

关注《环保法》修改特别报道

环境公益诉讼主体资格限制过严遭质疑

应赋予更多民间组织诉讼权



◆本报记者陈媛媛

“虽然《环境保护法修订案(草案)》(以

下称《草案》)中对于公益诉讼主体范围有所“扩大”,但对诉讼主体过度限制有违司法实践,极易让诉讼走进死胡同。”中国

资料图片 图文无关

诉讼主体规定事关重大

“能否开个口子,让民间环保组织有合法身份提起环境公益诉讼?”民间组织自然之友总干事张伯驹告诉记者,这是近来民间环保组织最关心的话题,《草案》中诉讼主体的规定,关系着其组织在推进公益诉讼的道路上能否走下去。

在《草案》二审稿中,把环境公益诉讼主体范围从二审稿中的“中华环保联合会”改为“依法在国务院民政部门登记,专门从事环境保护公益活动连续五年以上且信誉良好的全国性社会组织”。由“限定”改为了“门槛”,却仍让自然之友等有意推动环境公益诉讼的民间组织备感失望,因为这意味着公民和民间环保组织可能彻底丧失诉讼权。

究竟谁能成为环境公益诉讼原告?从各地环保法庭建立环境司法审判机制之初,这个问题就困扰着环境司法机关。由于法律没有明确规定,环保法庭在工作中出现受理无据的难题,造成诉讼很难立案。

新《民事诉讼法》规定:“法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼”。此项制度一度被认为是开启中国公益诉讼的法制之门。“民事诉讼法关于环境公益诉讼主体的规定有一个遗憾,对‘有关组织’限定到什么程度并没有明确。”中国政法大学民法教授肖建华说。执行标准无法统一,反而阻碍了法律的实施。民间环保组织“自然之友、自然大

学”提起的多个环境公益诉讼,均被法院以“什么样的原告能提起环境公益诉讼,法律规定不清楚”为由不予立案。

不仅“自然之友”提起的环境公益诉讼未被法院受理,就连中华环保联合会这样官方背景浓厚的环保组织提起的环境公益诉讼也是“全军覆没”。今年即新民事诉讼法生效后,中华环保联合会提起的环境公益诉讼,法院未受理一起。

“人民法院以无司法解释为由拒绝受理公益诉讼案件,有违法院公平、公正精神。”王灿发评价道,人民法院应当也有能力在环境保护中发挥公正作用,环境正义、环境公正当前社会最应该追求的。在此背景下,《环境保护法》在修订后如何界定环境公益诉讼主体资格,决定着未来环境公益诉讼的走向,也因此备受社会各方关注。

设置门槛有无必要?

“按照《草案》二审稿中对于民间环保组织的限定,符合条件的估计只有四五家官方环保组织,但它们中不一定都有意愿提起公益诉讼。”王灿发分析说。

一位参与立法的专家向记者透露,二审稿之所以如此规定,是借鉴了欧盟国家的环境公益诉讼制度,欧盟国家的环境公益诉讼制度建立虽晚,却相对成熟,他们将原告资格赋予与案件没有利害关系的、符合一定标准的环境保护团体。符合哪些标准才能提起环境公益诉讼

针对《草案》二审稿对于主体资格的限定,“自然之友”提出三大质疑:民间环保组织能在当地民政部门登记已非常困难,又有多少能在国务院民政部门(民政部)登记?条件中提到的“信誉良好”本身非法律术语,如何去评判信誉良好,又由谁评判?条件规定需要的是全国性组织,而环境问题多具有区域性,地方性环保组织更了解当地环境问题,更关注当地环境权益,将其排除在外是否有失公允?

