

法治头条

全面实施五年来,相关机制不断完善,制度实践日渐丰富

检察公益诉讼 守护美好生活

本报记者 金 歆

助推法治化营商环境建设

张 璠

日前,在全国工商联召开的企业合规第三方监督评估工作推进会上,助力建设安商惠企法治化营商环境成为各方关注的焦点。近年来,检察机关开展的涉案企业合规改革,不仅旨在防止“办了案子,垮了厂子”,更重要的是通过办案促进企业乃至行业规范发展。特别是在经济下行压力加大、一些市场主体面临困难的背景下,以改进司法办案为切入点推动改革,体现对市场主体既讲“严管”也讲“厚爱”,更凸显其助力各类企业纾困发展的现实意义。

法治是最好的营商环境,司法是良好营商环境的关键支撑。当前,司法机关立足实际、服务大局,以法治保障与促进市场主体合规合法经营发展,有助于在复杂形势下,稳定各类市场主体的预期,提振市场主体信心。

社会主义市场经济是法治经济,法治的基石越稳固,市场主体的预期越稳定,就越能汇聚各类生产要素、充分激发市场活力。从坚持平等保护原则,充分保障各类市场主体的合法权益,到维护公平竞争有序的竞争环境,使市场在资源配置中起决定性作用;从切实实施民法典,深化诚信建设,到加强产权司法保护,激发企业家精神,司法都在其中发挥着不可替代的独特作用。有了法治护航,市场主体才能心无旁骛、长远打算,创业创新创造动力才能不断迸发。

助推法治化营商环境建设,对公正司法提出了更高要求。司法实践中,有的受侵害企业面临“赢了官司,丢了市场”的问题,这就需要提高司法救济及时性,防止企业因案陷入困境;有的涉企案件长期“挂案”,该结不结、该撤不撤,这就需要依法清理来释放企业活力;有的司法案件中“办了案子,垮了厂子”的现象,这就需要尽量减少和避免因诉讼活动对企业合法权益、正常经营活动带来的负面影响。特别是当前中小微企业普遍存在抗风险能力差等实际情况,在法律允许的范围,最大限度降低司法办案对中小微企业等市场主体的不利影响,有利于稳企业、保就业、保民生。

当然,为市场主体营造法治化营商环境,并不意味着一味放松要求,甚至逾越红线、突破底线。公平竞争、风清气正的市场环境本身就是法治化营商环境的题中应有之义。这就要求一方面要对各类违法犯罪行为、侵权行为依法“亮剑”,保护合规经营的市场主体、消费者等的合法权益;另一方面也要要求在主动延伸司法服务职能时把握好“亲清”的界限,铲除滋生司法腐败的土壤。面对新形势下人民群众日益增长的法治需求,司法机关要充分发挥法治的引领、规范和保障作用,更好满足市场主体对法治化营商环境的新期待新要求,以更实举措服务经济社会高质量发展大局。

以案说法

驶离事故现场救人 保险公司能否拒赔

本报记者 尹玉昆

【案情】郑某驾驶机动车与电动自行车相撞,致谢某受伤。郑某为救人驾驶肇事机动车送谢某就医,送医途中电话报告交警,并在安顿好谢某后返回事故现场配合交警调查,但在抢救伤员而变动现场时未标明位置。交警部门认定郑某驾驶操作不当,对事故负主要责任。后谢某被评定为八级伤残,遂诉至法院,请求判令赔偿损失30万元。但某保险公司却以郑某驾驶被保险机动车离开事故现场为由,拒赔。

法院审理认为,交警部门认定郑某对事故负主要责任的原因是驾驶操作不当,故郑某驾车离开现场的行为并未影响事故责任的认定,亦未增加郑某应承担的责任比例。履行抢救伤员义务维护的是生命价值,其他义务的履行目的则是确定事故责任,前者显然重于后者。郑某在本案中及时通知了保险公司,不存在没有及时通知保险公司致使损失难以确定的问题,不符合保险法第二十一条规定的保险公司拒赔的法定情形。故判决某保险公司在商业第三者责任险限额内赔偿12.6万元,在交强险责任限额内赔偿11万元。

