

扛起法律监督政治责任法治责任检察责任

解读《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》

□ 本报记者 张昊

检察机关法律监督是中国特色社会主义政治制度和法律制度的重要特征。近日,《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(以下简称《意见》)印发,深刻阐明检察机关法律监督的宪法定位、主要职责、基本任务,为新时代党的检察事业创新发展提供了根本遵循。

党中央对检察机关如何定位?《意见》对强化法律监督有什么新要求?为什么突出强调“全面提升法律监督质量和效果”?《法治日报》记者结合检察机关法律监督工作开展情况进行了重点梳理。

明确检察机关四个方面定位

这是中共中央首次就加强检察机关法律监督工作专门印发文件,也是首次以中共中央文件的形式明确检察机关是“保护国家利益和社会公共利益的重要力量”。

《意见》对检察机关作出了四个方面的定位——人民检察院是国家的法律监督机关,是保障国家法律统一正确实施的司法机关,是保护国家利益和社会公共利益的重要力量,是国家监督体系的重要组成部分。

这些定位,有着深厚的历史渊源、坚实的制度基础和鲜明的时代特征。

1979年人民检察院组织法明确规定检察机关是国家的法律监督机关。

1982年宪法进一步确认了检察机关的性质和地位。此后,制定、修改的刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法、检察官法、人民检察院组织法,为检察制度的发展完善提供了更为明确、更具特色、更加有力的法律依据。

党的十八大以来,习近平总书记多次对加强法律监督,建立公益诉讼制度等提出明确要求,推动新时代人民检察制度不断完善。

《意见》对人民检察院四个方面的定位,要求检察机关紧紧围绕宪法定位,聚焦主责主业,更加充分发挥中国特色社会主义检察制度在捍卫党的执政地位、保障国家法律统一正确实施,加快推进司法法制监督体系改革和建设,服务经济社会高质量发展等方面的优势和作用。

法律监督有新要求更高标准

《意见》开篇明确指出:“进入新发展阶段,

与人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的新需求相比,法律执行和实施仍是亟需补齐的短板,检察机关法律监督职能作用发挥还不够充分。”除了执法司法中存在不作为,乱作为特别是执法不严、司法不公、司法腐败问题外,一个重要原因就是执法司法机关之间配合不够,制约监督不力等问题时有发生。同时,检察机关法律监督也存在许多亟待解决的问题,法律监督体系还不够完善,法律监督难、软的问题普遍存在,一定程度上影响了公平正义的实现。

《意见》是党中央着眼大局、着眼长远、着眼第二个百年奋斗目标作出的具体工作部署,是对法律监督工作的更高要求,要坚持更高标准,创造性落得更实、更好。

《意见》写入一些正在开展的工作,对深化巩固成果至关重要:

——《意见》提出:“引入听证等方式审查办理疑难案件,有效化解矛盾纠纷。”2020年以来,检察机关对重大争议等案件,创新以听证形式公开审查,坚持“应听证尽听证”,让当事人把事说清,听证员把理辨明,检察官把法讲透,既解“法结”又解“心结”,以公开促公正赢公信。截至2021年6月,全国四级检察机关共对6.2万起案件组织了听证会,覆盖“四大检察”“十大业务”。

司法实践中,存在一些行政诉讼案件不符合起诉条件被驳回,“程序空转”,讼争问题未解,案虽结案事了。

——《意见》专门明确:“在履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解工作,促进案结事了。”去年10月,最高检部署开展专项监督,综合采取多种方式,促进行政争议得到实质性化解。今年,最高检又部署常态化开展行政争议实质性化解活动,要求把化解行政争议作为审查行政诉讼监督案件的必经程序。今年上半年,有效化解行政争议2916件,其中争议20年以上的28件,10年以上的180件。

《意见》也部署了一些需要加强的工作,对强化法律监督意义重大。

——《意见》强调:“对于行政执法机关不依法向公安机关移送涉嫌犯罪案件的,检察机关要依法监督”“健全检察机关依法启动民事诉讼监督机制,完善对生效民事裁判申诉的受理审查机制,完善案卷调阅制度”“加强对审判工作中自由裁量权行使的监督”“完善对人民法院巡

