

合规不起诉案件检警衔接问题研究

秦 聪

(中国人民公安大学法学院, 北京 100038)

摘要: 检警双方的顺利衔接是合规不起诉改革的必要前提,对于保护民营经济和提高案件办理效率也具有重大意义。随着合规不起诉改革试点范围的扩大,检警衔接逐渐暴露出若干亟待解决问题。完善合规不起诉中检警衔接机制应将合规考察纳入立案侦查程序,提升检察监督效果,建立检警办案信息互联互通机制。

关键词: 合规不起诉;检警衔接;检察监督;介入侦查

中图分类号: D916

文献标识码: A

文章编号: 2097-0625(2022)02-0007-05

2020年3月以来,最高人民检察院在上海、广东等地的六家基层检察院开展合规不起诉改革的试点工作,合规不起诉正在成为一种检察机关治理企业犯罪的新模式。经过一年的试点,最高人民检察院于2021年3月决定继续扩大合规不起诉改革试点范围,将在10个省份、约上百家检察机关展开。在合规不起诉案件中,检察机关是合规不起诉的启动者、推动者及验收者,各地检察机关试点的成效直接关系到合规不起诉能否在我国顺利推行。但在改革过程中,仅靠检察机关确实很难实现企业脱罪化的目标。因此,为了合规不起诉改革能够顺利推行,有必要对合规不起诉与相关制度的衔接问题展开探讨。

在我国的追诉模式下,公安机关是企业犯罪案件的启动主体,检察机关对此并无立案侦查权,这就导致检察机关要想启动合规不诉程序就必须经过公安机关的立案侦查。从英美等国治理企业犯罪的模式来看,检察机关可以直接与企业签订不起诉协议,设定合规考察期,最后作出不起诉决定。因此,在企业犯罪案件的启动阶段,检察机关能否与公安机关做好相关程序的衔接直接关系到合规不起诉改革的实施效果^[1]。当前,合规不起诉的出现对于检警关系又提出了新的要求,检察机关与公安机关应当共同承担起预防企业犯罪的责任,将合规不起诉的启动阶段提前到立案侦查阶段,为检察机关提前介入开通“绿色通道”。

一、合规不起诉下检警衔接的价值分析

(一) 合规不起诉改革的必要前提

检察机关是我国的公诉机关,有权对涉案企业进行起诉或不起诉。在企业自愿认罪的前提下,结合企业合规意愿以及犯罪行为的社会危害性决定是否启动合规程序,并与企业签署合规协议,设置合规考察期,在考察期届满时,检察机关对合规整改情况进行验收作出是否不起诉决定^[2]。公安机关的立案侦查是合规不起诉的前置环节,公安机关与检察机关在刑事诉讼中互相配合、互相制约,各自的刑事职能虽不同,但打击与预防犯罪的目标一致。公安机关在搜集证据查明事实方面有其独特的专业优势,形成的证据材料是检察机关把握企业合规情况的重要依据。因此,公安机关与检察机关能否顺利衔接对于合规不起诉改革至关重要。目前,合规不起诉的重点仍然是检察机关,公安机关对于这一新事物还未从制度上程序上作出回应,这就需要双方在合规不起诉案件的办理过程中积极配合,共同探索治理企业犯罪的新方式。

(二) 利于更好地保护民营经济

民营经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。在当下疫情防控常态化期间,中央多次强调要加强“六稳”“六保”的工作力度,坚决依法平等保护民营企业的市场主体地位,贯彻宽严相济的刑事司法政策。以往在治理企业犯罪中,几乎没有司法机关会考虑其合规的状况,合规仅仅在外资企业或者少数中央

收稿日期:2021-09-25

作者简介:秦 聪(1997—),男,山西太原人,法律硕士。研究方向:刑事诉讼法、刑事合规。

企业存在。企业一旦被立案调查,就难逃定罪量刑的命运,通常公安机关对企业家多采取羁押性强制措施,且对企业涉案财产往往是先行查封扣押,这就导致“办完一起案件,搞垮一个企业”的现象经常出现,从而带来企业破产、员工失业、社会经济不稳定的惨痛代价^[3]。究其原因是由于治理企业犯罪的模式出了问题,司法实践中公安司法机关的办案思路还未彻底扭转,公安机关对于自然人犯罪所采取的强制性措施适直接适用于民营企业企业家。此外,检察机关对于公安机关的监督仍需完善,在公安机关调查取证环节,检察机关提前介入并监督公安机关规范执法,企业的财产将在很大程度上得到保护,有利于提高企业主动合规的积极性。

