

我国补充侦查制度存在的问题及对策^①

陈源

(株洲石峰区检察院, 湖南 株洲 412005)

摘要: 由于“重实体、轻程序”的传统思想的影响和惩罚犯罪与保障人权的矛盾,我国补充侦查制度在理论与实践上存在着诸如公安机关与检察机关的补充侦查权限模糊、不必要或超期羁押使补充侦查超期严重等问题。针对这些问题,应通过进一步完善补充侦查制度,建立检察引导侦查制度,健全侦检沟通和配合机制,赋予检察机关对侦查机关违法违纪人员的处罚建议权等措施在立法和司法实践两方面予以改进和完善。

关键词: 补充侦查;检查引导侦查;人权保障;控制犯罪

中图分类号: D925.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-117X(2010)06-0021-04

Problems of Supplementary Investigation System
in China and the Countermeasures

CHEN Yuan

(People's Procuratorate of Shi Feng District, Zhuzhou City, Hunan 412005)

Abstract: Due to the influence of the traditional viewpoint of “emphasizing the noumenon and neglecting the procedure” and the contradiction between punishing crime and protecting human rights, there still exists a lot of theoretical and practical problems in the supplementary investigation system in China, such as the illegibility of supplementary investigation right between public security organs and the procuratorial organs, long extension of supplementary investigation caused by unnecessary or over-due detainment. These problems are expected to be solved both in the sphere of legislation and judicial practice through further improving the supplementary investigation system, establishing the system of investigation under the procuratorial organ's guide, strengthening the communication and co-operation mechanism between the public security and procuratorial organs, and authorizing the procuratorial organs rights of punishment.

Key words: supplementary investigation; investigation under the procuratorial organ's guide; protection of human rights; crime control

我国的刑事诉讼程序中,补充侦查并不是所有刑事案件必经的诉讼程序,但它对保证刑事诉讼活动的依法顺利进行意义重大,有其存在的必要性。我国现行的《刑事诉讼法》从保障程序正义的角度出发,规定了补充侦查的次数和期限问题,无疑是我国法治的一项进步。但是,随着我国法治进

程的加快,现行的补充侦查制度在实践中凸现出许多令法律无法回避的问题。尽管补充侦查在刑事诉讼中所占的板块极小,刑事诉讼法对此也惜墨如金,但是由补充侦查所引申出来的问题,诸如侦查监督缺失、缺位,补充侦查形式化、表面化等等,却是整个刑事诉讼过程中不得被重视的问题。

① 收稿日期: 2010-06-25

作者简介: 陈源(1979-),女,湖南湘潭人,湖南省株洲市石峰区检察院干部,法学硕士,主要从事刑事诉讼法研究。

一 我国补充侦查制度存在的问题

1. 公安机关与检察机关的补充侦查权限模糊。根据《刑事诉讼法》第68条规定,检察院审查案件后,对不批准逮捕有两种处理:一是作出不批准逮捕决定;二是作出不批准逮捕决定的同时,作出补充侦查决定。然而在什么情况下作出哪一种决定?刑法及相关司法解释对此均无具体规定,而这两种处理情况对在押犯罪嫌疑人的影响显然是不同的。再看《刑事诉讼法》第140条:“人民检察院审查案件,对于需要补充侦查的,可以退回补充侦查,也可以自行侦查。”这涉及到两个不同侦查机关侦查权限划分的问题,法律没有明确的规定,实践中可能导致侦查权与法律监督权的合一,形成法律监督权虚置。

2. 不必要或超期羁押使补充侦查超期严重。共同犯罪中,部分嫌疑人事实不清、证据不足需要补充侦查,则全案一并退回,导致事实清楚的部分嫌疑人达到了起诉标准也暂不能起诉,无形中造成了对他们的不必要羁押,延长了对这部分嫌疑人的办案周期,不利于诉讼效率的实现。

实践中,存在侦查机关在侦查期限届满时仍无法查清基本事实就移送审查起诉的情况,即是变相延长侦查期限;也存在检察机关在法定审查起诉期限内无法作好起诉准备时将该案退回补充侦查,而案件重报时并未补充任何新的证据,公诉机关仍然提起公诉,法院仍然对被告人做出了有罪判决。这样,检察机关每作出一次补充侦查的决定,实质上就是作出了一个继续羁押犯罪嫌疑人或被告人的决定。^[1]很明显,这种决定严重剥夺了犯罪嫌疑人、被告人的人身自由,这与保障人权的刑事诉讼法理念是相违背的。

