

公益诉讼中司法警察职能定位研究

李茜汶

中央司法警官学院法学院, 河北 保定

收稿日期: 2023年7月15日; 录用日期: 2023年9月20日; 发布日期: 2023年11月16日

摘要

检察院的职务犯罪侦查职能转隶监察委后, 检察院职能发生了重大转变。提起公益诉讼成为检察院的一项重要职能, 在公益诉讼的实际操作过程中会面临诸如调查取证难等诸多问题。公益诉讼调查取证的主体主要是检察官、检察官助理和作为辅助性人员的司法警察。如何提高公益诉讼的效率、怎样使司法警察由“被动履职”转变为“主动出击”, 从而更好地发挥其作用是当今司法改革的重要议题之一。文章将开展对检察机关司法警察参与公益诉讼活动的必要性、应用性的分析, 并对赋予司法警察单独的侦查权的探究等方面提出完善建议。

关键词

公益诉讼, 检察机关司法警察, 职能定位, 发展路径

Research on the Function Orientation of Judicial Police in Public Interest Litigation

Qianwen Li

School of Law, The National Police University for Criminal Justice, Baoding Hebei

Received: Jul. 15th, 2023; accepted: Sep. 20th, 2023; published: Nov. 16th, 2023

Abstract

After the transfer of the duty crime investigation function of the procuratorate to the supervisory committee, there has been a significant transformation in the procuratorate's function. Bringing public interest litigation has become an important function of the procuratorate, and in the actual operation process of public interest litigation, it will face many problems such as difficulty in investigation and evidence collection. The subjects of public interest litigation investigation and evidence

collection are mainly prosecutors, procurator assistants and judicial police as auxiliary personnel. How to improve the efficiency of public interest litigation and how to make the judicial police change from “passive performance” to “active attack” to better play its role is one of the important topics of judicial reform today. This article will conduct an analysis of the necessity and applicability of the participation of judicial police in public interest litigation activities in procuratorial organs, and provide suggestions for improving the granting of independent investigative power to judicial police.

Keywords

Public Interest Litigation, Judicial Police of Procuratorial Organs, Function Orientation, Development Path

Copyright © 2023 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. 公益诉讼现状及司法警察在公益诉讼中发挥的作用

1.1. 公益诉讼调查取证存在诸多障碍

公益诉讼是为了维护社会公共利益而提起的诉讼，具有公共性和社会性，有很好的社会效益。在公益诉讼的办案过程中，检察公益诉讼主体具有举证责任，无论是环境民事公益诉讼线索的排查，还是行政公益诉讼中公益诉讼权的实现，在立案后都需要大量的调查取证工作，而调查取证是公益诉讼活动的前提和基础。

由于检察公益诉讼案件的复杂性与专业性，现行的法律和司法解释也没有对检察公益诉讼案件的收集调查证据工作进行细致的可操作性规定，检察机关也存在着对调查取证权的性质归属把握不准的情况，基于以上种种原因，尽管法律赋予了检察机关调查取证权，但在检察公益诉讼的司法实践中仍然存在着许多问题。

其一是调查取证主体力量薄弱[1]，公益诉讼中的检察机关是调查取证权实施的主体，与刑事诉讼相比，刑事案件的侦查一般由专门机关负责，检察院负责审查起诉，法院负责开庭审判。而公益诉讼中的检察机关不仅充当了侦查机关的角色，还要负责侦查后的审查起诉工作。在调查取证中，调查主体遇到突发事件如何处理，如何保障自己的人身安全，涉及鉴定意见和电子证据的取证和固定、保全时该如何操作等问题。

其二是调查手段缺乏刚性[2]，检察公益诉讼与普通的诉讼在诉讼目的、案件性质、检察主体、受案范围、调查取证等方面有着巨大的差异。公益诉讼虽然在诉讼法中有明确的规定，但诉讼法无法为前者提供一套有效的适用规则。目前检察官的调查权没有制度保障，被调查对象没有配合调查的法定义务，法律也没有明确不配合取证的后果。有些部门对公益诉讼检察制度存在误解，对检察机关调查取证持抵触情绪，不配合甚至暴力抗法，检察人员难以确保自身的安全。检察公益诉讼的调查取证权与刑事诉讼中的侦查权具有本质差异，前者多为宣示性权利，无强制措施，也无救济方式。且由于检察机关不具有私益诉讼原告利益受损的亲历性，在提起民事公益诉讼和行政公益诉讼的利益博弈过程中，主要证据实际上一概掌握在行政机关手中，涉及公益诉讼案件的当地政府和企业的企业往往存在极大的抵触情绪，再加上检察机关调查缺乏刚性，往往难以有效破解行政机关不配合的问题[3]。

