

职务犯罪侦查权监督制约制度探讨

周 标 龙

(衡阳师范学院 经济与法律系, 湖南 衡阳 421008)

[摘 要] 我国职务犯罪侦查权监督制约制度强调内部监督,而外部监督制约十分薄弱。由于内部监督效果不理想,检察机关在行使职务犯罪侦查权的过程中存在较为严重的权力虚置和权力滥用现象。我国应当完善职务犯罪侦查权监督制约制度,强化当事人、法院和人民监督员对职务犯罪侦查权的监督制约。同时,加强上级检察机关对下级检察机关侦查工作的监督。

[关键词] 职务犯罪侦查权; 监督; 制约

[中图分类号] DF73 [文献标识码] A [文章编号] 1673-0755(2010)05-0072-04

我国检察机关依法享有对职务犯罪进行侦查、审查起诉和提起公诉的权力。在侦查过程中,检察机关有权对犯罪嫌疑人采取拘留、逮捕、搜查、扣押等强制性措施。在职务犯罪侦查中,检察机关集侦、捕、诉于一身,权力高度集中,加之法律未构建科学、完善的职务犯罪侦查权监督制约制度,司法实践中存在较为严重的权力虚置和权力滥用现象。这种状况不利于检察机关充分有效地惩治职务犯罪,也不利于保障犯罪嫌疑人的合法权益。我国应当完善职务犯罪侦查权监督制约制度,保障职务犯罪侦查权的合法和正当行使。

一 现行法律规定的职务犯罪侦查权监督制约制度

我国《刑事诉讼法》和有关司法解释规定的职务犯罪侦查权监督制约制度可以分为外部监督制约制度和内部监督制约制度。

(一)外部监督制约制度。在诉讼体制内,我国检察机关职务犯罪侦查权要受到法院和犯罪嫌疑人的制约。第一,法院的制约。法院对检察机关职务犯罪侦查权的制约包括实体和程序两个方面。从实体方面讲,法院通过审判程序对检察机关指控的犯罪事实进行审查,认为证据不足或者被告人的行为不构成犯罪的,作出无罪判决;法院即使作出有罪判决,也可能只是部分认定公诉人指控的犯罪事实,对不实部分或证据不足部分不予以认定。法院对职务犯罪案件作出的无罪判决或者对检察机关指控的部分犯罪事实不予以认定实质上是对检察机关侦查结论的否定,因而对检察机关职务犯罪侦查权具有制约作用。从程序方面讲,法院在审判中查明犯罪嫌疑人的有罪供述系检察机关以威胁、引诱、欺

骗、刑讯逼供等手段获取的,将犯罪嫌疑人的有罪供述排除,不作为定罪的依据,从而对检察机关违法讯问行为予以法律上的制裁。第二,犯罪嫌疑人的制约。根据《刑事诉讼法》的规定,犯罪嫌疑人在侦查阶段享有辩护、申请取保候审和要求解除强制措施的权利;犯罪嫌疑人对侦查人员侵犯其合法权益的行为,有权申诉和控告;犯罪嫌疑人有权委托律师为其提供法律咨询,代理申诉、控告,受委托的律师有权会见在押的犯罪嫌疑人。根据《律师法》的规定,侦查阶段律师有权秘密会见犯罪嫌疑人,有权调查收集对犯罪嫌疑人有利的证据。犯罪嫌疑人及其律师行使上述权利对检察机关职务犯罪侦查权具有制约作用。

