构。

(二)第三方评估监督的中段考察

一是权利义务告知。第三方评估机构告知犯罪嫌疑人在从事社会服务时,享有和志愿者同等的尊重和权利保障,如不服社会服务考察评估作出的考察评估意见,可以向人民检察院提出异议;自愿从事社会服务,在规定时长的社会服务;自愿接受检察院、司法行政机关对于从事社会服务的安排和考察;因自愿活动产生的相关费用,由本人自行承担。充分保障被评估人进行社会志愿服务过程中“自愿性”,也规定第三方评估时长每天不超过8小时,保障被评估人合法权益。

二是第三方评估监督的具体内容。办案检察官可以根据案件类型、犯罪情节和预期刑罚,确定社会服务的具体类型和时限要求,结合个案情况及犯罪嫌疑人特点,差异化确定犯罪嫌疑人需要参与的社会服务。如故意伤害、盗窃等类型犯罪嫌疑人从事助孤、助老、助残等服务;让交通肇事、危险驾驶的犯罪嫌疑人从事交通疏导、劝导和宣传服务;危害珍贵、濒危野生动物案犯罪嫌疑人,可以参与城市绿化建设、动物保护宣传。

三是第三方评估期限。要求犯罪嫌疑人要在规定时间内完成第三方评估内容,结合犯罪情节和罪名设置相应考察期,第三方评估时长为20小时以下的评估期限为5天,评估时长在20~40小时之间的评估期限为10天,评估时长在40~60小时之间的评估期限为20天。在评估考察期限内,犯罪嫌疑人要认真完成各项社会服务内容,履行法律法规,服从第三方评估机构安排的工作。

四是评估质量表分值内涵。第三方评估监督机构对犯罪嫌疑人进行评估中,设置满分为100分,第三方机构评估的分值在80分以上,即通过考核;第三方机构评估分值在60~80分之间,需要延长评估考核时间;分值在60分以下,即评估不合格,无悔改表现,不能真诚认罪悔罪,依法提起诉讼。同时,对评估质量表设置加减分项目,在犯罪嫌疑人参加第三方评估期间,如凭借无偿献血证、参与普法宣传可以予以增加10分,无正当理由不在岗两次减少10分,让第三方评估机构评分更具体化、透明化,为相对不起

诉提供更科学参考。

五是一票否决制。第三方评估监督机构对犯罪嫌疑人在进行社会服务过程中,存在未根据规定时限完成社会服务工作量,无正当理由迟到早退累计二次,无故拒绝从事社会服务的,经教育仍不改正,社会服务考察评估机构认为表现不合格的其他情况。检察机关对出现无故拒绝参与、未能完成服务时间等情形的犯罪嫌疑人可以作出起诉决定。

(三)第三方评估监督的终段评估

一是召开公开听证。对于第三方评估监督的意见,由人民检察院召集第三方评估机构、犯罪嫌疑人、被害人、侦查人员、值班律师、人民监督员、媒体记者等参加公开审查,充分听取各方意见。在听证的过程中,由犯罪嫌疑人结合自身社会服务的工作内容,宣读800~1000字的反省书,深刻检讨、诚恳悔过,期盼能在今后的工作、生活中对社会多做贡献。同时,办案人针对案件核心问题深入分析并释法说理,阐明作出决定的法律依据及理由,做到法理和人情相结合,接受当事人和社会公众的监督,确保相对不起诉案件公平、公正。

二是充分发挥检察机关内部监督职能的作用,如将相对不起诉情况通报本院检务督察部门和纪检派驻部门。另外,公安机关可以对检察机关作出相对不起诉的决定提出复议。

三是办案人依据该制度作出不起诉决定后,向大庆市人民检察院相关部门备案。大庆市人民检察院发现确有错误的,可要求我院办案人撤销或直接撤销不起诉决定。

三、相对不起诉第三方评估监督机制的现实障碍

由轻刑案件犯罪嫌疑人参加社会服务,由司法行政机关根据犯罪嫌疑人的现实表现对其服务情况进行打分,由检察机关对其进行考核评估,决定是否对其适用相对不起诉决定的模式,能够实现对犯罪嫌疑人的惩戒和教育,将宽严相济的刑事政策贯穿到具体案件办理中。但在当前的实践和机制应用中,仍然存在一些问题和困境。

(一)考察主体的单一

以大庆市让胡路区为例,第三方评估主体主要为让胡路区司法局下设7个司法所,司法所工作人员既肩负着教育改造服刑人员的责任,同时,又承担着拟相对不起诉人员社会服务,工作压力较大,对于社会志愿评估开展及监督会受制于此,容易产生评估监督质效不高、不准确等问题。而且此项工作仅在区检察院、司法局沟通协调下进行,缺少人员保障、经费保障、专业素能保障,缺少专业经验的社会工作者和志愿者参加,这些在某种程度上极大地制约了专业性、程序性较强的社会服务,委托第三方评估只会增加其经济成本、时间成本。与此同时,检察机关作出相对不起诉决定的依据停留在司法局制作《社会服务考察评估报告》等材料中,

