

最高人民法院 最高人民检察院 公安部

# 关于依法惩治网络暴力违法犯罪的指导意见

(征求意见稿)

## 《最高人民法院、最高人民检察院、公安部 关于依法惩治网络暴力违法犯罪的指导意见 (征求意见稿)》面向社会公开征求意见

为依法惩治网络暴力违法犯罪活动,有效维护公民人格权益和正常网络秩序,根据刑法、刑事诉讼法、民法典、民事诉讼法及治安管理处罚法等有关规定,最高人民法院、最高人民检察院、公安部起草了《关于依法惩治网络暴力违法犯罪的指导意见(征求意见稿)》,现向社会公开征求意见,意见反馈截止日期为2023年6月25日。

公众可以通过以下途径提出意见:

- 一、电子邮件请发至:xsjsxgca@163.com;
  - 二、信件请寄至:北京市东城区东交民巷27号最高人民法院研究室,邮编:100745;北京市东城区北河沿大街147号最高人民检察院法律政策研究室,邮编:100726。
- 请在电子邮件主题或信封上标注“惩治网暴文件反馈意见”。

为依法惩治网络暴力违法犯罪活动,有效维护公民人格权益和正常网络秩序,根据刑法、刑事诉讼法、民法典、民事诉讼法及治安管理处罚法等法律规

### 一、充分认识网络暴力的社会危害,依法维护公民权益和网络秩序

1.在网上针对个人肆意发布谩骂侮辱、造谣诽谤、侵犯隐私等信息的网络暴力行为,贬损他人人格,损害他人名誉,有的造成了他人“社会性死亡”甚至精神失常、自杀等严重后果;扰乱网络秩序,破坏网络生态,致使网络空间戾气横行,严重影响社会公众安全感。与传统违法犯罪不同,网络暴力往往针对素不相识的陌生人实施,被害人在确认侵害人、收集证据等方面存在现实困难,维权成本极高。人民法院、人民检察院、公安机关要充分认识到网络暴力的社会危害,坚持严惩立场,依法能动履职,为“网暴”受害人提供充分法律救济,维护公民合法权益,维护社会公众安全感,维护正常网络秩序。

### 二、准确适用法律,依法严惩网络暴力违法犯罪

2.依法惩治网络诽谤行为。在信息

网络上制造、散布谣言,贬损他人人格、损害他人名誉,情节严重,符合刑法第二百四十六条规定的,以诽谤罪定罪处罚。

3.依法惩治网络侮辱行为。在信息网络上采取肆意谩骂、恶毒攻击、披露隐私等方式,公然侮辱他人,情节严重,符合刑法第二百四十六条规定的,以侮辱罪定罪处罚。

4.依法惩治侵犯公民个人信息行为。组织“人肉搜索”,在信息网络上违法收集并向不特定多数人发布公民个人信息,情节严重,符合刑法第二百五十三条之一规定的,以侵犯公民个人信息罪定罪处罚。

5.依法惩治线下滋扰行为。将网络暴力延伸至线下,对被网暴者及其亲友实施拦截辱骂、滋事恐吓、毁坏财物等滋扰行为,符合刑法第二百七十五条、第二百九十三条规定的,以故意毁坏财物罪、寻衅滋事罪定罪处罚。

6.依法惩治借网络暴力事件实施的恶意营销炒作行为。网络服务提供者基于蹭炒热度、推广引流等目的,对于

所发现的网络暴力信息不依法履行网络安全管理义务,经监管部门责令

采取改正措施而拒不改正,致使违法信息大量传播或者有其他严重情节,符合刑法第二百八十六条之一规定的,以拒不履行信息网络安全管理义务罪定罪处罚;同时构成其他犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。

7.依法惩治网络暴力违法行为。实施网络诽谤、侮辱等网络暴力行为,尚不构成犯罪,符合治安管理处罚法等规定的,依法予以行政处罚。

8.依法严惩网络暴力违法犯罪。坚持严格执法司法,对于网络暴力违法犯罪,应当依法严肃追究,切实矫正“法不责众”错误倾向。要重点打击恶意发起者、组织者、推波助澜者以及屡教不改者,对网络暴力违法犯罪,应当体现从严惩治精神,让人民群众充分感受到公平正义。实施网络暴力违法犯罪,具有下列情形之一的,应当从重处罚:

- (1)针对未成年人、残疾人实施的;
- (2)组织“水军”“打手”实施的;
- (3)编造“涉性”话题侵害他人人格尊严的;
- (4)利用“深度合成”技术发布违法或者不良信息,违背公序良俗、伦理道德的;

# 逮捕中社会危险性条件核心地位逻辑证成



□施珠妹

最高检与公安部联合出台《关于逮捕社会危险性条件若干问题的规定(试行)》,对依法准确适用逮捕社会危险性条件提供了强有力指引。为避免社会危险性证明仍被虚置,防止出现“以捕代侦”“以捕促和”等现象,真正实现逮捕的诉讼保障功能,应强化构建以社会危险性为核心的审查机制,以充分保障公民人身自由及其他相关权利。

### 社会危险性核心地位的理论证成

逮捕社会危险性条件的历史考察。据记载,古代审理案件时审判者须把原告、被告和证人传唤到庭。为防止被告逃避审判,毁灭伪造证据,使诉讼得以顺利进行,可以对被告采取强制措施,于是即有逮捕、囚禁等强制措施。在中国近代刑事诉讼相关规定中,防止被追诉人出现逃跑、毁灭证据等危险亦是采取逮捕或羁押措施的重要原因。如民国时期刑法曾规定,被追诉人犯罪嫌疑重大而有下列情形之一者,得不经传唤径行拘提:1.无一定之住居所者;2.逃亡或有逃亡之虞者;3.有湮灭、伪造、变造证据或勾串共犯或证人之处者;4.所犯为死刑、无期徒刑或最轻本刑为五年以上有期徒刑之罪者。从上述条文可知,即使被追诉人有重大犯罪嫌疑也仅能短暂限制被追诉人自由,真正决定是否可以较长时间羁押被追诉人的是,其是否逃亡或有逃亡之虞等社会危险性。

坚持社会危险性核心地位是平衡犯罪控制与人权保障的关键。被追诉人有社会危险性是有关人员可以行使逮捕权的前提。因为,社会危险性高的被追诉人出现逃跑或妨碍调查的风险较大,尤其是当其意识到所涉罪行的严重性及可能判处刑罚的严厉性时。该种风险的存在可能影响司法机关依法对其提起公诉、审判以及处以相应的惩罚,导致惩罚犯罪目的落空。但与此同时,逮捕权也应止于无逃跑、无妨碍调查等危险性或危险性较低的被追诉人。对自愿主动出现在公安机关指定地点、积极配合案件调

□羁押审查一体化核心是坚持一体化的社会危险性要件审查。不论是决定逮捕、延长羁押期限或羁押必要性审查,均应坚持以社会危险性要件为核心。

□在逮捕的三个要件中,事实要件并非逮捕要件的核心,因为逮捕措施的核心要件应能反映逮捕措施区别于其他强制措施的本质特征,即具有某种“专属性”。但事实要件并非逮捕措施的专属要件,而是任何刑事强制措施普遍适用的条件。而且,逮捕机制本质是程序性保障措施,而非定罪机制。此外,刑罚要件也并非逮捕要件核心。因此,事实要件与刑罚要件均不能成为逮捕要件的核心,社会危险性是决定逮捕与否的核心要件。

查的低风险被追诉人适用逮捕措施,不但惩罚犯罪目的无必要,而且还容易造成对人身自由的不当限制。

### 社会危险性核心地位的意义阐释

有利于贯彻比例原则。按照通说,比例原则包含适当性原则、必要性原则与相称性原则三个子原则。审查逮捕时坚持以社会危险性要件为核心有利于贯彻上述三项子原则。具体而言,一是有利于贯彻适当性原则。立法设置逮捕机制的原初目的在于预防被追诉人出现逃跑等特定危险。该目的是采取逮捕措施正当性的体现。审查逮捕时,坚持以社会危险性要件为核心,能确保采取逮捕措施的目的是为防止被追诉人出现特定危险,在逮捕措施中贯彻适当性原则。二是有利于贯彻必要性原则。对不同刑事强制措施而言,若采取拘传、取保候审、监视居住等措施足以防止社会危险性的,则不得适用逮捕措施。换言之,逮捕只是防止社会危险性的最后手段。三是有利于贯彻相称性原则。坚持以社会危险性要件为核心,选择最适当且对被追诉人及其家人、社会影响最小的强制措施,既能保障诉讼程序顺利进行,又能尽量减少该措施造成的影响,有利于贯彻相称性原则。

