

纠正违法在刑事诉讼监督中的困境与对策

——以海南省 X、Y 基层检察院为蓝本

◆杨独伊¹ 邓梦漪²

(1.文昌市人民检察院,海南 文昌 571339; 2.海南洋浦经济开发区人民检察院,海南 儋州 578001)

【摘要】在刑事诉讼活动中提出纠正意见是检察机关履行法律监督职能的重要手段,实践中,如何发挥好纠正违法法律监督职能的最大效果一直困扰着办案人员。本文以近年来海南省 X、Y 两个基层检察院对违法行为提出纠正意见的案件为研究对象,分析其在适用纠正违法过程中遇到的实践难题及成因,试图寻找解决上述问题的有效途径,提高检察机关法律监督质效,推进构建规范高效的执法司法制约监督体系。

【关键词】纠正违法;口头;诉讼监督;效果

人民检察机关是国家的法律监督机关,是保障国家法律统一正确实施的司法机关,进入新发展阶段后,人们在法治、公平、正义、安全、环境等方面的新需求对检察机关法律监督履职提出了更高要求。张军检察长指出“检察机关直接在具体办案过程和环节中履行监督职责,是参与、跟进、融入式监督,是在办案中监督,在监督中办案,发现问题更及时,监督纠错更直接。”纠正违法就是检察机关在办案中监督的重要手段,是指人民检察院在对刑事诉讼活动进行监督的过程中,发现侦查机关、审判机关和刑事执行机关的侦查、审判和刑事执行活动存在违法情形后,依法向有关机关提出纠正违法意见,要求其予以纠正的一种法律监督手段。《人民检察院刑事诉讼规则》(以下简称《刑事诉讼规则》)第五百五十一条第一款规定:人民检察院对刑事诉讼活动实行法律监督,发现违法情形的,依法提出抗诉、纠正意见或者检察建议。实践中纠正违法主要通过立案监督、侦查活动监督、审判活动监督、刑事执行监督的方式对刑事诉讼活动开展全程监督,纠正违法的形式有口头纠正、侦查活动监督通知书、纠正违法通知书等。笔者以近年来,海南省 X、Y 两个基层检察机关适用的纠正违法为研究对象,梳理司法实践中纠正违法在刑事诉讼监督中存在的问题,剖析其成因,探索提高纠正违法法律监督质效的可行性对策。

一、X、Y 院近年纠正违法现状

近年来,X、Y 两个基层检察机关在刑事诉讼监督中适用纠正违法情况存在一定共性,如适用案件的案由与本院受理案件的案由数量成正比,2018 年后回复率均维持在 98% 以上,但因区域之间案件数量、案由等方面的差异又略有不同。笔者在梳理时发现以下特点。

(1)书面纠正违法均为办案中发现,数量于 2020 年呈同比下降趋势,后续保持稳定。以 X 院为例,2019 年该院发

出纠正违法通知书达 43 份,其中审查起诉阶段发出 17 份;2020 年共发出书面纠正违法通知书 36 份,其中审查起诉阶段发出 8 份;2021 年共发出书面纠正违法通知书 36 份,2020 年发出纠正违法通知书的总数量同比下降 16.27%,审查起诉阶段发出纠正违法的数量同比下降 52.94%。

(2)针对侦查机关的纠正违法的数量远远高于针对审判机关纠正违法的数量。X 院 2019 年至 2021 年共向同级侦查机关发出纠正违法通知书共 105 份,其中向监察委发出 1 份;向同级审判机关发出纠正违法通知书共 10 份;Y 院 2019 年至 2021 年共向同级侦查机关发出纠正违法通知书共 17 份;向同级审判机关发出纠正违法通知书共 2 份,见表 1。

表 1 2019—2021 年纠正违法数据

发出机关	发出对象	2019 年	2020 年	2021 年
X 院	公安机关	43	31	30
	监察机关	0	1	0
	审判机关	0	4	6
Y 院	公安机关	7	6	4
	审判机关	0	0	2

(3)X、Y 院书面纠正违法通知的回复率接近 100%,回复期限自书面提出纠正之日起计算,最长达 10 个月,最短为当日,两院 2019 年有 4 件为当日回复,平均回复期限为 1 个月。

(4)以 2020 年为界,之前以书面纠正为主,之后口头纠正与书面纠正并存,口头纠正以在侦查监督平台录入整改情况为执行依据,书面纠正以复函为执行依据。

(5)纠正违法的内容涉及侦查环节和审判环节,其中办案期限违法、强制措施适用违法等情形较为集中,以 X 院 2019 年审查起诉阶段案件发出的纠正违法为例(见表 2),关

