

检察机关职权调整的宪法审视与思考

吴春晓

河南检察职业学院, 河南 郑州
Email: mabaobao2013@126.com

收稿日期: 2020年9月7日; 录用日期: 2020年9月20日; 发布日期: 2020年9月27日

摘要

检察机关的宪法定位由两方面构成, 一是宪法地位, 二是功能定位, 检察机关宪法地位的重点依据在《宪法》第3条第3款和第136条中有所体现, 其功能地位依据主要存在于《宪法》的第134条。检察机关对于法律监督方面承担着重大的责任, 要求检察机关务必完成应尽的义务。从广义来看, “法律监督机关”指的是维护法律秩序稳定及法制完善的国家机关, 而现阶段仅仅有一个法律监督机关, 即检察机关。检察机关职权的调整与宪法息息相关, 宪法对其起着一定的规范作用, 检察机关在调整职权的道路上也需要以立法为中心。检察机关监督的范围是所有国家机关, 无论任何一个国家机关出现违法法律或宪法的行为, 检察机关均严肃处理。目前检察领域的发展日新月异, 在我国相关领域发挥着至关重要的作用, 但是对检察机关职权调整的宪法问题的研究尚少, 基于此, 本文围绕检察机关职权调整的宪法审视与思考展开相应研究, 为检察领域提供一定的参考。

关键词

检察机关, 职权调整, 宪法审视, 宪法思考

Constitutional Review and Reflection on the Adjustment of Procuratorial Organs' Functions and Powers

Chunxiao Wu

Henan Procuratorial Vocational College, Zhengzhou Henan
Email: mabaobao2013@126.com

Received: Sep. 7th, 2020; accepted: Sep. 20th, 2020; published: Sep. 27th, 2020

Abstract

The constitutional positioning of the procuratorial organs is composed of two aspects: one is the constitutional status; the other is the functional positioning. The key basis of the constitutional

status of the procuratorial organs is reflected in Article 3, Paragraph 3, and Article 136 of the Constitution. The basis of its functional status is mainly in Article 134 of the Constitution. The procuratorial organs assume great responsibility for the supervision of laws and require the procuratorial organs to fulfill their due obligations. In a broad sense, "legal supervision organ" refers to the state organ that maintains the stability of the legal order and the perfection of the legal system. At present, there is only one legal supervision organ, namely the procuratorial organ. The adjustment of the procuratorial organ's functions and powers is closely related to the Constitution, which plays a certain normative role for it, and the procuratorial organ should take the legislation as the center in the adjustment of its functions and powers. The scope of supervision by the procuratorial organs is that of all state organs. No matter any state organ violates the law or the constitution, the procuratorial organs will deal with it seriously. At present, the procuratorial field is developing with each new day and playing a vital role in the relevant fields of our country. However, there are few researches on the constitutional issue of the adjustment of the procuratorial organ's functions and powers. Based on this, this paper conducts corresponding researches centering on the constitutional review and thinking of the adjustment of the procuratorial organ's functions and powers, so as to provide some references for the procuratorial field.

Keywords

Procuratorial Organs, Adjustment of Functions and Powers, Constitutional Review, Constitutional Thinking

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着经济日新月异的高速发展及社会的巨大变革，我国原有的法律制定也做出了相应的改变，其中检察制度在所有制度中占据着至关重要的位置，而检察机关职权又是检察制度的重中之重，所以也需要顺应时代的变化，不断地做出良好的调整。无论是调整任何一项检察体制均涉及到宪法问题，并且与国家的宪政体制存在紧密的联系，众多宪法学者在目前已经达成共识。此外，自从监察体制改革出台以后，虽然检察机关的职务犯罪侦查职能与行政检察是整合的主要内容，但是因为我国司法制度中也涵盖了人民检察制度，也是人民代表大会制度的重要组成部分，再加上人民代表大会制度等同于我国宪法规定的根本政治制度，因此监察体制改革也是影响我国政治体制发生变革的关键因素之一，同时也会影响检察机关职权的调整问题，对检察机关而言具有巨大的影响。目前对于检察机关职权调整的宪法问题的研究较少，对相关方面进行关注且研究的学者少之又少。如何从宪法的角度明确检察机关的定位，知晓检察体制改革的作用，明确检察机关的监督范围是目前在调整检察机关职权道路上所面临的严峻挑战，可见，研究检察机关职权调整的宪法问题具有良好的现实意义。