有利于转变“构罪即捕”“一押到底”的惯性思维。对可能判处有期徒刑以上十年以下刑罚的案件,坚持以社会危险性要件为核心,可促使公安机关司法机关转变片面强调事实要件的惯性思维,减少移送审查逮捕或批准逮捕可能判处徒刑以上刑罚但无社会危险性的被追诉人;对可能判处十年有期徒刑以上刑罚的案件,坚持以社会危险性要件为核心,意味着公安机关在完成犯罪构成要件审查后,

还须进一步审查该被追诉人是否可能出现逃跑、妨碍作证等行为,而不是机械地将所有重罪案件被追诉人移送审查逮捕或批准逮捕,此部分触犯重罪但无社会危险性或社会危险性较低的被追诉人也有可能处于未羁押状态等待审判。严格以社会危险性要件为核心,要求公安司法机关根据社会危险性不同,及时变更刑事强制措施,而非将被追诉人“一押到底”。

有利于降低羁押率。坚持以社会危险性要件为核心,可促使强制措施彰显保障诉讼程序进行的功能定位,对逮捕与羁押人数进行“三级分流”:一是有利于减少移送审查逮捕人数,实现羁押人数“一级分流”。侦查机关坚持以社会危险性要件为核心,严格提请检察机关审查逮捕条件,未决羁押人数必将减少。二是有利于减少批准逮捕人数,实现羁押人数“二级分流”。当案件移送审查逮捕后,检察机关坚持以社会危险性要件为核心,全面审查被追诉人的犯罪性质、情节、退赃退赔等因素,则无逮捕必要的可不予批准逮捕。三是可以减少无羁押必要性人数,实现羁押人数“三级分流”。当案件进入审查起诉后,被追诉人如果能够如实供述自己的犯罪事实,并愿意接受处罚,被追诉人出现毁灭、伪造证据等危险较小。此阶段司法人员严格以社会危险性要件为核心,则可减少审查起诉、审判阶段羁押人数,降低未决羁押率。

### 社会危险性核心地位的程序面向

羁押审查一体化核心是坚持一体化的社会危险性要件审查。不论是决定逮捕、延长羁押期限或羁押必要性审查,均应坚持以社会危险性要件为核心。

社会危险性是决定逮捕与否的核

(5)网络服务提供者发起、组织的。

9.依法做好民事维权工作。针对他人实施网络暴力行为,侵犯他人名誉权、隐私权等人格权,被害人请求行为人承担民事责任的,人民法院依法予以支持。

10.准确把握违法犯罪行为的认定标准。通过信息网络检举、揭发他人犯罪或者违法违纪行为,只要不是故意捏造事实或者明知是捏造的事实而故意散布的,不应当认定为诽谤违法犯罪。针对他人言行发表评论、提出批评,即使观点有所偏颇、言论有所过激,只要不是肆意谩骂、恶意诋毁的,不应当认定为侮辱违法犯罪。

### 三、畅通诉讼程序,及时提供有效法律救济

11.落实公安机关协助取证的法律规定。被害人就网络侮辱、诽谤提起自诉,人民法院经审查认为被害人提供证据确有困难的,可以依照刑法第二百四十六条第三款的规定要求公安机关提供协助。公安机关应当根据人民法院要求和案件具体情况,及时查明行为主体,收集相关侮辱、诽谤信息传播扩散情况及造成的影响等证据材料。经公安机关协助取证,达到自诉案件受理条件的,人民法院应当决定立案;无法收集相关证据材料的,公安机关应当书面向人民法院说明情况。

12.准确把握侮辱罪、诽谤罪的公诉条件。根据刑法第二百四十六条第二款的规定,实施侮辱、诽谤犯罪,严重危害社会秩序和国家利益的,应当提起公诉。对于网络侮辱、诽谤是否严重危害社会秩序,应当综合侵害对象、动机目的、行为方式、信息传播范围、危害后果等因素作出判定。

