

网络诈骗立案的程序问题及其完善机制

刘娟

(中共丰都县委党校,重庆 408201)

摘要:立案程序作为开启打击网络诈骗犯罪的钥匙,在整个诉讼活动中有着不可替代的作用。当前,我国刑事立案程序的现行规定和具体操作环节,已经不能切实应对互联网科技发展中的新型犯罪问题。我国网络诈骗立案程序体现的法律价值、在网络诈骗犯罪的立案过程中存在的程序性不适及其解决机制,都值得我们深入探讨。

关键词:网络诈骗;立案程序;问题分析;完善机制

中图分类号:DF625

文献标识码:A

文章编号:1008-6390(2017)03-0010-05

目前,网络诈骗在全社会“泛滥成灾”,扰乱社会主义市场经济秩序,影响网络空间秩序的良性发展,严重威胁广大网民的财产甚至人身安全。立案程序作为惩治网络诈骗犯罪的重要环节,是整个诉讼活动的起始和必经程序。而当前的刑事立案程序已经不能完全适应新型网络犯罪的新情况,从而致使网络诈骗不能及时、顺利立案。因此,有必要深入剖析刑事立案程序适用网络诈骗犯罪存在的问题,找出原因并健全机制,从而推进和保障网络诈骗犯罪能及时立案。

一、网络诈骗立案程序的内涵及其价值

(一)网络诈骗立案程序的内涵

我国的刑事立案主要指:“专门的机关对报案、控告、举报、自首以及自诉人起诉等材料,按照各自的职能管辖范围进行审查后,认为有犯罪事实发生并需要追究刑事责任时,决定将其作为刑事案件进行侦查或审判的一种诉讼活动。”^[1]立案程序是立案过程的具体化,包括详细的步骤和内容。而网络诈骗立案程序是指公安机关及其派出机构对网络诈骗案件的报案、控告、举报犯罪嫌疑人自首的材料进行审查,根据事实和法律,决定是否作为刑事案件进行侦查或者审判的诉讼程序。它由相应的诉讼环节组成,主要包括网络诈骗立案材料的受理、对网络诈骗立案材料的审查、做出是否立案决定等三大环节。

(二)网络诈骗立案程序的价值

“法律的重要价值是保护人权”,“程序法的重要价值是确保司法公正的价值”^[2]。立案程序是网络诈骗诉讼程序中的重要组成部分,它能保护网络诈骗受害者的财产权益,具有程序法本身的公正价值和其独立的工具价值。一是网络诈骗的立案程序能体现和促进法律的公平、公正。在社会生活中,人们只要实施了网络诈骗犯罪,就应该为其行为承担相应的法律责任。而网络诈骗能否顺利立案关系到犯罪嫌疑人是否会受到法律追责,并承担相应的刑事责任,这正是公正原则下的法律化与制度化的体现。二是网络诈骗立案程序的独立价值表现为无立案程序就无后续的侦查、起诉、审判等诉讼活动的发生。立案程序是开启打击网络诈骗犯罪诉讼活动的起始和必经程序,无立案程序就无整个诉讼进程,它既是不能逾越的起始阶段,又是独立的诉讼过程。立案是审判的必经环节,立案亦可单独存在,这正是法律赋予立案程序独立的工具价值。

二、网络诈骗在立案程序适用上存在的问题

(一)刑事立案程序处于虚置状态

立案程序过于原则造成网络诈骗立案程序虚置。在我国,网络诈骗只有启动立案程序,侦查、起诉、审判等诉讼活动才能依序进行。而现行立案程

收稿日期:2017-03-02

基金项目:国家社会科学基金项目“电子商务欺诈行为的扩散与干预研究”(5BGL204);重庆市人文社会科学重点项目“网络主权的若干问题研究”(2016skjd02)