3. 补充侦查监督失范,监而不督。从补充侦查的实施情况看,目前不存在任何有效的监督机制来监督补充侦查程序的进行,补充侦查尚处于监督的真空地带。法律规定的侦查监督也存在明显的缺陷:一方面是补充侦查监督失范,因为检察机关与侦查机关均属于追诉机关,所以检察机关对侦查机关的监督实际上是追诉方自己在监督自己;另一方面是对补充侦查监而不督,检察院对退回补充侦查能否到位,没有有力的监督措施,对自侦案件的补充侦查监督则完全缺失。监督主体与被监督主体同属检察机关,没有有效地分离,有违最基本的监

督理论。在这样的“监督”机制之下,监督只是走过场,与权力应受制约的宪政理念相去甚远。^[2]

4. 补充侦查的证据标准不统一。实践中,经常存在公安机关、检察机关对案件事实和证据的认识不一致的问题,公安机关经过侦查以后,根据所收集到的证据认为案件符合起诉条件,而检察机关经审查却认为证据不充分,未达到提起公诉的标准,将案件退回侦查机关补充侦查,这也是最常见的退补形式。笔者认为,补充侦查缺乏统一的证据标准,不仅影响了补充侦查的实施效果,而且延长了案件办理周期,直接影响到办案质量和效率。

5. 法庭审判阶段的补充侦查次数立法规定不明确。刑法中对审查起诉阶段的补充侦查次数规定为2次,在法庭审判阶段,却无次数限制,这极有可能造成对退补侦查权的滥用和造成对犯罪嫌疑人或被告人的超期羁押。这种做法将极大地损害犯罪嫌疑人或被告人的人权,不利于人权保障的实现。此外,对补充侦查次数规定的理解也存在地区差异,有些地区认为2次的规定也适用审判阶段,有些地区认为可以超过2次;还有的地区虽然遵循2次的规定,但其实质上却以退回补充相关材料等名义将案件发回,要求公安机关补充证据材料,这样极易造成司法不公。

二 我国补充侦查制度产生问题的原因

1. “重实体、轻程序”的传统法律文化思想对执法的影响。文化的问题只能由文化来解决。“法律制度的、法律规范及法律操作,能够在短时间内彻底更新,而凝聚着长期历史积淀的法律心态、法律认同、法律行为却不会轻易改变。”^[3]“立法者可以大笔一挥,取消某种法律制度,但不可能在短时间内改变人们千百年来形成的,同宗教信仰相联系的习惯和看法。”^[4]纵观中国几千年的法律文化史,我们会发现,中国人对诉讼的认识带有非程序化的特点,中国古代诉讼运作也呈现非程序化的特征。^[5]新中国成立后奉行“一边倒”的政策,照搬前苏联法律制度,将前苏联追求诉讼实质真实的观念也移植了过来,而且我国传统诉讼文化极具保护国家权力的特征。这种传统法律思想的存在,必然会导致补充侦查制度实施过程中一系列问题的产生。

2. 惩罚犯罪与保障人权的矛盾。惩罚犯罪与保障人权是我国刑事诉讼法的根本目的,两个目的是一种对立统一的关系。从保护被害人,保障社会

稳定与安全等方面来看惩罚犯罪显然是与保障人权相一致的。然而,惩罚犯罪势必涉及刑事被告人的生命、健康、人格、自由和财产等方面的人权,侦查机关在侦查过程中,为了查明案件事实,所使用的手段将有可能侵犯犯罪嫌疑人或被告人的合法权益,从这方面来说两者又是对立的。根据辩证法的原理,既然具有对立性,那么也就存在矛盾。上文论述的补充侦查存在的问题就体现出这些矛盾。

