

刑事申诉信访案件司法工作机制创新研究

——以最高人民法院第二巡回法庭的实践为视角

■ 胡云腾 王连祥

(中国青年政治学院法学院,北京100089;最高人民法院第二巡回法庭,辽宁沈阳110179)

【摘要】依法办理刑事申诉信访案件,是最高人民法院巡回法庭的一项重要工作。2015年2月最高人民法院第二巡回法庭设立后,法官办理刑事申诉信访案件,在沿用最高人民法院原有的办案经验和做法的基础上,又积极探索创新接访、办案和调研等工作新机制:妥善处理接访与办案的关系,规范接访和办案的工作标准,明确工作目的,注重工作效果;适时总结接访和办案工作方法和技巧,明确规范接访和办案工作要求,着力缓解巡回法庭案多人少的矛盾和巨大的刑事申诉信访压力,充分发挥巡回法庭疏导民意、维护社会稳定的职能,做到两者有机统一,相辅相成;高度重视保障当事人申诉权益与维护司法权威的平衡,既坚决维护生效的正确裁判的既判力,又敢于对错误的生效裁判及时启动再审程序依法纠正;切实提高办案质量和裁判文书质量,大力增强裁判文书说理的效力,坚持以理服人、以理立信、以理树威;注重调查研究,总结工作经验,努力创造可复制、可推广的刑事申诉信访案件司法工作经验,推进巡回法庭刑事申诉信访案件司法工作机制规范化、科学化。

【关键词】巡回法庭 申诉信访 机制创新 最后一问 巡回审判

一、二巡办理刑事申诉信访案件的基本做法、成效与经验

党的十八届四中全会《决定》提出:“最高人民法院设立巡回法庭,审理跨行政区域重大行政和民商事案件。”第一、第二巡回法庭成立以后,面对一个非常现实的问题,就是办不办理刑事申诉信访案件?为了扩大巡回法庭的改革成效,着力化解涉诉信访矛盾,方便人民群众诉讼,积极履行建设法治中国的职责,推进国家治理体系和治理能力现代化,最高人民法院要求第一和第二巡回法庭都要办理涉诉信访案件。第二巡回法庭(下称“二巡”)根据要求主动延伸司法职能,积极受理、认真办理了大量刑事申诉信访案件,纠正了一些在巡回法庭成立之前长期无法纠正的刑事冤错案件,并在办理过程中创新了工作机制,取得了东北三省进京刑事申诉信访案

收稿日期:2017-12-30

作者简介:胡云腾,中国青年政治学院法学院教授,博士生导师,主要研究刑法学、立法学;
王连祥,最高人民法院第二巡回法庭主审法官,主要研究司法实践。

件数量显著下降的突出成效。二巡在这方面的工作和改革成效,受到了广大群众的普遍赞誉和社会各界的充分肯定。

二巡管辖的东北三省,由于多种复杂的历史和现实原因,刑事申诉案件长期居高不下。由于这些刑事申诉信访案件长期得不到实质性处理,致使申诉人的不满情绪很大,当地公权力机关维护稳定和谐的任务很重。二巡设立后面临的最大挑战和压力是如何处理刑事申诉信访案件。为了确保顺利办理刑事申诉信访案件,二巡将人民法院以前办理刑事申诉信访案件的主要做法(接访法官审查书面申诉材料后,就决定是否驳回申诉)改革为窗口接访、组成合议庭办理、询问当事人、必要的巡回调查、合议庭集体合议和增强裁判文书说理等多个工作环节。进而对每一个工作环节提出规范化要求,努力让每一位来访人能够充分感受到其申诉权利得到了实实在在的尊重,使长期对生效裁判不服的申诉人的心结被逐步解开、原审裁判中的瑕疵问题得到补正、确有错误的原审裁判得到依法再审判正、越积越多的申诉信访矛盾也从根本上得到化解。与此同时,二巡还深入开展调查研究,召开专门会议研讨部署,进而指导并监督地方三级法院;准确把握刑事申诉信访发展态势,积极探索刑事申诉信访工作规律;适时向下级法院反馈申诉复查程序发现的问题,促进从案件审理开始即落实严格公正司法原则,以防止当事人将来可能进行的刑事申诉信访,真正实现对刑事申诉信访案件的源头治理。

