**“送监难”司法审查白皮书**

SONGJIANNAN SIFA SHENCHA BAIPISHU

（2016-2019）

**磐石市人民法院**

目 录

[**前言** 2](#_Toc20224663)

[**一、法院“送监难”的表现和特点** 3](#_Toc20224664)

[**(一)“送监难”案件和人数增多** 3](#_Toc20224665)

[**(二)“送监难”环节有三，且涉案罪名及疾病相对集中** 4](#_Toc20224666)

[**(三)监管机关拒绝接收的理由较强势** 5](#_Toc20224667)

[**二、“送监难”造成的影响** 6](#_Toc20224668)

[**(一)“送监难”带来严重的社会治安隐患** 7](#_Toc20224669)

[**(二)“送监难”使法院的刑事审判工作陷入被动境地** 7](#_Toc20224670)

[**(三)“送监难”有损司法公信** 7](#_Toc20224671)

[**三、“送监难”形成的原因** 8](#_Toc20224672)

[**(一)监管机关不严格执法** 9](#_Toc20224673)

[**(二)不予收押被扩大适用** 9](#_Toc20224674)

[**(三)病犯羁押成本高** 9](#_Toc20224675)

[**(四) 组织诊断、鉴别不严谨** 10](#_Toc20224676)

[**(五)监督、沟通机制不畅** 11](#_Toc20224677)

[**四、解决“送监难”的对策和建议** 11](#_Toc20224678)

[**(一)逐步完善立法** 11](#_Toc20224679)

[**(二)完善病残鉴定制度** 11](#_Toc20224680)

[**(三)完善相应的收押制度** 12](#_Toc20224681)

[**(四)充分发挥检察监督作用** 12](#_Toc20224682)

[**结束语** 13](#_Toc20224683)

**前言**

审判期间被依法逮捕的被告人或被判处监禁刑的罪犯，依法应当羁押的，应当交看守所或监狱收监执行。但近年来，被告人或罪犯因患严重疾病、生活不能自理、怀孕或哺乳婴儿等原因无法将其送监执行的情况普遍存在，给社会公众造成了一些如“有病不用坐牢”的错误认识，影响了对犯罪的打击力度，破坏了司法的权威。

2019年4月，磐石市人民法院（以下简称磐石法院）结合吉林地区开展清理暂予监外执行罪犯专项活动，针对暂予监外执行罪犯高于吉林地区，乃至全省法院系统的实际问题，展开调研，发现其主要症结源于“送监难”（包括“送押难”和“投改难”），即法院在决定逮捕或者交付执行的一些患病犯人过程中，看守所、监狱以各种理由拒绝接收，所形成的“送押难”和“投改难”。为有效解决“送监难”问题，改变社会公众 “有病不用坐牢”的片面认识，加强对罪犯的打击力度，彰显司法权威，特发布本白皮书。

**一、法院“送监难”的表现和特点**

《刑事诉讼法》第七十九条的规定对被告人决定逮捕的，应当交公安机关执行，并羁押于看守所。《监狱法》规定，对于公安机关依法送交监狱执行刑罚的罪犯，只要法律文书齐全，监狱应当一律收监，不得拒绝收押。但是在执行过程中，监管机关扩大了《看守所条例》第十条的规定，以被告人患有传染病、高血压、癫痫等疾病，肚内有异物，残疾，年老等为由拒绝收押，具体表现如下:

**(一)“送监难”案件和人数增多**

2016年至2019年7月间，磐石法院审结各类刑事案件1195件，审结1170件，其中“送监难”达94件94人。经司法鉴定后决定暂予监外执行82件82人，收监执行7人，待组织诊断、鉴别5人。

据统计，2016年1月1日至2019年7月25日，“送监难”案件94件94人中，因被告人患有疾病被拒绝接受的案件94件94人，其中因被告人有残疾、精神病被拒绝接收的案件6件6人，因被告人为70岁老人被拒绝接受的案件2件2人，因看守所拒绝接收导致判决生效后被告人或者罪犯逃匿2人（陈有交通肇事案、付万宝危险驾驶案，二人现网上通缉），因看守所拒绝接收被迫适用缓刑2人。公诉机关起诉前公安、检察机关决定刑事拘留、逮捕而被看守所拒绝接收羁押法院继续取保候审的案件3件3人，审判期间经法院决定逮捕后看守所拒绝接收羁押致变更强制措施的案件94件94人。

