

推动新时代未成年人权益司法保护迈向更高水平

——全国政协“促进未成年人权益的司法保护”双周协商座谈会发言摘登(一)

全国政协副主席,民盟中央常务副主席陈晓光作主题发言

在筹备本次会议过程中,我们在北京、重庆开展了实地调研,与青海省政协和有关部门负责同志、群众代表进行了视频调研。我结合调研情况作简短发言。

一、抓住关键重点,有力推进未成年人司法保护工作

一是落实落细重要制度。围绕未成年人保护法、预防未成年人犯罪法确定的重要制度,完善政策法规、工作机制配套,推动制度更管用、更好用。建立统一高效的强制报告受理处置机制,加大监督处罚力度,对侵害未成年人行为做到及时发现、高效应急、依法惩处。建立完善全国统一的入职查询平台和从业禁止执行监督一体化机制。

二是加强未成年人司法专门力量。坚持专业化发展方向,充实专门力量,加大培训力度,不断加强未成年人司法队伍专业化、职业化建设。充分运用司法大数据,加强对涉未成年人案件的特点、态势、规律的分析研判,不断推进未成年人司法的专门化、规范化。结合法律堵点、社会热点、实践难点,针对性研究发布司法解释、指导性案例,为基层工作提供指引。

三是完善社会化支持机制。鼓励

和支持社会组织、社会工作者广泛参与涉未成年人案件的社会调查、心理疏导、教育矫治、回归社会等工作。在及时总结试点经验的基础上制定司法社工国家标准,让司法社工工作有章可循。

二、促进“六大保护”融合,切实形成未成年人保护的强大合力

一是加强统筹协调,充分发挥各级未成年人保护工作领导小组加强统筹协调督促指导,与平安中国建设协调小组等机制做好衔接;对社会影响恶劣的侵害未成年人权益事件、案件加强类案研究,明确处置流程,完善部门联动机制。将未成年人保护工作纳入各级党委政府重要议事日程,加强政策支持、投入保障,及时研究解决突出问题。

二是抓住重点,加强源头综合治理。家庭层面,关键是督促落实好家庭监护责任。学校层面,主要是强化教育主阵地作用,联合司法部门加大法治教育力度,让未成年人知法、懂法、守法,用法律武器保护自己。网络层面,推动未成年人网络保护条例早日出台,加强青少年网络素养教育,探

索建立互联网行业与司法部门之间侵害行为移交等合作机制,加强企业、家庭、政府、司法等对未成年人网络保护的协同治理。政府层面,健全服务体系 and 救助保护机制,切实保障农村留守儿童和困境儿童的合法权益。

三、加强理论研究和宣传教育,营造全社会共同关心未成年人成长的良好氛围

一是加强未成年人保护理论研究和人才培养。立足于新的法律规范和实践需求,抓住新文科建设重大契机,设立适应未成年人保护需要的综合法学、心理学、社会学等新型研究平台、人才培养机制。加强跨学科的未成年人司法、心理、社会工作等理论研究,加大复合型人才培养力度。

二是深入开展普法宣传教育。相关部门落实“谁执法谁普法”责任,广泛开展宣传教育。充分运用青春健康、法治教育等实践基地,开展互动式、体验式教育,不断增强未成年人的自我保护意识和法治意识。将未成年人“两法”实施与“八五”普法有机结合,精选典型案例,广泛开展未成年人保护相关法律法规政策的宣传阐释,增强全社会的未成年人保护意识和能力。

最高人民检察院检察长张军介绍情况

近年来,检察机关坚持以习近平法治思想为指引,认真贯彻《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》,切实担当新修订的未成年人保护法、预防未成年人犯罪法赋予的更重责任,充分发挥刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”职能,助推未成年人全面综合保护,取得良好成效。

检察机关坚持对侵害未成年人犯罪“零容忍”。对类案中暴露出的校园安全管理问题专题调研,向教育部制发“一号检察建议”,这也是历史上首次以最高检名义发出的检察建议。以督促落实“一号检察建议”为牵引,把对孩子的保护一体推进,持续做得更实、更细。与教育部、公安部、民政部等8部委共建强制报告制度,与教育部、公安部共建教职员工入职查询制度,被修订后的未成年人保护法吸收,上升为法律制度。坚持对涉罪未成年人宽容不纵容。对主观恶性不大、犯罪情节较轻的,“少捕慎诉慎押”,促其顺利回归社会。对涉嫌严重犯罪、社会危害性较大的,依法惩处,管束到位。2021年1至10月,未成年人不捕率、不诉率、

