

刑事诉讼信息共建共享问题研究

邵俊

(中国政法大学刑事司法学院,北京 100088)

摘要:对比司法信息化建设整体迅猛发展,刑事诉讼信息的共建共享明显滞后,公检法机关的信息化建设呈现信息孤岛现象。这造成司法资源的大量浪费,成为阻碍司法信息化发展的基础性难题。刑事诉讼信息互联互通协议是指公安、检察院、法院等办案机关就办案信息共享和传递问题达成共识。这种协议可以有效地打破刑事办案机关之间的数据壁垒,是推进刑事诉讼共建共享的现实路径。协议需要充分应对信息共建共享可能给以审判为中心的诉讼架构、卷宗移送模式、控辩平等关系、司法责任带来的负面效应,协调技术理性和司法规律的关系。同时,刑事诉讼信息共建共享在运行中需处理好以下具体问题:建议将政法委作为协议主责机关,制定长远的发展计划;进一步推动卷宗电子化;实行涉案财物统一管理;妥善解决信息保密问题。

关键词:司法信息化;刑事诉讼信息共建共享;刑事诉讼信息互联互通协议

中图分类号:DF73 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2019)01-0036-09

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2019.01.004

Research on Issues of the Co-construction and Sharing of Criminal Procedure Information

SHAO Jun

(Criminal Justice School, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: In contrast to the rapid development of the construction of judicial informatization, the co-construction and sharing of criminal procedure information is obviously lagging behind. The informatization construction of criminal conducting authorities appears to be an isolated information island. This has caused serious waste of judicial resources and has become a fundamental problem hindering the overall construction of judicial informationization. The Criminal Procedure Information Interconnection Agreement refers to the consensus about the sharing and transmission of criminal information, approved by the public security, the procuratorate, and the court. The Agreement can effectively break the data barrier between criminal case handling

收稿日期:2018-12-05

基金项目:国家社会科学基金重点项目“刑事庭审实质化研究”(15AFX015);教育部人文社会科学研究青年基金项目“审判中心主义视角下的值班律师制度研究”(18YJC820070)

作者简介:邵俊,男,中国政法大学刑事司法学院博士研究生,美国哥伦比亚大学访问学者,主要从事刑事诉讼法学研究。

agencies, which is a practical path promoting the co-construction and sharing of criminal procedure information. The formulation of the Agreement must coordinate the relationship between the technical rationality and the judicial principle. More specifically, it must properly cope with the potential negative effects of the co-construction and sharing of criminal procedure information, on trial-centered procedure system, transfer of case materials and evidence, equality between prosecution and defense, and judicial accountability. Meanwhile, the co-construction and sharing of criminal procedure information must handle the following problems in operation: proposing the Political and Legal Committee as the main authority of the agreement to formulate long-term development plans; further promoting the electronic production of criminal case files; implementing unified management of the physical evidence; and properly handling the issues of information confidentiality.

Key words: judicial informatization; the co-construction and sharing of criminal procedure information; The Criminal Procedure Information Interconnection Agreement

信息化、智能化建设在社会各个领域不断深化,其中司法信息化建设是关系社会公平正义的时代话题。实施“科技强检”、建设“智慧法院”已纳入2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《国家信息化发展战略纲要》和国务院印发的《“十三五”国家信息化规划》,成为社会主义法制建设的重要内容。

2017年,最高人民法院印发《最高人民法院关于加快建设智慧法院的意见》,提出深入贯彻创新驱动发展战略,推进法院信息化建设不断升级,确保完成建设任务,以信息化促进审判体系和审判能力现代化,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。^①2018年,最高人民检察院印发《最高人民检察院关于深化智慧检务建设的意见》,深化智慧检务建设,包括加强智慧检务理论体系、规划体系、应用体系“三大体系”建设,形成“全业务智慧办案、全要素智慧管理、全方位智慧服务、全领域智慧支撑”的智慧检务总体架构。^②

目前法检系统均已上线使用统一的业务应用系统,全面实行信息化办案,并积累了相当的经验。刑事诉讼信息共建共享就是打通刑事办案机关间的信息渠道,搭建统一的政法大数据共享应用平台,形成信息化建设的合力。由此可见,刑事诉讼信息共建共享可以成为进一步推动智慧司法体系建设的重要着力点。整体而言,传统刑事司法面临信息时代的挑战,需要协调好司法规律和技术理性的关系,适时适当地作出积极回应。刑事诉讼信息共建共享问题是当下赋予刑事诉讼法研究的崭新议题。

