党的二十大报告强调,“完善社会治理体系。健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能。”检察机关不仅要依法办案,还要将办案职能向社会治理领域延伸,注重诉源治理、标本兼治。

以检察建议释放提升社会治理效能

访谈

□本报记者 王渊

杨建顺

□坚持并发扬“以诉前实现维护公益目的为最佳司法状态”的价值追求,将检察建议运用于检察监督的整个领域,与做实群众信访“件件有回复”相呼应、相衔接,使社会治理检察建议与群众信访等形成协同发展,将以检察建议形式进行检察监督工作延伸至信访所反映问题的各相关领域。

□通过检察建议,聚焦人民群众“急难愁盼”、执法司法“病灶顽疾”和社会治理难点堵点,依据法律、政策及时提醒、合理建议,有效助推相关职能部门尽主责、补缺位,形成齐抓共管的社会治理合力,促进具体问题的有效解决,实现双赢多赢共赢。

李文峰

党的二十大报告强调,“完善社会治理体系。健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能。”社会治理创新是国家治理现代化的重要体现,依托司法办案促进社会治理创新,是检察机关助力国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。检察机关不仅要依法办案,还要将办案职能向社会治理领域延伸,注重诉源治理、标本兼治。办案该如何向社会治理领域延伸?检察机关针对办案中发现的社会治理方面问题,向负有责任的单位提出检察建议并督促整改,就是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要方式。

“应以学习贯彻党的二十大精神为指引,从更高站位加强检察机关法律监督,进一步做好检察建议工作。”近日,中国人民大学法学院教授杨建顺、最高人民检察院法律政策研究室副主任李文峰在接受本报记者书面采访时表示,检察机关应当积极适应多层次、多领域依法治理的需要,完善与系统治理、依法治理、综合治理、源头治理相适应的检察建议制度机制,以检察工作现代化服务保障推进中国式现代化。

与时俱进
充分彰显检察建议价值功能

记者:从2018年修订后人民检察院组织法以立法形式将检察建议确立为检察机关行使法律监督职能的方式至今,检察建议发挥了怎样的价值功能,检察建议工作取得了哪些进展?

李文峰:检察建议是检察机关在法律监督实践中探索出的一项重要法律监督方式。从最初的参与社会治安综合治理措施,逐步发展到用以纠正违法、启动再审和作为行政公益诉讼的前置程序,其内涵和功能不断丰富拓展。随着检察职能的拓展和实践的发展,特别是2018年修订后人民检察院组织法以立法形式将检察建议确立为检察机关依法履行法律监督职责的重要方式,检察机关秉持“能动司法”“双赢多赢共赢”“治罪与治理并重”等理念,积极运用检察建议以“我管”促“都管”,在维护社会公平正义,保护人民群众合法权益,推进国家治理体系和治理能力现代化方面发挥了独特作用。例如,检察机关针对办案中发现的社会治理中的深层次、普遍性问题,通过提出检察建议,既促进被建议单位堵漏建制,提高防范违法犯罪的能力,又达到警示一片、教育社会面的良好效果,推动提升社会治理的法治化水平。

杨建顺:检察建议主要包括再审检察建议、纠正违法检察建议、公益诉讼检察建议、社会治理检察建议和其他检察建议。对应这种类型划分,检察建议分别发挥了确保各类制度运行和推进的价值功能。从过程论视角来看检察建议的价值功能,则可以归纳为推动立法型检察建议、督促监管型检察建议、促进合规型检察建议。近些年来,检察机关全面发挥检察建议应有作用,充分彰显其在法治建设中的独特价值功能。其一,通过检察建议促进诠释相关法律规范,从源头推动明确法律依据,避免或减少有关法律依据的争议,有助于法制统一。其二,通过检察建议可推动进一步阐明各相关单位的法定权力(利)、义务和责任,有助于权责明确,协调各方。其三,在全面深入调查核实,做到程序正当、事实清楚、证据确凿的基础上提出检察建议,有助于推动各方达成共识。其四,将检察建议作为行政公益诉讼的前置程序,充分而灵活地发挥诉前检察建议的作用,督促行政主体依法履职,扎实推进依法行政,更好保障相关方面的合法权益。诉前解决问题,是实现维护公益目的的最佳司法状态,可以说这是检察建议,尤其是社会治理检察建议在诉源治理方面最为突出的优势之一。

跟踪监督
确保检察建议落实到位

记者:从各地检察建议工作实践情况来看,制发检察建议应把握哪些原则?

