

“指居”新规，能否终结乱象？

一个围绕非法证据排除的调查程序,持续了两个多月。10月25日,律师范辰代理的一起涉黑案件一审第一次开庭终于结束。

范辰是北京京师律师事务所律师。要排除的证据,大多是被告人在指定居所监视居住(简称“指居”)期间取得的。

监视居住是刑事诉讼法中规定的强制措施。“指居”则是一种特殊情形:当犯罪嫌疑人或被告人无固定住处,或案件涉嫌危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪时,可以在指定居所内执行。实践中常用地点有宾馆、招待所、医院等。

多名被告人声称,在“指居”期间自己受到非正常对待。

不过在10月25日晚上,一份在律师间流传的文件让范辰感到有了希望。

这份文件名为《关于依法规范指定居所监视居住适用和监督的规定》(以下简称“指居新规”)明确了被“指居”者的权利:患病时得到及时、合理治疗;不得使用手铐、脚镣;提供充分必要的饮食,保证每日连续8个小时以上的休息和必要的活动。

文件由最高检、公安部联合印发,时间是2025年6月30日。

新规改良意图明显。在清华大学法学院教授张建伟看来,从中可以看出“希望保留‘指居’”的想法,但也能看到“加以规范,针对实践中出现的问题提出对策”的态度。



上图:某涉恶案中,犯罪嫌疑人在一家宾馆被执行“指居”。

右图:常州经济开发区人民检察院重罪办案组,对一起贩卖毒品案指定居所监视居住执行情况开展检察监督。



回归居住属性

江苏靖江市公安局派出所原教导员仇某说,从办案角度讲,“指居”的确是项“方便的”制度。

指定居所通常在医院、宾馆、招待所等地,看守者与讯问者同属一个办案组管理,意味着犯罪嫌疑人24小时都在办案组的掌控之中。

犯罪嫌疑人要是被羁押在看守所,办案人员提审时,还要按照看守所的上班时间来,中午还有午休时间,有时一次讯问只有个把小时。仇某觉得,这对办案人员来说,“很不方便”。

北京大学法学院教授陈永生指出,“指居”频频在实践中出现问题,一个重要原因就是办案人员和执行人员没有严格分离。办案人员有机会在指定居所内对嫌疑人进行疲劳审讯,甚至是通过折磨、限制饮食等方式获取有罪供述。

过去,看守所也存在过类似问题。2010年前后,媒体报道了多起看守所在押人员非正常死亡事件。为此,公安部监管部门出台整治举措,提高了看守所管理的规范化水平。2012年刑法修改时,对羁押讯问制度也进行了完善。例如,规定嫌犯被拘留、逮捕后要立即送看守所羁押。入所后,讯问应当在看守所进行。在这种情况下,在看守所羁押对嫌犯来说,反倒成了一种保障。

陈永生注意到,“指居”新规的总则规定,“指居”实行办案与执行相分离。在分则中进一步细化:负责办案、监督工作的人员不得参与执行工作,办案人员不得进入

指定居所内。

他认为,这种分离机制如果能达到看守所的规范程度,对“指居”中可能会存在的刑讯逼供,能发挥相当大的监督、防范作用。

“相比刑事诉讼法的规定,有了很大进步。”清华大学法学院教授张建伟说,刑事诉讼法规定不得在羁押场所和专门的办案场所执行“指居”,但没有规定不能在指定居所办案,新规对此做了区分。这意味着,指定居所回归到了居住的专有属性,而不是兼有“临时办案场所”的功能。

审批权上收

陈永生发现,实践中“指居”出现的问题,更多因“无固定居所”而起。

为了使犯罪嫌疑人“没有固定居所”,一些地方的警方在办理本地案件时,为了促成“指居”,会使用嫌犯无住所地的县、区警方的文号发出“指居”通知。

新规回应了这一现状。文件规定,公安机关应当依法适用指定管辖。犯罪嫌疑人在犯罪地有固定住处的,禁止为了适用“指居”而指定异地公安机关管辖。

更加严格的不仅是“指居”的适用条件,还有审批流程。

过去,公安机关实施“指居”,通常本级负责人同意就可以。如今按照新规,需上级公安机关负责人审批。

检察机关直接受理侦查的案件,要对犯罪嫌疑人进行“指居”的,则应经省级以上检察院批准或决定。陈永生解释,这是因为根据《人民检察院刑事诉讼规则》,检察机关的立案侦查权由设区的市级以上检察院行使。

前述派出所原教导员仇某说,对办案人员而言,“指居”的另一项方便之处,是时间长。侦查阶段“指居”最长可以持续6个月,相比之下,一般情况下逮捕只能羁押2个月。对比而言,“指居”的审讯时间更为充分。

对于是否有必要进行长时间的“指居”,根据新规,这需要进行评估。新规要求,“指居”两个月届满前5日,公安机关办案部门认为确有必要继续“指居”的,应当将评估意见送法制部门审核。逾期未提出评估意见,应当决定变更或解除“指居”。



