# 以能动履职促进未成年人综合保护

——最高检第三十五批指导性案例专家解读(下)

## 未成年人公益诉讼彰显检察担当

□汤维建

2022年3月7日,最高人民检察院以“积极履行公益诉讼检察职责,依法保护未成年人合法权益”为主题举行新闻发布会,发布最高检第三十五批指导性案例。五件未成年人检察公益诉讼(下称“未检公益诉讼”)指导性案例的发布具有重要的意义。

**未检公益诉讼的原创性。**2020年10月第二次修订的未成年人保护法对未成年人保护确定了家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护、司法保护在内的六大保护体系,今年两会最高检工作报告将其概括为“1+5>6=实”,这里的“1”指的就是检察机关。未成年人保护法第106条规定:“未成年人合法权益受到侵犯,相关组织和个人未代为提起诉讼的,人民检察院可以督促、支持其提起诉讼;涉及公共利益的,人民检察院有权提起公益诉讼。”据此规定,检察机关提起未成年人公益诉讼被纳入制度调整范围。

需要探讨一个问题,检察机关提起未成年人公益诉讼的法源基础何在?笔者认为,未成年人保护法第106条是检察机关提起未成年人公益诉讼的独立法源依据。检察机关提起未成年人公益诉讼不是对民事诉讼法(2021年修正)第58条和行政诉讼法(2017年修正)第25条的“等”外拓展而来,而是根据未成年人保护法第106条特别独立授权而获得。就此意义上说,检察机关提起未成年人公益诉讼具有独立的制度价值和规范功能,是对检察机关公益诉讼制度的原创性发展。

**未检公益诉讼的开放性。**与民事诉讼法和行政诉讼法对公益诉讼范围采取“列举主义+等外解释”的立法技术有所区别的是,未成年人保护法对未成年人公益诉讼的适用范围采取的是“概括主义+实践探索”的立法技术。未成年人保护法第106条对检察机关提起未成年人公益诉讼的范围所提出的要求仅是“涉及公共利益”。尽管不能认为凡是涉及未成年人的诉讼案件均涉及公共利益而必然演化为公益诉讼案件,未成年人私益诉讼案件在数量上仍占主流,但不能忽视的是,未成年人的合法权益往往具有极强的公益性,其私益性特征很容易扩容为公益性事件。就未成年人公益诉讼所涉及的案件范围看,除本次指导性案例所示例的个人信息保护、文身治理、校园安全隐患、食品安全、网吧管理等之外,实践中检察机关提起的未成年人公益诉讼案件在范围上还包括督促控辍保学、未成年人禁烟保护、整治教育培训机构、基础设施安全、校园周边交通安全、疫情期间销售伪劣儿童口罩、娱乐场所违规接纳未成年人、未落实景区门票优惠政策等一批未成年人公益诉讼案件。未成年人公益诉讼案件数量逐年增长。2021年,全国检察机关未成年人保护公益诉讼立案6633件,是2020年的4.2倍,是2018、2019两年总和的3.3倍。不仅如此,家事诉讼中,如撤销监护权诉讼、责令监护监督等案件中,也涉及未成年人公益诉讼的适用可能性问题。在未成年人公益诉讼适用范围上,全国检察机关首先要在指导性案例所确定的领域进行未成年人公益诉讼,将这五大领域的未成年人公益保护切实做到位,然后逐步扩展到指导性案例尚未触及的其他领域,由点到面,不断扩展,充分履行未成年人合法权益保护的检察职能。

**未检公益诉讼的类案性。**2021年4月,最高人民检察院印发《“十四五”时期检察工作发展规划》,提出探索建立类案监督机制,完善类案不同判发现、纠正和处理机制。2021年9月,最高人民检察院《关于印发民事检察类案监督典型案例的通知》发布了4件民事检察类案监督典型案例,包括涉公民代理类案监督案、涉终结本次执行程序类案监督案、涉农村“三资”领域虚假诉讼类案监督案、涉道路交通事故伤情鉴定类案监督案。2020年4月21日,最高人民检察院《关于加强新时代未成年人检察工作的意见》中提出,应当加强对未成年人权益维护的法律监督,努力办成未成年人检察监督的典型案例。未检公益诉讼中的类案监督不仅仅指同案不同判型的类案监督,也指对同样的或类似的案件,检察机关应当基于同案同监、类案类监的原则实施能动监督,从而扩大指导性案例的适用效果。例如,江苏省宿迁市检察院对章某为未成年人文身提起的民事公益诉讼案之类案性效果不仅表现在其他法院对同性质的公益诉讼案件的裁判规制上,也不仅仅体现在其他的检察机关对未成年人文身的检察监督上,还体现在类似的侵害未成年人合法权益的同类案件上。例如,经营者对未成年人提供的与文身类似的“服务”,如唇穿孔、鼻穿孔、舌穿孔等,检察机关发现案件线索后,也可以根据指导性案例的法律指引,提出相应的公益诉讼。其他指导性案例的扩张效果也应当作如此解释。