附条件不起诉适用率比2018年分别上升14.3%、11.4%、14.1%。坚持推动未成年人保护社会治理。通过办理文身公益诉讼案件,向国务院未成年人保护工作领导小组专题报告,推动11个部门开展未成年人文身治理。落实“法治教育从娃娃抓起”。联合教育部开展“法治进校园”全国巡讲活动,覆盖10.8万所学校和8050万名师。全国共有3.9万余名检察官在7.7万余所中小学担任法治副校长,实现全国四级院检察长担任法治副校长全覆盖。

我们清醒认识到,与党中央和人民群众更高期待、未成年人保护现状和更高要求相比,检察履职还不到位,在促进家庭、学校、社会、网络、政府、司法“六大保护”相融与

其方面,还存在不足。一是促进综合司法保护还不到位。各部门执法司法理念和惩处、保护尺度不尽统一,专门机构和队伍建设参差不齐,未成年人特殊、优先保护法律政策落实不够,司法保护的力度、犯罪预防的效果都有待提高。二是落实家庭监护责任还需跟进监督。检察机关与全国妇联、中国关工委共同开展家庭教育指导,推

广“督促监护令”,发布涉未成年人案件家庭教育指导典型案例,但家庭教育指导工作落实难,有不少“督促监护令”执行中打了折扣。三是促进校园安全防范机制落实不够。一些检察机关对宣传、落实“一号检察建议”重视不够,助推平安校园、法治校园建设仍需加强。四是推动未成年人保护社会治理还存在差距。对不履行强制报告义务、未按规定查询等问题,检察机关监督追责、推动整改力度还不够,法律制度尚未真正“长出牙齿”。五是对办案中发现的网络乱象,促请、配合相关部门推进治理不够。最高检就未成年人网络保护等问题向工信部发出“六号检察建议”,向国家网信办通报情况,但跟踪落实还需加强。六是检察机关在与政府相关职能部门协作配合中,存在践行双赢多赢共赢理念不到位、监督智慧不足等问题。

新修订的未成年人保护法规定的家庭、学校、社会、网络、政府“五大保护”,都与司法保护密切相关。全国检察机关将深入学习贯彻党的十九届六中全会精神和习近平法治思想,以更高质量检察履职助推“六大保护”融通发力,努力做到“1+5>6”“1+5=实”,为未成年人安全幸福成长营造更好环境!

政协委员发言

全国政协社会和法制委员会副主任,中共中央政策研究室原副主任张季:

进一步完善部门协作机制 切实形成未成年人保护合力

未成年人保护工作总体上已初步形成“一纲两目六保护”立体化保护体系,可以说是高度重视给力,社会关注给力,保护力度给力。

但日常生活中,未成年人受侵害事件也是屡见不鲜。比如,去年11月,重庆两名幼儿被亲生父亲从15楼抛下致死;前不久,江苏的3名小学生坠楼事件。上半年我到上海出差时,在机场偶遇初中女生追星,场面令人震惊,“圈粉”“饭圈”等不良文化现象对未成年人的影响不言而喻。由此可见原生家庭、学校、社会和网络对未成年人的影响,需要高度重视。

司法保护是未成年人权益的最后一道保护线。调研中发现,各部门在协调、协同和协作方面还需要进一步完善,未能形成强大的未成年人保护工作合力,特别是司法保护需要与其他方面相互融合、共同发力。一是存在“冷热不均”现象。相关部门力量

配备不均衡。二是“互不咬齿”情况普遍。有关法律法规之间,以及与其他政策衔接不顺畅。三是“单打独斗”现象突出。未保协调机制刚刚建立,尚未形成有效的联动工作体系。

针对上述问题,建议:一、切实提升未成年人司法保护专业能力。加强新时代未成年人司法保护重大理论研究和实践问题研究,建立符合未成年人成长规律的司法工作体系和科学的评价、考核体系。二、持续推进未成年人司法保护和政府保护制度衔接。以司法解释、行政法规、部门规章、地方性法规为主体,形成完善、贯通、有效的“六大保护”政策法律法规制度保护链。三、尽快形成未成年人保护部门联动工作机制。对社会影响恶劣的侵害未成年人权益事件、案件加强类案研究,明确处置流程,强化部门职责,建立各部门联动工作机制,形成保护闭环,切实保障好未成年人合法权益。

全国政协委员,中国集团公司促进会副秘书长严慧英:

让强制报告制度更加刚性

未成年人保护法明确规定了强制报告制度,使我国的未成年人保护工作在法治层面又前进了一大步。

参加调研,使我对这个制度了解更深,但还有一些疑问。首先,强制报告制度的社会知晓程度并不高。大多数人并不知道有这个制度,也不知道自己有报告的责任,甚至法律中明确规定有报告义务的公职人员,也没有充分意识到自己的义务。日常生活中有些对未成年人造成伤害的情形,比如在家庭中受到忽视、虐待,甚至弃养,这些在传统观念上被认为是“家务事”,似乎够不上“罪”,要不要报告?还有报告之后怎么处理,结果怎么样,如何追踪、反馈?这些问题在实践中还是比较模糊。

