

《监察法》中被调查人权利保障立法问题研究

潘冉冉

江苏大学法学院, 江苏 镇江

收稿日期: 2023年9月11日; 录用日期: 2023年9月27日; 发布日期: 2023年11月20日

摘要

我国监察体制改革之后, 监察权从行政权中独立出来, 得到了与立法权、司法权、行政权相同的地位。《监察法》赋予监察委员会调查职务违法犯罪的职责, 使其拥有了对被调查人采取留置措施以及调查取证的权力, 监察法治和监察全覆盖需要对权力和权利进行双向兼顾。有权必有责、用权受监督, 有权力就会存在权力被滥用的问题, 监察权需要强有力的人权保障机制防止权力被滥用。《监察法》自颁布实施以来, 已经出现了源自于《监察法》立法本身带来的被调查人的权利受到和可能受到侵害的问题, 这些问题不容忽视, 亟待解决。本文从被调查人权利保障视角出发, 探究《监察法》中被调查人的规范内涵及权利保障的法理依据, 厘清《监察法》在立法层面中被调查人权利保障可能或已经存在的问题, 最后对《监察法》中被调查人权利保障的立法完善提出思考和建议。

关键词

监察法, 被调查人权利, 权利保障

Research on the Legislative Issue of the Protection of the Rights of the Respondents in the Supervision Law

Ranran Pan

Law School, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: Sep. 11th, 2023; accepted: Sep. 27th, 2023; published: Nov. 20th, 2023

Abstract

After the reform of China's supervision system, the supervisory power was separated from the ex-

文章引用: 潘冉冉. 《监察法》中被调查人权利保障立法问题研究[J]. 法学, 2023, 11(6): 5770-5776.

DOI: 10.12677/ojls.2023.116825

ecutive power and gained the same status as the legislative, judicial and administrative powers. The Supervision Law gives the Supervision Commission the duty to investigate violations and crimes committed in the course of duty, giving it the power to take lien measures against the person under investigation and to investigate and collect evidence. Monitoring the rule of law and monitoring full coverage requires a two-way balance between power and rights. Power must have responsibilities, the use of power is subject to supervision, and if there is power, there will be the problem of abuse of power, and supervision power needs a strong human rights protection mechanism to prevent the abuse of power. Since the promulgation and implementation of the Supervision Law, there have been issues arising from the legislation of the Supervision Law itself that have caused the rights of the persons under investigation and may be violated, which cannot be ignored and need to be solved urgently. From the perspective of the protection of the rights of the respondents, this paper explores the normative connotation of the respondents and the legal basis for the protection of rights in the Supervision Law, clarifies the possible or existing problems in the protection of the rights of the respondents at the legislative level of the Supervision Law, and finally puts forward thoughts and suggestions on the legislative improvement of the protection of the rights of the respondents in the Supervision Law.

Keywords

Supervision Law, Rights of Respondent, Rights Protection

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. 引言

2018年3月20日通过了《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》),该法律的通过标志着我国监察体制改革的完成。此次改革,监察委员会整合了纪检、监察和检察机关的反腐败资源,集党纪调查权、政纪调查权与刑事调查权于一身,监察权更是得到了与立法权、司法权、行政权相同的地位,足以见得监察权本身定位较高,加上监察机关本身的任务和职责是反贪腐,监察对象的身份都是行使公权力的公职人员,使得监察权必须具有强力的执行力和控制力。权力的行使总是伴随着被滥用的可能,权力的滥用必然会导致权力相对人的权利受到损害,立法的缺陷也会使权力的正常行使出现不当的情形。为保障权力的良性运行,应当重视权利保障机制的建立。

2. 被调查人的规范内涵及权利保障的法理依据

2.1. 被调查人的规范内涵

《监察法》颁布实施以后,迅速展现出它集中打击贪污腐败方面的能力和作用,在《监察法》颁布之前,依照《行政监察法》的规定,行政监察对象主要是行政机关及其工作人员,监察对象的范围过窄,没有实现对公职人员的全覆盖。《监察法》颁布实施以后,第1条就明确规定了《监察法》监察对象的范围,第15条又进一步规定监察机关对六类“公职人员和有关人员”进行监察。监察对象的范围不仅仅只是具有特定身份的人员,更包括了行使公权力的其他人员。具体判断一个人是否属于国家监察的对象,要综合运用公权、公职、公务、公财等实质要件标准来进行识别^[1]。《监察法》力求实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。当监察机关发现监察对象存在职务违法或职务犯罪的嫌疑时,就将该监察对象列为被调查人,监察机关正式进入调查阶段。被调查人有义务配合监察机关的调查,在此阶段,被

