

看守所特邀监督员制度

——在押人员权利保障

朱立波 薛鹏

嘉兴大学 浙江嘉兴 314001

摘要: 在押人员权利保障是国家法治文明和人权进步的重要体现。看守所作为审前羁押场所承载着维护正义与人权尊严的目标,监管质量与刑事诉讼正义、社会公信密切相关。然而,由于看守所封闭的环境和权力运行的秘密性,使得在押人员权利受损的事件时有发生,引发社会对羁押场所不透明性的质疑。在此情形下,作为外部监督的制度保障的特邀监督员制度由此产生,制度借助社会力量参与巡查,打破监管机构的隔离状态,形成权力监督的制衡力量,保障在押人员权利。自 2011 年公安部正式确立看守所特邀监督员巡查制度以来,取得了规范执法、改善在押人员生活、维护在押人员权利的阶段性成果。然而,在实践中特邀监督员制度的适用仍存在监督员遴选标准机械、履职不独立、公开渠道不明等制度困境,难以发挥预期的监管功效。随着《看守所法(征求意见稿)》正式提出执法监督员制度,如何调和监督的刚性与柔性化、专业性与社会性成为改革需要解决的问题。

关键词: 在押人员、监督、权利保障

1. 看守所监督员制度的理论基础与必要性

1.1 在押人员人权保障的法律依据

我国《宪法》第 33 条规定:“中华人民共和国公民是具有中华人民共和国国籍的人”;“国家尊重和保障人权”;“任何公民享有宪法和法律规定的权利,同时必须履行宪法和法律规定的义务”。在押人员因犯罪或被判处有期徒刑进行羁押时,并未被剥夺公民身份,依然享有宪法和法律赋予的公民应有的权利,包括人身自由受限时的人格尊严权、免受刑具和虐待的权利、财产权、基本生存权、程序权等。我国宪法第 33 条第 3 款“国家尊重和保障人权”作为兜底性人权条款,从“尊重”和“保障”义务上对国家进行规定,国家除了消极地不侵犯公民的基本权利外,还有积极地保障人权的义务。这种保护义务的存在,来自于宪法第 35 条确立的普遍人权保障义务,以及刑事诉讼法中“人权保障”与“惩罚犯罪”相协调的法律精神。该条作为兜底性权利条款,通过兜底义务的外延辐射,推导出宪法未明文规定的权利领域,规定了国家对于全体公民包括在押人人权的尊重义务。

1.2 看守所监督员制度的国际经验和本土化需求

英国、德国、印尼看守所的外部监督制度我国完善特邀监督员制度提供了有益的借鉴。英国以皇家狱政监督员和

独立监察委员会构成其内部专业监督与外部社会监督并立的二元化监督体系,将第三方的监督主体多元化,其社会外部监督员中不仅有法律职业共同体成员,还有社会自愿工作者,在多个主体共同监督下,相互制衡,制约了羁押机构的监督与被羁押人权利保障。德国以司法独立为基础形成“行政申诉+议会监督”的多元监督体系,其以政治监督的方式制约监督羁押机构。印尼则以法官监督员制度进行的直接监督,虽然缺乏协调机制但运用法官和观察员结合的方式将判决执行监督与囚犯改造评价监督相结合,实现对看守所运行的监督。

我国看守所社会监督员制度的设立体现了我国“羁押分离”的刑事司法政策改革方向及其“权利保障”的本土化需求。我国监督制度的需求表现为对独立性保障的需求,在保留公安机关侦查权的前提下,通过外部监督力量的介入,实现看守所从“侦查基地”的功能定位向“中性羁押场所”的职能转变,使其与我国的刑事诉讼结构相适应。

1.3 传统监督机制的缺陷

传统上的看守所监督制度经过近三十年的发展形成了以《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》为基础,以驻所检察室和看守所信息联网工程动态监督系统为构架的监体系。

这种传统制度在运行过程中所产生的问题,集中体现在监督效果与规范预期之间。这种传统体制产生的缺陷主要表现在三个方面:

其一,监督主体的结构性缺位。驻所检察室人员配置大多是“2—4 模式”,个别看守所甚至只有 1 名检察官,在“人少事多”的情况下,监督工作往往被日常繁杂的事务性工作淹没。检察人员在监督工作上常常处于“数字统计—做表填写—记录日记”的怪圈中,监督工作的开展也就无从谈起。

其二,权力异化的现实可能。长期驻所工作易使监督员与看守所民警形成“熟人社会”,而“空间的共在性”容易滋生监督惰性,驻所检察官在同一岗位任职时间过长,部分地区甚至出现了“监所检察干警看守所化”的反“异化”现象,监督工作从法律监督变成行政管理辅助。

