



最高检重组内设机构深意何在

最高人民检察院此次内设机构改革,是最高检恢复重建以来规模最大、调整最多、影响检察全部职能作用发挥的一次改革;是检察机关在新时代落实党中央要求、满足人民群众日益增长的美好生活需要的必然选择。

从检察工作的形势来看,这是适应职能调整、化转隶为转机、破解“三个不平衡”的必然选择;从司法责任制改革的形势来看,机构改革是落实司法办案专业化的必然选择。

深度解读

□本报记者 董凡超

2018年12月24日,最高人民检察院原业务部门的检察官、检察辅助人员和司法行政人员全部根据职能、专业和意向,调整分配到重新组建的第一至第十检察厅,按照新的检察权力运行和检察职能行使机制开展工作。

《法制日报》记者从最高人民检察院了解到,重组内设机构力度之大在最高检历史上并不多见。为什么要进行如此大规模的改革?改革推进过程中发生了哪些鲜为人知的事情?近日,记者就此进行了深入探访。

以上率下推进顶层设计 推动检察工作创新发展

据最高检有关负责人介绍,检察机关此前的内设机构是在2000年机构改革方案的基础上,根据职能变化和实际需要设置的,对于保障检察机关履行法律监督职责、服务新时期党和国家工作大局发挥了十分重要的作用。

处于新的时代方位,如何为人民群众提供更好、更优、更实在的检察产品,成为检察机关必须回答的时代课题。

随着反贪等部门转隶后,检察职能面临着重大调整。特别是过去机构、编制、力量偏重反贪等部门,如何解决转隶后凸显的刑事检察与民事、行政、公益诉讼检察发展不平衡;刑事检察中公诉部门工作与侦查监督、刑事执行检察部门工作发展不平衡;最高检、省级检察院的领导指导能力与市、县检察院办案工作的实际需求不相适应(也是一种不平衡)“三个不平衡”如何谋发展、重自强,是检察机关亟需破解的现实难题。

另一方面,司法责任制改革对检察专业化建设提出更高要求。此前,检察机关将批捕、起诉职能分开由不同部门分段办理,既影响办案质量效率,也导致同一检察院检察官专业素质和水平差距较大。提升检察官整体专业素质,全面落实司法责任制,是检察机关迫切需要解决的问题。同时,检察机关设置亟需规范统一。地方各级检察机关内设机构职能、数量、名称等五花八门,机构设置不合理,人民群众看不懂,成为影响和制约检察工作创新发展的瓶颈。

在这样的背景下,最高检党组提出转隶就是转机,以内设机构改革为切入点,最高检带头改起,以上率下,四级检察院统筹推进,推动新时代检察工作创新发展。

古语云“名不正则言不顺,言不顺则事不成”。为了保证检察机关能够很好地履行法律监督职能,提升专业化、规范化建设水平,此次机构改革特别强调要统一和规范。统一机构名称首当其冲。

在原先的机构名称中,各地检察机关内设机构有部、局、处、科多种称法。改革后,地方检察机关主要业务机构统一为“部”,实现三级院统称为“部”。

在业务对接方面,下级检察院与上级检察院主要业务机构设置原则上要对应。最高检有关负责人介绍说:“这种对应不是绝对的——对应,毕竟上级检察院人员较多,下级检察院特别是基层院检察人员较少,不可能设那么多机构。但是总体上要求机构设置理念和思路对应,上级机构,下级设有相应机构,但是可以设检察官专业化办案组或者独任检察官,与上级检察院的业务对应起来,从而保证上下一致。”

一类事项由一个部门统筹 一件事情由一个部门负责

与最高检内设机构改革方案的起草和修改过程相伴的,是无数次严格缜密的论证和思想火花的碰撞。

改革方案制订初期,检察机关“批准逮捕”和“提起公诉”两项职能究竟是维持“分”还是走向“合”,曾在学术界和理论界引起广泛争议。

2018年7月前,全国人大监察和司法委员会、最高检先后两次联合邀请专家学者赴地方就相关情况开展专题调研,各方认识逐步趋同。之后,最高检正式将改革方案呈报中央有关部门,进一步修改完善。

按照中央确定的“一类事项原则上由一个部门统筹,一件事情原则上由一个部门负责”的精神,最高检按照案件类型组建4个刑事办案机构,实行捕诉一体办案机制,由同一刑事办案机构专门负责办理一类或几类刑事案件,由同一检察官办案组或检察官安全过程负责同一刑事案件的审查逮捕、审查起诉、出庭支持公诉、抗诉、侦查监督、审判监督以及相关案件的补充侦查工作,办理最高检管辖的相关刑事申诉案件。