作者简介:刘娟(1984—),女,重庆市人,教师,研究方向:诉讼法学。

序过于原则使得网络诈骗在启动立案程序时处于虚置状态。主要表现在:一是模糊了网络诈骗犯罪侦查和立案材料审查的概念,使审查工作过于原则化。对网络诈骗立案材料的审查是启动立案程序的关键,因为要启动立案必须先对犯罪事实、证据、责任等条件进行审查。而由于网络诈骗本身的犯罪特性,原本应该在侦查环节才能证实的证据材料,提前至审查环节。这就会模糊网络诈骗侦查的地位,使网络诈骗立案程序中的材料审查环节原则化。二是因为公安机关和立案人员个人原因造成网络诈骗立案程序的虚置。网络诈骗案件本身由于取证困难而容易导致“该立不立”“立而不侦”“侦而不破”等问题。“据统计,在网络犯罪严重的美国,计算机网络犯罪的破案率尚不到10%,其中能够定罪的也不到3%。”^[3]相较于美国而言,我国网络诈骗类案件的破案率更低。这就使得网络诈骗的立案程序实际处于虚置状态,没有发挥其应有的作用。

(二) 立案程序价值未能真正体现

立案程序的价值在实际工作中没有得到真正体现,常常名不副实。立案程序对于保证刑事诉讼的顺利进行有着重要的意义:“一是立案程序能够保证司法机关及时、准确地同犯罪行为作斗争;二是严格遵守立案程序有利于保障公民的合法权益不受非法侵犯;三是严格遵守立案程序能够为正确评价社会治安形势、预防和打击犯罪提供科学的决定依据。”^[1]尽管立案程序在整个刑事诉讼活动中具有如此重要的意义和作用,但现行立案程序并不能体现其意义和作用。首先,立案程序的意义是保证司法机关及时、准确立案和打击犯罪,但不少学者认为“立案程序是整个刑事诉讼的开始和必经阶段是一个‘伪命题’,是经不起推敲的;认为刑事立案程序具有‘有利迅速揭露犯罪、证实犯罪和惩罚犯罪’是不符合经验事实的”。^[4]理由是很多国家并没有把立案作为必经阶段和第一阶段,而是把侦查作为刑事诉讼的启动程序,将对立案材料的初查转换成侦查的初步工作。而我国的立案程序只是刑事诉讼的启动模式,这个启动模式从警力、物力、财力的配备上都使其不可能快速揭露犯罪,证明是否存在追究刑事责任的条件。其次,立法者设立立案程序的初衷是为了打击犯罪、保障公民权利、维护社会秩序,而司法实践中的立案只是打击犯罪的前置程序。因此,现行立案程序有悖于设立立案程序的初衷。笔者认为,将有犯罪事实、需要追究刑事责任作为刑事案件立案的启动条件,并不适用于所有刑事案件(特别是如网络诈骗一类的新型网络犯罪)。因此,

立案程序无法完全体现其价值意义,网络诈骗立案程序在某种程度上失去了价值效用。

(三) 初查缺乏法律授权

初查缺乏法律授权使网络诈骗立案材料的审查流于形式。在司法实践中,当网络诈骗犯罪案件事实不明或者线索不清时,经公安机关负责人批准进行初查。2013年1月1日公安部发布的《公安机关办理刑事案件程序的规定》第171条规定:“对接受的案件,或者发现的犯罪线索,公安机关应当迅速进行审查。对于在审查中发现案件事实或者线索不明的,必要时,经办案部门负责人批准,可以进行初查。初查过程中,公安机关可以依照有关法律和规定采取询问、查询、勘验、鉴定和调取证据材料等不限制被调查对象人身、财产权利的措施。”^[5]这是目前专门针对初查环节制定的部门规章。《刑事诉讼法》第110条只明确了对立案材料的审查和处理,并未对初查环节授权。严格来说,网络诈骗中的初查环节并不算是司法活动,网络诈骗立案材料审查中的初查权并无法律依据,这就使得初查环节获取的网络诈骗立案材料的合法性受到质疑。因为缺乏法律授权,网络诈骗立案程序中的初查流于形式,难以对启动网络诈骗立案和侦查发挥积极作用。

(四) 审查期限缺乏合理性

立案材料的审期规定不甚合理导致网络诈骗不能及时立案。网络诈骗犯罪立案贵在及时,而在司法实践中,公安机关对网络诈骗一类的经济犯罪,立案材料的审查期限最长为60日。审查期限较长,无疑影响网络诈骗立案工作。正如法国刑事侦查学家艾德蒙·罗加所指出的:“侦查工作的头几个小时其重要性是不可估量的,因为失掉了时间,就等于蒸发了真理。”^[6]网络诈骗犯罪具有反复性、隐蔽性,其证据具有电子化特点,如果查证不及时,这些证据材料极容易消失,不利于后期的侦查取证工作。此外,由于公安机关既要处理行政事务,又要行使立案和侦查权,其优先受理的案件一般为故意杀人、故意伤害、强奸等刑事案件,而网络诈骗案件是财产性犯罪,对社会治安的影响较小,完成立案材料审查工作的期限也会接近上限,故现行经济犯罪立案材料的审查期限不利于网络诈骗立案程序的及时启动。

