

法律援助案件质量研究

● 杨震夏



[摘要] 法律援助案件质量是法律援助工作的生命线,关系着公众对法律援助的获得感和满意度,事关法律援助事业的长远发展。在司法行政机关的高度重视下,法律援助案件整体质量已有明显提高,地方各级部门也逐渐从注重数量向质量提升方向转变。当前,要想更进一步提升法律援助案件质量,形成整体向上氛围,提高优良案件占比,就需要明确影响法律援助案件质量提升的原因,并采取切实有效的措施加以改善,有效提高法律援助案件质量,向应援尽援、应援优援目标挺进。

[关键词] 法律援助案件质量;问题和原因;建议与办法

法律援助是我国为经济困难公民和符合法定条件的其他当事人无偿提供法律咨询、代理、刑事辩护等法律服务的制度。随着《法律援助法》《法律援助条例》等法律法规的颁布实施,法律援助的概念逐渐深入人心,法律援助工作广泛开展,助弱扶困的作用愈发明显。从各地实践情况看,只有更精准有效地提升法律援助案件质量,才能充分发挥法律援助的兜底保障作用,切实提升公众的法治获得感。

法律援助案件质量现状

法律援助办案质量作为法律援助工作的重点和核心,是体现法律援助效能的关键,决定了法律援助事业能否健康持续发展。为提高法律援助案件质量,司法部制定了《民事行政法律援助案件质量同行评估规则》《刑事法律援助案件质量同行评估规则》,为援助案件质量等级提供了考核依据和标准,出台了《办理法律援助案件程序规定》《全国刑事法律援助服务规范》《全国民事行政法律援助服务规范》细化法律援助案件处理规则。各省市也先后制定执行文件规范指导法律援助案件办理。以江苏为例,制定了《江苏省重大疑难复杂法律援助案件办理指引》,对重大突发事件权益受损公众,企业破产、停止经营等情况下职工权益保护,环境污染、生态破坏损害赔偿类案件提供办理方案。我国《法律援助法》也明确服务质量监管要求:司法行政部门需加强法律援助服务监督,确定法律援助服务质量标准,以第三方评估等方式定期开展质量考核。司法部法律援助中心组织开展全国法律援助案件质量抽查,组织律师参与案件质量评测,分析存在的问题、公示考评结果、提出整改方向。

江苏省司法厅每年也通过法律援助管理系统平台随机抽取案件,组织同行评估,将评估结果纳入各区县高质量发展绩效监测评价考核中,不断提高对法律援助案件质量监管力度。通过多年的努力,我国法律援助案件整体质量已有明显提高,制度建设、流程规范等,影响法律援助案件质量的基础问题被解决或缓解。但结合公众对法律援助的满意度和需求度可知,当前法律援助案件质量尚未实现社会效果和法律效果等的有机统一,距离应援尽援的既定目标还有一定的距离。

影响法律援助案件质量提高的原因

(一) 承办律师责任心不强

部分承办律师将援助案件和自办案件区别对待,抱着完成任务的心态,不认真办理法律援助案件。部分承办律师在庭前准备不充分,案中沟通不积极,对案件细节、法律规定含糊不清,对受援人态度冷漠、搪塞推诿。一些承办律师在办案过程中能简则简、案卷归档能拖就拖。特别是普通程序审理的刑事案件全覆盖后,一审阶段刑事法律援助案件数量大幅度增加,受同案回避、利益冲突等规定限制,法律援助辩护律师需求量激增。在受援人认罪认罚的普通程序审理的刑事案件中,部分承办律师只是走过场式辩护,影响了援助案件质量的提升。

(二) 社会律师参与法律援助的积极性不高

法律援助的公益性与法律服务的市场化、逐利化存在天然矛盾。虽然《法律援助法》第52条规定:法律援助补贴免征增值税和个人所得税,但法律援助案件补贴较社会律师收费普遍较低,基于时间成本、自身精力、经济收益等多方

面考虑,优秀律师办理法律援助案件的积极性普遍不高。即便律师参与办理,也常以挂名形式出现,将案件指派给同所刚执业的律师或实习律师办理,实质化参与案件处理、全流程完成案件办理的律师不多。同时,法律援助案卷归档要求比社会律师卷宗归档要求更加严格细致,导致社会律师更加不愿意办理法律援助案件。

(三) 律师职业素养、专业能力不足

实践中法律援助案件的律师往往较年轻,办案经验相对欠缺,业务水平参差不齐。法律援助案件的律师在沟通解答、庭审技巧、办案能力上与经验丰富的律师存在较大差距。一些律师遇到法律关系复杂的援助案件会产生畏难情绪,而法律援助案件受援人的认知水平、法律意识不强,律师往往需要更加耐心地向受援人解释法律规定、提示归纳案件信息。部分法律援助案件的律师职业素养欠佳,没有耐心将法律术语化成通俗易懂的语言与受援人解释,容易让受援人产生负面印象,引发律师和受援人之间产生对立情绪,从而降低法律援助案件的质量。