解决监督缺位难题

除了公安机关内部部门间的相互制约,刑事诉讼法规定,检察机关对“指居”的决定和执行是否合法实行监督。不过,实践中,除律师控告申诉外,检察机关很难主动监督。

中国人民大学法学院博士后王嘉铭解释,检察机关之所以监督有时会缺位,有其客观原因。采取监视居住由公安机关自行决定,不需要通过检察机关审批,这就导致检察机关未必能及时掌握“指居”信息。

新规解决了这一问题:公安机关办案部门应当在执行“指居”24小时内,将《立案决定书》《监视居住决定书》《监视居住执行通知书》副本以及指定居所的具体地址、办案部门和执行部门联系人、联系电话等以书面材料形式一式两份抄送同级检察院案件管理部门。

此外,新规还专设“法律监督”一章,细化了检察机关的监督方式。

检察机关在收到公安机关《监视居住决定书》等材料后,应当在24小时内派员到指定居所开展执行监督。在“指居”期间,检察人员应当每周至少进行1次实地监督。

被“指居”者申请约见检察人员,向检察院提出控告、举报或者反映有关问题的,检察院应当在收到申请后24小时内指派检察人员与被“指居”者会见、谈话。

当被“指居”者及其法定代理人、近亲属、辩护人认为“指居”的决定、执行活动中存在违法情形向检察院提出控告、举报的,检察院应当在7日以内书面答复。

除检察机关的监督,录音录像亦是一种监督形式。此前的多起犯罪嫌疑人被“指居”的案例中,律师均未调阅到指定居所内的监控录像。

刑事诉讼法中,仅要求对可能判处无期徒刑、死刑的案件或者其他重大犯罪案件,应当对讯问过程录音或者录像,对其他犯罪则没有必须录音录像的要求。

新规在刑事诉讼法规定上更进一步,要求除保护律师会见权和被“指居”者的隐私权

外,执行部门应当对被“指居”者在指定居所内的活动及其被临时带出指定居所期间的活动实行全程录音录像。

“没到位”

在张建伟看来,这份文件有不少可圈可点之处,但仍未完全让“指居”回归非羁押属性。

例如,新规中有一条规定是,执行部门应当对被“指居”者的手机等随身物品进行检查、登记。这似乎意味着被“指居”者可以使用手机。不过,这一规定的下一句又将允许使用的物品限制为“不妨碍侦查和办案安全”。张建伟认为,实践中,如果公安机关认为手机有妨碍侦查的可能性,就不会被允许使用,被“指居”者对外保持通信的权利仍难以实现。

陈永生也觉得,在设置“指居”的行为规范时,强制力度应该和监视居住是一样的,“文件似乎有这个意思,但没到位”。

实践中,“指居”期间犯罪嫌疑人的房间内通常24小时都有人看守,这种贴身监控的方式,容易干扰正常休息。“指居”新规中并未明确禁止这一行为,这可能会导致未来继续被使用。

张建伟认为,要根据案件的不同情况,允许被“指居”者享有一定的行动自由。严厉一些的,不能离开指定居所;比较宽松一些的,可以出门工作、购物。

新规中并未放宽对被“指居”者人身自由的限制。从其中规定的“非因讯问、辨认、指认现场等办案需要,不得被临时带出指定居所”就可窥其端倪。在张建伟看来,这意味着还是将“指居”作为一种羁押手段。

他提出,如果未来刑事诉讼法修改时要保留“指居”制度,让其回到非羁押的本质,“才是监视居住设计中科学化、合理化、正当化的要求”。

韩谦

规范“指居”以制度保障法治

□彭派

指定居所监视居住,原本是介于刑事拘留、取保候审之间的强制措施,脱胎于原来的“监视居住”措施,其人身强制烈度应当明显低于刑拘。

但是,“指居”制度在执行的10多年时间里,却出现了不少需要正视和解决的问题。

原本,办案机关到看守所提押、审讯犯罪嫌疑人,是有严格的程序要求的:提押有时间限制、审讯时有录像、收押时要查验身体,犯罪嫌疑人还可以向驻看守所的检察官提起控告。而“指定居所”的本意并不是羁押措施,因此法律没有对公安审讯、律师会见等做出明确规范。而由公安机关指定的“居所”一般是招待所、医院等,又缺乏看守所、驻所检察官的制衡监督。

最高检、公安部发布《指居新规》,是对长期以来“指居”存在问题的正视,也提出了有力的规范措施。刑事诉讼手段要保证打击犯罪和保障人权目标的并重,切实解决“指居”从原来的“居住”变异为羁押的过程中的制衡、监督缺位的问题;要解决被“指居”当事人的诉讼权利乃至人身权利缺乏保障的问题;要解决“指居”措施中律师的辩护权利难以保障的问题。

这一次,最高检、公安部公布了《指居新规》,予以严格规范,另一方面,在刑事诉讼法修订过程中,也有必要对“指居”的合理性、正当性、规范化做出全面审视。

“指居”作为一项主要针对无固定住所的犯罪嫌疑人的、补充性的、低烈度的强制措施,应从“办案效率至上”向权利保障过渡,应严格适用条件、规范执行场所、强化权利保障、杜绝刑讯逼供,达到人权保障与犯罪控制的双目标共赢。