一些欧美国家的社会服务经

验值得参考。防止未成年人受到侵害绝不仅仅是“家务事”,应该是全社会的责任,需要大力宣传强制报告制度,让全社会都知道这是一项强制性义务,是刚性的、必须执行的。建议:明确相关责任主体不履行报告义务的法律职责,相关职能部门要对主管行业和领域内的强制报告制度落实情况落实进行督促指导;检察机关对强制报告制度的执行情况进行法律监督,尤其对公职人员不按规规定落实的进行督促;检察机关对强制报告制度的执行情况进行法律监督,尤其对公职人员不按规规定落实的进行督促;对不履行强制报告义务又不构成违法犯罪的,支持用纪律和行业管理规范等手段追责。建立统一高效的受理处置和部门联动机制,做到有人报告就有人受理、有人管事,使这个制度更好地发挥及时发现、高效应急、依法惩处的保护作用。

全国政协委员,司法部原副部长、党组成员赵大程:

完善未成年人权益司法保护有关制度

贯彻落实未成年人保护法、预防未成年人犯罪法,需要完善相关法律法规和司法解释。调研发现,在未成年人犯罪记录封存方面,存在材料封存不到位,查询程序不严格,对是否出具无犯罪记录证明有争议等问题。

刑事诉讼法修正案已经明确对未成年人实行犯罪记录封存制度,这也是国际通行做法。实践中,出现了有的因应当封存的犯罪记录被查询到,无法入学、参军、就业;有的因已封存的犯罪记录遭泄露,对个人生活造成困扰;有的被作为前科写入法律文书等现象。这些个案的出现不利于教育挽救罪错未成年人,使其顺利回归社会,也造成了一定的社会不良影响。

究其原因,一是法律对未成年人犯罪记录封存规定较为原则,相关法律法规尚未就封存的主体、内容、程序、告知、查询等做出具体规定,实践操作存在困难。二是犯罪记录封存程序繁杂,要在司法实践中取得预期效果,需要有

统一理念、统一标准,形成合力。据了解,公检法司等相关部门分别出台了未成年人犯罪记录管理工作规定,建立了相对独立的信息系统,但制定主体、内容各异,部分还存在出入,导致部门之间、地区之间法律适用上的不平衡。

因此,建议统一细化相关法律法规,明确未成年人犯罪记录封存决定主体、封存材料范围、封存形式,以及查询主体、查询程序、查询出口等,进一步规范工作程序,促进衔接配合,有效保护未成年人的隐私权、受教育权和就业权等合法权益,更好帮助罪错未成年人顺利回归社会。

同时,近年来,“侵入式”猥亵男童案件日益增多,一些案件给男童造成的身心伤害极为严重。由于此种行为不能认定为强奸罪,属猥亵犯罪,最高刑为有期徒刑15年,达不到罪刑相适应要求。对此,可否由最高法、最高检出台司法解释,对此种行为情节恶劣、后果严重的提高量刑档次,并进一步研究在适当时候修改有关法律。

全国政协委员,中国残联国际部一级巡视员,中国狮子联会常务副会长兼秘书长费薇:

完善落实好入职查询制度

未成年人保护法明确规定,密切接触未成年人的单位招聘工作人员时,应当查询应聘者是否具有相关违法犯罪记录,如果发现记录则坚决不予录用。这个制度可以有效地地危害孩子们的“大灰狼”拦在门外。

近期看到有新闻报道,四川省教育厅对117.6万名教职工等学校从业人员进行排查,发现有101人有性侵违法犯罪前科,高达万分之一的检出率,这还仅仅是在学校,仅仅针对性侵犯罪。我在残联工作,一直非常关注孤残儿童的保护。孤残儿童自我保护能力相对更弱,大部分还在福利院、康复机构等,对看护他们的人员的相关背景查询也更为必要。

调研发现,入职查询制度还有一些需要完善的地方。一是入职查询适用范围偏窄。查询信息包括性侵、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪记录,但吸毒、一些尚未构成犯罪的猥亵等违法行为尚未纳入。二是查询系统不够完善。全国性违法犯罪信息

库中信息比较全面,但虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪信息库中信息还较少;各地系统处于“孤岛”状态,本地系统无法查询外来入职人员在外地的犯罪记录。三是对相关行业落实入职查询制度监督力度不够,对怠于履行入职查询制度的单位处罚力度偏弱。法院宣告从业禁止后,只能将判决书邮寄到当事人户籍地教委和派出所,后续谁来跟踪执行、监督落实不明确。

