

如何准确把握检察公益诉讼“可诉性”基本要素

编者按 在1月13日召开的全国检察长会议上,最高人民检察院应勇检察长强调,健全公益诉讼检察办案规范体系,以可诉性提升精准性规范性。最高检《关于全面深化检察改革、进一步加强新时代检察工作的意见》指出,要健全公益诉讼检察工作机制,聚焦“公益保护”,准确把握“可诉性”基本要素,依法规范办理案件。可诉性是衡量检察公益诉讼办案质效的重要标尺,对精准规范开展公益诉讼检察办案工作具有重要意义。本期“观点·专题”主要以行政公益诉讼案件“可诉性”的法理阐释、判断标准等为切入点,邀请专家学者与检察人员从不同角度展开研讨,敬请关注。

□西北政法大学检察公益诉讼研究中心主任、教授 王周户



检察机关,又是司法机关,属于人民代表大会之下“一府一委两院”国家治理体系的组成部分,同时是国家监督体系的重要组成部分。第二,检察机关承担法律监督职能,保障国家法律统一正确实施。依法履行刑事检察、民事检察、行政检察和公益诉讼检察等检察职能是检察机关的主责主业。第三,检察机关以检察权承载和实施法律监督职能,既对侦查权、审判权、执行权实施法律的监督,也对行政权执行和实施法律情况依法进行监督,保障国家法律统一正确实施。进一步讲,检察机关通过行使检察权依法履行“四大检察”职能。第四,检察机关作为公共利益的代表,对损害国家利益和社会公共利益的行为,通过依法行使检察权履行法律监督职责予以规制。

基于上述有关检察机关性质、职能的宪法定位以及新时代检察机关法律监督工作的规定,都应当是以宪法为基础并根据宪法对检察机关法律监督职能作出的具体规定。

检察公益诉讼应遵循诉讼规律并符合诉讼机理

检察公益诉讼是检察机关运用诉讼制度模式依法履行法律监督职能的一种重要方式,因而检察公益诉讼应当遵循诉讼规律和符合诉讼机理。一是纳入检察公益诉讼范围进行监督的行为或者事实事项,应当符合相应条件或者能够成为可诉讼的“案件”,即具备可争讼性,包括主体明确、具体职责权限(权利义务)内容法律依据清楚、存在国家利益或者社会公共利益受到损害的事实和具备法律依据、有明确的诉讼请求。二是属于法院运用审判权能够裁判的事项。这既包括法院依审判权能够审理和裁判的主管事项(即在立法上能够交由法院审理裁判的事项),也包括法院能够依据法律规范条文及其原则、精神作出法律意义上的评判和裁判的事项。三是遵循诉讼程序制度及其运行机制,包括符合立案和起诉条件以及法律规定的诉讼主体、管辖规定、证据制度、时效要求等。

实现法律监督与诉讼机理有机统一需要把握的相关问题

我国各国家机关根据不同的职能分工,依法把握各自职责权力边界,在法定职责权限范围内依法行使权力和履行义务,这种分工不是分权对抗,而是一种相互配合与协作。检察机关正是通过依法行使职权并与其他国家机关协作配合,在推进全面依法治国、建设社会主义法治国家中发挥重要作用。

第一,中国特色检察公益诉讼制

□湘潭大学法学部教授、公益诉讼检察理论研究中心执行主任 吴勇



与公益损害之间的直接联系,排除其他可能的干扰因素。只有建立坚实的因果关系链条,才能确保检察公益诉讼的说理力,提高检察公益诉讼办案质效。

再次,精准判定公益损害事实。存在国家利益或社会公共利益受侵害的事实或危险,是检察机关启动公益诉讼的必备要素。必须对公益是否受到侵害进行调查,对涉案范围作出精准判断。而后基于公益受到侵害的事实,锁定应当适用的法律法规,进而确定案件性质。反之,若未确定受损公益及适用的法律,或者仅存在违法行为而不存在损害公益的事实,则该案件尚不具备“可诉性”。

最后,检察机关提起公益诉讼应得到法律明确授权。这既是公益诉讼合法性的基础,也是可诉性的基础。在检察公益诉讼领域,不仅需要依靠实体法确定公益诉讼的范围,也需要通过制定专门的公益诉讼法确立特别规则。同时,公益诉讼的启动和运行必须符合法定条件和程序,遵循司法规律,办案人员也应熟悉相关法律法规,做到不越权、不违法。

从四个要素看检察公益诉讼的可诉性

首先,明确诉讼主体。公益诉讼的适格诉讼主体通常包括检察机关以及法律规定的机关和有关组织。检察机关在履行公益诉讼检察职能时,要严格依法履职,恪守履职边界。一方面,检察机关通过法律特别授权行使公益诉讼职能,应在其他主体参与较弱时发挥主导作用。另一方面,公益诉讼检察工作不是大包大揽,不能代替其他部门的行政职能。因此,检察机关行使检察权保护公益时,应选择恰当的时机依法履行公益诉讼检察职能,不能挤压乃至取代其他公益诉讼主体。

