**司法责任制改革后不起诉裁量权适用**

**分析报告**

司法责任制改革以来，以员额检察官为主体的办案责任制得到落实，相比改革之前员额检察官对于案件的处理有了更大的决定权，我们通过分析2017年1月1日至2018年6月30日某某地区作出不起诉决定的案件，对作出不起诉决定的案件数量、类型、适用理由等进行分析，力求为员额检察官准确适用不起诉裁量权提供可靠参考。

**一、不起诉案件基本情况**

2017年1月1日至2018年6月30日，某某区人民检察院共作出不起诉决定117人，占同期总受案人数1964人的5.96%。其中，作出相对不起诉61人，占不起诉总人数的52.1%；作出存疑不起诉31人，占不起诉总人数的26.5%；作出绝对不起诉25人，占不起诉总人数21.4%（见图1）。

通过具体分析，不起诉案件呈以下几个方面的特点：

1. **不起诉决定数量整体呈上升趋势**

2018年半年以来，共作出不起诉决定43人，比2017年同期同比上升34.4%，比2016年同期同比上升13.2%；作出相对不起诉决定28人，比2017年同期同比上升47.4%，比2016年同期同比上升47.4%；作出存疑不起诉决定 11人，比2017年同期同比上升22.2%，与2016年同期持平；作出绝对不起诉4人，与2017年同期持平，比2016年同期同比下降50%（见图2）。可看出，不起诉案件总体呈上升趋势，其中相对不起诉案件增长幅度较大，说明今年以来，不起诉裁量权的适用更加灵活。

**图2：2016年、2017年、2018年上半年不起诉类型统计表**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 类  别  年份 | 相对不起诉（人） | 绝对不起诉（人） | 存疑不起诉（人） | 总计（人） |
| 2016年1-6月 | 19 | 8 | 11 | 38 |
| 2017年1-6月 | 19 | 4 | 9 | 32 |
| 2018年1-6月 | 28 | 4 | 11 | 43 |

1. **涉案人员年龄相对集中、文化程度偏低**

涉案人员年龄、职业、教育情况看，涉案人员年龄跨度大，在17-80岁之间，但主要集中于35-45岁，共85人，占比72.6%；除职务犯罪类案件外，几乎皆系无业人员；初中以下学历74人，占比63.25%；在非法捕捞类案件中尤为明显，涉案人员皆无业、文盲或初中文化，一半以上涉案人员系五十岁以上中老年人，涉案人员年龄偏大、文化程度低，他们对禁渔期、禁渔区、禁渔工具无明确认识，说明在中老年年龄段环保生态类问题普法的缺失。

1. **不起诉案件涉嫌的罪名和领域相对集中**

在作出不起诉决定的犯罪嫌疑人中，虽然涉嫌的罪名较多，共20余类，但罪名相对集中，如涉嫌交通肇事罪及危险驾驶罪21人、涉嫌盗窃罪17人，涉嫌非法捕捞水产品罪15人，涉嫌生产、销售假药罪及有毒、有害食品罪 9人，涉嫌故意伤害罪7人。这五类罪名涉及不起诉共计69人，占不起诉总人数的59%，超过了半数。在绝对不起诉25人中，最多的为涉嫌非法捕捞水产品罪14人，占比56.0%；在存疑不起诉31人中，最多的为涉嫌生产、销售假药及有毒有害食品罪8人，占比25.8 %；在相对不起诉61人中,最多的为涉嫌交通肇事罪及危险驾驶罪19人,占比31.1 %。可以看出，食药环类案件、危害公共安全和公民人身安全、财产类案件是当前案件审查的重点。

2017年以来，涉嫌非法捕捞水产品罪案件受理总数42人，不起诉人数占受理总人数的比为33.33%。说明在全国对危害食药、环境资源犯罪专项高压打击下，检察机关对重点案件的构罪、裁量把握更加严谨。

**（四）不起诉人数占受理案件人数的比率呈较低状态**

2016年受理公诉案件1286人，作出不起诉决定86人；2017受理公诉案件1249人，作出不起诉决定83人； 2018年上半年受理公诉案件715人，作出不起诉决定43人；不起诉人数占受理人数的比率分别为6.69%、5.92%、6.01%（见图3） ，可知2017年员额检察官责任制改革以来，在案件总量增加的情况下，不起诉人数绝对数量虽有所上升，不起诉率有所下降，与本市基层院中最高的7.80%的比例相比还较低，说明员额检察官改革后，未更积极有效地适用不起诉裁量权。