【说法】机动车驾驶员在事故发生后擅自逃离事故现场,容易使事故引起的民事、行政、刑事责任无法确定。设置交通肇事逃逸和保险拒赔条款的目的在于惩治推卸、逃脱责任的行为。本案中,郑某意在救人,并非逃离。根据道路交通安全法第七十条规定,在道路上发生交通事故,车辆驾驶人应当立即停车,保护现场;造成人身伤亡的,车辆驾驶人应当立即抢救受伤人员,并迅速报告执勤的交通警察或者公安机关交通管理部门。车辆驾驶人第一时间抢救伤员既是强制性义务性规定,也符合救人先的价值理念。

本案中,交通事故发生后,驾驶员为及时救助受害人,在变动现场时因疏忽未标明位置但疏忽并未导致保险人保险责任不当增加,保险人请求依据保险合同免责,不符合道路交通安全法立法目的,亦不利于彰显司法伦理价值。人民法院从立法目的、以人为本理念出发,作出对被保险人有利的事实认定,使保险合同履行结果更加符合公序良俗,更有利于弘扬社会主义核心价值观。

清洗消毒等问题,水质存在安全隐患,该院通过诉前检察建议督促行政机关切实履行履职。

2019年底,黑龙江省检察院通过鸡西市的个案监督,发现二次供水安全隐患在全省具有普遍性,危及公共健康。该院随即对全省139个县(市)区千余居民小区和相关企业展开调查,并向省政府发出检察建议,督促解决600多个居民小区饮用水安全问题,涉及居民40万户88万人,促使在全省开展城镇二次供水设施改造专项行动。

此外,为了真正治“未病”,预防性公益诉讼也越来越被重视。近年来,检察机关一直在生态环境、食品药品安全、公共安全等与人民群众切身利益息息相关的重点领域探索预防性公益诉讼。浙江、陕西、广东、云南等地已将预防性公益诉讼纳入有关检察机关公益诉讼的地方性立法之中。

加强体系性制度设计 在深化实践探索中 推动制度完善

当前,检察公益诉讼面临的另一个问题是加强体系性制度设计,对制度系统规范、体系完整协调的要求更加迫切。

“例如,民事诉讼法和行政诉讼法对公益诉讼均仅有一条甚至一款规定,内容限于原告资格和适用范围,相关单行法也大致如此,甚至仅为转引,其实际效果是只发放了‘操作许可’。”北京大学法学院研究员巩固说。

检察公益诉讼全面推开已走过五年,从顶层设计上更加注重立法。完善规则设置非常必要。

在组织保障方面,经过修订的人民检察院组织法、检察官法,分别对检察院行使职权、依照法律规定提起公益诉讼,以及检察官的公益诉讼职责作了明确。

针对公益诉讼实践中存在的规范依据分散、操作性不强的问题,去年最高检制定《人民检察院公益诉讼办案规则》,这是检察机关第一部系统规范公益诉讼案件办理的司法解释,为办案提供了全流程、体系化的规范依据。此外,最高检专门制定《公益诉讼检察七条禁令》,严防公益诉讼办案中可能出现的司法不规范行为,以此作为“高压线”“紧箍咒”,解决公益诉讼廉政风险防控突出问题。

总结重点领域、环节办案规律,近一段时间,“两高”联合发布《关于办理海洋自然资源与生态环境公益诉讼案件若干问题的规定》,最高检出台《人民检察院公益诉讼检察部门办理英雄烈士保护民事公益诉讼案件工作指引》《人民检察院公益诉讼办案听证工作指引》等,推动逐步形成覆盖面宽、操作性强的办案指引体系。

“现行法律对公益诉讼的规定比较原则,传统诉讼法规则又无法满足公益诉讼复杂的实践需求。基于司法实践的需要,最高法、最高检出台了大量司法解释来破解难题。”西北政法大学教授、中国法学会行政法学研究会副会长王周户认为,从长远来看,形成统一的、高效力的公益诉讼法律体系是必然要求。

“我们将总结实践经验,积极推进完善相关立法,更好发挥法治的引领规范保障作用。”胡卫列说,检察机关还将持续推动省级人大常委会出台加强检察公益诉讼专项决议,决定,鼓励在有关地方立法中将检察公益诉讼作为法律保障措施先行先试。

版式设计:张芳曼

2017年6月27日,十二届全国人大常委会修改民事诉讼法和行政诉讼法,正式确立检察机关提起公益诉讼制度。2017年7月1日,检察机关提起公益诉讼制度在全国范围内全面推开。

推动完善公益诉讼法律制度、健全规则体系,积极稳妥探索公益诉讼新领域,积极与行政机关协同治理……五年来,检察公益诉讼积极回应公共利益诉求,守护人民群众美好生活,实践日渐丰富、深入。检察公益诉讼实施过程中遇到的主要问题有哪些,都采取了哪些措施加以解决?当前还面临什么问题,进一步的发展方向是什么?带着这些问题,记者采访了检察机关工作人员和相关专家学者。

