

探索“等”外公益诉讼 增强调查权“刚性”

市人大通过《关于加强检察公益诉讼工作的决定》



检察官在一起公益诉讼案中出庭公诉

本版照片由市检察院提供

□法治报记者 陈颖婷 夏天

3年前第十二届全国人大常委会第二十八次会议表决通过了关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定，这两部法律确定的检察公益诉讼案件范围，都有一个“等”字。关于这个“等”字，到底是“等”内还是“等”外，实践中产生了不同的理解。

法律有“等”字，公共利益不能等。近年来，上海检察机关在依法办理“4+1”法律明确规定领域的公益诉讼的同时，积极稳妥探索“等”外公益诉讼。去年，本市各级检察机关办理公益诉讼案件1399件，其中255件为“等”外领域案件，涵盖城市公共安全、个人信息安全、文化遗产保护等领域。昨天，市十五届人大常委会第二十二次会议通过《关于加强检察公益诉讼工作的决定》（以下简称《决定》），并将于7月1日正式实施。

为检察公益诉讼提供坚实法治保障

“此项决定的通过，凝聚了社会共识，增强了工作合力，为本市检察公益诉讼工作顺利开展提供了坚实有力的法治保障。”《决定》通过后的第一时间，市检察院副检察长许祥云说。

许祥云认为，检察公益诉讼作为一项新的法律制度，现行法律关于检察公益诉讼的规定还较为原则，实践中还存在受案范围窄、线索发现难、调查取证缺乏配套保障机制、专业鉴定机构不健全、社会知晓度不高等问题，推进检察公益诉讼工作持续发展，仍然需要各方面协同发力。

此次《决定》结合上海特点和需求，从立法层面做了补充和完善，提出了检察机关探索法定领域之外的检察公益诉讼工作要求原则，明确检察机关遵循积极、稳妥、审慎的原则，可以围绕上海“五个中心”建设和经济社会发展，依法探索开展城市公共安全、金融

秩序、知识产权、个人信息安全、历史风貌区和优秀历史建筑保护等领域的公益诉讼工作。

“本市检察公益诉讼工作启动以来，市人大对这项工作给予高度重视、充分关心和大力支持，就工作开展中遇到的困难问题开展了系列调研，并在本次立法中予以积极回应。”许祥云披露，在《决定》的制定出台过程中，也得到了许多人大代表、政协委员和社会方方面面的关心和帮助，使得本《决定》得以顺利出台。

许祥云还说，作为履行检察公益诉讼职能的主责机关，全市检察机关将以《决定》出台为契机，认真组织学习贯彻，扎实履职尽责，切实按照习近平总书记要求当好公共利益代表，牢牢把握“公益”核心定位，切实做好为大局服务、为人民司法的“检察公益诉讼文章”。

明确相应社会组织也有公益保护职责

2015年至2019年4月间，刘某、周某、李某等人利用在教育培训机构工作的便利，通过网络等方式非法收集、提供、交换、购买、出售北京、上海等地学生信息，共计50余万条。涉案信息主要包含学生的姓名、身份证号码、学籍号、所在学校年级、家庭住址、家长姓名、家长电话等。其中，被告刘某购买、交换信息后又对外出售，非法获利1.6万元。

本市检察机关在办理侵犯公民个人信息的刑事案件时，发现此类案件虽不属于现行法律明确规定的民事公益诉讼案件范围，但有明显的公益属性。因此，在充分论证社会公益受损的基础上，依法提起刑事附带民事公益诉讼。

虹口区人民检察院于

2019年10月28日、31日就两案履行公告程序，公告期限届满后，没有法律规定的有关机关和社会组织起诉，遂于2019年11月30日向虹口区人民法院起诉，请求依法判令刘某、周某、李某在国家级新闻媒体上公开赔礼道歉，判令刘某按照其侵犯公民个人信息的获利赔偿1.6万元。今年3月12日，这两起案件在虹口法院开庭审理，法院当庭判决并支持检察机关提出的全部诉讼请求。

在《决定》中，对承担环境保护、消费者权益保护、特殊群体权益保护等职责的社会组织予以了规范，明确这些组织应当积极履行公共利益保护职责。检察机关应当为相关社会组织提起公益诉讼提供必要的支持，加强与相关社会组织的信息沟通和案件线索交流，推动形成多元主体共同维

