

浅谈基层检察院提起刑事附带民事公益诉讼问题

■黎黎 黎陈顺

刑事附带民事公益诉讼是指检察机关对损害社会公共利益的犯罪行为提起刑事公诉时,向人民法院一并提起附带民事公益诉讼,并由人民法院统一审判组织进行审理的诉讼活动。作为检察机关一项新职权,公益诉讼的立法支持和实践经验均严重不足,暴露出的诸多实务操作问题仍缺乏规定,亟待重视和明确。基层检察院提起刑事附带民事公益诉讼虽然有了明确的法律依据,但在制度设计和实践中仍存在刑事附带民事诉讼与刑事附带民事公益诉讼在适用范围上存在冲突、调查取证难、诉讼请求难以执行等等诸多问题,对这些问题进行总结和探讨,笔者根据贵州省D县人民检察院(以下简称D县院)提起刑事附带民事公益诉讼存在的问题及对策建议进行粗浅探讨。

一、基层检察机关提起刑事附带民事公益诉讼现状

2021年以来,贵州省D县院办理刑事附带民事公益诉讼立案19件,公告19件,起诉至人民法院15件,诉讼请求均得到人民法院的支持;法院已作出判决15件,起诉支持及采纳率100%;通过办案督促当事人缴纳生态环境修复费用210余万元,植被复绿815亩,食品惩罚性赔偿115万元,禁止食品行业从业3人次,取得良好的办案效果,有力维护了国家和社会公共利益。但是基层检察机关提起刑事附带公益诉讼案件的审批权在上级院,对提起公益诉讼条件的把握颇为严格,对成案较为容易的刑附民公益诉讼案件持谨慎态度,审批时限长,加上起诉受到公告期限的限制,快审、快诉、

快判的办案模式不容乐观。

二、当前基层检察机关提起刑事附带民事公益诉讼存在的主要问题

一是司法实践经验不足,受案范围小,线索渠道单一。受司法实践经验不足等因素影响,当前刑事附带民事公益诉讼线索仍严重依赖于刑事案件,检察官办案理念观念不宽,更多精力仍放在行政、民事公益诉讼案件的办理,这导致案件线索渠道极为单一。此外,刑事附带民事公益诉讼的案件范围是国家、集体财产,而刑事附带民事公益诉讼的案件范围是社会公共利益。依据目前的法律规定,单纯破坏国家资源但未损害社会公共利益的案件被排除在刑事附带民事公益诉讼的案件范围之外,一定程度上导致刑事附带民事公益诉讼案件受案范围缩小。

二是相关法规仍需进一步完善。当前,部分规定不够明确,致使刑事附带民事公益诉讼工作开展被动。例如:消费侵权惩罚性赔偿金额不一。从既有判例看,既有严格按照法律的规定以3倍或者10倍标准计算惩罚性赔偿金的,也有综合考虑侵权人的行为方式、销售金额、危害后果等因素,在3倍或者10倍标准以内确定惩罚性赔偿倍数。根据惩罚性赔偿是惩罚、遏制和预防严重不法行为的功能定位,有观点认为,法律规定的3倍或10倍只是封顶性规定,消费者可以自由处分自己的请求权,即消费者可以在封顶数额以内自由选择惩罚性赔偿的倍数。但根据“法无规定不可为”原则,检察机关作为社会公共利益的代表,在公益诉讼中能否

自由选择惩罚性赔偿的倍数却在争议,这极易导致检察机关在实际诉讼工作中处于被动状态。

三是“两法衔接”机制运转不畅。检察机关开展公益诉讼是一项全新的工作,法律规定较为笼统,监督覆盖范围、工作流程等尚在探索和制定之中,加之一些行政执法机关对检察机关心存戒备,甚至抵触,配合意愿不高,导致“两法衔接”机制运转不畅,行政执法机关移送线索极少。此外,“两法衔接”平台信息不够全面、更新慢、精准度不够。

四是证据认定标准不一,导致工作衔接不畅。在刑事附带民事公益诉讼案件办理中,民事案件和刑事案件因证据的认定标准不同,收集证据的方向存在差异、侧重点也不同,许多刑事案件收集的证据不能完全满足附带民事公益诉讼案件的证据要求,往往需要公益诉讼办案部门再次自行收集有关侵权事实、量化的损害结果及生态修复等相关证据,而损害社会公共利益的证据又往往存在专业性强、鉴定难、取证难的特点,给附带民事公益诉讼案件进行立案审查的初步证据、提起诉讼的事实证据固定等工作带来重重困难。

五是附带民事公益诉讼部分的诉讼请求难以执行。在破坏环境资源类附带民事公益诉讼案件中,民事责任方式往往以承担民事赔偿责任和承担生态修复责任两种为主。从民事赔偿责任方面看,生态环境损害赔偿和修复费用往往数额较大,以D县院办理的失火焚毁林地类案件为例,被告人大多数是农民,多是在坟地烧纸失火造成大片农田防护林被焚毁。经鉴定评估得出的生态环境修复费用达到几十万、几