其中,第一检察厅主要负责办理除第二、三、四检察厅承办案件以外的普通刑事案件及对下指导;第二检察厅主要负责办理刑法第一章危害国家安全罪、第二章危害公共安全罪,以及故意杀人、抢

劫、毒品等犯罪案件及对下指导,并负责死刑复核法律监督工作;第三检察厅主要负责办理国家监委移送起诉的职务犯罪案件及对下指导;第四检察厅主要负责办理刑法分则第三章破坏社会主义市场经济秩序罪案件,重点办理新型犯罪案件特别是金融、证券类案件及对下指导;四个专业化刑事办案机构的内在逻辑清晰,按照普通犯罪、重大犯罪、职务犯罪、新型犯罪划分。

值得关注的是,最高检在内设机构改革中设立第九检察厅,专门负责未成年人检察工作。

我国有近3亿未成年人,加强未成年人司法保护关系亿万家庭幸福,关系国家和民族未来。目前,未成年人犯罪呈低龄化、成人化、暴力化趋势,一些极端恶性案件时有发生。未成年人遭受侵害、被遗弃、性侵的案件亦常出现。不少地方侵害未成年人犯罪案件呈上升态势,不少案件犯罪次数多,被害人多,时间跨度长。

2015年年底,最高检成立未成年人检察工作办公室,作为临时机构履行相关职责。早在1986年,上海市长宁区人民检察院第一个设立少年起诉组,专门负责青少年犯罪的起诉工作。后来由此逐步发展,24个省级院,1400多个地市级检察院设立专门未成年人检察机构。2017年1月至2018年4月,全国检察机关共批准逮捕侵害未成年人犯罪嫌疑人4.42万人,起诉6.03万人。

此次改革中,最高检积极争取,精简整合其他综合机构,设立专门负责未成年人检察工作的第九检察厅。最高检有关负责人介绍说,刑事诉法专门设有适合未成年人的特殊程序,检察机关的工作贯穿刑事诉讼全过程,设立专门机构,有利于集中运用好法律赋予的特殊程序和特殊手段,也有利于和社会组织加强沟通协调,动员社会各个方面的力量,共同做好未成年人司法保护工作。

此外,最高检调整原刑事执行检察厅的职能,设立第五检察厅,将司法工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等14个罪名案件的侦查职责划归此厅。

按照《最高人民检察院职能配置、内设机构和人员编制规定》,第五检察厅对14个罪名案件的侦查权行使要上提一级管辖,由设区的市级检察院立案侦查,基层检察院发现线索的,应当报设区的市级检察院作出处理决定;设区的市级检察院也可以将案件交由基层检察院立案侦查。

“上提一级是基于我国国情和此类案件的实际情况的,有利于排除干扰,更有效地履行好职责。”最高检有关负责人说。

满足群众新时代需求 提高办案专业化水平

为适应人民群众加强合法权益保护、维护司法公正的期盼,针对民事诉讼法和行政诉讼法修改实施后,民事和行政案件大幅增加,案多人矛盾突出等问题,最高检此次内设机构改革将原来民事行政检察厅一分为三,设立分别负责民事、行政检察工作的第六检察厅和第七检察厅。同时,针对生态环境和资源保护、食品药品安全、损害英烈名誉等人民群众反映强烈的问题,专设负责公益诉讼检察的第八检察厅。

“改革前,民事、行政和公益诉讼检察工作均由民事行政检察厅负责。重刑轻民、重刑轻行政问题客观存在,负责刑事检察的机构有4个,负责民事行政公益诉讼的机构只有一个。”最高检有关负责人坦言,原有的民事行政检察厅不能满足人民群众新时代对检察机关履职行使的需求,分设有利于提高办案专业化水平,更加充分发挥民事、行政检察职能优势,更加及时高效地回应和处理人民群众的民事、行政申诉诉求。

近年来,民事申诉案件大幅度上升,远远超过刑事申诉、行政申诉也有上升。公益诉讼检察2016年、2017年经法律赋权试点,2017年6月民事诉讼法、行政诉讼法修改,赋予检察机关提起公益诉讼职能。

面对这一情况,最高检主动从供给侧进行改革,满足经济社会发展的需求,把公益诉讼检察专门分立出来,得到中央全面深化改革委员会的高度重视,于2018年8月批准最高检增设公益诉讼检察机构。

