

检察公益诉讼工作呈快速发展趋势

全国基层检察院实现办案全覆盖

本报记者陈媛媛

公益诉讼制度源于国外,但国外大陆法系和英美法系的国家只设置检察机关提起民事公益诉讼制度。检察机关对行政机关提起行政公益诉讼制度,无论是制度规定还是司法实践,应该说都是中国的首创。

“2018年1~11月,共办理生态环境和资源保护领域公益诉讼案件48847件,占立案公益诉讼案件总数的54.56%,是两年试点期间的7.5倍。”记者近日从最高人民法院召开的全国检察公益诉讼工作新闻发布会上了解到,2018年,检察公益诉讼工作呈快速发展趋势。2018年11月,全国基层检察院全部消灭立案空白和诉前程序办案空白,实现了公益诉讼办案“全覆盖”。



引领公益诉讼新发展

“我们走在了无人区。世界上没有任何一项制度,可以让我们去借鉴或者照搬。”最高人民法院副院长张雪樵说。

检察机关积极践行双赢多赢共赢的理念,充分运用政治智慧、法律智慧、监督智慧开展监督,积极主动向党委、人大、政府汇报公益诉讼工作。

北京、天津、重庆等22省(自治区、直辖市)党委主要负责人作出批示,吉林、安徽、海南、江西等23省(自治区、直辖市)党委、政府或“两办”联合下发支持检察机关依法开展公益诉讼工作的文件。

完善配套机制,促进公益诉讼落地。一是综合运用一体化办案机制。加强检察机关内部的横向配合和纵向指导,进一步探索规范和完善线索发现移送、调查取证等工作机制,安徽、福建、陕西、海南等地检察机关探索成立公益诉讼办案指挥中心,浙江等地成立公益诉讼举报中心。

二是充分发挥督办督导机制作用。今年以来,最高检对“秦岭别墅事件”等42件公众关注的热点事件发函督办,对35起破坏长江生态环境公益诉讼案件线索挂牌督办,有效督促相关责任主体履职整改。

三是探索建立公益诉讼办案区域协调机制。最高检召开长江经济带检察工作座谈会,举办服务长江经济带检察论坛,探索沿江11省(市)建立跨省行政区划公益诉讼工作机制。最高检和水利部统一领导、河南省检察院和黄河水利委员会共同组织“携手清四乱 保护母亲河”专项行动,推动黄河流域9省(区)检察机关、河长办合力解决黄河流域乱占、乱采、乱堆、乱建等“四乱”问题。

彰显诉前程序设计价值

2018年,检察机关持续聚焦大气、水、土壤污染防治领域的重点、难点问题,针对社会高度关注、人民群众反映强烈的生态环境问题,上级检察机关采取督办、领办、提办等多种方式,指导下级检察机关办理重大公益诉讼案件。

“不搞粗放式办案,不片面追求办案的数量规模和办案效果的统计数据。”谈及精准监督的理念,张雪樵说,检察公益诉讼工作全面推开以来,各地在办案中更加注重办案的质量和监督的精准性,通过优化监督实现强化监督,以实实在在的办案效果促进公益诉讼稳步健康发展。

同时,各级检察机关精准运用检察建议等诉前程序,有效督促行政机关积极履职,主动整改,提高公益诉讼保护质效。

陕西省定边县检察院针对定边协和医院等5家医院直排医疗污水的问题,通过诉前检察建议督促有关行政机关依法履职,不仅使涉案医院违法排放医疗污水的行为得到整改,而且推动了全县医疗废物的专项整治。

据了解,2018年1~11月,诉前程序案件占比高达96.84%,诉前程序行政机关整改率达到94.42%,比试点期间提高17.3个百分点,进一步彰显诉前程序设计价值。

北京、天津、上海3个直辖市和兵团行政机关整改率达100%。各级检察机关通过诉前圆桌会议、听证会等形式,积极创新方式方法,切实提高诉前程序质效。福建省福州市长乐区检察院针对某镇政府怠于履行生活垃圾整治职责案,组织召开诉前程序圆桌会议,妥善解决4000余吨垃圾污染问题。

合力解决地方治理难题

由于相关行政机关职能存在交叉,一些环境问题成为困扰地方多年的难题。检察机关通过公益诉讼监督主体积极行使公益诉权,督促行政机关依法行政、严格执法,进一步提升了行政执法效力 and 司法公信力。

在最高检发布的第十三批指导性案例和检察公益诉讼典型案例中,针对陕西省宝鸡市环境保护局凤翔分局不全面履职,检察机关提起公益诉讼,促使行政机关最大限度采取法律赋予的监管执法手段督促企业整改,使持续存在的污染问题得到解决;对湖南省长沙县城乡规划建设局等不依法履职案,长沙市人民检察院提出检察建议后持续跟进,并与行政部门以及地方政府进行反复沟通协调,督促政府部门落实检察建议要求,对房产企业的环境违法行为依法处罚,纠正了其违法建设行为。