护公共利益的工作格局。

此外，《决定》鼓励社会公众向检察机关提供公益诉讼相关线索，引导社会公众有序参与检察公益诉讼工作。根据有关规定，对积极参与检察公益诉讼工作并作出贡献的单位和个人予以表彰；对举报有功人员给予奖励，举报奖励的具体办法由检察机关会同财政部门研究制定。对于国家机关、企事业单位、社会组织和个人移送、提供的公益诉讼案件线索，检察机关应当登记在案，并予以回复。

许祥云表示，上海检方将加强普法宣传强化公众参与，为公益诉讼检察工作持续发展营造良好社会环境。如深化“随手拍”公益、公益诉讼观察员、第三方参与公益诉讼“回头看”等机制，激发社会公众提供案件线索、参与公益保护的积极性。

诉前检察建议、支持起诉等手段获法律固化

公益诉讼并不意味着所有案件都需要“法庭上见”，司法实践中，更多公益诉讼案件是在诉前程序解决的。

早在2018年，本市检察机关收到群众举报，及时研判了一起涉及文物和文化遗址保护的公益诉讼线索。调查中发现，2017年5月至10月，距该古文化遗址保护标志仅44米的某纺织有限公司（以下简称“纺织公司”）未经审批，擅自进行建设工程，在原有硬山顶结构的一层房屋倒塌后，新建一幢钢筋混凝土结构的二层楼房，不仅导致该地块埋藏承压改变，也危及了该古文化遗址整体安全，损害了国家利益和社会公共利益。

发现该线索后，检察官们多次到现场进行调查摸底，同时积极走访相关部门，对危害古文化遗址的证据进行固定和调研，并于2018年11月22日，向相关行政机关制发诉前检察建议，建议其依法行使行政处罚权，及时对该古文化遗址进行保护。

收到检察建议后，行政机关高度重视，立即对该古文化遗址保护范围内的违法建筑进行拆除，保障了文化遗址的安全，维护了文化遗址的历史风貌。

记者了解到，检察机关在推进公益诉讼工作中，采用了多种方式。如诉前检察建议，是整个行政公益诉讼至为重

要的关键环节，其目的就是在提起行政公益诉讼之前，先行向相关行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责，及时解决问題，尽量减少诉讼环节，节约司法资源。同时，可以提高检察机关办理行政公益诉讼案件的质量和效率，督促行政机关及时纠正违法履职或不作为。

为此，《决定》将这一做法予以法律上的固化。《决定》明确，本市检察机关应当充分发挥法律监督职能作用，充分运用诉前检察建议、督促起诉、支持起诉、提起诉讼等方式，依法开展检察公益诉讼工作，维护宪法法律权威，维护社会公平正义，维护国家利益和社会公共利益。本市各级国家机关、企事业单位、社会组织和个人应当充分认识加强检察公益诉讼工作对于实现国家治理体系和治理能力现代化的重要意义，积极配合检察机关开展公益诉讼工作。

许祥云表示，上海检方将充分运用诉前检察建议、督促起诉、支持起诉、提起诉讼等方式，全方位履行公益维护职责；强化公益诉讼诉前检察建议的刚性，在不断提升建议质量水平同时，通过报送同级人大常委会、抄送同级人民政府等机制，有效督促行政机关依法履职。

立法增强检察官调查核实权的“刚性”



上海检察干警在现场开展环境检测

调查核实是否到位，关系着公益诉讼案件的进程和最终结果。在一些案件中，由于公益诉讼的调查核实权刚性相对不足，检察官进行调查取证时，会遇到被调查单位或者个

人以各种方式干扰办案，妨碍调查，从而影响公益诉讼检察职能的正常履行。

而《决定》不但将调查核实权写入，还进一步细化了检察机关调查核实权的履职保障措施。

《决定》强调，检察机关办理公益诉讼案件，应当依法行使调查核实权，全面、客观收集证据材料。检察机关调查核实案件事实、调取证据材料，委托公证或者证据保全，以及开展其他必要的调查取证工作，有关单位和个人应当积极配合。对拒不履行协助调查义务或者阻挠检察机关调查核实的，检察机关可以约谈相关人员，依照相关规定，建议有关机关或者部门处理。同时，根据调查核实工作需要，检察机关可以指派司法警察、检察技术人员协助检察官履行调查核实职责，也可以委托、聘请其他专业机构、人员参与调查核实工作。

对此许祥云表示，上海检方将综合用好委托公证、证据保全、约谈等手段，引入司法警察、技术调查人员参与调查，委托聘请专业机构人员进行调查，稳步提高调查的专业性和针对性；加强基层检察机关公益诉讼机构专门化建设，持续提升公益诉讼检察队伍专业化水平，为更好履职提供有力支撑。