一、刑事诉讼信息共建共享现状

在司法信息化建设顶层设计的引导之下,各级司法系统保持开放态度,先行先试,建设成果可具体分为三个层面。第一,引入先进技术辅助日常办案。例如,苏州市中级人民法院运用庭审语音识别技术,通过识别庭审活动中的语音信息,自动区分庭审发言对象及发言内容,将语音自动转化为文字。^③第二,建立统一的业务应用系统。例如,最高法院委托河北高院研发智审系统,将案件卷宗内容文档化、数据化、结构化,辅助法官一键生成各类通知书、传票、公告、送达回证等制式文书。^④第三,挖掘司

^①参见《最高人民法院发布关于加快建设智慧法院的意见》,载最高人民法院官网,<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-42062.html?from=groupmessage>,2018年8月20日访问。

^②参见《最高检印发意见深化智慧检务建设》,载最高人民检察院官网,http://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbh/201801/t20180103_208087.shtml,2018年8月21日访问。

^③参见《智慧路上“从头越”——人民法院加强信息化建设综述》,载最高人民法院官网,<http://www.court.gov.cn/hudong-xiangqing-92652.html>,2018年8月20日访问。

^④参见《最高院工作报告解读系列访谈:加快建设智慧法院》,载最高人民法院官网,<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-85042.html>,2018年8月20日访问。

法大数据的潜在价值,推动以审判为中心的刑事诉讼制度改革。例如,上海、贵州等地试点研发构建跨部门大数据办案平台,帮助公安、检察、法院办案人员依法、全面、规范收集和审查证据,统一裁判尺度,保障司法公正。^①

(一) 刑事诉讼信息共建共享的现实困境

对比司法信息化建设的迅猛发展,公检法在刑事诉讼信息上的共建共享明显滞后,已形成了明显的数字壁垒,成为阻碍司法信息化发展的基础性难题。例如,司法统计工作面临信息缺乏整合,没有互联互通的挑战,信息孤岛现象严重,致使信息资源浪费严重^[1]。有学者以此对智慧法院的发展提出质疑,认为大数据时代首先要破解的难题就是数据的整合和开放,消除信息孤岛,智慧法院的数据不应保持闭环流通^[2]。

在司法实践中,刑事诉讼中的信息孤岛现象甚至消解了司法信息化建设已带来的效率提升。以北京市海淀区检察院为例,^②该院于2013年率先实现全部卷宗电子化。该院2017年全年共受理审查逮捕案件3410件4335人,受理审查起诉案件3634件4494人,提起公诉3200件3777人。由此,海淀区检察院2017年需要扫描共计7044个案件的全部卷宗材料;海淀区法院在受理该院提起公诉的3200个案件后同样需要对电子卷宗进行全面扫描,至此该区法检机关一年需就刑事案件进行10244次扫描工作,而其中3200次扫描的内容是完全一致的。如果以平均每个案件10本卷宗来计算,则有32000本卷宗是重复扫描。再以该院2017年受理的审查起诉案件为例,3634件4494人的案件,从受理到案件基本情况,从案件办理情况到案件审判结果,均需要进行两次计算,即16256次扫描,才能在检察院和法院各自的数据库中形成完整的、同一套案件的数据库。尽管该院自2013年便开始全面推行卷宗电子化,但至今仍然没有实现法检之间的信息共建共享。质言之,信息孤岛现象明显增加了办案人员工作量,重复工作造成了大量数据的浪费,依靠纸质案卷的传统信息传输方式降低了办案效率和质量。这一现象与目前的信息化改革方向相背离。

(二) 刑事诉讼“信息孤岛”的内在诱因

刑事诉讼中信息共建共享已成为当下亟待研究的问题。针对信息孤岛现象,实务部门正在积极探索解决方案。2014年,上海率先搭建公检法信息数据三方反馈平台,依托统一业务应用系统,运用好执法数据互联互通、办案资源共用共享的功能,案管处全面全程跟踪预警和监控案件流程,对全部办案活动开展动态监督、全程监督。^③2017年,由贵阳市委政法委牵头,运用大数据、云计算、人工智能等现代科学技术建设的贵阳政法大数据共享应用平台,搭建起与政法各家互联互通的网络,统一数据标准并建立共享数据池,制定统一适用的证据指引,开发构建证据指引数学模型,实现了由“抓人破案”向“证据定案”、人力跑腿向网上传输、人工审查向智能审查、制度约束向数据监督的“四个转变”。^④