**图3:2016年至2018年上半年不起诉人数占受理人数的比率**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 公诉案件  受理人数 | 作出不起诉  决定人数 | 不起诉人数占  受理人数的比率 |
| 2016年 | 1286 | 86 | 6.69% |
| 2017年 | 1249 | 74 | 5.92% |
| 2018年上半年 | 715 | 43 | 6.01% |

**（五）不起诉决定中，相对不起诉比例最高，存疑不起诉后续措施不到位**

2017年1月1日至2018年6月30日，在作出的不起诉决定中，相对不起诉决定61人，占不起诉总人数的52.1%；存疑不起诉决定31人，占不起诉总人数的26.5%；绝对不起诉25人，占不起诉总人数21.4%。司法体制改革背景下，检察机关适用相对不起诉较多，说明检察机关严格把握起诉标准，遵循罪责刑相适应的原则，综合犯罪性质、情节、手段等主观恶性及社会情势，判断社会危害程度，不枉不纵，作出符合公序良俗的决定，办理案件更加注重法律效果、政治效果、社会效果。同时，存疑不起诉的增加突出了检察机关积极发挥引导侦查作用，确保提起公诉案件的证据标准，有利于提高对犯罪的指控水平，但从存疑不起诉案件后续跟踪中发现，作出存疑不起诉决定的31名犯罪嫌疑人目前侦查机关均未再次移送审查起诉，检察机关发出的补充侦查建议书的内容并未得到落实，侦查机关存在懈怠侦查的现象。

**二、围绕深化不起诉裁量权适用的探索**

司法体制改革以来，该院一直对不起诉裁量权适用进行探索，以实现不起诉裁量权适用常态化为目标，不断创新工作方式，延伸法律触角，将扩大不起诉裁量权适用与检务公开、法律宣传、多渠道监督等相结合，多形式、多角度开展不起诉案件审查，初步形成监督体制，效果显著。

**1.追求实效，将三个效果统一作为衡量不起诉的重要标准。**该院在办理案件中，以实现法律效果、政治效果、社会效果的统一目标，探索公开审查，对部分典型案件积极引入外部意见和监督，召开公开审查听证会，邀请侦查机关承办人、律师专家代表、人民监督员、人大代表、政协委员出席并发表意见，一方面保证内部实体、程序监督的公开化，另一方面也让社会各界参与监督，实现了检务公开的创新。实施此项制度以来，共对8件案件进行了公开审查，其中对一起交通肇事致两人人死亡案件作了相对不起诉处理，虽然此案按照刑法规定，可能判处三年以上刑罚，但被害人系犯罪嫌疑人双亲，考虑情、理、法等多方因素，最终对这起案件做了相对不起诉处理，得到了社会各界的一致肯定。

**2.广泛收集和听取意见，强化内部监督。**传统不起诉案件的监督机制由于监督主体、范围等局限性，导致对不起诉案件的审查意见过于单一，司法责任制改革以来，我们在尊重员额检察官的意见的基础上，探索多渠道听取其他员额检察官意见，对各方意见进行分析论证，最大限度听取不同人群的不同声音，一方面确保不起诉决定的质效，另一方面让员额检察官加强业务能力的培养，也监督了不起诉权的公正行使。

**3.延伸检察触角，彰显不起诉效果。**以往不起诉办理涉及范围只局限于案件当事人，相关社区、单位由于各种原因很多情况无法到场，虽然对社区等部门有文书送达环节，但仍无法达到法律宣传监督效果。该院探索改变以往不起诉宣布方式，创新工作方法，走进社区等当事人所在地进行不起诉决定宣读，并邀请相关群众旁听，对涉及罪名进行释法说理，一方面创新了检察机关检务公开的新形式，体现了检察机关扩大外部监督范围，另一方面也对违法犯罪的行为有一定约束、震慑作用，更能达到社区监督执行的效果，督促被不起诉后的当事人后续改正行为符合各项规定。