(五) 刑事初查与行政调查错位

刑事初查与行政调查的错位给网络诈骗立案增添新的困难。在司法实践中,对网络诈骗立案材料的处理办法通常有两种:符合刑事立案条件的启动立案侦查程序;不符合刑事立案条件的直接受理为行政案件进行行政调查。而这两种处理办法往往会形成错位。一是将不符合立案条件的网络诈骗案件

直接受理为行政案件进行行政调查,“借刑事之名,行公安行政之实”^[7],使行政权与刑事权错位。二是由于公安机关集司法权与行政权于一体的双重属性,容易对网络诈骗案件进行行政调查,行使行政管理权,导致网络诈骗犯罪嫌疑人没有得到应有的刑事处罚。三是小额网络诈骗犯罪在网络诈骗犯罪中占比很高,如果因为对立案材料的审查就认定网络诈骗达不到立案条件,这与网络诈骗犯罪的属性并不相符。网络诈骗犯罪区别于传统的诈骗和其他刑事犯罪,公安机关在立案材料的处理上,应考虑司法操作实践是否与具体的犯罪种类、属性相符,而不是直接将其受理为行政案件,这事实上迟滞了网络诈骗立案的进程。

(六)立案监督体制不健全

立案监督体制不健全使得网络诈骗的立案程序得不到合理监督,不能保障网络诈骗立案程序的顺利启动。《刑事诉讼法》第8条规定,人民检察院依法对刑事诉讼实行法律监督。第111条规定,人民检察院认为公安机关对应当立案侦查的案件而不立案侦查的,或者被害人认为公安机关对应当立案侦查的案件而不立案侦查,向人民检察院提出的,人民检察院应当要求公安机关说明不予立案的理由。我国刑事诉讼法中规定的立案监督权,是针对应立案而不立案行为的监督。在网络诈骗立案程序中,检察机关对公安机关立案活动的监督,是为了确保依法立案,防止和纠正有案不立和违法立案活动的监督。从某种意义上说,我国的网络诈骗立案监督只是“形式”上的立案监督,即对是否立案进行监督,而没有对立案程序“内容”的监督即对立案过程——具体的立案程序监督。由于我国立案监督体制不健全,使得网络诈骗立案过程得不到有效监督,受害者又没有其他权益救济的途径,而公安机关自身亦缺乏相应的监管机制,有可能因为网络诈骗侦破难而导致部分立案人员出现渎职现象,削弱了网络诈骗立案程序在打击网络诈骗犯罪中的积极作用。

三、网络诈骗立案程序的完善机制

(一)降低刑事立案程序的启动条件

降低刑事立案程序的启动条件能赋予立案程序真实意义,使其免于虚置,为网络诈骗立案程序提供基础保障。“继陆、海、空、天之后,网络空间已经成为人类生存的第五疆域。”^[8]这一新生的疆域也滋生了大量的犯罪,其中以网络诈骗最为典型。启动网络诈骗立案程序的关键一环就是降低我国刑事立案程序的启动条件。笔者建议,对我国《刑事诉讼法》第110条进行修改,降低立案条件标准。一是事

实条件的修改。将立案机关“认为有犯罪事实”修改为“认为存在涉嫌犯罪的事实”^[6]。二是法律条件的修改。将“需要追究刑事责任”修改为辅助立案条件,即如果有证据证明需要追究刑事责任当然更好,如果没有证据证明需要追究刑事责任也可以启动立案程序(该辅助条件主要针对包括网络诈骗在内的网络犯罪问题而设置)。