其三,监督效力趋于形式化。现行监督工作极为依赖看守所的配合,在“谁主管谁负责”的传统思维制约下,检察监督权实际处于“弱势地位”,一旦看守所的警察消极配合,检察官在无强制权保障的情况下,既无法启动强制权保障手段,又受制于《宪法》第 33 条规定的人权保障义务与《刑事诉讼法》规定的侦查协作义务的价值权衡,难以发挥监督实效,陷入“形式化危机”。

2 我国看守所监督机制现状与问题

2.1 我国现行监督体制构成

当前,我国看守所监督体系是以检察系统法律监督为主导、社会监督为补充的复合型监督模式。

检察机关的监督权能通过《刑事诉讼法》第 10 条所规定的法律监督权能,以派驻+巡回+专项的“三位一体”监督模式展开:派驻检察,即驻所检察室对羁押场所依法进行常态化的监督,对应的是最高检《关于加强和改进监所检察工作的决定》;巡回检察,即以巡回检察为补充,对人数较少的看守所每满月进行三次以上的巡回监督;专项检察,即检察机关对超期羁押、减刑假释等突出问题进行有针对性的集中专项治理。“一个固定哨所+一个流动哨所+一个专项战役”的监督模式,实现了全时空的监督。

社会维度的外部监督由公安部《看守所特邀监督员巡查监督工作规定》确立,以社会公众为基础并吸纳社会公众的监督,规定特邀监督员具有监督看守所管理、民警执法合法性、羁押人权利维护、提出建议程序启动、整改落实情况

跟踪四种权力。

2.2 实践困境

监督主体结构的政治化,影响了监督的中立性。第一,很多被邀请的监督员拥有党政机关背景,这种“体制内监督”难免出现“自己监督自己”的情形。第二,职业身份的局限性,导致监督视角的单一性。我国现行的制度未能整合法律职业共同体的人才优势,监督视角一味侧重“执法程序”的合法性检查,未能反映被羁押人权利保障的需求。第三,平民化因素的缺失,影响了监督的亲合力。《规定》对 70 岁以下健康公民所享有的广泛限制,未能转化为具体的公民参与机制。

权力配置上监督员权力“偏软”,存在“监督刚性不足”的结构性障碍。监督员虽然有权利要求看守所提供配合,却不能提出强制调查权、建议制裁权,其监督建议效力位阶不明。

3 看守所监督员制度的核心构建

3.1 监督员的角色定位

我国的看守所特邀监督员是以“官方指导监督下的社会监督员”的身份被招募的,其人员组成与监督的角色实效存在张力,其本质是将外部的监督“体制化”为“体制内监督”。按照相关规定,《看守所特邀监督员巡查监督工作规定》将监督员选任条件限定为人大代表、政协委员、党政机关工作人员和律师这种“政治精英+职业法律人”的组合,旨在将外部监督“体制内化”为“体制内监督”。这实际上是“国家领导下的社会治理”意志在刑事司法场域的投射。

3.2 监督员的权利配置与职责范围

我国看守所特邀监督员权利具有“有限监督+程序参与”的特点,其权利的配置与职责的范围主要通过《看守所特邀监督员巡查监督工作规定》予以明确。

对此,在监督职权方面,创设了“三位一体”的权能结构:一是监督履职合法性审查权,涵盖对看守所日常管理及民警执法的全过程监督;二是被羁押人权利保障巡视权,包括对被羁押人权利受损调查与申诉转递机制;三是监督意见和建议权以及由此派生的整改追踪权。

与之相应,在义务规范方面,设定了“五项程序约束”的义务:至少每月一次的强制巡查义务;两人以上的集体巡查决策制度;要求客观记录和禁止现场定性两个程序规则,保证监督的中立性;信息保密义务是知情权和司法秩序之间的平衡;主动回避规定的监督公信力保障。

3.3 我国特邀监督员制度运行机制

我国看守所特邀监督员运行机制具有“行政主导型监督”的制度特征,监督程序设计与监督权力配置之间也存在一定程度的悖论。在主体准入上,公安机关“推荐—申报—批准”的闭环式程序垄断了监督主体的产生权,呈现“被监督决定监督”的权力倒置情形。这种制度设计与《宪法》第134条所规定的法律监督独立性原则相背离,使得监督者未履行监督职责前即陷入“身份依附”困境