**未检公益诉讼的综合性。**检察机关是唯一的一个全程参与未成年人司法保护的国家机关,未成年人受到侵害或陷入违法犯罪,其所涉及的刑事诉讼往往会同时暴露出民事法律领域、行政监管领域以及公益保护领域的综合性问题,为了最大化保护未成年人合法权益,检察机关独创未成年人检察机构,将涉未成年人的刑事案件、民事案件、行政案件以及公益诉讼案件从其他检察机构中分离出来,集中在一起统一归于同一个机构进行综合办理。2017年底,最高检印发通知,在北京等13个省份部署试点工作,2021年在全国全面推开。指导性案例中有些案例就体现出了未检公益诉讼的综合性特征。如浙江省杭州市余杭区检察院对北京某公司侵犯儿童个人信息权益提起民事公益诉讼、北京市检察院督促保护儿童个人信息权益行政公益诉讼案,江苏省宿迁市检察院对章某为未成年人文身提起民事公益诉讼案,都是从涉未成年人刑事诉讼案件中发现案件线索,在此基础上提出民事公益诉讼或行政公益诉讼,并由此向行政机关、立法机关提出检察建议,完善相关行政管理制度和立法制度,体现出对未成年人保护的全方位性、程序穷尽性以及源头治理性,减少了对未成年人的二次伤害或重复涉诉历程,正可谓一个案件解决一片问题,充分发挥了未检诉讼体制的独特优势,对其他公益诉讼的办理和程序完善也不乏制度启迪价值。

**未检公益诉讼的一体性。**检察一体化原则作为检察机关行使检察职能所必须遵循的基本原则,是指上下一体、协同配合、职能统一的检察运行方式,它反映了基于检察权的特殊性所决定的检察权运作的内在规律,是运用检察权时必须遵循的基本法理。随着未成年人检察业务统一集中办理的深入推进,检察一体化原则在未检公益诉讼中得到了强化和发展,成为检察机关保护未成年人合法权益的常规程序模式,彰显出检察机关在保护未成年人合法权益上的目标统一性、方式多元性、力量整合性和履职能动性。在所发布的五个指导性案例中,浙江省杭州市余杭区检察院对北京某公司侵犯儿童个人信息权益提起民事公益诉讼、北京市检察院督促保护儿童个人信息权益行政公益诉讼案都体现出了明显的检察一体化原则。最高人民检察院直接指导,将所发现的行政公益诉讼案件线索交由北京市检察机关办理,体现的是上下一体化办案机制。最高人民检察院基于民事和行政公益诉讼案件所呈现出的信息和线索,将其上升到最高检察机关的高度,基于检察一体化原则中的职务转移和代理关系,向国家互联网信息办公室建议对涉未成年人网络信息进行保护性治理。一个案子,涉及上下四级检察机关,横跨刑事诉讼、民事公益诉讼、行政公益诉讼以及促进社会治理等多个领域,形成了保护未成年人合法权益的“一条龙”“立体式”保障新体制和新机制,充分彰显了“最有利于未成年人”的司法原则和检察优势,最大限度地、最高效率地、最佳效果地实现了对未成年人合法权益的司法保护。

**未检公益诉讼的治理性。**未检公益诉讼往往暴露出社会治理体系上的缺失,有时是基于行政不作为或乱作为而显示出的监管缺失,有时是基于立法规范不健全而显示出的立法治理缺位。更多的是前者,也即行政监管缺失。在所发布的五个指导性案例中,其中四个都与行政不作为或乱作为有关。例如福建省福清市检察院督促消除幼儿园安全隐患行政公益诉讼案、贵州省沿河土家族自治县检察院督促履行食品安全监管职责行政公益诉讼案、江苏省溧阳市检察院督促整治网吧违规接纳未成年人行政公益诉讼案等。在这些案件中,检察机关通过提起行政公益诉讼或发出公益诉讼检察建议,敦促行政机关积极履职,取得了多赢共赢效果,不仅行政机关的履职行为更趋规范与合法,提升了行政机关的行政治理能力和水平,而且未成年人的各种权益,如人身安全权、食品安全权、信息安全权、教育安全权等,都得到了切实有效保障。未检公益诉讼的治理性效果不仅体现在行政监管领域,还体现在立法缺位所导致的立法治理领域。典型案例有江苏省宿迁市检察院对章某为未成年人文身提起民事公益诉讼案。在该案中,检察机关没有因为立法上对未成年人文身问题没有明确规定而止步履职,而是充分发挥检察机关在社会治理上的独特功能,体现出了应有的检察引领和检察担当的作用,该案为文身治理工作进入法治轨道提供了样本,在全国产生了积极反响。

