

检察机关的调查取证权研究

——以检察机关提起的环境民事公益诉讼为视角

陈聪聪

(郑州大学 法学院,河南 郑州 450001)

摘要:在检察机关提起的环境民事公益诉讼中,为了完成举证任务,检察机关需要对有关事实和证据进行调查核实,但由于检察机关诉讼地位的性质界定尚存争议,检察机关调查取证权的性质亦未形成统一意见,导致检察机关的调查取证权缺乏强制性,造成取证效率较低,影响诉讼的进程,致使保护环境公益这一目的难以实现。对此,应赋予检察机关限定强制性调查取证权,并采取相应的保障措施,促进取证顺利完成,从而推动环境民事公益诉讼的开展,最终实现保护环境公益的目的。

关键词:环境民事公益诉讼;检察机关;调查取证;强制性调查取证权

中图分类号:DF718

文献标志码:A

文章编号:1008-5092(2021)03-0046-04

根据最高检在2015年发布的《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》,检察机关可以从以公益诉讼人的身份提起民事公益诉讼。之后,许建惠、许玉仙污染环境案成为该《试点方案》出台以来检察机关提起的首起环境民事公益诉讼,^[1]该案中,检察机关的调查取证成为诉讼的一个关键点。根据法律规定,在环境公益诉讼案件中,检察机关应当开展充分的调查核实,调查核实的内容主要为:行为人实施了污染环境的行为;行为人污染环境的行为造成的损害后果,即环境公益受损;行为人污染环境的行为与损害后果之间具有关联性。对于这些事实,检察机关均需进行调查取证,加之自身对证明标准的高要求,检察机关实际上承担了较重的证明责任,调查困难的风险随之增加。此外,最高检出台的《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》(以下简称《实施办法》)第六条第一款列举了检察机关在民事公益诉讼中可以采取的调查取证方法,并强调有关主体应当予以配合,为检察机关在环境民事公益诉讼中调查收集相关证据材料提供了依据,但该条第二款对检察机关在调查取证时采取强制性措施予以禁止,该项规定导致若被调查主体因诉讼利益的影响而拒绝提供相关材料或者懈怠配合,调查取证

的难度将会进一步加大。随着检察机关提起环境民事公益诉讼案件的增多,该问题逐渐显露,成为导致检察机关在相关诉讼中调查取证效率不理想的一个重要原因。

一、检察机关提起环境民事公益诉讼时的诉讼地位

根据当前法律文件的规定,检察机关可以“公益诉讼人”或“公益诉讼起诉人”的身份提起环境民事公益诉讼,但该身份所代表的诉讼地位,究竟是原告还是法律监督机关,又或者是具有双重身份,一直存有争议,^[2]而关于该问题争议的结果会对检察机关在相关案件中调查取证权的具体行使产生很大影响。

目前,学界对于检察机关提起环境民事公益诉讼时的诉讼地位主要有原告说、监督机关说、双重身份说三种观点。其中,持原告说者认为,检察机关的诉讼地位是原告。^[3]理由是:第一,检察机关提起环境民事公益诉讼的一个前提是无其他适格原告或其他适格原告不起诉,也就是说,检察机关在此充当了与其他适格原告相同的角色,即原告。第二,检察机关在环境民事公益诉讼中行使公益诉权,其本质是在行使诉权,能否胜诉,最终

需要通过法庭依法审判来确定,从这个角度来看,检察机关在诉讼中是原告。至于叫“公益诉讼人”或“公益诉讼起诉人”,仅仅是名称上有所不同而已,在本质上都是原告。持监督机关说者认为,检察机关是法律监督机关,该身份在任何场合皆保持不变,在环境民事公益诉讼中亦是如此,其在该诉讼中所行使的各项权力都在法律监督权的权属范围之内。持双重身份说者认为,检察机关具有原告与法律监督机关的双重身份。一方面,检察机关提起该诉讼时是起诉主体,在诉讼中与被告呈对立状态,而根据诉讼角色的分配,原告与被告相对立,故检察机关是原告;另一方面,检察机关之所以能和符合条件的环保组织等主体一同成为环境民事公益诉讼的适格原告,其原因就在于它具有法律监督机关的身份,该身份在诉讼中保持不变。这两种身份中,法律监督机关使其获得起诉资格,并贯穿于诉讼始终,原告则是其在诉讼中的角色,这两种身份出现于同一诉讼中,各有所重,并不冲突。笔者支持该观点。

