

我国值班律师制度实践路径探析

周玲艳

青岛大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2022年9月22日; 录用日期: 2022年10月8日; 发布日期: 2022年11月3日

摘要

我国值班律师制度伴随着司法体制改革而产生, 在立法中经历了从试点到被确立为一项基本制度的漫长过程。值班律师制度在自身改革完善的同时, 也促进了法律援助制度以及其他制度的发展。但是在司法实践中, 实务界以及学界对值班律师的定位问题一直存在争议, 法律规定的权利没有得到保障, 风险责任大而收益少。为了确保值班律师提供有效法律帮助, 在司法实践中发挥更有效作用, 有必要完善法律以允许值班律师向辩护律师转化, 在确保值班律师会见、阅卷的权利下赋予值班律师更多类似辩护人的权利, 提高值班律师的补助, 从而保障有效法律帮助以及刑事辩护全覆盖的实现。

关键词

值班律师, 法律帮助, 辩护, 保障

The Research on the Practical Problems of China's Duty Lawyer System

Lingyan Zhou

School of Law, Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: Sep. 22nd, 2022; accepted: Oct. 8th, 2022; published: Nov. 3rd, 2022

Abstract

The development of the duty lawyer system has promoted the improvement of the legal aid system, and has also made positive contributions to the promotion of full coverage of criminal defense. Although the "Guiding Opinions on the Application of the Lenient System for Pleading Guilty and Punishment" promulgated in 2019 has improved the content of the duty lawyer system, through continuous practice, problems such as role positioning, vague functions, and inability to guarantee the exercise of rights are still exposed. Duty lawyers are different from defense lawyers. In order for duty lawyers to play an effective role in legal aid, it is necessary to ensure that duty lawyers

fully exercise their litigation rights, promote the construction of the duty lawyer team and transform them into defense lawyers, and appropriately increase the economic subsidies for duty lawyers, to improve the system.

Keywords

Duty Lawyer, Legal Aid, Defense, Safeguard

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

根据关于全面推进我国司法体制改革的决定, 各项司法制度改革如雨后春笋般兴起, 值班律师制度也包括在内[1]。当然, 我国的值班律师制度并不是一个新生的制度, 值班律师制度很早之前就开始推行适用, 并取得积极效果。为了更好的保障人权, 《刑事诉讼法》规定全面完善值班律师制度, 将法律援助值班律师派驻到相应的场所[2]。如今, 认罪认罚从宽制度以及速裁程序的不断改进和完善, 促使值班律师制度再次成为重点改革对象。值班律师制度经过层层改革, 现已能够使被追诉人及时寻找值班律师咨询, 获得法律帮助。然而, 目前值班律师制度并不是一个统一的模式, 各地区的试点制度建设鱼龙混杂, 造成很多问题。司法制度的改革对律师提出了更高的要求, 这需要在司法实践中, 不断探索, 进一步完善值班律师制度。

2. 值班律师制度的发展演变

值班律师制度衍生于法律援助制度[3]。从文义解释上看, 值班律师就是在相应的场所“值班”的律师。基于我国法律援助制度的落后以及不能及时提供法律服务等现状, 我国很早就在一些城市开始建立法律援助值班律师试点项目, 是为了能够为被追诉人提供更及时方便的法律帮助。这一制度在一定程度上, 弥补了法律援助制度的缺陷。试点取得积极成效后, 全国开始试点运行值班律师制度。近年来经过《刑事诉讼法》的修改, 值班律师制度经过系列改革逐渐被确立并进一步走向成熟。并为其他制度运行做出贡献。

2.1. 功能转向: 由权力合法性见证者走向权利保障者

2.1.1. “见证者”角色的转变

能够及时得到法律帮助逐渐成为犯罪嫌疑人、被告人的一项权利。值班律师的职责主要为解答被追诉人的咨询以及提供程序性法律帮助和实体性法律帮助[4]。相较于英美法系国家, 我国值班律师制度不仅在帮助申请法律援助方面发挥了作用, 而且在其他制度方面也发挥了更大的作用。但是, 值班律师不同于法律援助律师, 与刑事辩护人也存在很大差别。值班律师不能出席法庭为被追诉人辩护[5]。在实践中, 值班律师的作用也逐渐弱化, 地位比较被动, 连基本的查阅材料的权利都不具备。即由法律帮助人转化成诉讼权力行为合法性的“见证者”。在这种情形下, 值班律师不需要参与案件, 只是为了证明办案机关在处理案件时具有合法的程序而到场, 防止被追诉人在签署认罪认罚具结书时受到司法机关利诱和胁迫[6]。值班律师具有权力制约者与权利保障者的角色。2019年出台的《指导意见》对值班律师的职责做出更加详细的规定, 更是明确了值班律师的职责和角色。《指导意见》明确提出值班律师应承担更