在诉讼体制外,检察机关职务犯罪侦查权受到党委、人大和人民监督员的监督。第一,党委的监督。检察机关应当就职务犯罪的立案和侦查进展情况向党委汇报,党委可以就有关问题向检察机关发布指示。第二,人大的监督。根据宪法和法律的规定,我国各级检察院检察长、副检察长和检察官由本级人大选举产生,向人大负责,受人大监督。在人大开会时,检察机关需要就其行使职务犯罪侦查权的情况向人大报告。人大及其常委会有权对检察机关查处职务犯罪的情况进行监督、检查。第三,人民监督员的监督。2004年10月,我国最高人民检察院建立了人民监督员制度。人民监督员主要是对检察机关职务犯罪侦查和起诉活动进行监督。其监督范围包括:“不服逮捕决定、拟撤销案件、拟不起诉”三类案件和“应当立案而不立案或者不应当立案而立案;超期羁押;违法搜查、扣押、冻结;应当给予刑事赔偿而不依法予以确认或者不执行刑事赔偿决定;检察人员在办案中有徇

[收稿日期] 2010-06-29

[基金项目] 湖南省高等学校科学研究项目“我国检察机关领导体制的改革和完善——从控制职务犯罪黑数角度的分析”资助(项目编号:08C158)

[作者简介] 周标龙(1967-),男,湖南宜章人,衡阳师范学院经济与法律系副教授。

私舞弊、贪赃枉法、刑讯逼供、暴力取证等违法违纪情况”等五种情形。

(二)内部监督制约制度。根据最高人民法院有关司法解释的规定,检察机关对职务犯罪案件的受理、立案侦查、侦查监督、审查起诉等工作由检察机关内部不同部门承担:举报中心负责举报线索的受理和管理工作;反贪污贿赂侦查部门、法纪检察部门负责侦查工作;侦查监督部门对侦查活动是否合法进行监督;起诉部门负责审查起诉工作。检察院内设各部门的相互关系是一种分工负责、互相配合、互相制约的关系,这就决定了检察机关侦查部门行使职务犯罪侦查权要受到检察机关内部其他职能部门的制约:第一,举报中心的制约。案件线索由举报中心接受,举报中心将有价值的线索移送侦查部门处理。侦查部门对举报线索决定不予初查或者初查后决定不予立案的,要回复举报中心。举报中心认为侦查部门不予立案的决定不当的,可以提出异议,或移送监督部门处理。第二,审查起诉部门的制约。侦查部门侦查终结认为案件符合起诉条件的,将案件移送起诉部门审查决定。起诉部门认为证据不足,或依法不应追究刑事责任的,可以作出不予起诉的决定。第三,侦查监督部门的监督。侦查监督部门发现侦查部门有应立案而不立案、不应立案而立案、违法撤销案件等违法情形的,有权提出纠正意见。

检察机关职务犯罪侦查工作还要受到上级检察机关的监督。根据最高人民法院颁布的有关司法解释的规定,省级以下检察院办理职务犯罪案件,决定立案的,必须报上一级检察院备案审查,上一级检察院审查后认为下级检察院的立案决定错误的,或者发现下级检察院有应当立案而未立案情形的,应当书面通知下级检察院纠正,或者直接作出相关决定,通知下级检察院执行。根据最高人民法院颁布的《关于省级以下人民检察院对直接受理侦查案件作撤销案件、不起诉决定报上一级人民检察院批准的规定(试行)》,省级以下人民检察院对职务犯罪案件拟作撤销案件、不起诉决定的,应当报请上一级人民检察院批准。最高人民法院最近颁布的文件还规定,省级以下人民检察院立案侦查的案件,需要逮捕犯罪嫌疑人的,应当报请上一级人民检察院审查决定。

二 我国职务犯罪侦查权监督制约制度的反思

根据上述,我国职务犯罪侦查权受到了多方面的监督制约,既有外部监督制约,又有内部监督制约。在外部监督制约中,检察机关不仅受到法院和当事人的制约,而且受到党委、人大和人民监督员的监督;在内部监督制约中,检察机关侦查部门不仅要受到其他职能部门的监督和制约,而且要受到上级检察机关的监督。在受到多方面监督制约的情况下,检察机关能否充分、有效地行使职务犯罪侦查权呢?情况不容乐观。从司法实践看,检察机关在行使职务犯罪侦查权的过程中存在权力虚置和权力滥用两个突出问题。其一,权力虚置。权力虚置是指检察机关不积极查办案件,应立案而不立案、不应撤销案件而撤销案件,导致对职务犯罪打击不力的后果。许多案例表明,在存在明确职务犯罪嫌疑信息的情况下,检察机关也不予立案侦查,致使犯罪分子继续犯罪。