由于“送监难”，直接导致暂予监外执行案件数和人数增多，形成恶性循环。据统计，“送监难”的94件94人中，经司法鉴定后决定暂予监外执行案件82件82人，其中2016年22件22人、2017年18件18人，2018年26件26人，2019年16件16人。

**(二)“送监难”环节有三，且涉案罪名及疾病相对集中**

法院“送监难”主要体现在被告人 “送押时”、“对未羁押罪犯收监执行时”、“在押罪犯交付执行时”等三个环节。据统计， 2016年以来，法院判决生效后看守所拒绝接收执行的有6件6人;监狱拒绝接收的罪犯1人；审判期间经法院决定逮捕后看守所拒绝接收羁押致变更强制措施的案件94件94人中，危险驾驶占有64件64人；94件94人中患高血压三级（极高危分组）45人、危险驾驶自伤13人、精神病6人、怀孕或哺乳4人，余26人为其他疾病。

**(三)监管机关拒绝接收的理由较强势**

1.监管机关对被采取刑事拘留或逮捕的被告人或罪犯病情未进行认真研判的条件下，直接拒收。如，患高血压三级的45人中，有近40人是在无既往门诊、住院病历和相关检查（验）报告、影像学资料的情况下，看守所凭据磐石市医院一名医生做出的血压测试体检报告，狱医复测结论，直接拒绝接受。又如，罪犯胡云光故意伤害案。胡云光为规避刑事处罚，在公安机关侦查起诉、检察机关审查起诉及法院审理、执行判决时，面对警官、检察官、法官有选择性的发作癫痫病的现象，经医务人员诊断确认其为正常人的情况下，监狱不说明理由，直接拒绝接受。

2.以残疾不能自理等情况而直接拒收。如，罪犯杜晨阳冒充交警罚款招摇撞骗案，看守所以其患有婴儿瘫后遗症不能自理（实际生活能够自理）并所依赖的拐杖具有危险性为由拒绝接收。又如，罪犯贾文彬危险驾驶案，看守所以其患有右手掌骨骨折，内定术后折端未完全愈合（左手正常，实际生活可以自理）为由拒绝接收。再如，罪犯李贵非法处置查封的财产案，看守所以其患有肌营养不良症（肌肉萎缩）为由拒绝接收。

**二、“送监难”造成的影响**

对罪该逮捕的，法院庭前决定逮捕但看守所拒绝收押;对于经鉴定不符合监外执行条件的，尽管应处实刑，但判决生效前看守所仍拒绝收押等情形的出现，法院多数只有决定继续办理取保候审手续，或为了减少矛盾对不应判处缓刑的被告人予以适用缓刑，这就极易造成取保候审后被告人逃跑下落不明，未开庭审判的案件不得不中止诉讼，已开庭宣判的则必须实施网上追逃，放纵犯罪行为等等，造成审判工作陷入困境，严重影响了审判工作的正常进行，在一定程度上造成法院的司法权威和司法公信力的下降。

**(一)“送监难”带来严重的社会治安隐患**

一些犯罪影响恶劣，人身危害性极大的被告人因患病而被监管机关拒收，导致法院不得不变更强制措施，一些应当收监执行刑罚的案犯得不到应有的处罚，再次流向社会，而社区矫正制度未发生实际作用，以致于应当收监未予收监的犯罪嫌疑人、被告人、罪犯逃跑、再次犯罪、自残的现象时有发生， 给社会治安带来严重的隐患，给人民群众的生命财产安全也带来严重威胁。