因此，强化检察院在公益诉讼中的调查取证手段的刚性是提升公益诉讼效能的重要需求。

1.2. 司法警察职责和特点能有效破除上述障碍

2021年6月29日公布的《人民检察院公益诉讼办案规则》第六条第二款规定：检察官办理案件，可以根据需要配备检察官助理、书记员、司法警察、检察技术人员等检察辅助人员。检察辅助人员依照法律规定承担相应的检察辅助事务。第三十六条：人民检察院开展调查和收集证据，应当由两名以上检察人员共同进行。检察官可以组织司法警察、检察技术人员参加，必要时可以指派或者聘请其他具有专门知识的人参与。

《人民检察院司法警察条例》¹(以下简称《条例》)对司法警察的任务和职责做了相应的规定，司法警察的职责和自身特点恰能一定程度解决上述需求。第一，警察是伴随着国家的产生而产生。警察的职能是维护国家安全和社会治安秩序，防止和惩治危害国家安全和利益的一切违法犯罪分子。警察是国家实现管理的重要国家机器和重要工具。公益诉讼是为了保护国家和公民利益，与警察维护国家安全和社会治安的理念相一致，所以满足了作为我国警种之一的司法警察参与公益诉讼的必要原则。第二，警察区别于其他国家公职人员，警察具有武装性，警察担负着维护国家安全和社会治安秩序的使命，其权力内容体现出警察在履行职责中不可避免地要与危害国家安全和危害社会治安秩序的犯罪分子发生暴力冲突，而这种对抗性需要警察采用特殊的手段，通过国家法律赋予警察特殊的权利，享有使用武器、配备相应警械的权利。一方面，就是为了保障警察能充分和有效地行使警察权力，履行警察职责；另一方面，也是维护国家安全和社会治安秩序的重要手段之一[4]。依照警察的武装性原则，司法警察参与公益诉讼可以有效地保障工作人员的安全，维护现场秩序，震慑犯罪分子，可以保障公益诉讼的顺利进行。第三，《条例》第二章规定了人民检察院司法警察多项职责：(一) 保护人民检察院直接立案侦查案件的犯罪现场；(二) 执行传唤、拘传；(三) 协助执行监视居住、拘留、逮捕，协助追捕在逃或者脱逃的犯罪嫌疑人；(四) 参与搜查；(五) 提押、看管犯罪嫌疑人、被告人和罪犯；(六) 送达有关法律文书；(七) 保护出席法庭、执行死刑临场监督检察人员的安全；(八) 协助维护检察机关接待群众来访场所的秩序和安全，参与处置突发事件；(九) 法律、法规规定的其他职责。上述司法警察的职责与公益诉讼调查程序开展的需求有一定的对应关系(见表 1)。

Table 1. Contrast

表 1. 对比

| 对比 | |
|-------------------------------------|--|
| 检察院司法警察职权 | 开展公益诉讼是需求 |
| 1. 保护人民检察院直接立案侦查案件的犯罪现场。 | 1. 为实地调查取证提供保障。 |
| 2. 执行传唤、拘传。 | 2. 审判人员需询问涉案人员相关情况。 |
| 3. 提押、看管犯罪嫌疑人、被告人和罪犯。 | 3. 为顺利询问、取证和开庭的需要提供基础。 |
| 4. 参与搜查。 | 4. 公益诉讼搜查过程中需要对证据和鉴定意见进行收集、提取、固定和保存。 |
| 5. 送达有关法律文书。 | 5. 公益诉讼法律程序中会产生各种法律文书，需要相关人员进行送达。 |
| 6. 协助维护检察机关接待群众来访场所的秩序和安全，参与处置突发事件。 | 6. 公益诉讼涉及公民和国家的切身利益，时常有突发状况，需要法警维持秩序，保护现场群众的安全和涉案现场。 |

¹ 《人民检察院司法警察条例》经 2013 年 1 月 16 日最高人民法院第十一届检察委员会第 84 次会议通过，2013 年 5 月 8 日最高人民法院印发。