(三) 利于提高企业犯罪案件的办理效率

在当前合规不起诉的改革试点中,合规启动滞后是无法避免的问题。如果遇到重大、复杂的案件,公安机关侦查的期限少则数月长则一年,企业在这种情况下可能还没等到合规启动就早已破产。而到合规程序启动时,合规不起诉的效果也将大打折扣,这种情况下再进行不起诉也就毫无意义^[4]。合规不起诉的初衷并非使案件快速结案,而是经过合规考察完善企业合规制度,最终实现企业脱罪化目标。因此,合规不起诉本来就需要一定期限的考察期。如果在启动阶段就消耗大量时间,势必会造成整个合规不起诉期限过长的问題,这对于缓解当下紧张的司法资源明显是不利的。公安机关若在办理企业犯罪案件时引入合规理念并为检察机关提前介入创造条件,让合规不起诉的启动时间尽可能提前,将为后续合规考察提供了充足时间,从而提高办理企业案件的效率。

二、合规不起诉中检警衔接存在的问题

(一) 合规启动阶段过于滞后

依据《刑事诉讼法》第 18 条规定,大多数刑事案件都由公安机关立案侦查,而检察机关仅对法律规定的自侦案件拥有立案管辖权。从 2021 年 6 月 3 日最高人民检察院发布的企业合规改革试点的典型案例可知,检察机关是在公安机关立案侦查的基础上对企业进行合规审查。现有诉讼模式下,合规不起诉的启动阶段在公安机关而非检察机关,这就导致检察机关在案件发生的第一时间无法了解企业内部合规的情况,合规不起诉的实际启动也就推后到了审查起诉阶

段,经过长达数月的侦查阶段很可能会造成“办理一个案件,搞垮一个企业”的后果,难以实现保护民营经济,预防企业犯罪的目标。

(二) 合规不诉机制在立案侦查阶段尚未体现

1. 合规考察尚未并入立案侦查程序

公安机关在侦查阶段,企业的合规状况并非公安机关考虑的主要因素,这与我国缺乏有效的合规出罪机制和激励机制有很大关系。由于我国的检察机关对企业犯罪无立案侦查权,合规不起诉的相关证据材料很大程度上依赖公安机关调查取证。公安机关为追求破案率,仅收集不利于企业或企业家的犯罪证据,对可以证明其合规状况良好的罪轻证据,持一种消极的态度,甚者在移送审查起诉时不予移送^[5]。

2. 合规理念尚未纳入强制措施的执行程序

司法实践中,公安机关对于多数强制措施拥有决定权与执行权。由于我国单位犯罪是建立在自然人犯罪的基础上,这就导致侦查人员在认定单位犯罪上存在一定困难,加上重自然人、轻单位的办案考核机制,使得公安机关更倾向于针对民营企业企业家采取强制措施。2021 年 2 月 2 日最高人民检察院第一检察厅厅长苗生明在接受采访时说道:“刑事诉讼中提请逮捕案件批捕率近 80%,审前羁押人数超过 60%”。由此可知,羁押性强制措施依然占据主导地位。民营企业企业家是民营企业的核心人物,一旦被采取羁押性强制措施,该企业势必会受到消极影响。此外,公安机关受“趋利性执法”观念影响,在对企业财产进行查封扣押时,涉案财物管理制度中仍存在查封、扣押财物过程不规范、监管机制不到位、救济途径单一等问题,这就导致企业财产无法得到有效保护,最终削弱企业合规的效果^[6]。

