



## 学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

### 刑事立案监督的拓展空间

<http://www.fristlight.cn> 2007-07-12

[作者] 姜苏;孔红玉;姚晓滨

[单位] 辽宁省鞍山市铁东区检察院

[摘要] 刑事立案监督须贯穿于立案活动的全过程之中,而不仅仅是现行刑事诉讼法第八十七条规定的只对“应当立案而不立案”的情况进行监督。为了改变立案监督的软弱性,立案监督中一定的调查权、处罚权等法律保障措施应该跟上。《刑事诉讼法》第八十七条确立了我国刑事立案的监督制度,规定了检察机关立案监督的职权,但在具体操作过程中也存在一些问题。

[关键词] 刑事立案;监督;刑事诉讼法;检察机关

立案监督中存在的问题和原因刑事立案监督须贯穿于立案活动的全过程之中,而不仅仅是现行刑事诉讼法第八十七条规定的只对“应当立案而不立案”的情况进行监督。为了改变立案监督的软弱性,立案监督中一定的调查权、处罚权等法律保障措施应该跟上。立案监督中存在的问题和原因《刑事诉讼法》第八十七条确立了我国刑事立案的监督制度,规定了检察机关立案监督的职权,但在具体操作过程中也存在一些问题:一是无人举报而不立案。一些被害人、知情人因缺乏法律知识或者心存顾虑等原因而不敢或不愿报案,而有的公安人员发现了需要追究刑事责任、已够立案条件的犯罪事实不积极主动立案,而是坐等报案,不报不立,放纵了犯罪分子。二是不破案不立案。有些办案人为了单纯追求办案率,对案情复杂、一时难以侦破的案件,不立案就开展侦查,待破了案再补立案手续,这种做法违反了刑事诉讼法的规定。三是以罚代刑。公安机关对应当深入侦查的案件而放弃侦查,匆忙结案,以罚款或劳动教养方式处理了事。四是虽立案而不侦查。个别公安机关立案后因各种原因怠于侦查,或检察机关向公安机关发出立案通知书,公安机关立案后却长时间不实施侦查行为,也不及时对犯罪嫌疑人采取强制措施,使案件搁浅。五是不应立案而立案。这是指不符合立案条件而立案侦查,即具备刑事诉讼法第十五条规定的六种情形之一的不应立案。有的是为了凑立案数,在立案后又撤案,有的是为了插手经济纠纷,有的出于只有立案才能对嫌疑人采取强制措施的考虑,对不该立案的行为对象采取取保候审等强制措施,或者纯粹为了创收而取保候审。这种现象在司法实践中虽出现不多,但社会效果不好。根据刑事诉讼法的规定,公安机关对于自己管辖的刑事案件,只要有犯罪事实,并且按照法律规定应当追究刑事责任,就应依法立案,实践中产生有案不立或不应立案而立案情形的原因是多方面的,大致有以下几点:(一)因管辖不明而互相推诿。有些案件发生在区域划分结合部,不好区分管辖,有的由于犯罪发生地、结果发生地、嫌疑人居住地不一致,侦查部门不愿增加本部门工作量,也不愿承担更多责任,便以管辖为由互相推诿。(二)因自身业务素质不高而导致有案不立。有些侦查人员素质较低,随意处理案件,这大多发生在边远地区,很多盗窃公私财物,数额较大,构成立案追究的案件,仅以罚款处理。有的将构成犯罪的卖淫嫖娼、贩毒、持有毒品、赌博等案件划到治安案件中处理,不分罪行大小和社会危害程度,一罚了之。(三)徇私舞弊、办人情案。(四)执法不严,立案后大事化小,小事化了,以转劳动教养、罚款、行政拘留等方法处理。有些办案人员缺乏责任感,在侦查取证过程中工作不细,导致证据不足,或者有些证据因取证难度大而不愿去继续工作,或者做一些不负责任的技术处理。立案监督工作中的难点刑事诉讼法第八十七条虽对刑事立案监督的范围、内容、方式和程序作了较明确的规定,但也存在一定的立法缺陷,成为具体操作中的难点。(一)立案监督范围的界定,导致对立案监督操作上的局限性。刑事立案监督是指人民检察院依法对公安机关的立案活动实行监督。所谓立案监督活动,应当包括公安机关对立案材料的受理、审查、调查、立案审批、立案决定和立案结果等全部过程。因此,刑事立案监督亦贯穿于上述立案活动的全过程之中,而不仅仅是现行刑事诉讼法第八十七条规定的只对“应当立案而不立案”进行监督。立法规定不完善限制了刑事立案监督的范围,导致立案监督范围的局限性,并在具体操作上形成两大误区:一是作为刑事立案监督主体的人民检察院,往往局限于刑事诉讼法第八十七条规定的监督范围,把立案监督的视点和主要精力,单纯集中在对“应当立案而不立案”的监督上。人民检察院仅仅是通过审查报案、控告、举报和自首材料,以及受理被害人认为公安机关对应当立案却不立案而向人民检察院提出的举报材料,从中发现和纠正公安机关立案活动的违法行为。很显然,这种监督方式过于单一,并没有对公安机关的整个立案活动实行及时有效的监督。而对于公安机关对立案材料的受理、审查和调查是否规范,立案与不立案决定是否合法,立案结果是否正确等相关立案活动则不曾过问,以致形成