**(作者为全国政协委员、中国人民大学法学院教授)**

## 构筑未成年人身边的安全防火墙

□王贞会

近年来,各地检察机关依法切实履行职责,积极推进通过提起公益诉讼的方式来推动未成年人全面综合保护和参与公共领域社会治理,取得积极成效。贵州省沿河土家族自治县检察院督促该县市场监管局履行食品安全监管职责行政公益诉讼一案(检例第144号)中,检察机关关注未成年人日常生活学习环境,督促并持续跟进市场监管部门履职保障未成年人“身边的安全”,具有积极的指导示范意义。

检察机关应当积极发挥履职能动性,完善线索发现报告渠道,采取多种方式方法,动员社会各方面力量,不断拓宽未成年人公益诉讼案件线索来源。实践中,各地检察机关在办理未成年人保护检察公益诉讼案件时普遍存在线索发现难、来源有限、成案不及时的问题,一定程度上制约了未成年人保护检察公益诉讼的功能发挥和制度发展。检察机关应当建立完善内外部线索移送机制,加强与其他行政部门和单位的沟通合作,在履职中及时发现公益诉讼线索。加强检校合作,通过“法治副校长”“送法进校园”“法治夏令营”等方式发现校园安全隐患或校园周边管理问题相关线索。加大社会宣传教育,提升未成年人保护全民意识,营造未成年人保护社会氛围,不断提高家长、教师以及社会各界对侵害未成年人公共利益现象的辨识度和保护未成年人的社会责任感,了解或发现有关公益诉讼案件线索时及时向检察机关进行报告。推动社会支持体系建设,建立由人大代表、政协委员、学校教师、公益爱心人士等与未成年人密切接触或信息渠道畅通的人员组成的公益诉讼观察员队伍,扩大公益诉讼案件线索的来源。此外,检察机关还可以借助信息化手段或建立专门的未成年人公益诉讼案件线索收集平台,方便人民群众向检察机关报告有关案件线索。

检察机关应当关注与未成年人日常生活学习密切相关的领域开展检察公益诉讼。涉及未成年人权益保护的公共利益具有广泛性和交叉性,哪些领域关乎不特定未成年人的公共利益,哪些案件适合提起检察公益诉讼,需要检察机关在实践中积极探索。未成年人保护检察公益诉讼在某种程度上遵循一种“大处着眼,小处着手”的思路,案件往往来自与未成年人日常生活学习密切相关的领域,一般需要走进未成年人身边及其生活学习的具体场景中才能发现。检察机关要始终牢记,未成年人保护无小事,立足“家校圈”“社会面”“网络层”,关注与未成年人日常生活学习密切相关的重点领域,深入未成年人日常生活学习的具体场景,积极开展未成年人保护检察公益诉讼。食品安全和校园周边都是与未成年人日常生活学习密切相关的领域,应当始终高度关注。本案通过检察机关提起公益诉讼的方式,既实现对校园周边环境的综合治理,使校园周边环境得到改善,保证了学生的交通出行安全;又实现对涉未食品卫生问题的有效处理,保证了学生“舌尖上的安全”,达到了综合治理效果。

未成年人保护检察公益诉讼不能止步于发现和提出问题,还要跟踪监督最终实现问题的有效解决。“办理一案,治理一片”。办案是手段,综合治理是目的。通过办案消除对未成年人合法权益的现实侵害和风险隐患,营造有益于未成年人健康生活、成长的社会环境,是未成年人保护检察公益诉讼的初衷。发出诉前检察建议和向法院提起行政公益诉讼是检察机关办理行政公益诉讼案件的两个主要程序环节,其中诉前检察建议是向法院提起诉讼的前置必经环节。检察机关对有关机关发出公益诉讼诉前检察建议后,不能简单地一发了之,要持续对有关机关落实诉前检察建议和对侵害未成年人合法权益问题进行整改的情况予以跟踪监督,督促有关机关按照检察建议落实整改、有效履职,保证检察建议真正取得实效,治理效果真正落到实地。对于通过提出诉前检察建议能够实现未成年人保护效果的,检察机关无需再向法院提起行政公益诉讼。对于有关机关经过诉前检察建议督促仍然没有依法履行职责或者履行职责不到位、整改不彻底、效果不明显,未成年人合法权益仍然处于受侵害状态或尚存遭受侵害风险隐患的,检察机关应当依法坚决履行法律监督职责,向法院提起行政公益诉讼。

