

浅析我国未决羁押必要性审查制度的 低适用率及其改进

孙鹏程

(厦门大学 法学院 福建 厦门 361005)

摘要:当前,我国未决羁押必要性审查制度存在低适用率现象,即在逮捕后被释放或变更强制措施的犯罪嫌疑人、被告人占全部犯罪嫌疑人、被告人的比例较低。阻碍未决羁押必要性审查制度实施的原因在于未决羁押必要性审查的部分法律规则及相关制度建设尚不完善,以及未决羁押必要性审查制度与我国刑事诉讼目的和观念不相适应有关。为提升未决羁押必要性审查的适用率,应不断完善规则、构建制度、转变观念。

关键词:未决羁押必要性审查 无罪推定 诉讼观念

中图分类号:D925.2 **文献标识码:**A

DOI:10.3969/j.issn.1003-4641.2019.03.15

我国自2012年刑事诉讼法确立了检察机关对被未决羁押的犯罪嫌疑人、被告人实行羁押必要性审查制度以来,已经形成了以法律条文为基础、司法解释为核心的较完备的制度体系,目的是为了能够更好地保障犯罪嫌疑人、被告人的正当权利。然而,从实践情况来看,犯罪嫌疑人、被告人在被检察机关批捕后,因未决羁押必要性审查制度的执行存在阻力,导致获得释放或变更强制措施的人数占比仍然较低,未达预期效果。笔者将这一现象称为未决羁押必要性审查制度的“低适用率”。分析影响该制度实施的因素,探讨推进这一制度实施的对策路径,对于贯彻落实无罪推定理念、更好地保障公民合法权益具有重要意义。

一、未决羁押必要性审查制度的确立与实施

1.未决羁押必要性审查制度的确立。所谓未决羁押必要性审查是指人民检察院在犯罪嫌疑人、被告人被逮捕后,对有无继续羁押的必要进行审查,并在无必要时予以释放或变更强制措施的制度。这一制度在我国2012年修改《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》)时确立。《刑事诉讼法》第95条规定:“犯罪嫌疑人、被告人被逮捕后,人民检察院仍应当对羁押的必要性进行审查。对不需要继续羁押的,应当建议予以释放或者变更强制措施。有关机关应当在十日以内将处理情况通知人民检察院”。未决羁押必要性审查制度设立的理论依据主要是无罪推定原则,即任何人在未经人民法院作出生效裁判的情况下,作

[收稿日期]:2019-03-15

[作者简介]:孙鹏程(1998-),男,北京人,厦门大学法学院2016级在读本科,研究方向:刑法学。

为法律上尚处于无罪状态的人,在其无妨碍诉讼的可能性、无被羁押的必要性时,应当获得人身自由。^[1]

未决羁押必要性审查制度确立之后,最高人民检察院又积极出台了相关的司法解释,对这一制度的具体实施进行规定。2012年10月16日,最高人民检察院修订了《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》(以下简称《规则》),并在第六章“强制措施”的第六节“强制措施解除与变更”中,增加了未决羁押必要性审查的细化规定,总计15个条文。2016年1月13日,最高人民检察院出台了更具针对性的《人民检察院办理羁押必要性审查案件规定(试行)》(以下简称《规定》),共以29个条文对羁押必要性审查案件的立案、审查、结案的规则作了系统的规定。同年7月11日,最高人民检察院刑事执行检察厅出台了《关于贯彻执行〈人民检察院办理羁押必要性审查案件规定(试行)〉的指导意见》(以下简称《指导意见》),就《规定》在适用时出现的一些问题作出了进一步的澄清与细化,多达47个条文。

2.未决羁押必要性审查制度的低适用率。未决羁押必要性审查制度的低适用率是与其低立案率紧密相关的。我国羁押必要性审查案件的办理流程大致可分为三个步骤。首先,应当由办案部门对应的同级人民检察院刑事执行检察部门主动依职权立案审查;或者由犯罪嫌疑人、被告人及其法定代理人、近亲属提出审查申请,对此刑事执行检察部门作出是否立案的决定。其次,在作出立案决定后,刑事执行检察部门应当根据一系列的标准对犯罪嫌疑人、被告人的羁押必要性作出评估,若认为无继续羁押必要的,应当建议办案机关释放或变更强制措施。最后,若检察机关提出了释放或变更强制措施的建议,再由办案机关最终决定是否采纳该建议。从实践运行来看,犯罪嫌疑人、被告人被拒绝在第二个步骤和第三个步骤的概率相比于被拒绝在第一个步骤的概率低了很多。