经过东北三省的高级法院刑事申诉复查程序驳回以后,当事人不服到巡回法庭申诉,程序上应当由二巡立案审查的案件每年在八百件左右,二巡的立案审查能力远远无法满足实际需要。但是,2015年以来二巡的刑事申诉来访人数已经明显下降,截止2016年底,刑事申诉来访人数由2015年的三万三千多人下降至不到一万五千人;刑事申诉旧案数量明显减少,刑事申诉信访秩序也逐渐好转。申诉人不服驳回通知书的无理反复申诉缠访、申诉人使用肢体暴力表达申诉闹访以及申诉人使用污言秽语表达申诉骂访等现象基本上消失。二巡的刑事申诉信访之所以能够取得显著的效果,其主要原因:一是严格规范窗口接访行为,充分发挥窗口接访的息诉罢访功能,力争多数申诉人经过窗口接访后就能服判息诉罢访,从而有效缓解申诉案件数量多的压力;二是将窗口接访与案件审查有机衔接起来,对于不接受口头劝息意见的当事人,及时进行立案审查,避免重复来访、重复接待和程序空转;三是认真办理刑事申诉信访案件,在案件审查结论及其理由的可接受性上狠下工夫。对每一起案件,法官及其助理都会在全面、详细归纳申诉理由的基础上,针对每一个申诉理由,一一作出回应。既讲清法律又明确人情,坚决做到有错必纠、敢于担当,纠正下级法院的生效裁判,要让下级法院明白和服气;驳回当事人申诉的通知书,要让申诉人明白和服气。正是始终坚持这样的理念,才达到了二巡驳回申诉的案件绝大多数申诉人都能够服驳息诉的效果。

二、积极探索窗口接访与立案办理的相互关系

法官或者法官助理在人民法院诉讼服务中心的立案信访窗口接待刑事案件的申诉人申诉的行为,简称为窗口接访。窗口接访是处理刑事申诉信访案件的第一个环节,既是人民法院对没有理由的刑事申诉决定不予立案审查的终结环节,也是人民法院对可能有理由的刑事申诉决定立案审查办理的初始环节,因此这个环节非常重要。对于申诉人而言,接访环节就是决定申诉胜败的关键环节;而对于人民法院而言,接访环节是决定法院“司法为民”形象的重要环节。从实践中看,法院与申诉人之间之所以会出现对立或紧张关系,甚至发展成激烈的对抗性关系,

往往也就是在这个环节上发生了严重冲突。因此,有必要分析正确处理刑事申诉接访和立案审查办理刑事申诉信访案件之间的关系。

从总体上看,窗口接访与立案审查是有机统一、相辅相成的关系,窗口接访是人民法院接触刑事申诉信访案件的开端,法官在立案信访窗口只有通过与申诉人面对面地交谈、审查其提交的案件材料,接访法官或者法官助理才能对当事人的态度有切身感受,对案件的情况进行初步了解。从这个意义上讲,法官窗口接访刑事申诉来访人员,本质上也是在办理案件,因而,不能将窗口接访与审查办理刑事申诉信访案件对立和割裂开来。法官在窗口接访时处理刑事申诉信访案件,会根据申诉材料及与申诉人当面交流的事实情况,分别采取以下几种处理方式:

第一,对明显无理的申诉,力争在窗口接访时劝其息诉。对于原审认定事实清楚、证据确实、充分,定罪量刑以及审判程序均无不当的申诉来访,接访法官在窗口接访中通过讲证据、讲法律、讲程序、讲情理等,明确告知来访人员原审裁判正确,申诉理由不成立,耐心劝其息诉。二巡成立伊始,部分当事人因为申诉便利并抱着试一试的心情向二巡提出申诉。经过接访法官耐心细致的面对面接谈,很多当事人自2015年初来访后,再也没来二巡申诉,可见其申诉已通过窗口接访环节实现了息诉。窗口劝息的最大好处是能够及时解开当事人的心结,从一开始就打消申诉信访人员继续申诉的念头,终结申诉行为。从而实现以最小的司法成本,达到最佳的化解社会矛盾的效果。这不仅有利于减少当事人诉累,而且还可以有效缓解巡回法庭案多人少的矛盾。

第二,对无理的缠诉,可在立案审查后书面驳回其申诉。对于不接受窗口接访法官的劝解息诉、仍继续向巡回法庭申诉来访的案件,原则上要进入立案审查程序。现在,二巡尽管办案力量有所加强,但仍无法做到对每一起申诉信访案件都立案审查。从二巡的实践看,凡是没有进入立案审查的刑事申诉信访案件,基本上都是当事人申诉没有道理却又不接受劝解息诉意见的案件。许多申诉人员都是从中级法院申诉到高级法院,再从高级法院申诉到最高法院,连最高人民法院接访法官的劝解息诉意见也拒不接受,甚至形成偏执人格。对这类案件,若不予以立案审查,给其一个书面驳回申诉通知书,申诉人可能会一而再、再而三地申诉信访,从而导致申诉人浪费钱财、积聚怨气。另外,还容易导致申诉人闹访、骂访甚至暴力上访等违法行为,严重影响申诉工作秩序,损害巡回法庭的权威和形象。基于上述考虑,二巡决定改变过去一律不予立案审查办理的做法,转而采取组成合议庭办理、并通过加强裁判文书说理、以取得更好服判息诉效果的做法。这种做法也受到了接访法官的欢迎。因为对接访法官来说,如果拒不对这类案件立案审查,只是一遍遍地重复口头接访,不仅效果甚微,而且容易引发申诉人员对接访法官个人的不满甚至投诉,弄得法官苦不堪言。为此,二巡从一开始就提出了尽可能多地立案审查刑事申诉信访案件的工作原则,要求全庭充分挖掘潜力,动员各种办案力量,不断加大对刑事申诉案件的审查力度,甚至审判庭庭长都将主要精力用于参加合议庭审查办理刑事申诉信访案件上,每年亲自承办和担任审判长办理的刑事申诉案件都在一百多件。其中很多案件,都是这种事实认定和法律适用没有错误、必须以立案审查的方式化解矛盾的刑事申诉案件。

第三,对原审裁判可能存在错误的申诉,应及时立案审查。对于接访中发现原审裁判明显有问题的案件或者是存在疑问的案件,按照立案登记制的要求,及时立案审查;并按照随机分案、随机组成合议庭的司法责任制要求,组成合议庭依法规范办理。经审查,对于原审裁判确实存在错误的案件,及时启动再审程序纠正,或者由二巡直接提审纠正。如二巡再审改判的吉林长春原审被告人孙宝国、孙宝东、孙宝民等故意杀人罪和领导、组织、积极参加黑社会性质组织

罪,以及敲诈勒索罪一案,就是由二巡直接提审纠正的。或者由二巡指令下级法院再审纠正,如二巡立案并指令辽宁高院再审改判无罪的原审被告人王力故意杀人一案,也是二巡立案再审后又指令辽宁高院再审改判无罪的。

第四,对案件瑕疵,要着力实现矛盾化解。对于虽然原判依据当时的法律规定没有原则性错误,但在具体情节的把握和处罚的尺度上有失公允,当事人的诉求确有合理、值得同情之处,通过做相关方面的工作,可以实现矛盾化解的案件,接访法官助理也要收取申诉材料,予以立案审查。并在审查的过程中,协调下级法院或者有关部门重视当事人的申诉诉求,力争让申诉人反映的问题通过适当方式解决。比如,二巡曾经受理过一起吉林松原的几个农民因开垦荒地引发纠纷、法院处理失当而被判处破坏生产经营罪的申诉案件。当年受到刑事处理的几个当事人长期申诉,情绪激烈,要求改判无罪。但原判已生效多年,案件起因和涉及的关系都很复杂,罪与非罪的界限难以划清,原审裁判定罪量刑原则上没有错误,但对于涉案的几个农民确有不公,我们立案再审后通过做有关部门工作,指导下级法院审慎处理,取得了既没有改变原审裁判、又实现了维护申诉人合法权益的良好效果,切实体现了司法为民的情怀。

