

11 起诉--11.2 提起公诉--11.2.3 提起公诉

提起公诉

对提起公诉，检察机关有一定的自由裁量权，然而，这种裁量权必须受到法律的限制。只有在符合法定条件的情况下，检察机关才能提起公诉。提起公诉的条件可分为实体条件和程序条件，我国《[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，应当作出起诉决定，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。犯罪嫌疑人认罪认罚的，人民检察院应当就主刑、附加刑、是否适用缓刑等提出量刑建议，并随案移送认罪认罚具结书等材料。”具体说来，公诉的法定条件主要有以下几点：

(一) 犯罪嫌疑人的行为依法已经构成犯罪

嫌疑人的行为属于犯罪行为，这是各国检察官提起公诉必须具备的要件。否则，检察官的起诉行为被认为是违法行为。为此，法律做了三种形式的限定。一是以肯定方式明确要求检察官提起公诉必须针对犯罪行为。如我国刑事诉讼法将“犯罪事实已经查清”作为提起公诉的首要条件。二是从否定方式规定，对不构成犯罪的刑事案件，应当终止刑事诉讼。例如日本刑事诉讼法虽然对公诉提起的条件未作正面规定，但在该法第 339 条规定，起诉书所记载的事实虽属真实，但不包含任何可以构成犯罪的事实时，法庭应以裁定宣告驳回公诉。三是在起诉程序上要求提起公诉的起诉书中必须写明犯罪事实。例如，美国联邦地区法院《刑事诉讼规则》第 7 条关于起诉状和告发状的形式和内容规定：“一般原则，起诉状或告发状应当是，关于所指控犯罪的基本事实的一份清楚、简要和明确的书面陈述。”根据我国《[刑事诉讼法](#)》第 186 条的规定，人民法院对提起公诉的案件进行审查，其内容之一是起诉书中是否有明确的指控犯罪事实，违反这一要求的起诉被视为不合法的起诉，法院有权不予受理。

我国刑事诉讼法对起诉针对构成犯罪的行为还做了进一步的要求，即“犯罪事实已经查清”。在我国刑事诉讼中，应查清的犯罪事实主要包括：1. 确定犯罪嫌疑人实施的行为是犯罪，不是一般的违法的事实；2. 确定嫌疑人负有刑事责任，不是不负刑事责任或者可以免除刑事责任的事实；3. 确定嫌疑人实施的行为是某一种或某几种性质的犯罪的事实；4. 确定对嫌疑人应当从轻、减轻或者从重、加重处罚的事实。

查清案件事实，应尽可能将有关的情节都查清楚，但由于刑事犯罪情况复杂，受时空等客观条件的制约及技术条件限制，在所有的案件中将所有的情节都查清，往往力所不能及。因此属于定罪量刑所必需的基本事实，必须查清清楚，对于与定罪量刑关系不大的事实，则不必强求查清。一般认为，下述情形可以确认犯罪事实已经查清：

1. 属于单一罪行的案件，与定罪量刑有关的基本要素已经查清，不影响定罪的情节无法查清的，可以依已查清的基本事实确认；
2. 属于数个罪行的案件，主要罪行已经查清，次要罪行无法查清的，可以依主要罪行确认；
3. 无法查出作案工具、赃物去向，但有其他证据证明犯罪嫌疑人犯罪的，可依其他证据确认；
4. 犯罪嫌疑人供述与被害人陈述的主要情节一致，只有个别情节不一致且不影响定罪的，应依主要情节确认。

(二) 有足够的证据证明犯罪事实

根据“证据裁判主义”的精神，有足够的证据证明犯罪事实，是起诉的又一实体性要件。例如美国刑事诉讼，在采用大陪审团审查起诉的司法管辖区，大陪审团审查起诉的主要任务就是审查检察官提交的刑事案件已获取的证据是否能够证明犯罪嫌疑人实施了犯罪。只有大陪审团中半数以上的成员认为检察官获得的证据符合起诉要求，才能作出起诉的决定。否则，该刑事案件将被大陪审团撤销。在不采用大陪审团审查起诉的地区，检察官直接决定对被告人提起公诉，同样要保证案件符合这一条件。再如，在英国，指导检察官从事刑事检控工作的准则规定，检察官考虑提起及继续推进诉讼时，首先是确定证据的充分性，并规定除非检察官确信有可采纳的、实质性的、充分和可靠的证据证明某一特定的人实施了法律规定的刑事犯罪，否则不应提起诉讼或继续诉讼。