此次发布的检察公益诉讼典型案例中,不仅有检察机关严格落实公益诉讼制度的案例,还有行政机关主动请求检察机关通过公益诉讼解决地方治理难题的案例。

譬如湖北省黄石市磁湖风景区生态环境保护公益诉讼案中,居民在磁湖风景区搭建、养殖等行为持续14年未被有效制止,破坏了风景区生态环境。黄石市国土局和下属区城管局主动请求检察机关通过行政公益诉讼介入。检察建议发出后,5家行政机关召开联席会议,制定联合执法行动,存续14年之久的难题终被解决。

截至2018年11月,各级检察机关通过办案督促挽回被毁损的耕地、林地、湿地、草原200余万亩,督促关闭违法企业8900余家,有效保护生态环境。

公益诉讼面临新挑战

与试点期间相比,去年各地办案情况出现了一些新特点,也面临着新挑战。

对普遍关注的检察机关在何种情况下向法院提起行政公益诉讼的问题,最高检法律政策研究室主任万春指出:“行政机关在履行环境保护监管职责时,虽有履职行为,但未依法全面运用行政监管手段制止违法行为,检察机关依法全面履职目的的,应提起行政公益诉讼。”

行政机关不依法履行法定职责该如何判断和认定?

万春表示,应以法律规定的行政机关法定职责为依据,对照行政机关的执法权力清单和责任清单,以是否全面运用或者穷尽法律法规规范性文件规定的行政监管手段制止违法行为,国家利益或者社会公共利益是否得到了有效保护为标准。行政机关虽然采取了部分行政监管或者处罚措施,但未依法全面运用或者穷尽行政监管手段制止违法行为,应认定行政机关不依法全面履职。

提起公益诉讼是检察机关新职能,法律和司法解释还不充分,理论方面还存在不同认识。

“对民事诉讼法、行政诉讼法规定的检察公益诉讼案件范围,即生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域,我们坚持作‘等’内的理解和掌握。对于个别‘等’内‘等’外理解有分歧,但又严重侵害公益,群众反映强烈、普通诉讼又缺乏适格主体的情况,一些地方检察机关进行了审慎而又积极的探索。”最高检公益诉讼检察厅(筹)负责人胡卫列说。

法治动态

太原通报四起环境违法典型案例

涉及噪声扰民、扬尘污染、工业企业超标排污

本报记者高岗松太原报道 山西省太原市环保局日前向社会公开通报了近期发生的4起环境违法典型案例,主要涉及噪声扰民、扬尘污染、工业企业超标排污等环境违法行为。

2018年11月6日,太原市环保局杏花岭分局现场检查时发现,李新齐拆迁队在宜家项目拆迁作业中,未采取湿法作业,造成扬尘污染。环境监察人员责令立即停止违法行为,并依法处5万元罚款。目前该单位已缴纳罚款。

去年11月14日,太原市环保局尖草坪分局接到12369群众举报,称柏板乡文文山庄西南面10米左右,有一木材厂加工作业时噪声扰民。

环境监察人员现场查明,噪声扰民点为张喜宏个体木材切割点,其主要从事木材简易切割。现场检查时,厂区仍有人在切割木材,存在噪声扰民问题,同时无环保审批手续,无污染防治设施。监察人员现场责令停止木材切割,并会同柏板乡人民政府、宇文村村委,对该点予以取缔。

同日,太原不锈钢产业园区环保、综合执法队等部门,对高铁沿线周边环境摸底排查时发现,城柏北路以西(润恒项目1号地块东侧)存在土方裸露未苫盖,小返南以南(润恒项目1号地块北侧)存在建筑垃圾乱堆乱放等问题。园区管委会随即对太原润恒置业有限公司负责人进行约谈,责令立即整改。目前,工地周边的建筑垃圾已清运,裸露地面及土方已绿网苫盖。

近日,古交市环保局发现山西兴能发电有限责任公司氮氧化物排放超标。经查,该公司机组未并网运行,锅炉烟气温度低,脱硝系统不具备投运条件。在被责令整改后,该公司机组并网运行,脱硝系统正常投运,排放达标。

普及法律知识 增强环保意识

连云港户外公开审理滥伐林木案

本报见习记者韩东良 通讯员解兰青 刘金宝 王从帅连云港报道 江苏省连云港灌河流域巡回法庭日前在灌河大堤上公开审理一起滥伐林木罪附带民事公益诉讼案,并对庭审全程进行同步网络直播。

