

无障碍环境建设公益诉讼——

在保障安居乐业的文明进步中彰显良法善治

□邱景祥

2023年6月28日,十四届全国人大常委会第三次会议审议通过《中华人民共和国无障碍环境建设法》(下称“无障碍环境建设法”)。该法第63条规定:“对违反本法规定损害社会公共利益的行为,人民检察院可以提出检察建议或者提起公益诉讼。”这是检察公益诉讼“4+N”案件范围的第10个法定新领域。总结实践经验,结合典型案例,正确理解适用无障碍环境建设法的检察公益诉讼条款,有助于解读典型案例专题节目《陡坡变缓坡 出行无障碍》,介绍一起由贵州省贵阳市检察院通过公益诉讼督促协同城市管理部門,推动某公园完成不达标坡道二次整改的鲜活案例。使用轮椅、婴儿推车、行李箱通行对无障碍坡道的需求,让公共利益显而易见。肢体残疾人士从奔走6年的举报人化身“益心为公”志愿者的讲述和体验,让公平正义真切可感。检察机关在调查核实基础上,通过磋商、检察建议督促行政机关履职尽责并持续跟进监督的“没完没了”,让强制标准落地落实。一条坡道从“有没有”到“好不好”的进步,是法治和文明的缩影。检察机关、行政机关、社会组织、责任主体、代表委员、专家、志愿者等协同协作,从整改一条坡道向规范全市无障碍设施的新建、改造、管理、使用,不断拓展类案监督、系统治理,诠释了“双赢多赢共赢”理念与“共建共治共享”格局。

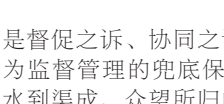
检察公益诉讼作为监督管理兜底措施具有制度优势

为什么要在无障碍环境建设法中引入检察公益诉讼制度?一个案例胜过一打文件。在全国人大常委会审议期间,央视“法治在线”推出无障碍环境建设公益诉讼典型案例专题节目《陡坡变缓坡 出行无障碍》,介绍一起由贵州省贵阳市检察院通过公益诉讼督促协同城市管理部門,推动某公园完成不达标坡道二次整改的鲜活案例。使用轮椅、婴儿推车、行李箱通行对无障碍坡道的需求,让公共利益显而易见。肢体残疾人士从奔走6年的举报人化身“益心为公”志愿者的讲述和体验,让公平正义真切可感。检察机关在调查核实基础上,通过磋商、检察建议督促行政机关履职尽责并持续跟进监督的“没完没了”,让强制标准落地落实。一条坡道从“有没有”到“好不好”的进步,是法治和文明的缩影。检察机关、行政机关、社会组织、责任主体、代表委员、专家、志愿者等协同协作,从整改一条坡道向规范全市无障碍设施的新建、改造、管理、使用,不断拓展类案监督、系统治理,诠释了“双赢多赢共赢”理念与“共建共治共享”格局。

无障碍环境建设法旨在保障残疾人、老年人等平等、充分、便捷地参与和融入社会生活,弘扬社会主义核心价值观,促进社会全体人员共享经济社会发展成果。该法明确了无障碍设施建设、无障碍信息交流、无障碍社会服务的具体要求;明确了县级以上人民政府及其住房和城乡建设、民政、工业和信息化、交通运输、文化和旅游、教育、卫生健康等部门,乡政府、街道办,残联和老龄协会等组织的职责分工;明确了相关保障措施、监督管理和法律责任。检察公益诉讼



□无障碍环境建设法明确了无障碍设施建设、无障碍信息交流、无障碍社会服务的具体要求;明确了相关保障措施、监督管理和法律责任。检察公益诉讼是督促之诉、协同之诉。将检察公益诉讼作为监督管理的兜底保障措施,是实践引领、水到渠成、众望所归的立法授权,是公益司法保护制度创新在人权保障领域生动实践的标志性成果。检察机关自2019年以来积累了6000余件无障碍环境建设公益诉讼实践案例,基本涵盖了违反该法强制性规定的各类情形,有信心更有决心,坚持以人民为中心,以公益为核心,立足法律监督,优化检察建议前置程序,优先开展行政公益诉讼,高质量地将制度优势转化为治理效能。



□检察公益诉讼推进无障碍环境建设强调精准高效

监督对象、案件范围、法律责任、办案方式已经明确,检察公益诉讼服务无障碍环境建设重点干什么?

