

两会代表委员建言献策,促进司法护佑生态环境

环境司法专门化如何顺势而为?

本报记者刘晓星



过去的一年,我国环境司法工作不断取得新成效。环境公益诉讼稳步推进,司法改革继续深化,全国各级法院大力加强环境资源审判工作,建立专门审判机构,审理了一批有影响的案件,环境司法在环境资源保护、生态文明建设中发挥着越来越重要的作用。

只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障。如何让污染者受到法律惩罚,如何让公众的环境权益得到切实保护,司法机关正以环境资源审判专门化为抓手,不断提升生态环境治理法治化水平,助力天蓝、地绿、水清的美丽中国建设。

一年一度春风暖,来自全国各地、各行业的人大代表、政协委员又一次齐聚北京,今年他们又为加强生态环境司法保护、维护生态环境秩序提出了哪些建议?本报记者进行了专题采访。



全国政协委员、内蒙古农牧业科学院植物营养与分析研究所所长姚一萍在小组讨论时介绍了2015年参加全国政协对腾格里沙漠系列污染案开展的监督调研活动。

本报记者邓佳摄

推动公益诉讼 司法仍有空间

本报记者董克雄

建立专门化审判机构、颁布司法解释、发布典型案例、设立环境资源司法研究智库及召开全国环境资源司法审判工作会议,这是全国人大常委会、北京市金杜律师事务所合伙人吴青总结出的2015年环境公益诉讼案件的数量相比新环保法实施以前有了较大突破,但进入诉讼程序的环境纠纷依然只是冰山一角,环境司法保护仍然存在很大的发展空间。吴青说,自己今年将为进一步推动环境公益诉讼司法审判工作提出建议。

案例指导制度对于司法实践具有非常重大的意义。一方面为内部工作提供清晰指引,形成一套成熟的工作模式和处理机制,能避免矛盾判决的产生,维护司法权威,还能提高工作效率,节约司法资源。另一方面,案例指导也是有效的宣传手段,能深化公众对环境公益诉讼制度的认识,提高全社会对环境问题的关注,间接发挥鼓励和支持起诉的作用。

“一是建议最高人民法院、最高人民检察院细化典型案例分类,指导并推进地方工作。”吴青提出,最高法、最高检可以以行业、地域、判决类型作为分类标准,还可以就诉讼、审判过程中一些普遍存在的具有典型性问题专门发布指导案例。编制中国环境公益诉讼审判白皮书,对环境公益诉讼的立法、司法工作进行总结,形成法院系统、检察机关开展环境公益诉讼的指南,使环境公益诉讼工作走向体系化,成熟化。

二是建议最高法加大法官培训力度,加速全国环境资源专门审判队伍的建设。同时,进一步加强智库建设,发挥咨询专家和权威学者的智囊团作用,为法院开展环境资源审判工作提供强有力的专业知识支持。

三是应该支持、鼓励环境公益组织提起环境公益诉讼,同时充分发挥检察机关优势,作为环境公益诉讼原告提起诉讼。

吴青认为,检察机关直接作为原告提起环境公益诉讼,具有多方面优势。首先,检察机关是国家法律监督机关,不牵涉地方和部门利益,能够从大局出发,审慎地行使公益诉讼权,避免影响到正常的行政秩序。其次,检察机关拥有法定的调查权,有利于及时调查取证,解决举证困难问题。再者,检察机关具有专业法律监督队伍,能够高效、准确地配合人民法院进行诉讼,大幅度降低司法成本。“检察机关比其他诉讼主体更适应代表国家和公共利益提起环境民事公益诉讼。”她说,检察机关应当继续发挥监督和支持起诉的作用,同时应积极扮演环境公益诉讼法定起诉主体的角色。

此外,由于诉讼经验问题、调查取证问题、费用问题等,适格的环境公益组织作为原告提起环境公益诉讼的数量还是相当有限。

“在支持、鼓励环境公益组织提起环境公益诉讼方面,设立环境公益诉讼专项资金制度是一项非常好的制度设计,建议最高法加快这一制度的建立,从而推动更多的环境公益组织提起环境公益诉讼。”吴青说,目前社会环保组织为维护公共利益提起的环境公益诉讼,胜诉后所得的赔偿金不能支付给社会组织。

最高人民法院正在协调财政部、环境保护部探讨设立专门的账户或基金,用于此类赔偿金的监管。赔偿金治理案中污染后如有结余,可用于其他污染治理。此外,结余的款项还可以用于其他环境民事公益诉讼中败诉原告承担的调查取证、专家咨询、鉴定等必要费用。

据了解,目前,海南、昆明、无锡、龙岩等地法院已经建立了公益诉讼专项资金制度。

她建议,下一步由最高法建立试点地区检察机关的反馈机制,定期召集试点地区检察机关的负责人举行碰头会,互相学习借鉴,取长补短,最高法可以通过与试点检察机关负责人的沟通,第一时间掌握试点改革工作的具体落实情况,并在政策层面上进行调整和完善。

焦点一

改革走到哪一步?