回法庭和跨行政区划审判机构等审判活动的监督机制,确保法律监督不留死角”等。

全面提升法律监督质量效果

《意见》共19条,其中,涉及“全面提升法律监督质量和效果,维护司法公正”的内容有9条,这是为了更有力解决当前司法法制监督、检察机关法律监督工作中存在的突出问题。

——针对司法实践中有的涉嫌犯罪案件给予行政处罚后,没有依法追究刑事责任;或者有的案件作出刑事处理后,没有将应予行政处罚的涉案人员移送主管机关处理,行政处罚与刑事处罚“衔接”存在脱节,《意见》明确要求健全行政执法和刑事司法衔接机制。

——针对刑事诉讼过程中,一些案件既未撤案又未移送审查起诉,长期搁置,形成“挂案”,使涉案企业和有关人员长期处于被迫诉状态,影响企业的健康发展和当事人正常生活,《意见》要求及时发现和纠正长期“挂案”等违法情形。今年以来,最高检会同公安部抓实新一轮专项清理,对既未撤案又未移送审查起诉,长期搁置的涉民营企业“挂案”,再排查6455件,已清理5100余件。

——针对扫黑除恶专项斗争中暴露出的司法工作人员充当黑恶势力“保护伞”,以及全国政法队伍教育整顿中发现的司法工作人员徇私枉法等问题,为有力惩治司法腐败,《意见》要求加强检察机关立案侦查司法工作人员相关职务犯罪与监察机关管辖。

——针对检察机关受理的民事行政申诉持续上升,占比超过刑事申诉,为适应人民群众司法需求,《意见》要求精准开展民事诉讼监督。

——针对行政检察“一手托两家”,既监督法院公正司法,又促进行政机关依法行政,但行政检察工作局面难以打开,仍比较薄弱,《意见》提出务求深化行政检察监督的措施。

——针对人民群众对公共卫生、妇女及残疾人权益保护,个人信息保护等领域公益损害问题反映强烈,《意见》再次重申积极稳妥拓展公益诉讼案件范围等。

《意见》突出强调“全面提升法律监督质量和效果”,这是由检察机关法律监督特色和优势决定的,作为执法司法活动的参与者,检察机关直接、全面了解案件办理全过程,在具体办案过程与环节中履行监督职责,参与、跟进、融入式

监督,以此实现一体、实时、有效监督。

强化法律监督工作支持保障

《意见》要求,加强过硬检察队伍建设,全面落实司法责任制。旗帜鲜明把加强党的政治建设放在首位,强化政治机关意识,不断提高检察人员政治判断力、政治领悟力、政治执行力。围绕检察机关专业化建设目标,全面提升检察人员专业知识、专业能力、专业作风、专业精神。建立检察官与法官、人民警察、律师等同堂培训制度。深化司法责任制综合配套改革,完善检察官遴选入额和员额退出机制及其配套政策,建立健全检察官惩戒和权益保障制度。

此外,《意见》还从三个方面明确了组织保障措施。

——坚持和完善党对检察机关法律监督工作的领导。《意见》重申检察机关要严格执行《中国共产党政法工作条例》,严格落实请示报告制度,特别指出各级党委要定期听取检察机关工作情况汇报,研究解决检察机关法律监督工作中的重大问题。各级党委政法委要指导、支持、督促检察机关在宪法法律规定的职责范围内开展工作。这就要求检察机关要在党中央集中统一领导下,在地方各级党委及其政法委领导下履行好法律监督专门职责。

——加强对检察机关法律监督工作的监督制约。《意见》对各级人民代表大会及其常委会监督和支持检察机关依法履行职责,各级政协加强对检察机关的民主监督,各级纪检监察机关加强对检察机关人员履职行为的监督,审判机关、检察机关、公安机关按照有关规定分工负责、互相配合、互相制约等提出明确要求。

——加强对检察机关法律监督工作的支持保障。《意见》提出,各级政府及其工作部门要支持检察机关依法开展法律监督工作,并对经费保障和办案业务装备建设、信息化和智能化建设、编制动态管理和调整、人才招录、基层检察院办案规范化建设等方面提出具体支持保障措施。

执法司法活动产生海量数据,执法司法不公不严不廉等问题就隐藏在异常数据背后。充分掌握大数据,专业、科学运用大数据,会使监督更加精准、有效。对此,《意见》还要求“运用大数据、区块链等技术推进公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关等跨部门大数据协同办案”。