调查人只是存在违法或犯罪嫌疑，因此监察机关有职责保障被调查人的合法权利。

2.2. 权利保障的法理依据

为了建立起完善的权利保障机制，需要厘清权利保障的法理依据，为权利保障机制的建立筑牢理论基础。

2.2.1. 人权保障理论

人权是本源性的权利，是其他法律权利存在的正当性根据和理由，在整个权利体系中属于最基础的权利[2]。在我国，“国家尊重和保障人权”早已被写入《宪法》，体现在立法、执法、司法的方方面面，不仅要重视实体法上的权利保障，更要重视程序上的公平正义。为此，应当重视和保障公民的基本权利。《监察法》也理应如此，将对权力相对人的权利保障落实到决策和执行的全过程中去。

2.2.2. “未经人民法院依法判决，对任何人都不得确定有罪”原则

处于调查阶段的被调查人只是存在违法或犯罪的嫌疑，与侦查期间的犯罪嫌疑人应当具备同样的身份性质。正如意大利启蒙法学家贝卡利亚所言：“在法官判决之前，一个人是不能被称为罪犯的。”我国同样有“未经人民法院依法判决，对任何人都不得确定有罪”原则，只有法院才拥有判决一个人是否有罪的权力。因此，在法院判决之前，被调查人仍然是一个无罪的自然人，他的人身权利应当参考侦查期间的犯罪嫌疑人的标准得到保障。

2.2.3. 权力的运行应当受到制约

强化对权力运行的制约和监督，形成决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制，是全面推进依法治国方略的必然要求，这是以习近平同志为核心的党中央着眼党全面领导、长期执政和国家长治久安作出的重大制度安排[3]。《监察法》的功能和目的在于加强对所有行使公权力人员的监督，打击贪污腐败，保持公权力运行的廉洁性。从《监察法》的各条法律条文来看，《监察法》的立法重点在于监察权力的行使，打击职务犯罪，对被调查人权利保障的关注度不足、重视度不高。被调查人的权利保障不能因为监察机关权力的运行而缺位，应当提高对被调查人权利保障的重视程度。

3. 《监察法》中被调查人权利保障存在的问题

公民有权获得有效的权利保障，即使是存在违法或犯罪嫌疑的被调查人也不例外。纵观《监察法》的法律条文，在监察机关依法行使监察权的过程中，依然存在一些问题，会出现因立法规定的不明确，而导致被调查人权利受到侵害的可能。

3.1. 留置期间存在的问题

3.1.1. 留置场所的规定不清晰

《监察法》对留置场所的规定是“依国家有关规定执行”，没有明确规定正规统一的留置场所，立法较为模糊，使得学界对留置场所的具体适用争论不一，有学者认为留置措施是专属于监察程序中存在的强制措施，应当为留置措施设置专门的留置场所；也有学者认为留置措施的场所可以选择在看守所进行。司法实践对留置场所的选择也不一致。根据监察体制改革的试点情况来看，有的试点地区将留置场所设定在看守所，有的在“双规点”或类似特定场所执行，双规的地点一般是在办公区内或者其他指定场所进行[4]。留置场所的条件与被调查人的权利保障息息相关，立法对留置场所的模糊规定会导致司法实践对留置场所的选择不一，不利于被调查人的人身权利保障，使被调查人有遭受变相虐待的可能。

3.1.2. 留置期间没有律师介入的规定

辩护权的存在是当事人权利的重要保障，因此必须保障当事人享有充分的辩护权利。《监察法》没有对律师介入进行规定，根据《刑事诉讼法》的有关规定，即使是像“危害国家安全、恐怖活动、特别重大贿赂”这样社会危害程度极高的犯罪嫌疑人，经侦查机关许可，也是有机会会见律师的，而在留置期间，只是存在违法或犯罪嫌疑的被调查人却没有这样的权利。另外，职务类犯罪的社会危害性程度远不及上述提到的三类犯罪，被调查人却没有权利委托律师，获得帮助，这在一定程度上限制了被调查人的权利，不利于被调查人的权利保障。监察留置期间引入律师制度对人权保障和权力制约具有重要意义，不能获得律师的帮助则意味着被调查人的权利保障难以得到实现。