多的责任，不应仅局限于在认罪认罚案件中被追诉人签署具结书时在场。其中第12条第2款对值班律师是否可以查阅案件材料以及会见被追诉人做出规定，以便更有效的为其提供援助[7]。另外，还规定了扩大派驻值班律师的场所。这些规定更加有利于保障被追诉人获得有效帮助的权利。当前提出刑事辩护应该全覆盖，值班律师制度应该适用于所有刑事案件，包括职务犯罪案件。从提出试点到被法律确立，值班律师制度与其他制度相比虽然不够成熟，还存在一些问题，但是对于促进刑事辩护全覆盖具有重要意义。

2.1.2. 保障犯罪嫌疑人、被告人获得“有效法律帮助”

为了确保刑事审判程序的公平性，被告人必须出庭参加审判。但是被告人不是简单的列席法庭，它要求被告人参与辩论、举证、质证以及其他环节，回答提问。由于大多数被告人没有法律知识，如果没有律师的帮助而在这种压力下回答提问为自己辩护，就无法保证审判程序的公正有效性。有效法律帮助是《指导意见》首次提出的要求，虽然值班律师的功能远少于辩护律师，但是其在认罪认罚从宽制度中具有重要的作用。值班律师制度经历了从提供“法律帮助”到提供“有效法律帮助”的完善过程。其职责由简单的提供服务咨询建议、量刑协商到扩大办案的场所，增加办案的形式等，以及允许值班律师查阅有关材料，了解案情等。也体现了公检法等职能部门对实现“有效法律帮助”做出的努力。值班律师虽然不能履行辩护人的一些职责，但是值班律师参与诉讼的目的与辩护人的目的相同，即都是为了保护犯罪嫌疑人和被告人的正当权益。通过在审理程序中提供法律帮助，解决一些程序上问题，以及帮助被告人了解自己的诉讼权利。保证被告人在法庭上提出有利于自己的主张。从而确保这一制度不流于形式，而是实质性的维护被告人合法权益。

2.2. 目的转向：由自身完善走向体系协同

2.2.1. 促进法律援助制度的完善与发展

我国设置法律援助制度的初衷是为贫弱者提供法律援助，进而达到保护所有人民的合法权益的目标，并且充分保障各群体平等的享用法律资源。一定程度上缓解了社会矛盾，推进建设法治国家。但是，制度总是具有滞后性，随着法制系统的更新和完善，法律援助制度在实践应用中也显现出许多现实问题。法律援助制度既有援助对象的限制，也有案件类型的限制，这些条件限制导致有些申请者不能得到援助。并且申请法律援助流程较为繁琐，过程漫长，往往导致被追诉人不能及时获得帮助，拖延了解决问题的最佳时间。而值班律师制度不设定服务的条件，也不限制经济状况和案件种类。这样一来，接受司法救济的对象范围就扩大了。并且值班律师可以随时开展救助工作，没有规则要求限制，也无需提供各种证明，比较方便和及时。

2.2.2. 值班律师制度促进其他制度的运行

随着速裁程序的应用，使得法院审理案件时间缩短，缓解了诉讼压力，使得办案时间缩短。但是，适用这一程序审理的案件，致使一些流程被简略，在一定程度上损害了被告人的某些诉讼权利。而值班律师的责任之一是为被告人提供法律咨询，为被追诉人选择审理程序提供建议，当被告人充分了解到速裁程序特点后，可以自愿选择是否适用，确保其知情权。在认罪认罚案件中，需要值班律师提出自己的量刑意见，与相关部门沟通协商。值班律师制度经过不断更新完善，在《刑事诉讼法》以及《指导意见》中进一步细化该制度的要求，使得被追诉人权利保障更充分，一定程度上得到信赖，促进更多犯罪嫌疑人选择认罪认罚程序，缩短办案时间，提高效率。