第一,对网络诈骗立案材料的审查不应过多关注证据本身。证据的搜集、查证本属于侦查范围,而立案审查作为侦查的前置步骤,如若过多地关注证据本身会有本末倒置之嫌,是不符合设立立案程序之初衷的。“认为有犯罪事实”是在对立案材料审查之后作出的,而审查中包含对证据的初查环节,其关注的重点仍是依据已经得到的证据而认定有无犯罪事实。而“涉嫌犯罪事实的认定”是根据相关案件知情人的控告、举报等材料进行的一个简单认定。立案对犯罪事实的认定应该只要求满足犯罪对象被侵害的客观链接事实,如果过多地关注证据本身,就会出现侦查和立案的倒序问题,这是不符合诉讼程序进程与事物客观发展规律的。

第二,应该区分传统犯罪与网络诈骗等新型犯罪的立案启动程序之法律条件。对于传统犯罪而言,由于没有现代网络空间所带来的隐蔽及难以发现犯罪等特性,在启动立案程序时对法律追责要件容易判定,能较快确定是否需要追究刑事责任并启动立案侦查。网络诈骗则是传统犯罪与现代网络科技发展下异化的犯罪产物,其犯罪手法、方式等融入了网络的特性,导致这类犯罪本身的取证和锁定犯罪嫌疑人十分困难。当犯罪嫌疑人都不知道是谁的情况下,又如何去确定其是否应该承担并被追究刑事责任呢?显然,区分传统犯罪与网络犯罪的刑事立案程序之追责条件,有利于网络诈骗犯罪立案程序的顺利启动。同时,还能有效防止立案人员的主观臆断,提高立案的可操作性。

(二)在刑事诉讼法中设立初查制度

在刑事诉讼中设立初查制度使网络诈骗立案材料审查环节具有实体意义。初查不但在刑事立案的材料审查中发挥着重要作用,而且是网络诈骗立案材料审查的中心环节,从本原上关系到网络诈骗立案程序的处理结果。目前,我国立案程序中的初查方式已无法适应网络诈骗犯罪的新情况。笔者建议,在刑事诉讼法中设立初查制度以代替立案程序中的材料审查之初查方式,并扩大原有的初查范围。具体来讲,在原有的询问、查询、勘验、检查、鉴定、调取证据材料等基础上加入查封、扣押、冻结等限制人身、财产的强制措施。

第一,初查形式应上升为初查制度。在立案阶段,对有关案件材料依据事实和法律进行审查,这里的审查主要就是指案件的初查。当初查查明有犯罪事实并依法需要追究刑事责任后才能做出立案或者不予立案的决定。而当前的初查只是一种形式、环节,准确来讲更像是立案机关在立案环节中的一种工作方式,并不属于刑事诉讼法的一种制度。而把初查环节上升为刑事诉讼法中的司法制度,从法律层面对其定性后,限制人身性、财产性权利的措施可以纳入初查制度中,当初查制度的法律地位确定后,就能更好适应网络犯罪立案的迫切需要。

第二,初查制度的设立能满足网络诈骗立案材料审查的现实需要,使之不再因为缺乏法律授权而流于形式。初查制度的设立有利于解决刑事立案程序的虚置问题,赋予其立案程序价值效用。有学者认为,导致立案程序虚置的根本原因是“犯罪事实”与“追究刑事责任”之间的断裂,而设立初查制度能将二者链接起来。刑事案件知情人将刑事案件告发之后,公安机关对其提供的材料进行初查,搜集到初证之后对犯罪主体的责任进行定性,以正式启动侦查程序。这是将国外的初步侦查制度、我国社会主义法律体制特点与现行司法实践三者有机结合,使之符合中国国情的可行性法律制度。

(三) 优化经济犯罪的立案审查期限

优化经济犯罪的立案审查期限以促进网络诈骗及时立案。立案材料的审查期限关系到能否及时启动网络诈骗立案侦查程序,及时追回受害者财产损失,让网络诈骗犯罪分子接受应有的法律制裁,在整个网络诈骗诉讼活动中发挥着十分重要的作用。笔者认为,优化《公安机关执法细则》中关于接受涉经济犯罪线索审查的期限,能促进网络诈骗犯罪的及时立案。具体来讲,建议在涉经济犯罪线索审查期限上,区分传统经济犯罪和涉网络经济犯罪,对涉及网络经济犯罪的审查期限缩短至7天内完成审查工作,并决定是否立案。

