

检察机关案件管理工作实用研究

●田竹媛

呼和浩特市新城区人民检察院案件管理部门自成立以来,紧紧围绕司法改革和检察监督工作全局,本着“管理、监督、服务、参谋”的职能,依托案件信息公开网、统一业务应用系统(办案系统)、涉案财物管理系统和案件信息查询系统等检察大数据平台,完善业务监督管理机制,深化业务信息应用化,提高内部监督制约效能,促进办案质效,使案件管理工作成为检察业务工作规范化、司法办案精细化管理的重要保障。

一、案件管理工作基本情况

该院案件管理部门通过五年的不断探索,依托统一业务应用系统已经初步建立了统一受案、全程管理、动态监督、案后评查、综合考评的执行业务管理机制,主要负责案件流转、流程监控、案件评查、统计分析、律师接待、案件信息公开、涉案财物管理等多项职责,实现了对执行业务的统一归口、全程动态管理。

二、案件管理工作做法和措施

(一)统一受理,自动轮案,全面落实办案责任制。

该院推进司法改革以来,为了突出检察官办案主体地位,确定新的办案模式,加强监督制约,制定了《新城区人民检察院检察官权力清单》《新城区人民检察院承办确定机制》《新城区人民检察院关于检察长、副检察长直接办理案件的规定》,全面实现统一受理,自动轮案,确定员额检察官亲历办案机制。

(二)流程监控,无缝监管,筑牢执行业务案堤坝。

2016年以来,该院针对业务部门应用办案软件,规范填写案件信息、文书制作、办案期限、流程节点执行、网上审批案件、涉案物品审查是否规范等进行了日常监控,向办案部门进行流程监控口头预警及流程监控通知书,网上评查、流程节点日巡查、案件信息公开情况核查共计2千余次。

(三)统计核查,研判分析,提供检察基础数据。

案管部门通过统计核查与流程监管相结合的方式,依托统一业务应用系统(办案系统)业务数据填报信息,同步核对统计基础表中各项业务数据,逐一排查,建立台账,统计数据真实、有效,及时地反应办案情况,全面实现检察信息化和检察统计工作的跨越式发展。

(四)案件评查,检察官参与,案件质量层层把关。

该院积极响应司法体制改革及高检院关于《人民检察院案件质量评查工作规定(试行)》,重新修订《新城区人民检察院案件质量评查规定》,建立评查人才库,完善、调整新模式下多元化的评查模式。案件质量评查主要集中在员额检察官办案质量、程序是否合法、检察官亲历办案事项、网上办案情况、检察官出庭规范等方面。

(五)涉案财物,统一管理,保障当事人权益。

2017年,该院采购、安装“涉案财物管理信息平台”上线,在管理工作区配备专用电脑、条码打印机、高速影像拍摄仪等设备,赃证物保管区配备密码柜、报警器、监控系统、指纹识别系统,全面实现涉案款物入库登记、出库审核、审批调用、统一发还、审查监管、超期预警提示等功能。做到一案一帐,一物一卡,定期检查,确保帐物相符。

(六)案件公开,文书公开,检察工作阳光下运行。

案件管理部门采取“三个定期”工作法,推进法律文书公开工作稳步发展。定期沟通,确保文书公开率。依托数据平台,对已生效的判决书及时掌握,与承办人沟通联系,确保文书公开的时效性。定期通报,文书公开规范有序。对未公开文书数及文书公开率进行统计比较,对公开法律文书不规范问题提出改进和完善建议,并将通报中记载的问题纳入干警执行业务规范化考核中。定期总结,建立案件信息公开工作台账。详细记录日常信息公开过程中发现的各类问题,定期将问题进行分类、汇总,组织案件承办人、流程管理员进行学习、剖析,及时总结各阶段法律文书公开工作的成效与不足。

(七)律师接待,规范高效,开启互联网+服务平台。

该院积极与司法行政部门沟通,召开联席会议,了解律师实际需求,保障律师执业权利。为打造互联网+律师服务平台,提供专业的阅卷、会见场所及必要电子设备,增加电子卷宗阅卷及刻录服务功能。通过现场预约、电话预约、案件信息公开网、信息公开微信平台等多种渠道,接待律师异地预约,提供网上查询服务,为律师阅卷、会见,了解案件进程提供便利。

(八)电子卷宗,多功能用途,服务检察业务。

该院加强与公安机关、业务部门沟通联系,建立了电子卷宗制作规定、要求及用途,以纸质卷宗审核为基础,同步制作电子卷宗,严格执行“三查”机制,确立电子卷宗审查机制,为全面实现电子卷宗运用系统提供了保障。

