

浅析民事检察和解制度的现实困境与出路

■ 吴红

民事检察和解是指检察机关在履行监督生效裁判案件过程中,在不损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益的前提下,引导当事人对生效裁判所确定的实体权利进行处分,并促使其自愿达成和解协议的工作机制。但司法实践中就适用该制度的案件范围、程序、和解效力及救济程序等方面不成熟、不完善,本文将围绕民事检察和解制度存在的上述问题,从理念、顶层设计、适用程序等方面,就如何完善民事检察和解制度浅议自己的认识和看法,以期抛砖引玉。

一、民事检察和解制度的含义

2021年1月1日,具有中国特色、体现时代特色、反映人民意愿的《民法典》正式施行,平等主体在私法领域的自愿处分、意思自治等各项权利有了全面、系统的法律保护。良法推动善治,检察机关作为保障国家法律统一正确实施的司法机关,依法能动履行民事检察职能积极参与社会治理,为推进国家治理体系和治理能力现代化贡献检察力量,是新时代检察机关的应尽职责、分内之事。降低当事人诉讼成本、节约司法资源、有效化解社会矛盾,实现案结事了人和的民事检察和解工作机制应运而生。

(一)民事检察和解的理论依据
1.立法层面。《人民检察院民事诉讼监督规则》第五十一条“人民检察院在办理民事诉讼监督案件过程中,当事人有和解意愿的,可以引导当事人自行和解。”是新时代背景下有关检察和解制度的最新立法规定,为检察机关开展民事检察和解提供了法律依据。

2.理论方面。习近平总书记在中国共产党的第二十次全国代表大会上的报告提出:“完善社会治理体系。健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能。在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’,要及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。”《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》中指出:“要坚持和发展新时代‘枫桥经验’,健全控告申诉检察

工作机制,完善办理群众信访制度,引入听证等方式审查办理疑难案件,有效化解矛盾纠纷”,都为检察机关依法能动履职,依托民事检察职能积极融入社会治理大格局指明了方向。

(二)民事检察和解的现实特征

1.案件来源。民事检察和解必须存在于民事纠纷案件中,是当事人不服已经人民法院裁判或者调解并出具生效法律文书的案件,但当事人一方或者双方或者利害关系人对案件结果不服,向检察机关申请监督并已经检察机关受理的案件,而不应当是《人民检察院民事诉讼监督规则》第三十七条规定的损害国家利益或者社会公共利益、当事人存在虚假诉讼、具有重大社会影响等应当依职权启动监督程序并作出再审检察建议或者抗诉的案件。

2.案件性质。检察和解案件应是实体上和程序上虽然有瑕疵,但不符合抗诉条件或没有抗诉必要的案件。对于裁判正确的案件,检察机关应根据《中华人民共和国民事诉讼法》及《人民检察院民事诉讼监督规则》的规定,依法作出不予受理、不支持监督申请、终结审查或者其他监督,准确履行民事诉讼监督职能,并尽可能做好判后息诉的工作;而对于符合抗诉条件的案件,检察机关作为法律监督机关,应履行抗诉的法定职责或提出检察建议。

3.和解协议效力。民事检察和解协议是当事人双方对法院已生效裁判确定的实体权利的再处分,作为一种民事合同是应当具有请求力、执行力和处分力的约定,该协议同时具有终结检察机关抗诉审查程序及变更原生效裁判文书所确定权利义务关系的法律后果,即和解协议的效力并不否认原审法院的既判力,但囿于检察机关民事检察监督救济性、建议性的职权限制,和解协议中检察机关的有限干预和介入,导致和解协议当然不具有强制执行力。

二、民事检察和解的现实困境

(一)法律依据不足
现行的《民事诉讼法》《人民检察院组织法》没有对民事检察和解作出规

定,最高效力级别的仅有最高人民法院单方的司法解释《人民检察院民事诉讼监督规则》,但该规则第五十一条也仅对民事检察和解作了笼统性原则性规定,与民事调解、人民调解相比,缺少基本法和部门法层面的规定。

