

未成年人保护公益诉讼中公益的认定

周兆振

新疆财经大学法学院, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2024年5月21日; 录用日期: 2024年6月12日; 发布日期: 2024年7月25日

摘要

为适应社会对未成年人保护的需求,《未成年人保护法》明确了对侵害未成年人权利的行政机关提起民事公益诉讼的权利。最高人民检察院亦通过发布关于未成年人的行政公益诉讼指南以此来引导检察机关对未成年人的保护工作。并在此基础上,对少年行政公益诉讼进行了初步探索,初步建立起了具有中国特色的诉讼制度。然而,未成年人行政公益诉讼在保障未成年人合法权益的过程中,也存在着“公共利益”界定不清、未成年人组织与未成年人组织间信息不畅、配套保障机制不健全、长期监管机制不健全等问题,阻碍了未成年人行政公益诉讼的发展。

关键词

未成年人利益, 未成年人保护公益诉讼, 未成年人公共利益

Identification of Public Interest in Minors' Protection of Public Interest Litigation

Zhaozhen Zhou

School of Law, Xinjiang University of Finance and Economics, Urumqi Xinjiang

Received: May 21st, 2024; accepted: Jun. 12th, 2024; published: Jul. 25th, 2024

Abstract

In order to meet the needs of the society for the protection of minors, the Law on the Protection of Minors clearly defines the right to file civil public interest lawsuits against the administrative organs that infringe on the rights of minors. The Supreme People's Procuratorate has also issued administrative public interest litigation guidelines on minors to guide the procuratorial organs in the protection of minors. On this basis, the juvenile administrative public interest litigation has been preliminarily explored, and the litigation system with Chinese characteristics has been preliminarily established. However, minors administrative public interest litigation in the process of

protecting the legal rights of minors, there is a “public interest” defined, information between minors and minors organizations, form a complete guarantee mechanism is not sound, long-term supervision mechanism is not sound, hindered the development of the administrative public interest litigation of minors.

Keywords

Minors' Interests, Minors' Protection of Public Interest Litigation, Public Interests of Minors

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题提出

2021 年《未成年人保护法》的实施赋予了检察机关提起未成年人公益诉讼的权力，赋予检察机关在公益诉讼案件中“公益诉讼人”的地位，表明了涉及未成年人领域的公益诉讼制度在我国正式确立。但是在实践中，未成年人保护公益诉讼仍存在着因法律的原则性规定导致受案范围不一、案件线索来源单一、惩戒方式不明等问题。以最高检发布的第五十批指导性案例(未成年人网络保护主题)¹为例，在检例第 200 号中，检察机关通过对相关单位制发检察建议的方式对个别未成年人权益进行保护；在检例第 201 号中，检察机关与公安机关协作，对涉案未成年人分类处理，实现帮教精准化、处遇个别化；在检例第 204 号中，检察机关认为涉案网络平台增加了未成年人沉迷网络的风险，对未成年人公共利益造成了侵害，从而提出诉前检察建议。通过对上述案例的分析，不难看出检察机关在处理涉及众多未成年人的案件时，对于较为明显的涉及公共利益的会提起行政公益诉讼，对于涉及个别未成年人利益的往往会通过对有关单位提出检察建议的方式进行解决。因此，检察机关在处理涉及少数未成年人利益的案件时的关键在于对所涉利益是否属于公共利益进行明确界定，以此决定是否提起公益诉讼。

2. 未成年人公益诉讼中公共利益的认定

(一) 未成年人公益诉讼是行政公益诉讼的“新模式”

