

职务犯罪案件审查逮捕程序实证分析

——以常德市人民检察院为例

彭 小 龙

(湘潭大学 法学院,湖南 湘潭 411105)

[摘 要] 职务犯罪案件逮捕权上提一级程序实施两年多来展现了其优越性,但也存在某些突出的现实问题。笔者从实证分析的角度,对职务犯罪审查逮捕权上提一级改革的特点及运行状况、存在的问题进行分析,提出完善的对策,旨在为我国构建起一个科学完善的职务犯罪审查逮捕制度

[关键词] 职务犯罪; 审查批捕权; 上提一级

[中图分类号] D926.3 [文献标识码] A [文章编号] 1673-0755(2012)02-0072-04

2009 年 9 月,最高人民检察院正式下发《关于省级以下人民检察院立案侦查的案件由上一级人民检察院审查决定逮捕的规定(试行)》(以下简称《规定》),该《规定》的出台,有利于强化检察机关内部监督机制,增强检察机关执法公正性和公信力,也符合社会各界对职务犯罪逮捕权加强监督的要求。《规定》实施两年多来,职务犯罪案件逮捕权上提一级程序在实际运行过程展现了其优越性,但也存在某些突出的现实问题。因此,深入分析职务犯罪案件逮捕权上提一级改革实际运行状况,对于解决现实存在的问题,深入推进该项改革和逮捕工作规范化具有重要意义。

一 职务犯罪案件审查逮捕程序的运行情况

(一)职务犯罪案件逮捕权上提一级后产生的积极效应

我国的职务犯罪审查逮捕制度在民主革命的过程中逐渐萌芽,建国后开始发展,1978 年检察机关恢复重建后才逐步完善起来的^[1]。笔者认为,经过多年的发展演变,现行职务犯罪案件审查逮捕制度更加注重对职务犯罪案件的监督、办案质量的提升和人权的保障。以常德市人民检察院为例,职务犯罪案件逮捕权上提一级后在以下几个方面成效显著:

1、对职务犯罪侦查活动的监督力度明显增强

2009 年 9 月 1 日至 2011 年 12 月间,常德市人民检察院共受理基层提请逮捕的职务犯罪案件 77

件 89 人,其中:决定逮捕 61 件 69 人,决定不捕 16 件 20 人(无逮捕必要 12 件 15 人;证据不足不捕 3 件 4 人;不构成罪不捕 1 件 1 人),不逮捕率为 22%。具体数据见(表 1 和表 2):

表 1

	受理案件	决定逮捕	决定不捕
2009 年 9 月至 12 月	10 件 12 人	9 件 10 人	1 件 2 人
2010 年	45 件 54 人	36 件 42 人	9 件 12 人
2011	22 件 23 人	16 件 17 人	6 件 6 人

表 2

	2009 年 9 月至 12 月	2010 年	2011 年
逮捕率	83%	78%	74%
不捕率	17%	22%	26%

(不捕率 = 不捕人数/受理人数)

通过以上数据可以看出,常德市人民检察院侦查监督部门办理职务犯罪案件审查逮捕的不捕率呈现逐年上升并趋于稳定的趋势。这表明《规定》出台后,使上一级检察机关可以站在一种“中立、超脱”的地位来审查案件,减少了顾虑,对案件的审查也就更加严格、客观、全面,监督力度明显增强,从而形成了真正意义上的刚性监督。3 年来常德市人民检察院共决定不捕的职务犯罪案件 16 件,其中因事

[收稿日期] 2012-02-15

[作者简介] 彭小龙(1984-),男,湖南永州人,湘潭大学法学院硕士研究生。

实不清、证据不足不捕的有3件,因证据合法性问题,排除非法证据后决定不捕1件,明显加大了对下级院报请逮捕案件证据合法性的监督力度。

2、报捕程序规范化程度提高

常德市检察院侦监科结合职务犯罪案件办理情况,切实规范报捕程序:首先,由基层侦监部门必须对本院报请审查逮捕案件进行程序性审查;其次,要求报请单位填制《报请审查逮捕案件审查表》;再次,明确审查责任,审查表须由承办人填写审查意见,经部门负责人审核,主管检察长或检察长审批后,以基层院为单位呈报;最后,明确报请时限,案件呈报必须提前1~2日,严禁占用上级侦监部门审查逮捕期限。报捕工作流程的规范化,有效避免了报捕程序的无序和随意,更重要的是强调了下级院侦监部门对报请案件的程序性审查,促使了自侦部门按合法程序收集证据。3年来,常德市人民检察院受理报请审查逮捕的77件职务犯罪案件,均未出现管辖、超期羁押、两录资料缺失等问题。

