关于《加强不起诉案件行政处罚的意见（送审稿）》的起草说明

根据全省“大综合一体化”行政执法改革近期工作部署要求，我局负责起草了《关于加强不起诉案件行政处罚的意见》（以下简称《不起诉案件处罚意见（送审稿）》），现就相关事项作如下说明：

一、起草背景

1.**不起诉制度的大量适用，需要加强反向衔接。**当前，我国刑事犯罪结构和司法追诉方式发生了深刻变化，在轻微犯罪的预防与惩处方面，提倡尽可能采用非刑罚、非监禁措施加以处理。以往过度依赖刑罚达到社会管理目的的情形发生了改变，大量违法犯罪行为实行了非犯罪化，投射在刑事诉讼中则是不起诉制度的广泛适用。但随之而来的问题是，不少案件在不起诉决定作出后，后续的行政处罚措施由于各种原因无法有效衔接，导致违法犯罪行为没有受到任何惩罚，既不能对违法犯罪的行为人产生足够的抑制力，也可能削弱不起诉制度的公信力。加强反向行刑衔接，既是严格落实《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国刑事诉讼法》的要求，也是促进行刑共治，共同发挥违法犯罪行为的预防与惩处作用，更是维护社会公平正义的需要。

**2．现有规定规范密度不足，存在制度供给盲点。**虽然《中华人民共和国刑事诉讼法》第一百七十七条第三款及《最高人民检察院关于推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》对行刑衔接程序作了规定，但现有规定仍过于原则，缺乏细化规定。如对于检察机关提出检察意见的案件范围、具体要求、材料移送，行政执法机关管辖争议、回复内容及材料要求均缺乏具体明确规定，导致检察机关与行政执法机关在实践中存在争议，反向行刑衔接不畅。少数行政执法机关反馈处理结果不及时，检察机关除反复督促外，没有其他有效措施。也有案件移送时行政执法机关在管辖权存在争议，导致无法顺利移送。由于缺乏协同系统，行政处罚材料无法通过线上进行推送，相关的文书材料只能通过线下送达，送达时间、送达方式都不统一。

**3.加快推进行刑衔接试点工作，倾力打造特色亮点。**省检察院于2022年3月31日下发了《关于开展2022年普通犯罪检察创新试点工作的通知》，丽水市检察院被确定为“行刑衔接”类试点单位后，迫切需要出台行刑衔接细则，逐一解决工作中遇到的困难问题，积极推动案件办理，推动行政机关加强不起诉案件行政处罚工作常态化，为全省衔接工作提供丽水样板。

**4.结合大综合一体化改革，推动实践问题解决。**大综合一体改革后，行政处罚事项已经划转综合执法的，依照大综合一体化改革的要求，由综合行政执法队伍依法办理。而上述目录事项庞杂，大综合改革一体化后，也存在以局队名义执法，街道、乡镇名义执法等不同情形，检察机关难以厘清、明确主管机关。这就给反向行刑衔接在实践带来了新的问题。需要结合大综合一体化改革，解决上述问题。

 二、起草依据

1. 《关于加强行政执法与刑事司法衔接工作的意见》（中办发[2011]8号）；

2.《最高人民检察院关于推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》（高检发释字〔2021〕4号）；

3.《浙江省县级以上人民政府行政执法监督条例》（浙江省第九届人民代表大会常务委员会公告第33号)；

4.《丽水市行政执法与刑事司法衔接工作实施办法》

三、起草过程

2022年8月11日丽水市检察院起草了《不起诉案件处罚意见》（草稿），在与丽水市司法局进行充分的商议的基础上，于9月8日形成了《不起诉案件处罚意见》（征求意见稿）。

2022年10月10日，根据市政府叶伯军副市长批示（伯军2022第33号批示），交由市综合执法办负责按行政规范性文件启动发文流程；10月12日—10月14日，市综合执法办书面征求各县（市、区）综合执法办、市直相关部门的意见，并邀请有关单位进行了专题研讨，根据意见，我办对《不起诉案件处罚意见》（征求意见稿）进行了修改完善，最终形成《不起诉案件处罚意见（送审稿）》。

四、主要内容

《不起诉案件处罚意见》（送审稿）共20条，内容涉及规范目的、适用范围、基本原则、案件范围、主管单位、管辖争议的解决、检察意见书的内容、证据财物移送、行政执法机关案件分类办理、行政执法机关回复反馈要求、司法行政机关及检察机关的监督、联席会议、行刑衔接系统、考核等。

五、反馈意见采纳情况

2022年9月18日，丽水市检察院向各基层院下发了征求意见稿，征求各基层院的意见，缙云县院提出第六条“对被不起诉人需要给予行政处罚的，给检察长批准”，这个是否可以改为“经检委会决定需要给予行政处罚的，经部门负责人审批。”第八条涉及财产利益，还包括医保诈骗，此类案件检察意见都是发给医保局依法处理，没有发给公安。其他基层院对征求意见稿没有意见。

经研究，第六条中涉及的“检察长决定”，系由最高人民检察院作出规定，不宜在地方性规范文件中作出不同规定。第八条中涉及的“危害公共安全、侵犯人身权利及财产权利、扰乱公共秩序、妨害社会管理”系根据《治安处罚法》作出规定，其他行政执法机关涉及的行政处罚事项也可能涉及到上述法益，具体的主管机关仍需要结合案情及相关法律规定需要确定，上述原则性规定并无不妥。故上述两条意见不予采纳。

