

审前社会服务令制度研究

冯琳婷

浙江理工大学法政学院、史量才新闻与传播学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年7月11日; 录用日期: 2023年8月23日; 发布日期: 2023年11月3日

摘要

随着刑事犯罪结构发生重大变化、法律的进步和法治观念的普及, 惩罚性司法转向恢复性司法, 犯罪人应承担起修复受损的社会关系的责任。审前社会服务令, 可在审查起诉环节将部分轻罪案件分流, 优化司法资源配置, 缓解“案多人少”的矛盾。现实中存在检察机关的不起诉裁量权未充分行使导致不起诉适用率低、检察机关缺乏监督、传统司法观念影响等问题。应通过明确社会服务令的适用条件、健全不起诉案件适用社会服务令的监督机制、检察机关转变司法观念等路径加以完善。

关键词

社会服务令, 相对不起诉, 非刑罚处罚

The Institutional Research on Pre-Trial Community Service Order

Linting Feng

School of Law and Politics, Shi Liangcai School of Journalism and Communication, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: Jul. 11th, 2023; accepted: Aug. 23rd, 2023; published: Nov. 3rd, 2023

Abstract

With significant changes in the structure of criminal offenses, progress in the law, and the popularization of the concept of the rule of law, punitive justice has shifted towards restorative justice. Criminals should bear the responsibility of repairing damaged social relationships. The pre-trial social service order can divert some minor crime cases during the review and prosecution process, optimize the allocation of judicial resources, and alleviate the contradiction of “more cases and fewer people”. In reality, there are problems such as insufficient exercise of the discretion of the procuratorial organs to not prosecute, low application rate of not prosecuting, lack of supervision

by the procuratorial organs, and the influence of traditional judicial concepts. We should improve it by clarifying the conditions for the application of social service orders, improving the supervision mechanism for the application of social service orders in non prosecution cases, and transforming the judicial concept of procuratorial organs.

Keywords

Community Service Order, Relative Non-Prosecution, Non-Penal Disposal Measures

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

1978 年以来,特别是进入 21 世纪以后,我国社会呈现长期稳定状态,刑事案件犯罪结构也发生了重大变化,严重暴力犯罪比例大幅下降,轻微刑事案件的比例占刑事案件的大多数。刑法犯罪圈不断扩大,刑事价值预防性转向和社会管理法的特征逐渐清晰[1]。轻微刑事案件的犯罪嫌疑人的社会危险性较小,传统办案模式已不能适应时代发展和社会需要。刑事诉讼模式的深刻变化也要求改变刑事强制措施制度。在认罪认罚从宽制度下引入了若干新的刑事司法制度。从理念发展上看,惩罚性司法转向恢复性司法,犯罪人应承担起修复受损的社会关系的责任;从制度完善上看,积极主义刑事立法迫切需要相辅相成的裁量主义的刑事司法。

随着法律的进步和法治观念的普及,公众更加关注刑事案件办理过程中对人权的保障程度。在此背景之下,我国出台了“少捕慎诉慎押”刑事司法政策。检察机关对于符合起诉条件的案件,根据案件事实、犯罪情节以及犯罪嫌疑人的个人情况和认罪认罚态度,认为不起诉更有利于维护公共利益以及犯罪嫌疑人、被害人的合法权益,有利于促进社会发展和修复受损的社会关系的,尽量适用不起诉[2]。

审前社会服务令制度有利于加强人权司法保障,它促进了社会和谐与维护,体现了司法从宽,释放了司法善意,有助于恢复因犯罪而受损的社会关系,帮助犯罪嫌疑人重返社会。也有利于节约司法资源,减少刑事诉讼程序人力物力投入。

2. 审前社会服务令的现实基础

社区服务令的好处已为各个国家和地区的实践经验所证明,尤其是利用社区公益劳动来感化和纠正犯罪人的行为,从而确保长期矫正的有效性。

检察机关作为社会服务令制度的主体,也有一定合理性。与奉行起诉便宜主义的国家相比,我国刑事案件的不起诉率极低,检察官的起诉裁量空间非常有限。如德国过半数案件作撤销案件处理,日本的不起诉率约为 62%,荷兰警方移送给检察机关的案件半数由检察机关自行处理[3]。对本来有裁量余地的案件不加自由裁量直接提起公诉,则是检察机关的失职[4]。社会服务令作为相对不起诉的考察方式,对不需适用刑罚处罚的轻罪宽缓处理,是刑法的谦抑性的体现。针对犯罪人的不同情况采取不同的惩罚策略,符合个体化惩罚的精神,人们也不需要背负沉重的“犯罪分子”的包袱,有利于人们弃恶随善,改邪归正,符合教育惩戒的要求。在审查起诉过程中终结一些轻罪诉讼,既能减少诉讼时间又能节约司法资源。通过社会服务令将一部分轻罪案件分流,检察机关可将主要精力放在对社会治安和公民人身、财产安全产生严重危害的案件上,以提高刑事案件办理的效率和质量。

