

略论刑事诉讼监督权的优化配置

徐维忠

【内容提要】刑事诉讼监督权是检察机关的一项重要职能,是保障刑事诉讼活动顺利进行、维护司法公正的重要保证。当前,由于我国《宪法》和《刑事诉讼法》对于检察机关开展刑事诉讼监督活动的规定过于原则,在司法实践中出现了监督虚化、监督不力等现象,使得监督效果不尽如人意。因此,如何优化刑事诉讼监督权的配置,使检察机关刑事诉讼监督工作落到实处,已成为理论界和司法实践中所关注的热点问题。

【关键词】刑事诉讼监督 立案监督 侦查监督 审判监督 刑罚执行监督

检察机关的诉讼监督权来源于我国《宪法》第129条的规定,“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”。《刑事诉讼法》第8条规定,“人民检察院依法对刑事诉讼实行法律监督”。上述法律规定,明确了人民检察院有权对整个刑事诉讼活动进行法律监督。《宪法》赋予检察机关的法律监督权,体现在刑事诉讼领域,即为“刑事诉讼监督权”,是人民检察院对各种刑事诉讼活动是否合法所履行的监督权。刑事诉讼监督权是检察机关诉讼监督权的核心,包括侦查监督权、刑事审判监督权、刑罚执行监督权。

一、刑事诉讼监督权在配置上存在的问题

总体而言,现行刑事诉讼监督权的配置比较符合我国的基本国情,并适合一定时期社会发展的基本要求和法治化进程的需要,但就具体职权的配置而言,由于立法的笼统、程序的缺陷、授权的匮乏,尚存在以下四个方面的问题。

(一)立案监督权软弱无力

《刑事诉讼法》第87条规定,人民检察院对公安机关应当立案侦查而不立案侦查的案件,有权进行监督。从司法实践来看,这一规定存在一定的缺陷:一是立案监督的范围窄。仅规定对“应当立案侦查而不立案侦查的案件”有权监

作者简介:徐维忠,甘肃省人民检察院副检察长。

督,而未规定对“不应当立案侦查而立案侦查的案件”进行监督。“不应当立案侦查而立案侦查的案件”是用刑事侦查手段解决非刑事问题,其危害性很大,理应将其列入检察机关立案监督的范围。二是立案监督的手段单一。除可以要求公安机关说明不立案理由或者通知公安机关立案之外,没有其他监督手段。三是立案监督的效力有限。检察机关要求公安机关说明不立案理由或者通知公安机关立案,而公安机关不说明理由或者不立案的,没有具体的措施予以救济。

(二) 侦查监督权缺乏权威性

一是对公安机关随意变更检察机关批准逮捕或不批准逮捕决定的行为没有监督措施。《公安机关办理刑事案件程序规定》第134条规定,公安机关在对批捕的犯罪嫌疑人变更强制措施时,应当通知原批捕的人民检察院。但实践中,经常出现将逮捕变更为取保候审后不通知或不及时通知人民检察院的情况,以至有的案件在提起公诉时,检察人员去看守所提审时找不到被告人。二是行使侦查监督权缺乏实质性制约手段。由于法律并未明确规定检察机关纠正违法意见应有的法律效力和可以采取的进一步纠正手段及后续处理措施,以致检察机关虽有提出纠正违法意见权,但如果被监督机关拒不接受纠正意见,则并不必然的启动责任追究程序;至于违法情况最终能否得到纠正,或者违法行为人是否受到责任追究,完全取决于被监督机关是否接受监督以及被监督对象的法律自觉性。“这就形成了这样一种现象:监督者的监督意图能否实现取决于被监督者是否配合;如果不配合,则监督权就会落空。”

(三) 刑事审判监督权有弱化的趋势

刑事诉讼中,检察机关对审判活动中违反诉讼程序的行为,有权向法院提出纠正意见,并对确有错误的判决、裁定有提起抗诉的权力。但就提出纠正意见这种方式而言,由于缺乏相应的程序保障机制,对于检察机关提出的口头或书面意见,法院很少采纳,而且即使采纳也不会对诉讼结果产生什么影响,因而实践中检察机关很少采用这种监督方式。就抗诉这种监督方式而言,虽然有较为完善的程序保障,但基于公诉职能与法律监督职能二者之间的角色冲突,检察机关在抗诉时对前一角色的重视程度远远超过后者,阻碍了检察机关法律监督职能的有效发挥。同时,因刑法分则中规定的量刑幅度过大,为法官留下了相当大的自由裁量空间。由于法律未对检察机关的量刑建议权做出明确规定,检察机关提出量刑建议的适用案件范围及量刑建议的提起时间等方面都不统一,随意性较大。造成实践中各级、各地法院量刑尺度把握不一,甚至有同一法院不同法官、同一法官不同时期在同类案件中量刑不一致、不平衡现象的发生。对这种