建议进一步推进入职查询制度的全方位覆盖和落实,最大限度扫除入职查询盲区盲点,编织起未成年人保护最严密的防护网。一是进一步扩大入职查询适用范围,逐步将对未成年人有潜在危险的违法犯罪行为全部纳入查询范围。二是加强部门协同、信息共享,完善全国统一的犯罪信息库,健全查询程序、规则。三是强化对相关行业落实情况的监督考核,推动司法机关与相关部门共同打造从业禁止执行监督一体化机制,并做好刑满释放人员从业禁止执行对接工作。

部委回应

最高人民检察院常务副检察长童建明:

委员提出的尽快形成未成年人保护部门联动工作机制、落实强制报告和入职查询制度、细化未成年人犯罪记录封存制度的建议,很有针对性。检察机关始终注重通过监督履职与相关部门良性互动,推动形成未成年人保护大格局。最高检在落实强制报告、入职查询制度过程中,建立了强制报告“每案必查”制度,与公安部共建全国性违法犯罪信息库,收录全国性违法犯罪信息。下一步将在国家未保办牵头下开展专题调研,共同推动制度落实,并以“检察同行 共护未来”未成年人保护法律监督专项行动等工作为抓手,强化对强制报告、入职查询落实的监督。此外,最高检已开展专项调研,起草了《未成年人犯罪记录封存实施办法》,拟与有关部门联合制发。

特邀代表、委员提出的加强未成年人网络保护、落实家庭监护和国家监护制度、推进未成年人司法社工队伍建设的建议,是未成年人在保护中的痛点和难点问题。最高检向工信部发出“六号检察建议”,抄送公安部等部门,共同推进网络综合治理,下一步将以检察履职特别是公益诉讼为

未成年人营造清朗网络空间。持续加强对家庭监护问题的监督,扎实推动“督促监护令”落实和涉案未成年人家庭教育指导工作。司法社工是未成年人检察社会支持体系中一支不可或缺的重要力量,最高检与共青团中央在全国80个地区开展社会支持体系示范建设,与民政部、共青团中央共同研究制定《未成年人司法社会工作服务规范》国家标准。我们将以司法社工服务国家标准出台为契机,继续搭建平台,提供支持,促进司法社工队伍不断发展壮大。

委员提出的发挥专门学校作用、加强法治教育、关注未成年人心理健康的建议,具有现实意义。检察机关将配合教育部开展专题调研,积极推动专门学校建设,履行专门教育指导委员会成员单位职责,推动建立健全科学的罪错未成年人预防矫治、分级干预体系。贯彻落实“谁执法谁普法”普法责任制,推动检察官法治副校长规范履职,实现“法治进校园”常态化,助力中小学法治教育发展。通过推进“一站式”办案中心建设,组建未检心理支持专家库等方式,做好涉案未成年人心理健康工作,促进未成年人全面、健康成长。

最高人民法院副院长杨万明:

关于完善部门协作机制的建议,完全赞同。今年1月最高人民法院下发了《关于加强新时代未成年人审判工作的意见》,3月,成立了最高人民法院少年法庭工作办公室,目前,全国已设有少年法庭2181个,完善了组织机构和专业力量。下一步将加强对这支队伍的专业培训,进一步强化与公、检等部门及有关方面的协作配合。

关于落实强制报告制度的建议,针对性、操作性强,完全赞同。我们要求法官办案时要关注强制报告制度执行情况,对不履行报告义务,以及未对不履行报告义务的责任人员依法给予处分的,要及时发出司法建议。鲜活的案例或许更能促进强制报告制度广为知晓、贯彻落实。建议收集正反两方面典型案例,集中发布。

关于未成年人网络保护的建

议,有启发意义。今年7月,最高法在关于人脸识别司法解释中明确规定,处理未成年人人脸信息必须征得监护人同意。另外,我们也注重通过审判来规范直播、短视频、网络游戏等网络产业发

展。下一步将会同有关部门加强调研,进一步强化未成年人的网络保护。关于完善家庭监护和国家监护问题,人民法院主要涉及监护人不履行监护职责的处理问题。家庭教育促进法将于明年1月1日起实施,我们已发出通知,要求各级法院用好训诫、家庭教育指导等法律措施,督促父母和其他监护人切实履行好监护职责。对于因父母或者其他监护人涉及刑事案件、强制戒毒或者其他原因导致无人监护的问题,我们将联合有关部门制定文件,确保司法保护和政府保护有效衔接。

关于司法社工队伍建设问题,《关于加强新时代未成年人审判工作的意见》专门提出要健全完善“社会一条龙”的工作机制,加强未成年人审判社会支持体系建设。同时,我们参与了《未成年人司法社会工作服务规范》(国家标准意见)的制定,各地法院也探索出一些好做法,下一步将结合委员意见建议,加强研究、及时总结社工培育、培训、考评、保障等方面经验,为国家顶层设计提供建议,让司法社工进得来、留得住、有前途、受尊重。