十万,这对于普通农民来说,完全是无法承担的,极易产生“因案返贫”的现象。从生态修复方面看,因缺乏有效的强制执行和监管验收措施,使得裁判文书难以真正落实。从D县院办理的大部分失火、滥伐及盗伐林木刑事附带民事公益诉讼案件来看,法院判决被告在一定时间内补种指定林木,但是对补种林木的实际情况却没有后续监督,在履行期限到期后,没有专门的验收机制,难以保证被告按时按质按量完成生态修复。

三、基层检察机关提起刑事附带民事公益诉讼的对策与建议

一是拓宽线索来源渠道,做好提前介入工作。加强与公安、检察院刑检等部门联系,尤其是完善与公安机关的信息共享机制。二是进一步从顶层设计上完善有关法律法规。此外,在有关法规完善前,检察机关要做实调查取证工作,确保案件起诉质量。三是进一步完善衔接机制,推动行政执法机关与公安机关、检察机关衔接工作相关政策、要求落实到位,规范案件移送制度。针对行政执法机关对案件移送、受理、认定以及立案追诉标准等方面存在的问题,要定期召开联席会议进行研判,达成共识。四是加强沟通协调,确保同步起诉。五是积极推动建立环境公益诉讼专项基金,协调相关部门建立专门的公益诉讼生态环境修复专项资金账户,由环保部门自行或向专门的社会组织、市场主体购买生态环境修复服务,确保赔偿款能够真正运用到环境资源修复中去。

(作者单位:独山县人民检察院)

基层检察院服务乡村振兴战略的思考

——以瓮安县检察院服务乡村振兴事例为参照

■肖立宪

民族要复兴,乡村必振兴。当前,乡村振兴战略发展机制不健全不完善,对于乡村社会的法治治理还不够完善,乡村地区出现法治化水平薄弱、法治意识淡薄、法治人才缺乏等问题,阻碍了国家对乡村振兴战略的全面高效实施。检察机关应当积极应对新阶段新矛盾,回应人民群众的迫切需求,为实现乡村全面振兴贡献自身作用。

一、检察机关助力乡村振兴战略中存在的问题

(一)基层基础薄弱
检察机关固于自身法律监督的属性,以及在乡镇基层未设置派出机构,造成在服务保障乡村振兴时,基层基础薄弱,群众支持率不高等问题。因检察机关法律监督职能的限制,在服务乡村振兴时针对性不强,缺乏有力抓手。在乡村地区法律工作中也出现了预防犯罪关注不高的困境。

(二)检察机关人员力量有限
因检察部门人员编制的客观原因,检察机关想要实地参与到乡村振兴战略中,就必然要抽调干警深入基层、融入乡村,这就使得自身检察监督职能的发挥受到影响,这一矛盾造成了检察机关在助力乡村振兴战略时出现人员缺乏的问题。近年来,因疫情影响,区域交流不便,更加剧了这种矛盾。

二、检察机关“下沉”参与乡村治理,助力乡村振兴战略的思考

实施乡村振兴战略是一项长期、艰巨、繁杂的系统工程。检察机

关在乡村振兴战略实施中大有作为,大有可为。笔者认为基层检察院应从以下几方面深化着力。

(一)持续派驻检察干警驻村参与协同治理
相比较于公安、法院部门,检察机关在乡镇级别未设置派出机构,造成群众工作能力相对欠缺,在密切联系群众、夯实群众基础等方面融合度不高,针对性不强,检察机关,尤其是基层检察机关要用实际行动做实法律监督、保障民生、联系群众等工作,最大限度地发挥政治优势转换为服务帮助群众的凝聚力、战斗力和创造力。同时,可以开展“一乡镇一检察官”,打造检察机关服务乡村振兴的前沿哨所,着力强化检察机关在乡村工作的群众基础。要发挥党建引领作用,利用“党建+”模式,发挥党员领导干部带头作用,切实提升检察干警服务能力和水平,积极主动联系群众,了解现状,帮扶困难群众,激发基层党建活力,助推农村发展,提升农民获得感、幸福感。瓮安县人民检察院先后选派39人次到乡村担任“第一书记”,网格员助力乡村振兴,积极为困难村协调、筹集资金80余万元,助推基础设施和产业项目建设,该院帮扶的7个驻村点476户建档立卡贫困户如期全面脱贫。该院将持续发力,以党建为引领,不断加大派遣干警驻村支持力度,促使检察驻村工作队与村“两委”深度融合,始终保持驻村工作队的战力,全力服务乡村振兴工作。

