

以“三个善于”的要求审视办案实践,还存在一些影响安全生产检察公益诉讼高质效办案和高质量发展的问题,如对基本法律概念理解不透、法律关系把握不准、法律适用运用不精等。深刻领悟“三个善于”——

高质效办理安全生产检察公益诉讼案件

观察

□余大伟

巡回检察通过监督履职承担着保障刑事法治依法有序运行的重要作用,提升监狱巡回检察质效必然有利于促进刑事制裁目标的实现,笔者认为,今后,要进一步优化巡回检察相关机制,提升办案质效。

用活监狱巡回检察四种办案形式。巡回检察是刑事执行检察的重要监督方式,与派驻检察不同,派驻检察是对某个监管场所“驻在式”常态化监督,强调的是对同级对等监督,履职上体现的是全面监督;“巡回”本意是指按一定路线或范围到各处进行的活动,巡回检察是一种跨区域的、跨层级的授权监督,履职上突出的是重点监督。《人民检察院巡回检察工作规定》(下称《规定》)强调,巡回检察可以采取常规、专门、机动、交叉等四种方式进行。从实践来看,常规、交叉巡回检察方式运用相对较多,专门、机动巡回检察方式运用相对较少;常规巡回检察,实际上是由同一检察机关内部不同巡回检察办案组分级交叉开展监督;交叉巡回检察,强调检察全覆盖。基于不同检察方式所具有的不同功能作用,建议科学设定巡回检察频次和检察方式,可考虑对派驻检察中发现的重大问题及线索,同级难以监督时,通过报请上级检察机关并授权异地检察机关有针对性地开展机动巡回检察或者专门巡回检察,以更加凸显巡回检察制度优势和检察办案质效。

凸显监狱巡回检察的办案属性。通常意义上的办案,一般是指对个案的办理,需运用法律、法规及相关依据、规则等,经过案件受理、审查核实、证据收集、文书制发、结果反馈等法定程序,实现监督的规范化、持续性和权威性。监狱巡回检察虽一直强调是办案,但相关符合办案化的制度、规则和程序还需完善。例如,从《规定》第2条“人民检察院应当结合对监狱、看守所的巡回检察,对承担派驻检察职责的检察机关履职情况进行检查……”的规定来看,巡回检察是办案与办事模式相结合。《规定》第三章则用一章的篇幅规定巡回检察“对派驻检察工作的检查”,“检查”内容比第二章对监狱、看守所的检察还要全面、具体。无论是派驻检察还是巡回检察,其重点都是发挥检察机关的法律监督职能作用,对监狱、看守所这种封闭单位开展监督,确保法律在刑罚执行环节得到公正执行。巡回检察中,开展对派驻检察同步“检查”的内容,实际上是上级对下级的“检查”,甚至是同级对同级“交叉检查”,特别是常规巡回检察中,由同一检察机关内部不同巡回检察办案组对派驻检察室履职开展监督,要避免流于形式,以防检查容易变为工作交流。因此,从充分发挥法律监督作用角度而言,要更加凸显巡回检察的办案特性。

突出监狱巡回检察的监督重点。检察机关独特的法律监督属性决定了巡回检察依据必须源于法律法规,重点监督监狱执法活动是否合法,而不是执法活动的全部内容。巡回检察作为法律监督活动,必须始终坚守检察机关作为法律监督机关的宪法定位,在监督管理层面,坚持把监管场所“有没有致力于改造罪犯”“改造得好不好”作为监督导向,把相关法律是否得到正确实施等问题纳入监督视野,分析发生问题的深层次原因,提出有针对性的纠正意见,实现由“被动常规监督”向“积极的治本监督”转变,使法律监督机关定位实至名归,切实提升巡回检察办案质效;在检察职权层面,应当尊重监狱执法权的合理行使,尊重监狱民警对业务工作的事实判断和专业技能,合理确定检察监督的范围和力度;在评判尺度层面,检察机关要注重对监狱执法行为合法性的认知和判断,具体包括执行行为必须具有正当的动机、不考慮不相关的因素以及相当性等内容;在具体操作层面,应准确适用宪法、刑法、刑事诉讼法、监狱法等与刑罚执行相关的法律法规,将刑罚执行、监管执法、人权保障等执法环节的公平正义是否合法实现等作为法律监督的重点,避免以“监督”之名行“监管”之实。