习近平总书记深刻指出,规划科学是最大的效益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳。为防止新建、改建、扩建无障碍设施不符合强制标准,检察机关应当用足用好“无障碍设施应当与主体工程同步规划、同步设计、同步施工、同步验收、同步交付使用,并与周边的无障碍设施有效衔接、实现贯通”等规定,增强检察公益诉讼的预防功能,将监督端口前移至规划环节,贯穿“五同步”全过程。

习近平总书记强调,就业是最大的民生。为支持、保障残疾人便利、安全就业,检察机关应当重点监督残疾人集中就业单位是否按照有关标准和要求建设和改造无障碍设施,城市中心区、残疾人集中就业单位和集中就读学校周边的人行横道的交通信号设施是否按照标准安装过街音响提示装置等。

要按照最高检应勇检察长强调的“进一步做实人民群众可感受、能体验、得实惠的检察为民”“让公平正义更好更快地实现”,突出解决人民群众急难愁盼问题。例如,央视“新闻周刊”反映某小区单元门前有老人推轮椅因坡道过陡翻倒。最高检指挥江苏省徐州市

检察机关迅速查明辖区内多个小区存在类似无障碍设施不合格问题,建议当地住建部門和相关街道办督促所有权人和管理人逐一整改。又如,无障碍督导团队反映商请相关职能部门解决某路段无障碍设施被铁围栏、水泥球阻碍无法通行的问题未被受理。最高检指挥安徽省合肥市检察机关迅速召集各方核实情况,针对相关职能部门提出放开后各类车辆任意通行可能危害行人安全的顾虑,经磋商后采取拆至轮椅能够通行和设置人工管理通道等方案,化解矛盾纠纷。要多办交办类似案件,既强调现场督导雷厉风行,也注重专项监督久久为功。

要尽力而为,量力而行。比如,按照“无障碍环境建设应当与适老化改造相结合,遵循安全便利、实用易行、广泛受益的原则”,无障碍环境建设法第23条规定,城市主干道、主要商业区等无障碍需求比较集中的区域的人行道,应当按照标准设置盲道,检察机关要重点依法精准监督。

检察公益诉讼监督保障相关法律实施讲究方式方法

无障碍环境建设法中有许多是国家鼓励、支持的倡导性规定,或者允许逐步、适量、因地制宜贯彻执行。要让法律“长出牙齿”,检察公益诉讼应当怎么干?

例如,检察公益诉讼推动解决药品说明书看不清问题可谓众望所归,但监督依据在哪?我国药品管理法第49条规定:“药品包装应当按照规定印有或者贴有标签并附有说明书……”标签、说明书中的文字应当清晰,生产日期、有效期等事项应当显著标注,容易辨识。《药品说明书和标签管理规定》第6条规定:“药品说明书和标签中的文字应当清晰易辨。”据此,江苏省连云港市检察机关依托药品(用药)安全领域拓展老年人权益保障,开展药品说明书适老化改造检察公益诉讼,重点改进关键信息的字号和标识,并配套老年药事服务措施。最高检及时总结经验,指导

有地方立法授权的检察机关开展无障碍公益诉讼,并鼓励药品生产经营者在外包装配置盲文、大字、语音说明书,设置无障碍识别标识、技术和语言的上海、深圳等地,在复制推广时还将需求导向从适老化改造升级为无障碍改造。经检察机关和行政机关共同推动,上海某药企率先推出一款老年人常用处方药的二维码带字体放大和语音播报功能的无障碍电子说明书,深圳某药企计划试点一款感冒常用非处方药外包装盒上加印盲文和二维码。案件进展经央视、人民日报、新华社、检察日报等媒体广而告之,社会广泛认同,也得到药品监督、卫生健康部門和残联、消协的大力支持。全国人大常委会审议后采纳多位常委会委员的意见和最高检的建议,在无障碍环境建设法第37条中明确规定:“国务院有关部门应当完善药品标签、说明书的管理规范,要求药品生产经营者提供语音、大字、盲文、电子等无障碍格式版本的标签、说明书。”

坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期,是习近平总书记提出推进新时代社会建设应遵循的主要原则之一。检察机关坚守事关人民群众生命健康安全的底线,突出以方便残疾人、老年人等识别和使用药品为重点,完善与药品管理相衔接的无障碍法律制度,引导药品、食品以及其他商品生产经营者的合规预期,正是贯彻落实这一原则的具体实践。强制性规定为行政机关、检察机关提供更加明确可行的执法司法依据,也有利于增强倡导性规定的刚性。近日,全国人大代表戴茵牵头开展关于老年人常用药品说明书的问卷调查。最高检结合办理戴茵代表的建议,部署在湖南省开展老年人常用食品药品保健品说明书无障碍改造检察公益诉讼专项监督,争取逐步拓展深化。接下来,最高检将与有关部门磋商,推动抓紧制定配套制度和落实措施。