由此可见，司法警察作为参与公益诉讼的辅助性力量，在提升公益诉讼调查取证方面有很大的工作空间，是参与公益诉讼不可缺少的主体。

2. 司法警察参与公益诉讼检察工作实践模式的分析

根据《人民检察院公益诉讼办案规则》，公益诉讼办案组以员额检察官为核心，并辅之以检察官助理、书记员和司法警察，形成“一检、一助、一书、一警”四位一体的办案模式。司法实践中，各地人民检察院已经认识到司法警察参与公益诉讼的必要性，并就如何发挥司法警察的作用进行了有益的尝试和探索。

笔者检索了大量关于司法警察参与公益诉讼的新闻报道，例如，吉林省辽源市龙山区人民检察院司法警察协助公益诉讼部门开展勘验物证、现场等调查和证据收集工作，对违法现场进行勘察，及时有效地固定了证据，起到了一定的辅助作用；又如，内蒙古通辽扎鲁特旗检察院司法警察大队参与环境公益诉讼案件保障工作，保障了办案人员安全，防范现场出现过激行为，疏导安抚了群众，在案件办理过程中，充分发挥检察机关司法警察服务辅助办案职能作用，保证了办案检察官人身安全，为公益诉讼案件办理提供优质警务保障；再如，江苏省张家港市检察院在涉及对存在重大安全隐患的烟花爆竹销售点的清查时，司法警察全程协助保障，录音录像等等。

最高人民法院发布的2022年1月至6月全国检察机关主要办案数据显示，2022年上半年，全国检察机关共立案办理公益诉讼案件10.7万件，同比上升32.3%。其中，民事公益诉讼类立案1.3万件，行政公益诉讼类立案9.4万件。从不同地区的新闻报道可以看出，司法警察辅助检察官进行公益诉讼一定程度缓解了检察官的办案压力。

在“一检、一助、一书、一警”四位一体的办案模式下，司法警察具有辅助性功能，在检察官的指挥下履行职责，依法参与检察活动，通过行使职权，维护检察工作秩序，预防、制止妨碍检察活动的违法犯罪行为，保障检察工作的顺利开展。从上述司法警察参与公益诉讼的实例看，司法警察在公益诉讼过程中充当了“协作兵”、案件现场“调查员”、案件办理“安全员”，有效地保障了公益诉讼的顺利进行。司法警察也一定程度由被动听从统一安排向积极助力转变，协助公益诉讼部门开展勘验物证、现场等调查和证据收集工作，涵盖生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、安全生产等领域。

虽然四位一体办案模式取得一定成效，但是司法警察参与公益诉讼检察工作仍存在诸多的问题²，影响了司法警察在公益诉讼中的职能发挥。一是司法警察参与公益诉讼的职责范围不够细化。现行的《人民检察院组织法》及《人民检察院司法警察条例》《人民检察院司法警察执行职务规则》《人民检察院公益诉讼办案规则》等都是广义地规定了司法警察负责办案场所警戒、协助维护秩序和安全、人员押解和看管等警务事项，并未对司法警察参与公益诉讼的职责进行详细规定，基于此，司法警察在公益诉讼办案过程中只是延续传统的警戒、确保安全、协助勘察等职责，无法最大化地发挥司法警察的警能优势。二是现有公益诉讼的办案模式有待优化。依据《人民检察院组织法》相关规定，检察官办案组为中心的办案体制基本成型，目前公益诉讼案件主要由公益诉讼检察部门或民事行政部门统一办理、调查取证，需要时由司法警察协助，但存在公益诉讼检察人员不足、办案任务重、风险高、司法警察执行任务统一协调度不高等诸多负面因素，这种单一的公益诉讼办案模式已经不能适应新的司法办案要求。三是司法警察参与公益诉讼警务素质需要提高。检察体制改革提高了对司法警察的要求，即要求司法警察必须拓宽自身检察业务知识的广度，掌握司法办案的基本规则和基本要求，提高自身的警务素质，特别是服务保障四大检察业务，需要有更严格、高标准的履职素养，实际中则凸显出现有警务能力水平不能完全匹配新的办案要求的问题，主要表现在执警思维能力弱化、智慧检务设备操作不熟练、与各行各业人员协调能力不足、应对群体性、突发性事件或危机能力陈旧化等，亟待提高、解决。