深化派驻检察与巡回检察的衔接互补。派驻检察与巡回检察各有侧重,派驻检察室作为监狱检察的“前哨”,可及时动态了解、掌握监管场所的情况,发现和纠正监管执法中的违法行为,提前可为巡回检察及时提供“第一手材料”;巡后还可继续监督监管场所对巡回检察发现问题的整改落实,保证巡回检察监督闭环;巡回检察可弥补派驻检察“因熟生腐”“因熟生懒”等监督弱化问题,二者相互补充、有效衔接可以实现监督的精准性、有效性和及时性。实践中,做实做细巡回检察的“后半篇文章”,需破解两方面的问题:一方面,有的巡回检察人员发现的问题未能及时与派驻检察人员准确对接,存在信息不对称的情况,部分派驻检察人员对问题监督整改的重视程度不够,巡回检察组撤离后容易“不了了之”,问题难以有效跟踪解决。另一方面,在力量有限的条件下,派驻检察对监狱整改情况和效果的监督往往“有心无力”,巡回检察中发现的一些监狱深层次、长期性、普遍性、基础性问题难以得到纠正。因此,既需发挥派驻检察的“前哨”作用,又要充分发挥巡回检察的“威慑”作用,探索通过巡回检察的“动态监督”补益派驻检察的“静态监督”,不断改进完善“巡回+派驻”融合检察模式,充分发挥“驻”的便利和“巡”的优势,切实提升监狱巡回检察质效。

(作者单位:湖北省荆州市江北区人民检察院)

综合,公共安全是指不特定或者多数人的生命、身体等安全,涉及安全生产、食品药品安全、信息网络安全、防灾减灾、应急管理保障等多个领域。也即安全生产属于公共安全的一部分,但是,由于安全生产为法定检察公益诉讼办案领域,因此,一般将其表述为安全生产领域而非公共安全领域,公共安全领域则表述为除了安全生产外的公共安全领域,以示区分。

厘清法律关系:准确把握安全生产检察公益诉讼办案中的实质法律关系

法律事实、法律关系纷繁复杂,只有抓住主要矛盾,把握住起主导和支配作用的实质法律关系,才能准确适用法律。“准确把握实质法律关系,好比找到线团中的线头,牵一发而动全身。”具体到安全生产领域,则主要存在两类问题:一是安全生产领域与其他公益诉讼领域交叉时,存在多种公益损害事实及其“可诉性”,选择何种法律关系更为精准解决相关损害问题;二是安全生产法律关系与可能造成公益损害后果的产品质量法律关系如何判定的问题。关于安全生产领域与其他公益诉讼领域交叉时,如何精准选择法律关系的问题。实践中,存在安全生产领域与破坏生态环境和资源保护领域、国有财产保护领域、未成年人保护领域等交叉的情况,此时存在多种公益损害事实及其“可诉性”,找准其中涉及的实质法律关系则是解决此类问题的“金钥匙”。关于安全生产法律关系与可能造成公益损害后果的产品责任法律关系如何判定的问题。实践中,对于因产品存在缺陷危及公共安全时,不能仅从表面判断缺陷产品可能存在公共安全事故隐患,就将其判定为安全生产公益诉讼案件。

如前所述,安全生产公益诉讼规制的对象是在生产或者经营中违反安全生产法等规定,造成重大事故隐患或者导致重大事故的生产经营单位,侧重于生产经营阶段的安全生产违法行为;而产品责任的适用对象是在产品生产和流通阶段违反产品质量法等规定生产、销售缺陷产品的生产商、销售商,侧重于生产流通阶段的产品质量违法行为。因此,虽然生产、销售的缺陷产品最直观的危害后果是存在公共安全隐患,如伪劣灭火器、质量不合格的移动电源等,但是不能认为生产、销售伪劣灭火器(移动电源)的行为是安全生产违法行为,其本质是产品责任领域的违法行为,检察机关可在产品责任领域或者消费者权益保护领域探索开展公益诉讼。

(作者单位:最高人民法院公益诉讼检察厅)

□法律事实、法律关系纷繁复杂,只有抓住主要矛盾,把握住起主导和支配作用的实质法律关系,才能准确适用法律。实践中,存在安全生产领域与破坏生态环境和资源保护领域、国有财产保护领域、未成年人保护领域等交叉的情况,此时存在多种公益损害事实及其“可诉性”,找准其中涉及的实质法律关系则是解决此类问题的“金钥匙”。