随着国家亲权理念和最有利于未成年人原则在我国社会治理现代化进程中的不断深入,未成年人保护的公益属性和国家立场愈发凸显。本案进一步彰显了检察机关的公益代表属性和最有利于未成年人原则的价值追求。深入开展未成年人保护检察公益诉讼,是体现“以人民为中心”、回应社会需求和全面综合保护未成年人的时代课题,是检察机关参与社会治理、服务法治建设,推进国家治理体系和治理能力现代化的重要途径,是在未成年人检察工作中落实“在办案中监督,在监督中办案”“双赢多赢共赢”等检察新理念的制度抓手。

**(作者为中国政法大学诉讼法学研究院教授、检察基础理论研究基地执行主任)**

## 营造有利于未成年人的社会环境

□苑宁宁

友好、积极、健康的社会环境是未成年人健康成长的基础。由于社会保护的自觉性、主动性、内在性需要有一个不断提升的过程,未成年人赖以健康成长的社会环境很容易出现薄弱环节和短板,有力高效的外部监督不可或缺。比如,网吧等不适宜未成年人的场所违规接待未成年人的现象时有发生,甚至在有些地方成为社会治理的顽瘴痼疾,引发了诸多未成年人违法犯罪的案件。针对这一问题,江苏省溧阳市检察院以司法保护融入其他五大保护为引领,为督促整治网吧违规接纳未成年人而启动行政公益诉讼,充分发挥了公益诉讼的制度优势,取得了良好的社会效果和法律效果(检例第145号)。研究分析这一指导性案例,可以提炼出五个方面的启示,以进一步通过未成年人保护公益诉讼助力营造有利于未成年人的社会环境。

**社会环境治理是未成年人保护公益诉讼的重点领域之一。**未成年人保护法第106条规定了未成年人保护公益诉讼制度,与传统的四大公益诉讼相比,未成年人保护公益诉讼没有明确的领域范围限制,只要侵犯了不特定多数未成年人的合法权益,不管是造成了现实的损害结果,还是导致面临现实紧迫的风险,就可以理解为涉及公共利益,就具备了启动公益诉讼的条件。由此可知,未成年人保护公益诉讼与未成年人的合法权益密切相关,由于未成年人的权利包括生存权、发展权、受保护权、参与权,家庭、学校、社会各主体、网络有关方面、国家机关对此负有保障的法定职责,所以未成年人保护公益诉讼的范围是非常广泛的。

要做到未成年人保护与慎重启动公益诉讼之间的平衡,必须紧盯未成年人保护的薄弱环节,瞄准未成年人最容易被忽视和侵犯的合法权益。从实践观察来看,社会保护和网络保护应作为公益诉讼的重点领域。主要原因:一是包括各市场主体在内的社会主体和网络相关方履行保护未成年人职责的自觉性需要强有力的外部监督;二是社会环境的复杂和网络空间的千变万化给保障未成年人合法权益带来诸多挑战。因此,未成年人赖以生存发展的社会环境(包括现实空间和网络空间)治理应当成为公益诉讼的重点领域。自1991年颁布未成年人保护法起,禁止违规接待未成年人进入网吧等不适宜未成年人的场所是法律一贯性的要求,但多年来实践中依然存在有令不行、有禁不止的情况,给未成年人的身心健康造成了不可估量的影响。在本案中,溧阳市检察院正是抓住了这一社会环境治理中的盲区、难点,启动公益诉讼发力,可谓是“好钢用到刀刃上”,取得了实效。

**充分挖掘未成年人刑事检察工作中的社会环境治理线索。**在司法实践中,线索来源是公益诉讼工作面临的一个现实问题。2021年,未成年人检察业务统一集中办理工作在全国检察机关稳步全面推开,可以说为开展未成年人保护公益诉讼提供了机制上的保障。未成年人刑事检察业务是未检工作的最初形态和传统内容,背后是未成年人司法规律使然。未成年人犯罪通常是一个外部环境负面因素不断内化的过程,或者家庭监护存在严重问题,或者过早辍学步入社会,或者经常出入酒吧、网吧、营业性歌舞厅等不适宜未成年人的场所,或者受到网络空间危害身心健康信息内容的影响,等等。未成年人被犯罪侵害通常与社会环境中的风险因素管控不力、保护因素缺失有密切关系,比如住宿经营者接待未成年人没有尽到特殊注意义务,密切接触未成年人行业的用人单位未履行从业查询职责,等等。本案的线索正是在办理未成年人孟某某盗窃案中发现的,溧阳市检察院了解到多家网吧违规接纳未成年人上网的情况后,又针对性开展相关调查,掌握了该问题的普遍程度以及家长多次反映但未能得到解决,于是针对行政监管不力启动了行政公益诉讼,有效地化解了诱发未成年人刑事案件的社会因素。

