

检察机关依法履行支持起诉职能,是践行以人民为中心的发展思想的重要体现,检察实践探索让支持起诉制度焕发了生机,使弱势群体能够通过诉讼获得救济——

激活“沉睡条款” 让法律更有力更温暖

□本报记者 于潇 通讯员 滕艳军

打不了官司、打不起官司,这个急难愁盼,是摆在诉讼弱势群体面前的客观存在。

早在1982年,《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》便对“支持起诉”作出了规定,即“机关、团体、企业事业单位对损害国家、集体或者个人民事权益的行为,可以支持受损害的单位或者个人向人民法院起诉”。

近年来,在习近平法治思想的指引下,检察机关的积极探索和能动履职激活了“沉睡的法律条款”,让支持起诉制度焕发生机——2019年至2021年底,全国检察机关依法支持起诉的案件数从15419件上升至4.4万件,且每年均较上一年有所上升;2022年前11个月,全国检察机关共支持起诉5.9万余件,同比上升53.3%。

“在推进中国式现代化的进程中,有理打得官司、有理打得赢官司,承载着人民群众对公平正义最为朴素的愿望。检察机关依法支持起诉,为‘实质正义’提供了制度供给,期待更多这样的检察实践。”全国人大代表,平高集团有限公司机械制造业部党委副书记、副总经理胡中辉说。

诉讼上的弱者: 一个无法忽视的群体

“一个农民工,他怎么会有老板的身份信息?没有身份证号码、住所地信息,连个诉状都写不成,如果没有经历、体会过这种如鲠在喉的苦恼,很难理解申请人的心情。”谈及支持起诉制度,重庆市黔江区检察院检察三部主任龙迎涛向记者介绍了该院曾办理的一起追索劳动报酬支持起诉案。

2019年5月至9月,张大树(化名)等25人受雇在云南省某建筑工地务工。“就想多挣点钱,离家远点,苦点累点都无所谓。”可让张大树等人没想到的是,临近结账日期,包工头玩起了失踪。为讨要血汗钱,张大树等25名农民工甚至追到了包工头的老家“蹲守”,但最终还是没要到钱。

当时,年关将至,有工友建议张大树等人通过打官司讨薪。可问题是包工头在欠条上留下的是一个错误的身份证号码,而提起民事诉讼必须要有明确的被告。案件立不了,这可急坏了张大树等人。抱着试试看的想法,张大树等人向检察院求助。

“身份证号码、家庭住址等涉及个人敏感信息,如果被告一方不提供的,张大树等人是很难拿到的。虽说可以向法院申请调查令,但这必须在法院立案之后,而没有被告的身份信息又立不了案,这就形成了一个死结。”龙迎涛向记者介绍。

案件尚未进入诉讼环节,无法启动监督程序,但如果直接不予受理,张大树等人不只会再次陷入无助,甚至会对法律彻底失望,对社会产生不满。

随后,“借力”公安机关,经过核实手机号码,比对查询照片,检察机关最终锁定了被告秦明(化名)的真实身份。与此同时,办案检察官又协助张大树等人查清了建设单位的工商登记信息。最终,在黔江区检察院的支持下,张大树等人追索劳动报酬案被黔江区法院正式受理。

经历那次办案后,龙迎涛坚定了支持起诉道路上不断探索的决心。浙江省金华市金东区检察院副检察长赵东升对支持起诉同样感慨良多。“在支持起诉方面的探索,并不是检察官拍脑袋想出来的,而是面对着困难群众的急难愁盼,一步一步摸索出来的。问题就摆在那里,我们不能把麻烦事再推出去。”他说。

“随着经济社会发展,诉讼上的弱者出现了一些新情况,并不只出现在传统领域里。”全国人大代表、黑龙江省同江市经济合作促进中心副主任刘蕾注意到,随着预付卡消费的兴起,因商家停业后预付卡余额无处讨要而导致权益受损的消费者,也往往会陷入诉讼困难的境地。

“客观来说,发生在每个人身上的损失并不大。”刘蕾说,因交易习惯,不少人在消费时,并不会索要并保存凭证。一旦出现问题,取证是必然的,在这种情况下,维权的成本很高。为此,不少人会选择忍气吞声。违法成本低,更是助长了消费乱象。

刘蕾关注到了佳木斯市检察机关办理的一起支持起诉案。面对崔某等32人预付卡合同纠纷支持起诉申请,佳木斯市检察机关认为,预付卡消费纠纷案件具有群体性、频发性以及维权难度较高等特点,导致问题不能顺利进入法治轨道。为此,检察机关启动了支持起诉程序,在积极协助取证、查找案涉当事人之后,最终帮助崔某等人成功追回了预付费用1.7万余元。