安徽检察持续加大虚假诉讼监督力度

□ 本报记者 范天娇 本报通讯员 吴怡欣

近日,《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(以下简称《意见》)印发,为检察机关依法履行宪法法律赋予的法律监督职责提供根本遵循。

《意见》强调要“加强检察机关与审判机关、公安机关协作配合,健全对虚假诉讼的防范、发现和追究机制”。为贯彻落实《意见》,结合政法队伍教育整顿和扫黑除恶专项斗争工作,安徽省人民检察院近日决定将虚假诉讼领域深层次违法行为监督专项活动延长半年至今年年底。

虚假诉讼是指行为人单独或与他人恶意串通,虚构民事纠纷,向人民法院提起民事诉讼,妨害司法秩序的行为。自2019年6月起,安徽省检察院决定开展为期两年的虚假诉讼领域深层次违法行为监督专项活动,并于今年将“虚假诉讼深层次违法专项监督”作为首批“检察为民办实事”项目推进,借助智慧民事检察监督平台,主动全面排查虚假诉讼案件线索。同时,聚焦案件背后的司法不公、司法渎职失职等突出问题,找准专项监督切入点,争取办理一批有影响力的监督案件,并通过公开听证、深入调查、协同监督等方式,持续加大涉民

营企业虚假诉讼监督力度,保护民营企业合法权益,维护企业正常的生产经营秩序。

安徽省检察院要求各地结合“司法工作人员职务犯罪侦查百日攻坚战”活动,对2017年以来办理的虚假诉讼监督案件,启动审判和执行行为尽职审查程序,并做到“一案一剖析”,对涉嫌枉法裁判、工作失职等违法违纪行为,要移送并配合有管辖权的机关进行核查问责处理,做到“对事监督”和“对人监督”相结合。对于挂牌督办的案件全面推行“一案三查”,在做好生效裁判和调解监督的同时,集中核查案件背后虚假诉讼行为人的犯罪行为和司法人员的违法违纪行为。对于新挂牌的案件,检察长要逐案听取汇报,指导并支持案件办理;分管检察长要靠前指挥协调;刑事检察部门和民事检察部门要加强沟通配合。

安徽省检察院要求,既要强化内部办案协同,民事检察部门要主动与负责职务犯罪侦查的部门联系,共同成立专案组,发挥民事检察职能和专业优势,建立司法人员违法调查协作机制,也要强化外部沟通协作,发挥纪法监督震慑力。同时,要促进源头治理和系统治理,通过个案检视分析、类案集中研判,查找审判管理、行业管理、制度机制等方面存在的突出问题,研究解决对策,必要时制发治理性检察建议,推动民事审判深层次违法问题有效治理,构建防范、发现、纠正深层次违法问题长效机制。

安徽省检察院决定对2017年以来办理的虚假诉讼监督案件启动审判和执行行为尽职审查程序,对挂牌督办案件全面推行“一案三查”,注重从“对案监督”向“对人监督”延伸,推深做实深层次违法监督,其中,对张某等人“套路贷”虚假诉讼监督系列案,张某华等人虚假诉讼监督系列案等5起案件进行挂牌督办,对去年先后挂牌督办的两批共16起民事虚假诉讼监督系列案件持续跟进,以增强监督的刚性和权威。

安徽省检察院有关负责人表示,全省检察机关要把防范和惩治虚假诉讼作为贯彻落实中央《意见》的有力抓手,坚持问题导向和惩防并举,围绕监督重点,全方位多举措推进虚假诉讼领域深层次违法监督专项活动,维护司法公正,更好地保护国家利益和社会公共利益。

据统计,过去一年,安徽省检察机关共监督虚假诉讼案件1387件,同比上升46%,其中提出抗诉302件,提出再审检察建议731件,合计1033件,同比上升40%。移送虚假诉讼案件办案人员违法违纪线索57件61人,以虚假诉讼罪提

上海检察多措并举提升法律监督质效

□ 本报记者 杜洋

“在区域执法司法协作,服务国家重大战略实施、国际司法合作、未成年人司法保护、公益诉讼‘等’外探索等方面持续探索创新,努力创造更多上海经验。”日前,上海市人民检察院召开党组(扩大)会,传达学习《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(以下简称《意见》),研究部署贯彻落实措施。

