

刑事诉讼法第七条适用主体的发展完善

洪 浩

《刑事诉讼法》 第四次修改前瞻(之十)

刑事诉讼基本原则是指贯彻刑事诉讼整个过程,对于《刑事诉讼法》的制定和实施具有指导意义,国家专门机关和诉讼参与人在进行刑事诉讼时应当遵循的基本准则。刑事诉讼基本原则体现了刑事诉讼的基本理念,是刑事诉讼立法和司法的基石,对于具体的法律规则和法律制度具有统摄作用。因此,修法除了要着眼于具体制度的调整,也要注重基本原则的完善。

我国的刑事诉讼基本原则体系之中,《刑事诉讼法》第7条规定的“分工负责,互相配合,互相制约”原则是具有中国刑事诉讼特色的原则之一。作为调整刑事诉讼专门机关在刑事诉讼中关系的基本原则,“分工负责,互相配合,互相制约”原则确立了我国刑事司法体制的基本框架结构,公检法三机关在刑事诉讼中应当按照法律规定的职权范围各司其职,通力合作完成刑事诉讼的目的和任务,并相互制约平衡,聚焦案件办理中的证据和程序等问题,防范出现“冤假错案”。

司法行政及监察机关的 原则适用主体地位问题

近年以来,针对“分工负责,互相配合,互相制约”原则的讨论者众,多针对该原则在司法实践中表现出来的样态与2015年开始的“以审判为中心的诉讼制度改革”之间可能存在的适应性,尤其是公检法等机关之间存在一定程度上的“配合有余、制约不足”等问题。有论者主张该原则包括“互相配合”在内的所有内容尚有教义学上的解释空间,并在宪法学和刑事诉讼法学层面投入了可观的努力。笔者认为“分工负责,互相配合,互相制约”原则是一项极具中国特色的刑事诉讼基本原则,其背后有着深厚的制度逻辑和历史传统,是我国多年刑事司法实践经验的总结,应当坚持和发展“分工负责,互相配合,互相制约”原则,推进我国刑事诉讼制度现代化。一方面,要完善“分工负责,互相配合,互相制约”原则,不仅需要进行与时俱进的创新性教义学解读,更要诉诸立法论,从根本上厘清其中最突出的问题。

从现行立法文本上看,“分工负责,互相配合,互相制约”原则主要适用于公检法三机关之间,本次刑法修改需要关注和解决的是,司法行政机关和监察机关在这一原则中主体地位问题。

其一,执行是刑事诉讼程序的重要环节,《刑事诉讼法》专设一篇规范执行程序,作为主要司法执行机关,我国监狱担负着死刑、缓刑等案件以外的生效裁判执行权能,是减刑、假释和暂予监外执行程序的重要参与机关,有权对减刑、假释提出建议书并参加减刑、假

□ 从现行立法文本上看,“分工负责,互相配合,互相制约”原则主要适用于公检法三机关之间,本次刑法修改需要关注和解决的是,司法行政机关和监察机关在这一原则中主体地位问题。

□ 建议将《刑事诉讼法》第7条修改为,“人民法院、人民检察院、监察委员会、公安机关和司法行政机关进行刑事诉讼,应当分工负责,互相配合,互相制约,以保证准确有效地执行法律”,实现刑事诉讼基本原则的权力主体全覆盖。

□ 基本原则的修改也意味着具体制度的配套调整,不仅要强化对监狱职能的监督制约,落实司法行政机关保障辩护权的主体责任,还应完善检察机关提前介入监察调查程序。

释程序的法庭审理,有权对暂予监外执行提出书面意见并由省级司法行政机关的监狱管理部门自主批准。同时,对于在执行期间发现的“漏罪”“余罪”,监狱也担负着立案和侦查的责任。因此,监狱实质上肩负着包含侦、诉、审、执等性质在内的复合职能,是我国刑事诉讼中的重要职能主体,但其在刑事立法的总则尤其是在基本原则中被相对忽视。

其二,司法部和地方的司法厅(局)一般不直接参与刑事诉讼程序,但在2017年4月,司法部提出“推动实现刑事辩护全覆盖”,并于同年10月联合最高人民法院出台《关于开展刑事案件律师辩护全覆盖试点工作的办法》,司法行政机关在刑事诉讼中的地位日益凸显。辩护是刑事诉讼中的重要职能,“推动实现刑事辩护全覆盖”是具有历史意义的创新之举,而司法行政机关在保障被告人及辩护律师的诉讼权利、统筹调配律师资源、负担法律援助经费、鼓励和支持刑事辩护事业、监督和指导刑事辩护活动等方面发挥着重要作用。此外,随着我国社会治理的转型和犯罪结构的变化,轻罪治理成为我国刑事司法实践的重要命题,而司法行政机关无疑是帮扶罪犯回归社会生活的重要主体。