4 未来挑战与对策建议

4.1 潜在风险预判

我国看守所社会监督员制度存在的风险根源主要在于制度本身的先天不足和传统惯性的“传承”,实施中的困难主要在于三对矛盾。

一是监督主体的体制性附庸,看守所聘用的监督员从选拔、审批、续聘等关键环节都由公安机关主导,这种用行政手段强化监督的悖论,与《宪法》第134条规定之法律监督的独立性相悖,监督效力被体制性消解,甚至受到不良行政干预,其监督建议往往无法被采纳。

其次是执法权力异化产生惯性风险。传统“报复刑”和“威慑刑”的文化基因仍然存在,少数监管民警依然存在“一看二守三送走”的观念意识。其简单、粗暴的执法方式,不仅违背了刑事诉讼法第14条关于保障诉讼参与人诉讼权利的规定,同时也与《联合国禁止酷刑公约》第2条禁止任意拘禁的精神相背离,严重侵犯了在押人的人权。

最后是监督能力弱化的素质瓶颈风险。监管民警存在“三缺失”现象,即缺失心理学、管理学等专业知识,缺失人权保障理念,缺乏处突能力。对于特邀监督员,难以发挥协助监督作用。

4.2 立法与政策建议

当前,这一制度主要通过2011年公安部部门规章以及2017年征求意见稿的规定予以维系,有待将特邀监督员制度上升到《看守所法》层面,确立为法定监督员制度。将特邀监督员制度“刚性化”,通过立法规范其监督权责和履职保障,提高其刚性。在立法中应明确监督员随时进入监区检查档案、约谈在押人员和监区工作人员,及其违规行为调查权和整改建议权。监督员应通过法院或检察院等选聘,而非由公安机关任命,以此克服看守所“侦羁合一”体制带来的中立性缺失。

组建专职的监督队伍,建立监督员资格考试与培训制度,定期组织羁押场所管理规范与维权保障等知识的培训。建立监督报告通报制度,看守所应书面回复监督意见并反馈整改情况,并纳入绩效考核;对于重大违法线索,建立与检察机关的协调处置机制。

4.3 长期发展路径

实现监督的全流程化,将监督的范围拓展到在押人员教育、刑满释放后的融入等环节,避免局限于监所的内部管理而忽视在押人员的合法权利;引入信息化手段,实现巡查记录电子化、问题整改可视化,解决“重形式轻效果”的问题。设计监督考核指标体系,实行动态评估,每年度对制度运行情况进行评估,及时对运行中的偏差进行修正。重点评估在押人员投诉率、执法规范化程度等。建立多方联动机制,公检法司联动机制,将监督数据与法院和检察院共享,对侵犯在押人员权利的案由公检法司联动调查。增强公众参与,借鉴可持续规划中的“可辩护性”原则,设立监督工作报告会,定期发布特邀监督员履职情况白皮书,公众可参与监督评价。

5 结语

特邀监督员制度将社会人员纳入到民主监督体系,在押人员权利保障获得了来自系统外的制衡,同时,特邀监督员以专业性、独立性为特点,长期、常态地对看守所的执法活动进行监督,从而能够修正内部监督可能存在的通病,让监管行为曝光在阳光下。在押人员权利保障不仅需要确保其人身权、诉讼权等具体的法定权利获得,同时“以权力监督权力”和“以权利制约权力”也是应然路径——特邀监督员参与评议、投诉核查等,在加强对超期羁押、执法不规范等陋习的纠偏的同时,在押人员获得了制度救济,其合法权利都得保障。这是法治文明从“封闭式管理”走向“开放式治理”的体现,通过不断完善,最终实现羁押场所从“安全本位”到“权利本位”的转型。

参考文献

- [1] 王楚江,成德君.浅议看守所在押人员的人权司法保障——以黄岩区看守所为例[J].公安学刊(浙江警察学院学报),2016,(01):73-77.
- [2] 张轲.我国看守所特邀监督员巡查监督工作探讨[J].黑龙江省政法管理干部学院学报,2016,(05):30-32.
- [3] 程雷.看守所被羁押者的人权保障[J].人

权,2015,(02):38-48.

[4] 易陵. 看守所在押人员法律地位研究 [D]. 湖南师范大学,2015.

[5] 吴俊男. 看守所检察监督研究 [D]. 浙江工商大学,2020.

[6] 张德龙. 我国看守所羁押巡视制度研究 [D]. 中国人

民公安大学,2020

[7] 叶旭通. 看守所检察制度研究 [D]. 西南政法大学,2011.

资助项目:

本文为 2024 年度嘉兴大学 A1 类 SRT 资助项目 (编号: 8517241390)