行政权力覆盖社会生活方方面面，未成年人作为社会中的弱势群体更是被给予特殊保护，但由于立法上的不足导致未成年人公共利益时常受到侵犯而无法可依。可以说，2021 年《未成年人保护法》的施行，为未成年人公共利益的保护注入了一剂强心针。这是我国公益诉讼制度在新型领域的探索；是督促行政机关依法行政，维护未成年人公共利益的必然选择；同时也适应了社会现实的发展需要。但是据最高检发布《未成年人检察工作白皮书(2022)》²显示，未成年人犯罪总体呈上升趋势，以未成年人保护公益诉讼为例，2022 年检察机关对此类案件进行立案的共 9700 件，同比增长 46.24%，且多集中在网络安全、个人信息保护、纹身等新领域，突破了普通公益诉讼的传统领域范围，这就为检察机关对涉未案件的处理方面提出了新的挑战。主要表现在立法模式和诉讼程序等方面——在立法模式上，多数省份仍然采用“列举 + 概括”的方式，并没有将未成年人保护纳入到公益诉讼的受案范围中；在诉讼程序上，虽

¹ 《关于印发最高人民法院第五十批指导性案例的通知》https://www.spp.gov.cn/spp/jczdal/202403/t20240301_646694.shtml，最后访问日期：2024 年 3 月 14 日。

² 参见《未成年人检察工作白皮书(2022)》第一部分第三项：2022 年，检察机关就未成年人保护公益诉讼共立案 9700 件，同比上升 46.24%。检察机关提起未成年人保护公益诉讼 57 件。其中，提起行政公益诉讼 12 件，提起民事公益诉讼 17 件，提起刑事附带民事公益诉讼 28 件。

然各地检察机关早已对未成年人公益诉讼案件进行试点试验,但是通过各地的实践情况来看,在办理此类案件时始终保持审慎的态度,各地检察机关对未成年人公共利益的认定标准不一,调查取证方式困难。

未成年人公益诉讼制度仍在起步阶段,势必需要在公益诉讼制度的框架下运行,但是由于未成年人群体的特殊性使得这一制度必然要对公益诉讼领域有所突破,这就要求检察机关在提起未成年人公益诉讼时对未成年人的个体利益与公共利益进行准确把握,防止浪费司法资源的情况出现。

(二) 未成年人公共利益的范围界定

讨论未成年人公益诉讼与行政公益诉讼的关系时不可避免的要判断未成年人公共利益的范围。以“禁止向未成年人租售网络游戏账号检察监督案”(即检例第204号)为例,检察机关以“互联网平台未根据相关法律规定对经营者的违规行为进行及时处置、报告”为由,认为该平台未履行相应监管义务,增加了不特定未成年人沉迷网络游戏的潜在风险,对社会公共利益造成了损害;以“防止未成年人滥用药物综合司法保护案”为例,湖州市检察院通过对当地药店进行初步调查发现未成年人可以随意购买“右美沙芬”,认为湖州市市场监督管理局未依法履行监管职责,进而导致了上述药物的滥用,以此判断对不特定的未成年身体健康造成了危害,损害了社会公共利益。上述案例中,检察机关以“增加不特定未成年人的潜在风险”、“对不特定未成年人造成危害”为由认定对公共利益造成了损害,那是否可以认为对不特定的未成年人实际或可能造成损害就可以提起公益诉讼呢?首先,需要对未成年人的公共利益的范围进行讨论。高志宏认为“鉴于法律的不周延性,对于公共利益的表现形式不可能一一列举”^[1],对于未成年人公益应当持灵活开放的态度,不局限于传统的“四大领域”。党瑜认为“小众群体或个体的未成年人合法权益也应在未成年人公益诉讼范围之内。”^[2]基于国际公认的“儿童利益最大原则”产生的共同保护责任使得未成年人个体利益有了公益化的特征,因此未成年人公益诉讼涵盖了未成年人个体权益受侵害的情形。宋志军认为“未成年人的利益不限于法律的明文规定,还包含未成年人的全面发展将会给国家和社会所带来的长远利益。”^[3]笔者认为,对于未成年人公共利益受损的界定不能简单的以所涉未成人的人数多少为限,应当以涉案行为是否对未成年人的群体存在可能发生损害后果的风险为判定标准;当然,那些偶发的、个别的对未成年人权益造成损害的案件,不涉及未成年人群体利益的,不宜纳入到此类诉讼的受案范围当中。