(三) 检察监督的效果有待提高

检察机关是我国的法律监督机关,依法对公安机关的侦查程序进行监督,但实践中侦查监督的效果仍不太理想。首先,检察机关无法及时获得违法的线索。检察机关对于侦查的监督仅局限于公安机关移送的勘验检查笔录,侦查卷宗等相关材料,在公安提请批捕阶段,检察机关在审查逮捕时,对于其他强制措施的适用情况也无法充分了解,这就导致检察监督无法在侦查违法时及时纠正,也无法保障相关当事人的人身及财产权利。其次,《纠正违法通知书》无明显

强制约束力。实践中《纠正违法通知书》通常都下达至公安派出所的法制部门,虽然法律规定了公安机关的回复义务,但对于具体如何整改缺少相应的具体规范,这就导致检察机关对于违法行为是否真正整改无从得知。最后,司法资源有限导致监督缺乏。虽然检察机关探索出了驻所检察室,专项案件提前介入的检察监督模式,但在司法资源紧张的情况下,普遍存在资金不足、人力短缺的现象,致使检察监督流于形式,无法发挥其实质的监督作用。

(四) 检察机关提前介入存在障碍

1. 提前介入机制不健全

我国追诉犯罪的模式与国外不同,国外的检察机关与侦查机关采取的是同步进行模式,而我国采取的是“流水型”诉讼模式,检察机关和公安机关作为两个互相独立的国家机关,在不同诉讼阶段承担不同的职能。检察机关对于案件的了解往往是在公安机关案件移送程序终结后开始,对于合规不起诉案件中合规启动时间滞后的问题,检察机关可以通过提前介入的方式解决。依据 2016 年最高检发布的《“十三五”时期检察工作发展规划纲要》以及 2017 年 8 月《检察日报》刊登的《六项举措强化提前介入侦查工作》可知,我国已有相关文件对检察机关提前介入做出规定,但检察机关提前介入的范围大多限于危害国家安全犯罪、危害公共安全犯罪、故意杀人、抢劫、绑架、强奸等严重暴力性犯罪、黑恶势力犯罪、食药和环境领域犯罪等案件,而对于大多数与企业相关的经济犯罪都不在提前介入的范围内。此外,目前的文件大多属于指导性文件,对于检察机关何时介入、如何介入、介入后如何与公安机关衔接等问题在实践中未形成统一的标准,导致检察机关在合规不起诉案件中缺乏相应的法律依据。

2. 提前介入效果不明显

公安机关与检察机关由于分工不同,职能不同,所以在检察机关提前介入的过程中,存在人力匮乏,不愿意介入的情况。而公安机关也同样存在类似情况,原因在于公安机关在搜集证据、查明事实的过程中已形成了自己的办案习惯,不会主动申请检察机关提前介入。而检察机关为了增加提前介入案件的数量,往往也是与侦查机关协商后进入^[7],但对于具体的侦查活动几乎不进行实质监督,导致提前介入流于

形式,无法实现监督效果。

三、完善合规不起诉中检警衔接机制建议

(一) 把合规考察纳入立案侦查程序

1. 立案方面

对于民营经济的保护不应只局限在检察机关审查起诉阶段,在立案阶段就应该重视起来。公安机关对企业立案要转变“先刑后民”的错误观念,防止以刑事手段插手经济纠纷。此外,公安机关还应建立立案通知机制,在立案后的初查程序,先行了解企业合规的意愿以及企业内部的合规状况,一旦发现该企业可以适用合规程序,便可通知检察机关提前介入^[8]。

2. 证据搜集方面

一个企业是否构成犯罪,是否有必要对其起诉,都要依靠大量的证据证明。公安机关在搜集证据的过程中往往只收集有罪证据,而对于无罪、罪轻的证据持消极态度,这就导致检察机关在审查企业合规条件时,可能会造成误判,无法利用司法手段保护民营经济。因此,公安机关在合规不起诉案件中要在检察机关的指导下搜集证据,侦查人员不仅要全面收集与合规相关的证据,还要规范收集证据的过程。

3. 适用强制措施方面

在侦查过程中,公安机关出于查明事实的需要,会采取相应的侦查措施,对企业家应尽量避免羁押性强制措施,应将企业合规的意愿以及能力纳入考虑范围。在提请检察机关批捕前,公安机关应仔细审查逮捕条件以及逮捕的后果,对于涉案企业的财产,更要规范查封扣押程序,避免趋利性执法,做好涉案财物的管理,积极探索建立统一涉案财物管理制度,明确各方保管责任。如若企业涉及的案件社会危害性不大,应当保证其正常的生产经营,慎用强制措施。