2. 从宪法角度来看检察机关职权调整

自从第十三届全国人民代表大会会议表决首次通过之后，我国现行宪法第五次修改正式完成。本次对宪法的修改完成了 21 条修正案，但是依然没有修改检察机关的有关条款。实际上，《宪法》虽贯彻于检察机关职权调整的整个时期，但是其往往带有浓厚的工具化、形式化色彩存在其中，人们对于《宪法》的重视程度较低，没有从宪法角度来看待检察机关职权调整这一问题。

站在检察机关职权范围扩张的立场上来看,检察机关对行政机关的监督备受关注,学理上称“行政检察监督”[1]。实际上,在我国早期检察机关就已经开始监督行政机关,两者之间的监督及被监督关系持续至今。在中华人民共和国刚开始成立的时候,检察机关所涉及到的监督范围较为广泛,不仅对于政府机关、公务人员具有监督职责及权利,还严格监督全国公民的种种行为,促使全国公民均遵纪守法,成为国家的优秀公民。立法机关授权检察机关自20世纪末期以来,逐渐开始监督一些行政执法活动,随后国家国务院也认识到检察机关的重要性,逐渐将一部分行政执法活动涵盖于检察机关的监督范围内,比如2001年制定的《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》[2],对于行政机关的移送行为与立案行为,检察机关发挥着良好的监督作用,并且最高人民法院给与支持的态度。地方在对行政执法活动进行规范的过程中,主要是依据政府或者地方国家权力机关来完成,检察机关这此发挥着重要的辅助作用,其不断地探索监督机制。此外,检察机关由于受到“政策红利”的巨大影响,其更加注重对行政执法检察监督的研究,始终坚持着对其的探索,在此阶段中也不断地总结实践经验,明显增强了反思的力度。行政公益诉讼在监督行政执法中占据重要地位,其经过试点之后,逐渐变得越来越制度化,现阶段提起行政公益诉讼唯一适格主体就是检察机关。然而,除行政公益诉讼外,在检察机关对行政执法活动进行监督的整个阶段里,合法性成为必须面对的问题,检察机关工作人员表示到,“检察院并不是想逃避责任,不对其进行监督,而主要是太过缺乏监督的法律依据,无法擅自行使监督权”。

无论是检察机关职权削减的理论著述,还是制度实践,均缺乏对宪法方面的研究,对于宪法方面的重视程度较低。随着监察体制改革的逐渐深入,造成职务犯罪侦查权的转隶出现,缺乏丰富的实践经验,但是很早之前就已经有相关的学理探讨。其一,有些学者认为应重新建立国家检查机关,如果国家机关或相关工作人员发生触犯法律、违反职业要求等恶劣行为必须进行检举,且追求相关单位及个人的法律责任[3]。其二,主要是对于检察机关的侦查权,有些学者的观点是只有公安机关能够行使检察机关的侦查权,应撤销检查机关的侦查权。绝大多数学者的观点是检察机关同样可以行使侦查权,认为不可以撤销,检察机关的自行侦查权本身的法律监督特色十分鲜明,其肩上承担着重大的监督责任。还有一部分学者认为虽然检察机关能够行使侦查权,但是如果其某项权利产生了违反诉讼规律的行为,同时有其他机关可以良好的代替检察机关行使侦查权的情况下,就需要直接调整该项检察权,一直到取消为止。