除了食品药品安全与信息无障碍、服务无障碍密切相关,无障碍环境建设领域还与其他法定领域关联耦合。例如,与风景名胜區、城市和乡村等环境相配套的无障碍设施,管理使用县级以上人民政府保障无障碍环境建设所需经费涉及国有财产保护,事关安全生产的用人单位特别是残疾人集中就业单位的无障碍设施,以及对无障碍环境有特别需求的妇女儿童、老年人、残疾人等特定群体权益保障,都需要检察机关跨领域履行公益诉讼检察职能,统筹协调、整体推进。如此,才能努力实现法律实施上的无障碍。(作者为最高人民法院第八检察厅副厅长)



多维度丰富数字赋能刑事法律监督场景应用

□曹坚 邵琪

将数字技术广泛应用于法律监督,是全面贯彻落实习近平法治思想,以检察工作现代化服务中国式现代化,服务国家治理大局的重要举措,也是驱动新时代检察工作高质量发展,更好满足人民群众新时期新要求的必然选择。最高人民检察院检察长应勇强调,深化实施数字检察战略,构建“业务主导、数据整合、技术支撑、重在应用”的数字检察工作机制。

数字赋能法律监督是新时代法律监督工作理念、工作样态、工作模式的技術驱动性升级,是提升办案质效的重要抓手。数字赋能法律监督必将丰富检察履职内容,全方位升级履职效能。促成检察履职数字化转型需全面构建数字化认知,运用好数字化思维,统筹升级数字化技术,探索实践数字化工作方法。数字赋能法律监督,业务主导是前提,数据整合是基础,技术支撑是关键。具体到刑事法律监督领域,要提升案件办理中的数字思维,树立数字意识,批量搜索海量个案关联信息,提高对特征要素的凝练提取,优化提高大数据监督模型应用的敏感程度。

一要立足数据整合,积极探索并拓展不同形态的数据共享。开展法律监督要立足办案,用好用足检察机关自身掌握的数据资源,善于从经手的案件中累积数据要素。新时代检察干警要在检察履职中强化数字意识,提高要素提炼能力,增强建模水平。同时,要在确保数据安全的前提下,积极争取业务所涉单位的数据资源开放,努力传递以高质量检察履职促业务生态健康的多赢理念,达成数据样本共通共用的理想状态,以支撑检察机关自主进行数据筛查,线索分析与监督措施运用等工作的开展。对于难以直接获取数据支持或确实由于行业特殊属性、数据敏感与硬件保密需要等客观原因无法实现数据样本共享的,可探索建立检察机关与相关数据所有单位间协作机制,以此推进法律数字监督模型嵌入式运行。换言之,检察机关可根据大量个案的特征属性、要素归纳,完成一类犯罪大数据法律监督模型的开发、设计与建立,并向相关数据所有者单位完成模型输送。检察机关在得到相关单位递送回结果后,继续完成线索研判与后续监督。即检察机关在协作应用的前端,后端环节分属数据模型的输送者、监督线索的研判者,数据所有单位在协作应用的中端环节作为模型的运维者兼筛查结果的递送者,以此打通要素筛查环节的数据壁垒和信息孤岛,实现模型实质化应用。

二要实现数字检察辅助监督办案的应用功能。数字应用的落脚点在于服务检察办案,数据化处理技术途径迭代更新的最终目的是聚集“高质量办好每一个案件”。应勇检察长强调,要切实发挥数字技术对业务的支撑和推动作用,推动法律监督由点到面、由个案到类案、由一域到全域的源头治理、系统治理。运用数字技术,使得业务工作跳出“就案论案,就事论事”的窠臼以更加宽广、系统、全面的视野提升检察履职能级。例如,通过采集违法犯罪个案特征,融入监督模型要素设计,再通过模型运转串、并联单个信息点形成一类犯罪专属信息链条,排查问题线索。不仅如此,通过监督模型对数据的归集、碰撞,还能放大检察履职的社会综合治理优势,有利于检察机关从频发问题中归纳、分析、发现行业治理、执法司法衔接等方面存在的漏洞,破解社会综合治理深层次问题,完成从监督治理到监督治理的路径闭环。