其次,在判定未成年人公益诉讼的受案范围时,除要符合上述“公共利益”之外,还应当对未成年人公共利益“受侵害”做出准确理解。目前学界对此有两种观点,一是“实际侵害说”,二是“潜在损害说”。前者如江苏省宿迁市人民检察院对章某为未成年人文身提起民事公益诉讼案³,检察机关认为章某的侵权行为对未成年人群体具有持续、反复的不良影响,侵犯结果和范围可能随时扩大,因而提起行政公益诉讼;后者如网吧、酒吧等场所违规接纳未成年人进入,检察机关认为监管部门未履行监管职责,有对未成年人的身心健康造成不良影响的危险,遂提起行政公益诉讼。笔者认为,在“潜在损害说”中,侵害行为虽然仅对某一具体未成年人的合法权益造成损害,但是却存在对全体未成年人的合法权益造成潜在危险的可能性,因而相较于“实际损害说”,“潜在损害说”更能突破传统公益诉讼领域,更有利于检察机关发挥监督监察职能,对未成年人的合法权益予以保护。

最后,基于未成年人保护的公益性和群体的特殊性,检察机关在未成年人公益诉讼中应当对未成年人公共利益予以特殊保护,通过向相关单位提出检察建议、开展社会合作等方式,倒逼相关责任主体对未成年人权益进行充分保护;同时,基于检察机关的特殊地位,通过提起未成年人公益诉讼的方式,督促行政机关依法履职,促进行政权的依法、有序、规范的行使。

3. 未成年人公益诉讼实践现状

未成年人行政公益诉讼制度的建立为未成年人利益的保护给予强力保障,特别是在网络游戏、音像

³最高检第三十五批指导案例, https://www.spp.gov.cn/jczdal/202203/t20220307_547759.shtml, 最后访问日期: 2024年3月16日。

制品等所涉及的新兴领域,检察机关更是为未成年人提供了最大限度的保护。但不可忽视的是,这一制度还处于初步阶段,检察机关提起公益诉讼的权力规定模糊,诉前诉后程序不相衔接、社会对使用该制度的思想意识的缺乏等问题无疑是对该制度完善的最大阻碍。

(一) 未成年人公益诉讼中“公益”认定原则化

虽然《行政诉讼法》第25条第4款、《未成年人保护法》第106条赋予了检察机关有权就涉未成年人公共利益事项提起行政公益诉讼。但是前述条款并未就“公共利益”的内涵予以具体认定。这就使得司法工作人员对“未成年人公共利益”的内涵界定不一致,检察机关也就无法在未成年人公益案件中进行统一的保护。这种界定上的差异主要表现为:一是在新类型案件中,由于法律依据不明确,各诉讼参与人会有不同意见。以检例142号为例,被告方认为因法律并未对公共利益进行明确界定,且被告行为也没有对全体或者多数未成年人利益造成侵害,不能认定为侵犯社会公共利益;为此,公诉方往往会通过多方论证、调查提取证据等多种方式来解决此类问题。这无疑是对公益诉讼的提起造成了巨大挑战,且不说论证结果的权威性与否,仅组织多方论证就增加了程序上的繁琐性,案件处理的延后性,而在处理未成年人案件时一个重要因素便是时间,时间越短,案件对未成年人的影响也就越可能小,也就更有利于未成年人的成长发展。二是在对立案范围的把握上也会存在差异。例如,不同区域对于未成年人公益诉讼案件的启动程序也是有不同的尺度的,这极易出现同案不同判、同案不同处理的情形。