相对于我国职务犯罪的严峻形势,检察机关立案侦查的职务犯罪案件数量偏少,相当多的职务犯罪分子没有被检察机关立案追究刑事责任,成为犯罪黑数。据学者掌握的统计资料,“我国每年立案的职务犯罪案件只有 4 万件左右,偏远地区或经济欠发达地区的职务犯罪案件历来很少,有的地方多年没有一件。”^[1]在检察机关立案侦查的职务犯罪案件中,则存在撤案和不起诉率过高的问题。一位从事检察工作的人士指出:“检察机关职务犯罪案件撤案、不诉率过高是一个客观事实,虽然检察机关已经采取了撤案率、不诉率预警指标等办法来加以控制,但客观数据仍显示比例一直偏高。”^[2]其二,权力滥用。检察机关在行使职务犯罪侦查权的过程中存在较为严重的滥用权力问题,如未立案而进行侦查;不符合逮捕条件而逮捕;超期羁押;以威胁、引诱、欺骗、刑讯逼供等违法方法获取犯罪嫌疑人有罪供述;侵犯犯罪嫌疑人诉讼权利,如对律师会见在押犯罪嫌疑人设置障碍,对犯罪嫌疑人向检察机关提出的调查取证申请无理予以拒绝,等等。

我国检察机关在行使职务犯罪侦查权的过程中之所以存在较为严重的权力虚置和权力滥用现象,主要是因为我国法律规定的职务犯罪侦查权监督制约制度存在明显的缺陷:有的制度不完善,因而不能有效约束和控制权力;有的制度不符合权力监督和制约的规律,因而难以有效运作。我国职务犯罪侦查权监督制约制度主要存在以下两个方面的问题:

(一)外部监督制约薄弱

在检察机关职务犯罪侦查权的外部监督制约中,外部监督和制约十分薄弱。首先,犯罪嫌疑人及其辩护律师缺乏有效的法律手段制约职务犯罪侦查权。根据《刑事诉讼法》和《律师法》的规定,犯罪嫌疑人在侦查阶段享有一系列诉讼权利,包括辩护权、律师帮助权、申诉、控告的权利、申请调查取证的权利和申请取保候审的权利等。犯罪嫌疑人聘请的律师还享有调查取证的权利。然而,犯罪嫌疑人在其诉讼权利受到侦查人员侵犯时,缺乏有效的法律手段来救济。根据法律规定,侦查机关侵犯犯罪嫌疑人合法权益的,犯罪嫌疑人及其聘请的律师只能向检察机关申诉或控告,而不能向具有中立性的法院申请法律上的救济。犯罪嫌疑人向侵犯自己权利的检察机关申诉和控告难以达到救济自己权利的目的,因为,检察机关不能以客观、公正的心态对那些以自己的违法行为为对象的申诉和控告做出公正的处理。

其次,法院对检察机关职务犯罪侦查权的制约限于实体层面,而不能从程序方面控制职务犯罪侦查行为。法院通过审理职务犯罪案件对检察机关指控的犯罪事实进行审查,认为公诉人举证不足的或被告人依法不构成犯罪的,可以作出无罪判决,从而对检察机关侦查结论予以否定,这反映了审判权在实体方面对检察机关职务犯罪侦查权的制约。根据最高人民法院有关司法解释,法院也可以通过排除公诉人提供的以威胁、引诱、欺骗、刑讯逼供等非法手段获取的口供来对检察机关职务犯罪侦查权进行程序上的制约。然而,非法证据排除规则目前还缺乏可操作性的制度和程序的支持,因而在实践中并未得到实施。更为重要的是,检察机关在侦查