**正确理解行政机关关于未成年人保护社会环境治理职责。**启动行政公益诉讼的关键问题之一是查明行政机关的监督管理职责,换言之就是确定哪些行政机关没有依法履行职责。未成年人保护社会环境治理是一项复杂工作,涉及众多部门,甚至有时对同一市场主体负有监督管理职责的部门也是多个。如何查明负有监督管理职责的行政机关呢?依照《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》及《国务院关于深化“证照分离”改革 进一步激发市场主体发展活力的通知》要求,按照“谁审批、谁监管,谁主管、谁监管”原则,可以有效地杜绝推诿扯皮。虽然本案中所反映出来的网吧监管问题一直是个难点,但溧阳市检察院根据未成年人保护法、《互联网上网服务营业场所管理条例》相关规定,确定了市文旅局对网吧经营活动的监督管理职责。与此同时,由于公安机关负责监管落实上网实名登记等安全技术措施,所以在落实诉前检察建议的过程中和“回头看”工作中,公安机关均积极参与,体现多部门协调治理,彻底堵塞监管漏洞。

**提升诉前检察建议的刚性有益于实现未成年人保护诉求。**将行政公益诉讼诉前检察建议做成刚性、做到刚性,有利于通过诉前程序达到维护未成年人合法权益的目的,实现双赢多赢共赢的办案效果。办理未成年人保护行政公益诉讼,可以从以下几个方面保障诉前检察建议的刚性:一是用好用足未成年人保护法第114条规定的一个月的书面回复期。未成年人保护法规定,发现有关单位未尽到未成年人教育、管理、救助、看护等保护职责向该单位提出建议的,被建议单位应当在一个月内作出书面回复。该规定既适用于一般的社会治理检察建议,也适用于诉前检察建议。二是确保诉前检察建议的高质量。高质量是保障检察建议刚性的坚实基础。三是建立健全公开宣告制度。检察机关可以邀请人大代表、政协委员、人民监督员、未成年人代表等第三方人员全程参与诉前检察建议公开宣告、公开送达,通过社会各方力量共同督促有关部门积极依法履行职责、监督被建议单位整改落实。四是深入持续实地跟进监督检察建议的落实效果。本案中,溧阳市检察院先行对案件线索进行了全面评估,通过问卷、走访等方式调查,确保了网吧监管这一问题的客观性、真实性,随后在诉前检察建议中针对性提出五项科学合理、可操作性措施,既有关于执法的具体建议,也有建章立制的宏观内容,最后与市文旅局、市公安局召开联席会议,开展“回头看”工作。这些做法保障了诉前检察建议的刚性,也是该案实现共赢的关键。

**六大保护协同是贯穿未成年人保护公益诉讼的重要理念。**未成年人保护行政公益诉讼的直接目的在于督促行政机关依法履职,尽到保护未成年人的职责,根本目的是服务于为未成年人健康成长创造更加有力的外部条件。办理这类公益诉讼案件,既要努力实现直接目的,也要善于延伸办案效果,坚持六大保护协同,将司法保护融入其他五大保护。在本案中,督促加强对网吧的监管是直接诉求,但此问题仅仅是社会环境治理某类问题的一个缩影。在营造有利于未成年人的社会环境方面,除了行政机关切实监督管理外,离不开提升社会主体保护未成年人的自觉性、主动性、积极性,发动社会力量正确引导未成年人远离不适宜的场所,帮助家庭履行好教育职责。为此,溧阳市检察院抓住办理该起公益诉讼案件的契机,将办案中发现的放任未成年人进入营业性娱乐场所、酒吧、网吧的未成年人父母或其他监护人情况,向妇联、关工委等通报,推动妇联、关工委发挥自身优势,动员社会力量,开展家庭教育指导,链接司法社工、“五老”、社区网格员、志愿者等多方资源力量,推动构建常态化监管网络体系,有效防范不适宜未成年人场所违规接待问题的复发和反弹。

**(作者为中国政法大学未成年人事务治理与法律研究基地执行副主任)**