最高检公布公益诉讼办案规则

保障检察官调查取证权,明确行政机关履职标准

◆本报记者陈媛媛

最高人民检察院7月14日召开"完善公益诉讼制度,强化公益检察保护"新闻发布会,公布《人民检察院公益诉讼办案规则》(以下简称《办案规则》)。据悉,《办案规则》系统总结、提炼了公益诉讼检察实践经验,明确并细化办理公益诉讼案件的具体程序,为检察机关办案提供了统一的规范依据。《办案规则》于2021年7月1日起正式施行。

公益诉讼检察制度从无到有,经历了"顶层设计、法律授权、试点先行、立法保障、全面推进"五个阶段,走出了一条具有中国特色的公益司法保护道路。为提高办案质效,最高人民检察院在征求各方面意见的基础上,研究制定了《办案规则》。

细化公益诉讼案件调查方式和保障措施

拥有法定调查权是检察机关办理公益诉讼案件的优势,《办案规则》在保障检察官调查取证方面都有哪些具体规定?

调查是检察机关办理公益诉讼案件的基础,贯穿案件办理的各环节、全过程。《人民检察院组织法》明确规定了检察机关的调查核实权。但在办理公益诉讼案件中,检察机关可以采取哪些调查方式,可以采取什么措施,有什么保障手段,一直缺乏明确的规定。

《办案规则》在总结实践经验的基础上,在法律规定的权限范围内对调查方式、调查程序和调查权保障措施作了细化规定。

明确基本的调查原则、调查程序和调查方式。《办案规则》根据《检察官法》规定的检察官履行职责应秉持"客观公正的立场",规定了"依法、客观、全面"的调查原则。

充分运用科学技术手段。《办案规则》规定:"在调查收集证据过程中,检察人员可以依照有关规定使用执法记录仪、自动检测仪等办案设备和无人机航拍、卫星遥感等技术手段。"近年来,检察机关通过加强公益诉讼快速检测实验室建设,借助无人机、卫星遥感技术开展公益诉讼调查,与有关部门建立公益诉讼联合实验室,促进公益诉讼与科学技术深入融合。在不久前最高检直接立案的南四湖专案中,就采用了卫星遥感技术,对湖面及周边环境进行检测分析,形成技术分析报告。

借助外力协助调查,《办案规则》规定,"人民检察院办理刑事附带民事公益诉讼案件,在刑事案件的委托鉴定评估中,可以同步提出公益诉讼案件办理的鉴定评估需求。"同时《办案规则》也规定,对于一些专业性问题,检察机关可以聘请其他具有专门知识的人参与,积极借助"外脑"来解决难题。

《办案规则》还规定,行政机关及其工作人员拒绝或者妨碍人民检察院调查收集证据的,人民检察院可以向同级人大常委会报告,向同级纪检监察机关通报,或者通过上级人民检察院向其上级主管机关通报。

完善检察公益诉讼诉前程序

检察机关通过发出检察建议督促行政机关依法履职、自我纠错,是中国检察公益诉讼的鲜明特色。最高人民检察院检察长张军强调,"把诉前实现维护公益目的作为最佳司法状态"。2020年,全国检察机关共立案公益诉讼案件151260件,其中向行政机关发出诉前检察建议11.8万件,行政机关回复整改率达99.4%,绝大多数行政公益诉讼案件在诉前得到了解决。

针对实践中存在的对行政机关同一时期多个同类违法行为按照行政相对人数量分别立案、分别发出检察建议的问题,《办案规则》提出以行政机关为对象的立案标准,对同一行政机关对多个同一性质的违法行为可能存在不依法履行职责情形,应当作为一个案件立案。

同时规定检察机关决定行政公益诉讼立案后,可以与行政机关进行磋商;对于民事公益诉讼的诉前程序,在公告的基础上增加了与生态损害赔偿制度衔接的相关内容。"这样的制度规定强调了检察公益诉讼以公益为核心,避免出现为办案而办案、为追求数量而忽视质量的现象。"最高人民检察院副检察长张雪樵说。

此外,《办案规则》还规范《检察建议书》的送达方式。明确了送达的时间、方式,并规定检察机关可以采取宣告方式送达,必要时,可以邀请人大代表、政协委员、人民监督员等参加,以增强检察建议的透明度和刚性。四川、重庆、陕西等多地检察机关制定了公开宣告送达诉前检察建议的办法。