三要借助大数据综合运用,从程序到实体精准解决新业态犯罪法律适用问题。运用定量助力定性的数据思维,有利于将相对孤立发生于各地的新业态犯罪串联,事半功倍地提升案件审查质效。例如,当前存在科技更迭技术驱动下利用网络开设赌场、实施帮信等非接触形态犯罪,以及利用设定情势的政策扶持与全域同类业务数据割裂滞后的现状实施异地骗税、骗补贴等跨区域犯罪。检察机关通过大数据技术手段支持,定量具象化归集上述类案的犯罪,形成标准化模式提炼与问题归纳,通过横纵对比与细化放大方式,能够系统性提升分析审查效率。具体体现为:(1)快速明晰案件管辖权。对于从一地延伸到其他犯罪行为地的异地骗取退税、补贴系列案件,通过各地犯罪数据的归集,全盘掌握系列案件犯罪路径与结果发生的路径全貌,结合诉讼管辖规则准确认定犯罪管辖。(2)准确合理确定新业态犯罪圈的大小。可对前述非接触、跨区域实施的犯罪按照犯罪主体、犯罪行为方式、犯罪地点、犯罪时间等要素进行要素抓取与对比,按照发生时段紧密、主体关系密切、犯罪地点重合等标准筛查碰撞同案线索,分析研判构成单独犯罪还是构成共同犯罪的可行性,有助于确定犯罪管辖。(3)明晰进一步侦查取证的方向。通过新业态犯罪的数据抓取与结构分析,根据行为与结果的发生路径、涉案资金流入与流出方向、获利所得等,提炼针对不同犯罪人员的不同侦查取证要求,夯实指控犯罪的证据基础。

四要依托数字治理优化行刑衔接模式,实现对违法违规与刑事犯罪的共治共管。数字赋能法律监督可以有效衔接刑事惩治与行政监管,强化追溯监督治理源头。通过大数据赋能探索建立检察机关与行政执法机关的信息共享与工作沟通机制,通过大数据监督将行政执法监督的范围拓展到“行刑衔接”领域,有效帮助行政执法部門通过筛查碰撞出的监督线索进行线下核查、综合研判,尤其是聚焦破解“有案不移、有案难移、以罚代刑”及移送后挂案不处置等问题,促进行刑衔接移送标准的统一适用及相关犯罪的前置预防。此外,数字治理模型的运用还可以辅助刑事认定、廓清定罪量刑标准,既防止拔高定罪,又避免不当降格认定,处理好刑事处罚和行政处罚之间的衔接关系。(作者单位:上海市人民检察院第二分院)

敏感个人信息处理应遵循“三重约束条件”



□张建文 张锐

我国个人信息保护法规定,个人敏感信息是一旦泄露或者非法使用,容易导致自然人的人格尊严受到侵害或者人身、财产安全受到危害的个人信息,包括生物识别、宗教信仰、特定身份、医疗健康、金融账户、行踪轨迹等信息,以及不满十四周岁未成年人的个人信息。该法还在第二章第二节专门设置了敏感个人信息处理规则。这些规定为处理敏感个人信息提供了直接法律依据。但是,面对该法第1条表明“保护个人信息权益,规范个人信息处理活动,促进个人信息合理利用”之立法目的以及比较法上基于公共利益等事由对个人信息权益呈克减的现象,笔者认为,尚需要在解释论的视角下对敏感个人信息处理的合法性基础予以进一步调适,从而平衡敏感个人信息保护与合理利用之间的关系。

民法典上的敏感个人信息处理的合法性基础

我国民法典第1035条设定了个人信息处理的“知情同意”原则,第1036条则设立了个人信息的合理使用制度,赋予个人信息处理者不经信息主体或监护人同意直接处理个人信息的合法性基础,也即处理个人信息的免责事由。除此之外,民法典第999条还规定“为公共利益实施新闻报道、舆论监督等行为的,可以合理使用民事主体的个人信息”。由此,“知情同意”原则与合理使用制度共同形成了民法典上的个人信息处理的合法性基础。那么,上述规范能同时适用于敏感个人信息吗?答案是肯定的。民法典中关于个人信息的相关规定并未对个人信息的种类作出区分,敏感个人信息作为个人信息的重要组成部分,自然应该适用民法典上的个人信息处理合法性基础。值得注意的是,民法典对敏感个人信息处理的合法性基础作出的是统领性规定,随着个人信息保护法的出台,处理敏感个人信息还应遵循个