但是,刑事诉讼信息的共建共享仍然任重道远。究其原因主要有:第一,公检法的业务应用系统由不同的研发公司制造,甚至分支的业务系统会分包给不同的供应商,因此各系统之间的端口和指标设计不一致,存在兼容性的问题。不同标准体系的数据库的整合需要的校准和对比工作量极大,项目进度难以把控。第二,司法信息化建设需要投入相当的人财物,预算高于传统项目,硬件设施的更新换

^①参见《最高院工作报告解读系列访谈:加快建设智慧法院》,载最高人民法院官网,<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-85042.html>,2018年8月20日访问。

^②以下信息和数据来源于北京市海淀区人民检察院2013年、2017年工作报告。

^③参见《上海浦东检察院建立统一化案件流程管理体系显成效》,载正义网,http://www.jerb.com/procuratorate/jckx/201409/t20140909_1430480.html,2018年8月15日访问。

^④胡永平:《司法改革看贵州:打破信息孤岛 在全国率先实现公检法办案信息互联互通》,载中国网,http://www.china.com.cn/legal/2017-07/08/content_41178036.htm,2018年8月15日访问。

代、系统设计的技术支持、系统上线后的日常维护等等一系列活动需要繁琐的统筹安排。各省市地区、各级政法机关落实进度不一,呈现明显的差距。第三,刑事诉讼信息的电子传输仍然依靠光盘人工摆渡,效率低下,无法满足客观需求。更严重的是,由于数据仍然依靠传统的人工交换,交换频率低、周期长、校验难,可能导致数据到位时间迟滞,甚至于影响法定期限,或者可能因校验不准导致数据状态错误。以审查逮捕案件为例,检察院只有7天的审查期限,而大量的电子卷宗的扫描工作可能导致卷宗延迟传送至办案检察官,压缩了检察官本就紧张的审查时间。第四,已有的刑事诉讼互联互通应用不灵活。例如,检察院在审查起诉阶段发现管辖错误,将案件移送至有管辖权的检察院,此时电子卷宗无法在检察业务系统中直接移送,需要接受移送的检察院重新对卷宗进行扫描。

二、推进刑事诉讼信息共建共享的现实路径

刑事诉讼中信息共建共享面临的挑战,归结而言就是进一步明确公、检、法需要共享哪些刑事诉讼信息,以及如何高效、安全、便宜地实现信息共享。这样一个跨机关的信息交换网络至少需要具备三项要素:第一,合法性要素。根据刑事诉讼法的规定设定共享信息的种类、范围、期限,依据保密法规设定信息保密层级、措施。第二,平等性要素。各机关平等参与信息共享网络,自觉遵循统一的包括刑事诉讼信息格式、时间、方式等重要内容在内的信息传输话语体系。第三,交互性要素。刑事诉讼信息共享并非单向传输,而是建立信息交换场所,办案过程始终伴随着数据上传和反馈。

搭建这样一个信息交换网络有两条路径:其一,重新设计一整套包括公、检、法三机关模块的刑事诉讼业务办案系统;其二,利用三机关已有的独立业务系统,调整参数端口,实现信息共享。显然,相比于前者的耗时耗力,后者具有更强的可操作性。从合法性、平等性、交互性三要素出发,实现各机关业务系统的信息联网就需要公安、检察院、法院等办案机关就办案信息共享和传递问题达成共识,这种共识可以具体表现为“刑事诉讼信息互联互通协议”。^①

互联互通协议的覆盖范围包括上下级政法机关之间和同级不同政法机关之间的信息沟通。对此,实务中各有不同程度的探索实践。就横向探索而言,例如2014年上海市浦东区检察院分别与区公安分局、法院签订《关于进一步规范刑事案件移送的工作协议》《关于进一步规范刑事案件材料、法律文书集中移送的工作协议》,明确受案范围、审查内容以及退卷流程,提高移送办理效率。^②就纵向探索而言,例如最高人民法院已经搭建起大数据管理和服务平台,实现了全国法院网络和信息基础设施全覆盖,全国3519个法院和9279个人民法院通过专网实现互联互通。各级法院以每5分钟一次的频率向大数据管理和服务平台自动汇聚新收集的各类案件数据^[3]。