第五,提高申诉人的证据意识和法律意识,引导其息诉罢访。对于既不接受法官的劝解息诉意见,又因申诉人提供的申诉材料不齐、导致法官当面难以作出明确判断的申诉案件,采取要求来访人补交申诉材料,待补充材料齐备后再予审查的方式。这样的处理方式有两个方面的好处,一方面,有的当事人在补充材料的过程中,会因为拿不出有理有据的申诉材料或者仔细阅读申诉材料后,感到申诉无理或不会取得期望的结果而中途息诉罢访;另一方面当申诉人员将材料补充提交后,经过承办人审查、合议庭集体讨论、驳回申诉通知书等程序,注意加强书面驳回申诉通知的可接受性,不断提高申诉复查程序吸收申诉人员不满情绪的功能,进而提高申诉复查程序的息诉罢访效果。

三、建立健全刑事申诉信访窗口接访机制

接访窗口是巡回法庭联系人民群众的纽带和桥梁。刑事申诉接访不仅仅是人民法院的一项司法活动,还是一项如何处理送上门的调研机会和化解社会矛盾的群众工作^[1]。接访法官在申诉信访窗口耐心细致地对申诉人进行询问、解答等活动,既可以有效劝息一部分无理的申诉案件,也可以帮助其他法官对可能存在错误的案件快速立案审查,从而保证刑事申诉审查工作准确而高效地运转。具体而言,窗口接访要明确以下几点:

第一,要明确窗口接访的目的。巡回法庭的刑事申诉窗口接访有两个重要目的:(1)直接发现错误裁判的目的。通过依法履行好审判监督职能,为受到错误处理的案件当事人提供最后的司法救济手段。从二巡成立以来刑事申诉审查工作的实际情况看,生效裁判构成错案的数量极少,占全部申诉来访案件的比例不足1%。但是,这1%的错案对案件相关当事人的伤害却是100%的。习近平总书记曾经深刻指出:我们要懂得 $100 - 1 = 0$ 的道理,执法司法中百分之一的错误,对当事人来说就是百分之百的伤害。尤其是刑事错案,对司法公信力的伤害极大^[2]。每一位法官都应当铭记习总书记提出的这个著名公式,尽最大能力防止在案件办理中出现这样的“算术题”。法官在窗口接访工作中必须警觉,要准确发现可能存在的错案。一旦发现疑似错案,绝不轻易放过,立即启动立案复查乃至再审程序。坚决落实最高人民法院提出的“对于冤假错案,要发现一起查处一起纠正一起”的工作要求。(2)维护正确的生效裁判的既判力的目

的。无论是在全国哪个地方法院,绝大多数的生效裁判都是正确的,这一点事实与当事人的认识、社会公众的印象是有差别的。当事人往往是通过输赢来判断司法裁判公正与否,社会公众则主要是通过媒体报道或者网络信息感受司法公正与否。由于胜诉的当事人一般不会通过媒体和网络宣传自己赢了官司,只有一些输了官司的当事人才会通过媒体或网络发泄自己对司法的不满,这就是媒体或网络上常常充斥着司法负面信息的重要原因。因此,窗口接访的最大挑战就是让这些于法无理但自认有理的当事人服判息诉。法官要通过解答申诉人对生效裁判提出的各种质疑,消除申诉人对生效裁判可能存在的误解,尽量化解掉申诉人对生效裁判的不满情绪,从而达到规劝申诉人服从生效裁判,维护司法权威和公信力,实现社会和谐稳定的工作目标。必须指出的是,窗口接访不能敷衍了事,不能以打发走了多少来访人员为目的,而要以做通了多少群众的思想工作为最终追求。