(二) 提升检察建议的监督效果

1. 完善检察建议的法律依据

检察建议是人民检察院依法履行法律监督职责的重要体现。2019 年 2 月最高人民检察院公布的《人民检察院检察建议工作规定》再次明确了检察建议对于检查监督,促进司法公正的重要性。在对公安机关的监督过程中,检察建议往往是以纠正违法通知书的形式呈现,但在司法实践中,纠正违法通知书普遍面临公安机关消极配合,执行力不足的问题。基于此,应在法律层面提高纠正违法通知书的效力,在刑

事诉讼法中明确规定公安机关在收到纠正违法通知时,应在有效期内及时处理并书面告知检察机关处理结果,同时规定公安机关如有异议,可以向检察机关申请复核,如超期处理或不予处理,要明确规定其法律后果,以加强检察建议的执行力^[9]。

2. 完善检察建议的保障机制

法律的生命在于实施,仅有法律规范没有保障机制也无法发挥检察建议的监督作用。首先,公安侦查人员要规范执法,端正态度,重视纠正违法通知书所形成相互配合的合作关系^[10]。其次,应不断提高检察机关办案人员的业务水平,办案人员的业务能力直接关系到侦查监督的实施效果。最后,建立检察建议的跟踪走访机制。检察机关在提前介入后,可以进行同步监督,公安机关也应当将执行检察建议的情况纳入年度工作考核,应追加不履行的法律责任,并追究相关责任人,及时纠正违法行为。

(三) 加强检察机关对于企业案件的提前介入

1. 明确提前介入的法律依据

检察机关提前介入已经在司法实践中出现,例如在“昆山龙哥案”“湖南操场埋尸案”中,检察机关主动提前介入,引导侦查,实现了社会效果和法律效果的有机统一。现阶段,在我国刑事诉讼法中关于检察机关提前介入尚无法律的明文规定,只有宏观性的指导性意见,更没针对合规不起诉案件提前介入的具体规定。因此,在《刑事诉讼法》中增加检察机关提前介入的规定,然后出台具体的实施细则,对提前介入的具体程序做出规定,可使检察机关提前介入侦查具有充分的法律依据。

2. 明确介入的方式

对于检察机关以何种方式介入,目前学界仍有争议,基本分为两种观点:一种是主动介入,另一种是申请介入。在司法实践中,面对有重大社会影响的案件,检察机关往往会主动介入公安机关的调查取证程序^[11]。而在合规不起诉案件中,能够引起重大影响的案件其实并不多见,这就导致检察机关在不充分掌握企业犯罪情况的前提下,根本无法主动介入。因此,在合规不诉案件中,公安机关申请介入和检察机关主动介入要同时进行,公安机关在立案阶段可以对企业状况进行初查,了解其合规意愿,然后通报检察机关。为确保公安机关及时将合规案件进行通报,应

发挥驻派检察室的纽带作用,可在各地公安分局设置检察室负责和所在辖区检察院对接,监督公安机关及时通报案件情况,以便为检察机关提前介入,为后续合规考察留足时间。

3. 明确介入的时间和范围

检察机关提前介入不仅需要法律依据,更需要明确提前介入的具体程序。合规不起诉案件中,在公安机关立案环节,检察机关就可以适当介入。企业一旦被立案就意味着刑事诉讼的开始,企业的声誉和交易机会可能受到影响,而检察机关如何在公安立案时就及时介入,这需要公安机关在立案时对合规意愿进行初查,然后及时通知检察机关。对于提前介入案件的范围,实践中检察机关只在某些重大复杂、社会影响恶劣的犯罪案件中提前介入,而对于企业犯罪案件的介入却很少发生。当前企业犯罪的高发领域集中在商业贿赂、环境保护、数据保护、食药安全、偷税漏税等案件中,因此,检察机关应根据上述重点领域适当扩大提前介入案件的范围。