笔者认为刑事诉讼信息互联互通协议可以成为打破刑事办案机关之间的数据壁垒,促进刑事司法信息共建共享的利器。互联互通协议独特的功能价值具体体现在以下几个方面。

首先,信息互联互通协议能够有效提高刑事诉讼的办案效率,进一步增强司法技术对于刑事诉讼的助力。以卷宗电子化为例,电子卷宗方便查阅,节约办案时间。但是在目前的刑事诉讼当中,电子卷宗只能在法检机关内部之间进行传递,而不能随着刑事程序跨机关直接移送。检察机关和法院在收到刑事案件后,往往需要投入相当的精力和时间,重新扫描制作电子卷宗。重复劳动不仅浪费办案资源,而且有碍刑事办案的时效性。

^①从长远发展来看,刑事诉讼信息互联互通协议除了覆盖公安、检察院、法院等办案机关,还应包括看守所、监狱等执行机关,本文限于篇幅,着重研究刑事办案机关的信息互联互通协议。

^②参见《上海浦东检察院建立统一化案件流程管理体系显成效》,载正义网,http://www.jcrb.com/procuratorate/jckx/201409/t20140909_1430480.html,2018年8月15日访问。

其次,信息互联互通协议能够最大程度降低刑事信息共建共享对各办案机关的信息系统的影响。鉴于法检业务系统均已上线使用相当一段时间,若为了信息共建共享重新设计一套统一的业务系统显然“吃力不讨好”。因为业务系统从设计到投入使用再到日常维护,除了花费相当的人力物力和时间成本,办案人员还需要时间才能熟练使用系统。相比而言,互联互通协议仅针对刑事程序的衔接节点的信息交换,好比在公安、检察机关、法院之间构筑起信息桥梁,不会影响各机关的主体信息工程。

再者,信息互联互通协议有助于进一步挖掘刑事司法数据的价值。所谓大数据需要符合4V特点,即大容量(Volume)、多样化(Variety)、高速度(Velocity)、精确性(Veracity)。司法信息化建设不是仅仅停留在纸质卷宗的机械挪移,而是着眼于构建智能办案体系,强化办案人员精准高效的办案能力。互联互通协议促进公、检、法、司系统内,构建统一的司法信息资源库,建设司法云平台,创立司法大数据中心,为司法机关智慧办案、智慧决策、智慧服务、智慧办公和智慧保障等环节提供支持,实现智慧司法的价值最大化和可持续发展^[4]。具体而言,互联互通后的刑事司法数据库在信息体量上有成倍的增加;数据样本更为丰富;办案人员获取信息更为快捷。基于更高质量的刑事司法数据库,办案机关的业务系统中类案智推、量刑建议辅助生成等核心功能会有更稳定的发挥。

最后,信息互联互通协议有助于提升法律监督的效率和质量。刑事办案信息分散于不同办案机关之间和不同程序之中,在传统刑事司法中具有碎片化和传递滞后性的特点。协议可以确保刑事办案机关信息共享和传递渠道通畅,有助于检察院进行同步的法律监督。

三、刑事诉讼信息共建共享的潜在负面效应及应对

刑事诉讼信息共建共享虽然属于司法技术革新,但直接触及刑事诉讼中诉讼架构、控辩关系、程序衔接、司法责任等一系列基础问题,可能对刑事司法体制带来负面影响。刑事诉讼信息互联互通协议作为推进信息共建共享的有效途径,不能仅仅停留在纯粹的工具层面,必须充分考量信息共建共享的潜在负面效应,作出妥善应对,良好地协调技术理性和司法规律的关系。

(一) 以审判为中心的刑事诉讼架构

大数据司法的核心就是要为法官和检察官决策提供科学支撑,具体应用包括:第一,类案(关联案件或法条)推送,即引入人工智能深度学习技术,抽取待办案件的案由、犯罪手段、量刑情节、地域等核心要素,以此为基点推送同类案件、关联案件和相关法律规定。第二,大数据量刑,即借助同类案件相似度分析等技术,形成各类量刑情节和量刑结果的相关性图谱,制定相应的算法,进而让量刑智能化和客观化。第三,案件偏离度分析,即将个案的定罪量刑结果与同类案件定罪量刑的平均值进行偏差对比,以此对办案质量进行监控。第四,数据化的证明标准,即通过对大量同类案件的分析,梳理出特定罪名的证明要件,以及证明要件所需要的具体证据类型。第五,自动生成文书,通过对海量文书分析,自动生成各类文书模板。第六,法律咨询,例如人工智能通过学习实现法律自动问答。