从全国总体情况来看,在这一制度刚刚推行后的2013年,全国检察机关共批捕879 817人,其中23 894人经过羁押必要性审查,被建议释放或变更强制措施的仅占全部被批捕人数的2.72%;^[2]2014年,全国检察机关建议释放或变更强制措施人数和批捕人数分别为33 495人和1 391 225人,占比仅为2.41%;^[3]2015年,全国检察机关建议释放或变更强制措施人数和批捕人数分别为29 211人和1 390 933人,占比仅为2.10%;^[4]2016年和2017年,《最高人民检察院工作报告》并未明确相关数据;2018年,全国检察机关建议释放或变更强制措施人数和批捕人数分别为64 106人和1 056 616人,占比相较往年虽有一定提升,但仍然只有6.07%。^[5]由此可见,目前全国检察机关建议释放或变更强制措施的人数占比仍然偏低,而最终被办案机关采纳建议的人数占比则会更低。因此,该制度自实施以来,还未能充分发挥应有的效果。

二、未决羁押必要性审查低适用率的原因分析

未决羁押必要性审查制度之所以在我国的适用率较低,既有配套制度尚不完善的表层原因,也有刑事诉讼观念未充分转变、相关部门利益博弈等方面的深层原因。

1.配套制度和法律规则影响刑事执行检察部门审查动力。羁押必要性审查案件的办理,是由人民检察院内部的刑事执行检察部门负责的。由于相关配套制度尚不完善,刑事执行检察部门往往缺乏主动对案件跟踪审查的动力,未能充分履行法律监督职能。

首先,检察机关内部的考核评价制度没有将未决羁押必要性审查纳入其中。目前,检察机关对检察人员的业绩考核项目一般包括其认为重要的改革目标,以及捕后后续程序的处理结果(如捕后撤案、捕后不起诉、捕后无罪判决、捕后轻刑率等),^[6]并不包括办理羁押必要性审查案件。也就是说,在检察机关承担着侦查、批捕、审查起诉、出庭公诉等众多职能的同时,羁押必要性审查这一监督职能尚未获得其足够

的重视。在没有考核工作压力的情况下,检察人员往往会持着“多一事不如少一事”的心态,在大量对犯罪嫌疑人、被告人可以变更强制措施、也可以继续羁押的案件中,选择不去审查。

其次,保障检察人员有效开展审查工作的制度不够健全。刑事执行检察部门的检察人员开展羁押必要性审查往往需要大量的时间,他们在时间成本和工作压力面前容易望而却步。检察机关内部一般划分为侦查监督部门、执行检察部门、公诉部门、监所检察部门等,各个部门之间有不同的分工。在2016年出台《规定》之前,羁押必要性审查案件的办理,在不同阶段分别由检察机关的两个内设部门负责,即侦查阶段的审查由侦查监督部门负责;审判阶段的审查由公诉部门负责。这种分工模式的优点在于,侦查监督部门的检察人员在批捕时或公诉部门的检察人员在审查起诉时,都已经熟悉了案件的大部分情况和细节,因此由其再进行羁押必要性审查的能够减少司法时间成本、提升司法效率。但这种做法也具有明显的缺陷,即由于侦查监督部门已经作出了批捕的决定,然后再对其进行羁押必要性审查,在审查过程中要摆脱固有偏见、保持审查的中立性、甚至否定自己先前的决定是比较困难的。因此2016年最高人民检察院《规定》修改了这一做法,将所有的羁押必要性审查案件交由刑事执行检察部门统一办理。但是,该规定执行起来也具有较大难度,这是因为执行检察部门对案件情况并不熟悉,让其对纷繁浩杂的案件逐一审查,并从逮捕后到审判结束前的全过程持续地审查,无疑会给检察人员造成很大的工作压力。事实上,除了当事人主动申请,或者是老、弱、病、残、孕等具有明显符合变更强制措施条件的人以外,其他案件是否符合立案审查标准往往难以把握,需要检察人员逐案逐人审查,甚至要花费大量精力持续追踪。^[7]由于目前在大部分地区,执行检察部门与检察机关内部的侦查监督部门、公诉部门与监所检察部门之间,以及与检察机关外部的侦查机关、人民法院、看守所之间,缺乏案件信息的实时共享平台,使得执行检察部门无法迅速、便利地了解诸如犯罪嫌疑人、被告人的身体健康状况、在押期间表现等信息,因而无法高效开展工作。

2.被羁押的犯罪嫌疑人、被告人对其权利的了解度和对程序的参与度不足。除了由于配套制度不完善影响检察机关的审查动力之外,未决羁押必要性审查适用率低的另一原因在于被羁押的犯罪嫌疑人、被告人对其权利的了解度和对程序的参与度不足。