3. 值班律师制度运行的掣肘问题

值班律师制度自试点以来，虽然取得重大成效，一定程度上保障了被追诉人的人权，但是，经过多

年试点，许多问题也逐渐暴露。值班律师在诉讼中主要为犯罪嫌疑人、被告人提供程序性帮助和实体性帮助，《指导意见》对办案场所、办案方式等进一步做出规定。虽然《刑事诉讼法》以及相关司法解释经过修改使这一制度更加完善，但是，从实践效果上来看，值班律师的诉讼权利并没有得到充分保障，学界一直以来的争议也没有得以解决。当前需要正确理解值班律师的性质，并对出现的问题解决。

3.1. 值班律师角色定位不清

由于《刑事诉讼法》对值班律师制度只是简单介绍了职责范围，对其他方面没有详细规定，实务中许多司法人员以及学者经常将值班律师“辩护人化”或者“见证人化”。有些学者认为值班律师的职责跟辩护律师的唯一区别就是值班律师是没有委托手续的临时辩护人^[6]。学界主流观点认为，值班律师与辩护人不同。当前值班律师提供的援助与辩护律师提供的辩护还有较远距离。尤其是从权利上对比，虽然2018年《指导意见》对值班律师的权利做了完善，但还是无法与辩护人相比较。值班律师无法出庭辩护，这是最主要差别。由我国目前《刑事诉讼法》对值班律师的职责做出的规定可以看出，值班律师的职责明显少于辩护律师，如果把值班律师等同于辩护律师，那么被告人享有的权利将减少，其辩护权必将受到损害。其次，值班律师与辩护律师另一个不同点在于，值班律师是随机选择为犯罪嫌疑人提供帮助的，其开展工作不需要经过犯罪嫌疑人、被告人的同意，而辩护律师是由犯罪嫌疑人、被告人自己委托的，辩护律师提供辩护、如何辩护都需要犯罪嫌疑人、被告人同意。一切以犯罪嫌疑人、被告人的利益为主。这些方面都决定了值班律师不同于辩护律师。另外，在认罪认罚案件中，大部分值班律师对于具结书内容并不知晓，以及量刑建议协商过程几乎没有参与，他们唯一的作用是到场作一个见证人。并没有发挥参与协商、提供法律帮助的作用^[8]。

在认罪认罚案件中，由于值班律师发挥的作用受到限制^[9]。通常会存在许多问题。辩护律师可以与犯罪嫌疑人充分协商交流等了解案情并形成辩护意见，当与犯罪嫌疑人意见不同时可以充分与犯罪嫌疑人商讨形成一致意见，或者以为犯罪嫌疑人追求利益最大化为由坚持自己的意见，能够与检察机关平等对抗。而当值班律师对案件的看法与犯罪嫌疑人、被告人存在分歧时，往往表现较为被动，不能充分发挥作用。并且，相关法律没有规定协商规则，2018年《指导意见》规定检察院应当尽量听取辩护人 or 值班律师的量刑意见。但是在实践中，量刑协商的主导权仍在检察院，值班律师处于相对较弱势地位，无论是对罪名的认定、提出量刑建议还是就案件从宽处理提出意见，都不能发挥与辩护律师同等的作用。有些案件按照法律规定不应当认定有罪时，应勇于与检察机关对抗，充分发挥其在认罪认罚案件中的作用^[10]。而在实践中，部分只是按照流程办案，只起到见证人的作用，有效法律帮助也沦为空谈。

3.2. 帮助方式以及介入诉讼时间不清

对于律师介入诉讼的时间，“两高三部”新出台的法律中对此问题做出规定，即只有当嫌疑人认罪认罚之后才能约见值班律师提供法律帮助。后《刑事诉讼法》修改之后又规定，犯罪嫌疑人、被告人无论是否同意检方提出的罪名和刑罚，只要没有辩护律师，就可以约见值班律师，而不是只能认罪认罚之后才能获得值班律师的帮助。但是《指导意见》又做出规定，即只有当被追诉人承认罪行之后，没有辩护律师的，司法机关就应当通知值班律师为其提供法律帮助。也就是说《指导意见》跟《刑事诉讼法》相比，又退步了^[8]。对于这一问题，各学者看法不一，有人认为《指导意见》的颁布不适用于所有案件，他的规定仅适用于认罪认罚案件。不同法律对这一问题的规定导致在实践中很容易造成误解。