二、检察机关在环境民事公益诉讼中调查取证权的性质

由于检察机关调查取证权的性质直接影响到检察机关的取证进度,进而影响到诉讼的正常进行,因此,对该问题争议的结果显得尤为重要。检察机关在环境民事公益诉讼中的调查取证权,是指在该诉讼中,检察机关依法享有的对与案件的有关事实进行调查取证的权能。根据《实施办法》第六条的规定,检察机关可以通过调阅材料、询问有关人员等方式调查收集相关证据材料,完成举证任务。关于环境民事公益诉讼中检察机关调查取证权的性质,学界主要有当事人诉权、监督权、双重权属等观点。持当事人诉权说者认为,检察机关是原告,因此,其享有的调查取证权属于当事人诉权中所内含的调查收集证据的权利,故该调查取证权属于当事人诉权。^[4]持监督权说者认为,检察机关提起该诉讼是作为法律监督机关行使职权的一种方式,因此,其调查取证权属于法律监督权,应当依照监督权的相关规定行使调查取证权。^[5]持双重权说者认为,检察机关在诉讼中的调查取证权兼具当事人诉权与法律监督权双重属性。检察机关在环境民事公益诉讼中享有通过调查收集相关证据材料以证明自己的诉讼主张从而获得胜诉的权利,而这包含在当事人诉权范围

之内,因此,该调查取证权具有当事人诉权属性。此外,根据《人民检察院组织法》第二十一条,检察机关在公益诉讼中调查核实的目的是行使提起公益诉讼等法律监督职权,从这一角度来说,检察机关的调查取证权内含监督权属性。综上所述,检察机关的调查取证权兼具双重属性。^[6]

三、在环境民事公益诉讼中检察机关应否享有强制性调查取证权

环境民事公益诉讼中检察机关的调查取证权是否具有强制性,会影响到取证进程,进而影响到诉讼的顺利开展。目前,不少法律文件对检察机关的调查取证权进行了规定。例如《实施办法》第六条列举了检察机关在公益诉讼中可以采取的调查取证方式,包括调阅卷宗、询问有关人员等,但禁止采取强制性措施。此外,两高联合发布的《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第六条规定,在公益诉讼中,有关主体应当配合检方取证,若需采取保全措施,则依照民事诉讼法办理。该条款对公益诉讼中检察机关调查取证的行使方式进行了规范,但只是象征性的规定,并未明确该权能的范围,当需要采取强制性措施时,检察机关只能借助外力,不能自行采取相应措施。上述规定均表明,环境民事公益诉讼中检察机关的调查取证权不具有强制性,而实践中被调查主体在取证时不予配合等现象层出不穷,继而造成举证困难,成为检察机关面临的一大难题。很多检察人员因此呼吁检察机关在环境民事公益诉讼中应被允许采取强制性措施,从而保障调查取证工作的顺利进行,更好地完成举证任务。司法实践中提倡检察机关拥有强制性调查取证权的呼声与当前法律文件中对检察机关的调查取证方法进行严格限制的规定形成了强烈的反差,界应对应否赋予检察机关强制性调查取证权争议较大。

目前,学者们对于检察机关在环境民事公益诉讼中的调查取证权应否具有强制性主要持“否定说”和“肯定说”。持“否定说”者认为,从性质上说,环境民事公益诉讼属于民事诉讼,而民事诉讼的诉讼双方地位平等,如果允许原告在调查收集相关证据材料时采取强制性调查措施,将超出其诉讼地位对应的权属范围,会引发诉讼双方诉讼地位不平等的问题,因此,原告的调查取证权不具有强制性。而检察机关提起环境民事公益诉讼时是原告,故不应具有强制性调查取证权,应当与