中有权自行采取拘留、逮捕、搜查、扣押等强制性措施来剥夺或限制犯罪嫌疑人基本权益,而无需受到法院的审查和授权。由于法律未建立对检察侦查权的司法审查机制,法院不能从程序方面发挥对检察机关职务犯罪侦查权的制约作用。

再次,人民监督员对职务犯罪侦查权只能发挥十分有限的监督作用。人民监督员制度的建立表明职务犯罪侦查权的外部监督得到强化,但该项制度目前还存在明显的缺陷:第一,人民监督员缺乏独立性。根据最高人民检察院颁布的《关于检察机关直接受理侦查案件实行人民监督员制度的规定(试行)》的规定,人民监督员由检察长聘任,经费由检察机关在业务经费中列支。如此,人民监督员缺乏应有的独立性。第二,人民监督员提出的监督意见没有法律约束力。根据最高人民检察院颁布的《关于检察机关直接受理侦查案件实行人民监督员制度的规定》第25条的规定,人民监督员对案件监督后的表决意见仅供检察长或检察委员会参考。因此,人民监督员的监督意见对检察机关而言仅具有咨询与建议的性质,而不具有确定的法律效力。由于以上原因,人民监督员对职务犯罪侦查权只能发挥十分有限的监督作用。

(二)检察院内设各部门对侦查部门的监督制约不符合权力监督制约的规律

检察院内设各部门对侦查部门的监督是检察机关自己对自己的监督,这种监督具有很大的局限性。这是因为,检察机关实行“检察一体”的领导原则,检察院内设各部门都必须服从检察长的领导。检察机关在职务犯罪侦查中作出的重要决定,如立案、侦查终结后对案件的处理,都必须先由办案人员提出意见,报部门领导审批,最后由检察长作出决定。因此,侦查部门作出的立案或不立案的决定、撤案或移送审查起诉的决定、对犯罪嫌疑人采取强制措施的决定等通常是检察长直接作出的,至少是检察长认可的。检察机关其他部门若对侦查部门的决定提出不同意见,就直接与检察长的意见相冲突。在此情况下,检察院内设各部门即使对侦查部门的决定有不同意见,也不会向侦查部门提出。权力的监督和制约要有效进行,必须是一种权力对另一种权力进行监督和制约,自我监督近似于没有监督。司法实践表明,检察院内部的监督和制约并未真正开展。据一位检察官统计,自修改后的刑事诉讼法实施以来,某市两级检察机关对公安机关立案监督的案件达200余件,而内部立案监督仍是空白^[3]。可见,检察机关内设各部门之间的相互监督和制约不符合权力监督和制约的规律。

综上所述,我国职务犯罪侦查权监督制约制度缺乏完善性和科学性。一方面,当事人和法院对职务犯罪侦查权的制约十分薄弱,难以有效约束检察机关职务犯罪侦查权;另一方面,检察机关内部的监督和制约不符合权力监督和制约的规律。由于上述原因,检察机关在行使职务犯罪侦查权的过程中必然发生权力虚置和权力滥用问题。

三 我国职务犯罪侦查权监督制约制度的完善

我国职务犯罪侦查权监督制约制度缺乏科学性和完善性,导致实践中存在较为严重的权力滥用和权力虚置问题。我国应当改革和完善职务犯罪侦查权监督制约制度,以保障

检察机关充分有效地行使职务犯罪侦查权,保护犯罪嫌疑人的合法权益。笔者认为,我国应当从以下两个方面完善职务犯罪侦查权监督制约制度。

(一)加强外部监督制约

检察机关内设各职能部门对侦查部门的监督具有很大的局限性,不应过分倚重。与内部监督制约相比,外部监督制约更符合权力监督制约的规律,更具有优势。“在外部监督制约中,监督主体和监督对象属于互不隶属的组织系统,这可以排除系统内部长官意志、人情世故的干预,有利于监督主体客观公正地评判监督对象的行为,使监督结论较少带有利益色彩。”^[4]因此,加强外部监督制约应成为我国职务犯罪侦查权监督制约制度改革的方向。为此,我国应当在职务犯罪侦查制度中构建犯罪嫌疑人权利救济机制和司法审查机制,完善人民监督员制度,以加强职务犯罪侦查权的外部监督制约。