随着信息互联互通协议的实施,公检法机关在前述技术上可以更直接地互学互鉴,技术壁垒会不断弱化。由于案例信息共享,办案机关的业务系统依靠前述技术得出的决策建议会不断趋同。这可以促进侦查阶段和审查起诉阶段在证据标准和法律适用上向审判阶段看齐,提升审前程序的办案质量。但是,这也带来这样一种隐忧:定罪量刑这一刑事诉讼重心可能由审判阶段重新前移至审前阶段。以往所说的“侦查中心主义”或者“逮捕中心主义”是指在误读国家赔偿范围和违背诉讼规律的考评体系的作用下,侦查取得的有罪证据或者逮捕强势“绑架”审判,造成庭审虚置^[5]。互联互通协议所造成的诉讼重心前移在原因和形式上有所不同。侦查、批准逮捕、审查起诉工作都能够通过类案推送和数据化的证据标准等技术,预先调整方向,保持与裁判预测相一致。诚然,这种技术进步可以提升刑事诉

讼的效率,真正形成“精密司法”。但是在结果上可能造成审前程序在刑事诉讼中占据主导作用,庭审被“隐性”架空,显然不利于保障被告人权利和保证诉讼公正。

因此,刑事诉讼信息的共建共享必须坚守审判中心主义的价值取向,互联互通协议应当吸收庭审实质化的相关举措。第一,细化质证规则,落实证人、鉴定人出庭制度,确立传闻证据规则,督促法院直接审查证据,而不是依靠庭前移送的案件信息作出预断。第二,加强法律援助,保障被告人辩护权,聘请律师、阅卷、会见等刑事诉讼事项的通知可以基于信息互联互通协议更快捷地传递给被告人和辩护律师。第三,完善庭前准备程序,确保庭审紧紧围绕定罪量刑的核心争议集中、高效地进行。互联互通协议可以为庭前会议能够处置的程序性争议事项设置单独的信息通道,以便控辩审三方能够更快捷、充分地表达主张。

(二) 卷宗移送模式

卷宗移送模式是指公诉机关在提起公诉时向法院移送案卷材料的形式以及数量的多寡。为了保障庭审实质化,侦审联结需要适度阻断,因此各国将侦查案卷信息与裁判信息进行必要切割,以防法官产生预断。纵观世界各国,阻断侦审联结主要有三种典型方式,即以日本为典型的起诉书一本主义,以美国为典型对公诉机关审查主体和审判主体进行适当的分离,以德国为典型的卷宗移送主义^[6]。

我国卷宗移送方式经历了三次较大变化,1979年《刑事诉讼法》采用全部卷宗移送;1996年《刑事诉讼法》采用仅移送证据目录、证人名单和主要证据复印件或者照片;2012年《刑事诉讼法》又重新启动了全部卷宗移送。现行《刑事诉讼法》第176条规定“人民检察院认为犯罪嫌疑人的犯罪事实已经查清,证据确实、充分,依法应当追究刑事责任的,应当做出起诉决定,按照审判管辖的规定,向人民法院提起公诉,并将案卷材料、证据移送人民法院。”无论采用何种卷宗移送方式乃是着眼于阻断侦审联结,将刑事诉讼的重心牢牢掌控在审判程序。质言之,目前采用的卷宗移送制度的关键点在于如何协调控辩审三者的关系,保持“审判中立、控辩平等对抗”的三角形诉讼结构。

刑事诉讼信息互联互通协议在提升侦查机关、检察机关和法院之间刑事信息传递效率时,需要考虑如何不让侦审完全联结,阻碍庭审实质化。具体设计需要与现行《刑事诉讼法》176条的精神保持一致。第一,案卷移送应当保证全面、客观,既包括证明有罪、罪重的电子案卷,也包括证明无罪、罪轻的电子案卷;既包括来自侦查机关、检察机关的电子卷宗,也包括来自辩方的电子卷宗。第二,案卷制作推动多方参与,注意吸收来自辩护方的信息,辩护律师的意见应当及时上传信息系统,从而更为客观全面地反映案件信息。第三,卷宗使用应着重放在庭前程序和上诉程序,在庭审程序中严格限制案卷笔录的证据效力。互联互通协议要强调卷宗移送的即时性,确保卷宗能够及时送达法院,在庭审前程序充分发挥作用。