刑事申诉群体是非常值得关注的群体,多数都是年龄偏大,收入不高、无业可就的社会弱势群体。有的因问题长期没有得到解决而持续申诉信访,有的因长期申诉上访而致贫。通过对最高人民法院来访人员信息的大数据分析,按照来访人年龄结构划分,以50岁以上(甚至60岁以上)的人居多,占全部来访人数70%以上;按照职业划分,以无业、农民居多。这些群众普遍经济条件较差,文化程度较低,往往请不起律师代理申诉。而他们对自己的诉求又缺乏法律的、理性的认知,对输了官司心有不甘,对生效裁判拒不认同,对原审法院根本不信任。有的群众从朴素的公平正义观念或者一般情理出发,一旦发现法院不支持自己的诉求,就认为是司法裁判不公正,久而久之便形成了不支持其申诉就坚持申诉上访的心理。面对这些思想认识有偏差、认知能力较弱的来访人员,接访法官不仅要有扎实的法律业务能力,还需要有较强的群众工作能力,要有把群众当亲人的司法为民情怀。对于申诉人员提出的法律之外、情理之中的诉求,也要延伸司法职能,向有关单位或部门提出司法建议,或者协调有关各方解决好历史遗留问题;对于确属无理申诉的来访人员,要疏导好、安抚好,避免矛盾激化,严防出现恶性事件或恶意炒作。

第二,需追求良好的效果。当事人申诉来访,既可能反映法院的审判工作出现了这样或那样的问题,也可能反映申诉人的心理存在这样或那样的问题。不论是哪个方面的问题,都需要对症下药,及时诊治。如果回避矛盾、掩盖问题甚至糊弄申诉人,就可能把小问题拖成大问题,小矛盾激化成大矛盾。有些人认为接访主要就是和稀泥,把当事人哄走、劝走甚至轰走,只要法院不出事或不在法院出事,就谢天谢地。这种思想认识危害很大,不仅会造成申诉来访问题久拖不决、越积越多,还会增加当事人的诉累,激化社会矛盾,最终损害的是司法权威和公信力。所以,窗口接访工作要着力实现以下效果:(1)释法明理、答疑解惑的效果。在窗口接访申诉来访人员时,法官要做到接待来访时热情诚恳、审查材料时严肃仔细认真、询问诉求时耐心细致,真正把来访人员当亲人。接待明事理讲道理或者文化水平比较高的来访人员,要加强法治宣传和辨法析理,消除申诉人的困惑。如果来访人文化程度比较低或者对原审裁判有偏见,则要注重从法理情理等多角度做工作,动之以情、晓之以理,让来访人切身感受到法官对其反映的问题的重视,感受到法庭对他的尊重。(2)及时总结申诉上访规律、实现普遍指导的效果。法官在窗口接访过程中,通过对来访人群的年龄、职业、心理、诉求等进行归纳梳理,对来访案件的案由、发生地域、裁判文书质量、常见瑕疵、司法作风等进行总结分析,往往能及时发现申诉上访问题产生的原因和办理规律,进而准确制定涉访信访应对措施,及时向一审、二审程序反馈相关工作信息,从源头上减少申诉上访现象的发生。

四、大胆创新窗口接访的“四步工作法”

在人民法院的立案信访窗口接待申诉来访,一方面是重要的群众工作,要讲究群众工作方法;另一方面是司法工作,不能背离人民法院讲证据、讲法律、讲程序的司法工作特点,要着力体现合法、规范、人情、入理的工作要求。一般讲,接谈法官所进行的窗口接访行为,应当着力把握好“看、听、问、答”四个具体环节,可以把这四个环节叫作窗口接访的“四步工作法”。