(二)系统操作程序不明
《民事诉讼监督规则》规定检察机关可以引导当事人自行和解,“引导、自行”意味着检察机关的被动性和有限性。在监督规则规定的对生效裁判案件监督三个月审查期限内,检察机关何时启动、怎样启动、启动举措、引导和解的期限是否计入案件办理期限等方面,检察系统内部尚无一整套体系完备的工作指引,影响了民事检察和解的规范性和严谨性,制约了民事检察和解的作用发挥,影响了民事检察和解的纵深发展。

(三)和解协议效力不定
民事检察和解的核心是当事人对法院生效裁判确定的权利的再处分,以检察适度干预、当事人意思自治为原则,系对不满足抗诉、再审的取销案件的办理机制,并不能否定原审法院的既判力和生效裁判的既判力,其效力保障单纯依赖于当事人自愿履行。实践中达成和解后反悔不履行、拖延履行、部分履行的案例屡见不鲜,检察机关囿于自身职权的限制,对和解协议未及时履行到位的无能为力,使得当事人权利义务回归到申请监督时的状态,甚至可能衍生新的矛盾点,与民事检察通过和解、化解矛盾解决纠纷的目的背道而驰。

(四)认识和践行力度不够
进入民事检察监督的案件都是经历了法院的两审终审和再审,涉案当事人意见分歧较大,对立对抗情绪严重,和解难度较大,民事检察和解机制的“提起者”“主力军”检察官由于传统刑事业务主导地位,欠缺检察和解的经验和工作技巧,和解成功率不高,影响了和解制度主动践行的力度、广度和深度。

三、完善民事检察和解制度的途径

(一)发挥上层引领作用
立法层面上,检察机关主动作为,

在向全国人大及其常委会作报告时,充分阐释和论证民事检察和解在推进社会矛盾化解、提升司法效率方面的重要意义,力争在民事诉讼法律等有关检察机关监督方面对民事检察和解进行立法,完善民事检察和解的法律规定,明确其性质和定位,让民事检察和解制度有法可依。

(二)规范和解具体程序
一方面运用现有检察机关民事检察和解办案数据,总结司法实践经验,通过定期发布民事检察和解方面的指导性案例或典型案例,为完善民事检察和解制度理论提供案例支撑,充实检察和解适用的案件类型、适用范围等方面,探索建立和解操作规程;另一方面,通过出台民事检察和解办案规则,指引,逐步实现统一民事检察和解案件化、规范化办理。

(三)完善和解协议效力
全面落实听证审查,以公开听证为原则,不听证作为例外,主动邀请人民监督员、政协委员、人民调解员和所在基层群众参加,广泛听取意见,借助“外脑”把民事检察和解做深、做细、做实。加强检法衔接工作,引入司法确认,对当事人达成和解协议的监督案件,主动邀请原审法院的审判人员和执行人员参与,充分听取原审执行人员就案件处理在法律适用、事实认定方面的意见建议,增强当事人和解协议的可操作性和规范性。当律师代理申诉并引入第三方参与和解,保障当事人充分行使监督权利,让和解协议更加专业、规范。

(四)健全综合配套措施
强化检察官素能培训和绩效考核,通过制定考核目标全面推进民事检察和解的适用率,开设民事检察和解检法同堂培训课程,增加和解程序的适用量和正确率,用数据支撑“民事检察和解制度”,让检察机关履行民事检察和解职能“名正言顺”。充分发挥检察机关四大检察的职能作用,运用大数据平台进一步加强对数据收集、碰撞、对比、分析,综合运用检察机关司法救助、支持起诉等履职手段,丰富检察和解的内涵和外延,全方位共同发力做好民事检察和解工作。

(作者单位:桐梓县人民检察院)

危险驾驶罪自2011年在《中华人民共和国刑法修正案(八)》中被纳入刑法调整范围至今已十余年,从危险驾驶罪施行十余年的结果看,危险驾驶罪入刑后危险驾驶行为有所减少。但桐梓县近年来醉驾型危险驾驶案件量在逐年递增,在办理醉驾型危险驾驶案件中,对于法律的适用以及量刑等也出现了争议,本文以贵州省桐梓县人民检察院近年来办理的危险驾驶案件为主体,深入剖析醉驾型危险驾驶案件在实务中存在的法律适用问题,对解决问题的方法和途径提出建议。