机构调整后,检察官数量能够满足吗?检察官能力能够跟上吗?最高检有关负责人坦言,这是机构改革今年需要逐一解决的问题。

事实上,为了进一步完善人才队伍建设,最高检在去年5月设立了103人规模的民事行政案件专家委员会,其中除退休法官、专家学者、人大代表、政协委员等有法律专业知识的代表,还不至于由全国律师协会专业委员会推荐的资深律师。

最高检有关负责人对记者说,专家委员会的成员将在为检察机关办案提供相关咨询意见的基础上,帮助把握哪些案件应当向法院提起抗诉,哪些案件虽然有问题,但是可以通过检察建议的方式去纠正,哪些案件没有任何问题,应该给予维护,维护好人民法院司法最终裁判的权利。

除了拆分,还有整合。在此次机构改革中,最高检根据优化效能原则,调整整合了部分业务机构。

随着地方铁路运输检察院纳入国家统一司法管理体系,职务犯罪侦查预防职能转隶,铁路管理部门改制,最高检原铁路运输检察厅处于主要职能弱化的状态。为优化整合司法资源配置,此次改革撤销了铁路运输检察厅,其原有部分职能继续由其他业务厅行使。

鉴于原控告检察厅、申诉检察厅两个部门的性质职能相近,服务对象和工作领域基本相同,职责、工作重合度高,此次改革将控告检察厅、申诉检察厅合并设立为第十检察厅。同时,将原司法体制改革领导小组办公室整合到法律政策研究室,由研究室负责司法改革协调工作。

人员力量向业务倾斜 预留编制给优秀人才

在外界看来,最高检重新组建十个业务检察厅,是此次改革的重大亮点。在重组过程中坚持人员和力量向检察业务倾斜,也恰好印证了这一观点。

2018年9月下旬,最高检改革方案分别征求了中央相关部门意见,进行进一步修改完善。12月4日,中央正式印发《最高人民检察院职能配置、内设机构和人员编制规定》后,最高检党组立即着手手机内设机构改革实施工作。12月17日,最高检召开机关内设机构改革动员大会

互联网+法院

□本报记者 张晨

互联网时代,电子数据成为常见的证据形式,如何确保其真实性是互联网审判中的一道难关。这道难关被称为涉网审判的“最后一公里”。

证据分散、不完整;存储在侵权者设备里的证据被伪造或篡改;时间被机器重新设置失去法律效力……电子数据生成时存在的种种缺陷,导致涉网案件存证难、取证难、维权难。

近年来,区块链技术蓬勃发展,因其保证数据真实完整等特质,被引入司法领域。区块链存证存在哪些优势与隐忧?近日,《法制日报》记者就此采访了互联网法院法官和相关专家学者。

采用区块链存证是 打通涉网审判“最后一公里”的最优技术解决方案

2018年6月28日,杭州互联网法院公开开庭审理一起侵害作品信息网络传播权纠纷案,首次对采用区块链技术存证的电子数据的法律效力予以确认。

“这开启了用区块链处理法律纠纷的先例。”中央财经大学中国互联网经济研究院副院长欧阳日辉告诉记者,电子数据的生成、存储、传播和使用都被记录在区块链上,不可更改,这种取证方法和保存证据的方式与传统方式截然不同。

区块链是一种去中心化的数据库,具有开放性、分布式、不可逆等特点,用作电子数据存储平台具有低成本、高效率、稳固性等优势。在杭州互联网法院常务副院长王江桥看来,采用区块链技术存证是打通涉网审判“最后一公里”的最优技术解决方案。“从时间、地点、人物、事前、事中、事后六个维度解决数据生成的认证问题,真正实现了电子数据全流程记录、全链路可信、全节点见证。”王江桥说。

“为从源头上解决电子证据不完整、易篡改、存储难等问题,我们进行了诸多探索。”杭州互联网法院院长杜前介绍说,2018年6月,杭州互联网法院首次确立区块链电子存证法律审查规则;2018年9月,建立司法区块链平台,解决电子数据全生命周期的生成、存储、传播、使用,特别是生成端的可信问题,以共建共享共治理念推动互联网行为规范化。

统计数据显示,自2018年9月18日上线运行至当年12月底,杭州互联网法院司法区块链平台存证量突破1200万条;通过司法区块链平台前置调解纠纷191件,正式立案88件。

