

11 起诉--11.3 不起诉--11.3.1 不起诉的概念

不起诉是检察机关对刑事案件进行审查后，认为不具备起诉条件或不适宜提起公诉所作出的不将案件移送法院进行审判的决定。对不起诉制度应把握四个要素：其一、不起诉是检察机关对刑事案件进行起诉审查后所采取的一种法律处置方式；其二、不起诉的根据在于案件不具备起诉条件或根据案件的实际情况不适宜提起诉讼；其三、不起诉决定的法律效力在于不将案件交付法院审判而终止刑事诉讼；其四、检察机关的不起诉决定，因不同类型而具有确定或相对确定效力，如不具备法律要求的条件，不得改变已发生效力的不起诉决定再行提起公诉。

对不起诉的制约

在刑事诉讼中，决定是否起诉是一项重要的诉讼行为。对案件进行正确的过滤，可以避免对无罪的人进行追诉，避免将不需要判处刑罚或可免除刑罚的人交付审判，也可以避免将事实不清、证据不足的案件交付审判，从而减少司法机关和当事人的讼累，节约司法资源。然而，如果审查过滤不当，该诉不诉，无理不起诉，又可能放纵犯罪，破坏法制，损害社会和被害人的利益。鉴于提起公诉的案件中的犯罪嫌疑人、被害人尚有机会在审判阶段获得公正处理，但决定不起诉的案件，即由检察机关终结诉讼程序，如无必要制约，可能使该诉不诉的案件得不到纠正，因此，对不起诉作适当制约，是诉讼制度合理化的要求。

除了通过检察官的任免和弹劾等间接的、政治性的程序制约不起诉决定外，在诉讼程序方面，各国对不起诉有下述几种主要的制约方式：

（一）由检察机关自上而下的监督纠正或经有关个人和机关提出申诉或申请复议后由检察机关自行纠正。这是各国普遍采取的做法，即使是实行司法审查或特定组织审查的制度中，也允许被害人首先向检察官或其上级提出申诉或申请复议。然后，由检察机关通过采取自我纠正的方法，或者上级对下级监督纠正的方法来对这一问题加以解决。

（二）司法制约。即以法院的司法审查对不起诉决定进行制约。如在德国，检察院不支持要求提起公诉的申请或者侦查终结后决定停止程序时，被害人有权申请法院裁判，法院认为告诉人申请正当时，应作出准予提起公诉的裁定，由检察院负责执行，这一程序一般称作“强制起诉”。日本采用的是“准起诉”程序。根据日本刑事诉讼法第 262 条至 268 条的规定，对于滥用职权的犯罪，控告人或检举人不服检察官作出的不起诉处分，可以请求该检察官所属检察厅所在地的管辖地方法院将案件交付法院审判。此项请求须由控告人或检举人向作出不起处分分的检察官提出请求书，如果检察官坚持不起诉，由有管辖权的地方法院裁定是否将该案件交付法院审判。若裁定交付审判，则由法院指定律师担当公诉。

（三）特定组织审查。如日本根据《检察审查会法》建立了检察审查会制度。由选举产生的 12 名成员组成的检察审查会，设在各地方法院及其分院所在地，主要职责之一是负责审查检察官的不起诉决定的妥当性。经特定程序审查后，如有 8 名以上的成员认为不起诉决定不当，应当制作建议纠正不起诉决定的决议书，并送交申请人、作出不起处分分的检察官及其检察长。检察审查会的决议对检察官没有法定的约束力，检察官参阅决议认为应当起诉时才提起公诉；如果其检察长（检事正）认为应予起诉的决议正确时，作出不起处分分的检察官必须起诉。在美国，联邦和一些州保留的大陪审团对检察官疏于起诉的案件进行审查后，可以依职权决定追诉。

（四）被害人直接起诉。即被害人不服检察机关的不起诉决定，在具备法定条件的情况下，直接向法院起诉，即以自诉代替公诉，从而实现对犯罪的追诉。

我国刑事诉讼制度根据本国的实际情况，主要采用（一）、（四）两种办法来对不起诉进行制约：

第一种方法是依靠上级人民检察院对下级人民检察院的监督，以及作出决定的人民检察院的自我纠正。我国《刑事诉讼法》赋予提请起诉的公安机关对不起诉决定要求复议和向上一级检察机关提请复核的权利；赋予被害人向上一级检察机关申诉的权利；赋予被不起诉人因不服不起诉决定向作出决定的检察机关申诉的权利。通过这些机关或个人的要求或检察机关的自行发现，由作出决定的检察机关在审查申诉、复议后自行纠正，或由上级检察机关在审查、复核后发现不起诉决定确有错误时予以监督纠正。

第二种方法是赋予被害人对公诉案件的起诉权。我国《刑事诉讼法》第 180 条规定：“对于有被害人的

案件，决定不起诉的，人民检察院应当将不起诉决定书送被害人。被害人如果不服，可以自收到决定书 七日以内向上一级人民检察院申诉，请求提起公诉。人民检察院应当将复查决定告知被害人。对人民检察院维持不起诉决定的，被害人可以向人民法院起诉。被害人也可以不经申诉，直接向人民法院起诉。人民法院受理案件后，人民检察院应当将有关案件材料移送人民法院”。这一规定在赋予被害人提请起诉的基础上，进而赋予其直接起诉权，这一做法有利于制约检察机关的不起诉决定，有利于保护被害人的合法权益。