3. 审前社会服务令制度存在的问题

3.1. 检察机关的不起诉裁量权未充分行使导致不起诉适用率低

“不起诉制度体现的是不定罪权，相对不起诉是检察机关行使不定罪权的具体方式。”[5]有学者认为，相对不起诉在我国适用率很低，检察机关的起诉裁量权没有得到充分行使是一个很重要的原因[6]。相对不起诉的适用条件中的犯罪情节轻微，法律尚未明确。例如，“犯罪情节轻微”是否只适用于轻微犯罪还是严重犯罪也可适用。由于立法上缺乏明确的适用标准，一些案件仍然需要依靠检察官的主观判断。即使是同一案件，不同的检察官可能会就是否提起刑事诉讼做出不同的决定。检察官往往谨慎地解读现有的法律规定，并倾向于在部分轻微刑事案件决定不起诉，导致检察官行使自由裁量权进行不起诉的总体比率很低。同时，我国法院存在法官数量少和案件量过多的矛盾。将社会服务令作为相对不起诉的考察方式，可以有效解决这一问题。

3.2. 检察机关缺乏监督

社会服务令制度强调扩大检察机关的不起诉裁量权，以检察机关为主导，犯罪嫌疑人在未经法院审查的情况下决定不起诉，如果检察机关大量运用不起诉裁量权，并将大量轻罪案件在审查起诉阶段直接终结诉讼，这将导致法院对该部分案件失去审判职能，也无从监督检察机关不起诉裁量权的行使。这可能导致检察机关权力过大，出现权力滥用的问题。

3.3. 传统司法观念影响

我国正在朝着法治现代化的目标迈进，法治基础不断夯实，法治建设成效显著。与法治的快速发展不同，大众的司法观念仍属于传统司法观念。一些报复性思想，如“有罪必罚”，仍然根深蒂固，不符合现代法治的需求，严重限制了检察机关自由裁量权的行使。特别是在传统法治观念的影响下，被害人对检察机关的不起诉决定的容忍度相对较低。他们认为检察官必须起诉犯罪人，法院必须惩罚犯罪人，以补偿犯罪行为造成的损害，并满足他们内心的复仇感。一旦检察官决定不起诉并适用社会服务令，被害人及其家人往往会质疑检察官对罪犯的保护，这可能会导致他们情绪过激和持续申诉上访。同样，传统观念的长期影响导致公众对不起诉存在认知偏见，不起诉被认为是司法不公正。在某些情况下，可能引发负面舆情，并产生严重的社会后果。在一个传统司法观念根深蒂固的社会里，不难理解检察官通常会选择起诉。

4. 审前社会服务令之适用路径

4.1. 明确社会服务令的适用条件

如果要让检察机关的起诉裁量权真正落实，首先，必须建立可量化的起诉必要性评估机制来判断犯罪嫌疑人的社会危险性并以此为依据决定是否起诉，对符合不起诉条件的案件作出更符合公众利益的决定。对于轻微刑事案件的犯罪嫌疑人，检察机关根据其犯罪情节、犯罪后果、悔罪程度等因素评估其社会危险性，确立细化评估办法，给相关因素赋分，达到起诉的分值的，应当起诉；未达到的，不起诉；处于临界点的，结合其他因素决定是否起诉。依照比例原则来设定不起诉标准，排除应当起诉和绝对不应当起诉的条件。可将相对不起诉的适用条件限定为可能被判处三年以下有期徒刑的犯罪嫌疑人。

将轻罪案件的犯罪嫌疑人一放了之难以使其意识到其行为的罪过性以及刑案矛盾的有效化解，导致犯罪人反省不足，被害人欠缺获得感[7]。

4.2. 健全不起诉案件适用社会服务令的监督机制

扩大不起诉自由裁量权已成为我国的必然趋势，强化检察机关的不起诉自由裁量权不可避免地会带来权力被滥用的风险，此种情况下监督机制尤其重要。为了确保自由裁量权行使程序公开透明，可以开展检察听证、加强适用社会服务令的不起诉文书的公开与说理工作，完善不起诉自由裁量权监督机制。

4.2.1. 确立听证制度

对于符合条件的适用社会服务令的拟不起诉案件，检察官可以召开听证会，并邀请犯罪嫌疑人、律师、被害人等参与听证会并发表意见。这一方式不仅提高了不起诉程序的透明度，减少了权力滥用的可能性，而且还可以帮助检察官评估起诉必要性，全面提高了不起诉的质量和可靠程度，并保障了犯罪嫌疑人和被害人的知情权和异议权。

4.2.2. 强化不起诉文书的公开与说理

司法公开原则是我国司法的一个重要原则，司法文书公开是司法公开的一个重要方面。检察机关在决定不起诉后，可向公众公开不起诉决定书，并载明适用社会服务令的法律根据和理由。通过披露适用社会服务令的法律依据和理由，来接受社会各界的监督，以提高司法公信力。此外，检察官在撰写不起诉决定书时应当尽量使用清晰易懂的语言进行表述，以理服人，努力让公众认同不起诉结果。