(二)加大普法宣传力度,提升群众法律意识
法治建设的根基在基层,薄弱处在乡村,大部分农村地区村民法律意识淡薄,法律知识欠缺,造成村

民在处理问题矛盾时依托于蛮力暴力,不会找法、用法。针对农村地区的法治宣传教育不到位、不彻底,农村法律人才匮乏,基层执法人员法律素质有待提高等问题,瓮安县人民检察院积极发挥自身专业优势和人才优势,在农村设立法律工作室,设立社会法治副主任,派遣专业人员定期接受人民群众咨询,开展常态化普法宣传。同时,推进送法进村入户、促进法治乡村建设,探索最大限度实现驻村检察官包村包户全面覆盖,提高全社会保障“三农”的法治意识,始终致力于促进和加强党领导下的乡村基层法治治理建设,为全面推进乡村振兴贡献检察力量。

(三)始终着力于关注保护农村特殊利益主体
检察机关是公共利益的代表者、维护者,维护公共利益是检察机关工作的出发点和落脚点。由于城乡发展、局域发展的不平衡、不充分,在乡村地区形成一批弱势群体,其中包括留守未成年人、孤寡老人、残疾人等。同时,又因为乡村地区发展的相对落后,造成社会保障服务的欠缺。这使得这类群体时没有能力、没有途径保护自身合法权益。这就要求检察机关在参与乡村振兴过程中,对其进行特殊保护。

近年来,瓮安县人民检察院以党建为引领,大力开展关爱特殊人群活动,在这其中,尤以未成年人的保护为重中之重。未成年人保护是乡村振兴战略实施的重要方面,未成年人是乡村的未来和希望,是乡村振兴战略得以长期发展的人才力量。但农村地区存在着严重的未成年人留守现象,辍学、欺凌、未成年人犯罪等伴生问题高发。如何保护

未成年人身心健康发展,受教育权得到充分保障一直是难题。该院利用其自身检察监督权,以留守未成年人监护失职为例,通过发出《督促监护令》和《家庭教育指导令》等手段,责令监护人履行监护职责。同时与相关部门建立刑事案件留守未成年人救助联动机制,将未成年人保护、司法救助和保障乡村振兴结合起来。

(四)拓宽司法救助渠道,以司法关怀厚植党的执政根基。

“司法救助助力巩固拓展脱贫攻坚成果助推乡村振兴”专项活动,不仅救助了一大批农村地区生活困难的当事人,也持续推动了司法救助效果优化,有效防止了因案致贫返贫,助力巩固拓展脱贫攻坚成果。该院积极谋划部署扎实开展工作,使这项工作的作用和优势得到充分发挥,后续将继续加强和坚持,不断更新救助理念,拓宽救助视野和范围,对外加强与公安、法院紧密协作,密切配合,及时了解在案件办理过程中是否发现有符合救助条件的当事人,做到应纳尽纳,一经发现,要积极主动履职启动司法救助程序,迅速将各类案件的被救助对象纳入视线范围,努力让人民群众在司法救助案件中感受到司法温度,从而深化司法救助效果,厚植党的执政根基。

结语:检察机关作为法律监督机关,必须充分履行法律监督职责,充分利用诉讼监督和检察建议、支持起诉等方式,针对乡村振兴中存在的问题,精准施策,对症下药,在参与基层社会治理和着力构建长期稳定脱贫的长效机制上彰显检察作为,以检察新担当服务乡村振兴战略。

(作者单位:瓮安县人民检察院)

随着数字检察战略的深化,基层检察机关大数据法律监督工作进入探索创新的重要时期,探索出一条利用大数据赋能法律监督推动基层社会治理的数字检察之路势在必行。

一、大数据赋能法律监督推动基层社会治理面临的困境

(一)数字思想更新不及时
基层检察机关大数据赋能法律监督的主动性及能动性不足。主要表现为未将现有的检察业务应用系统2.0、网上信访系统、检察案例库、检察文书库等汇集的大量检察数据用好用活,未深入发掘这些现有数据中所蕴含的监督线索,导致这些隐藏基层社会治理规律的数据“沉睡”。

(二)跨部门、跨行业的数字壁垒仍然存在
数字检察的核心在于打破“信息孤岛”与“数据烟囱”,然而实践中,随着各行业越来越重视数据保密性及数据安全性,对数据共享形成挑战,检察官开展类案监督需面对重重审批等困难,各职能部门之间的业务数据的互通尚未形成制度化。长久以来,执法司法部门“信息孤岛”“数据壁垒”问题较为突出,成为掣肘执法司法制约监督体系改革和建设的难题。

(三)数据利用与数据安全保护不同步
数字赋能检察工作的前提是保障数据安全,防范数据泄露、滥用等风险。由于现在全国基层检察机关的数字检察工作正处于探索和初始阶段,普遍呈现追求数据量的最大化,数据使用效果的最优化趋势。同时又由于数据保护规范不明确,数据安全意识不够强,数据安全保护技术不够高等原因,导致数据安全风险防控不足,数据利用与数据安全保护不同步。