一、醉酒驾驶案件的法律适用问题

(一)发生事故后赔偿是否可以从轻处罚的问题

最高人民法院、最高人民检察院、公安部《关于办理醉酒驾驶机动车刑事案件适用法律若干问题的意见》第二条第一款的规定,醉酒驾驶机动车发生交通事故,负全部或主要责任的,从重处罚,此处的从重处罚是应当从重处罚还是可以处从轻处罚,并无明确规定,对赔偿的问题,该意见并未提及。贵州省高级人民法院、贵州省人民检察院、贵州省公安厅《关于办理醉酒驾驶机动车的会议纪要》第十九条第二款,造成他人轻伤且负事故全部或者主要责任的、事故后逃逸的、拒不赔偿被害人经济损失的属于从重处罚情节。对于以上的规定,存在不同的理解:

观点一认为,醉酒驾驶机动车发生交通事故,负全部或主要责任的,从重处罚的立法本意,是对醉酒肇事者从严惩处,通过执法者的严格执法,维护法律的尊严,而肇事者赔偿是其应尽的义务,就如民法调整领域损坏他人财物应当予以赔偿是同理,所以不应因为肇事者赔偿损失而对其从轻处罚。

观点二认为,醉酒型危险驾驶案件中,行为人对醉酒驾驶机动车这一犯罪行为有主观故意,但对交通事故的发生,无主观故意,事故发生后,行为人积极赔偿被害人损失,可以证明其认罪态度好,并对挽回被害人经济损失有积极作用,出于保护人民群众的生命、财产安全的目的,体现宽严相济的刑事政策,可以考虑从轻处罚。

观点三认为,应当遵守法律有关危险驾驶罪从重处罚的有关规定,但是对于造成事故发生的行为人,只要其主观愿意赔偿,且能够履行了部分赔偿义务,即使不能足额赔偿被害人损失,都应得到从宽处罚。

笔者认为,醉酒驾驶机动车造成交通事故,承担全部责任或者主要责任的,不能单从是否赔偿被害人损失一项标准考虑是否从轻处罚,还应结合行为人的醉酒程度、是否造成实际损害、认罪悔罪态度、积极赔偿被害人损失的比例等情况,综合考虑从轻处罚幅度,不能搞一刀切的做法,醉酒程度低、造成损害小、认罪态度好,赔偿被害人损失比例高,考虑从轻幅度大,反之,从轻幅度低或者不考虑从轻。

(二)前科劣迹在量刑中的从重处罚幅度的问题

《关于办理醉酒驾驶机动车刑事案件适用法律若干问题的意见》第二条与贵州省《关于办理醉酒驾驶机动车的会议纪要》第十九条第九款规定,因酒后驾驶机动车被行政处罚或刑事处罚的,从重处罚,但是在司法实践中,有不同意见。

“何某某2022年因为醉酒驾驶机动车被依法追究刑事责任,其2008因其盗窃罪被判处有期徒刑以上刑罚,2013年因饮酒后驾驶机动车被行政处罚。”上述案例对何某某的前科劣迹如何处罚存在以下几种观点。

意见一,何某某2008年受到的刑事处罚和2013年受到的行政处罚,都不应作为本案的从重情节进行量刑,理由是普通犯罪被判处有期徒刑,刑满释放五年后都不认定累犯,危险驾驶罪的最高刑为拘役刑,是轻罪犯罪,在轻罪犯罪中十年前的前科劣迹都作为应当从重处罚情节,会导致刑罚过于严苛,有违罪刑相适应原则。

意见二,行为人曾受过处罚的前科劣迹,若与行为人的本次犯罪行为无关联,就与行为人要承担的刑事责任无关,则不应对于行为人从重处罚,反之,行为人的前科劣迹与本次犯罪行为有关联,如系同类行为,则应当从重处罚,案例中何某某2013年所受的行政处罚和2022年要被追究的刑事责任,都是饮酒后驾驶机动车的行为,只是醉酒程度不同,社会危害性大小的区别,所以对何某某2022年醉酒驾驶机动车的行为应当从重处罚,何某某2008年受到的刑事处罚可以酌情考虑从重处罚。