首先,犯罪嫌疑人、被告人因法律素养不足而对于申请未决羁押必要性审查的权利了解不够。在一些地区,犯罪嫌疑人、被告人根本不知道自己有权申请羁押必要性审查。一些素养不是很高的刑事律师也分不清楚在依照《刑事诉讼法》第97条申请变更强制措施和依照第95条申请羁押必要性审查时,二者在适用的情形、受理申请的主体、审查的程序等具体操作层面存在哪些差别。为了解决上述问题,2016年最高人民检察院刑事执行检察厅《指导意见》第8条第1款规定:“犯罪嫌疑人、被告人被逮捕后,羁押地的派驻看守所检察室应当在五个工作日内进行羁押必要性审查权利告知。没有设立派驻看守所检察室的,由巡回检察人员或派驻专职检察人员进行权利告知”;第4条规定,辩护人依据《刑事诉讼法》第95条向刑事执行检察部门申请变更强制措施的,“刑事执行检察部门应当向其说明情况,并在其修改申请材料后依法受理”。在司法实践中,绝大部分派驻看守所检察室都做到了告知犯罪嫌疑人、被告人申请审查的权利,但是他们并不十分清楚行使这项权利的重大意义以及如何一步一步地具体行使权利。

其次,审查制度不完善导致犯罪嫌疑人、被告人无法充分参与到检察机关作决定的过程。在我国目前的审查机制下,绝大多数地区往往以封闭化、行政化的非公开审查方式为主,以公开的听证审查程序为辅,致使犯罪嫌疑人、被告人在整个审查程序中处于被动地位,不能积极有效地为自己作出辩护。虽然,无论是《规定》还是《指导意见》都详细规定了检察机关可以审查的若干方式,应当审查的各项内容,以及

可以设置加分项目、减分项目、否决项目等具体量化的标准,也使这一审查在规范性和客观性上有了较好的保障,但是,在犯罪嫌疑人、被告人只能提供书面的证明材料,并向检方单方简短发表意见,而不能获得公开的、对抗式的审查机会时,无疑将会增加检察人员独断的可能性,降低解除或变更强制措施的概率。

3. 诉讼目的和诉讼观念的阻碍。我国的刑事诉讼制度虽然日臻科学完善,但深层次的刑事诉讼目的、刑事诉讼观念仍未充分转变,这在一定程度上阻碍了未决羁押必要性审查制度的充分实施。从刑事诉讼目的的角度来看,我国《刑事诉讼法》在2012年已明确将尊重和保障人权增加为刑事诉讼的任务之一,体现了我国在立法层面将保障人权提升至与打击犯罪同样的地位。然而几十年来一直存在的“重实体、轻程序”“重侦破案件,轻人权保障”的诉讼目的与价值取向,迄今仍具有深刻的烙印。在公安机关将侦破案件作为首要目的、检察机关将提起公诉作为主要诉讼追求的情况下,羁押将不仅仅充当着维护诉讼秩序顺利进行的程序保全手段,更是被视为办案的工具,使得羁押期限随着办案期限的延长而延长。因此,检察机关刑事执行检察部门将难免受到来自“同在一个屋檐下工作”的检察机关侦查监督部门、公诉部门或公安机关的压力;在后者出于侦破案件或绩效考核的考量,极力反感“我抓人,你放人”的情况下,保障人权的诉讼目的将显得苍白无力。从诉讼观念的角度来看,无罪推定的诉讼观念在我国还没有被充分理解和接受,“一个人一旦被逮捕就意味着犯了罪”,这样的认知早已深入人心。在这种观念下,解除或变更强制措施的行为既会被社会公众理解为对犯罪嫌疑人、被告人的放纵,也可能会给办理羁押必要性审查案件的人员施加强大的心理压力,使其不敢违背各方意愿。例如,在一些党政机关领导看来,犯罪嫌疑人、被告人就应该被羁押,检察机关不批捕或者捕后变更强制措施将不利于社会综合治理。又如,一些犯罪嫌疑人、被告人刚被逮捕,当地新闻媒体就用“有罪推定”的文笔将其“妖魔化”,致使舆论先于法院对其“定罪”,扼杀了羁押必要性审查的实际可能。有些检察人员的诉讼观念也较为落后,既担心犯罪嫌疑人、被告人获得自由后若犯新罪,自己将被追究审查不严的行政责任,也担心招致被害人及家属频繁上访或作出极端行为。总之,羁押必要性审查制度所蕴含的现代刑事诉讼目的和理念与各相关主体的既有观念还不完全适应,使得该制度的实施存在一定的障碍。