目前,电子卷宗已广泛适用于检察业务工作。电子卷宗广泛应用,为办案组、检委会讨论案件时,查阅相关材料,全面了解案情和证据情况,增强意见发表的针对性和准确性,提供了最原始的案件材料。

(九)司法改革,业务考评,推进绩效考核。

案件管理部门积极参与司法责任制改革相关配套制度建设。作为本院司改小组办公室成员,参与制定《新城区人民检察院司法责任制实施意见》《新城区人民检察院检察官绩效考核办法》《新城区人民检察院检察官检察辅助人员绩效考核奖金分配实施意见》。案件管理部门通过检察大数据平台,对检察官办理的案件进行全程、全面、实时监控,为检察官绩效考核提供原始数据。

(十)案件信息,手机推送,助力“智慧警务”建设。

2016年7月29日,该院案件信息手机短信推送平台全面上线,信息推送平台拓宽了查询渠道,突破时间、空间的限制,信息推送平台实现了信息推送为主,电话咨询为辅,查询真正做到“三位一体”模式。从以往的现场查询,到现在既可以现场查询、电话查询,又可以接收手机短信,查询从过去的形式单一升级为形式多样,从查询人主观查询转型为检察院主动推送,让信息更及时,服务更周到,人民群众更满意。

三、存在的问题与不足

(一)案件管理工作职能发挥不完善,重服务,轻监督。

案管工作贯穿于整个检察业务的监管工作中,承担着案件质量管理监督职能,为领导决策提供数据支持。但现在仍处于逐步探索完善阶段,在实际操作中,与管理部门之间存在着配合衔接错位、服务和监督不到位等问题。

(二)统计工作停留于统计工具功能,重数据,轻研判。

统计系统与办案系统完成衔接后,统计方式由人工采集变为系统软件动态抓取,统计人员统计方式由月报变为实时导入,每日更新案件信息以及系统数据,确保信息采集的时效性、全面性。目前工作停留于统计工具功能,对

重特大案件,案件动态研判分析相对滞后。

(三)网络技术不能满足可持续性发展的要求,重应用,轻完善。

首先,硬件设备水平仍有待提高,制约案件管理工作发展。该院信息化系统总体不断发展,基本能够满足正常工作。但是信息化发展瞬息万变,现有的信息化硬件水平还不能够满足整体不断发展的智能化、信息化、科技化大环境的需求。其次,技术部门定位难,专业技术人员短缺,缺乏系统性的信息化培训,技术人员往往身兼数职,难以专心对技术信息化工作作出长远的规划,缺乏维护办案系统的专职人员,网络构建思维不足,系统维护能力不强,往往是遇到“头痛医痛”“脚痛医脚”。

四、完善案件管理工作对策

(一)聚焦主责主业,深入挖掘案件管理职能作用。

该院案件管理工作要继续以履职为本,明确工作任务,突出工作重点,提升工作实效,在推进检察监督工作中发挥好职能作用。推进案件承办确定机制改革,进一步完善分案制度,建立检察官、助理检察官、检察官办案组分工配合制度,制定案件分配规则和程序。加强案件流程监控工作,推动流程监控工作规范化、科学化、常态化。完善定期通报制度,加强与业务部门的沟通协作,进一步增强流程监控实效。强化案件质量评查结果运用,探索质量评查与业务考评、司法档案、检察官绩效评价相结合的途径和方式,推动建立健全相关工作制度。

(二)加强案件动态研判分析,提供决策依据。

定期进行统计信息指标汇总分析,总结分析报告。建立案件管理工作动态分析制度,实现月通报、季分析、年报告,针对案件发展趋势、专项工作进展情况和重特大案件数据,进行分析、对比,通过动态灵活的分析研判,为领导决策及科室工作安排、建章立制提供参谋。

(三)围绕“智慧警务”建设,谋划和推进案件管理工作。

信息化是案件管理工作的重要支撑,也是案件管理工作取得成效的重要保证。该院案管部门要继续顺应信息化时代发展趋势,强化大数据思维,加强技术人员的相关培训措施,依托新的统计系统,推进司法数据资源整合共享和深度应用,在“智慧警务”建设中发挥应有作用。

(作者单位:呼和浩特市新城区人民检察院)

公益诉讼制度框架下行政违法行为的检察监督初探

●宋雪骏●张小民●刘利民

公益诉讼是指特定的国家机关和相关的社会团体、组织、公民个人,根据法律,对违反法律,侵犯国家利益、社会公共利益的行为,向法院提起诉讼,寻求司法救济的一种法律制度。公益诉讼,保护的是社会公共利益和国家利益,尤其体现在生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让等领域。这些领域发生的案件,损害的是公共利益,与具体的公民、法人和其他组织缺乏法律规定的直接利害关系,公益诉讼是唯一的法律救济渠道,是一种必不可少的公共利益“保护伞”。