首先,要认真看,即认真审查原审裁判文书和申诉材料。接访法官接待来访人员之前,可能对其案件的基本情况、原审处理结果、案件审理过程等情况一无所知。因此要认真审阅来访人员递交的全部申诉材料,尤其要重视对初访材料的仔细审查。所谓初访,就是第一次来法院申诉信访人员,是最容易做工作的对象,也是最容易发现错案的对象。因此,接访法官不仅要认真审查原审的所有裁判文书,而且要认真审查其申诉状,快速、准确地找出申诉的焦点问题和申诉人不服的关键问题,力争在最短的时间里全面掌握原审裁判的主要内容和申诉来访的要点,争取在第一时间给申诉人员留下法官认真对待申诉信访的印象。对于重复来访的,接访法官要认真查看人民法院办案系统中的接访信息记录,了解申诉信访案件的基本案情、申诉人的申诉理由、以前的接访法官提出的处理意见以及申诉人历次来访的情况等。要了解申诉来访人员是否又提出了新的问题和诉求,以便于做到心中有数。

其次,要认真听,即认真倾听来访人员提出的诉求。要听来访人员要求解决什么问题,也就是其对原审裁判哪点不服、不服的理由是什么。认真倾听才能体现对来访人员的尊重,而只有来访人员感到自己受到了法官的尊重,才能产生对法官和法院的信任,也才能接受接访法官提出的审查意见。为此,提出了一个重要的司法理念,叫做“法官善于倾听比善于说理重要”^[3]。虽然法官善于说理非常重要,但是如果当事人不听不信,那么法官说再多的理也没有用。只有法官把当事人的话听全了、听明白了,对当事人的说理才有针对性、才有效果。有的人可能会问,如果一味地放任来访人员说,有的来访人员可能半天都难以把话说完,法官哪有那么多的时间?其他来访人员等在那里怎么办?从实践中看,说话说不到点子上或者说起来就没有完的申诉人确实不少,但是,有效的解决办法不是打断他们的话头,而是要提升法官的倾听和与来访人员沟通的技巧。比如,遇到来访人语言表达能力不强或者诉求表述不清晰的,甚至重复表达诉求的,接访法官要适时在倾听的过程中插话,帮助来访人员归纳问题焦点或诉求。遇到申诉人重复表述事实和诉求时,接访法官可以及时提醒来访人员说,该诉求本法官已经听明白了并认真记录在案了,然后再问来访人员还有没有新的诉求。待其没有新的诉求表述时,及时将对话记录复述给来访人员听,问其记录是否准确、是否还有补充?直到其对记录的内容完全认可、没有补充为止。通过这种认真听兼认真记的办法,可增强来访人员对接访法官的信任。

再次,要耐心问,即询问申诉信访的具体诉求、真实原因和申诉理由。接访法官对于从申诉材料和来访人员的陈述中不能直接反映的问题,或者对原审裁判认定的事实及理由与申诉来访的诉求和理由存在不一致的内容,要仔细询问来访人员,以便找出其中不一致的症结,明确来访人员对原判决、裁定不服的原因和具体要求等。例如,来访人员在原审程序中没有提出上诉,原审裁判生效后长期没有申诉,但最近突然来最高人民法院申诉。法官接待这样的来访人员,就要问清楚申诉人当年未提起上诉的原因以及其时隔多年后才来申诉信访的理由等。对于来访人员提出新证据的,接访法官还要详细询问证据来源的合法性、证据要证明什么事实等。若新

证据与原判采信的证据相冲突的,还得询问来访人员是否可对其作出合理解释等。接访法官只有通过仔细询问,方可对全案事实进行整体上的把握,继而为如何答复来访人员做好充分准备。二巡成立伊始,倡导“坚持最后一问”的工作理念,即法官在接待申诉人员时要做到耐心细致,务必要坚持“最后一问”的理念,让当事人把话说完^[4]。两年多来,这一工作理念在二巡已落地生根,成为全庭人员的共识,其他巡回法庭也已经采纳。社会各界对“最后一问”评价甚高,认为这个机制对于保障当事人诉权、规范接访工作秩序、解决缠闹访等问题,效果十分显著。