第一,网络诈骗的犯罪性质决定其立案材料的审查期限应该与传统犯罪有所不同。为什么要区分传统经济犯罪与涉网络经济犯罪?因为涉网络经济犯罪是网络犯罪的一个类别,承袭和发展了互联网的本身特性:一是与主要依靠身体的动静来实施全部犯罪行为的不同经济犯罪不同的是其智能性特征;二是网络经济犯罪实施手段具有技术性,网络经济犯罪的主体、手段、侵犯的对象和结果具有隐蔽性;三是冲破了传统经济犯罪对时间、地点的界定,使网络经济犯罪具有跨国、跨地区和跨时空的特点;四是传统的经济犯罪通常是一对一或者一对多,受

害目标群相对具体,而涉网经济犯罪是一对不特定的N多模式,其危害后果更严重。加之在司法实践中涉网经济犯罪本身就比较传统经济犯罪侦查取证更困难,在审查期限上区分两种犯罪模式是十分必要的。

第二,网络诈骗犯罪必须及时立案。为什么涉网经济犯罪难以侦查反而审查期限却要缩短?立案的任务要求立案审查工作必须及时,而涉网经济犯罪由于其犯罪性质的特殊性,在短时间内根本无法及时、准确查明其犯罪事实,从而判定是否需要追究其刑事责任。由于网络诈骗是传统诈骗罪与现代网络科技结合的产物,所有犯罪证据都在虚拟的网络空间以电子证据形式存在,而此类证据又极易灭失,如果网络诈骗立案材料的审查期限过长,使之不能及时立案从而导致犯罪线索和证据消失,就会使后续的侦查取证工作更加困难。笔者认为,要更好打击网络诈骗犯罪,侦查取证是关键。因此,在司法实务中对立案条件进行了调整,将涉网络犯罪的审查期限缩短为7天,保证网络诈骗能及时立案,有利于后期的侦查取证工作。

(四) 构建全国统一的网络诈骗数据库

由公安部构建全国统一的网络诈骗案件数据库继续行使刑事调查权。公安机关被法律赋予了双重职能即行政职能和司法职能,使得对未达到立案条件的网络诈骗案件直接受理为行政案件进行行政调查,原来的刑事调查权被披上了“行政袈裟”,最终的结果可能导致网络诈骗立案工作的滞停。如果想要避免网络诈骗陷入行政调查的僵局,笔者认为还是应该使网络诈骗的刑事调查权归位。具体措施可借鉴美国司法部的《网络欺诈倡议》(Internet Fraud Initiative)之做法,由公安部构建全国统一的网络诈骗数据库,指定公安机关公共信息网络安全监察部门(简称“网监”)调查未达到立案条件的网络诈骗案件,实施串联并案,线索排查,运用现代互联网犯罪侦查技术继续对网络诈骗案件实施刑事调查。

第一,建立全国统一的网络诈骗数据库能使公安机关继续行使小额网络诈骗刑事调查权,并节约司法资源。由公安部建立统一的网络诈骗数据库之后,能将各省、市的公安管理系统链接起来,使全国的网络诈骗犯罪案件线索共享,为串联并案提供更充分的线索联结点 and 查证环境,为刑事调查提供物理支撑。各地公安机关将未达到立案条件的网络诈骗案件输入全国统一的网络诈骗数据库,由公安部指定专门的网监部门统一负责调查,这样能节约司法资源,降低各地公安机关对未满足立案条件的小

额网络诈骗案件进行行政调查的成本,不放过任何打击网络诈骗犯罪的机会。

第二,构建全国统一的网络诈骗案件数据库能发挥公安机关网络监察部门的专业特长。网监作为打击和查处利用计算机实施的金融诈骗等犯罪,监督和检查指导部门计算机信息系统的安全等级保护等的专门机关,对于打击网络诈骗在内的网络犯罪已是“轻车熟路”,也是其专长所在。因此,由公安部构建全国统一的网络诈骗案件数据库,指定专门的网监部门继续行使刑事调查权,对于解决各地公安机关将达不到立案条件而直接受理为行政案件从事行政调查的网络诈骗犯罪提供了很好的解决通道,既能保证刑事案件不被行政立案,又能保证及时调查犯罪和启动立案工作,打击网络诈骗犯罪。

