# 反电诈行政公益诉讼案件的办理进路

胡卫丽　董津函

近年来，随着信息化与经济社会持续深度融合，非法收集、买卖公民个人信息进而进行电信网络诈骗的现象层出不穷。防治电信网络诈骗，检察公益诉讼大有可为，然而实践中仍存在法律定位不明、制度供给不足、与个人信息保护领域检察公益诉讼相互交织等问题。就此，笔者认为应充分发挥检察公益诉讼的制度效能，实现电信网络诈骗源头治理、系统治理、综合治理。

一、问题的提出

2022年12月1日起，反电信网络诈骗法正式施行，为预防、遏制和惩治电信网络诈骗犯罪行为提供了更加全面的法律保障。反电信网络诈骗法第四十七条规定，“人民检察院在履行反电信网络诈骗职责中，对于侵害国家利益和社会公共利益的行为，可以依法向人民法院提起公益诉讼”。这一条款正式将反电信网络诈骗纳入公益诉讼检察法定领域。

电信网络诈骗犯罪的产业链涵盖上游（个人信息获取）、中游（诈骗行为实施）、下游（赃款洗钱）等产业。电信网络诈骗具有组织化的特点，加之个人信息处理呈现动态化、复杂化特征，因此反电信网络诈骗需要各部门的积极参与和推动。检察机关公益诉讼部门在电信网络诈骗犯罪治理中，对前端违法获取信息的规制和个人信息保护领域公益诉讼具有不少重叠之处。两者都涉及电信、快递行业、金融、互联网，所规范调整的对象都包括侵害公民个人信息安全的违法或犯罪行为，保护法益均涉及自然人信息安全，存在一定的价值趋同性。这造成检察机关在发挥公益诉讼检察职能参与反电信网络诈骗时，面临困境，因此明晰反电信网络诈骗特点，对于公益诉讼检察官找准办案路径具有重要的实践意义。

二、反电信网络诈骗领域公益诉讼检察办案特点

公益诉讼的价值目标是有效保护国家利益和社会公共利益，避免“公地悲剧”的发生。因此，在反电信网络诈骗视野下，检察公益诉讼办案有明显区别于其他规制路径的特点。

一是治理方式上的协同性。公益诉讼发挥治理效能的根本逻辑就是党领导下统筹协同、综合发力的政治优势和社会主义制度优势。公益诉讼检察是以诉的形式履行法律监督职能，尤其是行政公益诉讼的目的在于督促行政机关依法履行法定职责，是督促之诉、协同之诉、公益之诉。由于反电信网络诈骗案件所涉行业监管职责交叉，包含网信、公安、市场监管、电信、邮局、银行等单位，检察机关在办理相关行政公益诉讼案件时，可以通过圆桌会议、听证会、磋商等方式助力行政机关厘清职责，构筑起全链条的电信网络诈骗“防火墙”。

二是保护手段的延展性。在反电信网络诈骗法施行以前，针对侵害不特定多数个人信息的行为，检察机关通常依据个人信息保护法相关规定，以个人信息保护领域公益诉讼案件立案办理。反电信网络诈骗法第二十九条明确规定，“个人信息处理者应当依照《中华人民共和国个人信息保护法》等法律规定，规范个人信息处理，加强个人信息保护，建立个人信息被用于电信网络诈骗的防范机制”。这表明检察机关在办理反电信网络诈骗公益诉讼案件中，可以通过推进企业开展合规建设等方式，实现源头治理、系统治理、综合治理，同时可以考虑个人信息用途、侵害法益、治理效果等问题，向预防性保护延伸。

三是侵犯法益的独特性。个人信息保护领域公益诉讼案件主要针对侵害不特定公民个人信息安全的违法行为。在反电信网络诈骗公益诉讼案件中，所涉及“侵害公民个人信息行为”不是独立存在的，而是作为电信网络诈骗的手段行为和预备行为，不仅侵害了公民个人信息安全，还侵犯公民的财产权益。从主观目的来看，个人信息保护领域公益诉讼案件所涉及的“个人信息”较为广泛，包括政府公开信息，房产、装修等消费领域个人信息，快递行业个人信息以及电信行业个人信息等，所涉及的个人信息用途也有所不同，但主观上均不以非法占有财产为目的，多是借由个人信息本身从事相关经营性活动，攫取产业延伸利益。反电信网络诈骗领域公益诉讼案件所关注的“公民个人信息”，则是与电信网络诈骗治理相关的公民个人信息，如快递行业个人信息、交易信息、物流信息等，此类信息往往被用于实施电信网络诈骗犯罪。

三、反电信网络诈骗行政公益诉讼实践路径

电信网络诈骗犯罪的治理关键在于标本兼治，既要“抓末端、治已病”，又要“抓前端、治未病”。通过行政公益诉讼，检察机关可以监督行政机关规范开展执法工作，解决事前、事中、事后全过程治理难题。相较于刑事检察的个案办理，公益诉讼检察更便于解决电信网络诈骗犯罪治理中所遇到的共性难题。

一是以行政公益诉讼助推全链条惩治电信网络诈骗。反电信网络诈骗公益诉讼案件具有专业性、新颖性、跨地域性等特点。为统筹协调打击治理工作，检察机关要充分发挥行政公益诉讼诉前程序的作用，灵活运用多种形式推动各单位分清职责、齐抓共管。公安机关要依据网络安全法、个人信息保护法中相关规定，负责对互联网安全和网络信息安全、反电信网络诈骗预警通报等执法检查，并对未依法履行网络安全管理、个人信息保护等方面义务的违法主体进行行政处罚。市场监管部门负有对相关行业落实反电信网络诈骗法的监管职责，要健全市场信用体系，引导、督促企业落实主体责任。此外，检察机关可以深入开展依法打击行业“内鬼”泄露公民个人信息违法犯罪工作，积极配合“清朗”系列专项行动，督促相关职能部门加强监管，促进电信业务经营者、银行业金融机构、非银行支付机构、互联网服务提供者加强自律。

二是以检察一体化推进上下联动协同办案。电信网络诈骗是传统诈骗手段与现代网络技术结合形成的新型犯罪，作案方式呈现精准化、智能化等特点，给司法办案带来一定现实困境。针对此种情况，检察机关在办理相关公益诉讼案件时，可以采取上下联动的办案模式，通过最高检谋划指导、省级检察院主导主抓、市级检察院协调推进、基层检察院精准落实，四级检察院上下一体、有效整合办案资源，提高办案质效。如浙江省检察机关建立了线索统一管理、办案上下联动、监督统筹调度的公益诉讼指挥体系，统筹全省公益诉讼检察办案资源和力量，吸纳公益诉讼检察业务骨干建立专业指导组，开展理论调研、专业指导等工作，形成上下联动的工作格局。

三是借智借力，以企业合规助推电信网络诈骗深层治理。检察机关可以尝试建立互联网领域专家咨询库，适当吸纳互联网领域专家参与相关公益诉讼案件办理，借助“外脑”解决相关专业难题。同时，可以依托最高检“益心为公”志愿者检察云平台等，组建反电信诈骗领域专家志愿者团队，通过委托社会调查、委托第三方专业检测、组织专家论证等方式对损害后果、整改情况进行评估，建立线索收集、调查取证、跟进监督全链条科学评价体系，并主动引导和推动涉案企业开展专项合规，助力电信网络诈骗的深层次治理。

（作者单位：浙江省人民检察院）

检察日报2023-08-24