10月12日—10月14日，市综合执法办书面征求各县（市、区）综合执法办、市直相关部门的意见，共征集意见6条，具体如下：

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 反馈部门 | 反馈意见 | 是否采纳 | 不予采纳理由 |
| 市公安局 | 第七条：对行政处罚管辖权有争议的案件，由司法行政机关组织协调；协调不成的，由最先收到人民检察院移送材料的行政执法机关报请有决定权的机关决定。建议：对于行政处罚管辖权有争议的案件，应当事前及时沟通，确定好具体的管辖机关之后再进行移送。理由：人民检察院是法律实施的监督机关。司法局是政府的法制部门，统管全市的执法工作，不会出现协调不成的事情。建议增加：对于人民检察院移送的不起诉案件，有关行政执法机关认为不属于本机关管辖的范围的，可以不予接收，但应出具书面回复并说明理由。 | 不予采纳 | 本规定的出台目的之一就是为了解决不起诉处罚案件可能出现管辖争议及推诿的情形，如作可以不予接受的规定，将使规定目的落空；司法行政部门仅有协调的权利，确定的权利是共同上级机关，故作出了该规定。 |
| 市市场监管局 | 建议将第三条改成：本意见所称不起诉行政处罚案件是指人民检察院决定不起诉但认为应当对不起诉人予以行政处罚的案件，包括存疑不起诉违法事实已查清的应当对被起诉人予以行政处罚的案件。 | 不予采纳 | 不起诉行政处罚案件包括绝对、存疑、相对三类。存疑类案件根据公安机关提出的意见，在条文中更改为已经查清的限定表述，如作包括的表述，宜三种均作表述。 |
| 市卫生健康委 | 建议修改第十三条为：有关行政执法机关在收到人民检察院的《检察意见书》后，应当在作出行政处罚决定或者不予行政处罚决定五个工作日内，将决定书或其他说明材料送达人民检察院、司法行政机关存档备案。不予行政处罚的，应当在《不予行政处罚决定书》中明确说明理由及依据 | 不予采纳 | 《最高人民检察院关于推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》第八条规定是2个月内，不宜作出与上位文件不同的规定。 |
| 市农业农村局 | 1、第八条明确行政处罚案件办案主体，其中明确不起诉行政处罚案件所涉及行政处罚事项已列入省定统一目录、地方扩展目录的，依照大综合一体化改革的要求，由“1+8”的行政执法队伍依法办理。此处建议根据大综合一体化改革已经赋权给乡镇（街道）的行政处罚事项，直接送达有处罚权的行政违法地乡镇（街道）作出行政处罚，并函告“1+8”行政执法机关。这样检查意见对象、作出行政处罚主题、回复对象可以是同一主体，也便于实际操作、执行中沟通协调。 | 不予采纳 | 由于行政处罚事项庞杂，检察机关难以厘清、明确主管机关，大综合改革一体化，也存在以局队名义执法，街道、乡镇名义执法等不同情形。已在《意见》中修改为“商综合行政执法指导机构确定管辖”。 |
| 2、第十条规定，检查意见应当写明检察机关认为需要行政处罚的法律依据和相应条款，并可以提出具体的行政处罚建议。此处，建议是否可以明确一下，检查意见中应当写明检察机关认为需要行政处罚的法律依据、相应条款，应当是具体罚则；另外希望根据检察机关案件办理情况提出从中或是从轻的建议，应当在检查意见中有所表述。 | 不予采纳 | “需要行政处罚的法律依据和相应条款”，当然包括违反的法律条款以及处罚的法律条款，在解释上不存在不包括罚则的分歧，如没有处罚的条款，则不存在“需要行政处罚”的前提。“可以提出具体的行政处罚建议”，具体的行政处罚建议是在综合全案情节的情形下提出，考虑到行政处罚事项纷繁复杂，对于具体处罚的裁量情节及裁量标准不可能尽数掌握，故此处规定为“可以”。 |
| 3、第十三条规定，有关行政执法机关在收到检察意见后，应当在二个月内或人民检察院根据实际情况确定的回复期限内回复处理结果或者办理情况。此处，是否可以修改为原则上应当在90日（或三个月）内回复处理结果或者办理情况，因案情复杂、调查取证困难等需要延长的，行政执法机关商请检察机关根据实际情况确定回复期限。因为根据《中华人民共和国行政处罚法》第六十条规定，行政机关应当自行政处罚案件立案之日起九十日内做出行政处罚决定，根据《农业行政处罚程序规定》第五十八条规定农业行政处罚案件应当自立案之日起九十日内做出处理决定；因案情复杂、调查取证困难等需要延长的，经本农业行政处罚机关负责人批准，可以延长三十日。案情特别复杂或者有其他特殊情况，延期后仍不能作出处理决定的，应当报经上一级农业行政处罚机关决定是否继续延期；决定继续延期的，应当同时确定延长的合理期限，一方面行政执法机关在一般案件只要回复一次办结情况即可，另一方面检察机关在督促检查意见落实时也可以明确行政处罚办结期限及回复期限。 | 不予采纳 | 《最高人民检察院关于推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》第八条规定是2个月内，不宜作出与上位文件不同的规定。 |

六、需要说明的问题

检察机关不起诉案件行刑衔接的具体操作规程，由检察机关另行制定，《丽水市检察机关关于不起诉案件行刑衔接操作规程》目前正在制定中。

七、提请决策事项

提请市政府常务会议审议通过《关于加强不起诉案件行政处罚的意见（送审稿）》，并以市人民政府和市人民检察院名义联合印发实施。

附件：《关于加强不起诉案件行政处罚的意见（送审稿）》