(三)摩托车、三轮车等机动车无证驾驶的问题

《关于办理醉酒驾驶机动车刑事案件适用法律若干问题的意见》第二条第五款与贵州省《关于办理醉酒驾驶机动车的会议纪要》第十九条第五款规定无驾驶资格驾驶机动车的,从重处罚。

在笔者所在的地区,摩托车的家庭占有率较高,大多数驾驶电动踏板二轮摩托车的人都没有考取摩托车驾驶资格,但有C1驾驶证甚至B1、A1驾驶证,且有多年的实践驾驶经验,被查处时准驾车型不符,司法实践中存在上述情况的占据醉酒型危险驾驶案件的一定比例,对于这类情况,一律按照从重处罚,会导致打击范围扩大,打击力度过大。最高人民法院在有关的办案指南中指出“在一些乡镇、农村地区无证驾驶摩托车的现象比较普遍,也鉴于无证驾驶摩托车的危险性小于无证驾驶机动车,为了打击面不过宽,无证驾驶摩托车可以根据案件具体情况,不予从重处罚。”笔者认为,对于行为人无证驾驶摩托车的行为,不应一律从重处罚,在认定是否从重时,还应考虑行为人驾驶的距离、驾驶的时间节点、驾驶路段的人流量、车流量情况。

二、解决醉酒驾驶案件法律适用问题的相关探索

(一)制定统一细化的标准

2021年7月1日施行最高人民法院、最高人民检察院印发《关于常见犯罪的量刑指导意见(试行)》中规定了危险驾驶罪的量刑,但缺少确定量刑幅度的规定,导致在司法实践中,意见各异,建议由最高人民法院、最高人民检察院联合出台有关的细化量刑建议,指导量刑幅度、罚金的确定标准,从重处罚情节的认定,从宽处罚的情节等,便于执法者严格遵循罪刑相适应原则。

(二)推进统一应用系统的类案检索,统一法律适用标准

司法实践中一直在避免同案不同判的情况出现,但是该类情况又时有发生,在醉酒型危险驾驶案件也存在该类情况,检察业务统一应用系统可以加强类案检索功能,通过案件信息的抓取,及时获取同类案件的信息,查阅以往生效案件,平衡量刑标准,做到不同的案件承办人也能做到同类案件统一量刑标准。

(三)各地加强辖区内案情调研,研判区域特色问题解决方案

建议各地加强调研,坚持具体情况具体分析,对于突出问题研讨对解决方案,及时出台相关规定,细化危险驾驶罪刑事责任追究的情形,从严惩处的具体内容,从宽处理的具体条件,需要综合考虑哪些其他情节酌量量刑、罚金刑的标准等。

三、对醉酒驾驶案件法律适用的建议

(一)做好预防犯罪的宣传。普法责任不仅仅是政法系统内各个机关单位的责任,也是村、街道、社区的责任,可以参考禁毒责任的分派,对于危险驾驶罪的预防宣传,也可以将责任分派至各个单位、社区、村委,从源头治理,从起点开始预防。

(二)执法机关做好认罪认罚工作。落实宽严相济的刑事司法政策,对于行为入犯罪情节轻微,结合认罪悔罪态度,充分适用认罪认罚从宽制度,可以考虑不起诉的,应当充分考虑,可在贵州省《关于办理醉酒驾驶机动车的会议纪要》第二十四条、二十五条规定的基础上,进一步扩大和细化适用不起诉的条件。

(三)结合司法实践,完善法律规定。在司法实践中,存在一个行为入同时具有几个从重处罚的情形,立法可以对情节严重与特别严重予以区分,避免行为人只有一个从重情节时量刑畸重,而行为入具有多个从重情节时量刑畸轻。

(作者单位:桐梓县人民检察院)