其履行法律监督职责时的调查取证权相区别。在诉讼中,对于某些难以自行取得的证据,若符合条件,其可向法院申请,借助法院的力量获得。持“肯定说”者分为“完全强制性调查取证权说”与“限定强制性调查取证权说”。其中,前者认为,检察机关是法律监督机关,因而应当具有完全的强制性调查取证权,在调查取证过程中可以直接采取强制性调查措施,从而取得相关证据材料,完成举证任务;后者认为,检察机关兼具原告与法律监督机关的双重身份,这决定了其在诉讼中调查收集证据时既不能像普通民事诉讼中的原告那样不具有强制性调查取证权,也不能像法律监督权那样可直接采取强制性措施,而应处于两者之间,具有适度的强制性。^[7]因此,在环境民事公益诉讼中,检察机关的调查取证权兼具原告诉权属性与法律监督权双重属性。一方面,检察机关的调查取证权应当符合原告诉权属性,这主要体现在调查范围方面,即应当遵循“谁主张谁举证”的举证规则,调查与案件待证事实有关的事实,在诉讼过程中扮演当事人的角色,服从法院的审判安排。^[8]另一方面,检察机关调查取证权的强制性主要体现在调查方法方面,即对不配合调查取证的单位和个人进行惩戒,以保障调查取证的顺利进行。

笔者认为,检察机关在环境民事公益诉讼中应享有限定强制性调查取证权。首先,检察机关在该诉讼中仍是法律监督机关,而强制性调查取证权在其法律监督职权范围之内,基于此,应赋予检察机关不同于民事诉讼普通原告的调查取证权,使其具有一定的强制性,主要体现在行使方式以及保障措施等方面,从而促进调查取证工作的顺利进行。其次,检察机关提起该诉讼的目的是保护环境公益,基于该目的,其应享有强制性调查取证权。考虑到环境公益的脆弱性与公益性,加之阻遏损害公益的违法行为的必要性与紧迫性,检察机关在环境民事公益诉讼中调查收集相关证据材料时若可以采取强制性措施,将能更加高效快速地完成调查取证工作。最后,检察机关在该诉讼中是诉讼当事人,为了防止其在调查取证过程中滥用监督机关的职权,应对该调查取证权加以限定,具体体现在调查方法及调查权的保障方面,即检察机关在调查取证过程中遇有被调查单位和个人拒绝予以协助和配合等情况时,才可采取相应的强制性措施加以保障。综上,检察机关

应当享有限定强制性调查取证权。

四、对于保障检察机关行使调查取证权行使的建议

检察机关提起环境民事公益诉讼时应当具有强制性调查取证权,这是检察公益诉讼职能实现的必要前提,也是实现保护环境公益目的的必要手段。^[9]检察机关行使调查取证权时必须具备相应的措施保障,才能保障调取证据的顺利进行。对此,可通过立法、构建“检察官+法警”的调查取证新模式、建立失信惩戒名单等措施加以保障。

第一,通过立法赋予检察机关强制性调查取证权。^[10]法律监督机关的身份与保护环境公益的目的使得检察机关享有强制性调查取证权具有权力来源,基于此,可通过立法赋予检察机关强制性调查取证权,为在诉讼中进行调查取证时采取强制性措施提供法律依据,保障调查取证顺利进行,与普通民事诉讼中的原告相区别;此外,检察机关提起该诉讼时是起诉主体,基于此,其调查取证权的强制性程度应受到一定限制,对此,可设置一定的前提条件,如在被调查主体不配合或者故意妨碍调查取证时,检察机关才可以行使相应的强制性措施,对其进行规制,这样既能促进检察机关高效取证,完成举证任务,又能防止其滥用职权,从而促进环境民事公益诉讼更好地开展,最终实现保护环境公益的目的。

第二,构建“检察官+法警”的调查取证新模式。从职务属性上说,司法警察是检察业务辅助人员,具有协助检察人员工作等职责,因此,构建“检察官+法警”的调查取证模式并未超出检查人员或者法警的职权范围,具有可行性。在具体实践中,先由检察机关对有关事实和证据进行调查核实,符合采取强制性措施的条件时,则由司法警察来实施,通过检察人员与司法警察的分工协作,互相配合,互相监督,可以确保调查核实权的正确行使。让司法警察参与到环境民事公益诉讼的调查取证工作中,通过细化调查取证相关程序,规范调查核实权的具体行使,一方面并不违背检察机关公益诉讼人的诉讼地位,另一方面可以促使其更好地完成举证任务,从而推进诉讼的顺利进行。