探索公益诉讼新领域 既要“积极”,也要“稳妥”

“之前一段时间,公益诉讼尤其是检察公益诉讼面临的一个重要问题就是领域较窄,集中于环境保护、食品药品安全等领域。”复旦大学法学院副教授姚军说。

为此,近些年检察机关一直在适应社会发展的需要,探索公益诉讼新领域。此前,最高人民检察院学习贯彻党的十九届四中全会精神,将探索拓展公益诉讼新领域案件的指导原则从“稳妥、积极”调整为“积极、稳妥”。2021年,最高检配合立法机关积极推动新制定、修订实施的未成年人保护法、安全生产法、军人地位和权益保障法、个人信息保护法等法律增设检察公益诉讼条款,法定领域已经拓展到“4+5”(生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让4个诉讼法明确列举的领域和英烈权益保护、未成年人保护、安全生产、个人信息保护、军人地位和权益保护5个单行法授权的领域)。今年6月24日,全国人大常委会刚刚修改的反垄断法也写入公益诉讼条款。今年的全国检察长(扩大)会议还提出,要积极、稳妥重点办理网络治理、金融证券、知识产权、文物和文化遗产保护、妇女权益保障等领域公益诉讼案件……

“公益诉讼新增法定领域和其他新领域的探索不仅成为整个公益诉讼办案的重要组成部分,在推动制度发挥更广范围、更深层次治理效能方面也发挥着越来越重要的作用。”最高检第八检察厅厅长胡卫列说。

2021年,针对浙江省某公司将《共产党宣言》中文全译本的首译者陈望道的姓名、肖像等用于注册商标谋取私利,造成红色资源知识产权被侵害问题,最高检直接立案。经就审核撤销涉嫌违法商标、消除社会影响等事项与国家知识产权局进行磋商,国家知识产权局于2021年8月作出决定,宣告涉案5件“望道”注册商标无效。

上海某律师事务所律师徐京说,检察机关在将公益诉讼延伸至知识产权等与个体利益密切相关的领域时,如何判定该领域涉及社会公共利益,需要纳入公益诉讼范畴,以保证个体处分权利的自由,避免诉权滥用,是值得关注的问题。

面对疑问,检察机关也有保证措施。最高检第八检察厅检察官邱景辉介绍,为了确保新领域探索时的“稳妥”,避免滥用诉权,最高检制定了相关指导意见,除了要求坚持“积极、稳妥”的指导原则,准确把握新领域的重点范围外,还要求严格把握新领域立案条件,强化办案程序保障,明确限定新领域立案条件和不宜立案的“负面清单”,严格规范新领域案件审批备案工作。

公益诉讼促进诉源治理 既治“已病”,也治“未病”

习近平总书记强调,法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病。

据介绍,检察公益诉讼从最初的主要关注个案公益损害的修复,到如今更加注重抓溯源、治根本,抓前端、治未病,更加充分地发挥制度治理效能。

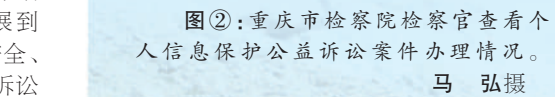
武汉大学环境法研究所所长、中国法学会环境资源法学研究会副会长兼秘书长秦天宝说,检察机关提起行政公益诉讼更能够调动行政机关的风险监管积极性,更能从监管层面实现预防的功能。同时,诉前检察建议等诉前程序在协同各方力量、尽早消除风险上具有优势。

近年来,检察机关以诉前检察建议的方式督促行政机关自我纠错、依法履职,确立“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”的目标追求。实践中,行政机关高度重视检察机关诉前检察建议,积极主动进行整改。2021年,行政机关诉前阶段回复整改率已从2018年的97.2%持续上升至99.49%。



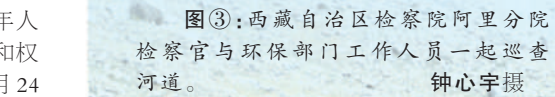
图①:湖北省宜昌市伍家岗区检察院公益诉讼办案组联合相关部门,在长江归江段查看污染土壤恢复情况。