3.1.3. 留置期间被调查人没有申诉权利

我国重视权力相对人的权利保障，国家赋予权力相对人申诉权，并规定在《宪法》中，当他们对权力行使存在异议时可以提出申诉，维护自己的权利。留置措施的严厉程度相当于刑事强制措施中的拘留和逮捕，《监察法》却没有规定被调查人对留置措施的决定不服可以提出异议提起申诉的权利。《监察法》第 60 条虽然规定了被调查人及其亲属所拥有的救济途径，但针对留置措施决定的本身，被调查人如存在异议，被调查人及其亲属是无法依据《监察法》的规定寻求救济途径的。根据《监察法》第 22 条的规定，凡是行贿犯罪和职务犯罪的涉案人员，监察机关都可以对其采取留置措施，可以说，监察机关对留置措施的采取是不受限制的。而留置措施作为一项严厉的剥夺人身自由的强制措施，被调查人却无法对此提出异议，得到救济，这无疑是对被调查人权利的一种限制和剥夺。

3.2. 证据收集期间存在的问题

3.2.1. 监察证据收集程序规范性不足

从《监察法》规定看，虽然调查取证行为整体上已基本与侦查行为相当，但从单个调查取证行为看，其在规范周密性、程序细化等方面，还远没有达到侦查行为规范的标准^[5]。根据《监察法》第 33 条的规定，监察机关收集的言词证据再刑事诉讼中可以作为证据使用。然而，《刑事诉讼法》中并没有行政机关收集的言词证据可以做为证据使用的规定，两部法律冲突性的规定导致该条款备受质疑。另外，因为职务犯罪的特殊性，被调查人往往会与特定对象经常接触，所以言词证据有十分重要的地位。但是在《监察法》中，没有规定具体的取证规则，相关取证要求和标准的规定远没有《刑事诉讼法》精细，对程序的规范性不足，无法保证取证的质量，也无法体现程序的正当性，从而可能会侵害被调查人的权利。

3.2.2. 监察取证程序对权利的保护力度不足

《监察法》中没有对于监察机关移送的证据，检察机关应当二次进行合法性审查的相关规定；另外，《监察法》第 41 条规定：“调查人员进行讯问以及搜查、查封、扣押等重要取证工作，应当对全过程进行录音录像，留存备查。”“留存备查”，而不是“随案移送”，导致辩护律师无法查阅，甚至由于监察机关的特殊地位，将导致检察机关、审判机关查阅起来也存在困难，不利于对案件的全面审查。在证人证言的收集方面，《监察法》没有明确规定证人出庭作证的责任，也没有规定为证人提供人身权利保障。证人证言本身存在的不可控因素较多，存在前后证言不一致的可能，因此，证人的出庭率普遍较低，重视对证人人身权利的保障极为重要。

3.2.3. 非法证据排除规则的适用不够明晰

非法证据排除规则是《宪法》中“国家尊重和保障人权”在刑事司法领域的体现，反映了刑事司法领域人权保障水平的提高和司法文明的进步^[6]。非法证据排除规则对被调查人权利的保障具有重要意义，应当重视证据来源的合法性，要求取证主体合法、取证手段合法以及证据的表现形式合法。首先，《监

察法》虽然赋予了监察机关取证主体的资格,但在《刑事诉讼法》中这项资格没有得到确认,立法者希望这一问题能够得到解决,于是在《监察法》第33条第2款中对监察机关的主体资格赋予“特别授权”,但是由于《监察法》不是《刑事诉讼法》的上位法,使得这一条款的适用存在质疑,监察机关的取证主体资格也被动摇。其次,《监察法》对取证手段的规定较为粗疏,并未明确规定取证的程序、方式方法等问题,监察机关在收集证据时不仅要遵守《监察法》的规定,还要遵守《刑事诉讼法》的规定,有任何疏漏,所收集的证据都会面临被排除的风险;最后,《监察法》仅有少部分关于规范取证的规定,对证据的收集和记录还要遵照《刑事诉讼法》的相关规定。《监察法》第40条虽然列举性地规定了刑讯逼供的表现形式,但是没有明确规定“刑讯逼供”的字样,这种模糊化的处理方式或许有助于监察机关规避非法证据排除的程序性法律后果和刑讯逼供罪的刑事责任法律后果[7],使被调查人存在被刑讯逼供的可能,不利于被调查人的权利保障。