(二) 未成年人公益诉讼受案范围不清

虽然最高人民检察院设立第九检察厅负责未成年人案件,引领各省市未成年人案件处理工作,但是在具体立案范围、责任主体、诉前诉后程序上,各地检察机关却是在摸索前进。据最高检发布的《未成年人检察工作白皮书》中显示的案件情况来看,未成年人民事检察、行政检察案件多集中在监护权监督领域,而未成年人公益诉讼检察案件则集中于信息网络传播、个人信息等新领域。例如,“全国首例儿童个人信息、网络安全保护民事公益诉讼案”中,杭州互联网法院认定儿童个人信息保护属于公益事项,所涉儿童利益属于未成年人公共利益的范畴。再从2023年最高检发布的有关未成年人保护的指导性案例来看,6起有关“未成年人网络保护”的典型性案例,占当年指导案例的2/3,“违反治安管理活动”的典型性案例有2起以及“滥用药物”典型案例1起。从上述指导性案例的判决情况来看,检察机关是在对类似刑事案件进行梳理时发现此前出现多种类似情形,涉案人员较多,涉及未成年人范围广,从而认定对不特定多数的未成年人利益造成了侵犯,进而提起公益诉讼。如前所述,相关法律、法规、司法解释等并未明确确定“公共利益”的范围,这就导致检察机关需要通过刑事案件寻找公益诉讼的线索,通过多方调查来确定是否属于未成年人公益诉讼的受案范围。

(三) 未成年人行政公益诉讼环境亟待优化

诉讼程序的有序开展离不开各部门的协同配合,未成年人公益诉讼作为公益诉讼的新类型同样需要检察机关与相关主体的通力协作。但是在实践过程中,基于不同地区、不同司法人员对“公共利益”的理解认知不同,出现了诸多障碍:一是由于未成年人群体的特殊性,使得与未成年人利益保护有关的部门职能相对独立,无法形成一体化办事模式。其中最特别的在于涉及未成年人保护的各行政部门相互之间少有交集。例如,教育、社会治安、食品安全领域均有专属的职能部门进行管理,即各行政机关均可以在某个单独的方面对涉及未成年人权益的领域履行职责。这也就意味着各部门难以通过个案去发现所涉领域中是否涉及公共利益等问题,其他机关也很难通过个案发现存在的普遍性违法问题。二是所涉未成年人案件多在诉前解决完毕,进入诉讼程序较少。例如,在检例第204号、第173号等案件中,检察机关充分发挥法律监督的职能,通过发送检察建议等方式,督促相应监管机关发现问题,积极履行监管职能。而大多数行政机关在收到诉前建议后,往往会自行纠正不当行为,使得未成年人公益诉讼案件进入司法程序的情形较少[4]。

4. 未成年公益诉讼完善路径

(一) 合理界定公共利益

如前所述,提起未成年人检察公益诉讼的核心在于如何对公共利益进行准确界定,准确把握未成年人公共利益的具体内涵是提起公益诉讼的逻辑起点。同时,现行法律规范的原则性规定已不适应推行未成年人检察公益诉讼以来的现实需要,对未成年人公共利益进行具体解释势在必行。

未成年人作为社会中的特殊群体,使得判断其公共利益的标准要与其他领域有所区别。原因在于对其他领域而言,公共利益一旦受损,个人利益会必然受到一定损害,可谓“一荣俱荣,一损俱损”。在未成年人领域情况则有所不同,当未成年人公共利益受到侵犯时,未成年人可能并未受到实际损害,甚至觉得其所做的行为是令人快乐的[5]。例如结伴去网吧、KTV 这些娱乐场所或者沉迷网络游戏等等。但事实上这些行为都会在无形中对未成年人的成长发育造成不良影响。这就是未成年人公共利益与其他公共利益区分的核心要素。本文认为,未成年人公共利益是一个相对概念,具有一定的开放性,这一公共利益的具体内涵在不同社会的不同发展阶段会因为社会环境的不同而发展变化的。但从整体看来,其实质是关乎未成年人生存和发展的根本的长远的利益,这并不是未成人个体利益的简单相加,而是抽象概括出的整体利益。换句话说,对于未成年人公共利益的理解,不应当拘泥于人数上的限制,亦不能认为因案件涉及未成年人范围小便不会对这一群体造成潜在的风险。总之,在对未成年人公共利益的把握上,应当在各种因素的基础上综合考量,不能简单以人数作为判断标准。