“步入新时代,尽管法治建设已经取得长足进步,但诉讼毕竟是一项专业性极强的工作,对于老百姓而言,并非易事。检察机关支持起诉弥补了个体诉讼能力不足的短板,为法治轨道解决群体性纠纷提供了参考。”刘蕾说。

审慎探索实践: 严格遵循诉权平等原则

通过依法办理民事支持起诉案件,有力保障特殊群体合法权益,彰显我国司法制度优势和人文关怀,促进实现实质意义上的诉权平等,这是检察机关探索开展支持起诉工作的初衷。

然而,在探索之初,来自外界的质疑一度成为开展该项工作的“拦路虎”——根据民事诉讼法规定,支持起诉中的“机关”是否包括检察机关?

2019年以来 支持起诉办案数逐年上升

- 2019年 全国检察机关共依法支持起诉15419件;
2020年 全国检察机关共依法支持起诉24355件;
2021年 全国检察机关共依法支持起诉4.4万件;
2022年1月至11月 全国检察机关共依法支持起诉5.9万余件

支持起诉的范围稳步拓展

由劳动者维权纠纷向老年人诉请支付赡养费、残疾人维权、受家暴妇女离婚等更多领域拓展。

基本原则的严格贯彻,使得各地检察机关对支持起诉的探索并未造成滥用社会干预的局面。

“后探索”时代: 推动健全支持起诉制度

支持起诉的规则缺失,一度被认为是其法治效果不彰的直接原因。因此,在各地检察机关积极开展支持起诉实践的同时,最高检党组也敏锐地提出“后探索”时代的重要课题——顶层设计、制度跟进。

如何实现“谨慎探索、积累经验,最终转化为制度成果,新时代法治建设的宝贵经验为检察探索打开了“窗户”。“我们边实践边总结,不断正视问题,推动支持起诉制度健全完善。”重庆市检察院第六部主任徐燕向记者介绍,很早之前,重庆市检察机关就开展了对支持起诉的探索工作,相继印发并修订了办理民事支持起诉案件的工作意见,就检察机关支持起诉的受案范围、受案条件、办案方式等作出规定。

记者注意到一份由重庆市黔江区法院与黔江区检察院联合印发的《关于检察机关支持起诉案件的办理规则》(下称《规则》)。在这份《规则》中,根据黔江的实际情况,法检两部门将检察机关支持起诉的焦点聚集在侵害农民工、残疾人、老年人、妇女儿童等弱势群体或者个人合法权益的典型案例;在生态环境和资源保护、消费者权益保护领域、侵害特定主体合法权益的典型案例等三类案件上。同时,以“符合条件的其他案件”为兜底条款,为检察机关支持起诉提供了空间。

更为细化的是“支持起诉机关”席位的设置。《规则》指出,在审理检察机关派员出庭支持起诉的案件时,法院应在原告席位后设置“支持起诉机关”席位,并在宣布审判组织后即宣布支持起诉机关派员出席法庭的检察官、检察助理名单。同时,《规则》特别指出,出庭检察官在发表完支持起诉意见及出示、说明证据后,不参与法庭调查和辩论。

在广泛实践的基础上,2022年

3月,最高检发布《民事检察部门支持起诉工作指引》(下称《指引》)。在这份文件中,最高检对检察机关支持起诉的原则、条件、案件来源、范围和程序等作出规定。

对于支持起诉的类型,《指引》作出明确规范:请求劳动报酬、社会保险待遇的;因年老、疾病、缺乏劳动能力等不能独立生活或生活困难,请求给付抚养费、赡养费的;残疾人的人身权利、财产权利或者其他合法权益遭受侵害,提起诉讼确有困难的;因遭受人身损害,提起诉讼确有困难的;确有支持起诉必要的其他情形。具体而言,检察机关可以向申请人提供法律咨询,协助申请法律援助,协助收集证据,协助申请缓、减、免交案件受理费等;当事人有和解意愿的,可以引导当事人自行和解。

案例是最好的法律教科书。为更好地推进检察机关支持起诉工作,2021年年底,最高检发布第三十一批指导性案例,借助指导性案例,“手把手”传递工作理念和方法。

融合了顶层设计智慧与基层丰富的实践经验,检察机关支持起诉已经成为本土化的法治资源,也逐渐收获了学者的关注。以调查取证为例,汤维建说,检察机关具有监督者和支持者的双重身份,在支持起诉的过程中,检察机关可以去调查取证,这是检察机关的优势,要充分利用好它。