3.3. 责任与收益不平衡

值班律师承担的责任重，琐事众多，尤其是在认罪认罚案件中，他们也需要在认罪认罚具结书上签

字,意味着具结书内容的真实性合法性与他们息息相关,值班律师需要对此负责。一般情况下,与委托的辩护律师相比,值班律师职责的风险与其收益不相匹配。值班律师作为公益性的法律服务提供者,国家财政理应当为其提供补助。但是目前来看,值班律师的经济补偿数额非常有限。此外,我国只有部分地区出台相关政策,明确了对值班律师的补贴标准。在一些地区,值班律师服务仍然是免费的,这大大削弱了值班律师的工作积极性^[11]。并且规定补贴的地区,补贴标准也不同。值班律师补贴与法律援助律师补贴不同,法律援助服务采取按件补贴的方式,由于值班律师每天可能会服务不同的对象,所以无法采取按件计费的方式,因此多数地区都采取按天补贴方式。但是,采取这种方式,与律师提供服务相比补贴差距悬殊。并且,我国值班律师制度试点只有十年,尚在起步阶段,对于值班律师的奖惩机制、评价标准等均没有规定。目前评价体系中,基本上仅以值班律师的出勤率作为考察标准。导致很少有律师选择做值班律师。过低的补助与不完善的考核机制往往不能吸引优秀的人才到值班律师这一队伍中,也不能保证值班律师提供优质的法律服务。

3.4. 诉讼权利保障不充分

在司法体制改革之前,我国各项法律制度弊端严重,辩护率也非常低。值班律师制度的建立,对于刑事法律援助全覆盖起到了积极作用。但是实践中司法机关高度依赖口供,或者被追诉人往往出于侥幸心理,为了得到从宽的量刑,尽早结束诉讼而假认罪。导致无律师发挥辩护作用。目前。随着庭审逐渐简单化,这种情况下,如果不能保障值班律师的诉讼权利,被追诉人可能无法得到及时有效的辩护,进而增加冤假错案发生的几率。虽然《指导意见》规定值班律师可以查阅卷宗材料,但是没有对案卷资料的摘录、复制做出规定,也并没有为值班律师阅卷提供便利^[12]。尤其是在认罪认罚案件中,司法机关消极被动,如果不告诉犯罪嫌疑人在无委托律师的前提下可以约见值班律师,犯罪嫌疑人基于缺乏法律知识,通常处于被动地位不会主动寻求帮助,因此在侦查阶段,值班律师也就无法及时会见当事人。实践中也会存在看守所等以值班律师不是其委托的律师或者法律援助律师为由拒绝其会见犯罪嫌疑人。导致值班律师无法为犯罪嫌疑人提供有效的援助。

4. 值班律师制度的优化路径

随着司法体制改革的推进,值班律师制度逐渐成为刑事诉讼改革发展的重要内。试点证明,该制度在认罪认罚从宽案件和其他制度中发挥了重要作用,一定程度上也为实现刑事辩护全覆盖的实现做出重要贡献。《刑事诉讼法》及相关司法解释规定了值班律师的会见、阅卷等权利,然而,从司法实践来看,这些权利实现仍存在困难,目前值班律师与辩护律师的区分仍存在争议,值班律师选任以及经费补贴也没有规定统一标准,各地区没有很好的践行法律规定,导致值班律师制度没有发挥应有的作用,因此,必须针对出现的问题采取有效的措施完善值班律师制度。