(四) 建立检警办案信息的互联互通机制

检察监督的滞后性很大程度上是因为检察机关与公安机关的案件信息共享互通机制尚未完善。2019年,习近平总书记在全国公安工作会议上指出:“要把大数据作为推动公安工作创新发展的大引擎”。在《刑事案件立案监督规定》中,也要求公安机关与人民检察院应当建立刑事案件信息通报制度以及刑事案件信息共享平台。现阶段,检察机关与公安机关都有各自的办案平台,应借助大数据时代下的各种先进技术,建立检警信息共享平台^[12]。公安机关立案时,如果发现该案件可能涉及合规不起诉情形,应在平台加以标注,然后申请驻派检察室的人员进行初步审核以决定检察机关是否需要提前介入。在公安调查取证过程中,侦查过程中所获得的证据材料要定期录入平台以便检察机关实时监督,主动介入企业案件。

四、总结

现有法律框架下,检察机关对企业案件无权进行立案侦查,必须依靠公安机关配合,这就导致合规不起诉的启动阶段过于滞后,从而带来一系列问题。现阶段,检察机关与公安机关可以借鉴认罪认罚从宽制度中的理念,推动合规不起诉。认罪认罚从宽的前提是被告人自愿认罪认罚,而在合规不起诉中,公安机

关立案后,如果企业主动认罪且有合规意愿,检察机关就可以提前介入,在公安机关的配合下进行合规考察。双方在治理企业犯罪的过程中,应不断深化“合

作型”检警关系,做好程序的衔接,共同实现预防企业犯罪,保护民营经济。

参考文献:

- [1] 陈瑞华. 企业合规不起诉制度研究[J]. 中国刑事法杂志, 2021(1):78-96.
- [2] 陈瑞华. 刑事诉讼的合规激励模式[J]. 中国法学, 2020(6):225-244.
- [3] 马明亮. 作为犯罪治理方式的企业合规[J]. 政法论坛, 2020,38(3):168-181.
- [4] 石磊,陈振炜. 刑事合规的中国检察面向[J]. 山东社会科学, 2020(5):57-63.
- [5] 林慧青. 检察机关对公安派出所侦查监督机制的优化路径[J]. 中国刑警学院学报, 2021(1):109-115.
- [6] 李玉华. 我国企业合规的刑事诉讼激励[J]. 比较法研究, 2020(1):19-33.
- [7] 胡印富,王飞,周梅. 检察机关提前介入侦查问题研究[J]. 人民检察, 2018(4):68-70.
- [8] 张泽涛. 规范对民营企业刑事立案的制度设置[J]. 法学, 2020(9):153-165.
- [9] 李奋飞. 论企业合规检察建议[J]. 中国刑事法杂志, 2021(1):97-113.
- [10] 杨卿. 检警关系的回归与重构:以“侦捕诉一体化”办案模式为视角[J]. 学理论, 2021(3):55-57.
- [11] 北京市人民检察院第二分院课题组. 改革叠加背景下检察机关引导侦查机制的完善路径[J]. 中国检察官, 2020(19):39-42.
- [12] 胡玉霞,胡晓涛. 推动我国“警检配合制约”发展的有效对策:基于刑事诉讼视角的分析[J]. 中共山西省委党校学报, 2020, 43(2):93-97.

On the Connection Between Prosecutors and the Police in Non-prosecution Cases

QIN Cong

(School of Law, People's Public Security University of China, Beijing 100038, China)

Abstract: The smooth connection between the prosecutors and the police is a necessary prerequisite for the reform of non-prosecution, and it is also of great significance to protect the private economy and improve the efficiency of case handling. As the scope of the non-prosecution reform pilot expands, the connection between prosecutors and the police has gradually revealed a number of practical problems that need to be solved urgently. The suggestion to improve the connection mechanism between procurators and the police during compliance and non-prosecution is to incorporate compliance inspection into the case filing and investigation procedures, so as to improve the effect of prosecutorial supervision, and establish a mechanism for information interconnection between prosecutors and the police to handle cases.

Keywords: compliance and non-prosecution; the connection between procurators and the police; prosecutorial supervision; involved in investigation

[责任编辑 朱振]