

“检察机关提起公益诉讼”将立法

社会组织有担忧

■ 见习记者 文梅

为期两年的检察机关提起公益诉讼试点将在6月底结束。5月23日召开的中央深改组第三十五次会议称,正式建立检察机关提起公益诉讼制度的时机已经成熟。要在总结试点工作的基础上,为检察机关提起公益诉讼提供法律保障。

经全国人大常委会授权,最高人民检察院从2015年7月1日起,在北京等13个省、自治区、直辖市开展检察机关提起公益诉讼试点,在生态环境和资源保护、食品药品安全、国有资产保护、国有土地使用权出让等领域,迄今已经办理了5109起公益诉讼案件。

盘点试点两年成绩单,由检察机关提起的民事或行政诉讼在维护公共利益方面起到了怎样的作用,公益诉讼面临哪些难题,试点结束后,如何通过制度安排让公益诉讼发挥更大的威力,《公益时报》记者带您抽丝剥茧,一探究竟。

试点两年成绩单

甘肃判决胜诉率达到96.3%

公益诉讼是用来维护国家利益和社会公共利益的特殊民事和行政诉讼。2013年修改后的民事诉讼法第55条:“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,法律规定的有关机关、社会团体可以向人民法院提起诉讼。”

距离授权结束只剩下一个月的时间,如何评价试点工作?

2017年3月12日,最高人民检察院检察长曹建明在两会期间作最高人民检察院工作报告时说,2016年,13个省区市检察机关试点以来,在生态环境和资源保护等领域共办理公益诉讼案件5109件。其中,相关行政机关已履行职责或纠正违法3206件,对仍不履行职责、公益继续受到侵害的,向人民法院提起诉讼547件。通过办案,督促恢复被污染、破坏的耕地、林地、湿地、草原12.8万公顷;督促1443家违法企业进行整改,索赔治理环境、恢复生态等费用2亿元;督促收回欠缴的国有土地出让金54亿元。

从各省情况来看,试点也取得了不错的效果。甘肃省人民检察院是13个试点省区之一,该院提供的资料表明:从试点工作开始,到2017年4月底,甘肃省检察机关52个试点基层院均有提起公益诉讼的案件。

截止到5月25日,也就是记者采访当日,甘肃检察机关共提起公益诉讼71件,其中行政公益诉讼68件,民事公益诉讼2件,刑事附带民事公益诉讼案件1件。人民法院共审结27件,除1件检察机关撤诉以外,其余26件均判决支持检察机关诉讼请求,判决胜诉率达到96.3%。

清华大学法学院副教授陈杭平从法律层面解读了“检察院提起公益诉讼”的社会意义。他说:“十八大以来,中央决策层就力主推行司法改革,这些改革动作实际上都隐含着一个宏大的政治愿景,就是希望通过司法改革来重新定义司法机关的功能,使其成为协调、规范中央与地方关系的组织制度保障。”

比如对一些产能过剩或者重污染企业,中央明令要求予以淘汰,有些地方为了经济利益不惜阳奉阴违实行地方保护。在这种情况下,检察院提起公益诉讼,就是要督促和整治类似问题,让他们为自己的“僭越雷池”行为承担法律后果,从而在一定程度上督促他们自我收敛,减少违法乱纪,对地方政府的权力滥用也是非常有效的制约手段。

民事公益诉讼少

主要受制于资金限制

采访中记者发现,据各试点省检察机关公开资料显示,检察机关提起公益诉讼试点近两年来,行政公益诉讼占绝大多数,民事公益诉讼占比则很少。

根据2015年7月2日最高检印发的《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》阐释,检察机关提起公益诉讼主要包括民事公益诉讼和行政公益诉讼。

民事公益诉讼的案件范围是检察机关在履行职责中发现的污染环境、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的案件;行政公益诉讼的案件范围是生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让等领域,负有监管职责的行政机关违法行使职权或不作为,造成国家和社会公共利益受到侵害的案件。

同属最高人民检察院规定的公益诉讼工作范畴,相对行政公益诉讼,民事公益诉讼为什么较少?甘肃省人民检察院行政检察处何君姬副处长对此予以了解释说明。

何君姬说:“最高人民检察院下发的试点文件中所指的‘民事公益诉讼’主要涉及生态环保和食品药品安全领域。判定生态环境是否遭到污染,肯定要涉及到鉴定评估,而鉴定评估费用是相当高昂的。这笔资金到目前为止尚未列入检察机关财政预算,没有预算就没有拨款,所以此类民事公益诉讼案件的受理,主要受制于资金限制,导致‘没米下锅’。”

涉及食品药品安全这部分内容,何君姬对《公益时报》记者说,这项工作还在探索过程中,希望找到更为明晰的思路和妥当的方法。

这里面又牵扯到两个细节问题:一是目前检察机关的相关专业人才欠缺,非专业的团队在做专业水准要求很高的事,工作



“多亏了检察院,俺们再也不用每天闻臭味了。”山东省平度市旧店镇涧里村的一位村民发出了这样的感触。就在去年年底,由于检察机关及时启动了行政公益诉讼诉前程序,并持续跟踪监督达一年多之后,长久堆放在这个村东北山坡上的采矿废渣终于被清理转移,阻碍在村民心头的“疙瘩”像涓涓流水化解开来。