3、侦捕诉联动工作机制不断完善

为适应新的审查逮捕程序,常德市侦查监督科积极探索,完善了相关工作机制:一是坚持提前介入,适时参与案件讨论,引导侦查取证,为报请逮捕工作打好基础。2011年,常德市检察院侦监部门以重大疑难案件和上级交办、督办案件为重点,主动提前介入6件职务犯罪案件,上级院均予以决定逮捕;二是坚持主动监督,将下级院办理自侦案件立案环节纳入监督范围。2011年,常德市院侦监部门向下级院发出了《应当逮捕犯罪嫌疑人意见书》2份,有效扫除了对下级院采取取保候审、监视居住等未移送审查逮捕案件的监督盲区,拓展了追捕工作;三是建立逮捕案件质量跟踪监督台账,积极关注案件的诉讼进程,尤其是起诉判决情况,防止以捕代侦,久拖不决。

4、职务犯罪案件执法规范化程度明显提高,办案质量不断提升

第一,常德市人民检察院侦监部门,在职务犯罪案件批捕权上提一级以来,坚持每案提审,坚持承办人审查、集体研究、科长把关、分管检察长或检察长决定的制度。3年来该院决定逮捕的案件移送起诉后的有罪判决率为100%;第二,对某些证据存在瑕疵,但补强后可能逮捕的案件,预留必要的时间指导下级院补强证据,很好的协调了侦捕关系;第三,对于决定逮捕,但证据尚未确实充分的案件,均向下级院发出《提供法庭审判所需证据材料意见书》并主动抄送下级院公诉部门,会同公诉部门跟踪指导自

侦部门对证据进行补充和完善。3年来,常德市院侦监部门发出《提供法庭审判所需证据材料意见书》20余份,确保了办案数量、质量和效果的有机统一;第四,对决定不捕的案件,除了主动与自侦部门沟通协调外,坚持不捕案件的释法说理工作。3年来,常德市人民检察院侦监部门对下级院自侦部门共发出《不捕理由说明书》16份,有利于化解上下级院对案件事实和证据把握上的分歧。

(二)存在的问题

虽然职务犯罪案件批准逮捕制度历经改革和完善,但是在司法实践中难免会暴露出有待完善的问题:

1、上下级院在案件定性、证据把握上容易产生分歧。职务犯罪案件逮捕权上提一级后,基于办案思路、法律认识、风险决策等因素,上级院侦查监督部门和下级院自侦部门之间在案件定性、证据把握上出现分歧的情况难免发生。

2、法律依据有待完善。尽管最高人民检察院的《规定》为新的审查模式制定了一个初步的规范性框架,并使之在实践中确定下来,但这一制度却没有明确的法律依据。这样就造成了立法与司法实践的冲突,也出现了许多新旧规定不一致的问题。

3、上级院办案力量缺乏、办案时间紧迫。职务犯罪案件批捕权上提一级后,上下两级检察院都需要进行审查,按照法定的7天审查时间明显过于紧张,很难保质保量地完成审查工作。此外,上级院侦监部门除了要办理同级公安部门提请批捕逮捕的案件、完成各类综合指导工作之外,又要办理基层院报捕的职务犯罪案件。这使得上级侦监部门处于工作强度大、工作节奏快的状态,再加上办案人员力量缺乏,侦查监督办案时间更为吃紧。

4、操作程序和相关配套机制不完备。将审查逮捕决定权上提一级的主要目的就是加强对职务犯罪案件批捕工作的监督,提高工作质量。在现阶段,检察机关审查逮捕工作依然处于封闭式状态下,缺乏有效的沟通、监督机制。如:下级侦查部门的意见很难得到充分表达和保障;律师意见难以流向检察机关侦查监督部门等。