(三) 控辩平等关系

侦查机关和检察机关有国家机器作为后盾,在刑事诉讼中占据强势地位。相应的,被告人在刑事诉讼中处于弱势地位。为了平衡控辩力量,刑事诉讼法规定被告人有罪的举证责任由检察机关承担,以及引入辩护律师参与诉讼,保障被告人的辩护权。大数据发挥功效需要具备两个前提,即具备规模数据的积累或获取能力,和具备与该数据量相适应的分析能力^[7]。随着刑事诉讼信息共建共享,控方的举证能力会有质的提升,控辩双方无论在获取证据能力还是证据分析能力会呈现更加明显的差距。

因此,为了避免举证能力差距过大侵害被告人权利,损害司法公正,互联互通协议需要充分体现控辩平等原则的内在精神,努力消解刑事诉讼信息共享给辩方带来的不利影响。当然,刑事诉讼往往涉及信息保密问题,尤其是侦查阶段为确保侦查顺利进行,保密工作更为严格。因此,辩方不应成为互联互通协议的独立主体。那么,为了确保控辩平等,互联互通协议需要对辩方尤其是辩护律师的有限参与权作出保障性规范。首先,《刑事诉讼法》第40条规定了辩护人获取案卷信息的权利,因此协议应

保证辩护律师自检察院对案件审查起诉之日起,可以查阅、摘抄、复制本案的案卷材料。这是辩护人参与信息共享的法律基线。其次,协议应当尽力确保辩护人参与信息共享的便捷性,例如,辩护律师提交委托手续后,可以获取案件信息的数据访问权,即时地查询案件办理进度,调取相关案卷等等。最后,智慧司法数据库可以部分向社会公开,公开内容包括:社会公众可以获取的裁判文书,基础的司法数据分析等等;律师可以有偿使用类案推送等数据库部分功能。在确保刑事诉讼涉密信息得到有效保护的前提下,尽可能地同步提升辩方的证据分析能力。

(四) 司法责任

刑事诉讼信息共建共享既包括公检法三机关之间的信息互联互通,还包括公检法三机关内部的信息互联互通。后者包括了政法机关内部信息交互和上下级政法机关之间的信息交互。根据十八届三中全会的精神,最高人民法院和最高人民检察院启动了司法责任制改革,于2015年9月先后发布了《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》和《最高人民检察院关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》。司法责任制改革采取了一系列的改革组合拳,凸显法官、检察官的主体地位和独立职权,加强了责任追究和监督制约。同案不同判预警、同案不同诉、庭审违规行为智能巡查等一系列大数据技术强化了司法管理能力,便于监测法官、检察官的行为责任,促进构建扁平化司法管理体系^[8]。整体而言,刑事诉讼信息的互联互通可以进一步加强法检机关的管理能力,这与司法责任制的改革方向相一致。但是,这也带来了法官、检察官独立职权空间可能受到挤压的隐患,这与司法责任制改革的价值取向相背离。

因此,互联互通协议在处理法院、检察院各自内部信息共享问题时,应当遵循检察权运行规律和审判权运行规律。同时,协议设计要考虑法院、检察院的不同特点。法院上下级之间是监督与被监督的关系,这种监督关系依赖审级制度来实现。检察院上下级关系是领导与被领导的关系,这种领导关系依赖上下级职权服从来实现。个体层面,法官行使法定职权的独立性高于检察官。因此,协议应当注意如下方面:第一,法、检机关内部监督管理方面,根据领导职务,在业务系统内赋予不同等级的权限。领导在业务系统内查阅使用刑事诉讼信息应全程留痕,预防不当干预。第二,法、检机关上下级的信息互联互通方面,上级检察机关对下级检察机关的案件信息拥有完整权限;上级法院对于下级法院的案件信息的访问权限应在二审阶段、再审阶段再开放。第三,法、检机关的司法责任追究方面,依靠智慧司法对法官、检察官的个体职权行为的监测和预警,司法责任追究制度可以更好地从结果责任模式向行为责任模式转变。违规违法行为的监测和预警数据应当及时地传送法、检机关的纪检监察机构、法官惩戒委员会、检察官惩戒委员会。第四,法官、检察官的绩效考核方面,强化绩效考核的独立性和专业性,不能唯数据论,强化检察官考评委员会和法官考评委员会的主导作用。