起诉需要有足够的证据，这是起诉制度的通例。然而，何为“足够”，则有不同的解释。对于检察官提

提起公诉应具备的证据条件，日本法学界就曾展开过激烈的争论。共同的认识是：检察官起诉必须具有一定的证据，检察官在完全不具有罪证据或证据极不充分的情况下提起公诉，是滥用职权的行为。同时也认为，检察官起诉时所依据的证据不一定要达到法院有罪判决所要求的证明程度。日本检察实务中，将有犯罪嫌疑作为起诉的条件。解释所谓“犯罪嫌疑”时称，“被嫌疑事实，根据确实的证据，有相当大的把握可能作出有罪判决时，才可以认为是犯罪嫌疑。”[1]

在英美法律制度中，对起诉的证据要求也低于判决，相对于有罪判决的证据标准需要达到“排除合理怀疑”，起诉时一般要求只是具有“或然的理由”。这也是将检察证据是否足够的标准设置于法院有罪判决可能性的估计。如英国总检察长 1983 所发布的《刑事起诉准则》指出：“不能只看是否存在足以构成刑事案件的证据，还必须考虑是否会合理地导致有罪判决的结果，或考虑在一个依法从事的无偏见的陪审团审判时，有罪判决比无罪开释是否具有更大的可能性”。所谓更大的可能性，即“百分之五十一规则”，指如果有罪判决可能性大于无罪开释的可能性，此案就应起诉。

美国关于刑事起诉的证据标准与英国大致相同，同时还强调对严重危害社会治安的犯罪的起诉，美国律师协会制定的《刑事检控准则》第 9 条规定：“对于那些严重威胁社会公众的案件，即使检察官所在的司法管辖区的陪审团往往对被控犯有这类罪行的人宣告无罪，检察官也不得因此而不予起诉”。在美国的一些州，实行对不同性质犯罪的差别性证据标准。例如在华盛顿州，就证据充分性有两种检验标准，一项标准适用于侵犯人身的暴力犯罪。为了更严厉地打击侵犯人身的犯罪，该州的刑事检控准则要求，对侵犯人身的犯罪只要可获证据足以将案件完成庭审送至陪审团裁断即应起诉，而对其他犯罪，则要求是在证据充分足以使有罪判决成为可能时才应起诉。

之所以评价证据要考虑诉讼前景即有罪判决的可能性，是因为在起诉阶段所获证据并不等于法庭审判所依据的证据。按照言词原则和直接原则以及排除传闻证据规则，人证只有在庭审时以言词方式提出并经质证，才能作为判决依据。因此在起诉时对证据的评估还有一定的不确定性。在评估时需要考虑：证据的可得性(如庭审时的供词、证言能否如预期那样取得)；证据的可信性；证人的可靠性以及他们可能对法官造成什么样的印象(如真实或虚伪)；证词、供词、书证、物证等证据的可采性以及辩护方可能提出的辩护证据对案件事实的影响等等。这些因素在提起公诉时还可能是不确定的，因此，对起诉证据提出过高的要求是不现实的。

我国刑事诉讼法对提起公诉的案件在事实和证据上的要求是“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”。就事实和证据的要求而言，与有罪判决的要求没有区别。可见我国刑事诉讼法对起诉的证据标准要求较高。这对于防止滥用公诉权，保证起诉案件质量，是有积极作用的，尤其是鉴于我国刑事公诉权由检察机关独占的情况，法律要求严格一些是有意义的。但这里应当注意两点，其一，这种要求是在诉讼进行中基于起诉时所获取的证据材料所作的阶段性要求，与判决时总结全案提出的证据要求是有区别的。其二，法律在对事实证据本身的要求前面加上了“人民检察院认为”这样的带有主观色彩的限制词，从而有别于《[刑事诉讼法](#)第 200 条》关于有罪判决条件所作的规定：“案件事实清楚，证据确实、充分”。

(三) 依照法律应当对犯罪嫌疑人追究刑事责任

依照法律规定，犯罪嫌疑人虽然实施了某种犯罪，但并非一定要被追究刑事责任。根据刑法、刑事诉讼法的有关规定，有些犯罪行为属于不追究刑事责任的情形。因此，决定对被告人提起公诉，还必须排除法定不追究刑事责任的情形。这里的追究刑事责任，即为应受刑罚处罚。对于应受刑事处罚的案件，检察官才能行使公诉权。例如法国《[刑事诉讼法](#)》第 1 条规定，凡为适用刑罚而进行刑事诉讼，检察官有权提起公诉。德国《[刑事诉讼法](#)》第 152 条规定，除法律另有规定以外，对于应当处以刑罚的刑事案件，检察官负有起诉义务。

此外，适用起诉便宜主义原则，对于行为虽已构成犯罪，但根据犯罪人及其犯罪的具体情况，不给予刑事处罚更为适宜的，也应视为不应追究刑事责任而不予起诉。

（四）检察院对此案具有公诉权，案件属于受诉法院管辖

这是主要的程序性起诉条件。检察院对此案具有公诉权，首先要求案件属于公诉范围，这包括法律明确划分的公诉案件，也包括法律规定在一定条件下可由检察院提起公诉的自诉案件。其次，检察院对某一案件具体的公诉权，还取决于案件的审判管辖范围。检察院只能对相应法院提起公诉，如依审判管辖的规定，该案不属于相应法院管辖，该检察院就不具有对这一案件的具体的公诉权。因此，我国刑事诉讼法明确要求，人民检察院按照审判管辖的规定，向人民法院提起公诉。