杨建顺:检察机关制发检察建议,应当把握好如下原则:其一,高度重视、扎实推进的原则。检察建议是实现检察机关法律监督职能的重要手段和方式,要充分认识这种定位和作用,扎实推进检察建议各项工作。其二,规范是基础、质量是根本的原则。抓好检察建议的规范化、程序化建设,提升检察建议质量,确保相关内容具有更强的针对性、说服性和可接受性。检察建议的容许性,应当包括可行性和不可行性两个方面甚至其他更多方面的探讨,在充分论证得到确信的基础上制发。其三,落实是关键、跟踪监督做保障的原则。在检察建议发出后,按照人民检察院组织法的相关规定,有关单位应当予以配合,并及时将采纳检察建议的情况书面回复检察机关。从检察建议的实效性保障角度考虑,为了将检察建议一抓到底,落实到位,需要切实做好“后半篇文章”。其四,机制管长远、类案监督促机制建设的原则。一方面,要注重建立检察建议案件化办理机制,包括线索管理、初核认证、立案查办、调查核实、制发建议、跟进监督等各环节流程化办理机制;另一方面,通过跟踪监督、类案监督和专项监督活动等,督促被建议对象乃至相关领域建立健全规范化运营机制。检察建议制发的过程和制发后的过程都需要建构和完善全过程监督。

记者:在检察建议发出后,如何做好“后半篇文章”,从而将检察建议一抓到底,落实到位?

李文峰:做好检察建议的“后半篇文章”,要从两个方面积极开展督促落实工作。一方面,积极帮助和支持被建议单位落实检察建议。检察建议发出后,要通过询问、走访、不定期会商、召开联席会议等多种方式,及时了解被建议单位的整改落实情况。对于被建议单位在落实中存在的问题,要主动帮助其分析原因、商量对策,及时提出意见建议,不断完善整改措施;对于被建议单位在落实过程中遇到困难,需要检察机关予以支持配合的,检察机关要及时提供支持,积极配合被建议单位做好相关工作,共同推进检察建议的落实。另一方面,加强对检察建议的跟踪督促。对于被建议单位在规定期限内经督促无正当理由不予整改或者整改不到位的,经检察长决定,可以将相关情况报告上级人民检察院,通报被建议单位的上级机关、行政主管部门或者行业自律组织等,必要时可以报告同级党委、人大;符合提起公益诉讼条件的,依法提起公益诉讼。同时,检察建议书发出后,还应当报上一级人民检察院对口业务部门和法律政策研究部门备案,以便上级人民检察院了解掌握检察建议的情况,必要时可以由上级人民检察院进行跟进监督。

做成刚性
以检察建议实现双赢多赢共赢

记者:由于有关规定缺乏相应保障落实措施,使检察建议显得刚性不足,但是,检察机关秉承双赢多赢共赢理念,努力做成刚性,使检察建议工作充分彰显了政治智慧、法治智慧、检察智慧,在实践中该如何把握好各方面关系?

李文峰:这主要涉及如何正确认识立法与实践的关系。目前,关于检察建议的法律规定还不够健全,缺乏关于检察建议适用条件、程序、效力等的一般性规定,有的认为检察建议属于“软监督”,没有刚性,呼吁在相关法律中赋予检察建议明确的法律效力。毋庸置疑,完善的法律规定能够为检察建议的监督实效提供更好的制度保障,有利于检察建议工作的开展。但完善法律需要一个过程,应当更加关注如何通过实践来推动立法。法律是实践成熟经验做法的总结。我们应当通过把检察建议工作做深做细做实,把检察建议做成刚性、做到刚性,在实践中形成一套成熟的机制,再推动立法将这些成熟的实践经验固定下来。从这个意义上来说,推动检察建议立法工作,赋予检察建议“制度刚性”,恰恰要看检察建议工作做得怎样、效果如何、成熟的经验有哪些,也就是要看检察建议的“实践刚性”怎么样。

近年来,各级检察机关将检察履职自觉融入国家治理和社会治理,通过检察建议以点带线、以线拓面,在促进社会治理、助力更高水平平安建设、法治建设方面取得积极成效,检察建议助推社会治理的价值凸显。党的二十大报告指出,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,全面推进国家各方面工作法治化。习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上指出,要坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。检察机关作为法治中国建设的重要参与者和促进保障力量,对在监督办案中发现的制度建设、依法行政、司法实践、社会治理等工作中存在的深层次、普遍性问题,通过制发检察建议促进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,为建设法治国家、法治政府、法治社会,实现全面依法治国提供保障,推动实现国家治理体系和治理能力现代化。通过检察建议,聚焦人民群众“急难愁盼”、执法司法“病灶顽疾”和社会治理难点堵点,依据法律、政策及时提醒、合理建议、有效助推相关职能部门尽主责、补缺位,形成齐抓共管的社会治理合力,促进具体问题的有效解决,实现双赢多赢共赢。

继往开来
完善制度释放促进治理效能

记者:展望未来检察建议制发实践中应有哪些新思路,如何在更高层面上完善检察建议制度?