量刑尺度不一、显失公平的情况,检察机关难以及时有效的监督纠正。

(四)刑罚执行监督权规定不完善

一是法律除了对死刑执行进行临场监督和对刑罚执行变更的监督做出明确规定外,对财产刑(罚金和没收财产)、剥夺政治权利(及驱逐出境)和自由刑中在社会上执行的刑罚(管制、缓刑、暂予监外执行)没有规定监督的方式与程序。二是法律规定检察机关认为减刑、假释、暂予监外执行违法的,应当通知执行机关纠正,但没有规定不纠正的法律后果,影响了监督的效力。三是检察机关对减刑、假释、暂予监外执行的监督具有滞后性和被动性,知情渠道不畅导致无法及时发现减刑、假释是否恰当,影响了监督的效果。实践中,检察机关收到上述法律文书后,裁定书、决定书早已生效执行,对违法行为纠正起来难度很大。

二、刑事诉讼监督权在配置上存在问题的原因分析

(一)对传统法治理念的坚守,影响到刑事诉讼监督权的配置

自20世纪70年代末我国开启法治进程以来,我国的法制建设基本上是在西方传统法治理念的引导下进行的,传统法治理念所描绘的法治图景成为人们理想中的法治模式,而法条主义所形成的相关原则构成人们对法治的基本、概略性的认知。作为我国法治基本纲领和口号的“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,正体现着人们从法条主义角度对法治内涵和形态的理解。因此,当作为二元司法结构之中的检察权强调其配置的能动性时,难免会对人们的法治理想,对司法的期待形成较大的冲击。换句话说,人们对传统法治理念的坚守,在一定程度上排斥着对检察权能动性的接受。而要消除这种认识上的障碍,不仅需要全社会对现代法治发展的规律和特性的认识进一步深化,更有待于检察权能动性以其积极且稳定的实践成效向社会作出广泛的证明。

(二)检察制度自身的脆弱,影响到刑事诉讼监督权的配置

与法官制度、警察制度相比,检察制度是一种出现时间较晚,存续时间较短的法律制度。各国对检察制度的定位、性质及职能配置也不尽相同,争议较大。可以说,检察制度是迄今为止尚未成熟的一种法律制度。我国现代检察制度更是属于新生事物,新生事物在发展中会有一个逐步完善的过程。加之新中国的检察制度命运多舛,在不长的时间里走过了十分曲折的道路,理论上没有形成一套成熟的体系,实践中也没有将法律的规定变成长期稳定实现的制度,始终没有把纸上的权力完全变成现实的权力。新中国检察制度创立于1949年,在随后四年多时间里,地方各级检察机关相继建立起来,并得到了初步发展。1954

年,第一部《中华人民共和国宪法》和第一部《人民检察院组织法》颁布,人民检察院组织法比较系统地规定了包括检察机关的设置、职权、行使职权的程序、组织与活动的原则等在內的检察制度。但时隔不久,1957年、1958年、1959年检察制度连续三年受到三次大的冲击。1960年公检法合署办公,1967年检察机关被撤销,从此检察工作中断了至少10年。1978年检察机关重建,以1982年《宪法》和1979年《人民检察院组织法》为标志,检察制度得以恢复,但是检察机关法律监督的范围大为缩小,垂直领导体制也不复存在。

(三)立法规定不尽科学完善,影响到检察权的能动配置

我国检察机关的法律监督性质在宪法和法律中都有明确规定,但在如何保障各项检察职权尤其是诉讼监督权的行使方面却存在许多缺失甚至空白,造成法律监督权面对许多具体法律问题时的无奈。如法律对于检察机关的法律监督权只有原则性、笼统性的规定,并没有具有可操作性的程序性规定,且授予的监督手段不能适应法律监督的需要,缺乏法律强有力的保障,以致检察机关的实际职权与法律监督的应有职权之间存在矛盾,难以解决实践中遇到的实际困难和问题。反映到实践中,有的监督职权无法行使,有的职权虽然可以行使,但由于缺乏法律手段保障,其实现程序取决于受监督者对监督权及监督机关的尊重程度,使法律监督效果大打折扣。司法实践中出现的审判权限制检察权、被监督者限制监督者的现象不能不说与立法的不尽科学完善无关。