其次,准确分析案件行为是否具有违法性,以及违法行为的性质、程度及其与公益损害之间的因果关系。这不仅关系到案件能否成功立案并顺利推进,也直接影响法律责任的判定与追究,以及公益损害最终能否得到有效修复或补偿。违法行为的性质决定了案件的性质和适用法律的范围,明确违法行为的性质有助于选择合适的法律条款和诉讼策略,确保检察公益诉讼的准确性和有效性。违法行为的程度是衡量其危害性的关键指标,反映了违法行为对公共利益造成的实际损害大小,包括直接经济损失、生态环境破坏程度、社会影响等多个维度。同时,通过量化评估违法行为的程度,可以为提出公益诉讼的赔偿请求、修复方案等提供科学依据,也能为司法裁判提供重要参考。违法行为与公益损害之间的因果关系,要求办案人员在复杂的现实情况下,抽丝剥茧地分析违法行为

从起诉前程序、诉讼程序看检察公益诉讼的可诉性

检察机关的法律监督体现在提起公益诉讼前监督和诉讼监督两大方面,二者在检察公益诉讼中的功能定位各具特色。起诉前程序为检察机关提供了更多公益保护的司法空间,诉讼阶段则侧重具体的司法裁判,二者在可诉性的判断上各有侧重。

相较于诉讼程序,起诉前程序更注重社会治理功能和预防功能。这是因为,可诉性的判断不同会导致检察建议的类型差异,即制定公益诉讼检察建议还是社会治理检察建议。两类检察建议的主要区别在于公益诉讼检察建议针对社会,而社会治理检察建议针对社会治理的普遍性问题。社会治理检察建议在可诉性四个要素的判断上相对宽泛,主要表现为:一是主体资格。其只要求监督主体与检察机关关切的公共利益在职责上具有一定相关性,而不要求法律的明确性。二是违法性的判断。其只要求存在一定的监管漏洞或者制度缺失。三是损害事实的判定。其只要求存在公共利益受损的隐患和普遍性,不要求损害真实发生或者存在重大危险。四是法律授权。其只要求进行广义理解,有概括授权即可。

也就是说,对可诉性四个要素的严格审查面临两种不同情形。一方面,对不完全满足可诉性四个要素,但存在相关公共利益受损隐患和制度漏洞的情形,督促相应主体作出改进。检察机关不得以不符合可诉性标准为由不行使监督职能,而是应通过制发社会治理检察建议促使相关主体积极改进。另一方面,对满足四个要素的

立足「四个要素」把握程序机制 深入探究可诉性要求

情形,则对违法履职或不积极履职的主体制发公益诉讼检察建议。可以说,是否制发公益诉讼检察建议,是检察公益诉讼起诉前程序和诉讼程序的连接点。从此时开始,可诉性的标准是一致的。即一旦经检察建议督促后相关行政机关仍未依法履职,国家利益或者社会公共利益仍处于受侵害状态的,需要提起检察公益诉讼。因而,公益诉讼检察建议需要与可能的诉讼请求相匹配。进入诉讼程序后,检察机关还应当尊重法院司法裁判权,遵循诉讼规律,以实现公益保护。

总而言之,检察公益诉讼的起诉前程序和诉讼程序既有联系又有区别,应将两者予以融合从而形成多元化解决机制。基于“适格诉讼主体”“违法行为”“公益损害事实”“法律明确授权”这四个可诉性的核心要素,对起诉前程序和诉讼程序进行精细化完善与衔接,形成能够流畅运行的完整程序,推动检察公益诉讼立法目的实现。

法律监督与诉讼机理有机统一 检察公益诉讼彰显

检察公益诉讼“可诉性”不仅对提高公益诉讼案件办理质效具有重要意义,而且是检察公益诉讼与行政检察监督的主要区别标准之一。中国特色检察公益诉讼制度在“可诉性”制度化构建中,既要遵循诉讼基本规律和诉讼机理,也要符合和体现检察机关职能和性质的宪法定位。

检察公益诉讼应坚守检察机关国家法律监督机关的宪法定位

我国宪法第134条规定“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”,《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》进一步提出“人民检察院是国家的法律监督机关,是保障国家法律统一正确实施的司法机关,是保护国家利益和社会公共利益的重要力量,是国家监督体系的重要组成部分”。

第一,检察机关既是国家的法律

将可诉性作为检察公益诉讼高质效办案核心标准

□安徽省人民检察院公益诉讼检察部主任 徐芳

性”视角出发,立足实质性起诉要件脉络梳理,通过彼此之间的有机融合,实现“高质效办好每一个案件”的基本价值追求。

第一,精准把握是否具有法律明确授权。2017年修改的民事诉讼法、行政诉讼法规定了检察机关可以提起公益诉讼的四大传统法定领域,即生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让领域。后续根据陆续出台或修订的单行法,截至目前,检察公益诉讼已形成“4+11+N”的履职格局。在公益保护“大格局”视野下把握“可诉性”的要求,首先需要检察机关在履行公益诉讼检察职能时必须依法进行,遵循“法无授权不可为”这一基本权力运行原则。因此,在法定领域内办案为检察公益诉讼“可诉性”提供了天然的基础性保障。此外,随着经济社会的发展,为回应广大人民群众对美好生活的更高向往和需求,作为“公共利益代表”的检察机关在实践中积极探索开展法定领域外的案件办理。近年来,检察机关已在公共安全、特殊群体权益保障等新领域开展了富有成效的公益诉讼办案实践探索,并受到了社会各界的高度认可。因此,如果确有必要在法律尚