其三,国家监察体制改革后,职务犯罪案件的调查程序从刑事诉讼中独立出来,形成独立的监察调查程序。虽然监察调查活动和监察机关主要受监察法律法规调整,但是监察调查活动与刑事诉讼活动不是完全割裂的,监察调查程序需要与刑事诉讼程序有效衔接,监察机关对职务犯罪的调查活动实际上也是刑事诉讼活动的重要环节,而监察机关游离于刑事诉讼法基本原则的统辖之外,不符合刑事诉讼规范内部的协调统一。《宪法》第127条第2款和《监察法》第4条第2款均规定,“监察机关办理职务违法和职务犯罪案件,应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合,互相制约。”但这一条款在《刑事诉讼法》中却没有明文表达。

司法行政机关和监察机关及其职能在我国“分工负责,互相配合,互相制约”原则的立法和实践中的缺位,是滞后的刑事立法与蓬勃的司法改革不相适应的产物。基本原则立法迟滞的后果显

而易见,“分工负责,互相配合,互相制约”原则确立了我国刑事诉讼专门机关在刑事诉讼中的相互关系,而司法行政权力和监察权力在刑事司法体制基本框架结构中的缺位容易使国家司法权力的运作发生畸变,进而引发权力的滥用和权利保障的不足。规则是在原则指导下制定的,强化对监察权的程序控制缺乏基本原则层面的指引,是其具体制度改革中必须直面的问题之一;司法行政部门在刑事诉讼中的主体责任不显,导致辩护权保障不力,刑事辩护全覆盖推进的动能亦显不足;而在执行程序中,监狱是事实上的主导者,减刑、假释和暂予监外执行的法定程序难以充分发挥作用,尤其是暂予监外执行,以准行政程序的方式作出决定,缺乏对抗性,没有公开的言辞调查程序,影响刑罚执行质量,导致“悯囚”政策变成了部分罪犯重新犯罪的“护身符”,使公共利益受到威胁。

此外,刑事诉讼基本原则的涵盖面有所缺漏也导致无法发挥其应有的统摄刑事诉讼全局的作用,有损于基本原则的基石性地位。

建议扩张原则适用主体 并作具体制度配套调整

以正向观之,扩张“分工负责,互相配合,互相制约”原则的适用主体是回应司法改革成果,实现法秩序统一融贯的要求。

监察权力的创建和司法行政权力的地位突显是本轮司法改革给我国刑事诉讼基本格局带来的重要变化之一。无论是监察体制改革、“刑事辩护全覆盖”,还是“以审判为中心的诉讼制度改革”,都要求对刑事诉讼中二级权力的既有格局进行调整。促进法律规范的互通共融是修法的重要内容,监察机关办理职务违法和职务犯罪案件时与审判机关、检察机关、执法部门互相配合,互相制约是宪法要求,将其纳入刑事诉讼基本原则体系,也体现了《刑事诉讼法》对《宪法》的一体遵从。

同时,十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求严格规范减刑、假释、保外就医程序,强化监督制度。十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若

干重大问题的决定》指出,必须完善司法权力运行机制优化司法职权配置,健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职,侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。扩张“分工负责,互相配合,互相制约”原则的适用主体也是贯彻党领导立法原则的表现。

因此,笔者建议将《刑事诉讼法》第7条修改为,“人民法院、人民检察院、监察委员会、公安机关和司法行政机关进行刑事诉讼,应当分工负责,互相配合,互相制约,以保证准确有效地执行法律”,实现刑事诉讼基本原则的权力主体全覆盖。同时,基本原则不能虚置,基本原则的修改也意味着具体制度的配套调整。

首先,要强化对监狱职能的监督制约,贯彻中央政法委《关于严格规范减刑,假释,暂予监外执行切实防止司法腐败的意见》和司法解释的有关内容,结合司法实践的有益探索和学界创见,基于正当程序的要求,完善减刑、假释的审理程序;对于暂予监外执行,应当构建听证程序或者将其纳入法庭审理,实现暂予监外执行裁决程序的诉讼化,强化对暂予监外执行决策的监督制约。

其次,落实司法行政机关保障辩护权的主体责任。一方面,巩固刑事案件律师辩护全覆盖的司法改革成果,明确规定司法行政机关统筹调配律师资源和负担法律援助经费等职责;另一方面,明确司法行政机关保障辩护律师依法履职的权利和职责,存在办案机关及其工作人员阻碍辩护律师依法行使执业权利情况的,司法行政机关应当受理被侵权律师的救济申请并协助其维护执业权利。

最后,完善检察机关提前介入监察调查程序。《国家监察委员会与最高人民法院人民检察院办理职务犯罪案件工作衔接办法》、《人民检察院提前介入监察委员会办理职务犯罪案件工作规定》、《人民检察院刑事诉讼规则》等司法文件均确认了检察机关介入监察调查制度,根据《人民检察院刑事诉讼规则》第256条的有关规定,经监察机关商请,人民检察院可以派员介入监察机关办理的职务犯罪案件。但是这一机制只体现于司法解释的规范性文件,程序的启动完全由承办具体案件的监察机关判断决定,缺少相应的监督和制约机制。因此,检察介入监察制度的法律地位应予确认,明确规定适用的案件范围和有关程序,相应赋予监察、调查对象相关申请法律帮助的权利。

(作者系武汉大学法学院教授、博导,中国刑事诉讼法学研究会常务理事、学术委员会委员,湖北省法学会诉讼法学研究会会长)



扫描
左侧
二维
码关
注