上海检察机关深入学习贯彻《意见》精神,进一步提升履行法律监督的政治自觉、法治自觉、检察自觉,切实体现上海标准、上海水平。

在全面学习领会《意见》基础上,上海检察机关按照上海市委和最高人民法院要求,结合现代化国际大都市建设实际,对《意

见》的部署要求逐项对标对表,分解细化,抓好落实。

全国首例“虚假申报型”操纵证券市场案、假冒地理标志集体商标案,侵犯实用工艺品著作权案……聚焦浦东新区打造社会主义现代化建设引领区,上海检察机关紧紧围绕改革发展大局,当好改革促进者,以法治规范保障改革创新。

2019年7月至2021年6月,上海检察机关共批准逮捕集资诈骗、非法吸收公共存款、内幕交易等金融犯罪案件2021件2868人,提起公诉3061件5811人。

“紧盯群众关切的执法司法问题和社会治理难题履行法律监督职责,更好维护公平正义,增强法治公信,促进‘大城善治’,让上海的法治名片更加闪亮。”上海市人民检察院

党组书记、检察长张本才说。

紧扣超大城市特点,上海检察机关全力保障群众人身财产、食品药品、生态环境、个人信息等方面安全和城市公共安全。2020年7月以来,全市检察机关共立案办理食药类案件228件,制发检察建议和公告93件,提起诉讼6件,督促整治违规经营餐厅、药店、超市等157家。

上海市高楼林立,存在外墙装饰物松动和高空坠物风险,有关区检察院开展问题排查,针对相关风险隐患制发检察建议,消除风险450余处。与此同时,积极提起民事公益诉讼,诉请彻底删除非法获取的公民个人信息423万余条,全部获得法院支持,有效维护了公共利益。

对标新时代检察机关法律监督工作更高



起公诉30件78人。在所提出的抗诉案件中,人民法院再审改变率达97%。此外,通过与安徽省公安厅挂牌督办合肥曹某某案,推动虚假诉讼刑事案件侦破,5名被告人均以虚假诉讼罪被追究刑事责任,直接退缴赃款1255余万元。

□ 刘洁

近日,《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(以下简称《意见》)印发,充分彰显了以习近平同志为核心的党中央深入推进全面依法治国的坚定决心、对完善党和国家监督体系特别是检察机关法律监督工作的高度重视,是习近平法治思想在检察机关法律监督工作中的具体化,是当前和今后一个时期加强检察工作的纲领性文件。

检察机关法律监督是中国特色社会主义政治制度和法律制度的重要特征,准确把握党对新时代法律监督工作的新要求,是落实党的领导的重要保证,事关党的执政根基稳定。各级检察机关要认真贯彻落实党中央决策部署,依法忠实履行法律监督职责,围绕“充分发挥法律监督职能作用,为大局服务、为人民服务”的要求,进一步发挥法律监督职能,服务保障经济社会高质量发展。

加强新时代法律监督工作,要求各级检察机关聚焦主责主业,坚决维护国家和社会大局稳定。当前,国际形势严峻复杂,各级检察机关必须牢牢坚持总体国家安全观,善用法律武器,坚决防范和依法惩治分裂国家等犯罪,常态化开展扫黑除恶专项斗争,打击黑恶势力及其“保护伞”,推进基层社会治理,实现常治长效。信息时代,网络安全已成为事关国家安全、政治安全的重要因素。面对近年来网络安全风险日益突出,传统犯罪加速向网上蔓延的犯罪形势,各级检察机关应积极发挥检察监督职能,联合相关部门推进网络秩序综合整治,营造清朗的网络空间,实现依法治网目标。司法理念与刑事犯罪结构变化相适应是有助于矛盾化解,社会治理,厚植党执政的政治基础的重要举措。检察机关应根据犯罪和治安情况变化,准确把握宽严相济的刑事政策,依法严惩重罪、宽缓轻罪,促进社会和谐稳定。