“司法区块链尤其适用于数字版权保护。”王江桥告诉记者,司法区块链有助于解决作者身份确定难、作品形成时间及内容固定难和侵权取证难等问题。

坐落在杭州市滨江区的中国网络作家村,聚集着很多知名网络作家。2018年12月6日,中国网络作家村正式上线杭州互联网法院司法区块链平台,原创作家可以通过司法区块链平台,利用技术手段为原创作品办一张“原始电子身份证”,永久有效,无法篡改。唐家三少、蒋胜男等网络作家通过这一平台发布新书,同时通过实名认证,开启整个区块链程序记录模式,实现从创作到维权线上全流程操作。

区块链技术的不可篡改特性可以缓解民事 诉讼电子证据所面临的失真困境

2018年9月7日,《最高人民法院关于互联网法院审理案件若干问题的规定》开始施行。其中第11条提及,当事人提交的电子数据,通过电子签名,可信时间戳,哈希值校验,区块链等证据收集、固定和防篡改的技术手段或者通过电子取证存证平台认证,能够证明其真实性的,互联网法院应当确认。这是我国首次以司法解释形式对可信时间戳及区块链等固证存证手段进行法律确认。

2018年9月,北京、广州互联网法院先后挂牌,两家法院均可通过区块链技术存证。北京互联网法院发布的数据显示,截至2018年12月底,其电子证据平台“天平链”已存证材料近20万条,在线采集数据超百万条。

北京互联网法院院长张斐介绍说,与传统的取证程序相比,“天平链”存证更加简洁,存证的安全性、可信度的审查前置以及证据是否一致都可以通过后台的技术支持做检验,验证程序更加快捷、高效,节省了资源,极大提升了司法效率。

“电子证据平台还会直接标记,实现技术与法律相分离,对于验证了技术标准的平台,呈现在法官面前的一份已经经过校验的证据,当事人如果没有相反的证据,则证据的真实性基本没有问题,法官可以将注意力集中于证据所体现的事实方面。”张斐补充说,采用区块链存证,取证费用较传统取证低,而且可以自行操作。

中国人民大学法学院副教授、教授杨东告诉记者,在“互联网+”的影响下,为了适应证据立法的需要,在民事诉讼证据种类中增加了互联网元素。比如,在最新的民事诉讼法中新增“电子证据”,但互联网上“电子证据”的可采性及其认定仍然是审判实践中的难点之一。互联网上的数据,信息量大,经过一定技术处理的电子数据可能会出现失真的现象,区块链技术的不可篡改特性可以缓解民事诉讼电子证据所面临的这一困境。另外,目前在民事诉讼领域出现的一些举证定责难的情况,可以利用区块链技术记录下每个步骤,帮助司法机关认定具体的责任人。

对于采用区块链等技术手段存证固定的 电子数据,应秉承开放、中立的态度

“我们在高度重视区块链技术带来巨大变革的同时,还需秉持理性和辩证的态度看待区块链技术可能存在的风险和挑战。”杨东提醒说,区块链技术仍然需要不断地完善成熟,技术提供商需要向世人证明区块链技术的成熟度和稳定性。

杭州互联网法院相关负责人表示,对于采用区块链等技术手段存证固定的电子数据,应秉承开放、中立的态度进行个案分析认定,既不能因为区块链等技术本身属于当前新型复杂技术手段而排斥或者提高其认定标准,也不能因该项技术具有难以篡改、删除的特点而降低认定标准,应根据电子数据的相关法律规定综合判断其证据效力。

“具备高效、便捷、低成本优势的区块链技术虽可以解决诸多传统行业中信息不对称的现象,但也给当前诸多监管模式带来巨大挑战,因此还需要统一的市场规范。我国目前仍未大规模应用区块链技术,但是随着技术发展的深入,规范区块链发展的法律法规将逐渐完善,其在我国的应用也将前景广阔。”杨东说。

打通涉网审判“最后一公里” 区块链存证优势与隐忧并存

互联网时代,电子数据成为常见的证据形式,如何确保其真实性是互联网审判中的一道难关。这道难关被称为涉网审判的“最后一公里”。

证据分散、不完整;存储在侵权者设备里的证据被伪造或篡改;时间被机器重新设置失去法律效力……电子数据生成时存在的种种缺陷,导致涉网案件存证难、取证难、维权难。

近年来,区块链技术蓬勃发展,因其保证数据真实完整等特质,被引入司法领域。区块链存证存在哪些优势与隐忧?近日,《法制日报》记者就此采访了互联网法院法官和相关专家学者。



制图/高岳