“环境资源案件具有特殊性,所以必须走专门化审判的道路。”全国人大代表吕忠梅认为。2002年当选全国人大代表以来,吕忠梅向最高人民法院提出了关于加强环境司法的建议20余件,并受聘担任了最高人民法院咨询委员会委员和环境资源司法研究中心学术委员会主任。2015年6月,她调任全国政协社会和法制委员会副主任,依然高度关注环境司法专门化进展。

2014年全国“两会”期间,全国人大代表、甘肃省高级人民法院院长梁明远等12名代表联名提交了《关于“建立和完善环境司法制度,进一步保障生态文明建设”的建议》,提出加快设置职能合理的专门环保法庭,不断推进环境司法专门化的相关制度建设。

4个月后,最高人民法院对这份编号为6526号的建议进行了答复:经中央批准,我院环境资源审判庭已于7月份正式成立。环境资源审判庭是我国最高审判机关新设的一个专门审判机构,主要功能是“为地方法院提供制度指导”。有专家评论说,环境司法专门化从此开启了新纪元。

这距离2007年11月20日,我国第一家环保法庭在贵州省清镇市人民法院成立,已过去了将近7年。

近年来,全国陆续设立了名称各异、形式多样的专门环境审判组织,对环境民事案件、行政案件、刑事案件和执行案件等进行统一的管辖和专门化的审理。截至2015年11月,全国共有24个省、自治区、直辖市人民法院设立了环境资源审判庭、合议庭、巡回法庭共计456个。贵州、福建、海南、江苏、河北、山东、广西、江西、河南等9个省高级人民法院已经设立环境资源



环境司法专门化的数年实践,创新了环境审判机制,同时确认、保障和固化了环境权益。

审判庭,福建、贵州、江苏、海南4省已建立三级环境资源审判组织体系。此外,福建、贵州、河北、江苏、山东等地法院还选调刑事、民事和行政审判业务骨干充实环境资源审判庭,为实行“二合一”或“三合一”归口审理模式奠定基础。

应该说,环境司法专门化的数年实践取得了不小成绩。不仅培养和锻炼了一支兼具法律素养和环境专业素养的环境审判队伍,而且创新了环境审判的制度与机制,同时确认、保障和固化了环境权益,这些体现在生态环保案件的集中管辖、诉前禁令等行为的运用,案件执行方式的创新,与相关部门的司法联动、专家的实质参与、裁判尺度的统一、环境公益诉讼的推动等诸多方面。

事实上,最高人民法院把环境资源审判专门化作为一项重要目标。“要牢牢扭住审判专门化这一牛鼻子,着力构建审判机构、审判机制、审判程序、审判理论以及审判团队‘五位一体’专门化机制。”最高人民法院党组副书记、副院长江必新指出。

与此同时,最高人民法院还把研究环境诉讼特别程序法制定的必要性和可行性作为环境资源司法理论的重要课题和环境资源审判理论创新的目标之一。

焦点二

哪些因素制约了环保法庭发挥作用?

“环境司法专门化在去年已经有很好的推进,但是实践中发现还存在一些新问题。我们去年对全国环保法庭的运行情况作了一些分析,尽管总体态势良好,但或多或少存在‘一少五难’的情况。”吕忠梅认为,环境司法专门化才刚刚开始,人民法院的实践也还处在探索过程中,现状与环境司法专门化的理想目标还有相当距离。

“被寄予很大期望的环保法庭自成立以来,与理想中的预期反差较大,环保法庭遭遇无案可审、案子较少、门庭冷落和‘等米下锅’的尴尬。环境公益诉讼则遭遇起诉难、举证难、审理难、执行难的困扰。”云南省高级人民法院有关负责人结合工作实践,总结了目前环保法庭的现状。

何谓“一少五难”?吕忠梅解释说,“一少”指的就是案源少,“五难”即举证难、审理难、裁判难、执行难、审判管理难。专门成立了环保法庭,为什么审理的案子不多?如果深入分析案件少背后的原因,就会发现还有很多配套支持的制度没有跟上。”吕忠梅说。

拿环境公益诉讼来说,法律赋予的主体资格是环保公益组织,尽管全国经过民政部门登记且符合法律规定的环保组织有700多家,但提起诉讼



环境司法实践中存在“一少五难”,即案源少、举证难、审理难、裁判难、执行难、审判管理难。

的集中在9-10家,全国这么多环保法庭只受理了45起案件。调查显示,阻碍环境公益诉讼提起诉讼的瓶颈是能力不足。取证、调查都需要有资金支持,形成鲜明对比的是,环保公益组织的筹资渠道非常有限。“公益组织的能力不足、资金不足,需要通过制度安排来增强它,让它能够真正承担起代表公共利益为大家争取权利的职责,这需要有一个过程。”吕忠梅说。

事实上,“案源少”不仅体现在数量上,而且体现在结构上——大都集中在传统的环境污染案件,鲜少涉及生态保护案件,更是缺乏生物多样性保护、气候变化、能源诉讼等新型案件。

焦点三

队伍素质如何提高?