据悉,2017年12月,被告人何某某在未办理林木采伐许可证的情况下,将位于灌南县田楼镇浦东村铁路西侧灌河堆南侧陈某种植的165株杨树砍伐出售。

经灌南县林业主管部门鉴定,砍伐的165株杨树材积为30.4162立方米。同时该林地性质为水源涵养林,何某某的砍伐行为导致林木植被破坏、灌河堆防固堤能力下降,更对灌河生态安全造成损害。按照植被恢复作业设计要求,灌南县林业局也出具了《关于被告人何某某滥伐林木案生态修复方案》。

鉴于,灌南县人民检察院在提起公诉的同时,提起附带民事公益诉讼,要求判处何某某承担生态环境修复费用18529.02元,或栽植800株地径3cm以上、株高3.5m以上的两年生杨树雌株苗木并保证成活。

灌南县人民法院曾在媒体上公示,公开征求社会公众意见。因案件涉及林业专业知识,灌南县人民检察院作为公益诉讼起诉人庭前申请具有专业知识的人员到庭就林地性质、生态损害评估报告等问题当庭作出解答,为本案证据链形成提供有效意见。

庭审中,被告人何某某充分认识到滥伐林木对水体环境造成破坏,表示愿意缴纳生态修复金,以实际行动保护环境。

法庭当庭判决,被告人何某某犯滥伐林木罪,判处有期徒刑十个月,缓刑一年六个月,并处罚金人民币1万元。被告人何某某缴纳生态修复金18529.02元,专款用于灌河大堤水源涵养林的修复。

此次巡回审判是法庭自成立以来首次在户外亮相,旨在让更多村民知道未经许可砍伐树木触犯刑法,也为了最大程度方便群众参与诉讼,同时通过具体案件的庭审向人民群众普及法律知识,增强环境意识。灌南县人大代表、政协委员、人民监督员及当地村民共40余人参与旁听。

内蒙古大气污染防治条例
3月1日实施

突出源头预防 坚持问题导向

本报记者杨爱群 见习记者李俊伟呼和浩特报道 记者近日从内蒙古自治区人大常委会新闻发布会获悉,《内蒙古自治区大气污染防治条例》(以下简称《条例》)将于3月1日起正式实施。

《条例》共七十四条,对大气污染防治原则、措施和监督实施等内容进行了规范。

《条例》提出,各级人民政府是大气污染防治的第一责任主体。旗县级以上政府应当将本行政区域内大气环境质量改善目标、大气污染防治重点任务完成情况纳入政府绩效考核,考核结果应当向社会公开。结合大气污染防治的新形势,从转方式、调结构和发展现代能源经济等方面,突出源头预防的理念。《条例》坚持问题导向,紧密结合当地实际,提出针对性措施,按照大气污染防治不同类型和特征,分别对工业污染防治、燃煤污染防治、机动车污染防治、扬尘污染防治、供热污染防治、秸秆焚烧污染防治、沙尘污染防治等方面规定了法律责任。

《条例》明确,对位于城市建成区范围内的钢铁、石油、化工、有色金属、冶金、水泥、制药等高耗能、高排放企业限期完成搬迁或者改造;排放油烟的餐饮服务经营者应当安装油烟净化设施并保持正常使用,或者采取其他油烟净化措施,禁止在居民住宅楼、未配套设立专用烟道的商住综合楼以及商住综合楼内与居住层相邻的商业楼层内新建、改建、扩建产生油烟、异味、废气的餐饮服务项目。《条例》对已建化工、生物发酵等排放恶臭污染物的单位,在规定的期限内未达到国家标准;氟化物超过排放总量和排放浓度限值控制指标排放大气污染物;建筑工程施工、道路与管线施工、城镇行道树施工和养护作业未采取相应防尘措施等违法行为,进一步明确了处罚措施。



■图片新闻

专家学者探讨生态环境共治大计

加强法治建设 推动环境共治

本报记者陈伟 通讯员杨烽福州报道 由中国环境科学学会环境法学会、福建师范大学福清分校、福州大学法学院、北京自然之友公益基金会、福建省绿家园环境友好中心联合主办的第四届生态环境共治研讨会近日在福州举行。

本次研讨会以“聚焦生态责任,共建治理格局”为主题,旨在回应当今中国环境治理事件中的重大关切问题。

中国政法大学教授王灿发以“环境公益诉讼制度在生态环境共治中的价值、定位和发展趋势”为题,介绍了我国环境公益诉讼的历史、发展现状与未来趋势,阐述了当前环境公益诉讼的发展特点。