较多的立案监督空白点。二是作为被监督者的公安机关，对刑事诉讼法第八十七条也同样作出片面的理解。在他们看来，人民检察院立案监督的范围仅限于对“应当立案而不立案”的监督，至于其他立案活动并不在人民检察院立案监督范围内。基于这种认识，有的公安机关不愿及时向人民检察院提供刑事立案活动的全部情况，工作起来不积极配合，这样就使人民检察院的刑事立案监督工作难于打开局面。

（二）监督缺乏法律保障，导致立案监督的软弱性。刑事诉讼法的又一个立法缺陷，就是在赋予人民检察院立案监督权的同时，并未明确规定立案监督的法律保障措施，以致在刑事立案监督上存在不同程度的软弱性。如人民检察院对公安机关应当立案而不立案进行监督时，根据刑事诉讼法第八十七条的规定，检察机关可以要求公安机关说明不立案理由，如果认为不立案理由不能成立的，应当通知公安机关立案。但是如果公安机关接到人民检察院的通知后，既不说明不立案的理由，又不立案，人民检察院应该怎么办？刑事诉讼法对此并未作出规定，最高人民法院虽然在制定相关的实施规则中，比较明确地规定了一些立案监督的法律保障措施，如要求公安机关说明不立案理由的时限规定在七日内，人民检察院通知公安机关立案而公安机关不立案的应当将案件情况报告上一级检察院，经上一级检察院审查后，应当通知同级公安机关立案。但公安机关往往认为这些规定是检察机关单方面的，对公安机关并无约束力和强制性，因此，立案监督在执行上存在较大的随意性。完善刑事立案监督的构想（一）拓宽监督范围，明确监督内容。首先，在指导思想上要确立全面监督的意识，扩大监督视野，拓宽监督范围，既要就公安机关对立案材料的受理情况进行监督，也要对其案件材料的审查、调查情况进行监督；既要对公安机关的立案活动是否合法进行监督，也要对立案结果是否正确进行监督；既要对公安机关所作出的立案决定进行监督，也要对其作出的不立案决定进行监督，防止出现监督失利。其次，在实际操作中应当依据上述监督范围，进一步明确立案监督的内容，这主要包括：1．公安机关受理的案件是否符合其立案管辖范围，有无应当受理而不受理，不应当受理而越权受理的情况；2．公安机关对立案材料所采取的审查措施是否合法，有无滥用侦查手段和强制措施的行为；3．公安机关在立案前的调查中，是否存在刑讯逼供、非法拘禁、指供、诱供和要挟证人作证的行为；4．公安机关在审查案件材料中，是否存在涂改、伪造、隐匿证据材料的行为；5．公安机关在立案、不立案的审批程序和审批手续上是否合法；6．公安机关作出的立案和不立案决定是否正确，有无应当立案而不立案，不应当立案而立案的情况；7．公安机关对受理的案件是否存在“不破不立”，以及决定立案后，未经侦查而擅自撤案和以罚代刑的情况；8．公安机关在立案过程中，是否存在受贿、徇私舞弊、放纵包庇犯罪嫌疑人，或者有意制造冤假错案的行为等等。（二）提供法律保障，确保监督力度。一是立案监督调查权。人民检察院确认公安机关立案活动是否合法，绝不应主观臆断，而应建立在大量的审查和调查的基础上。因此，在人民检察院享有监督权的同时，还必须从立法上赋予人民检察院立案监督的调查权，这种调查权应当包括：有权调取和审查公安机关的案卷材料，有权审查公安机关受案、立案、破案的登记表册，有权审查公安机关的立案、不立案和撤销案件决定书，在通过上述审查后，认为有必要的，可以对立案决定书和不立案决定书所认定的事实进行复核，可以对立案活动中的违法行为为进一步调查，公安机关应当及时和如实地提供上述材料和情况，积极配合和支持人民检察院的调查工作，不应借故刁难和阻碍人民检察院调查工作的正常进行。二是立案监督决定权。应当通过立法更加明确地规定人民检察院具有刑事立案监督决定权，有权变更公安机关应当立案而不立案的决定，也有权变更公安机关不应当立案而立案的决定。三是立案监督处罚权。在刑事立案监督中，人民检察院针对公安机关立案活动发生的违法行为，通常是以口头提出或发出《纠正违法通知书》等形式进行纠正。但是有的公安机关认为口头通知只是说说而已，不以为然。而法律又未明确人民检察院《纠正违法通知书》的法律效力，以致这种监督只不过是“软约束”。针对上述监督不力的状况，有人提出，由法律赋予人民检察院以处分建议权，但既然是建议，公安机关可能采纳，也可能不采纳，那么如何确保刑事立案监督的法律效果和社会效果？笔者建议，应尽快通过立法，在明确《纠正违法通知书》法律效力的同时，赋予人民检察院立案监督处罚权。这种权力的内容包括：1．人民检察院发现公安人员在立案活动中存在违法行为时，在发出《纠正违法通知书》进行纠正后，对方仍拒不改正的，人民检察院应当依照监督处罚程序，建议停止其职务活动，由公安机关另派办案人员；2．人民检察院在纠正违法过程中，认为对违法公安人员需要给予行政处罚，应当提出行政处罚意见书，公安机关接到意见书后，应当作出书面答复，对违法人员给予相应的处理。