四、刑事诉讼信息共建共享中的若干具体问题

除了预防自身发展对于刑事司法产生的负面效应,刑事诉讼信息共建共享在运行中会面临以下具体问题,互联互通协议的制定和实施同样需要予以充分重视。

(一) 主责机关

由于互联互通协议涉及面广、参与主体多、具体问题繁琐复杂、设计和实施需要实时跟进司法信息化建设的最新发展,因此将中央政法委和各级政法委作为协议主责机关非常有必要。当然,将政法委这一党委的内设机构作为主责机关可能会引发疑虑。笔者认为互联互通协议就是明确刑事诉讼信息的共享规则,并不会为协议机关创设新的权力。在以往实践中,党中央职能部门会同最高人民法院、最高人民检察院等国家机关发布此类规范性文件并不鲜见,例如2014年中共中央政法委员会、

财政部、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合印发了《关于建立完善国家司法救助制度的意见(试行)》。政法委作为牵头的主责机关可以更好地协调各机关的利益,以便就协议内容达成共识。具体而言,中央政法委牵头,促进公安部、最高检、最高法在互联互通协议的顶层设计上达成一致。各级政法委要将顶层设计与地方具体规划相结合,进行合理的统筹协调,依据本地区已有的司法信息化建设成果,合理安排落实协议内容。

此外,鉴于互联互通协议的设计、实施和反馈无法短期内一步到位,因此中央政法委有必要制定适宜的发展计划,指导协议工程的稳步推进。短期内以试点为主,推广使用某些比较成熟的改革举措,激发各机关探索的积极性。中期可以考虑由政法委负责设立互联互通数据库,吸收已有的办案机关数据库和相关技术,探索设计统一标准。长期则要形成统一、高效的刑事信息共建共享体系,并在全国全面铺开。

(二) 卷宗电子化

卷宗电子化,是指在案件受理前或者案件受理过程中,利用数字影像技术、文字识别技术、数据库技术等媒介技术,将纸质案卷材料制作成具有特定格式的电子文档和相关电子数据。相比于传统的纸质案卷,电子卷宗传输和使用具有明显优势。部分地方的电子卷宗已不再是简单地供网上查阅,而是可以直接进行文字编辑,这大大减少了办案人员进行证据摘录的工作量。办案人员有更多的精力和时间处理证据问题和法律适用问题。此外,卷宗电子化为信息化办案提供助力,例如电子卷宗调阅和展示具有便捷性和直观性,可以满足“远程提讯”“远程庭审”等智能办案的需求。直言之,卷宗电子化是刑事诉讼信息共建共享的基础性工程。

但是卷宗电子化面临困境:应用范围局限于各个机关内部,无法实现真正的互联互通;应用深度不足,更多停留在文字和图片的简单复制。为进一步推进卷宗电子化,充分发挥电子卷宗的价值,互联互通协议应着重考虑以下问题:第一,确定时效性的制作标准。电子卷宗制作和上传必须在刑事诉讼法定的办案期限之内,并且尽可能短,为办案留足时间。第二,确定完整性的制作标准。电子卷宗的扫描必须完整、清晰、连贯。第三,确定安全性的制作标准。电子案卷的制作场所、人员、程序严格实施相应的保密标准,并且严格限制电子卷宗的使用范围和条件,确保数据安全。第四,确定统一性的制作标准,对电子卷宗的数据格式、目录、储存等内容作出统一规范,减少数据清洗和校验的难度。第五,加强电子卷宗的深度应用,围绕电子卷宗拓展卷宗内容快速检索、证据目录自动生成、关联法条同步推送等功能。

(三) 涉案财物统一管理

电子卷宗可以覆盖大部分的书面证据,却无法涵盖涉案财物问题。进一步来讲,涉案财物属于实物证据,以外部特征或物质属性来证明一定的案件事实,是刑事诉讼中必不可少的重要内容,不会因司法信息化而消失。但是,以往涉案财物随案移送,由公安、检察机关和法院的行政装备部门依次进行管理。这种物随案转在安全保管上存在风险,同时会造成司法资源的浪费。实际上,受制于实物证据调取和保存的不便利性,物随案转的管理模式无法适应信息化办案的效率需求。此外,实践中还存在各机关对于涉案财物的流转手续标准不统一,导致流转不畅、监督不力的问题。

