

自然之友总干事张伯驹:

■本报记者 武胜男

取证困难掣肘野生动物保护类公益诉讼



《公益时报》:2月24日,全国人大常委会通过了《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》(以下简称《决定》),而有哪些问题是现行的《野保法》和《决定》都没有关注到的?

张伯驹:禁止与野生动物相关的猎捕、交易、运输,是特别重要的,应该针对整个链条作出严格规定。《决定》提出的管控以食用为主,其他方面并未重点阐述,野生动物的利用除了食用外还有大量的商业化交易行为,有大量市场存在,比如利用动物皮毛制衣(皮草)、动物展演(如马戏团)、商业药用等,这些都是大量产生野生动物猎捕、交易和商业利用的方向,这次的《决定》和现有的《野保法》都没有针对性的具体加强管控的措施。

当然,此次《决定》的针对性较强,主要针对“食用”和“疫情源头”的问题释放了一个积极信号,极大地缩小了野生动物的商业化利用和非法交易空间,同时《野保法》的修订工作启动。作为专项决定,可能没有办法覆盖全面,但是以非食用为目的的“商业利用”应该是接下来《野保法》修改的焦点和重点之一,这也是需要多方论证、研究、博弈才能产生的一个结果。

《公益时报》:你在环境公益诉讼方面有着丰富的经验,有人提出在野生动物保护领域可以以社会组织为主体发起公益诉讼,对此你怎么看?

张伯驹:在2015年新的《环境保护法》修订后,其第58条规定“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合一定条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼”。《环境保护法》对于环境的定义包括了自然保护区、野生动物及其栖息地,社会组织可以就“野生动物保护”问题提起民事公益诉讼。

同年1月6日,最高人民法院、民政部和当时的环境保护部

(现“生态环境部”)三部门联合发布关于“关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释”,进一步保障了社会组织提起环境公益诉讼的原告主体资格的权利。

最近5年,自然之友累计提起了46起环境公益诉讼案件,包含了环境健康、气候变化、海洋问题和生物多样性保护等领域,其中关于生态、生物多样性类的案件有十多起,大部分都是和野生动物栖息地、濒危野生动物有直接关系的案件。

社会组织提起公益诉讼已经受到了《环境保护法》《民事诉讼法》等法律的保障。对于《野保法》来说,现在还缺少公益诉讼相关条款,我们认为应该有相关条款添加进去。公益诉讼属于公众参与和信息公开的部分,是公众参与的保障,尤其当“非直接和特定的利益相关方”的利益受到损害时,能使他们得到司法层面的救济。野生动物没有办法成为主体,社会组织就应当依法作为诉讼主体发起保护性公益诉讼,因为野生动物和生态安全都是公共利益的重要组成部分。

《野保法》中应该包含“信息公开和公众参与”部分,并确立野生动物保护相关的民事和行政的公益诉讼制度,我们认为它应该在《野保法》中存在。

虽然之前我们提起过野生动物保护类的公益诉讼,但面对诸如食用野生动物、非法交易和利用野生动物等对于生物多样性、人体健康、公共卫生安全带来隐患的行为,没有明确的法律条款支持发起公益诉讼,如果《野保法》中给出明确规定,对于公益诉讼方面的支持力度将会有更清晰的法律保障。

比如这次《决定》提出“禁止食用”野生动物,一旦进入《野保法》,未来如果有大量的野生动物被非法食用时,社会组织和检察院就可以据此提起公益诉讼,让保护更加直接和有力。

《野生动物保护法》(以下简称《野保法》)修订工作启动以来,众多机构、学者结合自身机构一线经验提交了意见和建议。在诸多建议中,有人提出“应依法信息公开,保障公众参与和监督野生动物保护的权利”,并提及以社会组织为主体的“公益诉讼”。

公益诉讼在野生动物保护领域是否适用?这类公益诉讼面临哪些难点?又应该如何解决?针对上述问题,《公益时报》记者采访了植根环保并在环境公共政策和公益诉讼方面有着丰富经验的自然之友总干事张伯驹。

《公益时报》:在与野生动物保护相关的公益诉讼的过程中,通常会遇到哪些难点?