第一,构建犯罪嫌疑人权利救济机制,以犯罪嫌疑人诉讼权利制约侦查权。在职务犯罪侦查中,犯罪嫌疑人在其人身、财产权利和诉讼权利受到侦查人员侵犯的情况下,应有权获得法律上的救济。具体而言,检察机关违法行使职权,侵犯犯罪嫌疑人合法权益的,犯罪嫌疑人可以请求法院对侦查行为的合法性进行审查。法院查明侦查行为违法的,有权责令检察机关停止违法行为,或责令检察机关履行法定职责,或宣布侦查行为无效,从而保障犯罪嫌疑人的基本权益不受侵犯。为此,法律可作以下规定:检察机关无理阻碍律师会见犯罪嫌疑人的,犯罪嫌疑人可以请求法院责令检察机关停止违法行为;被羁押的犯罪嫌疑人可以请求法院对羁押的合法性进行审查,法院认为羁押违法的,可以裁定解除羁押或对犯罪嫌疑人采取取保候审措施;犯罪嫌疑人申请检察机关调查收集对犯罪嫌疑人有利的证据,检察机关没有正当理由予以拒绝的,法院可以根据犯罪嫌疑人的申请责令检察机关进行调查;检察机关对犯罪嫌疑人刑讯逼供的,犯罪嫌疑人在法庭审判中有权请求合议庭排除由此获取的有罪供述,法院查明检察机关确有刑讯逼供行为的,宣布由此获得的有罪供述不作为证据使用。建立犯罪嫌疑人权利的司法救济机制,就形成了以犯罪嫌疑人诉讼权利和法院审判权制约职务犯罪侦查权的诉讼机制。

第二,建立司法审查制度,以审判权制约侦查权。依据现行法律规定,检察机关在侦查中有权自行采取剥夺或限制犯罪嫌疑人基本权利的强制性措施,而不受法院的司法审查。我国有必要建立司法审查制度以加强法院对检察机关职务犯罪侦查权的制约。具体而言,检察机关采取拘留、逮捕、搜查、窃听等剥夺或限制犯罪嫌疑人自由、财产和隐私的强制性措施,必须事先向法院申请,法院对申请是否符合法定条件进行审查,作出是否批准的决定。对于检察机关提出的逮捕申请,法院还应以开庭的方式听取控辩双方的意见,在此基础上作出是否批准的决定。

第三,完善人民监督员制度。人民监督员制度将检察机关职务犯罪侦查工作置于人民群众的监督之下,体现了诉讼民主的要求。但是,人民监督员制度存在监督员缺乏独立

性, 监督程序不完善等问题。要充分发挥人民监督员对检察机关职务犯罪侦查权的监督作用, 就必须完善人民监督员制度: 其一, 改革人民监督员选任程序。应改变人民监督员由检察机关自己选任的做法, 改由人大常委会选任, 从而保障人民监督员的独立性。其二, 建立人民监督员经费保障制度。应当改变人民监督员履行职务经费从检察业务经费中列支的做法, 把人民监督员履行职务的经费纳入专项财政预算, 以消除人民监督员对检察机关的依附性, 保障监督员的独立性。其三, 完善监督程序。人民监督员发现检察机关在侦查中存在违法行为的, 可以向涉嫌违法的检察机关负责人提出监督意见。若意见不被接受, 人民监督员可以向上一级检察机关提出监督意见。