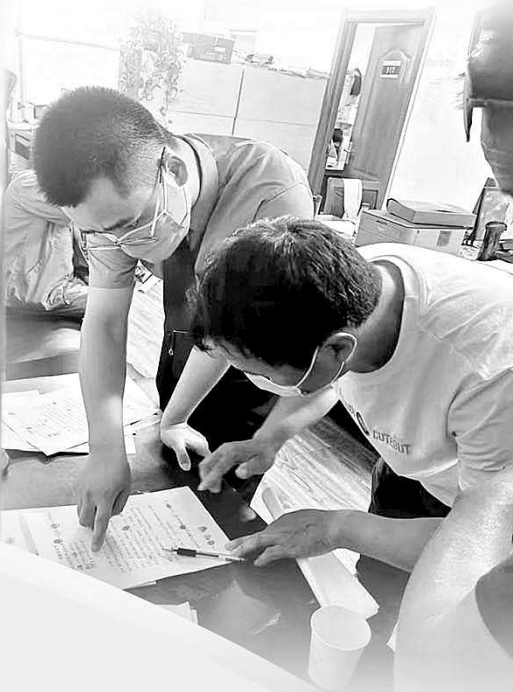
“民事支持起诉案件绝大多数集中在基层,但基层检察人员配备、队伍专业能力等有待加强。”中南财经政法大学法学院诉讼法学教授蔡虹把关注点放在了基层实践上。

她关注到指导性案例带来的积极效果。“推广了各地检察机关开展支持起诉工作积累的成功经验,促进了基层检察机关提升开展民事支持起诉工作的专业水平。”蔡虹认为。

冯小光在采访中透露,检察机关将进一步规范民事支持起诉工作。目前,按照工作计划,最高检正在开展支持起诉司法解释性质文件的起草工作。

纵观四十余年来的法治实践,作为一种本土化的法治资源,检察机关支持起诉的实践已然成为新时代检察工作现代化进程中的一部分,在持续释放支持起诉立法善意的同时,受之关照的诉讼弱势群体,也将会得到更多实惠。

(更多支持起诉案例故事见六版)



“搭便车”虚增债权? 没门儿!

□本报通讯员 朱瑞 张传广

安徽省潜山市检察院检察官在依法开展执行监督过程中,一起久执未决的系列执行案件引起了办案人员的注意。近日,随着检察机关的介入,这一涉农民工工资系列执行案件未实际执行到位背后的真实原因被查明,而真正被拖欠工资的农民工也拿到了属于自己的血汗钱。

安徽某工程管道公司资不抵债,多起案件进入强制执行程序。2019年10月,翁某等15名职工与该公司在劳动监察部门调解下达成协议,潜山市劳动仲裁委依申请出具了劳动仲裁调解书,标的共计137万余元。随后,其中5名职工向潜山市法院申请强制执行,但在法院发放执行款期间,双方就工资金额再次发生争议,致执行案件无法实际执结。

潜山市检察院检察官通过依法调阅仲裁卷宗、询问申请执行人发现,该系列执行案件的执行依据,即劳动仲裁调解书中查明的证据存在伪造嫌疑,涉嫌虚假仲裁。2022年5月,潜山市检察院依职权立案调查。办案组根据该公司发放工资清单上的员工联系方式,分别走访询问了被拖欠工资的职工、被执行人法定代表人、财务人员等,通过制作询问笔录固定证据,最终查实《拖欠职工工资明细表》存在他人代签姓名、表上所列欠薪金额与实际不符等情形,即原仲裁调解书依据的核心证据确系伪造。原来,该公司利用农民工工资享有优先受偿权,以“搭便车”方式虚增拖欠职工工资金额,通过申请虚假仲裁的途径骗取生效法律文书并申请强制执行,虚增金额60余万元,严重损害了司法权威和其他债权人的合法权益。

据此,潜山市检察院分别向法院和市劳动仲裁委制发检察建议,建议法院终结执行该系列案件,建议市劳动仲裁委撤销仲裁调解书,市法院和市劳动仲裁委均及时采纳检察建议。为帮助被实际拖欠工资的农民工追回血汗钱,潜山市检察院建议市劳动监察大队及时对案涉公司所欠职工工资的实际金额展开重新核实。经重新确认,市法院及时组织发放了执行款项。

案件办结后,针对办案中发现的用人单位未严格落实农民工劳动用工实名制管理等问题,潜山市检察院以省检察院统一部署开展的“5+N”专项行动为契机,向潜山市人力资源和社会保障局制发社会治理检察建议,建议加强对用人单位的监督管理,共同推动溯源治理长效机制建设,得到了人社部门的充分认同和积极回应。