起来自然较为吃力;二是相应的法律法规条款不够明确。如部分法院认为,检察机关提起公益诉讼的法律依据是民事诉讼法和行政诉讼法,忽视全国人大常委会授权决定要求试点工作遵循相关诉讼制度基本原则的要求,没有体现出试点工作的改革属性等等。

这样一来,在遇到具体公益诉讼案例的时候,即使法院从情感上表示理解支持检察院的工作,也无法逾越本机构的法律规定,最终造成彼此在工作中的摩擦与阻滞。

陈杭平说,由于《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》是最高人民检察院出台的、仅适用于检察机关一家的规范性文件,所以该文件条款对法院不具有约束力,也因此可能会给检察机关提起公益诉讼带来诸多不便和障碍。

陈杭平还提到,民事公益诉讼里面明确表明侵权行为地、损害结果地、被告住所地,相关检察机关都有相应的管辖权,都可向当地法院提起民事公益诉讼,但如此一来,很可能会出现一系列连带矛盾和问题。

他举例说:“一个侵害了消费者权益的食品或药品,已经销往全国多个省份,这些省份的不确定人数的消费者权益都受到了损害,那是不是可以说,每一个涉案的当地检察机关都可以对此提起民事公益诉讼?怎么来协调?”

深改组:为公益诉讼提供法律保障

5月23日召开的中央深改组第三十五次会议明确提出,正式建立检察机关提起公益诉讼制度的时机已经成熟。要在总结试点工作的基础上,为检察机关提起公益诉讼提供法律保障。

身处公益诉讼实践一线的检察机关工作人员对此期望甚多。何君姬认为“事不宜迟”,希望全国人大常委会能够在试点结束之前,做出立法决议,让检察机关在行使职能过程中有法

可依;希望最高人民法院和最高人民检察院就检察机关提起公益诉讼的例行程序中所涉及的问题,能够尽快达成一致意见,最好制定详尽的司法解释,使得相关工作开展起来能够有基本的可操作性。

采访中,何君姬告诉《公益时报》记者,由于检察机关提起公益诉讼案件政策性、敏感性高,社会各界关注度高,不少地方行政机关担心影响自身形象,对试点工作不支持、不配合;部分地方检法两院之间认识不一致、沟通不顺畅等诸多因素,都不同程度的影响了案件办理。

公益诉讼案件大都具有案情复杂、专业性强等特点,且和传统的诉讼监督案件事实和法律关系相对固定不同,案件事实始终处于动态发展过程中,检察人员在办案思维、知识储备等方面还不能完全适应试点工作的要求,亟待提高。而且,试点前民事行政检察部门承担的诉讼监督职能已经存在案多人少的矛盾,这对开拓公益诉讼试点力度客观上具有一定影响。

陈杭平对此表示理解:“检察机关提起公益诉讼无疑增加了其工作负担,需要投入更多的人、财、物等司法资源以支撑该项工作的正常展开。但这种需求又和当下正在进行的‘员额制改革’等司法改革措施不能很好的吻合。‘员额制’的本质就是要精简人员,一方面在精简,一方面又要加大他们的工作强度、拓宽职能范围,这对检察机关来说是个巨大的挑战。最高人民检察院在总结该试点工作的成绩不足时,应充分关注现实,考虑自身的资源约束,切忌为求‘政绩’放卫星。”

应鼓励、支持社会组织参与

陈杭平认为,公益诉讼工作的复杂和多变远远超出想象,这种情况下,主要依靠检察机关或其他行政机关一家之力都略显单薄。在中央提倡社会组织参与社会治理的政策趋势下,公益诉

讼还是应该鼓励、支持各类公益性社会组织的发展壮大。

若能使社会组织在民事公益诉讼中承担“主力军”的作用,检察机关作为后补梯队,承担“兜底性”的工作,既分担了检察机关的工作压力及相应的财政资源投入,也促使社会组织不断发展,形成社会治理的新模式是双赢的好事。

成立于1994年的“自然之友”是中国最早的民间环保组织。早在2005年,自然之友就开始进行公益诉讼方面的研究,其内部还专门开启了公益诉讼项目,其中污染和生态破坏方面涉及较多,截止到目前已经提起公益诉讼31起,全国各地都有分布。

葛枫是自然之友的法律与政策倡导总监。2015年1月1日,新《环保法》实施后,由自然之友支持的第一例环境公益诉讼案件——“福建南平生态破坏案”历经一年时间,最终以胜诉告终,成为当地法院在环境公益诉讼方面的指导案例,葛枫为该案的代理人之一。

葛枫说:“作为以维护环境公益为宗旨的社会组织,我们非常愿意担当起‘公益诉讼’这样的社会责任。一些复杂的公益诉讼案件,如果社会组织能够尽自己最大所能,厘清头绪,解决问题,实际上也是帮助决策者找到了解决问题的路径。”

在充分肯定检察机关提起公益诉讼社会意义的同时,多年坚持在公益诉讼案件中探索的葛枫也有一定的担忧:如果检察机关作为行政公益诉讼的唯一主体,职能缺位怎么办?谁来监督检察机关?它有没有及时有效的补充机制?环境保护社会组织成为行政公益诉讼的主体之一,可以很大程度上弥补职能缺位的问题。

陈杭平表示,这就涉及将来公益诉讼在立法时的有关制度设计问题。我国现行的法律体系就这方面的架构还有待补充完善。只有制定出全面多维又现实可行的法律制度,这个问题才能迎刃而解。