二、大数据赋能法律监督推动基层社会治理的实践路径——以W县检察院办理农村自用船舶管理监督为视角

(一)典型个案分析 梳理监督要素
大数据的比对、碰撞出发点和突破点就在日常办理的个案中。通过敏锐挖掘个案背后的共性问题,从个案中梳理分析出所需的具体数据和碰撞方向。比如,W县检察院在办理一起非法捕捞水产品案中,发现未涉案船舶只予以没收处理,而《中华人民共和国长江保护法》实施后,乌江“十年禁渔”,大量闲置的乡村自用船舶给犯罪分子提供可乘之机,同时存在安全隐患。该院通过分析该个案特性,认为可能存在类案情形,遂梳理2019年以来该院办理的非法捕捞水产品案件中未没收涉案船舶的数据,乡镇自用船舶登记管理台账等数据要素,开启“数字赋能监督”的第一步。

(二)数据碰撞对比 输出类案监督线索
根据数据需求和碰撞方向,创建监督模型,有的放矢地开展大数据的比对、碰撞出批量问题线索。该院通过提取相关数据,构建数字模型,对2019年办理的非法捕捞水产品案件中未予以没收处理的船舶数据与乡村自用船舶登记台账数据进行碰撞,发现一批可能存在乡村自用船舶登记管理不规范问题案件线索。

(三)开展线索核查 查明问题所在
根据数字监督模型输出的异常数据线索,对问题线索展开全面核查。W县人民检察院在进行数据筛查后,对问题线索进一步开展核实工作。通过组建办案团队调查相关案件材料,询问案件侦、诉、判人员,走访县交通运输局、县农业农村局等执法部门和涉及乡镇、村,深入乌江渡口调查了解,查明问题及原因。

(四)开展精准监督 以检察建议促监管部门履职
查明问题根源后,W县人民检察院根据问题特征运用检察建议开展精准监督。分别向县交通局、乌江沿岸四乡镇发出书面检察建议,建议四乡镇加强对乡村自用船舶登记和管理,建立、健全行政村和船舶安全责任制,并加强对《中华人民共和国长江保护法》的宣传。建议县交通运输局加强对乡村自用船舶安全管理指导,形成常态化管理机制,确保水上交通安全。

(五)跟踪督促落实 推动社会治理
为深化监督效果,W县人民检察院对整改落实情况进行跟踪回访。各乡镇已规范一户一档,对乡村船舶进行集中存放、集中管理;两个行政村村委会已建立完善村规民约,实现渡口的有效管理;推动印发《关于严厉打击自用船舶等非客船违法载人行为的通告》《W县交通运输局公布江界河码头各类船舶停泊区的公告》等治理文件4份;积极向上级交通运输部门争取到100艘低质量乡村自用船舶的拆解补贴资金,促进闲置船舶拆解;强化库区信息共享和联动联动。

三、大数据赋能法律监督推动基层社会治理的对策建议

(一)以数据思维为支撑 强化数字队伍力量
强化数字意识和思维,切实把数字办案作为工作新常态。大力推进大数据与检察业务的深度融合,使大数据与人的分析研判充分结合,实现线索成案。组建由业务部门干警、技术、综合、宣传骨干为核心的数字检察团队,充实数字检察工作知识储备,培养善于获取数据、分析数据、运用数据的复合型人才。

(二)打破数据壁垒 建立信息共享机制
强化部门协作,推动各执法部门之间信息数据的互联互通,建立信息公示与共享制度,推进数据共享。同时加强与其它行政机关的协作,推动开放数据接口,实现检察机关内外部数据汇聚。此外对于外部数据,除互联网开源数据外,其他数据原则上采用分布式计算等方式,做到数据能用不存、可用不可见。

(三)强化数据保护 防范数据安全风险
在充分利用数据提高检察工作效能的同时要同步做好数据安全保护,检察机关必须树立数据安全意识,增强数据安全风险防范意识,通过建立完善大数据使用和管理的规章制度、常态化开展数据安全风险防范培训、培养检察机关大数据建设维护管理专业人员等途径,提升数据安全意识,提升安全防范能力,将检察大数据应用风险降到最低,实现数据使用和数据安全同步推进。

结语:基层检察机关以大数据赋能法律监督推动基层社会治理是深化数字检察战略驱动新时代检察工作的现实要求和必然选择,也是实现检察工作现代化的必然要求。因此,破解基层检察机关在数字检察时代制约其发展的难题,努力走出一条具有地方特色,适合实际需要的数字检察之路势在必行。

(作者单位:瓮安县人民检察院)

大数据赋能法律监督推动基层社会治理的探索与思考

■袁仁瑜 罗成鸿