3.3. 适用认罪认罚从宽原则存在的问题

3.3.1. 认罪认罚从宽原则在《监察法》中的适用门槛较高

认罪认罚制度的推行有利于提升人权司法保障,提高办案效率,节约司法资源,落实国家宽严相济的刑事政策,同时对提高我国治理能力和治理体系现代化具有重要作用[8]。根据《监察法》第31条规定的四种情形可知,在第一种情形中,即使被调查人“被动”归案后真诚悔过交代罪行,也不适用认罪认罚制度,这就缩小了认罪认罚从宽制度的范围;第二种情形下,被调查人不仅要积极配合调查,还要如实供述监察机关还未掌握的犯罪事实;第三种情形要求被调查人积极退赃的同时还要达到减少损失的结果,积极退赃不仅包括监察机关已经查证的赃款还有监察机关未查到的赃款,减少的损失不仅包括受害人损失,还有国家和社会集体的利益损失,要求更深,范围更广;第四种情形的立功要求重大立功,国家利益要求是国家重大利益。被调查人在满足上述认罪认罚情形的条件下,监察机关仅仅是可以作出“从宽处罚的建议”。通过上述四种情形的分析可以看出,在刑事司法领域作为单独从宽处理情节的“自首、立功、退赃”,被混同在《监察法》中的认罪认罚情形之中[9],认罪认罚从宽原则在《监察法》中的适用门槛较高。

3.3.2. 认罪认罚从宽的适用范围较窄

根据《监察法》对认罪认罚制度的规定,监察机关对认罪认罚适用提出的建议,参照立法对条文的释义,建议包括从轻处罚、减轻处罚和免除处罚。此种解释实为实体法上的从宽,而《监察法》没有对程序上的从宽进行规定,这就使得认罪认罚制度在监察领域的适用范围更加狭窄。如果说满足认罪认罚的法定情形是被调查人的义务,根据权利义务相统一的原则,获得从宽处罚就是被调查人应当享有的权利,《监察法》没有规定程序法上的从宽,缩小认罪认罚的适用范围,在一定程度上会降低认罪认罚制度的适用率,从而侵害被调查人获得从宽处罚的法定权利。

4. 《监察法》中被调查人权利保障的立法建议

针对上述提出的一些问题,根据我国目前的司法现状,提出以下思考和建议。

4.1. 留置期间的立法建议

4.1.1. 应当完善对留置场所的相关规定

明确对留置场所选择的相关规定,对被调查人人身权利保障有重要意义。根据我国目前现有的强制措施执行场地来看,留置的场所可以选在看守所进行,第一,看守所的各种设施较完善,防止被调查人有可能会遭受到的变相虐待,有利于保障人权;第二,各地均设有看守所,便于留置措施的就地执行;

第三,可在看守所设置一个专属于执行留置措施的区域,这样不仅节约了为留置措施专门建造场所的经费,不会造成司法资源的浪费,而且可以将执行留置措施的人员与执行刑事强制措施的人员分隔开来。除此之外,应当对看守所的设施和设备定期进行完善和检查,防止被调查人可能遭受的变相虐待。

4.1.2. 立法应当保留律师在留置期间介入的可能

从国际通行的做法来看,限制人身自由的措施普遍都允许律师介入为当事人提供法律帮助,为了我国更好与国际社会接轨,进行反腐败国际合作,允许律师介入留置措施也是必然选择^[10]。根据我国目前的律师制度,对留置期间律师的介入提出以下建议:将被调查人分为三类,按照社会危害程度不同,分为一般违纪、一般违法和职务类犯罪。一般违纪的被调查人社会危害性较小,再犯可能性较低,应当允许律师拥有阅卷权、会见权等权利;一般违法的被调查人行为本身没有达到犯罪的程度,应当允许律师为其提供法律帮助;对于行为本身达到职务类犯罪程度的被调查人,律师的介入应当得到监察机关的许可,由监察机关决定被调查人是否可以委托律师。

4.1.3. 立法应当规定在留置期间为被调查人申请异议的权利

监察机关对进入调查程序的被调查人拥有优先管辖权,监察机关对留置程序的适用和采取最为了解,因此,被调查人对留置措施本身存在异议时,可通过监察系统内部的申诉、复议、复核程序,行使申诉权,能够更快捷有效地保障被调查人提出异议的权利。当然,仅通过监察系统的内部监督是不够的,监察机关既是决策的做出者,又是决策的审核者,这种做法对被调查人权利保障力度不够。除监察系统内部监督,还应当允许被调查人从外部寻求救济渠道,使被调查人获得多元权利救济渠道。

4.2. 证据收集期间的立法建议

4.2.1. 对监察取证程序的规定进一步细化

对取证程序的进一步完善是实现程序正义的必然要求,因此,在询问、讯问开始之前,应当告知被调查人享有的权利和义务,在询问、讯问过程中,明确参与调查人员的人数、询问、讯问的基本要求(诸如时间、地点等)以及相关的程序性规范^[11];明确规定物证、书证相关的证据应当以原件优先,提供原件确有困难的,说明理由后可以提供复印件。除此之外,监察机关对录音录像留存备查的规定,不宜采取“一刀切”的方式,可以对录音录像收集到的证据进行分类,以便于司法机关查阅为原则,对一般违纪违法行为的录音录像,监察机关可以自行留存备案,对存在犯罪嫌疑的被调查人取证过程中的录音录像在留存备案的同时应当随其他证据一并移送,由检察机关进行二次审查,以保证证据的审查程序更加完善。