**三、目前深化不起诉裁量权适用存在的问题**

**1.不起诉适用标准不明确，办案人员“不敢”适用不起诉裁量权。**在办案过程中，由于我国实行起诉法定主义以及更深层次的法律传统原因即奉行严格规则主义，使得司法人员偏向坚持起诉制度的立场，加之不起诉裁量权适用范围有限且严格限制，适用标准不统一不明确，故大多数承办人在嫌疑人构罪情况下，更多选择对案件提起公诉，在心理的一定程度上是“不敢或不愿”决定不起诉，认为这样会放纵犯罪，可能会造成被害人的不满及信访风险，因此为了避免不必要的麻烦以及考核制度下追求结案率，而更多的是对案件作出起诉决定。这样的后果既造成不起诉裁量权未得到充分适用，也在一定程度上体现了执法机关对挽救和教育的执法理念的轻视，忽视了不起诉制度诉讼价值的体现。

**2.不起诉适用程序复杂，司法人员“不愿”适用不起诉裁量权。**司法实践中，为了让检察官更严格适用不起诉裁量权，在程序设计方面，不起诉程序比起诉程序更加复杂，不仅文书制作上更加繁琐，还存在作出不起诉决定要通过部门讨论，检委办报检委会委员研究决定，听取人民监督员和群众意见，有的案件还需要上报市院审批，不仅在程序上繁琐、时间上消耗，还有组织会议所要经历部门协调等环节，让案件承办人在面对可诉可不诉案件时，不愿耗费更多的精力，而倾向对犯罪嫌疑人提起公诉。

**3.不起诉监督体制的不健全，司法人员存在“不规范”适用不起诉裁量权。**长期以来，我们一直在进行对不起诉裁量权的监督制约探索，分为外部监督和内部监督，司法实践中，针对内部监督我们探索了很多模式，比如将不起诉案件提请检委会研究、报上一级检察院研究等等，虽然有着一定的成效，但是我们也看到，这种检察系统内部的监督由于监督主体的特殊性并不能完全保证公正客观性，在我们目前针对外部监督中采取的人民监督员监督模式中，由于监督员是检察院聘任的且人民监督员的法律素养等方面不能完全满足监督需求，故使得外部监督效力不强。监督体制的不健全，导致不起诉裁量权的适用存在不规范现象。部分案件在犯罪事实及情节相似情况下，由于统一标准的缺失以及承办人的认识不同，存在罪与非罪的分歧，有的案件作出不起诉处理，有的案件法院判处拘役或拘役缓刑或单处罚金，这样的处理在一定程度上体现了执法的不规范，也造成了司法资源的浪费。

**4.不起诉说理及案件后续处理情况未得到重视，不起诉效果体现“不充分”。**《关于刑事案件不起诉、不抗诉答疑说理的工作规则》中对不起诉答疑说理作出明确要求，要求做到法理准确、事理充分、情理到位，以理服人，语言要规范、逻辑严密、说理透彻、通俗易懂，以达到认识统一、化解矛盾纠纷，促进社会和谐的目的。但司法实践中，不起诉理由说明流于形式，通常存在不制作或少制作不起诉理由说明书、说理过于简单、未阐述犯罪事实以及未适用法律条款等制作不规范问题，既不符合文书相关要求，更不能实现透彻的释法教育功效。此外，未能对不起诉各类案件后续及时跟踪，包括存疑不起诉案件能否按照检察机关补充侦查提纲补充证据到位再起诉，相对不起诉、绝对不起诉案件被不起诉人在对其不起诉，解除强制措施后相关行政部门是否有行政处罚措施，目前无监管机制，不起诉后的三个效果体现不充分。

**四、针对规范适用不起诉裁量权的建议**

司法体制改革以来，如何找准检察机关角色定位，规范适用不起诉裁量权，是聚焦检察主责主业的重要课题，也是实现司法公正、体现检察价值的应有之义。对此，应在实践中做好以下几点：

**1．建立拟不起诉案件的内外部意见听取和反馈机制。**通过这一机制既能强化内外部监督又能为承办人提供支持和参考意见。可以将不起诉公开审查范围扩大为针对实践中出现的存在重大分歧和社会反响强烈的即将作出不起诉决定的案件。它的核心在于检察机关针对是否应当起诉，充分听取侦查机关和其他具有独立地位的参与人及其委托人的意见，最后作出决定。决定的作出是基于程序正当作出，具有合理的理由，具有很高的透明度，避免了暗箱操作，侦查机关以及其他利害相关人对最后的结果更容易接受，避免了复议复核以及申诉所消耗的司法成本，体现了诉讼经济；另一方面，相关案件事实和法律程序为公众知晓，最大限度的避免了检察机关不合理行使裁量权的机会，防止了检察权的滥用。