4.1. 明确值班律师的定位

虽然值班律师提供的法律帮助与辩护律师提供的辩护有很大的不同,但其提供的法律帮助性质上与辩护人提供的辩护相同,值班律师是在侦查机关或人民法院设置的案件处理场所,为被追诉人提供阶段性程序选择或者实体性帮助。而辩护人是指对一名刑事诉讼嫌疑人、被告人全过程服务的律师。在一定的诉讼阶段,值班律师也相当于辩护人。但是,从所享有的权利义务方面来看,值班律师又不同于辩护律师。我国刑事诉讼法规定了辩护律师享有的阅卷会见以及出庭参加辩护的权利,虽然新出台的司法解释增加了值班律师相应的权利,表面上看其权利似乎与辩护人相同,但是实际上,司法机关在实践中并没有将两种律师等同看待,也没有为值班律师行使这些权利提供方便,似乎默认值班律师仅起到背书者

的作用[13]。而在《指导意见》出台之前，法律并没有规定值班律师的查阅案卷材料的权利。实践中，虽然值班律师承担的案件主要是刑罚较轻的刑事案件，但是，也需要与辩护人同样的权利，例如出庭参加诉讼等，否则无法更好的提供服务。因此，在将来制度的建设中，有必要允许值班律师向辩护律师转化，赋予值班律师更多的辩护权利，并允许值班律师可从一而终的服务于同一位犯罪嫌疑人、被告人。对诉讼案件全过程服务，这不仅可以防止值班律师见证人化，提高犯罪嫌疑人对律师的信任，保证服务质量，还能提高诉讼效率，也体现了刑事辩护全覆盖。

4.2. 明确介入诉讼时间、案件范围

随着认罪认罚程序以及速裁程序的广泛适用，辩论和调查程序或省略，那么重要的程序则是在审查起诉阶段。因此，在这一阶段如果犯罪嫌疑人在看守所，那么他可以向所在的看守所提出申请值班律师的帮助，如果犯罪嫌疑人未被羁押，那么可以向检察机关申请法律帮助，确保被追诉人在任何羁押场所都能为其提供值班律师的帮助。当前我国正推进刑事辩护全覆盖，值班律师制度的发展为这一目标的实现起到积极作用，由于《指导意见》对值班律师介入的案件以及时间规定限定在认罪认罚案件中，《刑事诉讼法》规定不一致，实务人员在办案时会混淆，认为只能在认罪认罚案件中适用。值班律师制度的目的是为没有辩护律师的犯罪嫌疑人、被告人提供法律帮助，尽可能让所有的被追诉人都能获得法律帮助。因此立法者有必要再进一步做出解释，让值班律师制度覆盖所有案件、每个案件的所有阶段，包括可以开展试点，让值班律师制度融入监察体制改革，为接受调查的职务犯罪案件嫌疑人提供临时法律帮助，确保职务犯罪嫌疑人也能平等适用法律资源[14]。

4.3. 完善经费考核保障制度以及选任条件

值班律师制度属于法律援助制度的一部分，法律援助应当由国家 and 政府出资支持。目前，我国值班律师一般工作方式为轮班制，他们的补贴也是按照天数给，根据笔者调研情况得知，基本上值班律师补助为 100~300 元不等，不同地区差异较大。由于值班律师经费补贴低，并且各地待遇参差不齐，这样的工作报酬与值班律师的工作付出与承担的责任与风险不相匹配，在这种情况下必然影响到值班律师的工作积极性，容易造成值班律师消极心态，不能提供有效的法律帮助。因此，政府和律协等有关部门应当根据当地发展情况制定关于值班律师待遇的规定，要加大对值班律师的经费补贴力度，各地司法部门也需要结合实际情况给与值班律师一定的补贴，并完善奖惩评价制度，比如绩效考核制度，给优秀的律师嘉奖等，从而提高值班律师的工作积极性。

关于律师的选任条件，我国目前相关法律文件没有做出规定，许多律所在派驻值班律师时，可能会选一些资历比较少缺乏办案经验的或者正在实习的律师。这必然导致值班律师提供的法律帮助质量低下，为了提高值班律师法律帮助的水平，改变目前消极的现状，有必要在相关法律中确立值班律师遴选标准[9]。比如对律师的工作年限、律师协会的考核评价、办理案件的数量等做出规定，遴选出高质量优秀律师。对消极被动不认真提供法律帮助的值班律师，设置黑名单禁止再担任值班律师。

