

新形势下检察机关司法警察职能定位(上)

□上海市嘉定区人民检察院课题组

伴随当下各项检察和监察体制改革的深入推进,检察机关司法警察在检察工作中的地位与作用越来越重要。2018年3月27日,最高人民检察院检察长张军同志在全国检察机关学习贯彻“两会”精神电视电话会议中明确指出,司法警察要主动适应改革需要。然而,检察机关司法警察如何在现有工作的基础之上,审视发现问题与不足,并找到出路与对策。如何进行职能角色的调整与定位,以更好地对接改革形势下的新要求,需要进行不断地尝试与探索。



资料照片

检察机关司法警察工作职能定位的现状分析

(一) 司法警察职能定位的立法现状

1、立法赋予司法警察丰富广泛的工作职能。关于检察机关人民警察的职能定位,最高人民检察院《人民检察院司法警察条例》(以下简称《条例》)如是规定:司法警察在履职中通过行使法定职权,依法参与检察活动,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,保障检察工作顺利进行。对其具体的工作内容,《条例》第七条明确规定,司法警察主要履行9项职责:1、保护人民检察院立案侦查案件的犯罪现场;2、执行传唤、拘传;3、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;4、参与搜查;5、提押、看管犯罪嫌疑人、被告人和罪犯;6、送达有关法律文书;7、保护出庭法庭、执行死刑临场监督检察人员的安全;8、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;9、法律、法规规定的其他职责。由此,司法警察的角色定位为检察活动的参与者、维护者和保障者,工作内容丰富、广泛。

2、现有立法关于司法警察的职能定位无法适应不断变化的实践需求。自《条例》下发后,全国检察机关司法警察认真贯彻执行《条例》规定的9项职责,切实发挥司法警察在检察办案中的服务保障作用。2015年6月1日经最高人民检察院《人民检察院司法警察执行职务规则》(以下简称《规则》),又对9项职责中的13类具体情况的处置进行了明确规范,使9项职责的针对性、实用性、操作性更强,司法警察在履职中更加有据可循。然而,伴随着社会的发展进步,公民的法治意识的不断提高,国家机构、检察职能等内容的调整

和变化,司法警察在履职中也不断遇到一些新情况、新问题。

3、关于司法警察职能的操作实施细则尚较为缺失。虽然目前仅有的立法对司法警察的职能进行了一些较为原则性的规定,但对于每项职能贯彻落实还存在一些需要细化之处。比如在送达法律文书中,《规则》没有规定司法警察送达法律文书的种类、地域和方式;又如司法警察在履行维护信访接待场所秩序时,对一些老信访户的缠访、闹访该如何处理,强制带离时采取哪种强制措施,带离带到哪里去,如何移交公安机关等问题,尚缺乏相应的规定。

(二) 司法警察职能定位的实践现状

1、检察实践中,各家单位的做法不一。从全国检察机关司法警察履行职能的情况看,虽然都是在执行《条例》规定的9项职能,但各省市区县司法警察实际承担职能的侧重点都不尽相同,有的基层院司法警察主要工作就是配合自侦部门办案;有的主要工作就是完成法律文书送达;有的信访任务重的院主要工作是维护信访场所秩序和安全;还有部分院的司法警察名义上是编队管理了,但实际仍分散在各个业务部门工作,甚至有的还在行政部门工作。

以上海市J区人民检察院为例,司法警察大队现在主要承担6个岗位的任务,正常情况下需要9名司法警察,岗位设置和警力配置为司法办案区2人,负责看管看护谈话人、犯罪嫌疑人、监控办公场所通道和重要部位的安全情况并承担信访接待场所和大门口突发事件的增援备勤任务;信访接待大厅1人,负责维护信访接待场所的秩序和该场所、大门口突发事件的前期处置任务;远程提审2人,负责警

车驾驶、窗口登记、看守所内的提解押送和看管看护任务;机要送达1人,由内勤兼任,配合院机要人员押送涉密载体;本区法律文书送达2人,负责向本区内的公安、法院和其他党政机关、社会团体送达检察建议、纠正通知书、告知、换押、法律援助通知书等法律文书和案卷、赃物的移送任务;机动备勤1人,由队领导担任,负责总体工作的协调、派警、顶岗和一些临时性任务的完成。6个岗位,除机要送达和机动备勤固定由内勤、队领导担任外,其余四个岗位的7个人,每周按照办案区岗、看管看护、文书送达、警车驾驶、信访接待、远程提审进行轮岗。