二 解决职务犯罪批捕权上提后出现的新问题的途径

(一)规范办案模式,强化监督制约

随着上下级院操作标准、办案模式、证据把握等方面的差异的逐渐显现,上下级院要加强联动协调,规范案件审查的模式:第一,规范报请逮捕案件的文

书和证据的形式。上级院可以对于办案过程形成的优秀案件进行归类、总结,并联合上下级院研究室共同形成统一的文书格式和证据标准,下发到基层院;第二,严格把握案件证据标准。上级院侦监部门对办理的职务犯罪案件,应根据案件的不同处理情况,适时发出《提供法庭审判所需证据材料意见书》、《补充证据侦查提纲》、《不捕理由说明书》等文书。同时,上一级院侦查监督部门在审查案件过程中,要注重对基层办案人员的业务指导,促使侦查人员更加注重案件初查,全面收集、固定和完善证据,从而有效减少两级院在法律适用、证据标准等方面的差异和分歧。第三,建立案件后续跟踪机制。对于已经决定逮捕,下级院需要变更、撤销强制措施的,上级院必须要求下级院写明事实和理由,严格审查。对于不决定逮捕的案件,上级院应建立跟踪台账,密切跟踪案件的后续处理情况;对于无逮捕必要不捕案件,应督促自侦部门及时移送审查起诉;对于证据不足不捕案件,应督促自侦部门及时收集证据,达到报捕条件的,要求重新报请逮捕。

(二)进一步整合办案资源,提高办案效率

第一,在实践中,可采取网络传输、专网报送、案卷扫描、调取全程录音录像资料、委托讯问等办法,优化工作方式,加快办案进度;第二,加强对职务犯罪案件的提前介入工作,对于重大、疑难案件,以及交通不便地区的案件,上级院侦查监督部门可派员提前介入,参加下级院自侦部门的案件讨论与决策,以熟悉案情和证据,为及时审查逮捕做好准备。

(三)加强队伍建设

捕权上提改革以来,职务犯罪案件批捕权上提必然导致市级检察机关批捕工作量陡增,为此,需要进行检察机关内部的人员调整,将经验丰富的办案人员充实到该级检察机关中,并在省市级人民检察院侦监部门增设办理职务犯罪审查逮捕岗位或专业办案科室,增配相关干部编制,负责自侦案件的审查逮捕、沟通协调等工作,实现人员基本固定及办案专业化的要求。同时,侦查监督部门要加强岗位练兵,重视业务培训,通过侦监业务比赛等形式选拔优秀干警充实侦监队伍。

三 职务犯罪案件审查逮捕工作机制的完善

曹建明检察长多次指出:“强化法律监督是检察机关的立身之本,强化自身监督是检察工作的发展之基”^[2]。此次的职务犯罪案件审查逮捕程序改革是优化检察职权配置、强化对自身执法监督制约的重要举措,是一项重大的检察改革。因此,我们要不

断完善工作机制,深入推进职务犯罪案件审查逮捕程序改革:

(一)完善职务犯罪审查批捕制度的相关立法

值得注意的是,尽管最高人民检察院的《规定》为新的审查模式制定了一个初步的规范性框架,并使之在实践中确定下来,但这一制度却没有明确的法律依据。这样就造成了立法与司法实践的冲突,也出现了许多新旧规定不一致的问题。因此笔者认为,我国刑事诉讼法修改应明确省级以下检察机关将职务犯罪案件的批捕权交由上级院。与此同时,将《人民检察院刑事诉讼规则》第109条修改为:“人民检察院办理直接立案侦查的案件,需要逮捕犯罪嫌疑人的,填写逮捕犯罪嫌疑人意见书,连同案卷材料一并提请上级人民检察院审查。省级人民检察院直接立案侦查的案件,需要逮捕犯罪嫌疑人的,由侦查部门填写逮捕犯罪嫌疑人意见书,连同案卷材料一并送交同级人民检察院侦查监督部门审查。将第110条至第114条中的“本院侦查部门”修改为“下一级人民检察院”、“审查逮捕部门”修改为“侦查监督部门”。