二是准确判断“安全生产违法行为”。办理安全生产检察公益诉讼案件的前提是存在“安全生产违法行为”,对于何为“安全生产违法行为”,根据《安全生产违法行为行政处罚办法》(2015年修订)第2条规定,生产经营单位及其有关人员在生产经营活动中违反安全生产的法律、行政法规、部门规章、国家标准、行业标准和规程的违法行为。其构成要件主要有三个:(1)实施主体是生产经营单位及其从业人员;(2)时间节点为生产经营活动中;(3)违反的对象是安全生产方面的“法”,此处的“法”为广义的,既包括法律、行政法规、部门规章,也包括国家标准、行业标准和规程等,体现国家对安全生产的最严监管。在具体办案时,判断是否存在“安全生产违法行为”一定要紧扣上述构成要件,否则办案中易将一些非安全生产违法行为误判为安全生产违法行为,如某地铁乘客背包中携带的手机充电宝因质量问题发生爆炸,那么针对充电宝的生产销售企业就不能仅从后果上判定其存在“安全生产违法行为”,因为充电宝爆炸事件并非发生在充电宝的生产销售环节,而是发生在消费者使用阶段。

三是准确界定“生产经营单位”。“生产经营单位”是安全生产法的基础概念,决定了该法的适用范围。同时也是检察机关判定案件是否属于安全生产领域公益诉讼范围的重要标准,所以准确理解“生产经营单位”的内涵至关重要。《安全生产违法行为行政处罚办法》第68条规定:“本办法所称的生产经营单位,是指合法和非合法从事生产或者经营活动的基本单元,包括企业法人、不具备企业法人资格的合伙组织、个体工商户和自然人等生产经营主体。”因此,对“生产经营单位”进行理解时,首先需要明确其是从事生产或者经营活动的民事主体,以营利为目的,不管是以合法形式存在还是以非法形式存在,不管是以何种组织形式从事生产或者经营,均为安全生产法的适用对象。

找准办案领域:正确划分安全生产与公共安全的案件范围

安全生产是公益诉讼的法定领域,而公共安全(安全生产外)则实为探

索领域,但是由于对上述基本概念存在理解上的偏差,部分检察机关在办案时不能准确区分安全生产和公共安全,甚至将这两者等同处理。因此,有必要对安全生产和公共安全之间的关系予以澄清。目前,从立法上看,我国并没有一部专门的公共安全法,涉及公共安全的内容散见于单行法中,其中刑法和治安管理处罚法明确规定了涉及公共安全的违法犯罪行为,如刑法分则第二章规定了危害公共安全罪,主要包括放火罪、爆炸罪、破坏交通工具罪、组织领导参加恐怖活动组织罪、非法制造买卖运输邮寄储存枪支弹药爆炸物罪、重大责任事故罪等几十种罪名;治安管理处罚法第三章第二节规定了妨害公共安全的行为和处罚,如非法制造、买卖、储存、运输、邮寄、携带、使用、提供、处置爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质,非法携带枪支、弹药,或者弩、匕首等国家规定的管制器具,盗窃、损坏、擅自移动使用中的航空设施等,其他单行法如食品药品安全法、网络安全法、个人信息保护法等虽未专门规定“公共安全”,但是从立法目的看,食品药品安全、网络空间安全、个人信息安全等亦是为了保护社会公众身体健康和生命安全等安全方面的合法权益,属于公共安全的组成部分。在学理上,有学者认为公共安全就是公众及其生存的物理环境、信息环境与心理环境的安全,是公众的身心健康与合法权益不受威胁,没有危险、危害或者损失的状态。也就是说,公共安全贯穿于经济社会发展、国民衣食住行的各个方面,是总体国家安全观的重点领域。2024年5月17日,国家标准化管理委员会、中央网信办、工业和信息化部等11个部门联合颁布实施的《关于实施公共安全标准化筑基工程的指导意见》中,公共安全重点领域包括公共安全基础通用、社会治安、交通运输和道路交通安全、安全生产、防灾减灾救灾与综合性应急管理、消防救援、公共卫生、食品、粮食和物资储备、特种设备、建筑产品设备、法庭科学和执法办案、反恐防范、网络安全、数据安全等15项内容。