“自然之友”认为,《草案》二审稿如

此规定,立法不科学,实践中难操作,立法有倒退之嫌。“这样的规定将我们这些草根民间组织全都挡在了门外,有违鼓励公众参与公益诉讼的精神。”

“环境公益诉讼仍需要一定的门槛。”中国政法大学环境法专家曹明德在受最高人民法院委托起草的关于《民事诉讼法》第五十五条“有关组织”的司法解释建议稿中列出四个条件:一是依法成立的组织;二是有自己的名称、组织机构和办公场所;三是章程中明确以环境保护为目的;四是有一定数量的律师,比如说10名以上律师。“这样的门槛,民间环保组织够不着,也不会导致滥诉。”

一旦放开就会滥诉?

立法机关考虑到,环境公益诉讼是一项新制度,宜积极稳妥地推进环境公益诉讼主体范围,也应对诉讼主体的专业能力、社会信誉等进行限定,防止滥诉。

纵观其他国家,在环境公益诉讼发源地的美国,环境公益诉讼占美国环境诉讼总数的比例非常小。而在印度,只在设立之初出现过公益诉讼数量激增现象,经过适度调整后,公益诉讼在发挥制止环境污染行为上,发挥了积极作用。

在中国出现滥诉的可能性更低。很多法学专家和民间环保组织都表示没有必要担心。反倒是环境公益诉讼制度建立后,各地出现案源严重不足的现象。

云南昆明中院近日发布“环境司法保护状况白皮书”,从2008年昆明环保法庭成立以来,5年共审了6起环境公益

诉讼案。云南省共有13家法院挂牌成立环保法庭,目前除中院审理6件外,其他的还未实现“零突破”。

在实践中,可能会有一些组织通过打环境公益诉讼“扬名”,但是打一场环境公益诉讼,所要付出人力、财力都十分惊人,对于靠执行项目生存的民间组织来说,很难长期支撑下去。

“公益诉讼由于取证难、责任认定难、鉴定费用高,让很多中国人产生畏难心理,使环保法庭门可罗雀,也限制了滥诉的可能性。”王灿发强调说。

谨慎,不仅不利于环境公益诉讼制度的完善,反而会限制其发展。

肖建华教授认为,目前我国仅不到1%的环境纠纷进入司法程序,环境诉讼败诉率也很高。这种情况下,环境诉讼领域应该鼓励更多专业的民间组织参与。建立完善环境公益诉讼制度,是未来环境立法和司法的大趋势。面对当前环境恶化趋势没有扭转的现实,法律应赋予社会组织更多的权利,发挥公众参与的力量。用环境公益诉讼制度保护环境,已成为法学界共识。

立法不宜过于保守

《环境保护法》已施行多年,但环境仍在恶化,这不得不让我们反思:执法、环境管理是不是有效?

王灿发认为,靠环保部门单打独斗决不可取,“国外经验是让任何人都参与环境保护。环境公益诉讼是改变执法不力现状的一种手段。”

针对有些人认为,赋予民间环保组织环境公益诉讼主体资格,可能会引发

社会不稳定的顾虑,王灿发评论,这是对民间环保组织作用的误解。对于环境污染引发的社会矛盾,应由“堵”变“疏”,由民间环保组织代表受害群众提起公益诉讼,不但不会引发社会不稳定,反而有利于化解社会矛盾。

“游泳可能会淹死人,但不能怕淹死人就把手游都关掉。”曹明德说,在没有出现滥诉的情况下,立法过于保守和

他山之石 国外如何防范滥诉?

规定起诉条件和程序

1970年美国的《清洁空气法》最先纳入公民诉讼条款时,法律条文中仅规定“任何人有权代表自己对任何人(包括美国政府及其政府机构)提起民事诉讼”,对原告与诉讼标的之间的利益关联并未做出任何规定。

两年后,《清洁水法》修正案中的公民诉讼条款对提起环境公益诉讼公民的资格做出了限制性规定,将“公民”定义为其利益被影响或可能被影响者。换句话说,只有“其利益被影响或有被影响可能”的公民,才有资格向法院提起诉讼。

