

对社区矫正漏管的检察监督

文◎韩东升* 史芳菲*



[案例一]2012年1月,北京市石景山区人民检察院监所检察处收到上海市某监狱寄来的罪犯秦某某假释材料转递函、假释证明书、假释裁定书、假释人员通知书、出监鉴定表、刑事判决书、刑事裁定书(二审)等材料。监所检察处随即向本区司法局核实罪犯秦某某的相关情况,发现区司法局未收到秦某某被假释的相关法律文书,也未接到秦某某被假释及出监情况的通知。经与本区公安分局联系,发现该分局某派出所收到上海市某监狱寄送的相关法律文书及接收秦某某后,未将该情况及时告知区司法局和检察院监所检察处,致使假释罪犯秦某某未被列入司法行政机关的社区矫正对象,脱离司法行政机关监管100余天。

[案例二]2012年2月,石景山区人民检察院监所检察处收到了广东省某人民检察院送交的关于徐某某暂予监外执行决定书和监外执行罪犯出所告知表。经认真审查,监所检察处认为,罪犯徐某某所患疾病属于《罪犯保外就医疾病伤残范围》第6条所述范围,需要保外就医,提请及批准程序正确合法。但在向司法局核实徐某某的相关情况时,发现本区司法局并不知晓徐某某被暂予监外执行的情况。经调查发现,原执行机关广东省某看守所仅将徐某某的判决书、裁定书、暂予监外执行决定书、执行通知书等法律文书送达徐某某居住地的派出所,没有送达徐某某居住地的司法行政机关,也未同时抄送检察院;派出所在收到看守所寄送的相关法律文书及接收徐某某后,也未将该情况及时告知区司法局和检察院监所检察处,致使暂予监外执行罪犯徐某某脱离司法行政机关监管100余天。

上述两个类案主要涉及两个问题:(1)社区矫正罪犯被公安机关接收并登记在册,但未被司法行政机关列入社区矫正对象,是否属于漏管?(2)如果属于漏管,检察机关如何对这一行为开展法律监督?即如何确定本案的责任主体?下文针对这两个问题分别展开论述。

一、两案是否属于漏管的判定

针对两案是否属于漏管存在两种观点:第一种观点认为,既然社区矫正罪犯被公安机关接收并登记在册,就说明罪犯已经被列入公安机关的监管范围,且在《刑法修正案(八)》和《刑事诉讼法》确立社区矫正制度之前,公安机关是法定的监外执行机关。因此,本案情形不属于漏管。第二种观点认为,北京市自2003年开展社区矫正试点工作后,对于监外罪犯一直是公安机关和司法行政机关双重监管,且主要矫正工作也是由司法行政机关负责。因此本案中仅由公安机关监管,可以认为是漏管。

我们同意第二种观点。关于漏管的界定,在2007年开展的中央政法委、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部核查纠正监外执行罪犯脱管、漏管专项行动中,中央政法五部门有关职能部门研究确定:所谓漏管,是指监外执行罪犯因有关单位交付执行环节脱节或相关法律文书送达不到位,导致居住地公安机关对该罪犯没有列管。^[1]这个界定意见,是在公安机关作为监外执行机关的前提下确定的,但对于北京地区来说,漏管的界定应该更为严格。北京市作为全国首批试点省(市)之一,从2003年起就开展了社区矫正的试点工作,对监外执行罪犯实行公安机关和司法行政机关双重管理的工作模式也实践了近十年,且主要矫正管理工作越来越多地由司法行政机关的社区矫正部门负责。根据《北京市公安局执法大纲》第12章第7部分第1节第2条的规定:“社区民警在接到外省市人民法院、外省市公安机关寄送的被判处管制、宣告缓刑、单处剥夺政治权利、暂予监外执行罪犯的法律文书和有关手续,或者外省市监狱(未成年犯管教所)、看守所寄送的假释和刑满释放后继续剥夺政治权利罪犯的法律文书和有关手续后,应及时将复印件移送罪犯居住地的司法所,并督促罪犯到司法所报到接受社区矫正。”因此,即使本案中《社区矫正实施办法》尚未实施,在北京,居住

*北京市石景山区人民检察院[100043]

地司法所未对监外执行罪犯列管也应该属于漏管情况。此外,本案中两名罪犯居住地社区矫正部门在《社区矫正实施办法》于2012年3月1日实施以后,仍然没有接收到两名罪犯的法律文书或相关情况说明,并未对其列管,也是漏管的确证。

二、相关单位的责任确定

(一)关于原执行单位的责任问题

上述两则案例中原执行单位上海市某监狱和广东省某看守所均未将监外执行罪犯情况通知其居住地的县级司法行政机关,也未向其寄送相关法律文书,该行为是否违法?