在公开审查过程中，作为内部监督部门的案件管理部门应做好全程参与工作，做好案件每个环节的流程监控以及案件质量把关，并将公开审查听证中反馈的意见进行整合成评估意见，作为不起诉案件决定依据，做好案件质量把关员。

**2.适当扩大范围，提高相对不起诉适用率。**针对案件承办人检察人员“不敢”适用不起诉裁量权的问题，可以通过考评适当加大检察机关的自由裁量权，扩大其作出相对不起诉决定的范围。对此，可以将适用相对不起诉的适用条件进行整合，进行探索。

一是针对无起诉必要情形的规定，把“犯罪情节轻微”与“刑法规定不需要判处刑罚”两个条件相结合为一条独立规则进行理解。这种情况已没有起诉的必要，可以作出不起诉决定。

二是针对符合公共利益情形的规定，把“犯罪情节较轻”与“对犯罪嫌疑人进行综合考量，对其作不起诉决定符合公共利益的。”检察机关在审查这类案件时，应对犯罪嫌疑人进行多方面的考察，如性格、年龄以及日常行为等因素，最终作出合理的决定。这里的犯罪情节是“较轻”，而非“轻微”，说明按照刑法规定，属于构成犯罪但考虑特定情节后作出不起诉处理。这种立法规定主要是考虑到犯罪嫌疑人主体的特殊性、社会危害性以及公共利益等方面。

三是针对免除刑罚情形的规定，把“犯罪情节较轻”与“具有免除刑罚情节的，综合考虑被害人恢复情况，对其作不起诉决定更符合公共利益。”结合为一个条件，倾向于刑事和解不诉适用规则。这种规定需要参照被害人恢复情况和公共利益。被害人恢复情况包括：犯罪嫌疑人否积极主动赔偿被害损失、是否已达成和解、是否已弥补损失等。

**3.做好不起诉说理工作，充分发挥不起诉的惩戒教育功能。**案件作出不起诉决定后，如何有效开展释法说理、加强对被不起诉人的法律教育是也是检察机关能否充分履行检察职能的重要体现，对此有以下几点建议：

一是结合“释法说理”要求，适当对不起诉决定书等相关文书进行修改，完善文书的形式和内容。对各类不起诉案件说理中应列明: 作出处理决定的法律依据是什么，该决定所依据的事实有哪些，证据采信的标准是什么等等，力求做到说理内容全面、充分、透彻，说理形式科学合理、风格平实明快，只有如此，才能充分法律文书的教育功能；二是通过建立健全考核激励机制，将“释法说理”能力作为评判检察人员业务素质的重要标准，强化综合业务能力。如探索司法文书制作者署名制度，以增强检察人员的职业责任心和职业荣誉感，完善司法文书公开制度，将合理范围内的司法文书分别或同时公开，保证公众对检察工作的知情权，方便对司法文书的内外监督;还可考虑建立健全司法文书和群众工作说理情况的评估考核机制，定期评选表彰优秀司法文书，进一步加强鼓励和引导。

**4、强化各类不起诉后续监管工作，提高不起诉案件办理质效。**

针对相对不起诉、绝对不起诉案件，检察机关应监督侦查机关合法执行，及时解除取保候审，终结诉讼程序；同时与行政执法机关及时对接，保证不起诉决定之外的应当执行的行政处罚到位，实现社会效果与法律效果的统一。

针对存疑不起诉案件，一是加强对侦查活动的监督，针对实践中侦查人员为了应对考核机制，在搜集证据采取不规范手段，导致证据的合法性和效率受到影响，检察机关应当加强审查监督机制，防止侦查权的滥用；二是提高再起诉程序质效，为了防止侦查机关对存疑不起诉案件的怠于侦查，应当在立法中明确规定再次移送起诉程序，同时加强监督。应明确设立独立的补查程序，设立侦查期限，明确各方责任，推动侦查机关积极补充侦查，进行后续处理；同时规范案卷材料交接程序。检察机关在向公安机关送达不起诉书的同时，应当向其移送案卷材料，让侦查机关更好的了解、掌握和保存相关证据，及时的作出补充侦查，实现刑罚目的。