实施网络侮辱、诽谤行为,具有下列情形之一的,应当认定为刑法第二百四十六条第二款规定的“严重危害社会秩序”:

- (1)造成被害人精神失常、自杀等严重后果,影响恶劣的;

(2)随意以普通公众为侵害对象,相关信息在网上大范围传播,引发大量低俗、恶毒评论,严重破坏网络秩序,影响公众安全感的;

(3)侮辱、诽谤多人,造成恶劣社会影响的;

(4)多次散布诽谤、侮辱信息,或者组织、指使人员大量散布诽谤、侮辱信息,造成恶劣社会影响的;

(5)其他严重危害社会秩序的情形。

13.依法适用侮辱、诽谤刑事案件公诉程序。对于严重危害社会秩序的网络侮辱、诽谤犯罪,公安机关应当依法及时立案。被害人同时向人民法院提起自诉的,人民法院应当说服自诉人撤回自诉或者裁定不予受理;已经受理的,应当裁定终止审理,原自诉人可以作为被害人参与诉讼。对于网络侮辱、诽谤行为,被害人提起自诉,人民法院经审查认为有关行为严重危害社会秩序的,应当将案件移送公安机关。

14.加强立案监督工作。对于网络侮辱、诽谤以及适用侵犯公民个人信息罪等其他罪名处理的网络暴力案件,人民检察院认为公安机关应当立案侦查而不立案侦查的,或者被害人认为公安机关应当立案侦查而不立案侦查,向人民检察院提出的,人民检察院应当要求公安机关说明不立案的理由。人民检察院认为公安机关不立案理由不能成立的,应当通知公安机关立案,公安机关接到通知后应当立案。

上级公安机关应当加强对下级公安机关网络暴力案件立案工作的业务指导和内部监督。

15.依法适用人格权侵害禁令制度。权利人有证据证明行为人正在实施或者即将实施侵害其人格权的违法行为,不及时制止将使其合法权益受到难以弥补的损害,依据民法典第九百九十七条向人民法院申请采取责令行为人停止有关行为的措施的,人民法院可以根据案件具体情况依法作出人格权侵

害禁令。

16.依法提起公益诉讼。网络暴力行为损害社会公共利益的,人民检察院可以依法向人民法院提起公益诉讼。

网络服务提供者对于所发现的网络暴力信息不依法履行网络安全管理义务,致使违法信息大量传播或者有其他严重情节,损害社会公共利益的,人民检察院可以依法向人民法院提起公益诉讼。

### 四、落实相关工作要求,切实完善综合治理措施

17.有效保障被害人权益。针对相关网暴信息传播范围广、危害大、影响难消除的现实情况,要依法及时向社会发布案件进展信息,澄清事实真相,有效消除不良影响。依法适用认罪认罚从宽制度,促使被告人认罪认罚,真诚悔罪,通过媒体公开道歉等方式,实现对被害人人格权的有效保护。

18.强化衔接配合。人民法院、人民检察院、公安机关要加强沟通协调,统一执法司法理念,统一对网络暴力行为定性和案件处理程序的认识,有序衔接自诉程序与公诉程序,确保案件顺利侦查、起诉、审判。对重大、敏感、复杂案件,公安机关要及时听取人民检察院的意见建议,确保案件依法稳妥处理。

19.做好法治宣传。要认真贯彻“谁执法谁普法”普法责任制,充分发挥执法办案的规则引领、价值导向和行为规范作用。适时发布涉网络暴力典型案例,向社会明确传导“网络空间不是法外之地”、教育引导广大网民自觉守法,引领社会文明风尚。

20.促进网络暴力综合治理。立足执法司法职能,在依法办理涉网络暴力相关案件的基础上,做实溯源治理,深入分析滋生助推网络暴力发生的根源,主动向有关监管部门提出司法建议、检察建议,促进网络暴力治理长效机制不断健全完善,从根本上减少网络暴力的发生,营造清朗网络空间。

# 做实综合履职推进高质效办案

□李光奇

新一届最高检党组提出“高质效办好每一个案件”的明确要求,旨在通过检察履职办案,在实质上确保公平正义实现,在程序上确保公平正义来得更好更快,在效果上确保公平正义能让人民群众“可感可知”,努力做到办案质量、效率、效果有机统一于公平正义,这是新时代新征程检察工作的基本价值追求。高质效办好每一个案件,检察机关需要全面贯彻落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》,不断创新履职方式、丰富履职内涵、拓宽履职路径,用准用足用好检察权,将高质效贯穿到每一个案件始终。