重庆市人民检察院检察长贺恒扬在一起生态环境公益诉讼案件中,亲自公开宣告送达诉前检察建议;湖北省云梦县人民政府在农业农村重点工作会议上安排专项议程,由检察机关向有关乡镇、开发区及行政机关送达公益诉讼检察建议书,保障了整治工作形成合力,也体现了检察机关和行政机关协同共治的治理成效。

行政机关是否履职到位有了判断标准

对于行政机关是否依法履行职责的判断,是公益诉讼检察办案中的一个核心问题。通过近几年的实践探索和总结提炼,检察机关与行政机关对此问题已经基本形成了共识。

在2019年最高检会同生态环境部等九部委会签的《关于在检察公益诉讼中加强协作配合依法打好污染防治攻坚战的意见》和2020年最高检会同中央网信办、司法部、国家市场监督管理总局等十单位会签的《关于在检察公益诉讼中加强协作配合依法保障食品药品安全的意见》中,都明确了判断行政机关履职尽责的标准:以法律规定的行政执法机关的法定职责为依据,以是否采取有效措施制止违法行为,是否全面运用法律法规、规章和规范性文件规定的行政监管手段,国家利益和社会公共利益是否得到了有效保护为标准。检察机关将之归纳为"行为要件+结果要件+职权要件"的三要件标准。

《办案规则》吸收了上述规范性文件的内容,从正、反两个方面对判断行政机关是否依法履行职责作了细化。规定了终结案件的条件即是行政机关依法全面履职的情形;列举了七种可以认定行政机关未依法履行职责的情形。

"实践中比较常见的'行政机关虽按期回复但未采取整改措施或者仅采取部分整改措施的'情形,也就是'敷衍整改'、'虚假整改'的,可以认定为行政机关未依法履行职责;违法行为人虽然已被追究刑事责任或者案件已移送刑事司法机关处理,但行政机关应当依法给予责令停产停业、吊销许可证或者执照等行政处罚或者处置相关环境损害,需要继续履职的,如果行政机关'一移了之',检察机关可以继续督促行政机关依法履职。"最高人民检察院第八检察厅副厅长徐全兵说。

协助社会组织承担更多公益保护职责

近年来,社会组织是维护社会公益的一支重要力量。在推动环境法治建设、维护社会公共利益方面作出了积极贡献。检察机关办案中如何协调处理与社会组织的关系?

《办案规则》依据相关法律,明确了检察机关和社会组织在诉讼中的具体衔接程序。规定检察机关经调查认为存在损害社会公共利益的事实,起诉前需要先发布公告,以督促包括社会组织在内的适格主体及时行使诉权;对于社会组织等适格主体起诉的,规定检察机关可以支持起诉,明确了支持起诉的条件、方式,以及撤回支持起诉的情形和后续处理等。

某市人民检察院支持某市环境科学学会诉袁某某等三人环境污染民事公益诉讼案,历经了诉前公告程序、资格审查程序、证据协助调查、提供法律咨询与诉讼指导、协助鉴定和保全、出庭支持起诉、协助进入执行程序等全流程的支持起诉,补齐社会组织某些方面存在的短板,起到了良好的共同维护公益的作用和效果。

"公益诉讼制度实施以来,检察机关与社会组织的关系在实践中不断得到完善和提升,形成'支持+配合+监督'的良性互动关系。"最高人民检察院第八检察厅厅长胡卫列说。下一步,检察机关会更加积极地支持、帮助社会组织承担更多的公益保护职责,发挥其在社会治理中的应有作用。

用列举加"等"方式拓展公益诉讼案件范围

党的十九届四中全会明确提出拓展公益诉讼案件范围。为贯彻落实党中央要求,检察机关办理了一批涉及安全生产、公共卫生、网络侵害、文物和文化遗产保护、妇女儿童、残疾人等特定群体权益保护及扶贫等领域公益损害案件。

目前,全国有25个省级人大常委会出台了加强公益诉讼检察工作的决议、决定,都要求根据地方经济社会发展状况和公益侵害的突出问题,对法律规定的"等"外范围作了细化,为地方检察机关拓展公益诉讼案件范围提供了法规依据。