□民法典将敏感个人信息处理的合法性基础置于统一性的个人信息处理模式下,个人信息保护法为敏感个人信息设置了专门的处理规则。对于非基于个人同意的敏感个人信息处理的合法性基础,需要在解释论的视角下,明确前述规则同样适用于敏感个人信息处理,但应根据敏感个人信息处理的具体场景进行严格解释与相应调适。

个人信息保护法的相关规定。

敏感个人信息处理的限制性原则

个人信息保护法第28条第2款设置了限制性原则,要求个人信息处理者处理敏感个人信息必须满足“特定的目的”“充分的必要性”以及“采取严格保护措施”三个限制性条件。按照体系解释,信息处理者在处理敏感个人信息时,必须同时遵循上述三个限制性条件,确保在促进信息的流通和利用、发展数字经济的同时,有效维护信息主体的人格尊严和人身财产安全。

所谓“特定的目的”,即为达成某项任务在必要的法定范围内处理敏感个人信息。这源于个人信息保护法第6条目的限制原则的要求,在“明确、合理的目的”要件之上增设了“特定的目的”这一限制。其主要涉及处理范围的问题,即在必要范围内,有多少敏感个人信息与执行任务有关,如果没有关联性就不必处理,绝不可以预设“将来可能有用”作为处理敏感个人信息理由。而对于明确性的要求,实践中可以相对人的“可理解性”“可预见性”及“司法可审查性”作为判断标准,不得仅以“公益”或“维持社会秩序”等抽象的不确定的法律概念之判断作为“特定的目的”。对于“充分的必要性”,“必要”系属不确定的法律概念,必须经过解释与涵摄的过程。这一原则也寓有比例原则的含义,基于此原则,信息处理者应秉持“少优于多”的原则,不可过度收集敏感个人信息,信息处理者可能会基于成本的考量,追求收集越多个人信息越好的目的,甚至利用机器自动化收集,但是,出于预防敏感个人信息发生泄露的风险,应当是越少越好。至于“采取严格保护措施”,在实践中,信息处理者是否在处理敏感个人信息时“采取严格保护措施”尚难以依据明确的规定予以判

格的保障措施,可以通过出台司法解释予以规定。

个人信息保护法上的敏感个人信息处理的合法性基础

一方面,基于个人同意的敏感个人信息处理的合法性基础,即敏感个人信息处理的同意规则,个人信息保护法第29条规定了处理敏感个人信息的单独同意规则,第31条设置了处理不满十四周岁未成年人个人信息的监护人同意规则。何为“单独同意”?有学者认为,应从三个方面予以理解:第一,单独同意规则禁止一揽子授权;第二,单独同意规则要求处理者负有明确告知义务;第三,单独同意规则应当贯彻拒绝提供服务的限制规则。个人信息保护法中专门设置两个法律条文将敏感个人信息处理中的同意与第13条第1款第1项对个人信息的同意相区分开来,其规范目的在于强化信息主体及信息处理者对敏感个人信息处理的认知与控制,避免信息处理者利用格式合同架空同意规则,从而实现对敏感个人信息施以更严格的保护。单独同意规则与监护人同意规则都对信息处理者提出了更高的责任要求与义务承担。

另一方面,对于非基于个人同意的敏感个人信息处理的合法性基础,个人信息保护法并未直接规定除同意规则以外的敏感个人信息处理的合法性基础,若仅运用第二章第二节规定的“敏感个人信息的处理规则”来规范对敏感个人信息的处理,则难以有效契合个人信息保护法“促进个人信息合理利用”的立法目的,也不利于平衡民事权益保护和数字经济发展。具体来讲,追求公共利益的场景大多涉及敏感个人信息的处理。鉴于此,尽管我国法律没有明文确立敏感个人信息处理的除同意规则之外的合法性基础,但是可以使用体系解释的方法,将个人信息保护法第13条作为合法性基础一般规范,结合敏感个人信息在具体场景下的适用

进行法教义学上的调适,从而构成我国非基于个人同意的敏感个人信息处理的合法性基础。

具体来讲,个人信息保护法第13条第1款第2项至第7项作为除同意规则之外对个人

我国民法典将敏感个人信息处理的合法性基础置于统一性的个人信息处理模式下,个人信息保护法第二章第二节“敏感个人信息

(作者单位:西南政法大学)