(四) 援助机构监管力度不大

当前,一些法律援助机构重指派、轻监督的现象依然存在。一些援助机构对庭审旁听、电话随访的事中监督手段重视程度不够,对一次性告知、首问负责制度的执行偏形式化;征询司法机关意见表、法律援助服务评价表程序化、模式化,针对性不足。一些援助机构在事中监督的全环节中呈较弱态势,更多的监管体现在事后案卷的同行评估、卷宗质量评查上。此时,法律援助案件已办结,结果已发生,即便效果不佳,可改善的余地也十分有限,援助机构的监管具有一定的滞后性。有的法律援助机构和司法行政部门只注重办案,却忽视了对办案质量的监控把关,影响了案件质量。部分区县级法律援助机构在机构改革中被其他部门兼并,或虽有援助部门,但是存在法援工作人员数量不足、工作人员身兼多职,在全流程监管上心有余而力不足。

(五) 激励奖惩机制不到位

我国《法律援助法》规定,给予法律援助工作中有突出贡献的组织和个人表彰和奖励。《法律援助法》第60条、62条、63条分别规定律师事务所、基层法律服务所、律师、基层法律工作者无正当理由拒绝或怠于履行法律援助义务,有收取受援人财物等行为的,司法行政部门、律协可给予处罚。我国《律师法》相关条款也规定,拒绝履行法律援助义务的,司法行政部门可给予警告、5000元以下罚款、没收违法所得、给予停止执业3个月以下等处罚。同时,《法律援助投诉处理办法》规定,对查证属实的投诉可以移送有权处理机关,相关单位给予行政处罚、行业惩戒或纪律处分,或给予批评教育、通报批评、责令限期整改等。不论是投诉惩处,还是表彰奖励,相关规定都较粗放,缺乏可操作细

则,难以吸引和筛选优秀人才参与法律援助案件办理,保证办案队伍的稳定性和向心力,不利于法律援助案件整体质量提升。

(六) 部门之间的协作配合不理想

有些部门对法律援助的范围、服务内容理解有偏差,认为所有案件均符合法律援助条件,都可提供援助服务,将民间借贷、工程承包等案件对接,引发信息误差,造成工作缺位。相关司法部门在案件转交环节的及时性欠佳,协同联动的机制不健全;侦查、审查起诉阶段逾期通知指派现象较多。在普通程序审理的刑事案件中,通知辩护的时间至开庭时间间隔较短,可能导致案件律师准备不充分,影响受援人合法权益和案件质量。

(七) 整体经费不足

法律援助经费不仅包括案件补贴支付,还包含法律咨询、值班帮助、政策宣传、站点推广等其他项目。在相关政策的限制下,各地法援经费都有不同程度地缩减。即便在维持原有经费的前提下,受案件数量、补贴标准、支出项目增加等因素影响,法援经费仍然不足。不少地区当年度最后一个季度的案件补贴往往延迟支付,寅吃卯粮的现象时有发生。相对较低和长期滞后发放的办案补贴,在客观上影响了案件律师的工作积极性,也制约了法律援助案件质量的提升。

Q 提升法律援助案件质量的措施

为进一步提高法律援助案件质量,保障法律援助工作生命线,切实让公众感受到法律援助效果,相关部门可以采取以下措施。

(一) 加强法律援助律师团队建设

律师责任心强弱、能力水平高低是法律援助案件质量好坏的重点。为更好管理、筛选、优化承办力量,各地可结合法律服务资源情况,通过招录、聘任专职律师、招投招标采购法律援助服务等方式组建高素质、专业化法律援助办案队伍。通过组建法律援助律师库、建立线上援助工作群,形成稳定、可控、方便管理的承办团队。严格法律援助承办律师准入条件、健全退出机制,根据律师年度办案绩效、案卷质量、办案机关意见等内容动态调整律师库成员,定期更新复核,及时清退不符合要求的律师。鼓励、安排法律实务经验丰富、有行业影响力的法律服务行业协会理事、相关业务委员会委员、法律服务机构负责人示范带头参与法律援助案件办理、质量监督评估;拓宽法律援助资源供给渠道。组织法学毕业生、新执业律师作为法律援助志愿者参与咨询解答、案件办理等活动,加强法律援助业务人才储备。