第三,建立失信惩戒名单。根据国务院发布的《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度、加快推进社会诚信建设的指导意见》,通过

建立失信惩戒名单,对于拒不履行司法决定的严重失信行为,将相关主体记入名单,并实施相应的失信惩戒措施,从而促进相关司法决定的执行。因此,在检察机关提起的环境民事公益诉讼中,被调查主体不配合或者故意妨碍检察机关调查取证,具有失信惩戒的正当性,符合通过失信惩戒以强化法律实施效果的目的。通过建立检察机关提起环境民事公益诉讼领域的社会征信体系,赋权检察机关发布被调查主体不配合或者妨碍调查取证的失信名单,由相关机关对其失信行为进行信用惩戒,能在一定程度上对调查对象形成威慑力,使其配合调查取证。通过这些措施,对检察机关行使调查取证权加以保障,有利于促进检察机关

顺利调查取证,推动环境民事公益诉讼的发展,实现保护环境公益的目的。

在检察机关提起的环境民事公益诉讼中,检察机关在对有关事实和证据进行调查取证时,常常由于被调查主体不配合等原因致使调查取证进程停滞。对此,可通过赋予检察机关限定强制性调查取证权,使得检察机关在调查取证时可在一定情况下采取强制性措施,除此之外,还可以采取构建“检察官+法警”的调查取证新模式以及建立失信惩戒名单等措施,为检察机关行使调查取证权提供有力保障,从而推进环境民事公益诉讼的顺利开展,最终实现保护环境公益的目的。

参考文献:

[1] 王一戎. 检察机关提起环境行政公益诉讼现状检视与制度完善[J]. 中国政法大学学报,2019(5):13-21,206.
[2] 李语嫣. 检察机关提起环境民事公益诉讼法律地位之省思[J]. 福建行政学院学报,2019(5):72-81.
[3] 范明志,韩建英,黄斌.《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》的理解与适用[J]. 法律适用,2016(5):38-42.
[4] 曹军. 论民事公益诉讼中检察机关的调查取证权[J]. 探求,2017(6):65-71.
[5] 张正. 检察机关提起环境民事公益诉讼若干问题的探究[D]. 长春:吉林大学,2018.
[6] 陈宏. 公益诉讼检察调查权的权属特征研究[J]. 汕头大学学报(人文社会科学版),2019,35(1):88-93,96.
[7] 曹建军. 论检察公益诉讼调查核实权的强制性[J]. 国家检察官学院学报,2020(2):53-70.
[8] 樊华中. 检察公益诉讼的调查核实权研究——基于目的主义视角[J]. 中国政法大学学报,2019(3):5-18,206.
[9] 靳建丽,靳可可. 环境公益诉讼中检察机关调查取证权的适度强化[J]. 韶关学院学报,2019,40(7):84-87.
[10] 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.

Research on the Right of Investigation and Evidence
Collection of Procuratorial Organs
——From the Perspective of Environmental Civil Public Interest
Litigation Initiated by Procuratorial Organs

CHEN Congcong
(School of Law, Zhengzhou University, Zhengzhou Henan 450001, China)

Abstract:In the procuratorial organs filed civil environmental public interest litigation, in order to complete the task of proof, the procuratorial organs should investigate the related facts and evidence , but due to the nature of the litigation status of procuratorial organ defines controversial, and the nature of the right of the procuratorial organs investigation has not form a unified opinion, lead to the procuratorial organs investigation right of the lack of mandatory, evidence collection efficiency is low, affected the progress of the lawsuit, which protect the environment public interest is difficult to achieve this purpose. In this regard, the procuratorial organs should be given the power to limit the compulsory investigation and collect evidence, and corresponding safeguard measures should be taken to promote the smooth completion of the collection of evidence, so as to promote the development of environmental civil public interest litigation and finally realize the purpose of protecting environmental public interest.

Keywords:environmental civil public interest litigation; procuratorial organs;investigate and collect evidence;the right to compulsory investigation and collection of evidence

(责任编辑:沈建新)