坚持检察一体化。检察一体化是高质效办好每一个案件的组织保障。一要严格落实上下一体。检察机关上下一体是履行法律监督职能、维护国家法律统一正确实施的重要保障,有利于整合检察力量跟进监督、接续监督、一体监督。二是要加强横向协作。随着国家区域一体化发展战略的实施,检察机关跨行政区域横向协作需求更加迫切,如京津冀、成渝双城经济圈等,除通过上下一体集中整合检察力量外,也需要检察机关之间的自主能动协作,才能为国家战略实施提供更有效更有针对性检察服务。三要增强内部协同。随着检察机关“四大检察”“十大业务”新格局的不断优化发展,内部协同更需要同步跟进加强。畅通了内部线索移送渠道,打破部门与业务条线壁垒,推动内部协同走深走实。

完善融合履职机制。融合履职是高质效办好每一个案件的内在要求。一要促进专业融合。从全国检察机关未成年人检察工作来看,融合履职不仅让综合司法保护更加及时全面,也锻造了一支未成年人保护的专业化检察队伍。从各地检察机关实践来看,知识产权、金融等领域专业化办案团队的组建不断深化检察各业务界线的融合。随着高质量发展战略深入推进,各地经济发生了重大变革,从地域广角度来看,各市(州)相继成立的高新区检察院、经开区检察院等等,其实也是一种区域检察工作模式。三要推进专项融合。相较传统业务条线专项监督,“四大检察”融合专项监督日渐重要,一方面更能体现检察履职一体化,另一方面也能通过专项监督推动全面监督。

强化外部协同。外部协同是高质

效办好每一个案件的关键一环。一要积极构建社会支持体系。检察机关的健康发展离不开党的坚强领导,要善于运用党的领导制度优势解决检察工作中存在的问题,有效推动形成党委领导、各方参与的“大治理”格局。二要着力打造执法司法共同体。近年来,随着认罪认罚从宽制度、侦查监督与协作配合机制等落地实施,政法各单位协同更加紧密高效。然而要实现办案“高质效”,仅司法共同体是不够的,需要构筑执法司法共同体,在大力推进行政执法与刑事司法双向衔接的基础上,拓展民事检察、行政检察、公益诉讼检察与行政执法之间的衔接路径,合力推进社会治理体系现代化和治理能力提升。三要充分凝聚各方监督合力。新时代背景下,高质效的检察监督需要政治智慧、法治智慧和检察智慧相融合、相统一。从各地检察机关实践来看,部分检察机关聚焦人民群众急难愁盼问题,构建“人大+政协+检察”监督模式,推动人大监督、政协民主监督与检察监督有机融合,实现人大建议、政协提案和公益诉讼优势互补,收到了较好的监督效果。

深化检察改革。检察改革是高质效办好每一个案件的动力之源。一要深化数字检察。要持续深化检察改革,深化实施数字检察战略,坚持“业务主导、数据整合、技术支撑、重在应用”的数字检察工作模式。从各地检察机关实践来看,数字检察成果主要以大数据模型呈现,内容涵盖“四大检察”“十大业务”,建模主体基本以市(州)、县(区)两级为主,模型成熟稳定后再经全省、全国推广。二要推进简案快办。检察机关办理的案件90%以上是常见多发案件,且判处三年有期徒刑以下刑罚的轻罪案件达全部刑事案件的80%以上,“简案快办”必将成为优化刑事检察工作主要路径之一。通过加强侦查、起诉、审判机关的互相配合、互相制约,实现对大量“简案”的高质效办理,统筹有限的检察资源,进一步实现“繁案”的高质效办理。三要全力提升综合素能。要做到高质效,必须有高素能,这就要求各级检察机关坚持把能力建设作为重要任务,坚持政治素质、业务素质 and 职业道德素质一体提升,才能让检察改革扎根有壤、向阳生长,这也是高质效办好每一个案件最根本的原动力。

(作者为四川省蒲江县人民检察院检察长)