办案人没有对犯罪嫌疑人社会服务进行抽查和监督,及时跟踪第三方评估机构对社会服务的进展情况。

(二)社会服务内容比较固定

第三方评估机构内的内容比较单一,从制度构想上,涉及不同罪名的被评估人从事不同的评估内容,通过其参与的社会公益活动,能够及时修复被侵害的法。但是第三方评估机构项目中,一般志愿服务比较单一,轻微刑事案件犯罪类型多样化,随之配套的社会服务活动种类仍需扩展。曾有一名69岁犯罪嫌疑人,多次实施盗窃违法犯罪活动,但是盗窃数额不到1000元,办案人在与第三方评估机构沟通进行社会服务的过程中,第三方评估机构考虑社会服务多为体力强度较大的劳动,拒绝接受其参加社会服务。

(三)社会服务参加者风险防控

社会服务本身对行为人就是一种惩戒,通过社会服务完成的情况,最终决定是否起诉的做法,改变了相对不起诉所具有的“一次性行为”的弊端。但是犯罪嫌疑人在第三方评估机构参加社会服务过程中的人身安全如何保障,一旦发生意外事件,如何承担划分责任是不可回避的问题。

第三方评估机构在进行社会公益服务尚处于探索阶段,没有细化各种应急预案,面临与犯罪嫌疑人沟通、配合是否畅通,犯罪嫌疑人是否伪造评估证明等问题,需要进一步健全第三方评估管理机制细则。

(四)检察主导和第三方组织独立关系

在是否作出相对不起诉的决定由检察机关掌握主导权,检察机关对于第三方组织作出的评估结果,可以作为其作出相对不起诉决定的参考。在现实案件中,难免出现办案人内心确认与第三方评估结果不一致的情形。这种情况下如何做出评定,仍需办案人综合考量犯罪嫌疑人现实表现、犯罪情节等情况。因此,第三方评估机构作出的评估意见对于检察机关是否作出不起诉决定的影响,需要进一步细化和明确。

四、相对不起诉第三方评估监督机制的路径完善

对轻微刑案件实行从事社会服务是一条创新路径,一套具有推广价值的方案,有效地解决了相对不起诉制度固有的矛盾,但处于探索、发展阶段。无论是对犯罪嫌疑人基本权益的保护,还是多部门联动配合方面,还需要更完善的规则制度加以明确和保障。

(一)多部门联动配合

在与司法局良性合作的过程中,进一步健全完善相关部门和社会力量,发挥辖区内交通警察大队、街道办事处以及社会公益组织等力量,鼓励社会公益组织参加,按照“社会

化、职业化、专业化”的要求形成合力。同时,不断提升社会服务组织者、决策者业务技能和执法水平,打造成专业性强、素质高、综合实力强的队伍。

(二)社会服务内容多样化

轻微刑事犯罪类型的新颖化,在修复相应的社会关系为前提,随之的处遇措施也应当多样化,对不同类型犯罪嫌疑人“对症下药”,将社会公益服务与当地政策中治理领域紧密结合。可以结合被评估人的个人特长、劳动能力、身体条件、活动范围,制定针对人性化规划社会服务的内容。

同时,结合案例类型予以制定社会服务种类,对于污染环境罪、非法占用农用地罪等罪行,有针对性地进行社会服务内容规划,恢复所破坏的环境或农用地等,使得遭受破坏的法益能够得到一定程度的修复。对于交通肇事罪,由于法律意识淡薄导致的违法犯罪,可以与交通管理部门合作,学习交通规则并且接受考核,结合考试成绩予以不起诉。

(三)犯罪嫌疑人的权利保障

为保障社会服务行为人的合法权益,避免社会服务过程中产生的风险与问题。一方面,可以赋予犯罪嫌疑人一定范围的选择空间,如是否自愿参与社会服务,参与社会服务的时间和地点,参与社会服务的种类项目;另一方面,建立完善的回避和申诉机制。充分保障行为人的救济权利,尤其是社会服务过程中存在可能影响行为人的人身安全时,赋予其申请中止的权利,必要的时候可以申请社会服务整体替换内容。如果是社会服务结束以后,考察组织作出的评价不符合事实的,也应当赋予嫌疑人申诉的权利。

参考文献:

- [1]王学贤,杨曰建.公共图书馆第三方评估机制研究[J].图书馆,2014(04):45-47.
- [2]孔岩,韩佳.涉案企业合规第三方监督评估机制的完善[J].人民检察,2023(07):55-57.
- [3]赵运锋.涉案企业合规第三方监督评估机制问题研究[J].法治社会,2023(02):93-104.

作者简介:

阮之华(1974—),男,汉族,黑龙江大庆人,硕士,研究方向:刑事检察。

王欣(1988—),女,汉族,黑龙江大庆人,硕士,研究方向:刑事检察。

杨庆玲(1982—),女,汉族,黑龙江大庆人,博士,副教授,研究方向:刑法。