加强新时代法律监督工作,要求各级检察机关深入贯彻新发展理念,服务保障经济社会高质量发展。新发展阶段经济领域的检察工作,一方面需回应传统司法的新要求,在促进企业合规守法经营的同时,也要落实对涉案企业的严管厚爱;另一方面又需达到更高标准,要切防就案办案,将工作与新时代新发展阶段经济、社会治理更高要求紧密结合起来。各级检察机关要积极履行检察职能,依法参与金融风险防范化解工作,服务巩固脱贫攻坚成果和全面推进乡村振兴,加强生态文明建设保护,依法维护企业合法权益,加强知识产权司法保护,服务保障创新驱动发展,为经济社会高质量发展提供有力司法保障。

加强新时代法律监督工作,要求各级检察机关坚持以人民为中心的发展思想,切实加强民生司法保障。为解决人民群众的操心事、烦心事、揪心事,努力让人民群众在每一个司法案件都能感受到公平正义,《意见》专门就加强民生司法保障作出各项部署。各级检察机关要结合“检察为民办实事”实践活动,持续抓实群众信访件件有回复、行政争议实质性化解、未成年人检察业务统一集中办理等工作,坚持和发展新时代“枫桥经验”,健全控告申诉检察工作机制,完善办理群众信访制度,引入听证等方式审查办理疑难案件,办理好事关人民群众切身利益的每一起案件,有效化解矛盾纠纷,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

加强新时代法律监督工作,要求各级检察机关通过促进严格执法、公正司法,积极引领社会法治意识。《意见》特别强调,“将社会主义核心价值观融入法律监督,通过促进严格执法、公正司法,规范社会行为、引领社会风尚”。积极引领社会法治意识,关键在通过法律监督促进诉源治理。新时代新发展阶段,检察机关必须立足司法办案,更加自觉做好预警预判,防患于未然的工作,把诉源治理做深做实做细。要按照《意见》部署,坚决落实“谁执法谁普法”普法责任制,及时发布指导性案例和典型案例,深入开展法治宣传,深化法治进校园、进社区等活动,在全社会形成尊法、学法、守法、用法的良好法治氛围,实现更高层次、更高水平的源头治理。

贯彻落实《意见》,事关党的检察事业稳健前行、长远发展。各级检察机关应牢记初心使命,更加忠实履职,以更高标准、更严要求、更实作风扛起法律监督这一神圣职责,做好新时代检察工作,落实好为大局服务、为人民司法的要求。

山东检察出实招 推动《意见》落地见效

□ 本报记者 杜洋

功崇惟志,业广惟勤。

近日,中共中央印发《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(以下简称《意见》),山东省人民检察院就学习贯彻《意见》向全省检察机关专门下发通知,提出具体要求。济南、青岛、日照、聊城等地检察机关闻令而动,强化履职,细化举措,狠抓落实,全力推动《意见》落地见效。

山东省检察院第一时间召开党组扩大会议,认真传达学习《意见》和省委领导批示精神,研究贯彻落实的初步意见,成立工作专班,制订贯彻落实措施并要求全省各级检察机关迅速行动起来,切实抓好传达学习、向当地党委、政法委汇报和贯彻落实工作,把学习贯彻的成效转化为推动检察工作高质量发展的成效。

济南市人民检察院党组专题开展学习研讨,形成贯彻落实初步意见,各业务条线和分管院领导按照职责分工主动认领任务,全面梳理和深入分析存在的薄弱环节和落实改进举措,逐条拿出推动落地见效的措施。

举一纲而万目张,解一卷而众篇明。贯彻落实《意见》,要抓实“关键少数”。

《意见》印发后,日照市两级检察机关“一把手”主动靠前工作,充分发挥“关键少数”的作用,积极协调,统筹抓好贯彻落实,成立贯彻落实小组,进一步细化任务,明确措施,层层压紧压实工作责任。

学深悟透,融会贯通,确保《意见》精神落地落细,见实见效。

青岛市人民检察院结合全市检察工作实际,对《意见》内容逐项提出4个方面20条贯彻落实措施,主动对标对表,强化法律监督工作支持保障,全面提高做好新时代法律监督工作的能力和水平。

聊城市人民检察院成立《意见》落实领导小组,专题研究各县区院、各业务条线贯彻落实《意见》的具体措施,明确职责分工,把《意见》的部署要求细化为具体的检察履职实践,确保各项要求落地落实落细。