醉酒驾驶机动车刑事案件的问题研究

■ 余航

当前认罪认罚案件中值班律师参与问题探析

■ 龚永刚 余秋玲

随着认罪认罚从宽制度实践的深入,值班律师已经成为认罪认罚案件中重要的辩护力量,弥补了辩护律师衔接的空白。然而,在司法实践中值班律师逐渐出现被动介入案件、定位不清等问题,在运行保障上更是缺乏长效化机制。因此,准确厘清值班律师的角色和定位,保障其阅卷、会见、量刑协商等权利的行使,并构建具有中国特色的值班律师运行模式,才能更有效发挥值班律师的在认罪认罚案件中的职能作用,在提升司法效率的同时切实维护当事人合法权益。

一、认罪认罚案件中值班律师的定位

虽然法律中没有明确规定值班律师具有监督的权利,但是在司法实践中值班律师的权利和发挥的作用可以看出其承担了一定的监督职责。比如值班律师申请变更强制措施的权利,该权利保障了犯罪嫌疑人和程序正当上的权利,同时也是对检察机关在程序违法上的监督,在发现有超期羁押等程序违法时,可以提出变更程序。又如犯罪嫌疑人签署认罪认罚具结书时必须要有值班律师在场,其不仅提供法律帮助,更是为了见证犯罪嫌疑人自愿认罪认罚,而不是基于压力或者其他。由此可见,值班律师在事实上形成了对检察机关的监督,充实了对检察权外部监督的力量。

对于值班律师的帮助地位,法律有明确的规定,《法律援助值班律师工作办法》规定值班律师的职责是提供咨询、帮助申请法律援助,《刑事诉讼法》第36条规定了值班律师提供法律咨询,两者均体现了值班律师的帮助定位。

二、当前认罪认罚案件中值班律师制度存在的困境

(一)值班律师被动介入案件,履职淡化

值班律师的职责可分为两种,一种是公益性质的普通职责,即在看守所、检察院、法院为犯罪嫌疑人、被告人提供法律咨询、告知权利、见证认罪认

罚具结书签署等常规性的法律帮助服务,如果被追诉人没有咨询法律问题且认罪,则值班律师见证签署认罪认罚具结书即可;如果被追诉人不认罪,值班律师才会查阅相关卷宗材料,为其分析不认罪的理由,这就是值班律师的第二种职责——具有辩护性质的职责,这种可以理解为值班律师的特殊职责或“附加功能”,值班律师必须要了解案件的信息才能为被追诉人提供定罪量刑、程序选择等方面的建议。但因为值班律师的会见和阅卷权被视为一种权利,而非强制性义务,导致值班律师的帮助更倾向于浅层次帮助,未能给被追诉人提供实质的法律帮助。

(二)值班律师权利行使受限,未有效发挥协商作用

值班律师制度在认罪认罚案件中的核心价值应当是站在犯罪嫌疑人、被告人一方,帮助其与司法机关进行合作式控辩协商,保障其合法权益,当然也可以是为了在认罪认罚时简化诉讼程序、提高办案效率。实践更倾向于后者,有律师反映,他们的主要任务是在办案机关要求被追诉人签署具结书时到场见证,对于量刑建议内容,他们几乎没有参与和发挥作用。这种情况很普遍,其忽略了值班律师本应发挥的作用。W县检察院虽然2021年认罪认罚适用率为87.45%、2022年适用率为96.17%、2023年适用率为82.55%,认罪认罚从宽制度在准确适用的前提下保持较高的适用率,但值班律师大多是匆匆见证具结,对量刑建议基本上不会提实质性异议。

(三)值班律师衔接制度缺失,未能实现法律帮助的连续性

值班律师应当是参与认罪认罚案件的全过程,但相关法律、司法解释没有对值班律师在各个环节的职责进行明确和细化,就导致司法实践中值班律师集中在审查起诉阶段发挥作用,侦查和审判阶段的帮助作用隐性化。一是在公安机关侦查阶段,为了确保案件被快速侦破,辩护律师并不享有阅卷权,不了解案件基本情况就不能给犯罪嫌疑人最有效的辩护,值班律师的作用更是甚微,基本没有参与案件。犯罪嫌疑人既没有辩护律师,又没有值班律师,