3. 检察机关对侦查机关缺乏有效的监督。现行《刑事诉讼法》并未赋予检察机关更多的侦查介入权,而且对侦查监督权的具体内容也未做详细规定,因此,检察机关在行使法律监督权时的信息来源有限,仅局限于侦查机关移送的案卷材料中反映出的蛛丝马迹或者是当事人的事后申诉,从而“遮蔽”了检察机关的法律监督之眼。检察机关对侦查活动的监督权实质上仅体现为建议权、询问权、质疑权,没有作为权力内涵的要求权、执行权、惩戒权。因监督权无实质内涵,导致补充侦查缺乏实质意义上的法律监督。检察机关无法对侦查活动进行实际而又有效的指导和控制。^[6]

三 完善我国补充侦查制度的对策

补充侦查存在其不完善之处,但是补充侦查的必要性使其不能废除。正如贝卡利亚所言:“对于犯罪最有力的约束力量不是刑罚的严酷性,而是刑罚的必定性……因为,即便是最小的恶果,一旦成了确定的,就总令人心悸。”^[7]补充侦查制度有其存在的价值,但只有进行更好地完善,才能实现刑罚的必定性和实体正义的伸张。笔者认为应从下面几个方面对其进行完善:

(一)立法方面

退回补充侦查和自行补充侦查是我国补充侦查制度存在的两种形式。有学者认为应当废止后一种,即废除自行补充侦查制度,认为“检察院自行补充侦查在贯彻刑事诉讼经济原则的同时,严重违背了诉讼职能分立原则,破坏了侦查监督体制。”^[8]笔者以为,存在两种补充侦查形式,仍有必要,但应当完善退回补充侦查和自行补充侦查制度并建立检察引导侦查制度。

1. 完善退回补充侦查制度。我国《刑事诉讼法》对于需要补充侦查的案件,是由检察机关自行补充侦查,还是退回公安机关补充侦查,法律缺乏明确的可操作性规定。笔者认为,退回补充侦查的

案件应当是检察机关自己不宜或不能补充侦查的案件,但为保证退回补充侦查的质量和效率,检察机关应当建立相应的机制,加强对退回补充侦查的监督力度,并建立通过补充侦查提纲的叙明和直接参与两种侦查指导方式。审查起诉部门发现符合退回补充侦查条件的,制作退回补充侦查通知书,通知书应同时送达嫌疑人,列明需补充侦查的具体事项,侦查机关在法定期限内提交补充侦查报告,将通知书要求查实的事项一一列明,仔细说明补充侦查过程、侦查手段等。

2. 完善自行补充侦查制度。检察院自行补充侦查主要发生于审查起诉与法庭审理阶段。法律没有授权检察机关以侦查指挥权,也没有规定保障自行补充侦查实施的有效措施,为了保证自行补充侦查的质量和效率,应当加强对补充侦查决定权的监督。首先,要明确补充侦查决定权的行使主体是检察机关而不是办案人员个人,该决定权不能由办案人员自行任意作出;其次,必须明确补充侦查决定权的行使程序,办案人员需要对案件进行补充侦查,必须履行严格的审批程序,经检察长批准后,才能以检察机关的名义正式作出补充侦查决定。^[9]

3. 建立检察引导侦查制度。我国实行检察引导侦查制度是法律赋予检察机关的监督职能确定的,也是检察机关在刑事诉讼过程中所处侦查与审判之间的诉讼地位所决定的。优质、高效实施检察引导侦查制度,应从五个方面来把握:(1)在检警模式上,实行“一重领导一重引导监督”。^[10]即公安机关补充侦查活动不仅由上级领导,而且接受检察机关的监督。(2)在具体实践操作中,检察官应当主动就案件退回补充侦查问题与侦查人员协商、沟通,寻求建立有效的合作机制,以加强检察机关对补充侦查的引导和调控力度。(3)检察官应加强对退回补充侦查案件的跟踪监督,建立补充侦查跟踪制度。(4)检察官在退回补充侦查过程中,应当注意引导侦查人员对非法证据进行排除和对瑕疵证据进行补救。将引导侦查取证作为工作重点来抓。(5)对重大复杂的刑事犯罪案件,应当建立联席会议制度,使检察官可以及时参加公安机关对重大案件的讨论,引导侦查。