4.4. 保障值班律师诉讼权利

从司法实践来看，目前值班律师的诉讼权利行使保障的不完善，大部分律师主要工作是在认罪认罚案件中充当一个“见证人”“背书者”的身份。法律规定值班律师可以查阅案卷材料，但是阅卷权是有限制的。其他权利在行使中也会遭受阻碍，例如实践中或存在律师提出处理意见不被接纳、与嫌疑人会见遭条件限制的情况[15]，值班律师提出的量刑建议不被接受等。对于以上权利保障以及违法后果没有具体的规范，应尽快出台相关法律法规以及司法解释，进一步落实相关诉讼权利的保障工作，尽快落实值

值班律师诉讼权利保障以及救济措施,比如说不能限制值班律师的会见时间;值班律师在约见犯罪嫌疑人时,不被监视、监听等。公检法以及相关机关要为值班律师提供足够的办公场所和设施[16],帮助值班律师与被追诉人进行有效沟通。另外,应该建立权利受侵害的救济制度,当值班律师的诉讼权利受到侵害时,参照其他救济制度,比如向该机关的上一级机关申请复议等。

5. 结语

值班律师制度在我国构建具有重要的理论以及现实意义,值班律师在我国刑事诉讼中发挥重要作用。对于值班律师与辩护律师的区分,目前分歧比较严重,正确定位仍存在较大困难。在诉讼权利保障方面,需要公检法机关予以配合。值班律师能够提供有效法律帮助,不仅需要尽职尽责,还需要良好的司法环境保障。有关机关应当尽快出台相关措施,不断完善值班律师选任、补贴以及对于权利损害的救济规定。从而完善法律援助制度,完善我国的辩护制度,更好的保障人权。实现依法治国总目标。

参考文献

- [1] 程衍. 论值班律师制度的价值与完善[J]. 法学杂志, 2017, 38(4): 116-124.
- [2] 顾永忠, 李逍遥. 论我国值班律师的应然定位[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2017, 20(4): 77-85.
- [3] 姚莉. 认罪认罚程序中值班律师的角色与功能[J]. 法商研究, 2017, 34(6): 42-49.
- [4] 吴小军. 我国值班律师制度的功能及其展开——以认罪认罚从宽制度为视角[J]. 法律适用, 2017(11): 108-114.
- [5] 汪海燕. 三重悖离: 认罪认罚从宽程序中值班律师制度的困境[J]. 法学杂志, 2019, 40(12): 12-23.
- [6] 王敏远, 顾永忠, 孙长永. 刑事诉讼法三人谈: 认罪认罚从宽制度中的刑事辩护[J]. 中国法律评论, 2020(1): 1-21.
- [7] 陈卫东, 安娜. 认罪认罚从宽制度下律师的地位与作用——以三个诉讼阶段为研究视角[J]. 浙江工商大学学报, 2020(6): 71-85.
- [8] 肖沛权. 论我国值班律师的法律定位及其权利保障[J]. 浙江工商大学学报, 2021(4): 144-152.
- [9] 周新. 值班律师参与认罪认罚案件的实践性反思[J]. 法学论坛, 2019, 34(4): 42-49.
- [10] 韩旭. 认罪认罚从宽案件中有效法律帮助问题研究[J]. 法学杂志, 2021, 42(3): 1-13+142.
- [11] 孔超, 刘畅. 论我国值班律师制度的运行现状与完善路径[J]. 中国司法, 2018(6): 87-93.
- [12] 蔡元培. 法律帮助实质化视野下值班律师诉讼权利研究[J]. 环球法律评论, 2021, 43(2): 150-163.
- [13] 卞建林, 钱程. 认罪认罚从宽制度下量刑建议生成机制研究[J]. 云南社会科学, 2022(1): 99-107+188.
- [14] 胡铭. 刑事辩护全覆盖与值班律师制度的定位及其完善——兼论刑事辩护全覆盖融入监察体制改革[J]. 法治研究, 2020(3): 60-70.
- [15] 林帮钦. 值班律师的角色定位与制度探究[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2019, 40(6): 127-135.
- [16] 王敏远, 杨帆. 认罪认罚从宽制度的新发展——《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》解析[J]. 国家检察官学院学报, 2020, 28(3): 55-73.