蒋长顺 王 忠 摄影报道



图②:重庆市检察院检察官查看个人信息保护公益诉讼案件办理情况。

马 弘 摄



图③:西藏自治区检察院阿里分院检察官与环保部门工作人员一起巡查河道。

钟心宇 摄



图②



图③

端、治已病,更要抓前端、治未病。

据介绍,检察公益诉讼从最初的主要关注个案公益损害的修复,到如今更加注重抓溯源、治根本,抓前端、治未病,更加充分地发挥制度治理效能。

武汉大学环境法研究所所长、中国法学会环境资源法学研究会副会长兼秘书长秦天宝说,检察机关提起行政公益诉讼更能够调动行政机关的风险监管积极性,更能从监管层面实现预防的功能。同时,诉前检察建议等诉前程序在协同各方力量、尽早消除风险上具有优势。

近年来,检察机关以诉前检察建议的方式督促行政机关自我纠错、依法履职,确立“诉前实现保护公益目的是最佳司法状态”的目标追求。实践中,行政机关高度重视检察机关诉前检察建议,积极主动进行整改。2021年,行政机关诉前阶段回复整改率已从2018年的97.2%持续上升至99.49%。

“行政公益诉讼特别是其诉前程序的

设计,作为检察公益诉讼中最具中国特色的部分,集中体现了做好诉源治理‘前端化解’的要求。”最高检第八检察厅副厅长徐全兵说。

“公益保护和诉源治理都是系统工程,从公益诉讼检察制度和实践的发展看,公益诉讼检察制度与诉源治理的价值导向高度契合。”最高检第八检察厅检察官王菁说,公共利益具有广泛性,为了更好地维护国家利益和社会公共利益,近几年来检察机关注重办案职能延伸,从公益诉讼个案办理到促进面上问题的整改,再到助推立法和制度等长效机制的构建完善,体现了一种向诉讼源头不断追溯、不断推进和深化诉源治理、从源头上减少矛盾纠纷的制度追求。

此前,黑龙江省鸡西市滴道区人民检察院收到市民投诉后调查发现,相关供水公司所属泵站存在未取得卫生许可证擅自进行二次供水、直接从事供水的人员未取得健康证直接上岗、加压站水箱未按规定进行定期

最高人民法院第五巡回法庭审判点、成都中院金融法庭、破产法庭等司法机构14个,律所、公证、仲裁、司法鉴定等法律服务机构100多家。通过“天府法法网”,各类市场主体和群众在指尖便可实现法务服务“一网通办”、法律法规“一网通览”、司法科技“一网通用”、诚信信息“一网通查”,法务区全链条法务业态初步形成,申请立案、证据交换、审判等都可以在法务区内实现,节省大量人力物力。

成都某科技公司负责人曾舟对此深有感触。前不久,公司的某核心文创产品疑似被他人剽窃盗版,为维护合法权益,曾舟来到法务

打造法务集聚区 构建全链条法务业态

本报记者 倪 弋

一个门’,有些业务甚至能实现‘一站式’咨询和办理。”四川天府新区总部经济局法务区工作处副处长顾涛说。

2021年2月5日,位于成都市的天府中央法务区(以下简称法务区)正式启动运行。作为全国首家由省级层面主导建设的法务集聚区,运行一年多以来,法务区通过各类法治资源整合集成,不断构建全链条法务业态,持续优化法治化营商环境,护航当地经济高质量发展。

“法务区启动运行以来,已取得了‘建平台、聚资源’的阶段性成效。”四川省委政法委副书记曹代学介绍,截至目前,法务区聚集了

区综合服务中心,找到中国(四川)知识产权保护中心寻求帮助。“中心给出了专业维权建议,并在随后的诉讼过程中一直给予指导。”除了专业贴心的服务,让曾舟印象深刻的,还有各类法务机构集中布局带来的便捷——就在知识产权保护中心维权援助窗口所在的同一栋楼里,有律所和法院诉讼服务中心等,让咨询、维权、起诉等各个环节无缝对接。

法务资源的聚集不仅带来便利,还释放着法治化营商环境的“化学变化”。今年1月,四川省高级人民法院对备受社会关注的“青花椒案”二审宣判——“青花椒”是对其特色菜含有调料的描述,并非商标权使用,其使用行为不构成侵权。正是在法务区知识产权维权保护公共服务平台的帮助下,10多家在店铺招牌中使用“青花椒”的商家权益依法得到保护。

随着法务区建设的不断深化,法治“固根本、稳预期、利长远”的保障作用得到充分发挥,天府新区2021年新增市场主体12.1万户。