(二) 完善法律援助案件质量管理体系

没有规矩不成方圆。各地应构建完善的法律援助案件

质量管理体系,配备专业从事法律援助的工作人员有序开展质量保障工作。根据律师办理数量、受援人满意度、卷宗评查结果等内容,量化律师办案质量。对办案质量好、服务态度佳的律师在案件补贴、评优评先、表彰激励等方面给予倾斜奖励,提升法律援助律师办案积极性,激活法律援助资源潜能,吸引鼓励律师、基层法律服务人员参与法律援助案件承办。健全完善投诉处理细则,对受理审查、指派承办环节中怠于履行法律援助义务、损害受援人权益的违法违规行为细化惩处规定,严格落实惩戒制度,通报批评,清退出法律援助承办队伍,不予发放办案补贴等进行刚性约束,遵循法律援助原则,提升法律援助案件质量。

(三)提升法律援助律师的办案能力

办案能力是法律援助律师的立身之本,也是保障法律援助质量的法宝之一。建立健全法律援助业务培训轮训机制,通过举办业务交流班、案件分析会、卷宗评委会等形式不断提高法律援助律师服务水平。总结提炼疑难复杂案件、重点领域案件、常规案件的办案规律,组织开展案件质量自查、第三方评估、条线抽检等活动,以优良卷宗为示范,指导律师不断加强专业素养培训。发挥优秀律师、行业骨干的先锋带头作用,以老带新、以优促新,不断提升法律援助律师的办案能力。

(四)加强援助机构对法律援助案件流程的监督管理

法律援助机构应实现案前指派、案中监督、案后评价全流程有效监管。结合法律资源分布、案件数量、受援人特点,探索形成上下贯通、分门别类、重点突出的案件指派体系,组建如特殊人群、常态化案由、疑难复杂案件等专业化对口的承办队伍。法律援助机构应在案件指派环节对律师情况做到心中有数,全方位加强案件监督管理,落实法律援助案件质量跟踪,组织开展庭审旁听、常态化案件评议,采用对群体性、涉黑恶案件等情况进行汇报等案中监督手段,将案件质量标准化、规范化、优良化作为工作重点,常抓不懈。开展刑事、民事行政法律援助案件质量评估,综合运用律师交叉自查、援助机构内部检查、同行专家评估抽检、征求司法机关意见等方式,将案件补贴与评查结果挂钩等,督促律师提高案件服务质量,提升援助案件质效。

(五)确保法律援助经费稳定

积极争取地方财政支持,根据地方经济发展水平按照服务类型、办案成本、基本劳务费用等类目制定科学合理的案件补贴标准,完善法援经费管理办法,设立专门账户,建立动态增长机制,确保法律援助经费稳定。加强经费监管,组织开展年度法律援助业务经费使用情况自查,并向社会公

开资金使用信息,坚决防范截留、挤占、挪用经费行为。同时,探索其他获得援助经费的途径,争取专项公益彩票、法律援助基金会对法律援助工作的支持。

(六)加强与各组织之间的协同配合

与横向部门,如人社部、民政部等职能部门,以及妇联、残联等群团组织建立衔接联动机制,通过和解、调解、诉讼等形式多元化解矛盾纠纷。定期走访劳动争议仲裁委员会、公安部、检察院、人民法院等案件承办机关,在数据信息、承办质量上互通有无。邀请相关人员参与法律援助人员业务培训,加强资源共享配合,凝聚工作合力,发挥衔接联动机制作用,增强当事人获得法律援助的即时性和有效性。

(七)开展法律援助宣传

积极营造舆论氛围,充分利用传统媒体和新媒体优势,以微视频、微电影、漫画、公益广告等形式普及法律援助知识,开展优秀法律援助案例评选,聚焦广大公众、重点人群有区别地开展法律援助宣传、咨询活动,以大众听得懂的“家常话”大力宣传法律援助案例、范围、政策等内容,改变公众对法律援助知识的传统刻板印象,切实发挥宣传示范引领作用,提升法律援助工作影响力和号召力,提高公众对法律援助知识的知晓率。

重视法律援助案件质量是切实推动《法律援助法》实施,践行法治为民理念的重要体现。法律援助案件质量不仅事关受援人合法权益维护力度,还关系着法律援助工作良性发展的进程。提高法律援助案件质量,通过制定“全链条”法律援助案件质量管理体系,激励律师、一线法律工作者、高校志愿者等更多群体参与案件办理,有助于不断优化人才队伍,提升办案人员专业素养,使公众可以获得优质、便捷、高效的法律援助服务,在司法案件中感受到法律的公平正义。

参考文献

- [1]刘俊梅.刑事法律援助案件质量评估研究[D].北京:中国人民公安大学,2023.
- [2]殷谦芊.刑事法律援助质量管理问题研究[D].上海:华东政法大学,2022.
- [3]陈瑞华.有效辩护问题的再思考[J].当代法学,2017,31(06):3-13.

作者简介:

杨震夏(1987—),女,汉族,江苏无锡人,本科,宜兴市司法局,研究方向:法律援助机制、案件质量提升。