强化检察建议审核管理 促进发挥社会治理效能

要严格落实社会治理检察建议备案审查制度,加强社会治理检察建议学习培训,完善社会治理检察建议实质化审查机制,积极开展社会治理检察建议质效评估工作。

□通过办理案件,精准发现社会治理方面存在的问题,系统梳理类案背后隐藏的监督管理等漏洞,深挖问题本源,依据相关规定,有针对性地提出切实可行的对策建议。

视角

□潘军强 冯颖慧

社会治理检察建议,是检察机关深入践行司法为民理念,主动参与社会治理的重要载体。近年来,检察机关聚焦司法办案中发现的执法司法、行政监管、社会治理等方面存在的普遍性、行业性、共同性问题,制发一系列社会治理检察建议,对于推动规范执法司法、行政监管,促进社会治理,发挥了较为重要的作用。但是,从基层检察院实践来看,由于在社会治理检察建议审核管理方面仍然存在一些问题,影响社会治理检察建议质量的提高,制约检察建议社会治理效能的发挥。

从社会治理检察建议实务来看,当前基层检察院在社会治理检察建议审核管理方面存在着如下问题:

一是社会治理检察建议未按照流程进行审核。因基层检察院往往没有专门的法律政策研究部门,多数基层检察机关采取指定业务部门或者综合部门负责社会治理检察建议相关工作,日常工作繁重,这些部门的检察人员往往无法将工作重心放在社会治理检察建议审核上,时有社会治理检察建议制发前未按照规定进行审核,制发检察建议释法说理性不强,文书质量不佳。

二是社会治理检察建议审核能力有待提升。目前,各基层检察院负责检察建议审核工作的检察人员少、力量薄弱。各基层检察院负责社会治理检察建议审核工作的人员主要是综合部门人员。由于缺少直接办案经验,对于社会治理检察建议的审

核能力显然存在不足,难以发挥出法律政策研究部门对社会治理检察建议的实质审查功能。

三是社会治理检察建议效果评估不足。由于基层检察机关负责社会治理检察建议工作的检察人员较少,如上文所述,各基层检察院大多数指定一名检察人员兼职负责社会治理检察建议审核工作。因此,在审核方面时常显现出能力方面的不足和时间方面的紧缺。加之社会治理检察建议效果评估需要协调案件管理部门,联合开展案件质量评查。必要时,还要深入被建议单位进行走访调研,因此,有的基层检察院往往难以开展社会治理检察建议效果评估。

结合多年的实践经验和对一些问题的深入思考,笔者认为应从如下方面进一步提升社会治理检察建议审核管理能力:

一是严格落实社会治理检察建议备案审查制度。最高检《人民检察院检察建议工作规定》明确规定,社会治理检察建议制发前应送本院法律政策研究部门审核。检察机关制发社会治理检察建议应以法律政策研究室审核为前提,结合检察业务系统审批程序,在系统中完善相关流程,确保社会治理检察建议经审核完善后再制发。加强业务部门与法律政策研究部门之间的沟通,在制发检察建议时及时做好备案审查工作。上级检察院法律政策研究部门收到检察建议书后,对其必要性、合法性、规范性、说理性审查后发现确有不当地需要变更或撤回的,应及时指导下级检察

院变更或撤回,并与有关单位说明情况;若存在瑕疵但不需变更或撤回的,也要向其提出意见,以避免在后续的检察建议制发工作中出现类似问题。案件管理部门应通过检察业务应用系统开展社会治理检察建议“案件化”办理流程监控,并定期考核社会治理检察建议备案审查情况。

二是加强社会治理检察建议学习培训。举办社会治理检察建议专题培训。针对社会治理检察建议制发过程中存在的问题,组织各主要业务部门及法律政策研究部门的检察人员开展培训研讨,帮助业务部门办案人员消除对检察建议的畏难情绪,熟练掌握社会治理检察建议制发流程及各项要求,提高其制发检察建议能力。开展社会治理检察建议岗位练兵及经验交流,提升主要业务部门及法律政策研究部门检察人员在司法办案中的调查分析能力,通过办理案件,精准发现社会治理方面存在的问题,系统梳理类案背后隐藏的监督管理等漏洞,深挖问题本源,依据相关规定,有针对性地提出切实可行的对策建议。针对负责社会治理检察建议审核把关人员开展专项培训,提高其在社会治理检察建议审查、备案等环节审核把关能力,做好社会治理检察建议质量管控。

三是完善社会治理检察建议实质化审查机制。严格执行社会治理检察建议制发前的内部审核制度。承办检察官起草社会治理检察建议书,部门负责人要对其格