因此,信息互联互通协议有必要对涉案财物管理做出相应调整。首先,涉案财物的管理由“物随案转”改为“物案分离、手续移转”。移转手续纳入电子卷宗中,方便全流程的监控。其次,探索建立统一的涉案财物保管中心,该机构可以考虑挂靠 in 司法局之下,独立于公检法三机关。这样的机构设置可以更好地保证涉案财物的安全,方便办案机关实时查询,将涉案财物和办案业务紧密结合在一起。再次,尽快建立起公检法统一的移送涉案财物清单目录,保障涉案财物移送工作规范化。最后,探索实物证据“电子化”特殊处理,例如通过三维影像技术或者 VR 技术,以立体化形式或者浸入式体验来展现涉

案财物,方便办案人员查阅和展示。

(四) 信息保密

根据《保守国家秘密法》第9条规定,维护国家安全活动和追查刑事犯罪中的秘密事项属于国家秘密。刑事诉讼信息互联互通协议是针对刑事办案机关之间的信息流转,保密问题自然是协议需要处理的核心问题之一。

司法实践中,公检法之间的涉密信息的传递程序繁琐,信息化程度不足,信息共建共享面临来自传统保密体系的阻碍。例如,《人民检察院制作使用电子卷宗工作规定(试行)》第14条规定:“人民法院、侦查机关以及不具有隶属关系的人民检察院因办案需要使用人民检察院制作的电子卷宗的,应当经办案部门审核同意,报分管院领导批准后,由办案部门使用光盘方式复制、提供,并记录存档。”根据该规定的信息移送限于个案信息,并且仍依靠光盘进行人工摆渡。目前,地方各级法院和检察院的业务系统仍无法直接进行办案信息交流,只能由案件人员将电子案卷上传至最高检,再经由最高检传输到最高法的业务系统。并且,传输的信息仅仅为案件的基本信息,而不包括电子卷宗等核心内容。

因此,协议在信息保密问题上要有所应对。第一,制定统一的涉密信息目录。根据《保守国家秘密法》第10条规定,国家秘密的密级分为绝密、机密、秘密。检察院和法院在工作中主要存在机密级事项和秘密级事项,但是两者关于案件信息的密级量定标准并不完全一致,造成个别案件信息密级不一致,不便于信息传递。制定统一的涉密信息目录,尤其是明确可以在公检法三机关进行移送的信息密级、种类,有助于打破部门限制,方便进行安全管理。第二,可以对信息传输线路设置不同的保密等级。根据信息可传递的范围大小来划分,刑事诉讼信息可以分为仅供本单位查阅单位使用的信息、可供上级单位查阅使用的信息、可供同一系统内同级单位查阅使用的信息、可供不同系统的同级单位查阅使用的信息、可供诉讼参与人查阅使用的信息、可供社会公众查阅使用的信息。根据网络业务不同,法检系统主要有五个网系:法检专网、移动专网、外部专网、互联网和涉密内网。前述信息可以分门别类地置入分支网络中,并配备相应等级的技术防护。第三,规范涉密信息的安全移送程序,实行保密工作责任制。涉密信息的移送应当由承办人员提出申请,由法检机关的单位负责人审核。第四,涉密信息系统应当由国家保密行政管理部门进行定期的保密测评,确保保密体系的正常运行。

参考文献:

- [1]江必新.大数据时代背景下人民法院司法统计的科学发展[N].人民法院报,2013-08-16(4).
- [2]徐骏.智慧法院的法理审思[J].法学,2017(3):55-64.
- [3]倪寿明.充分挖掘司法大数据的超凡价值[N].人民法院报,2017-06-23(2).
- [4]汤维建.智慧司法建设开启崭新篇章[J].北京观察,2017(3):25.
- [5]汪海燕.论刑事庭审实质化[J].中国社会科学,2015(2):103-122.
- [6]熊秋红.刑事庭审实质化与审判方式改革[J].比较法研究,2016(5):31-44.
- [7]裴炜.个人信息大数据与刑事正当程序的冲突及其调和[J].法学研究,2018(2):42-61.
- [8]王禄生.大数据时代智慧司法建设功能价值与挑战[N].检察日报,2018-04-02(3).



(责任编辑 陶舒亚)