(二)构建职务犯罪案件不捕异议审查机制

将审查逮捕决定权上提一级的主要目的就是为了加强对职务犯罪案件批捕工作的监督,提高工作质量,其中的监督不仅仅是上级对下级的监督,下级当然也有权力对上级的的工作提出意见或建议。此外,赋予下一级检察机关对不捕决定的复议申请权,有利于上下级之间的沟通,有利于高质量地完成审查逮捕工作。因此,笔者认为,下级院自侦部门收到上级院侦查监督部门不予逮捕决定后,可以在7日内申请复议,上级院收到下级院的复议申请后,应当在7日内书面回复。

(三)建构审查逮捕阶段律师介入的程序规范

在审查逮捕阶段听取律师意见,有利于侦查监督部门获得更多信息,完善证据,促进检察机关依法“慎捕、少捕、不捕”,保证全面审查案件提高批捕质量^[3];有利于最大限度地保护犯罪嫌疑人的权利,为犯罪嫌疑人和办案机关之间建立一个通畅的渠道;有利于节约国家资源,提高司法效率,降低司法成本。笔者认为检察机关应积极设置律师介入审查逮捕程序和提出法律意见及提供证据的程序细则,确保律师会见权的有效行使,以及从维护犯罪嫌疑人不受错误或不当羁押的角度,就逮捕必要性问题与律师进行法律意见沟通。应就律师意见与案件一并审查,并将律师意见内容详细记入审查批捕意见书,然后结合具体案件事实和证据对律师提出的主张和

理由逐一分析,最后提出是否采纳的处理意见。

(四)完善人民监督员制度

《规定》明确犯罪嫌疑人不服逮捕决定的,由作出逮捕决定的人民检察院启动人民监督员监督程序。人民监督员制度在检察机关已经实行多年,其效果是明显的。当前存在的主要问题是:(1)对职务犯罪嫌疑人的宣传不够,犯罪嫌疑人运用该权利较少;(2)人民监督员的监督效力不足。在新一轮的试点中,一是应当明确检察院的告知义务,在对犯罪嫌疑人宣布逮捕决定时应告知其有向人民监督员申诉的权利。二是赋予人民监督员监督意见以法律约束力,当人民监督员半数以上不同意检察院决定逮捕意见时,检察机关必须向人民监督员说明理由,并获得人民监督员半数以上的同意,否则,逮捕决定不能生效^[4]。

(五)建立职务犯罪案件质量评估机制

侦查监督部门在办理职务犯罪案件时,除了要

坚持填写《办案告知卡》和《廉洁自律卡》外,还需建立案件质量评估制度。承办人在办案的同时,对自侦部门的侦查活动环节、侦监部门的提前介入、审查逮捕环节以及文书制作、办案流程等具体工作进行分析评价,逐项填写《审查案件质量评估表》。通过案件的分析评估,发现和解决办案工作中存在的问题,促进办案人员牢固树立案件质量意识。

[参考文献]

[1] 万春. 职务犯罪案件审查逮捕程序改革的几个问题[J]. 人民检察. 2009(19):24-28.

[2] 刘全才,张婷. 职务犯罪案件审查逮捕制度改革研究[J]. 中国检察官. 2010(4):11.

[3] 黄常明,熊皓. 职务犯罪案件审查逮捕制度改革需要注意的几个问题[J]. 中国检察官. 2010(4):16-18.

[4] 陈卫东. 完善职务犯罪侦查体制的两个维度[J]. 法学论坛,2008(4):30-34.

Empirical Study of the Decision-making Process of Detention of Duty-related Crimes
——Take the People’s Procuratorate of changde city for example

PENG Xiao-long
(Xiangtan University,Xiangtan 411105,China)

Abstract: The program of the power of arrest on duty crime ,upgraded to a higher level ,has been implemented more than two years. It has shown its superiority. But there are also some prominent real problems. The paper,with the perspective of empirical analysis ,analyzed the characteristics and operating conditions of the reform and put forward sound countermeasures designed to build a scientific arrest system on duty crimes.

Key words: duty crime; power of arrest; vgraded to a higher level