建议适用简易程序

根据《刑事诉讼法》第214条的规定，对于基层人民法院管辖的案件，同时符合下列条件的，人民法院可以适用简易程序审判：①案件事实清楚、证据充分的；②被告人承认自己所犯罪行，对指控的犯罪事实没有异议的；③被告人对适用简易程序没有异议的。人民检察院在提起公诉的时候，可以建议人民法院适用简易程序。属于人民检察院建议适用简易程序的公诉案件，在人民检察院向人民法院提起公诉时，应当同时提出适用简易程序的书面建议，并随案移送全案卷宗和证据。

人民检察院建议适用简易程序，必须由检察长决定并制作《适用简易程序建议书》，与起诉书一起移送有管辖权的人民法院。人民法院应对是否适用简易程序作出决定并送达人民检察院。根据《刑事诉讼法》[第216条](#)的规定，适用简易程序审理公诉案件，人民检察院应当派员出席法庭。

依据《人民检察院刑事诉讼规则》（2012）第466条第一款的规定，具有下列情形之一的，人民检察院不应当建议人民法院适用简易程序：①犯罪嫌疑人是盲、聋、哑人，或者是尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人的；②有重大社会影响的；③共同犯罪案件中部分犯罪嫌疑人不认罪或者对适用简易程序有异议的；④比较复杂的共同犯罪案件；⑤辩护人作无罪辩护或者对主要犯罪事实有异议的；⑥其他不宜适用简易程序的。

提起公诉的程序

起诉决定在刑事诉讼中具有重要意义，它表明犯罪嫌疑人实施的行为被检察机关确认为犯罪并应当受到刑事处罚，它意味着审查起诉活动已经结束，检察院行使公诉权将案件移送到有管辖权的法院进行审判，诉讼即将进入审判阶段。

1. 起诉决定与起诉书

检察机关起诉决定的法律体现是起诉书。起诉书是检察院代表国家控诉犯罪嫌疑人并将其交付审判的标志，也是根据事实说明、追究刑事被告人刑事责任的理由和根据的一种结论性的请求书。对起诉书制作的主要要求是：“有明确的指控犯罪事实”（《[刑事诉讼法](#)》[第186条](#)的要求）。这是为了使法院明确审判对象并限制法院的审判范围，也是为了使被告及其辩护人能够有针对性地进行防御。起诉书应包含以下内容：

（1）被告人的基本情况，包括姓名、性别、出生年月日、出生地、身份证号码、民族、文化程度、职业、工作单位及职务、住址，是否受过刑事处罚，采取强制措施的情况及在押被告人的关押处所等；如果是单位犯罪，应写明犯罪单位的名称，所在地址，法定代表人或代表的姓名、职务；如果还有应当负刑事责任的“直接负责的主管人员或其他直接责任人员”，应当按上述被告人基本情况内容叙写。

（2）案由（即案件的内容提要，通常只需写明被告人名字及所涉嫌的罪名）和案件来源。

（3）案件事实，包括犯罪的时间、地点、经过、手段、动机、目的、危害后果等与定罪量刑有关的事实要素。被告人被控有多项犯罪事实的，应当逐一列明，对于犯罪手段相同的同一性质犯罪可以概括叙写。

（4）起诉的根据和理由。包括被告人触犯的刑法条款、犯罪的性质、法定从轻、减轻或者从重处罚的情节，共同犯罪各被告人应负的罪责等。

2. 起诉案件的移送

起诉书正本和副本都应加盖人民检察院印章，连同案卷材料、证据一并移送有管辖权的人民法院。犯罪嫌疑人认罪认罚的，人民检察院应当就主刑、附加刑、是否适用缓刑等提出量刑建议，并随案移送认罪认罚具结书等材料。

1979年《刑事诉讼法》规定提起公诉时应当同时移送案卷材料。1996年修改《刑事诉讼法》，为适应庭审方式的改革，要求移送“主要证据复印件或者照片”而不移送全部案卷材料，其目的是防止法官庭前实体审，庭审“走过场”，以及减少法官判断中“先入为主”的因素。但在司法实践中，确定“主要证据”的主

观随意性较大，经常受到辩护律师和学者的质疑，而且复印材料增大诉讼成本，因此，不少地方实际上仍实行案卷移送。2012年《刑事诉讼法》的再修改，恢复了全卷移送的案件移送方式。

注释：

[1]日本法务省刑事局编：《日本检察讲义》，杨磊、张仁等译，中国检察出版社1990年12月版，第 81页。