2012年1月10日最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合下发实施的《社区矫正实施办法》第5条规定:“对于适用社区矫正的罪犯,人民法院、公安机关、监狱应当核实其居住地,在向其宣判时或者在其离开监所之前,书面告知其到居住地县级司法行政机关报到的时间期限以及逾期报到的后果,并通知居住地县级司法行政机关;在判决、裁定生效起3个工作日内,送达判决书、裁定书、决定书、执行通知书、假释证明书等法律文书,同时抄送其居住地县级人民检察院和公安机关。”然而《社区矫正实施办法》自2012年3月1日起施行,生效时间发生在两则案例之后,因而不能追溯适用。在《刑法修正案(八)》和《刑事诉讼法》确立社区矫正制度之前,监外执行主要由公安基层派出所负责,相关法律规定也仅要求法院、监狱、看守所应向执行地公安机关送达监外执行罪犯有关法律文书或者送达的法律文书,并不要求向执行地司法行政机关送达。所以,本文中原执行单位上海市某监狱和广东省某看守所均未将监外执行罪犯相关法律文书送达其居住地的县级司法行政机关的行为并不违法。

但是,广东省某看守所同时还未将监外执行罪犯徐某某的相关法律文书抄送检察院监所检察处。依据2009年中央社会治安综合治理委员会、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合出台的《关于加强和规范监外执行工作的意见》,监狱管理机关、公安机关决定罪犯暂予监外执行的,交付执行的监狱、看守所应当将罪犯押送至居住地,与罪犯居住地县级公安机关办理移交手续,并将暂予监外执行决定书等法律文书抄送罪犯居住地县级公安机关主管部门、县级人

民检察院监所检察部门。广东省某看守所的上述行为违反了上述规定,属于违法行为。

(二)关于公安机关的责任问题

监外执行的责任主体发生变更后,原责任主体(公安机关)是否应当将先前掌握的罪犯的法律文书和相关情况告知其后的责任主体(司法行政机关)?即该区公安分局的派出所在收到监狱和看守所移送的社区矫正人员的相关法律文书和接收社区矫正人员后,未将收到的法律文书和已接收社区矫正人员的情况及时告知该区司法局和区人民检察院监所处的行为是否违法?

对此,我国《刑事诉讼法》等法律没有明文规定。《人民检察院监外执行检察办法》也仅规定检察机关交付执行检察的方法有“向执行地公安机关了解核查监外执行罪犯的有关法律文书送达以及监外执行罪犯报到等情况”,并未规定执行地公安机关必须将监外执行罪犯的有关法律文书及其报到情况主动告知检察院。因此,在两案中检察院监所检察处前往派出所调查情况时,其工作人员也均以公安机关没有义务将监外执行罪犯情况主动告知司法局和检察院监所检察处为理由推卸责任。但是,从法律变动导致责任变动的角度来说,公安机关对监外执行人员虽不再负有监管职责,但仍应当将先前掌握的两名罪犯的法律文书和相关情况告知其后的责任主体——司法行政机关。更何况北京市从2003年起就开展了社区矫正的试点工作,前一部门告知其后监管部门罪犯基本情况至今已经有近十年的工作实践。幸好这一要求在《北京市公安局执法大纲》第12章第7部分第1节第2条得到了体现:“社区民警在接到外省市人民法院、外省市公安机关寄送的被判处管制、宣告缓刑、单处剥夺政治权利、暂予监外执行罪犯的法律文书和有关手续,或者外省市监狱(未成年犯管教所)、看守所寄送的假释和刑满释放后继续剥夺政治权利罪犯的法律文书和有关手续后,应及时将复印件移送罪犯居住地的司法所,并督促罪犯到司法所报到接受社区矫正。”本案中公安机关派出所违反了该条规定。