三、提高未决羁押必要性审查适用率的路径

针对未决羁押必要性审查适用率低的各方面因素,我们应尝试深化相关制度改革,深化诉讼观念,切实提升我国未决羁押必要性审查制度的适用率。

1. 进一步完善羁押必要性审查规则。首先,适当提升对轻刑案件作未决羁押必要性审查的力度。按照比例原则的要求,国家动用公权力对公民人身权利剥夺的程度应当与其目的正当性成比例。具体到未决羁押领域,对于可能被判处缓刑或轻刑的犯罪嫌疑人、被告人,如涉嫌轻微交通肇事案件、轻伤害案件、恶意透支但有还款能力的信用卡诈骗案件的犯罪嫌疑人、被告人,^[8]由于他们的社会危害性与阻碍诉讼进行的可能性较小,人民检察院应当对这些人重点作出羁押必要性审查。目前,《指导意见》第27条规定,犯罪嫌疑人、被告人“可能被判处一年以下有期徒刑或者宣告缓刑的”,刑事执行检察部门可以向办案机关提出释放或变更强制措施的建议。笔者认为,一方面,在充分考虑检察机关实际业务负担的情况下,可以考虑适时将“一年以下”的标准提升至“三年以下”。另一方面,各地检察机关可积极制定符合本地情况的对轻微刑事案件启动审查的标准。例如,上海市人民检察院采取“三层滤网”审查方式,根据案件不同类型区分审查力度和方式,分别进行全面审、定期审和严格审,^[9]既做到了对犯罪嫌疑人、被告人羁押必

要性的尽职审查,又兼顾了诉讼效率。

其次,增加在犯罪嫌疑人、被告人对刑事执行检察部门的审查结果不服时有申请复议的权利。虽然羁押必要性审查案件一旦立案,犯罪嫌疑人、被告人就有较大的可能性获得释放或变更强制措施,但仍不排除少数犯罪嫌疑人、被告人并不能获得全面、客观的审查,如果这部分人能够有机会就此向同级或上级检察机关申请复议,就可以获得一次救济的机会。然而,目前《指导意见》第16条第2款只是简要规定了检察官不接受当事人再次申请的权利,并没有详细规定当事人的救济途径,因而今后出台新的司法解释时可考虑对此予以完善。

第三,强化对被逮捕后的犯罪嫌疑人、被告人人身自由的保障。例如,《指导意见》第15条第10款规定,犯罪嫌疑人、被告人自“侦查监督部门作出批准逮捕或者批准延长侦查羁押期限决定不满一个月的”,除患有严重疾病或者具有其他特殊法定情形不适宜继续羁押的以外,“经初审后一般不予立案”。这一规定直接剥夺了犯罪嫌疑人、被告人在被批捕后一个月内申请羁押必要性审查的权利,这一规定缺乏充分的法理依据。又如,《指导意见》第28条规定,犯罪嫌疑人、被告人被羁押五年,案件仍然处于侦查、审查起诉、一审、二审阶段的,可以向办案机关提出释放或者变更强制措施的建议。笔者认为,我国羁押期限与办案期限不分的特点,形成了羁押完全为办案服务的现状,且对某一犯罪嫌疑人、被告人长达五年未决羁押的情形,也不利于保障他们的人身自由。因此,除了极特殊、极恶劣的刑事案件外,应将上述条款的“可以建议”改为“应当建议”,以便更好维护公民合法人身权利。

2.优化与羁押必要性审查相配套的制度。首先,加强案件信息共享平台建设,为刑事执行检察部门了解案情、作出审查提供便利。例如,福州市晋安区检察院坚持智能审查,该院借助刑事执行检察统一子系统平台,建立了执检与侦监、公诉、案管等部门的信息常态化沟通对接机制。^[10]无疑,构建这样的平台有利于解决检察机关内部各部门之间,以及检察机关、侦查机关、人民法院之间信息沟通不畅的问题,可降低刑事执行检察部门的检察人员对案件各项审查内容调查取证的成本,并促进该制度的适用。