(四)检察权滥用的风险,影响到刑事诉讼监督权的配置

孟德斯鸠指出:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们行使权力一直到有界限的地方才休止。”基于权力扩张和腐败的特性,如何对国家权力进行控制和规范,保障公民的基本权利和自由,是作为政治实体的国家在权力分配和构造中的重要命题,也是现代观念下宪政和法治主义的题中之意。检察权作为一种司法权力,其滥用的危害后果更甚于一般权力的滥用,极易由天下之公器沦为藏私之利器。“法律的基本作用之一乃是约束和限制权力”,“在法律统治的地方,权力的自由行使受到了规则的阻碍,这些规则迫使掌权者按一定的行为方式行事”。为确保检察权的行使合乎法律,防止权力的异化和滥用,国家通过法律的形式严格配置检察权,使其在法律限定的范围内运行。而通过法律扩大检察权的能动配置,无疑意味着检察官在司法活动中自由裁量权的扩大。在当前我国检察队伍的素质尚不够理想,维系和保障检察队伍素质的制度与体系尚不尽完善的情况下,影响到立法者对检察权的能动性配置。

三、优化刑事诉讼监督权配置的建议

优化刑事诉讼监督权的配置是检察制度改革的重要课题。在研究刑事诉讼监督权优化配置过程中,必须把握一个基本原则,就是刑事诉讼监督权的优化配置必须要与我国的政治制度、法律制度相匹配,具体权能的优化配置要围绕法律监督权展开,突出体现法律监督职能。

(一)完善检察机关立案监督权的配置

一是规定人民检察院有权对公安机关不应当立案侦查而立案侦查的情形实施监督,以切实解决实践中有关单位受利益驱动和干预经济纠纷的问题。为保证监督措施的效力,应规定,对于检察机关通知侦查机关撤案而侦查机关不予撤案的,检察机关可以直接做出具有法律效力的撤案决定,侦查机关应当执行。对犯罪嫌疑人或涉案财物采取强制措施的,应当立即解除强制措施。二是赋予检察机关一定的立案监督调查权,如调取和审查公安机关有关受案、立案、破案的登记表,立案、不立案和撤案决定书等案卷或其他相关材料,向办案人员了解核实情况,询问证人、被害人,向有关单位和证人调取证据材料等。三是赋予检察机关处分建议权。对于公安机关拒不执行立案监督通知的,检察机关可以提出检察建议或者发出纠正违法通知书以及给予有关人员行政处分的建议。有关主管机关接到通知后,应当限期启动处分程序,并将处理结果书面回复检察机关。四是建立对被立案监督案件的备案、跟踪制度,公安机关根据检察机关的通知立案后又决定撤销案件的,应当事先通知检察院。检察院认为撤销案件理由不充分的,有权提出纠正意见。五是对于特殊、重大或者社会影响较大的案件,应授权检察机关在必要时可以自行立案侦查或指令移转其他侦查机关立案侦查。六是完善检察机关对行政执法机关不移涉嫌犯罪案件的监督。实践中,一些行政执法机关由于对刑事立案标准不熟悉,或者出于利益驱动,对在执法中发现的涉嫌犯罪线索,以罚代刑,不向或者不及时向公安机关移送,影响了对破坏社会主义市场经济秩序等犯罪的打击力度与效果。建议在修改刑法时规定,行政执法机关在查处行政违法案件中,发现涉嫌犯罪线索的,应当及时按照管辖规定向公安机关移送案件,同时向人民检察院备案。人民检察院对于行政执法机关做出行政处罚的案件,认为可能涉嫌犯罪的,可以向行政执法机关查询案件情况,并可派员查阅有关案卷材料,行政执法机关应当配合。人民检察院经审查,认为确实构成犯罪的,应当通知行政执法机关按照管辖规定向公安机关移送涉嫌犯罪案件,行政执法机关应当执行,并将执行情况回复人民检察院。行政执法机关不移送的,人民检察院可以将案件线索直接移送公安机关立案侦查。