中国政法大学法治政府研究院

教授刘艺从检察机关的角度对环境公益诉讼的发展趋势进行详述。同时围绕生态环境保护的国家任务与宪法目标、检察机关提起环境公益诉讼的定位与价值、检察机关环境公益诉讼的发展趋势与未来挑战等方面展开阐述。

中国(福建)生态文明建设研究院研究员、福建省政府立法咨询专家祝昌霖教授,结合改革开放40年的变迁,以“改革进行时的生态司法”为题向与会嘉宾讲述生态司法的福建模式。他提出,组建生态司法机构,加强生态司法保护工作,既是服务发展大局、建设美丽福建的需要,也是依法保障民生、建设清新福建的需要,更是提升司法公信、建设法治社会的需要。

清华大学当代中国研究中心李

楦教授提出,若没有一个全面、良好的人类发展规划,生态环境问题难以从根本上得到解决。

自然之友环境法律顾问葛枫提出,社会组织与公众参与在生态环境共治中扮演着极其重要的角色,二者应不断提升自身的能力,以更加积极的态度参与生态环境共治多元化体系的建设。

会上发布了《2016环境公益诉讼观察报告》,推出了“企业环境和社会风险识别与控制平台”。《2016环境公益诉讼观察报告》显示,2016年全国共有14家环保组织提起环境公益诉讼,案件总数为59起。

据介绍,“企业环境和社会风险识别与控制平台”研发单位福建省绿行者环境公益保护中心,是中国首家关注企业环境提升和社会风险管控的环保公益机构,通过6个维度对企业环境和社会风险进行动态分级评估。

截至目前,平台环境风险数据总量达到了500多万条,为社会人士免费提供企业环境风险等级查询,以便借此推动企业提高环境风险管理意识,从源头预防污染。

芜湖宣判跨省倾倒酸性污泥案

追缴被告人违法所得,并处罚金1000万元

本报记者潘霁芜湖报道 安徽省芜湖市镜湖区人民法院近日对“10·12”跨省污染长江案公开宣判。一审判决被告人宝勤公司犯污染环境罪,并处罚金1000万元。

据悉,被告人黄冠群、姜家清、李长红分别被判处有期徒刑六年至五年九个月不等的有期徒刑,并各处罚金20万元。其他被告人分别被判处有期徒刑或拘役,并处罚金。同时对各被告人的违法所得予以追缴。

2017年7月22日,长江航运公安局接到举报称,有人将危险废物和固体废物非法转移倾倒在铜陵江边。随后,公安机关立案侦查,定为“10·12”污染环境案。

法院经审理查明,2016年7月27日~2017年5月22日,宝勤公司及被告人黄冠群、姜家清违反国家规定,在未开具危废转移联单的情况

下,将酸洗污水交由无危废处置资质的被告人李长红等3人处置。

被告人李长红等人明知自己无危废处置资质,通过伪造国家机关和公司印章,制作虚假公文和证件,非法处置酸洗污泥,在江苏省淮安市、扬州市、苏州市与安徽省铜陵市非法处置危险废物酸洗污泥共计1071.61吨。法院还查明部分被告人非法处置有毒、有害固体废物及造成财产损失的事实。

法院同时还判决,对因非法处置危险废物和非法倾倒地固废胶木产生的生态环境修复费用、应急处置费用、鉴定评估费用,各附带民事诉讼被告人及被告人还需连带赔偿665万余元。各附带民事诉讼被告人及被告人于本判决生效之日起10日内,就污染环境行为在安徽省省级新闻媒体上向社会公开赔礼道歉。

广饶开展异味专项检查行动

检查企业200多家次,查处13家次

本报见习记者王文硕 通讯员薛建军 崔希栋广饶报道 山东省广饶县环境执法人员日前在巡查过程中,发现辖区东王路西水工业园区附近存在明显化工异味。

经现场调查,执法人员确认异味来自某化工企业,该企业未能及时清运前期清理地沟产生的淤泥,导致周边产生恶臭异味。

执法人员随即下达责令改正环境违法行为决定书,要求采取有效措施防止异味污染周边环境,并立案查处。

据介绍,这是广饶县开展“清晨”异味专项检查行动的一个缩影。此次行动以辖区内易产生异味

的企业为突破口,点线结合,采取异味溯源、重点区域委托监测等多种方式,对违法企业进行精准打击。通过日常检查、夜间突击检查和清晨异味专项检查等多种检查方式结合,确保检查无死角。

广饶县环保执法大队三中队副队长袁福强介绍,目前判定异味污染的手段主要有两个,一个是现场检查固定污染源,另一个是采取经验分析法寻找污染源,从而锁定异味来源。

截至目前,广饶县共检查企业200多家次,查处问题企业13家次,立案处罚金额达40余万元,进一步改善了辖区内大气环境质量。