²辽宁省葫芦岛市人民检察院第六检察部：公益诉讼调查的难题与对策，2021年4月22日。

3. 司法警察在公益诉讼中职权完善建议

3.1. 司法警察参与公益诉讼的理论分析

首先,司法警察的任务是通过行使职权,维护社会主义法制,维护检察工作秩序,预防、制止妨碍检察活动的违法犯罪行为,保障检察工作的顺利进行。因此,保障公益诉讼的顺利进行是司法警察当然的任务。从微观来说,在调查收集证据过程中,比如在面对被调查主体不配合,更有甚者主动设置障碍时,可以充分发挥法警的作用以增强刚性力度,既保护了检察官及工作人员的安全,又有震慑的心理作用,保障了公益诉讼的顺利进行。

其次,在调查取证方面,对证据的收集、提取、固定与保存的过程,若是有了法警的参与,可以降低证据被破坏的风险,有效地推进诉讼活动的进行。同时,法警会携带执法记录仪等警用设备,其内容可以作为有效证据进行使用,提供了另一种收集证据的途径。另外,在涉及专业化的环境公益诉讼时,对于存在危害物质的现场,可以充分发挥司法警察的职能,正确地采取封控措施,为公益诉讼的顺利开展奠定坚实基础。

司法警察协助检察官进行公益诉讼,实现主辅结合、各有作为的内部警检一体化,促进检察资源的重新配置,实现司法警察的职能重新定位。

3.2. 完善司法警察参与公益诉讼检察工作的建议

3.2.1. 完善现有“四位一体”办案模式

成立以检察长任组长、副检察长任副组长的“公益诉讼 + 司法警察”办案领导小组,负责组建队伍、指导办案和后勤保障。“公益诉讼 + 司法警察”办案团队由公益诉讼检察部、司法警察部门、检察技术信息等部门组成,由公益诉讼检察部牵头,司法警察部门和检察技术信息等部门全程参与办案。公益诉讼检察部严格证据收集、资料管理、实地调查、群众走访、笔录制作等相关规定,指导司法警察、检察技术信息等人员协作办案,确保依法依规。司法警察部门联合公益诉讼检察部制定应急预案,按照公益诉讼职能依法能动履职,深入协作全面配合,并科学预判调查取证中可能出现的安全隐患,将不安全因素消灭在萌芽之初。

3.2.2. 赋予司法警察相应职权

最高人民法院于2020年颁布的《人民法院司法警察履行职责规定》(以下简称《依法履职规定》)赋予了人民法院司法警察强制措施提请权及“询问、提取、固定、保存证据”的权力,检察院完全可以参照法院的模式,通过司法解释赋予检察院司法警察相应的权力,以保障公益诉讼的顺利进行和履职司法人员的人身安全。

根据《依法履职规定》,强制措施提请权指的是司法警察为维护审判执行工作秩序、保障审判执行活动顺利开展,对强行进入审判区域或以暴力、威胁或者其他方法阻碍司法工作人员执行职务和在人民法院内侮辱、殴打或者打击报复司法工作人员的行为人,依法提请人民法院处以罚款、拘留等强制措施的资格和权能^[5]。《人民法院司法警察职权规定》依据诉讼法相关规定,通过法院内部分权的形式,赋予了司法警察对法庭之外、法官不在场或法官自身受到侵害等情形时的扰诉行为提请采取司法强制措施的权利,即司法警察具有了司法制裁案件的办案权。这一规定一方面有助于司法警察从“被动执法”向“主动履职”转变,另一方面也合理安排了司法警察与法官的执法界限。

在公益诉讼调查程序中,面对涉案人员不配合甚至实施暴力的情况,如果赋予了检察院司法警察强制措施提请权,司法警察可以对相关涉案人员的行为予以制止并依法提请检察院处以罚款、拘留等强制措施,增强了对工作人员的保护,同时增强了涉案人员对公益诉讼的畏惧心理。

根据《依法履职规定》，“询问，提取、固定、保存证据”的权力是指司法警察在执行职务面对违法行为，在第一时间固定和保存证据，为人民法院作出罚款、拘留等决定及公安机关进一步侦查提供依据。在此类案件中，司法警察位于处置第一线，赋予司法警察这一权力保障了司法警察执法活动的程序正当性。《依法履职规定》第三条和第五条规定，针对行为人以暴力、威胁或其他方法阻碍司法工作人员执行职务或在人民法院内对司法工作人员进行侮辱、殴打或者打击报复的情形，以及强行进入审判权的行为，司法警察可以采取制止、控制、带离等强制手段，根据需要进行询问，提取、固定、保存相关证据，依法提请人民法院处以罚款、拘留等强制措施。