4. 明确规定法庭审判阶段的补充侦查次数。刑事诉讼法第140条对法庭审判阶段的补充侦查次数限制存在模糊性,这一立法缺陷,使得我们在实践中必然会侵犯当事人的合法权益,极易造成司法

不公,从而背离了刑事诉讼法的宗旨。笔者认为,在刑事诉讼法中明确从审查批捕阶段到法庭审判阶段,全过程中仅允许补充侦查2次为宜,既有利于限制检察院的无限制变相退回补充侦查,同时也可促进公安机关办案人员的效率,避免对犯罪嫌疑人或被告人造成超期羁押等司法不公。

(二)司法实践方面

1. 健全侦检沟通与配合机制。加强侦查机关与检察机关,侦查部门和公诉部门之间的沟通和配合,当发现有些案件事实不够清楚、证据不够到位时,可及时与检察人员取得联系,有的放矢地进行侦查。特别是在侦查机关内部取证标准不一,认识出现偏差时,检察机关可将案件需要退回补充侦查的理由说清说透,使侦查机关真正理解退回补充侦查的目的和意图,侦检双方共同协商补查方案,以达成共识,达到退回补充侦查的目的和效用。

2. 健全检察机关内部的沟通、配合,加强部门之间的信息交流。批捕和公诉作为刑事诉讼中的两个环节,在办案过程中更应该密切配合,以达到提高诉讼效率的目的。在完善补充侦查制度时,应当充分利用检察机关现有资源加强两部门间的信息交流,例如利用现有网上办公系统使批捕阶段办案信息能够在两部门之间实现共享,同时还应当由批捕部门将重大和疑难案件的有关信息及时通报给公诉部门,在第一时间内引起公诉部门的重视,使公诉人可以第一时间和侦查人员沟通,能够在法定期限内完成补充证据的工作;若遇到必须要退回补充侦查的案件,也可使公诉人更全面地制定侦查提纲,提高办案效率和补充侦查质量。

3. 检察机关制定详尽的侦查提纲,以利于侦查人员补充必要证据。检察机关应当通过全面审查案件材料,仔细分析证据,利用现有的法律手段帮助侦查人员把握取证重点,确定侦查取证方向。利用好《补充侦查提纲》,把指控犯罪以及庭审过程中所需要的但是从现有卷宗中无法体现出来的证据,一一列明,以利于侦查人员理清思路,补充证据。

4. 取消一系列不科学不合理的考核标准。单纯用比率来考核司法实践工作成绩的做法,与办案实践不符。如不捕率的限制,使侦查监督部门在报捕质量不高的情况下,将大量案件作退回补充侦查处理,这种考核评比会引起公、检二家采取规避法律的方式来避免对自己工作业绩的负面影响。而侦查机关单纯以破案率作为升迁晋级的考核标准,使得侦查人员只重破案,而忽视破案后证据的取得和固定。这样,很多案件的证据从批捕到起诉阶段都一个样,证据没有得到及时固定,在审查起诉阶段无法固定和查证,从而导致大量质量不高的补侦案件的出现。

参考文献:

- [1] 黄 焯. 论补充侦查制度[J]. 中国刑事法杂志, 2005(4): 62-66.
- [2] 马 克, 陈小利. 补充侦查制度新探[J]. 江西公安专科学校学报, 2006(4): 63-67.
- [3] 蒋 讯. 中国法律文化的现代化[J]. 法学, 1987(7): 12-15.
- [4] 勒内·达维德. 当代主要法律体系[M]. 漆竹生, 译. 上海: 上海译文出版社, 1984: 467.
- [5] 樊崇义. 诉讼原理[M]. 北京: 法律出版社, 2003: 42-43.
- [6] 陈卫东. 模范刑事诉讼法典[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 294.
- [7] 贝卡利亚. 论犯罪与刑罚[M]. 黄风, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1993: 59-60.
- [8] 马 方. 论补充侦查的种类[J]. 福建公安高等专科学校学报, 2004(2): 80-84.
- [9] 魏宏斌. 试论补充侦查制度的改革[J]. 云南财贸学院学报, 2004(5): 96-97.
- [10] 龙宗智. 评“检警一体化”——兼论我国的检警关系[J]. 法学研究, 2000(2): 54-62.

责任编辑: 黄声波