**(二)“送监难”使法院的刑事审判工作陷入被动境地**

司法实践中，监管机关通常采纳犯罪人自行提供的病历，并对其病历不再进行严格审查，导致被告人自恃有病，无法被关押，气焰嚣张，拒绝配合法院工作，影响后续附带民事赔偿的处理，更使法院对这部分病犯的刑事处理处于进退维谷。如权和军故意伤害案，权和军在公安机关侦查阶段被取保候审，起诉后，被害人同时对其提起了附带民事诉讼，胡云光拒不赔偿，经法院多次传唤也未到庭，鉴于此，决定对其予以逮捕。当法院把其带至看守所时，看守所以其患有三级高血压为由拒绝收押。权和军得知自己无法被收押时，不予赔偿的态度更加坚决，给该案的后续处理造成极大的困难，人送不出去的尴尬局面，也使得法院对其刑事部分的处理左右为难。

**(三)“送监难”有损司法公信**

法院的判决和裁定一经确定之后，无论该判决有无误判，社会公众均应受判决的拘束，判决所具有的这种拘束力称为既判力，也称作实质性确定力。法院的判决、裁定非经法定程序不得被任意变更，这也是司法公信力在一定程度上的集中体现。但现实情况中，由于监管机关出于怕自身担责的考虑，往往以各种理由拒绝接收病犯或老年罪犯，致使法院的生效判决受到一定程度的挑战，有损司法公信力。如，被告人卢守宝强奸案。经查，卢守宝于2016年12月、2017年1月29日采取胁迫手段将一名轻度发育迟滞的妇女奸淫两次，2017年3月16日其被磐石市公安局刑事拘留，看守所根据体检报告及狱医复诊认为其患有高血压三级拒绝收押，同日被监视居住，2017年9月21日磐石市检察院提起公诉，法院决定逮捕，看守所以其患有高血压三级拒绝收押，法院对其取保候审，同年10月31日法院向公安局送达了被告人的刑事判决书，11月13日经与看守所多次协商后交付执行，当日卢守宝被送往监狱服刑。从而导致卢守宝的实际执行时间与法院决定逮捕时间相差53天，对此，法院只能裁定变更判决书的羁押情况。

**三、“送监难”形成的原因**

**(一)监管机关不严格执法**

对于“送监难”案件的犯罪分子，90%以上患有高血压、心脏病、脂肪肝等常见疾病，其患病类型绝大部分均不符合《司法部、最高人民检察院、公安部〈罪犯保外就医执行办法〉》以及《罪犯保外就医疾病伤残范围》中关于保外就医的范围，看守所为了便于管理以及其他原因，不严格执法，对于患病但不符合保外就医的被告人及罪犯一律拒绝接收羁押和执行。另外，对于被告人腿部残疾或年纪较大的，看守所以被告人生活不能自理为由拒绝收押。

**(二)不予收押被扩大适用**

《看守所条例》第十条规定，看守所对下列两种患有疾病的犯罪嫌疑人不予收押:一是患有精神病或者急性传染病的;二是患有其他严重疾病，在羁押中可能发生生命危险或者生活不能自理的，但是罪大恶极不羁押对社会有危险性的除外。然而，为避免因收监造成病犯与非病犯之间交叉传染，同时也为减轻病犯或老年犯罪人因疫病或意外发生的死亡给自身监管所带来的压力，监管机关往往会对第十条规定进行扩大解释。将一些患有传染性皮肤病、乙肝、高血压、癫痫、心脏病的犯罪嫌疑人或被告人，有一定外伤或者老年的犯罪嫌疑人，有自残行为等均列为有精神病、急性传染病、其他严重疾病，或者生活不能自理的情形而拒绝收押。

**(三)病犯羁押成本高**

一方面，对于有传染病的被告人，应当分别羁押，由于病犯的特殊性，还需进行必要的治疗。但现实情况是，监管场所功能不齐全，专业人员配备不足，病犯一年的医药费、检查费、看护费病犯羁押成本高，造成看守所、监狱极力将其拒之门外。另一方面，病犯或老年犯罪人在羁押的过程中可能会因为意外导致死亡，不管是罪犯的正常死亡还是非正常死亡，其家属可能会提出高额的赔偿金，不达目的誓不罢休。不管看守所在监管中是否有过错，最终均会高额赔偿，导致监管单位只能尽量避免被羁押人员在看守所内出现死伤的现象，因此出现看守所在审查人犯收监时存在能不收则不收的思想。