杨建顺:展望未来,检察建议制发实践中应当有新思路:其一,拓展检察建议对“推进多层次多领域依法治理”的全覆盖。其二,夯实检察建议对“加快推进市域社会治理现代化”的影响力。其三,坚持并发扬“以诉前实现维护公益目的为最佳司法状态”的价值追求,将检察建议运用于检察监督的整个领域,与做实群众信访“件件有回复”相呼应、相衔接,使社会治理检察建议与群众信访等形成协同发展,以检察建议形式将检察监督工作延伸至信访所反映问题的各相关领域。

在更高层面上完善检察建议制度,可以从三个方面来考虑:一是修订完善相关法律规范,拓展检察建议的适用范围。明确将检察建议的对象范围进一步拓宽,以“进行调查核实”为前提和条件,将其适用于检察机关“依法履行法定职责”的全部领域,并确保其发挥应有的作用。这既是法治理念的内在要求,又是对中央关于加强检察机关法律监督工作要求的落实。二是科学建构检察建议制度,尚需在方法论和价值取向上进一步完善。进一步细化检察建议对被建议对象的约束力。在人民检察院组织法第21条明确规定了被建议单位对检察建议的回应义务的基础上,以法律规范的形式进一步确立与回复相关的机制。无论是否予以采纳,都应当在合理的期限内予以回复;不予采纳的,或者暂时无法采纳的,则应当说明理由。在确认最高检《人民检察院检察建议工作规定》第19条内容的基础上,进一步建立健全相应的评价和责任机制。三是确立和发展行政检察监督法学,为完善检察建议自身的专业性和规范性提供理论和实践支撑。可在高校确立和发展“行政检察监督法学”的学科或者课程,在传统的理论课程安排的基础上,推行检察官进课堂、指导性案例典型案例进课堂,公检法司同堂研析等,做到理论与实务紧密联系,为检察建议自身的专业性和规范性提供理论和实践支撑。

李文峰:党的二十大报告明确指出,完善社会治理体系。健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能。下一步,检察机关应坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻习近平法治思想,将深入贯彻落实党的二十大精神和《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》融入检察业务发展,将依法能动履职贯穿检察办案始终,以规范精准实效引领检察建议工作开展,充分彰显检察机关在维护司法公正、促进依法行政、推进国家治理体系和治理能力现代化中的担当作为。具体而言:一是主动报告工作,争取支持。主动向党委、人大报告检察建议工作情况,积极争取政府支持,推动出台加强检察建议工作的意见或决议,将检察建议的回复、落实情况纳入党委、政府目标绩效考核体系,更好发挥检察建议促进社会治理的积极作用。二是建立健全协同治理机制。加强与行政机关、执法司法机关建立健全信息共享、线索移送、协查配合、联席会商等机制,多措并举、内外协同,促进解决社会治理深层次问题,共筑长治久安基石。三是优化检察建议运行机制。通过优化程序设计、健全管理机制、创新督促落实制度,以规范的程序保证检察建议的质量,以科学的管理促进检察建议良性发展,以有力的督促落实提升检察建议刚性。四是建立科学合理的考核激励机制。以提升检察建议质效为导向,科学设置考核指标和权重,突出对调查核实工作开展情况、检察建议书质量、督促落实工作开展情况、检察建议落实效果等的考核,通过发挥考核的引导激励作用,提高检察人员运用检察建议开展法律监督的积极性,主动性,促进提升检察建议工作水平。

检察一体化的履职展开

“合”是形式和基础,“融”是实质和关键

观察

□赵亮

检察一体化,既是检察权运行的基本原则,也是检察机关组织原则的重要内容。其内涵主要包括两方面:纵向一体化,强调上下一体,更加顺畅贯通,增强检察机关凝聚力、战斗力;横向一体化,强调协作配合、协同有力,更加紧密衔接,充分发挥法律监督整体效能。笔者认为,在现有法律框架内,应遵循检察权运行规律,构建以“四大检察”履职一体化为基础,以办案、监督、治理一体化为核心,以检察履职能力一体化提升为保障的检察履职模式。