最后,要巧妙答,即接访法官要对原审裁判是否正确、来访人员提出的申诉理由是否成立等,作出明确答复,不得含糊其辞。经过上述“看、听、问”三个环节,在掌握来访基本情况的基础上,接访法官应当结合法律专业知识和审判经验,对来访人员的诉求做到有针对性地答复。对于原审裁判可能存在问题的申诉,要将申诉材料收下,并告知来访人员,巡回法庭会认真审查材料并及时给予答复,并要求来访人员尊重人民法院的审查处理意见;对于原审裁判正确,申诉理由不能成立的申诉来访,要耐心讲解法律,用通俗易懂的语言和道理辨法析理,不躲闪、不回避,以坦诚的态度劝说来访人员息诉罢访。需要注意的是,在口头驳回来访人员申诉这个环节,要特别注重讲方法讲技巧,避免因口头驳回的言语不当而造成来访人员不接受劝息意见,进而引发缠闹访问题。

五、不断强化审查报告和驳回申诉通知书的说理机制

法官审判任何案件,都要善于制作两个法律文书。一个是反映案件办理情况的审查报告,这是为提交合议庭会议乃至审判委员会讨论所用的、不对外公开的内部法律文书;另一个是判决书、裁定书和驳回申诉通知书等法律文书,这是依法公开的法律文书。根据二巡办案的经验,一个案件审查报告制作的质量如何,往往决定法官办理这个案件的质量水平。因为法官只有在全面、深入和细致地掌握案情,并对如何公正处理该案心中有数的基础上,才能写出高质量的审查报告。相反,如果法官对案子事实问题没有搞清楚,对法律适用问题没有弄明白,或者对案件如何处理没有明确的思路,其制作的审查报告一定是混乱而不得要领的。从这两种法律文书的相互关系看,内在的联系也非常密切。审查报告是制作公开法律文书的基础,公开法律文书是审查报告的公开表达。法官只有依据高质量的审查报告,才能制作出高质量的法律文书。为此提出了一系列机制性要求,具体如下:

第一,对法律文书的制作提出严格要求。严格要求主审法官和法官助理解放思想,努力制作高质量、高水平的法律文书。(1)法律文书必须统一规范,原则上要严格按照人民法院诉讼文书样式制作;(2)法律文书必须内容清晰,包括叙述事实清晰、认定证据清晰、适用法律清晰;(3)敢于创新,对凡是有助于当事人服判息诉的、让当事人感受到公平正义的,都可以吸收借鉴并纳入法律文书;(4)强调说理,做到以理服人,以理育人。不仅如此,为努力提高审查报告和驳回申诉通知书制作质量,二巡还对如何制作审查报告和驳回申诉通知书分别提出具体要求。

第二,对审查报告的制作提出严格要求。(1)案件来源部分要全面反映申诉人向最高法院申诉的情况,包括依法是否应当向最高法院申诉,是初次还是再次来申诉,避免出现依法不应向最高法院提出申诉的案件进入巡回法庭的立案审查程序;(2)对申诉人、原审被告以及申诉代理人的基本情况要记录得准确无误,以便将来能够准确向其送达法律文书,从一开始就要防止将来难以送达法律文书;(3)对案件审理经过的叙述要按照时间节点,做到条理清晰、内容全面和语言简明,使人一目了然,避免文字冗余;(4)对案件审理内容的叙述要准确反映原指控事

实、起诉意见、辩解意见、经审理查明的事实以及原审的逻辑思路；(5)对申诉理由的归纳要准确、全面,既要审查申诉状,也要查阅电脑的接谈记录,确保申诉理由无遗漏、无偏差；(6)要重点审查分析申诉人提出的有争议的事实和证据,对案情复杂、证据较多的案件,要对证据分组审查分析；对于案情简单,证据较少的案件,可以综合审查分析；(7)对于事实证据之外需要反映的情况,要在需要说明的问题中加以说明,并要提出相应的分析评价意见；(8)在处理意见部分,要对全案事实证据、定罪量刑和审判程序提出分析评判意见,然后针对申诉理由做出详细的、有针对性的评判；(9)相关人员将案件所涉及的法律法规、司法解释等相关条文附后,以备当事人或者其他了解相关法律时参考。