4.3. 检察机关转变司法观念

司法机关应转变观念，充分尊重犯罪嫌疑人、被害人的人权。大力宣传保障人权的司法观念是摆脱传统司法观念束缚的必要步骤。然而，一方面，纠正传统观念不是一朝一夕就能完成的，必须经过很长一段时间才能为公众所认同。检察官必须履行其客观义务，既要惩罚犯罪也要保障人权。另一方面，如果相关措施得不到协调和落实，就不可能扭转观念。在这方面，检察官应确保被害人参与司法程序的权利，以提高其对不起诉决定的接受度，并在决定不起诉后积极对被不起诉人适用非刑罚处罚措施，以免将被不起诉人一放了之。

4.3.1. 保障被害人诉讼程序参与权

检察机关在不起诉案件办理过程中应主动吸纳被害人参与刑事诉讼程序，加强与被害人一方的沟通，充分了解对方诉求并引导其依法维护自身权益，制定有针对性的矛盾化解方案并积极做好安抚工作。例如检察官可以充分运用刑事和解程序促使犯罪嫌疑人积极赔偿以取得被害人谅解，不仅有效平衡被害人与被不起诉人的权益，也增强被害人对犯罪嫌疑人适用社会服务令的理解，减少后续申诉、自诉的可能性。

4.3.2. 积极适用社会服务令

不起诉只是刑事诉讼程序的中止，但被不起诉人应当为其犯罪行为付出合理的代价。针对被不起诉人的惩戒问题，有学者提出应激活刑法第三十七条非刑罚处罚措施的运用，并在非刑罚处罚措施中增设“社会服务令”[8]。社会服务令作为相对不起诉的考察方式，对不需适用刑罚处罚的轻罪宽缓处理，是刑法的谦抑性的体现。针对犯罪人的不同情况采取不同的惩罚策略，符合个体化惩罚的精神，人们也不需要背负沉重的“犯罪分子”的包袱，有利于人们弃恶随善，改邪归正，符合教育惩戒的要求。构建一种全新的非对抗的诉讼格局有利于实现刑罚的预防作用、修复受损的社会关系和彰显宽恕精神[9]。通过社会服务令将一部分轻罪案件分流，检察机关可将主要精力放在对社会治安和公民人身、财产安全产生严重危害的案件上，以提高刑事案件办理的效率和质量。“这种对司法资源的再分配方式使得对资源利用趋于最优化，从而在整体上提高诉讼经济。”[10]

多地检察机关将被不起诉人自愿参与社会服务令作为不起诉的一个考量因素。社会服务令被用作是对被不起诉人悔罪和惩罚之间的平衡。检察机关正在积极尝试将社会服务令作为一种非刑罚处罚措施,这对增强自由裁量权的适用,实现惩治犯罪和预防犯罪的双重效果产生了积极影响。通过适当借鉴国外成熟的社会服务令制度,在地方司法实践中稳妥进行创新试验,丰富非刑罚处罚措施,为轻微刑事案件提供替代的刑事司法解决方案,以建立一个更全面、能更好行使自由裁量权的不起诉制度。当然,社会服务令的适用给检察官带来了一些程序负担,但改革是在不断平衡利弊中向前迈出。因此,检察官必须充分支持有助于社会服务令制度稳定运作的措施。

5. 结论

非刑罚化体现了世界刑罚改革的普遍趋势,是刑事司法进步的方向。检察机关将社会服务令作为一种非刑罚处罚措施有利于强化起诉裁量权,实现惩治犯罪和预防犯罪的统一。审前社会服务令制度的构建须从明确社会服务令的适用条件、健全不起诉案件适用社会服务令的监督机制、检察机关转变司法观念几个方面着手。

参考文献

- [1] 何荣功. 我国轻罪立法的体系思考[J]. 中外法学, 2018, 30(5): 1202-1221.
- [2] 庄永廉, 孙长永, 苗生明, 彭胜坤, 常锋. 少捕慎诉慎押刑事司法政策的内涵功能及其落实[J]. 人民检察, 2021(15): 37-44.
- [3] 闫召华. 检察主导: 认罪认罚从宽程序模式的构建[J]. 现代法学, 2020, 42(4): 37-51.
- [4] 孙远. 起诉裁量权的概念、范围与程序空间[J]. 求是学刊, 2022, 49(1): 94-103.
- [5] 顾永忠. 附条件不起诉制度的必要性与正当性刍议[J]. 人民检察, 2008(9): 25-28.
- [6] 吴秋元. 日本起诉犹豫制度及对我国的借鉴意义[J]. 聊城大学学报(社会科学版), 2011(4): 75-80.
- [7] 冀洋. 我国轻罪化社会治理模式的立法反思与批评[J]. 东方法学, 2021(3): 124-139.
- [8] 李勇. 适用非刑罚处罚措施, 做好不起诉后半篇文章[N]. 检察日报, 2022-09-19(003).
- [9] 卢建平. 刑事政策视野中的认罪认罚从宽[J]. 中外法学, 2017, 29(4): 1000-1023.
- [10] 陈卫东. 认罪认罚从宽制度研究[J]. 中国法学, 2016(2): 48-64.