坚持“四大检察”履职一体化。在一体化履行“四大检察”职能过程中,“合”是形式和基础,“融”是实质和关键。一方面,一体推进检察履职形式上的“合”。要畅通“四大检察”间的案件线索流转。按照《人民检察院内部移送法律监督线索工作规定》要求,充分发挥案管部门统一汇集、移送线索的“中枢”作用,探索建立部门间线索移送及同步审查办法,共享案件线索资源,完善线索发现与成案机制,构建常态化办案协作机制,加强部门间的协作配合。例如,对于金融、食药、自然资源、知识产权等领域的案件,可设立专门的办案组,采取“三合一”或“四合一”的办案模式,整合“四大检察”职能,提升办案监督能力水平。另一方面,一体推进检察履职实质上的“融”。要从线索发现、证据收集、案件办理、依法监督、社会治理等方面,制定规范化的工作指引,让“四大检察”一体履职制度化、标准化、精细化。刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察部门间要在统一法律适用、政策把握和证据标准上深化研究,为案件会商研判、依法开展监督等统一标准、提供指引,促进“四大检察”实质融合。

坚持办案、监督、治理一体化。一要坚持“在办案中监督,在监督中办案”,让办案与监督有机融合,同时服务社会治理,助力国家治理体系和治理能力现代化。基于检察权的一体性,上级检察机关根据案件实际需要,结合办案规律特点,通过指定管辖、联合办案或者参办、领办等形式,凝聚优质办案资源,形成工作合力,打造上下贯通一体、机动灵活高效的检察履职格局,实现最优办案效果。例如,对于有重大影响、体现最新刑事司法政策的指导性抗诉案件,或者重大虚假诉讼监督案件以及案情复杂、群众反映强烈、需要跨区域调查等民事行政监督案件,由上级检察院跟进监督、接续监督、一体监督,形成监督合力,体现监督刚性。二要以办案的精细化促进监督的精准化,让案件质量更多体现监督质效。建立完善案件质量监管标准化体系,特别是对于信访接待、申诉复查等监督事项,也要建立规范的案件质量监管标准体系,既为监督事项案件化办理提供标准,同时让检察机关的整体法律监督工作有章可循、有案可查,促进监督与办案融合推进、系统发展。三要坚持“数字赋能监督”,在检察履职中,充分发挥大数据对法律监督工作的提质增效作用。在海量数据中发现、锁定异常数据,通过数据分析,从个案办理中发现背后存在的普遍性问题,为类案监督提供借鉴。通过制发社会治理检察建议、强化整改效果“回头看”等一系列措施,促进源头治理;对于在案件办理过程中发现的违规违纪、涉嫌刑事犯罪的线索,依法移送相关部门,打通“全链条”治理的“最后一公里”,做到“办理一案、治理一片”。

坚持检察履职能力提升一体化。一体推进检察官的横向、纵向交流互动,综合性素能培训以及科学、合理的绩效考核,以提升检察履职能力,促进检察权高效运行和检察工作高质量发展。其一,要实现检察官跨层级、跨部门的良性流动。根据工作需要,上级检察院可选调下级院检察官参与办理本辖区重大、复杂案件,通过检察官的上下级流动和培养锻炼,拓展工作视野,积累工作经验,提高履职能力。同时,鼓励、支持检察人员在检察系统内部流转,深入开展行政机关专业人员兼任检察官助理工作,为办理专业性较强的各类案件提供强有力的理论和技术支撑,提升检察机关整体办案效能。其二,要充分发挥考核机制的“风向标”“指挥棒”作用,研究建立适应检察履职融合发展、综合性履职特点的检察人员考核机制,改变条块式、条线化的考核方式,以指控犯罪、纠正违法、支持起诉、维护公益、促进社会治理等整体检察业务为主要内容开展部门考核、业绩考核,并适当扩大融合履职、综合治理、职能延伸等所占比重,为推进检察履职一体化注入动力。

(作者为黑龙江省大庆市人民检察院副检察长)

视角

立足个人信息保护 深入解析检察公益诉讼

□郑爱芝 张海燕

党的二十大报告强调,完善公益诉讼制度。检察机关提起公益诉讼是公益诉讼制度实践的重要组成部分。近年来,检察公益诉讼案件领域不断拓展,特别是随着个人信息保护法、反电信网络诈骗法等相继对检察机关提起公益诉讼作出规定,检察公益诉讼在法定办案领域上已经形成了“4+9”的格局,为检察机关在相应领域提起公益诉讼提供了明确法律依据。在此,以个人信息保护领域公益诉讼检察为切入点,进行探讨。