为防止滥诉,美国联邦法律对于环境公民诉讼设立了起诉条件和程序规定,如修改后的《清洁水法》规定,环境公民诉讼的私人原告应当向法院递交的起诉书的复印件,需分别送一份给检察长和环保局长;私人原告与被告之间达成的协议,如果美国政府不是其中一方,则只有在检察长和环保局长收到该协议的复印件之后45日,此协议方可生效。

适时调整书信管辖权标准

印度环境公益诉讼制度虽借鉴了美国的环境公民诉讼,但是制度设计简化了诉讼程序和程序,降低了诉讼成本和保持了程序灵活性。

印度环境公益诉讼的原告资格非常广,即任何人都可以提起环境公益诉讼。为方便当事人启动公益诉讼程序,印度法院创设了书信管辖权制度。环境公益诉讼不仅可以通过提出正式申请的方式启动,而且可以通过给法院或者法官写信等形式启动。有的法官将收到的明信片视为申请,甚至将报纸编辑转来的读者来信也视为申请。

为防止恶意起诉人滥用公益诉讼程序,在具体的环境公益诉讼中,法院常常会根据社会情势的变化而对书信管辖权的标准进行调整,这属于司法裁量权的范围。

起诉人的诚实、善意是法院审查原告起诉动机的一个核心,如果原告起诉是为了私人利益、政治目的或基于对被告的嫉妒、仇恨和敌意,或者起诉人是一个纯粹的商业机构,则此种起诉将因丧失公益诉讼的特质而被法院驳回。

南京公示整改情况通告

多家知名企业、高校、机关事业单位列入黑名单

本报记者徐小恬 见习记者邵艺 褚方樵 汤景茹南京报道 江苏省南京市环保局近日公示了今年1~8月全市污染企业的行政处罚、限期治理和限期整改情况的通告。在早些时候,南京市环保局已经公布了20多家拒不接受处罚的企业。

公布的企业违法情况包括南京江北机动车环保检测有限公司浦口分公司出具虚假检测报告,南京市妇幼保健院妇女儿童保健中心大楼污水超标排放,中国电信股份有限公司南京分公司违反“三同时”制度,南南京浦镇车辆有限公司大气超标排放,南京信息职业技术学院、南京财经大学、南京工业大学建设工程违反“三同时”制度等。据了解,今年1月~8月,南京市有近150家企业被行政处罚,20家企业被限期治理和限期整改。

南京市环保局法规处负责人告诉记者,此次公示是根据国务院《政府信息公开条例》和环境保护部《环

境信息公开办法(试行)》的规定和要求进行的。

记者看到,众多知名企业、高校、机关事业单位都进入了环保行政处罚名单。

“这是我们首次对环境违法单位进行曝光。”南京市环保局工作人员接受采访时说。

在限期治理、限期整改的企业名单中,大牌企业和事业单位云集,而且多数都同时存在几个违法行为,其中没有通过环评就开工建设项目的最多,如中石化南京交通石油发展有限责任公司、南京安居建设集团有限公司、南京信息职业技术学院、南京财经大学、南化集团研究院、中国石化集团南京化学工业有限公司等。

另外,对于南京市民投诉集中的环境污染问题,环保部门也要求限期治理,如南京化学工业园热电有限公司脱硫“石膏雨”扰民问题、天井洼垃圾处理场废水问题等。

西宁出台污染治理问责办法

治污不力予以免职

本报记者安世远 通讯员夏连琪

西宁报道 青海省西宁市近日出台了大气和水污染综合治理工作问责办法,对治污不力的机关单位和工作人员,情节严重的予以引咎辞职或责令辞职、免职或降职、辞退或解聘处理。

办法认定机关单位和工作人员如有8种行为中的一种将被问责:本地区、本部门、本单位未按照要求完成大气和水污染综合治理年度目标任务;未在规定时间内按照相关要求落实或完成督办事项的;不按照规定权限、程序及大气和水污染综合治理相关规定要求,实施行政许可和非行政许可事项审批的;违反大气和水污染综合治理相关规定,隐瞒事实,擅自降低治理标准的;不服从管理和工作安排,给治理工作造成不良影响或后果的;作