笔者认为，这个权力对于检察院法警也是必要的，在公益诉讼过程中，证据尤为重要，公益诉讼调查程序的证据生成特点决定了诉前证据保全的必然性，面对想要逃避责任的情况，检察院工作人员在调查过程中对产生的证据需要进行保全，其保全的方式、方法、具体措施可以通过赋予法警相应的职权得以实现，在证据保全过程中可确定具体法警责任并强化证据保全意识，防止证据丢失。同时，检察机关司法警察的参与对降低证据被毁坏、篡改的风险也将起到较大作用。最后，公益诉讼调查过程中可以采取的调查措施是有限的，尤其是在专业性的环境污染等案件办理过程中，对于那些有毒有害污染固废无法采取查封措施时也可以充分发挥检察机关司法警察的作用，以保障公益诉讼调查措施的适当运用，增强调查手段的刚性，为公益诉讼的正常开展奠定坚实基础[6]。对于公益诉讼中面临的问题和相应的解决措施见下表 2。

Table 2. Solutions

表 2. 解决措施

| | 解决措施 |
|------------------|-----------------------------|
| 公益诉讼中的困难 | 相应的解决方法 |
| 1. 调查主体力量薄弱。 | 1. 构建“检察官 + 司法警察”新模式。 |
| 2. 涉案人员不配合，实施暴力。 | 2. 赋予检察院司法警察强制措施提请权。 |
| 3. 诉前证据的调查与收集。 | 3. 赋予检察院司法警察询问、提取、固定、保存证据权。 |

如此，可以有效地增强调查手段的刚性，为公益诉讼的正常开展奠定坚实基础。

3.2.3. 提升司法警察参与公益诉讼的警务素质[7]

检察机关职务犯罪侦查职能转隶后，司法警察的转型的方向是回归司法办案的主业，充分参与到“四大检察”工作中。面对新任务，司法警察一方面要尽快调节工作心态和工作重心，积极主动适应参与公益诉讼带来的工作新变化，另一方面要不断提升基本功，提升体能素质和技能素质，掌握基本的办案技巧，不断提高办案能力。

4. 结语

随着新时代的发展，检察公益诉讼也需要有新的变革，以提高诉讼效率，保障审判执法人员的人身安全。这就需要司法警察参与到公益诉讼活动中，充分发挥作为人民警察警种之一的司法警察的职权，通过赋予检察院司法警察强制措施提请权和询问、提取、固定、保存证据权，可以更好地参与公益诉讼调查、证据收集以及协助维护执法秩序，保障审判执法人员的人身安全。此权利的实施，使司法警察从“被动服从”的现状转变成“主动履职”，为公益诉讼制度的构建发挥更大的作用。

基金项目

本研究得到了中央司法警官学院大学生创新创业训练项目(编号: zysf2022001)的支持。

参考文献

- [1] 王新建. 公益诉讼“检察官 + 法警”调查取证模式研究——以 D 市检察机关实践为分析样本[J]. 检察调研与指导, 2019(1): 29-32.
- [2] 江然, 饶学兵. 探索司法警察参与公益诉讼检察工作[J]. 人民检察, 2020(15): 76.
- [3] 张贵才, 董芹江. 公益诉讼调查核实程序有待完善[N]. 检察日报, 2016-09-18(003).
- [4] 王小伟. 检察机关司法警察职能完善路径研究[C]//贵州省六盘水市人民检察院. 2019 年六盘水市检察机关理论研究论文集. 六盘水: 六枝特区人民检察院, 2019: 91-96.
- [5] 吴晓锋, 战海峰. 司法警察出手惩治辱骂攻击法官行为[N]. 法治日报, 2022-07-14(004).
- [6] 罗伟, 田诚, 张海鹏. 检察机关司法警察参与公益诉讼若干问题探析[J]. 山西省政法管理干部学院学报, 2022, 35(3): 28-30.
- [7] 金重阳. C 市人民检察院司法警察管理研究[D]: [硕士学位论文]. 大连: 大连海事大学, 2019.