无明文规定的新领域启动公益诉讼办案,检察机关应着重办理有中央文件规定的或地方性法规支持探索的新领域案件,突出把握存在国家利益或者社会公共利益遭受严重侵害或者存在重大侵害危险、群众反映强烈、侵害行为具有明显违法性等条件,并综合研判监督必要性、办案效果、舆情风险等,且需要经过严格的审批程序,才能进行有限拓展,以实体精准、程序规范夯实新领域公益诉讼办案的“可诉性”基础。

第二,精准把握行政行为是否存在违法性。检察机关提起行政公益诉讼的前提是负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为。据此,首先,精准确定监督对象,即明确负有法定监督管理职责的行政主体。除根据《人民检察院公益诉讼办案规则》第72条确定适格监督对象外,还应结合复杂的办案实际来判断。如针对同一公益损害问题,很可能出现多个行政主体分别负有不同监管职责的情形,对此,原则上应厘清监管主、次职责,以负有主要监管职责的行政机关作为监督对象;只有在负有监管职责的各相关行政机关推动问题整改作用力相当,且确有必要

时,从有利于协力推动问题整改、最大化保护公益的角度出发,才可审慎地将相关行政机关均作为被监督对象。只有精准地确定了监督对象,才能确保提起行政公益诉讼时主体适格,这也是体现检察公益诉讼制度鲜明的监督性质和治理特点的前提。其次,应精准进行行为的违法性判断。从最高检第49号指导性案例、最高法指导案例137号来看,对于行政机关是否依法行使职权应从行为、职权、结果三个要件进行综合判断,即相对人的违法行为是否得到制止,行政机关是否全面、及时、有效地采取了监管措施,公共利益是否得到有效保护等。据此,检察机关对行政行为合法性的审视应以法律、法规、规章和规范性文件等为客观依据,聚焦到行政机关“法定职责的来源”“客观履职可能性”“履职尽责标准”等诸多要素上;同时也应准确认定行政机关是否存在“违法性阻却事由”。再次,可适当引入第三方评估机制。行政内容的广泛性和高度技术性,决定了行政行为违法性的判断往往具有高度专业性。检察机关可以在办案中借力具有专业背景的人大代表、政协委员,或“益心为公”志愿者、特邀检察助

理等“外脑”力量,通过组织公开听证、专家论证等方式,准确认定行政违法要素,以办案精准性、规范性保障公益可诉性。

第三,精准把握是否存在公益损害事实。公益保护是行政公益诉讼的核心,公益是否遭受损害是可诉性审查的重点之一。据此,一要厘清公益与私益的界限,避免将属于特定多数人利益的私益问题作为公益诉讼案件办理。二要全面把握公益受损情形。根据国家利益和社会公共利益受损状态,公益受损情形大体可以分为两种类型:其一是已经实际造成的公益损害,如对生态环境、自然资源造成的污染、破坏等;其二是尚未造成实际损害但存在重大风险隐患的情形。检察机关对损害事实作可诉性评价时,不仅应关注已出现实际损害结果的具体公益损害事实,也应关注存在重大风险隐患的抽象公益损害事实。三要精准认定案件事实。应精准认定公益损害事实、行政机关违法行使职权、行政机关整改或救济受损公益的事实等。而精准认定事实的前提是确保各环节的规范性,包括规范调查取证环节以实现全面调查核实、规范检察建议环节以实现检察建议内容与诉讼请求相衔

接、规范提起诉讼环节以实现受损公益得到实质性救济等。四要准确认定因果关系。行为和结果之间具有因果关系是实现“诉之利益”的前提之一。根据《人民检察院公益诉讼办案规则》第71条的规定,行政公益诉讼要求行政行为与损害结果之间具有一定关联性,即行政机关不依法履行职责的行为造成国家利益或者社会公共利益受到侵害。因此,检察机关应全面审查证据材料等,厘清行政行为与损害结果之间的关联性,确保符合可诉性要求。五要准确把握监督的必要性。并非所有公益损害事实都具有可诉性,实践中需要结合实际情况考量监督的必要性。对于在社会发展过程中需要逐步推动完善,或需要长期持续推动才能解决的问题,通常不具有可诉性。

综上,对“可诉性”要件的深入理解和全面审查是高质效办好每一个公益诉讼案件的必由之路和内在要求。实践中,检察机关应当紧紧扭住“可诉性”这个“牛鼻子”,不断提升办案各环节的精准性和规范性,以“诉”的确认体现司法价值引领,推动实现以“诉”促“治”,以高质效法律监督促进依法行政和社会治理。