(二) 加强上级检察机关对下级检察机关的监督

上级检察机关对下级检察机关的监督虽然也属于检察机关内部监督的范畴, 但这种监督相对于检察院内设各部门对侦查部门的监督更具有优势。不过, 上级检察机关对下级检察机关的监督重点应当是下级检察机关的权力虚置行为, 包括应立案而不立案、不应撤案而撤案、侦查不及时等行为。至于下级检察机关在侦查中滥用权力, 侵犯犯罪嫌疑人基本权利的行为, 应通过犯罪嫌疑人行使司法救济权和法院行使司法审查权来进行制约。这是因为, 上、下级检察机关的诉讼职能和诉讼目标是完全一致的, 上级检察机关更关注下级检察机关立案查处职务犯罪是否及时, 成效是否显著等问题, 有关检察机关是否滥用职权侵犯犯罪嫌疑人基本权利的问题则更容易引起犯罪嫌疑人及其辩护人的关注。最近, 最高人民检察院对检察机关自侦案件的逮捕程序进行了改革, 规定检察院自侦案件的逮捕需上级检察院审查决定。这一改革在一定程度上消除了检察机关在职务犯罪侦查中自侦自捕, 权力过于集中的弊端。但是, 由上级检察机关审查决定是否逮捕仍然是不合理的, 因为, 上、下级检察机关均承担侦查和公诉职能, 它们都以惩治犯罪为目标。上、下检察机

关诉讼目标的一致性决定了上级检察机关在审查下级检察机关提出的逮捕申请时更倾向于批准逮捕, 以便下级检察机关顺利地突破案件。如此, 下级检察机关的逮捕权仍然难以受到监督。

上级检察机关应加强对下级检察机关立案和撤案的监督: 第一, 由上级检察机关管理案件线索。检察机关举报中心接到案件举报线索后应将有关信息输入计算机, 上级检察机关通过网络对下级检察机关接受的案件线索进行梳理、评估, 确定需要重点查办的线索, 责令下级检察机关限期进行初查。上级检察机关对初查结果进行审查, 认为有犯罪事实, 需要追究刑事责任的, 督促下级检察机关及时立案侦查; 案件不具备立案条件的, 则判断是否需要进一步调查。这样做可以排除地方干扰、实现检察一体化, 从根本上解决“有案不立”和“压案不办”等问题。第二, 下级检察机关侦查后决定撤销案件的, 必须在作出决定前报上一级检察机关审查。上级检察机关应当在法定期限内审查, 作出是否批准撤案的决定。建立上级检察机关对下级检察机关撤案的审查制度有助于解决检察机关在职务犯罪侦查中存在的不应撤案而撤案这一突出问题。

[参考文献]

- [1] 谢鹏程. 论职务犯罪侦查权的监督制约和优化配置 [J]. 中国司法, 2008(8): 27-29
- [2] 王江华, 李 新. 检察机关职务犯罪案件侦查权及监督制约机制 [J]. 云南大学学报 (法学版), 2006(4): 6-13
- [3] 陈娟娟. 内部立案监督应由上级检察机关侦查监督部门行使 [J]. 人民检察, 2005(12): 62
- [4] 卞建林, 田心则. 人民监督员制度立法刍议 [J]. 人民检察, 2006(8): 5-8

Study on Supervision System of Investigation Power of Duty Crimes

ZHOU Biao-long

(Hengyang Normal University, Hengyang 421008, China)

Abstract The supervision system of investigation power of duty crimes exercised by the procuratorial organ in China emphasizes interior supervision and disregards the external supervision. The interior supervision can't work well as a result, the investigation power of duty crimes is always misused. It's needed to strengthen the external supervision from the interested parties, the court and the People Supervisors to the procuratorial organ to consummate the supervision system of investigation power of duty crimes. Also, it's needed to strengthen the investigation supervision from superior procuratorial organ to subordinate procuratorial organ.

Key words investigation power of duty crimes supervision restriction