三、对两案的检察监督

针对所发现的问题,石景山区人民检察院监所检察处迅速与上海市某监狱、广东省某人民检察院及区司法局等有关部门取得联系,了解询问相关情况,就

出现的问题进行分析研究,并在调查核实的基础上,对有关单位不按照相关规定履行职责的行为及时提出了口头纠正建议。同时监所检察处在第一时间查找落实矫正对象并进行谈话、完善有关法律手续,随后向北京市人民检察院监所检察处汇报情况和备案。经主管部门同意后,依程序履行监所检察监督职能,向上海市某监狱及广东省某人民检察院发出了纠正违法通知书,向有关职能部门发出检察建议。最后,石景山区人民检察院联合石景山区公检法司等职能部门,共同召开联席会,完善机制,防止类似问题的再次出现。通过几项举措并举,很好地消除了因此可能造成的隐患。

四、经验小结

石景山区人民检察院监所检察处多年来不断规范监外社区矫正检察监督工作机制,在实践中逐步确立了“文书统一收发——承办人逐份审查文书并形成书面报告——处长和主管检察长两级审批”的监外法律文书审查模式。该模式的优势在于:

一是把好“进口关”。由处室内勤统一收发外单位来信,并根据来信文件内容分类登记,将其中的监外检察法律文书转发给监外检察承办人,并要求其在登记簿上签署收件人和收件日期,一方面保证外单位寄送的法律文书集中统一地被监所检察处接收,避免遗漏丢失及责任推诿,另一方面也督促监外检察承办人签收即负责,在法律要求的时限内完成审查。

二是把好“审查关”。为了让监外检察落于实处,有底可查,石景山区人民检察院监所检察处改变了以前对监外法律文书的形式审查,要求监外检察承办人对收到的每份监外法律文书经认真审查后均形成书面审查报告,将审查经过和结果落于纸面。该工作方法一方面让监外检察工作量由抽象变具体,例如收到监狱寄发的“假释人员通知书”后,首先与区司法局联系,了解该名假释人员是否在规定时间内前往区司法局报到,其次通过刑事判决书、假释裁定书和罪犯出监鉴定表等材料审查其是否符合假释条件,此外还要审查监狱寄送法律文书是否及时齐全、社区矫正机构是否及时接收假释罪犯并安排矫正工作等,使每项审查都有据可查,将监外检察的过程详细地体现出来;另一方面通过书面审查报告的形式也端正了监外检察承办人的工

作态度,摒弃以前简单审查敷衍了事的态度,避免了由于对法律文书审查不认真引起的疏漏。

三是把好“审批关”。承办人完成了基础的审查工作后,将审查过程及相关问题形成书面报告交由处长审批,处长再层报主管检察长审批。两级审批制度一方面保证主管领导能够及时全面地了解监外审查各案具体情况,对于一些承办人没有深入审查的问题在有需要时指示承办人补充审查,提高审查的监督实效;另一方面对于承办人在审查过程中遇到的难点问题,特别是需外单位协助调查的问题,能及时给予协调解决。

四是把好“责任关”。结合以往工作经验,我们认为:能否做到对本职工作高度负责,认真履行好检察监督职责,将直接影响到社区矫正工作质量。若能以积极主动的工作态度,经常深入社区开展监督检查,就能够及时发现问题并加以纠正。相反,若以消极被动的工作态度走走过场,让检察监督局限于表面,就容易出现监督上的形式主义。在此建议:针对监狱或法院送达的法律文书和矫正材料出现有时找不到人的情况,建议监狱或法院除标明住址外,将其本人或亲属的联系电话标明,以便于查找;针对外省、市法院判决裁定后的京籍人员不能及时接收问题,建议公安机关收到服刑人员释放的法律文书后,及时将法律文书复印后转交司法所,并教育出监的社区服刑人员及时到司法所报到接受矫正。针对当前普遍存在的社区矫正工作人员对社区矫正工作重要性认识不足的问题,加强对社区矫正工作人员的业务培训,提高业务能力和水平,提升执法队伍的整体素质。针对公检法司各职能部门信息沟通不顺畅的问题,要加强相互间的配合,做到信息沟通及时到位。

社区矫正工作是一项长期复杂的系统工程。推进社区矫正工作的发展,需要各相关部门的合力。作为检察机关要正视法律监督者的角色,充分发挥监督职能,在实践中不断探索,总结经验,使之更加完善。



注释:

[1]白泉民主编:《监所检察“四个办法”》,中国检察出版社2008年版,第231页。