2、司法警察工作内容尚处于动态变化阶段。检察、监察等多项改革带了检察职能的重大变化和调整,根据《刑事诉讼法修正案》(征求意见稿)中的相关规定,检察机关自侦案件范围有一些新的变化,由此,也必然会对司法警察工作职能产生一些新的影响,如检察机关与检察机关办案衔接过程中,司法警察是否需有所担当,需要进行深度思考。再如原来配合自侦部门办案所要履行的保护人民检察院立案侦查案件的犯罪现场,执行传唤、拘传,协助执行监视居住,协助追捕在逃或者脱逃的犯罪嫌疑人等职能,在检察机关继续保留部分案件自侦权的背景下,可能仍要继续保留。还有需要新增检察机关办理公益诉讼案件中的维护现场秩序、保护检察官安全和参与调查取证的职能和利用远程视频技术进行讯问时的快速登记、提押、看管犯罪嫌疑人等职能,而这些职能任务的定位目前都处于动态变化中,都要随着国家层面上的各项改革完成和相关法案的修订执行来重新定位检察机关司法警察的职能。

现阶段检察机关司法警察履职工作中存在的问题

(一) 对司法警察的角色定位尚不够明确

虽然在编队管理后,司法警察作为一个独立的部门,能够独立地进行日常管理和依据《条例》规定履职,但实际上司法警察的各项工作都是被动接受,其地位和职能作用的发挥可能会出现一些因认识不足而制约其职能作用的发挥。如部分基层院领导和检察人员对司法警察的认识只停留在把司法警察当驾驶员、安保员和快递员的层面,而在履行法律赋予司法警察参与检察办案方面的职责长期被检察官或书记员代替,导致了现在司法警察在检察办案中有“边缘化”趋势。再如部分省市人民检察院司法警察之前的主要工作就是配合保障自侦部门办案,监察体制改革后,侦防部门全部转隶,导致了这些单位的司法警察职能缺失,处于无事可干的尴尬处境。还有部分基层院的司法警察也缺乏主动作为和依法履职的意识,认为自己的主要职责就是在检察官的指挥下,完成一些事务性的服务保障工作,而没有主动在检察办案中积极履行参与权和监督权。

(二) 司法警察在职能任务拓展后的具体职责还不明晰

在国家司法体制改革、监察体制改革和检察机关内设机构改革大背景下,司法警察在配合刑事检察部门办理监察委移送的职务犯罪案件、公益诉讼案件的调查取证及协助公开审查听证宣告等方面的具体职责还没有明确的规定,影响司法警察职能作用有效发挥。比如在配合办理监察委移送的案件中,司法警察仍要履行提解押送、看管看护、人身体检、协助执行强制措施和送达相关法律文书等职责,但在实际工作中,缺少相应的衔接机制,尤其是在多人、多部门参与的提解押送和执行逮捕等环节上司法警察履行什么职责,缺乏具体的细则,很容易因职责不清都管又都不管而发生问题;在配合开展公益诉讼的调查取证中,可能会出现不配合或者被困堵等情况,这时候司法警察应该如何进行警告或者使用强

制措施,也没有具体的规定,使司法警察在履职中没有依据;在协助检察官开展公开审查听证宣告的工作中,也没有规定哪些类别的公开审查听证宣告需要司法警察参与和参与的警力人数,这些都给司法警察部门的警力配置和正常履职带来很大难度。

(三) 在依法履职过程中缺少相对应的权责清单

检察人员分类管理后,司法警察定位于检察辅助人员,行使办案中检察辅助人员的专有职能,承担相应的责任,但现有的法律法规只规定了司法警察履职的原则和方向,缺乏可操作性。一方面,虽然分类管理制度能够将检察机关各部门的人员进行明确分类,但对于办案过程中的检察官、检察官助理、书记员与司法警察之间各自承担的职责划分上还不够清晰,“检警不分”和“以检代警”的现象还比较普遍。比如说当前司法警察承担了大量法律文书送达的任务,但检察院的法律文书种类繁多,哪些法律文书应该由司法警察送达,需要进一步明确。另一方面,虽然《条例》中规定司法警察在检察官的指导下履行其职能,但对职能如何履行没有明确和细化。比如《条例》第十条规定:“人民检察院司法警察对以暴力威胁方法妨碍检察活动的人员,可以强行带离现场,或者采取法律规定的其他强制措施。”但具体可采取什么强制措施来执行,是否可以使用手铐、警绳等戒具进行现场制服,并采取拘留的强制措施予以制止、惩戒这些都没有一个明确的规定。对于类似行为,审判机关有明确规定可以司法拘留,公安机关也有明确规定可以行政拘留,但检察机关缺乏对应的措施,导致司法警察缺少执法的方式,办案秩序难保证。

(课题组成员:上海市嘉定区人民检察院党组成员、副检察长肖友广、上海市人民检察院司法鉴定大队副队长宋建江、上海市嘉定区人民检察院司法警察大队徐勇俊、上海市嘉定区人民检察院公诉科检察官助理孙娟。)



资料照片