3. 加强对其他机关侦查活动的监督

将检察机关从职务犯罪侦查权中的参与者转变为旁观者,这对于检察机关提出了一定的要求,要求其加强对侦查活动的监督力度。其一,检察机关应跟上21世纪前进的脚步,不断地克服所产生的种种困难,具有面对全新挑战的勇气及能力,将监察委员会侦查活动的这项监督工作完成好。其二,虽然检查机关十分熟悉传统侦查机关的侦查活动,对于其的监督也较为长久,但是在社会快速发展的今天,依然需要明确好自身定位,将自身的监督职能与新时代的特点有机结合在一起,思考采用何种方法能够更好地履行监督职能[4]。

在改革日益深化的环境中,检察机关应重新审视办理案件过程中的自身定位。主要是因为庭审是阐明事实和提供证据的有效空间,法庭不在依靠案卷笔录,并且对于检察机关来讲,由于其自身是以公诉机关的身份存在于法庭中,所以对于自身的要求会更加严格,面临的挑战也更加严峻。同时,在进行庭审的整个阶段里,十分重视对于证据的认定,因此检察机关应严格监督侦查机关在取证时是否按照规律规定而进行,务必确保证据的真实性及有效性。随着法治的蓬勃发展,公民的权利在司法过程中越来越被重视,因此检察机关在行使监督职能的阶段里应提高对公民权利保护的重视程度,将保护公民权利当作重要事程,尤其是之前极易产生侵犯公民权利的侦查活动中,检察机关应将更多注意力放在是否有权利侵犯到了公民。加强对侦查活动限制人身自由活动的监督力度,从根本上避免产生冤假错案。

此外,还应完善检察机关的内部机构设置及其领导制度。科学合理的检察机关的领导制度及内部机构是检察权顺利实施的前提,在对检察进行改革的过程中,应以实践的需要作为重点,从而对检察机关的领导制度及内部机构进行不断完善。检察机关的内部机构设置必须遵循依法设置的原则,由此可以促进检察权实现高效运作,避免各项权利之间出现矛盾。检察委员与检察长作为我国检察机关的内部领导者,在该领域占据着举足轻重的位置,所以还需要进一步完善二者之间的关系,从而使我国检察机关的工作更加顺利。首先,应对检察长与检察委员会之间的职能上的定位产生明确的认知。其次,为了实现检察的改革,应健全检察委员会制度,促使检察委员会的职能作用能够得以最大程度上的发挥。为了使检察委员会制度中存在的问题得到有效解决,应采取以下改革措施:①对检察委员会委员的选任要求进行改革,避免人员过于行政化,促进其精英化;②对检察委员会的相关制度建设及议事决策程序进行改革,使检察委员会决策的效率得到有效提高,使其权威性及科学性更强。检察改革是一项大工程,具有系统化的特点,所以需要协调其与司法机关、权力机关、行政机关的关系,国家体制的完善及检察制度的完善需要社会各界的共同努力。

4. 检察机关职权调整的宪法空间

检察机关职权调整主要有两种方式,一是检察机关与其他国家机关、单独或者联合探索,检察机关积极主动调整相关职权;二是立法机关采用决定或法律的方式进行规范性调整。立法机关及检察机关在调整职权的过程中,各自均具有不同的宪法空间。与立法机关相比较,检察机关在调整职权的同时,应受《宪法》第136条的规范。

立法机关具有调整检察机关职权的正当性,但应受宪法的规范。首先,检察机关的职权调整不能侵犯检察机关的宪法保留内容,一方面,检察机关是由立宪者确立的,非经宪法修改,不得废止检察机关,另一方面,检察机关作为纯粹的“国家的法律监督机关”,不宜赋予其明显不属于法律监督范畴内的职权。其次,检察机关的职权调整不得违反宪法基本原则,主要指不得违反人民主权原则、法治原则、人权原则以及权力制约原则,如检察机关虽可针对立法机关的立法行为进行监督,却不得赋予其直接宣布违法的权力,否则将违背人民主权原则;再如人身自由限制方面,检察机关批准或决定是限制公民人身自由的法定程序之一,不得将检察机关这一职权任转由其他国家机关行使。最后,应符合《宪法》对检察机关的定位,若以《宪法》第134条来看,一切以维护法制统一或维护法律秩序为目的的职权调整都符合“法律监督机关”的功能定位^[5],如前所述,功能定位只是检察机关宪法定位之一方面,同时应考虑检察机关的宪法地位。因此,检察机关的职权调整或检察机关所有监督实践并不当然地获致合宪性评价。