一、公益诉讼制度的形成

2014年10月,党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,明确提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。2015年5月5日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第十二次会议,审议通过了《检察机关提起公益诉讼试点方案》,顶层设计成形。同年7月1日,十二届全国人大常委会第十五次会议通过决定,授权最高检在北京等13个省、自治区、直辖市,就生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域开展为期二年的提起公益诉讼试点。从此,检察机关按下了提起公益诉讼制度探索的“快进键”。经过两年的探索,试点地区积累了丰富的案件样本,2017年6月,十二届全国人

大常委会第二十八次会议表决通过了关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定,检察机关提起公益诉讼制度被明确写入这两部法律。这标志着我国以立法形式正式确立了检察机关提起公益诉讼制度。经历了顶层设计、法律授权、试点先行、立法保障、全面推进五个阶段,检察机关提起公益诉讼制度改革成为全面深化改革的典型样本,走出了一条具有中国特色的公益司法保护道路。

二、行政违法行为检察监督的不足

目前,对于行政违法行为的检察监督尚处于起步阶段,存在诸多不足。

(一)检察监督的法律依据不足。宪法明确规定检察机关是国家的法律监督机关,享有对国家法律正确实施进行监督的权力和职责,未限制法律监督权的范围,但在法律层面却对法律监督的范围大大压缩。检察机关对行政违法行为的法律监督只停留在宪法依据,在法律层面依据不足,特别是对于行政执法行为过程的监督几乎是空白,所以,检察机关对行政执法行为的监督难以找到明确的法律依据,立法上的先天不足,制约了检察机关对于行政执法行为的监督。

(二)检察机关的监督范围有限。目前检察机关对行政执法行为的监督主要是行政诉讼监督、立案监督等两种情况,而对于行政执法机关的一般违法行为则只能通过行政相对人提起

行政诉讼,检察机关才有行使法律监督的可能,只有在行政诉讼判决存在违反法律、法规的情况下才可以提起抗诉,但是,实践中,行政案件进入行政诉讼的比例极少,所以检察机关对行政执法行为的监督范围是有限的。

三、公益诉讼与行政违法行为检察监督的关系

近年来,生态环境污染、危害食品药品安全等侵害社会公共利益的事件时有发生,社会各界呼吁检察机关通过提起公益诉讼维护社会公共利益的要求日益强烈。在国有资产保护、国有土地使用权出让、生态环境和资源保护等领域,一些行政机关违法行使职权或者不作为,使国家和社会公共利益受到侵害,由于我国目前保护国家和社会公共利益的法律制度还不完善,对此类违法行政行为缺乏有效监督。

党的十八届四中全会提出,完善检察机关行使监督权的法律制度,加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督,探索建立检察机关提起公益诉讼制度。检察机关提起公益诉讼的目的是,通过建立检察机关提起公益诉讼制度,充分发挥检察机关法律监督职能作用,促进依法行政、严格执法,维护宪法法律权威,维护社会公平正义,维护国家和社会公共利益。

四、公益诉讼制度框架下加强行政违法行为检察监督的建议

(一)加强与行政机关的沟通协作。行政机

关在收到检察建议后积极整改落实,及时向检察机关说明情况。把是否采取有效措施制止违法行为,是否全面运用行政监管手段、国家利益或者社会公共利益是否得到了有效保护等作为履职尽责的标准。

(二)充分发挥诉前检察建议功能。检察机关要把诉前程序和提起诉讼两个阶段、两种方式放到同等重要的位置,积极通过诉前程序推动行政机关主动履职纠错,主动保护公益,形成严格执法和公正司法良性互动。

(三)提起公益诉讼。检察机关提起诉讼弥补了诉讼主体的缺位,促进了行政机关依法履行职责,有利于加快推进国家治理体系和治理能力现代化,行政机关通过检察机关的外部监督,能够重塑执法环境,调整工作机制,检察机关提起公益诉讼是督促之诉、协同之诉。

在依法规范行使职权方面,检察机关提起公益诉讼,体现了司法权对行政权的制约,而行政管理具有自身特点和规律,为此,要审慎行使权力,严守检察权边界,坚持合法性审查原则,不自我扩权,不越权解释,确保检察监督在法治轨道上运行,使行政机关公正文明规范执法。

检察机关要准确把握法律监督职能定位,检察机关提起诉讼是公益诉讼制度的核心环节,也是法律赋予检察机关保护公益的刚性手段,是检察机关的法定职责。

(作者单位:呼和浩特市武川县人民检察院)