我国个人信息保护法第70条确立了个人信息保护公益诉讼制度,可从两方面认识:一是提起个人信息保护公益诉讼需同时满足违法处理个人信息与侵害众多个人信息权益的条件;二是有权提起个人信息保护公益诉讼的主体是检察机关、法律规定的消费者组织和由国家网信部门确定的组织。与既有相关公益诉讼规定相比,此规定有其特点。基于此,就检察机关提起个人信息保护公益诉讼适用范围、起诉顺位等问题,立足现有规范予以探讨论证。

关于适用范围。提起个人信息保护公益诉讼应当满足违法处理个人信息与侵害众多个人信息权益两个条件,这决定了个人信息保护公益诉讼的受案范围应包含大规模侵权和分散性侵权情形,具体表现为两个方面:一是数字平台等个人信息处理者大规模侵权和分散性侵权的;二是对个人信息处理者使用行为有必要进行法律干预的。何为“侵害众多个人的信息权益”?2021年8月最高检《关于贯彻执行个人信息保护法推进个人信息保护公益诉讼检察工作的通知》指出,各级检察机关在履行公益诉讼检察职责时应当突出重点、从严把握五类信息:一是敏感个人信息,比如生物识别、特殊身份、医疗健康、金融账号、行踪轨迹等信息;二是特殊群体个人信息,比如儿童、妇女、残疾人、老年人等群体的个人信息;三是重点领域处理的个人信息,比如教育、医疗、就业、养老、消费等领域处理的信息;四是100万人以上的大规模个人信息;五是对因时间、空间等联结形成的特定对象的个人信息。由此可见,在判断个人信息处理者是否实施侵害众多个人的信息权益时,应着重考虑是否涉及侵害敏感的、特殊群体的、重点领域的、达到100万人以上大规模的个人信息,以及因时间、空间等联结形成的特定对象的个人信息等因素。

关于提起公益诉讼的顺位问题。我国民事诉讼法第58条将检察机关规定为民事公益诉讼第二顺位诉权主体,即当法律规定的机关或者有关组织不存在或者不提起诉讼时,检察机关才可以提起公益诉讼。个人信息保护法第70条则将检察机关放在首位,与法律规定的消费者组织、国家网信部门确定的组织并列,突破了民事诉讼法第58条将检察机关置于第二顺位起诉主体之规定。对此,有观点认为检察机关仍居于公益诉讼起诉主体的补充地位,理应遵守民事诉讼法第58条之顺位规则。有观点则认为,检察机关与其他相关组织之间为并列关系,无先后之分,检察机关提起个人信息保护公益诉讼不受起诉顺位之限制,理由是特别法优先于一般法适用。对此,笔者倾向于第二种观点,个人信息保护法第70条将检察机关与其他组织置于个人信息保护公益诉讼诉权主体之并列地位,体现了对检察公益诉讼的强调以及对司法实践经验的升华。而且,民事诉讼法第58条将检察机关规定为民事公益诉讼第二顺位诉权主体后,具体领域的公益诉讼立法对检察机关提起民事公益诉讼的顺位进行调整已有先例,比如,2018年英雄烈士保护法第25条和2020年未成年人保护法第106条均没有规定“法律规定的机关和组织”主体适格地位。

关于与其他诉讼之间的关系问题。检察机关提起个人信息保护公益诉讼时,还要注意处理好该公益诉讼与其他诉讼之间的关系,主要表现在三个方面:第一,个人信息保护检察公益诉讼不影响受害人为维护自身权益而提起私益诉讼。若个人信息保护检察公益诉讼在先,该判决所确认的事实对私益诉讼原则上具有预决效力,被告主张直接适用对其有利的认定的,仍需承担举证责任。第二,侵权人承担个人信息保护公益诉讼的法律责任不影响其承担相应的刑事责任与行政责任。依据私权优先原则,侵权人就同一行为应当承担民事责任、刑事责任和行政责任,但其财产不足以全部支付的,此时需要优先承担民事赔偿责任。第三,特定情形下个人信息保护检察公益诉讼可与其他组织提起的公益诉讼并存。该特定情形是指个人信息保护检察公益诉讼的判决作出后,有证据证明存在前案审理时未发现的损害时,法律规定的消费者组织和由国家网信部门确定的组织仍可提起个人信息保护公益诉讼,不受前诉判决既判力之约束。

在大数据时代,将涉众型个人信息保护纳入检察公益诉讼范围,彰显了极大的制度优势和现实有效性,检察机关应在推动公益诉讼条款落地落实的同时,积极推动个人信息保护检察公益诉讼,及时总结经验,从实践层面促进法律规范的成熟和完善。

(作者分别为山东省潍坊滨海经济技术开发区人民检察院检察长,山东大学法学院教授、博士生导师)