徒法不足以自行。将“纸面上的法”变成司法实践中具有生命力的“活法”,的确任重道远。

此前,记者曾就环境公益诉讼案件庭审情况分赴云南、福建等地采访发现,现有环保法庭不管是实行“四合一”还是“三合一”,其创新点无外乎把原本分别属于民事审判庭、刑事审判庭、行政审判庭的环境资源类案件进行统一审理,有的还负责这类案件生效后的执行。但其在案件审理的程序和实体规定上与原有的审判方式并没有实质性区别。

在代表、委员们看来,出现这种现象正是由于现行法律所确定的诉讼架构尚未做好准备,法院的“创新”空间十分有限,对于环境侵权纠纷复合性的回应和关切严重不足。

“环境资源的司法保护是一个新课题、新事物,还面临着很多新问题、新困难,在司法体制改革的大背景下,环境资源审判体制正在逐步完善中。”全国人大代表、盐城市亭湖区五星街道和社区党委书记苏珍在讨论中说。

现行法律缺乏对于公民环境权正面、系统的规定,新《环保法》只是部分确认了公民环境权的内容——环境状况知情权和环境事务参与权,由此导致一些环境案件欠缺请求权基础而无法主张;现行的相关实体法



专业化审判刚刚起步,审判人员需要教育培训。只有打造一支高素质的队伍,环境资源审判才有可能取得良好的效果,环境司法保护才能够取得实效。

实践中不断涌现的环境案件呈现出鲜明的专业性、技术性特征,同时,环境损害后果的隐蔽性、长期性与潜伏性使得案件事实认定困难重重,挑战着法官现有知识储备结构,艰难的现实对环保案件审判队伍的专业化提出了更高的要求。

吕忠梅表示:“目前的司法实践、现行的法律规定和现有的法学理论对于环境案件的特殊性把握不够。”她解释说,环境侵权在原因行为上既有环境污染,又有生态破坏;在损害后果上既有私益的人身和财产的损失,又有公益的生态环境损害。因此,对于其救济方式和救济目标,须同时把握。

“案件靠人审理,队伍建设对审判

焦点四

向制度化、规范化、有序化迈进

吕忠梅指出,“举证难”不仅限于原告举证难,而且包括被告举证难和法院取证难;“审理难”主要体现在审判人员少、审理时间短、专业难度大等方面;“裁判难”突出反映为受地方干预和民声抵触多、利益衡量难和救济方案选择难等方面;“执行难”大都表现为法院是否主动交付执行尚存争议、执行落实和监督难;“案件管理难”则主要表现为现有的考核和评价机制与环境案件审理的专业性强、工作量大等特质存在冲突,案件不易管理。

环境司法专门化仍然处于在法律依据上有瓶颈、在操作上有困难、在实践中有争议的尴尬局面。那么,推进环境资源审判专门化还需哪些制度创新?

以环保法庭为载体的环境司法专门化要向制度化、规范化和有序化发展,一些代表、委员认为,必须结合我国立法框架与司法实践,对现行环境司法体制进行改良。

专家建议,首先需要进行审判体制改革,建立符合环境司法需求的“三合一”体制,改变将环境诉讼人为地划分为行政诉讼、民事诉讼、刑事诉讼的现状。按照环境纠纷的特性,建立新的审判体制,既解决案件统一管辖问题,又满足环境案件审理的特别程序需求。还要建立专门化的诉讼机制,完善专门化的诉讼程序,同时明确环保法庭的功能与设立标准,探索设立专门法院,并按照统一的标准进行规范。

“在机制上,要完善最高人民法院环境资源审判庭对全国范围内环境司

务庭分散分布而导致遴选标准、编写体例等不统一的情况发生。

还有专家建议,各级法院当前应尽力做好人才储备工作,加大法官培训力度,全面拓宽法官业务知识广度,提升审判人员的专业素养,增强法官一专多能的办案能力,逐步建立起全面的复合型法官队伍。

“鉴于环境问题专业性极强,单靠环境法律知识难以全面解决问题,有必要有针对性地遴选一批环境科学方面的专家进入人民陪审队伍,同时亦可借鉴西方法庭上的专家证人制度,进一步加强环境纠纷案件的妥善解决。”吕忠梅说。

事实上,记者了解到,这一领域已有先试先行。2015年5月,最高人民法院环境资源司法研究中心聘任了9名学术委员会委员、25名研究员以及40名环境资源审判咨询专家;在福建,各级法院积极推行环境公益诉讼专家陪审和咨询机制,选任生态、环境保护专家担任人民陪审员、特邀调解员,建立覆盖环保、林业、海洋渔业、农业、矿产、水利等领域的生态环境资源审判咨询专家库。

在吕忠梅看来,各级人大对于本辖区内环境司法专门化工作的领导和支持也需要进一步加强。她建议,通过发布决定、专题询问和质询等方式,强化对本辖区内环境司法专门化工作的领导。同时建立和完善联动机制,尤其要科学界定检察机关和行政部门在环境司法专门化中与审判机关的关系,确保其“既不越位、也不缺位”,共同推动以环境司法为中心的环境司法专门化工作不断走向深入。