张伯驹:取证困难。

一部分是已经受到破坏的野生动物栖息地、物种地,取证很难。被保护的濒危野生动物大都处于相对偏远的地区,如果想要达到有效的、科学专业的取证,需要很多设备和专家团队,需要连接各方资源,所以现场取证比较难。

在一些诉讼过程中,不仅需要现场取证,还需要证人、证言、专家意见等,有些专家可能因为个人顾虑,考虑到未来自己的科研项目是否会受到阻碍,引发不必要的压力,或者牵扯到地方利益等,他们往往不太愿意为公益诉讼案件作证或者发表专家意见,甚至有些人本身就处于利益链条中,也可能去为被告作证,这也是在野生动物类公益诉讼中常遇到的难点。

另外,我国野生动物方面的研究处于不均衡的局面。

有些“明星物种”,如大熊猫、朱鹮等,在科研方面会有很多的资源,也会产生很多科研成果,如论文、数据、监测数据等,这会为公益诉讼取证提供很大的便利。也有些物种处于极度濒危状态,却因为资源、人员投入少,使得我们在相关案件中找有关物种群的科研文献都很难。我们想找到相关物种前十年数量的升降趋势,或是某片动物栖息地被破坏前后的记录对比,很难找到连续的数据,这说明我国在野生动物方面,为“明星物种”在科研上投入大,资源倾斜严重不均。



2018年8月,为保护绿孔雀栖息地,自然之友作为原告方发起的全国首例野生动物保护预防性民事公益诉讼案在昆明开庭。目前,该案进入后期阶段,有望作出终审判决

《公益时报》:如何能让这一现状有所改善?

张伯驹:野生动物类的公益诉讼和其他环境污染类的不太一样,野生动物类的公益诉讼多属于“防患于未然”,这条道路注定很难。

首先,公益组织不能仅凭理念,专业、能力才是“王道”。许多动物栖息地一旦被毁,赔款再多都是杯水车薪。“预防性”公益诉讼必须要证明的是,如果继续发展下去,会对动物栖息地造成不可逆的永久性破坏,这需要公益组织本身能力的提升,能够调动更多社会资源,协调更精良的装备,才能进行取证。自然之友有上千名“月捐人”,每月对我们的定期定额捐赠是重要的社会资源支持,这不仅仅是捐款,还有很强的信任在其中。当我们遇到一些突发性的环境危机或者要立即采取保护行动时,月捐人的捐款和支持就是我们行动底气的来源。

其次,加紧修订《野生动物保护名录》。比如,我国的中华穿山甲已经成为非常濒危的物种,它的数量可能已经少于一些国家一级保护动物。这种情况,恰恰是因为该名录从上世纪80年代末至今没有进行一次更新、修改。令人欣慰的是,在这次的《决定》中专门提到更新名录的计划,如果名录得到有效修订更新,将会对野生动物保护领域科研、资源的投入起到重要参考作用。

第三,均匀分配野生动物科研资源。从科研角度来讲,不管是经费还是人才培养的关注,更

多地应该从生物多样性和生态系统方向进行分配,而不是只针对“明星物种”,这也需要国家相关部委、国家自然科学基金委、众多高校和专业科研机构建立更多的视角和动力,使科研资源更均匀地、科学地分配。

第四,加强宣传教育,提升公众认知。如果只是在法律上进行规定,法律在未来的落实依然会困难重重,因为野生动物的食用、利用就存在我们的生活中,因此,对社会公众和青少年进行和野生动物有关的环境教育也很重要。

《公益时报》:你所在的机构在开展野生动物保护方面的落地工作时,有没有因为《野保法》的不完善造成一些阻碍?这些问题除了从立法端补足,还需要哪方面配合?

张伯驹:现行《野保法》有很大篇幅涉及到野生动物的“利用”,我们在保护过程中涉及到野生动物“食用”“交易”时无法深入开展工作,因为有人打着“依法”的旗号,光明正大地进行捕捉、交易和商业利用。

2016年,自然之友亲身参与到《野保法》的修订,提出将“利用”为主体改为“保护”为主体的建议。但在参与全国人大关于修法的咨询会的过程中,我们看到,现场坚持“利用”一方的人数远多于坚持“保护”的一方,力量的不平衡导致开展推动立法工作的困难和阻碍。

另外,关于野生动物栖息地内容的缺失也为我们的工作造成很大的障碍。人类可以利用技术手段帮助濒危动物进行人工繁育,圈养起来可能会存活,但失去了栖息地,野生动物对于未来整体生态安全和生物多样性的贡献会降低,就像一片森林和一个盆景园,两者是不同的概念。

基于我国现有的《立法法》和公众参与相关条例,任何法律和公共政策在正式推出之前都会有至少一次征求公众意见的窗口期。所以,如果你是政府主管部门,可以去鼓励更多的社会组织 and 热心公益的公众踊跃参与到这个过程中,因为这同样也是立法者的需求;如果你是社会组织或者公众,希望你做好准备,针对法律草案发出作为社会组织和公众的声音,提出这些意见或建议,这本身就是法律赋予我们的权利,也是去实践公民责任和践行社会组织责任的重要体现。