(二) 明确受案范围的扩张边界

当前我国公益诉讼的实践表明涉及未成年人公益诉讼案件范围已不限于传统公益诉讼领域,而现行法律规范对此又没有明确的规定,是时候将那些新领域范围内的涉未案件纳入到未成年人公益诉讼的受案范围之内,使之上升到立法高度。但是这种受案范围的扩张需要遵守如下原则:一是合法性原则。虽然未成年人公益诉讼是公益诉讼的特殊表现形式,但其核心仍然是检察机关对行政机关进行法律监督,确保行政机关切实履行职责,保护未成年人合法利益。因此未成年人公益诉讼更要将合法性原则作为其首要的价值遵循。二是有限扩张原则,即受案范围的扩张应当受到法律规定和公共利益的限制。如前所述,最有利于未成年人原则是提起未成年人公益诉讼时遵循的首要原则,基于这一原则可以对未成年人公共利益进行扩大化解释。但并不是所有涉及未成年人案件都可以提起公益诉讼,不能盲目扩大受案范围。三是比例原则,即检察机关在介入相关领域时需要利益进行衡量,采取对其他利益侵害最小的方式。

(三) 探索部门协同办案方式

一般来说,检察机关提起公益诉讼前会进行前置程序,即向有关监管部门制发检察建议,如果该监管机关在收到检察建议后怠于履行职责,导致未成年人合法权益受损的,检察机关可以提起公益诉讼。但是实践表明,检察建议的回复周期较长,对于未成年人利益的损害持续时间较长,难以形成有效保护。因此,有必要考虑在诉前程序未能达到预期效果时,及时采取提起公益诉讼的方式对未成年人合法权益进行保护。但是由于检察机关是未成年人公益诉讼的“最后一道防线”,使得只有在行政机关滥用、不用监管权时,检察机关才有权力进行审查,以此决定提起公益诉讼的与否,这就要求检察机关与各行政机关相互协调,发挥各自职能,畅通部门沟通的协调机制。这样不仅可以促进各部门的深度合作,还可以提高未成年人公益诉讼工作的效率,更好地保障未成年人的合法权益。

5. 结语

《未成年人保护法》的修订,使得检察机关对未成年人利益的保护有法可依、于法有据,对未成年人公共利益保护方面具有重大意义。经过几年的探索,逐渐走出一条具有中国特色的未成年人利益保护

的道路。但不可否认的是在实践过程中，仍然出现了法律规定原则化、受案范围差异化等问题，严重制约了我国未成年人利益保护的发展。因此，要实现对未成年人利益保护的全面落实，就需要以最有利于未成年人原则为根基，精准把握未成年人公共利益内涵，建立各行政机关的协同机制，实现对未成年人的长效保护。

参考文献

- [1] 高志宏. 未成年人公益诉讼受案范围: 实践扩张、理论逻辑与制度选择[J]. 政法论坛, 2023, 41(5): 111-122.
- [2] 宋志军, 覃振模. 论未成年人检察公益诉讼之“公益”界定标准[J]. 青少年犯罪问题, 2022(6): 149-159.
- [3] 党瑜, 张垚. 未成年人检察公益诉讼的权力边界探析——从一起“4A 级景区儿童票”公益诉讼案谈起[J]. 预防青少年犯罪研究, 2019(4): 36-45.
- [4] 罗忻昕, 郭祺. 未成年人保护行政公益诉讼制度构建[J]. 法制博览, 2024(4): 138-140.
- [5] 袁旭东. 未成年人保护检察公益诉讼立案范围制度的缺陷与完善[J]. 四川警察学院学报, 2023, 35(5): 107-114.