无法获得法律帮助,事实上,在侦查阶段值班律师介入是很有必要的,通过普及法律知识能更快的让犯罪嫌疑人认罪悔罪,保障案件被快速侦破。二是在审判阶段,控辩地位“不对等”。被追诉人在没有辩护律师的情况下,处于弱势地位,难以协商失去的平衡性,值班律师的法律援助就很有必要。同时,根据《法律援助值班律师工作办法》第十一条的规定,值班律师可以从上一阶段延续到下一阶段,但实践中值班律师庭前庭后是另外指派的,会出现不同阶段当事人需要和不同的律师沟通的结果,而值班律师又是当庭阅读起诉书,没有时间阅卷,法官是量刑协商的强势方,值班律师作用发挥不佳。

三、认罪认罚案件中值班律师有效运行的改进方法

(一)坚持控辩平等,强化值班律师履职侧重点

1.认罪认罚从宽的过程本质上是一种认罪协商的过程,控辩平等是协商型诉讼模式的根本特征。值班律师作为协商的一方,应当主动提出阅卷和会见,提出有针对性的量刑建议,否则检察机关单方面提出的量刑建议,没有协商的空间只能称之为“求情”。检察机关也要有协商的意识,认真全面听取意见,如实记录并将值班律师的书面意见随案移送。

2.审查起诉阶段值班律师的职责已经有了具体的规定,应将重心转移到侦查阶段和审判阶段,进一步明确和细化在侦查阶段和审判阶段的职责,可以比照辩护律师,给被追诉人提供法律咨询、告知认罪认罚的性质和法律规定、申请变更强制措施等,在侦查阶段,值班律师可以及时介入对犯罪嫌疑人认罪认罚的法律后果、社会影响作出理性的风险评估;对于在庭审阶段才认罪认罚的,还可以向检、法提出程序和量刑方面的建议,并见证签署认罪认罚具结书。

(二)充实值班律师在认罪认罚案件中权利的行使

认罪认罚案件的核心在于控辩双方的协商,值班律师协商权的缺失,意味着认罪认罚制度失去了生命力,违背

了《刑事诉讼法》要求的真实性和合法性,犯罪嫌疑人、被告人的自愿认罪也变成“强迫”认罪。为保障值班律师协商权的行使、确保犯罪嫌疑人、被告人认罪认罚的自愿性和合法性,笔者认为应当以落实细化值班律师的阅卷权和会见权为前提。阅卷权和会见权是值班律师对案件做出基本判断最好的方式,虽然法律没有将值班律师的阅卷和会见权作为强制性义务进行规定,但是了解案情,与被追诉人面对交流是值班律师职责的应有之义,更有助于及时发现遗漏的从轻情节,甚至是定罪错误。因此,实践中应当要求值班律师在办案人员正式讯问前,主动申请会见,至少与被追诉人面对面交流一次,可要求办案人员不在场、不被监听;在审查起诉、审判阶段,被追诉人一旦认罪认罚,司法机关应及时要求值班律师了解案件信息,并提供专用的阅卷设备。

(三)探索和完善值班律师衔接及惩戒机制

1.实现不同阶段的值班律师有效衔接,是当前实现认罪认罚从宽制度的关键。司法行政机关可以统筹地区的法律援助资源,通过与公检法共同探讨,在满足各个阶段工作需求的基础上,明确同一值班律师提供法律帮助的优先性,办案机关和司法机关可以优先通知同一值班律师为被追诉人提供法律帮助。当然值班律师多为轮班制度,也可以让各个阶段的值班律师形成书面意见,做好律师在值班期间提供法律援助的记录并随案移送,给下一阶段的值班律师提供便利,有利于开展刑事辩护和法律帮助。

2.针对值班律师积极性不高的问题,可以制定认罪认罚案件的考评和激励机制。值班律师属于司法行政机关管理,应当定期组织开展监督检查,对律师的履职情况进行评价,根据该评价给予不同的补贴发放。对于勤勉履职优秀的值班律师,可以额外给予一定的奖励,而对于怠于履职的律师,先予以限期整改,若在期限内仍未能认真履职的,将其清出值班律师库,不再参与法律援助工作。

(作者单位:务川自治县人民检察院)