4.2.2. 进一步完善非法证据排除规则的适用

对证据进行合法性审查是保证其证明力的关键,监察人员作为证据收集的主体,有义务对证据的真实性、收集手段的合法性提供证明。无论是《监察法》还是《刑事诉讼法》,都没有监察人员对所收集的证据出庭说明情况的有关规定,有学者认为,在监察程序中,监察人员的性质就相当于刑事诉讼程序中的侦查人员,在普通案件中,证据收集者是侦查人员,在职务犯罪案件中,证据收集者就是监察机关的调查人员。在现有的规定下,可以将调查人员归于《刑事诉讼法》第59条中的其他人员一类^[12]。《监察法》应对调查人员出庭说明取证情况进行明确规定,证明取证过程的合法性,对所收集到的证据真实性和合法性负责。

4.3. 认罪认罚从宽原则适用的立法建议

4.3.1. 将认罪认罚作为独立的从宽情节予以规定

《监察法》应当对认罪认罚的界限和内涵加以厘清,同时要注意区分认罪认罚与自首立功之间的区

别,对认罪认罚制度的规定应当更加精细。在厘清从宽内涵的同时,还要明确认罪认罚的从宽不仅包括实体法上的从宽还包括程序法上的从宽。为此,应当注重监察程序与刑事诉讼程序有关方面的衔接,降低认罪认罚适用的争议与分歧,提高认罪认罚制度的适用率,保障被调查人获得从宽量刑权利的行使。

4.3.2. 提高监察人员对认罪认罚制度的重视程度

为了认罪认罚制度能够发挥其应有的作用,监察人员应当深入学习认罪认罚从宽原则的精神内涵,深刻认识到该原则对保障被调查人的权利的作用,以及对节约我国司法资源、提高办案效率、营造减少对抗促进和谐的社会氛围的重大意义。正确合理的适用认罪认罚制度是推进我国法治中国建设的重要手段之一,只有充分而深刻的认识和理解认罪认罚制度对我国司法实践的深刻影响,才能使得该制度在司法体系中平稳运行,发挥它最大的功能和价值。

5. 结论

《监察法》的颁布标志着我国监察体制改革的顺利完成,监察机关的独立地位体现了国家对反腐倡廉的决心和力度。但是,权力运行的背后不能忽视对权利的保障,对此不应当仅仅靠事后救济,而应当贯穿在监察程序的全过程。现阶段《监察法》在权利保障方面存在一些不足,为确保权力的良性运行,应当提高对被调查人权利保障的重视程度,以求不断完善我国的监察制度,使权利保障与权力运行能够达到一个相对平衡的状态。

参考文献

- [1] 谭宗泽. 论国家监察对象的识别标准[J]. 政治与法律, 2019(2): 66-77.
- [2] 张文显, 主编, 李龙, 周旺生, 郑成良, 徐显明, 副主编. 法理学[M]. 第5版. 北京: 高等教育出版社, 2018: 101.
- [3] 肖培. 强化对权力运行的制约和监督[N]. 人民日报, 2019-12-16(09).
- [4] 王秀梅, 黄玲林. 监察法与刑事诉讼法衔接若干问题研究[J]. 法学论坛, 2019, 34(2): 135-144.
- [5] 申世涛. 程序正义视野下监察证据的几个问题: 文献梳理及展望[J]. 社会科学家, 2021(1): 119-125.
- [6] 纵博. 监察体制改革中的证据制度问题探讨[J]. 法学, 2018(2): 119-127.
- [7] 程雷. “侦查”定义的修改与监察调查权[J]. 国家检察官学院学报, 2018, 26(5): 125-137+175.
- [8] 王学辉, 徐寅智. 监察法视阈下认罪认罚从宽制度的检视与优化[J]. 理论月刊, 2021(11): 119-131.
- [9] 董坤. 认罪认罚从宽制度在监察与司法中的衔接[J]. 内蒙古社会科学, 2022, 43(1): 113-120.
- [10] 赵超. 监察留置措施中律师介入问题研究[D]: [硕士学位论文]. 西安: 西北大学, 2021.
- [11] 姚莉. 《监察法》第33条之法教义学解释——以法法衔接为中心[J]. 法学, 2021(1): 64-77.
- [12] 杨宇冠. 监察法与刑事诉讼法衔接问题研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2018: 142.