(五) 扩充立案监督范围

扩充立案监督范围以加强网络诈骗立案过程的监督。“权力总是易于被滥用,有时这种滥用是很微妙的,有时则是公开的和险恶的”^[9],公安机关的立案权也不例外,其权力也应受到制约。而加强权力制约力度,保障程序正义,保护受害者的权益,本身就贯穿于我国刑事诉讼的全过程。立案过程是我国刑事诉讼的重要组成部分,对整个司法过程的监督关系到打击犯罪的力度和信度。笔者认为,扩充立案监督范围和监督主体有利于制约立案人员在立案过程中滥用国家公权力侵犯刑事犯罪受害者、犯罪嫌疑的人身、财产利益的行为,规范整个立案过程。

第一,增加监督内容。在现有的立案材料审查结果的监督(做出立案或者不予立案决定)基础之上,增加立案材料审查过程的监督。包括对立案材料的接受、审查、处理程序的监督。此外,还应加强各种文书内容的监督,如《呈请立案报告书》《立案决定书》等,并重点强调初查环节的监督。初查作为网络诈骗立案材料审查的重要形式,加强对其监督是十分必要的。具体来讲,对初查环节的监督主要包括:一是必要性监督,即启动初查环节是否必要;二是合法性监督,即公安机关是否依照法律、法规启动要求的步骤和方法对网络诈骗立案材料进行初查;三是加强初查期限的监督,即是否在法定时间内完成网络诈骗立案材料的审查工作;四是初查措施的监督,即是否有违反法律、法规的其他初查措施。

第二,扩大监督主体。除了检察机关对立案程序享有监督权外,还应增加内部监督主体和外部监督主体。内部监督主体为立案机关直属负责人和上级机关,外部监督主体为案件相关人。立案机关的

上一级机关和直接责任人了解整个立案过程和具体细节,能够发现立案过程中出现的主客观错误并及时纠正,以防止立案人员滥用权力和玩忽职守,确保整个立案程序的正当性。监督权是宪法赋予每个公民的基本权利,公民有权依照宪法和法律规定监督国家机关及其工作人员的活动。作为立案材料的案件相关人,特别是报告人和控告人,立案过程的每一个环节都影响其请求权的实现,将其纳入监督主体是合情合理的,这也是宪法赋予他们的权利。“正义必须根置于依赖”^[10],司法公正必须“暴露”于监督之下,而只有构建一个自上而下、从内到外的监督体系,才能为网络诈骗立案程序“保驾护航”。

总之,网络诈骗是互联网环境下滋生的新型犯罪,对其进行严厉打击具有震慑网络犯罪分子与保障受害人财产权益之双重作用,其重要性不言而喻。而网络诈骗的立案程序反映了刑事诉讼的各个程序是否满足具体犯罪之需求,认真研究这一问题,有助于我们探明互联网技术条件下以网络诈骗为主的网络犯罪的立案状况与困境,分析和发现立案难的原因,提高法律适用与新型网络空间犯罪的匹配度,从而构建网络诈骗立案程序的有效机制。

参考文献:

- [1]程荣斌,王清新. 刑事诉讼法[M]. 北京:中国人民大学出版社,2012:192,243.
- [2]张文显. 法理学[M]. 北京:高等教育出版社,北京大学出版社,2012:250.
- [3]孙春雨,韩雪. 网络犯罪专业化公诉样本[M]. 北京:中国人民检察院出版社,2014:41-42.
- [4]郑双玲. 浅议我国刑事立案程序存在的问题[J]. 甘肃警察职业学院学报,2008(4):35-38.
- [5]刘志伟,魏昌东,吴江. 刑事诉讼法一本通[M]. 北京:法律出版社,2015:200.
- [6]孙展明. 浅谈我国刑事立案程序的完善[J]. 湖南公安高等专科学校学报,2008(5):72-75.
- [7]张丽娜. 违法犯罪的二元追诉机制与立案程序研究[J]. 江西公安专科学校学报,2008(6):70-75.
- [8]陈纯柱,吕晗. 网络主权:现代国家的新疆域[N]. 中国教育报,2016-02-25(5).
- [9]赫伯特帕克,卫跃宁. 刑事诉讼程序的两种模式[G]//弗洛伊德菲尼,岳礼玲. 美国刑事诉讼法经典文选与判例. 北京:中国法制出版社,2006:39.
- [10]刘文魁,兰鹏. 互联网环境下的审判公开“选择权”研究[J]. 重庆邮电大学学报(社会科学版),2016(6):67-71.

[责任编辑 文 川]