第三,对驳回申诉通知书的制作提出严格要求。在巡回法庭设立之前,各级人民法院办理刑事申诉信访案件,不支持申诉信访人员诉求的,一般都采取“通知书”的方式,而不是采取裁定书的方式。之所以作这样的区别,主要原因是人民法院办理刑事申诉信访案件,不是法律明文规定的诉讼程序,如何立案、受理、审查、审判、决定等,均无法律规定,用裁定这种法定文书样式处理于法无据。另外,由于刑事申诉案件数量庞大,一些刑事申诉案件都是长期申诉、反复申诉和无理申诉,不容易对申诉人提出的申诉理由一一回应,故也不宜采取裁定书的方式。但是,采用通知书的形式也有一些弊端,其中最大的弊端是服判息诉效果差,因为通知书通常对涉诉信访人员的申诉信访诉求不予回应、不置可否,结果导致申诉信访人员的心结和怨气长期难以化解。二巡成立以后,针对既往通知书存在的不规范、不回应、不说理等问题,开展了以强化说理为核心的机制改革。(1)对凡是立案审查结案的涉诉信访案件,一律要以书面通知书的形式通知申诉人员,体现对其申诉权利的尊重；(2)要求将原来的各种“通知书”名称一律改为“驳回申诉通知书”,明确告知申诉人员法庭不支持其申诉诉求,体现最高人民法院的巡回法庭敢于坚持原则敢于担当；(3)合议庭必须有针对性地回应申诉信访人员提出的申诉诉求,加强通知书的说理性和可接受性,不得回避矛盾,不得忽悠申诉人。

二巡对驳回申诉通知书的基本要求是:文字简洁,用语规范,条理清楚,让不懂法律甚至不识字的申诉人都能够看得懂或听得明。另外还提出了一些具体要求:(1)对申诉人提出的申诉理由的要罗列准确、全面,归纳和概括申诉理由时既要避免空洞抽象,也要防止过于琐碎庞杂；(2)要求对申诉理由一定要有针对性地一一回应,为此,二巡专门提出了一个叫做“精准说理”也称为“对应说理”的概念,实践证明,这样对应说理,有利于解开申诉人的执念和心结；(3)要求用老百姓能够听得懂的语言进行说理,不得照搬学术概念或术语,说理的方式也要生动活泼,不要强求所谓的范式；(4)要求把法理与人民群众的公平正义观念结合起来,既要讲清楚事实和法律,也要讲清楚天理和人情。(5)要求法官或合议庭在说理时,要敢于驳斥申诉人违法观点或错误认识,对于确无道理而又不接受规劝的申诉人,特别是对一些不知人伦道德廉耻的无理申诉人,要求法官在驳回通知书中态度鲜明地予以驳斥甚至谴责,使其真正认识到违法犯罪于前已属大错,而无理反复申诉于后更是错上加错。从而强化对申诉信访人员的法治教育,促使其纠正扭曲的是非观、价值观,弘扬社会主义核心价值观和社会良好风尚。

[参 考 文 献]

[1]周 强:《始终坚持司法为民公正司法》,载《人民法院报》,2016年8月24日。

[2]《维护社会公平正义——政论专题片〈将改革进行到底〉解说词(第四集)》,http://politics.people.com.cn/n1/2017/0721/c1001-29418908.html

[3]樊艳潮:《君子“九思”与法官作为》,载《人民法院报》,2016年7月29日。

[4]刘子阳:《坚持“最后一问”保障各方诉权》,载《法制日报》,2016年10月13日。

(责任编辑:王建敏)