于见证人签名不规范的纠正违法通知共 8 件, 占比 47.05%, 未全面搜集证据的纠正违法通知共 5 件, 占比 29.41%; 2020 年审查起诉阶段关于未全面搜集证据发出纠正违法通知 3 件, 占比 37.5%; 未依法处理涉案财物 2 件, 占比 25%; 2019 年、2020 年该院办案期限违法和办案场所违法的纠正违法通知共 6 件, 占比 24%。审判环节以 X 院 2020 年、2021 年发出的纠正违法通知书为例, 不符合法定情形未采纳量刑建议共 4 件, 占比 25%。

表 2 2021 年书面纠正违法情形

违法情形	案件占比
扣押、勘验笔录制作违法	10%
证据来源合法性违法	10%
强制措施执行违法	35%
询问未成年人违法	15%
毒品称量违法	10%

(6) 以口头纠正、侦查活动监督通知书、纠正违法通知书为主要形式, 其中口头纠正与侦查活动监督通知书两种形式适用情形不明确, 具有较大适用随意性。

二、纠正违法在诉讼监督过程中的问题及成因

(一) 纠正违法重“侦查”, 轻“审判”

从纠正违法形式来看, 侦查活动监督通知书、立案监督文书发文对象为侦查机关, 口头纠正、纠正违法通知书的发文对象为侦查机关、审判机关, 对前者的诉讼监督形式明显多于后者。从提出纠正意见的法律依据来看, 《刑事诉讼规则》分别对侦查活动监督、审判活动监督列举了十六种监督内容。2020 年 4 月 1 日, 侦查监督平台梳理了 446 个监督项目, 自动推送监督事项的法律依据, 具有很强的可操作性, 但关于审判活动的监督内容不乏一些普遍性的规定, 如“法庭审理时对有关程序问题所作的决定违反法律规定的”“法庭审理时对有关程序问题所作的决定违反法律规定的”, 对审判活动何种情形应采用何种程度的方式进行监督, 未有详细指引。仔细分析发现: 一方面, 侦查活动的复杂性、持续性必然导致检察机关在履行法律监督职能时, 能够在数量较多的侦查活动中发现更多的违法行为; 另一方面, 检察机关在对审判活动的监督中以抗诉为主, 忽视了以提出纠正意见的方式发挥对审判活动进行有效监督作用, 对庭审活动的监督流于形式。

(二) 纠正意见内容重复、监督缺乏深度和违法遇堵点

纠正意见的内容是法律监督的“显示器”, 哪里存在违法行为, 法律监督就应当履职到哪里。以 X、Y 院 2021 年提出的纠正意见为例, 侦查活动监督环节纠正“强制措施执行违法”的意见重复率最高; 再就是讯问未成年人未通知其法定代理人或者合适成年人到场。审判活动监督环节, 首先是纠正认罪认罚案件中“不符合法定情形不采纳量刑建

议”的意见重复率最高, 其次为指定监视居住场所不符合规定, 再次是违反法定送达期限的。上述违法行为同一年度反复、集中出现, 无疑是纠正违法适用的一大堵点。究其原因有: 一是监督履职“虎头蛇尾”。检察机关在审查认定时, 找准了违法行为, 明确了违法依据, 但在提出纠正意见后没有跟踪监督意识, 存在提出意见就等于完成监督的草率履职心态。二是纠正意见释法说理欠缺。纠正意见停留在指出某一具体行为违反了具体的法律法规, 并未进一步“就案论案”, 说明违法行为对证据的资格和证明力会产生何种影响, 该如何补正或作出合理解释, 对案件的后续诉讼活动会造成何种影响等。

(三) 整改质量不高, 监督缺乏力度

有学者指出, “我国的诉讼实践中, 口头纠正违法、纠正违法通知书和抗诉都没有必然要使监督者的意图得到贯彻的保障, 有些被监督者当着监督者的面将纠正违法通知书撕毁, 检察机关却无可奈何。”纠正违法通知书回复率在纳入检察机关考核指标后, 纠正违法通知书的回复率、口头纠正的整改率几乎维持 100%; 从回复率来看, X、Y 院 2019 年至 2021 年纠正违法通知书的回复率均达 100%; 从回复周期来看, 回复周期最长的达 9 个多月, 如 X 院周某某某容留卖淫案; 回复最快的则为当日, 如 X 院的黄某某贩卖毒品案。居高不下的回复率和 24 小时内“闪回”的速度为监督效果披上了一件“华美的外衣”, 掩盖了其深层的问题。以侦查机关的复函为例, 公安机关的复函内容如出一辙, 如某办案人员责任心不强, 对其已经通报批评, 不断加强相关法律的学习等, 纠正违法陷入形式主义。这提示我们, 高效率回复不等同高质量整改, 监督效果好坏不言而喻。通过座谈办案机关和文书对比分析, 我们发现原因主要有两类。一是被监督对象不重视。主要的被监督对象如同级侦查机关、审判机关, 系统内部均没有对违法行为被监督纠正的办案考核机制。收到纠正意见后, 整改能动性较低, 整改措施具有随意性, 这也是纠正违法达不到预期监督效果的直接原因。二是办案人员存在错误认识。司法责任制全面实行以来, 部分办案人员对于履职过程中的瑕疵行为等过于敏感, 要么认为事不关己, 要么表示拒绝抵触。对于大量口头纠正的事项, 认为“口头纠正”就是不用“纠正”, 往往停留于“口头整改”和“下次再现”; 对于纠正违法通知书等可能成为追责依据的监督文书存在抵触情绪, 在容错机制未完善的前提下, 不愿承认、不敢承认“错误”, 整改停留于文来文往, 整改过程难以跟踪监督。