**(四) 组织诊断、鉴别不严谨**

经查，“送监难”案件94件94人中，作出该病初诊、鉴别的机构分为磐石市医院、省政府指定的吉林市中心医院，但其中对于高血压三级的诊断、鉴别，一是缺失对既往门诊、住院病历和相关检查（验）报告、影像学资料的调查，二是鉴定结论缺乏对高血压三级（极高危分组）的分析。其中，《保外就医严重疾病范围》针对严重器质性心血管疾病 规定了：高血压病达到很高危程度的，合并靶器官受损。属于“久治不愈，严重影响其身心健康的，属于适用保外就医的疾病范围”。而磐石市医院、吉林市中心医院作出的诊断意见、鉴定结论，对于高血压分层应当考虑的“五种” 因素（其他因素和病史；无其他CVD危险因素；1-2个CVD危险因素；3个CVD危险因素或靶器官损伤临床并发症或合并糖尿病）载明不清或者缺漏项。

**(五)监督、沟通机制不畅**

法院与监管机关分属不同部门，缺乏有效的监督与被监督的关系，在遭遇“送监难”后，法院虽多次与监管机关协商处理，但监管机关为避免收押病犯或老年犯罪人而给自身工作带来不必要的麻烦，以各种理由拒绝执行法院已生效判决，使法院陷入被动境地。

**四、解决“送监难”的对策和建议**

**(一)逐步完善立法**

由“两高两部” 共同制定 “送、收押被告人的规定”，明确收押程序(包括预先无条件收押;指定医院体检;严重疾病的认定等);不宜收押的提出、审查、认定程序、法律监督等。建议对“严重疾病”严格界定，并列举一些严重疾病的类别，明确监管机关可以拒绝收押的具体情形，避免某些犯罪嫌疑人有可乘之机。

**(二)完善病残鉴定制度**

对人民法院决定逮捕的被告人即使存在身体原因也应先行收押，再依照法定程序提出理由进行鉴定，是否符合监外执行的条件。由专门的病残鉴定机构定期对指定医院出具的诊断证明进行甄别，提出倾向性意见，对符合保外就医疾病伤残范围的加盖鉴定专用章，杜绝在罪犯保外就医过程中徇私舞弊现象的发生。 应规定送监前由执行机关和监管机关负责委托对病犯进行诊断和鉴定，对经鉴定后符合保外就医条件的向办案机关提出保外就医的建议。对患有不是严重危及生命疾病的被告人、年老或残疾但生活尚能自理的犯罪嫌疑人，自残逃避羁押的犯罪嫌疑人，监管机关不应随意拒收，有疾病或自残的应坚持在监室内治疗。

**(三)完善相应的收押制度**

监管场所对一些特殊病犯或老年罪犯要建立相应的配套设施，比如对于患有艾滋病的被告人，应该收押到统一场所并分别进行管理。对患有特殊疾病、或者由于老弱、生活自理情况差的被告人设立单独的羁押场所，使得一些虽然患有疾病，但必须关押的被告人不被轻易放纵或者被迫适用缓刑。在经费上给予监管机关充分的保障，对一些经核实患有严重疾病且在社会上有危害他人可能的，要在坚持收监的基础上及时进行治疗，开展与医疗机构的合作，对病犯劳动改造的同时给予必要的治疗，资金首选来自其家庭，特殊情况可考虑设立专项经费予以保障。

**(四)充分发挥检察监督作用**

检察院的监所科及相关部门应加强对看守所接收和羁押罪犯工作的监督。应建立法院批准逮捕送押或交付执行的罪犯一律先行羁押制度， 如通过体检发现疾病或其他法定不宜关押情形，由看守所提出书面报告并陈述理由，检察机关审查认为确实不宜羁押的，提出处理意见，对于不符合保外就医条件而拒绝接收羁押罪犯的行为及时作出处理，进一步规范监管机关接收和羁押罪犯的工作。

**结束语**

“送监难”问题困扰着每一个基层法院，同时“送监难”问题在我院每年都有发生，为有效解决“送监难”问题，我院将与政法委、公安机关、检查机关以及司法鉴定等机关积极进行有效沟通，多部门形成合力，从根本和源头上改变社会公众 对“有病不用坐牢”的片面认识，加强对罪犯的打击力度，彰显磐石市人民法院的司法权威。