其次,适当增加公开审查未决羁押必要性的案件比例。提升公开审查比例既能够降低审查的行政化色彩,增加审查过程的客观中立性,也能够提升刑事执行检察部门的审查结果对检察机关其他内设部门、侦查机关、犯罪嫌疑人、被告人、被害人等各方的说服力,降低刑事执行检察部门书面审查时可能面临的种种阻力,还能够保障犯罪嫌疑人、被告人及其律师对审查过程的充分参与,从而能对审查过程及结果施加积极影响。目前,一些地方已经推行了公开的羁押必要性审查,并取得良好成效。如,江苏省苏州市吴江区检察院对于依申请启动的羁押必要性审查,建立了以公开听证为原则的制度:在由区政法委、区政府法制办、民主党派相关人士组成的听证员听取各方意见并作出评议后,当场宣布结果。^[11]这些改革措施大大提升了审查的透明度,为犯罪嫌疑人、被告人争取人身自由提供了有利条件。因此,在将未决羁押必要性审查权直接交给人民法院尚不现实的情况下,应逐步使羁押必要性审查制度公开化、听证化,进而提升该制度的适用率。

3.深化保障人权与无罪推定诉讼观念。从最根本的层面上来看,只有经过长期努力,在提升侦查、检察、党政等机关对人权的保障及无罪推定观念的同时,加强对社会公众的普法教育,才能逐渐优化我国的刑事诉讼观念,让羁押必要性审查制度被广泛理解与适用。鉴于这一层面的探讨可能十分复杂,将涉及到刑事诉讼模式、国家权力配置等方面,故笔者仅从微观视角提几点建议。第一,侦查机关和检察机关内部应当积极开展职业素质培训,认真学习公安部、最高人民法院、最高人民检察院有关“正当程序”“保障人权”精神的文件,切实转变“羁押优先”“错押强于不押”“羁押既能惩罚疑犯又能掌控疑犯”的思维定式,多从犯罪嫌疑人、被告人的角度换位思考,尽职审查羁押的必要性。第二,各级党政机关领导要避免对本

地司法工作的直接或间接干预,在检察机关对任何犯罪嫌疑人、被告人解除或变更强制措施时,都不能以个人的观点给出价值评判,需确保羁押必要性审查工作独立开展。第三,新闻媒体要尽量避免犯罪嫌疑人、被告人在接受人民法院依法审判之前,就对其作出“定罪谴责”。只有新闻媒体能够发自内心地认可无罪推定的理念,充分重视每一个人合法的诉讼权利,社会公众才能更好地理性看待每一起刑事案件,从而营造出一种理解、支持未决羁押必要性审查制度实施的良好社会氛围。

[参考文献]

- [1]陈卫东.羁押必要性审查的理论认识与实践应用[J].国家检察官学院学报,2012(06).
- [2]最高人民法院工作报告——2014年3月10日在第十二届全国人民代表大会第二次会议上[EB/OL].http://news.china.com.cn/2014lianghui/2014-03/17/content_31812046.htm,2014-03-17.
- [3]最高人民法院工作报告——2015年3月12日在第十二届全国人民代表大会第三次会议上[EB/OL].http://www.china.com.cn/legal/2015-03/20/content_35111648.htm,2015-03-20.
- [4]最高人民法院工作报告——2016年3月13日在第十二届全国人民代表大会第四次会议上[EB/OL].http://www.china.com.cn/legal/2016-03/21/content_38072760.htm,2016-03-21.
- [5]最高人民法院工作报告——2019年3月12日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上[EB/OL].<http://news.xian-city.cn/system/2019/03/12/030640073.shtml>,2019-03-12.
- [6]谢小剑.羁押必要性审查制度实效研究[J].法学家,2016(02).
- [7]王体功,石秀丽,宋远胜.羁押必要性审查办案实务浅析[J].中国检察官,2018(11).
- [8]包耐兵,刘启立.更新理念以人为本做好羁押必要性审查工作[J].检察日报,2018-09-02.
- [9]郭冰.羁押必要性审查制度实践运行审视[J].中国刑事法杂志,2016(02).
- [10]林怡阳.提升羁押必要性审查质效[J].方圆,2018(20).
- [11]袁其国.《人民检察院办理羁押必要性审查案件规定(试行)》解读[J].人民检察,2016(05).

(责任编辑 李洪涛)

Analysis on the Low Applicability and Improvement of the Necessity Examination System of Pending Detention in China

SUN Pengcheng

(School of Law, Xiamen University, Xiamen, Fujian, 361005)

Abstract: At present, the necessity examination system of pending detention in China has a low application rate, that is, after the arrest is released or change the compulsory measures of the criminal suspects, defendants accounted for the proportion of all suspects and the defendants is relatively low. Reasons that hinder the application of the custody necessity examination system are: the construction of some legal rules and relevant legal systems of custody necessity examination are still not perfect; the custody necessity examination system is not compatible with the purposes and concepts of China's criminal procedures. To improve the application rate of the custody necessity examination, we should constantly improve legal rules, build legal systems, and change concepts.

Key Words: The Necessity Examination System of Pending Detention; Presumption of Innocence; Litigation Concept