风漂浮、纪律涣散、推诿扯皮、落实不力、贻误治理工作的;对群众举报、媒体曝光问题不处理、不回复、不整改或行动迟缓、敷衍了事、谎报事实,造成不良影响或后果的;其他不履行大气和水污染综合治理职责,应予问责的行为。

办法规定,工作人员在治理工作中受到问责处理的,情节较轻的予以责令做出书面检查、诫勉谈话、通报批评;情节较重的予以责令公开道歉、停职、调整职务;情节严重的,予以引咎辞职或责令辞职、免职或降职、辞退或解聘。在问责中涉及违反党纪政纪的,按照有关规定给予相应的纪律处分。构成犯罪的,依法追究法律责任。单位受到问责的,所在单位主要负责人和分管负责人应承担相应的领导责任。

衡水强力治污确保蓝天洁净

已关停企业81家、停产整顿49家

本报记者周迎久衡水报道 河北省衡水市桃城区一家生产再生胶的工厂近日将拆除所有设备,更换环保的设备。记者从衡水市环保局获悉,衡水市已确定对227家企业进行关停停产,对119家排污单位进行停产整顿,对330家排污单位进行限期治理。

衡水市政府要求,对燃煤废气或粉尘没有安装有效污染治理设施,直接排放的、不符合国家产业政策,明令禁止的生产工艺或产品的排污单位实施关闭停产,切实做到“拆除设备、清除原料、断水断电、恢复原貌”,严防二次污染。

对燃煤污染防治设施运行管理不完善,不能做到稳定达标排放的,未采取有效防护措施导致粉尘无组织超标排放的、没有经过环保部门行政许可的排污单位,实行停

产整顿,经停产整顿达到要求,环保部门验收合格后方可准予开工生产。

对燃气管道或集中供热没有覆盖区域内的燃煤污染排放单位,实行限期改燃低硫煤,加强大气治理设施的管理,降低污染物的排放;对燃气管道或集中供热覆盖范围内的燃煤污染排放单位,限期改用清洁燃料或集中供热,在改用清洁燃料或集中供热前,改燃低硫煤,加强大气治理设施的管理,降低污染物排放。

对停产整改达不到要求的不得开工生产经营,限期治理逾期达不到治理要求,坚决责令停产整顿。

截至目前,衡水市已落实停产关闭81家,49家停产整顿单位已停产,77家限期治理单位正在进行治理中。

太原通过重污染天应急预案

红色预警时工厂停产、学校停课、机动车单双号限行

本报记者高岗柱太原报道 山西省太原市长耿彦波近日主持召开今年市政府第十一次常务会议,原则通过《太原市重污染天气应急预案(试行)》(以下简称《应急预案》)。

《应急预案》还将面向社会公开征求意见或建议。太原市在综合考虑空气污染程度和持续时间基础上,将《应急预案》分为3个预警级别,由轻到重顺序依次为预警三级、二级、一级,分别用黄色、橙色、红色标示。

根据预警级别,太原市分别提出了提示性健康防护措施、建议性污染减排措施、强制性污染控制措施。其中,强制性污染控制措施包括工业污染、扬尘污染、机动车尾气污染、面源污染等具体控制措施。内容包括重

污染行业企业限产或停产、施工工地停工、机动车单双号限行,市区未安装油烟净化设施的饭店临时强制性停业等。

记者了解到,太原市制定的最高级别红色预警强制性措施除了实行橙色级别的各项措施外,还将采取更严厉的强制措施:除保障城市居民正常生活必需品的供热、发电等企业和机械加工、食品加工企业外,其余所有大气污染排污企业全部停产;本市公交车在单双号限行的基础上,再停运30%。

此外,《应急预案》还提出强制管理措施,如每隔数小时通报一次大气环境质量现状监测数据,公交车用车辆全部上路,预警区域内的中小学、幼儿园停止户外活动或停课放假。

——《环保法修正案(草案)》二审稿

——《环保法修订案(草案)》三审稿