三、全流程、全方位提升纠正违法监督质效

(一) 拓宽线索渠道, 弥补法律监督发现短板

案件的卷宗和裁定、判决是发现监督线索最重要的载体。侦查机关在刑事诉讼中的环节多、文书多, 因而发现

其违法行为的载体多,审判机关则反之。因而,拓宽法律监督的线索渠道迫在眉睫:一是从源头挖掘。依托侦查监督与协作配合办公室及业务研判通报机制,与公安机关建立信息资源共享平台,加强对刑事立案、强制措施适用、类案办理等方面存在的问题进行定期交流,从源头发现,在苗头解决。二是向末端延伸。将监督触角延伸至刑事判决执行过程,强化对涉案财物的处理、刑罚执行的同步审查,对涉案财物的处理、财产刑的执行从处理建议到执行进度都要进行跟踪监督,力争多从末端发现监督线索,提升全流程监督质效。

(二)调查核实多措并举,促进纠正违法走深走实

调查核实是客观、准确提出纠正意见,依法履行监督职能的基石,否则纠正意见的提出如“无源之水、无本之木”。《刑事诉讼规则》第五百五十一条第二款列举了检察机关三大类十小项的调查核实权内容。实践中,检察机关主要采用调取类方法开展调查核实工作,工作过程仅仅通过在侦查活动监督报告中简短记录体现,调查方式单一,核实范围狭窄。充分行使调查核实权理应引起关注:一是细化调查手段。如细化提问类的调查权,应鼓励办案人员就违法行为全面听取并记录相关人员的意见,了解违法行为产生的客观原因,以问题为导向,让纠正意见做到有的放矢。二是规范调查程序。从立法上规范调查核实的具体主体、启动方式和范围、执行流程和效力,破除法律监督的现实难点。

(三)完善配套考核机制,破解法律监督刚性难题

检察机关在诉讼活动中处于中间环节,开展法律监督既有优势又有劣势,优势是监督可以向前后环节同时开展,劣势是监督随时面临不少阻力。《中华人民共和国刑事诉讼

法》第七条将公、检、法三机关的关系界定为“分工负责、互相配合、互相制约”,这就从法律上确立了我国“流水线”式刑事诉讼构造,即三机关各自分散地从事诉讼活动,各自在某一诉讼阶段中充当拥有最终决定权的司法机构。要想破解纠正违法监督刚性的难题,适当赋予检察机关制裁权尤为必要。制裁权是纠正违法取得实效的保障。只有赋予检察机关强制被监督机关纠正违法行为的权力,才能使诉讼监督拥有与行政权、审判权等相抗衡的力量。一方面,合理设置监督考核指标。分层次建立提出纠正意见的考核指标,根据监督的效果、方式设置考核得分,鼓励办案人员敢于监督、善于监督。另一方面,补充刚性监督手段。根据是否具有补正空间,对诉讼活动产生的影响等多个因素对违法行为的严重性作出区分,一般违法行为应当责令其在有限时间内完成整改,并跟踪整改过程,审查整改结果等;严重违法行为,应当排除因违法行为形成的证据,并通报被监督对象依法提出惩戒等处理意见。

参考文献:

- [1]尚爱国.刑事诉讼检察监督中纠正违法制度的立法完善[J].人民检察,2006(23):26-28.
- [2]张建伟.刑事司法体制研究[D].北京:中国政法大学,2000.
- [3]陈瑞华.刑事诉讼的前沿问题[M].北京:中国人民大学出版社,2016.
- [4]叶萍.论刑事诉讼检察监督中的纠正违法制度[J].河南社会科学,2015,23(12):36-39.

作者简介:

杨独伊(1986—),女,苗族,湖南怀化人,硕士,四级检察官,研究方向:刑事实务。