(二)完善检察机关侦查监督权的配置

从刑事诉讼法角度明确检察机关的侦查监督主体地位,保留“分工负责”,取消“相互配合,相互制约”;对公安机关在侦查中发生的违法行为有权要求其改正、停止侦查或另行指定侦查人员,并以法定强制力为后盾。建议通过修改刑事诉讼法规定,人民检察院为了保证侦查活动依法进行,对于重大、特大案件,通知公安机关立案的案件,诉讼参与者反映侦查人员有违法行为的案件以及检察机关认为有必要介入的其他案件,可以适时参加公安机关对于案件的讨论、讯问、询问、勘验、检查等侦查活动,并可就依法取证发表意见。对于公安机关的勘验、检查,认为需要复验、复查时,可以要求公安机关复验、复查,并可派员参加。对于公安机关采取拘留、取保候审、监视居住、扣押、冻结等涉及公民人身自由和财产权利的重大强制性侦查措施,应通过修订法律的方式交由检察机关批准,情况紧急时应于事后报检察机关审查是否合法。为有效保障侦查监督的实效,立法还应当赋予检察机关有权在任何时候对侦查机关正在办理或已经办结的任何案件的任何阶段依法实施检查、调查、询问、记录,并有权对发现的违法行为提出检察意见,责令侦查机关立即纠正,侦查机关不服的,可以提请侦查部门所在的检察院检委会讨论决定。鉴于检察机关在侦查活动监督中的弱势地位,建议赋予检察机关在必要时直接依法纠正侦查机关不当诉讼程序决定的权力,包括对“不当立而立”案件的撤销权、对不应当继续侦查案件的终止侦查权、对“不当撤而撤”案件的恢复侦查权、对“另案处理”的否决权、对“以罚代刑”案件的刑事诉讼程序启动权,并赋予检察机关对“该立未立”案件、不依法移送涉嫌犯罪案件和以罚代刑案件的直接立案侦查权。

(三)完善审判监督权的能动配置

为确保审判监督发挥应有的作用,宜取消“提出纠正意见”这种监督方式,将其适用情形纳入抗诉的理由之中,通过提起程序性抗诉,实现检察机关对法院审判程序行为的监督。基于检察机关公诉职能和法律监督职能的冲突和对立,建议将这两项职能分别交由检察机关的不同部门来行使。在修改刑事诉讼法时,建议将量刑建议权作为检察机关的法定权力予以确定。只有从法律上赋予检察机关这一权力,才能使法院接受量刑建议,在法官量刑过程中作为参考,使量刑建议发挥其积极作用。在法律中应当明确量刑建议的实施主体、提出量刑建议的程序和量刑建议书的内容及要求。法官在判决过程中要对检察机关提出的量刑建议予以参考,在判决书中要对是否采纳检察机关的量刑建议进行评议与阐述。同时,立法上应当明确赋予检察机关建议权,明确检察建议的法律效力,强

化检察建议的执行力,并对建议对象的义务和相应法律后果作出相应规定。

(四)完善刑罚执行监督权的能动配置

刑罚执行监督是对刑罚的执行和执行机关的执行活动是否合法实行监督,其监督范围应当是所有刑罚的执行,除监狱外,还应包括对未成年犯管教所、看守所、拘役所等其他执行机关的监督;除死刑和监管场所内的执行外,还应包括在社会上执行的刑罚(管制、缓刑);除自由刑外,还应包括财产刑(罚金与没收财产)和剥夺政治权利。变更执行,除对暂予监外执行批准机关的决定和人民法院减刑、假释的裁定进行监督外,还应对刑罚执行机关就暂予监外执行和减刑、假释所做出的呈请决定进行监督,人民检察院有权要求刑罚执行机关提供有关材料以接受监督,执行机关拒不提供或者提供虚假材料的,应当承担相应的责任。刑罚执行机关认为罪犯符合减刑、假释条件的,应当将有关材料移送人民检察院审查,人民检察院审查后认为的确符合条件的,由检察机关向人民法院提出减刑、假释请求。为保证检察机关能够对减刑、假释、暂予监外执行环节进行同步监督,应规定人民检察院可以派员列席刑罚执行机关有关呈报减刑、假释、暂予监外执行的会议。

需要强调的是,优化刑事诉讼监督权的配置,必须符合司法规律和诉讼规律,正确处理侦检和检法等关系,着重加强检察机关对侦查、法院裁判和执行的监督,使各种监督措施、监督效果符合诉讼的运行方式和客观规律。

参考文献:

- [1]张建伟:《从权力行使型到权力抑制型——刑事程序构造的重新设定》,《政法论坛》2004年第3期。
- [2]顾培东:《能动司法若干问题研究》,《中国法学》2010年第4期。
- [3]1949年12月《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》的颁布标志着新中国检察制度的诞生。
- [4]《检察理论研究综述(1979—1989)》,中国检察出版社。
- [5][法]孟德斯鸠著,张雁深译:《论法的精神》,商务印书馆,1982年。
- [6][美]E.博登海默著,邓正来译:《法理学:法律哲学与法律方法》,中国政法大学出版社,2004年。
- [7]陈国庆:《检察制度原理》,法律出版社,2009年。
- [8]陈国庆等:《〈刑事诉讼法〉修改中涉及检察机关的若干主要问题》,见《中国检察》(张智辉主编,北京大学出版社,2007年)第12卷。