检察机关的宪法地位在社会各界没有过多的争议,与国家权力机关之间的关系是“产生、负责、监督”,并且,国家权力机关具有监督“一府两院”的权利,所以,对检察机关进行定位的时候,有学者一再强调“中国的政治制度与实行三权分立国家的立法权必须受行政权和司法权制衡的宪政结构是根本不同的”^[6],因此,完全不可能监督修改宪法和法律活动。然而,论者可能对这方面的认识较为模糊,其在不认可检察机关监督立法活动的时候,自身就已经被“三权分立”的思维所限制,其单一的认为检察机关监督立法活动指的就是检察机关是立法机关中的顶层,毋庸置疑是曲解了原本的含义。宪法原本没有完全将最终的处分权交给检察机关,也可以理解为倘若只是把有概率产生的违法行为交由国家权力机关解决,完全不会使后者的权威受到负面影响,或者说其监督行为本质上来讲就是确保后者权威不受一丝损害。可见,检察机关对国家权力机关的系统性监督与检察机关的宪法地位之间可以共同存在。并且,对比于其他国家机关,检察机关的宪法地位相对独立,可以了解到,检察机关具有监督所有其他国家机关种种行为的宪法正当性,论者的观点为检察机关只可以监督个案就是错误的,无论是任何一种行为,只要是破坏国家法律秩序和法律制度的行为都应在监督范围内。检察机关宪法地位的独立性表明

其他国家机关同样存在独立的宪法地位，所以检察机关在行使自身权利的整个阶段里，不可以侵犯其他国家机关自身的权利，特别是最高行政权、最终审判权以及立法权，更是检察机关不可侵犯的权利。

在宪法的帮助之下，检察机关的职权调整拥有了更加广阔的空间，也拥有了更多的机会，从形式的角度分析，必须要使立法机关通过法律这一有效武器做出相应调整，其实不然，只要不侵犯宪法所制定的权力制约原则、基本人权及其他国家机关自身的权利，将检察机关完整的保留好，杜绝监督合法性之外的行为，那么检察机关的所有职权调整均具有宪法方面的权威性及正当性。

5. 结语

将检察机关宪法定位明确之后，不仅有助于对检察机关职权的调整，还可以避免监察体制改革背景下产生过多争议。随着公益诉讼制度的建立以及职务犯罪侦查权的转隶，检察机关也在不断找寻新的契机或者新的有效有段，之前较为平凡的行政执法监察监督现在受到了广泛的关注，从内容的角度来看，检察机关在对行政执法活动进行监督的时候，与检察机关的宪法定位具有一致性，但从形式的角度来看，有一些法律为检察机关提供了相应的监督权，但是以“点”的赋权，对于监察机关行使权利具有负面影响，所以，进一步完善相关法律制度及立法显得尤为重要。

参考文献

- [1] 徐汉明, 孙逸啸. 新时代人民检察事业创新发展的基本遵循——学习习近平同志关于检察改革和检察工作系列观点的体会[J]. 法学评论, 2019, 37(5): 7-25.
- [2] 张晋邦. 检察机关一般法律监督权: 规范内涵、宪制机理与调整方向——兼论检察院组织法原第5条的修改[J]. 甘肃政法学院学报, 2019(4): 23-41.
- [3] 刘亮. 检察机关职权调整的宪法审视[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2019, 21(6): 124-131.
- [4] 王齐齐. 中国共产党领导人民检察的基本路向[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2020(3): 153-160.
- [5] 苏正洪, 陈龙鑫. 基层检察机关强化案例工作的方式与路径[J]. 山西省政法管理干部学院学报, 2020, 33(3): 37-39+66.
- [6] 姚岳绒. 监察体制改革中检察院宪法地位之审视[J]. 中国政法大学学报, 2018(1): 193-205.