对此,《办案规则》在行政公益诉讼、民事公益诉讼两个章节中,列举了法定办案领域,即包括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,未成年人保护,英雄烈士等的姓名、肖像、名誉、荣誉保护。列举之后再像《行政诉讼法》、《民事诉讼法》一样后面加一个"等"字。同时,在总则中也明确"人民检察院办理公益诉讼案件,应当遵守宪法、法律和相关法规",体现了检察公益诉讼职权法定的原则和精神。

近年来,一些单行法陆续增加检察公益诉讼的条款,为拓展公益诉讼案件范围提供法律依据。目前,检察机关办案的领域从最初《民事诉讼法》和《行政诉讼法》修改时确定的4个领域,逐渐增加了英雄烈士保护领域、未成年人保护领域、军人地位和权益保障以及安全生产领域等8个领域。下一步,检察机关将就人民群众反映强烈的民生领域公益损害案件范围进行积极探索。

分工虽然不同 目标宗旨一致

金华生态环境部门与公安机关法院检察院紧密合作

政法聚焦

◆本报记者朱智翔 通讯员刘小刚 张斌斌

前不久,浙江省金华市生态环境局金东分局在检查中发现,孝顺镇夏宅村某五金工具厂外排未处理的废水,调查取证后,金东分局将案件移送公安机关进一步侦办。这家工厂负责人涉嫌严重污染环境罪,被公安机关刑事拘留。

生态环境保护是一项复杂的系统工程,需要行政执法机关和司法机关的通力合作,用最严格制度、最严密法治予以推进。近年来,金华市生态环境部门与公法检开展合作,在生态环境案件诉讼、审判,打击生态环境违法犯罪行为等方面取得了一定成效。为进一步强化合作,日前,金华市生态环境局分别与市公安局、市人民法院、市人民检察院分别签订协作备忘录,下一步将在生态环保领域全面强化行刑合作,充分发挥职能优势,携手建立协作新机制,构筑坚实法治防线,提升生态环境保护执法水平,共同维护生态环境。

与公安机关全面加强执法协作

6月2日,金华市公安局召开环境日新闻发布会,通报了今年全市公安机关严厉打击生态环境领域违法犯罪行为的情况。截至5月底,全市侦破生态环境领域刑事案件、抓获犯罪嫌疑人数量分别同比增长117.6%、75.5%。其中,"省标"案件7起。

"从公安机关公布的这组数据可以看出,守护绿水青山,只有生态环境执法队伍的行政执法是远远不够的。其中的刑事案件,需要公安机关协助处置。"金华市生态环境局相关负责人表示。

为此,在《金华市生态环境局、金华市公安局全面加强执法协作备忘录》中,两部门明确将充分发挥职能优势,聚焦深入打好污染防治攻坚战重点领域,携手打击破坏生态环境违法犯罪活动。

据介绍,双方合作将重点围绕联动打击重点领域违法犯罪行为、强化大案要案办理合作、推动信息互通共享等方面工作展开。

其中在重点领域联动打击方面,两部门将依法从严打击跨区域倾倒固体废物、偷排偷放等群众反映强烈、影响恶劣、后果严重的环境违法犯罪行为;全面加强道路机动车超标排放综合治理,开展重点区域、重点车辆联合整治。同时,加强生态环境损害赔偿和环境修复,推进建立政府主导、部门协同、社会参与、综合治理工作格局。

在强化大案要案办理合作方面,两部门将常态化开展环境违法犯罪案件联合查办,执法力量互补,强化联勤联动。同时,每年组织开展联合执法专项行动,保持打击生态环境违法犯罪高压态势。

在推动信息互通共享方面,两部门将强化案件信息双向推送、强化案件办理进展情况信息互通;推进公安机关环境违法犯罪预警监测系统建设,并开辟信息互通渠道,实时共享案件信息、线索情报。同时,共建金华市工业固体废物智慧监管系统,构建固体废物违法犯罪精密智控体系,早发现、早预防、早打击相关违法犯罪行为。

此外,两部门还将通过落实工作联络员制度、完善联合会商制度、开展执法协助,推动合作走深走实。

与法院全面加强行政和刑事诉讼协作

日前,金华市磐安县在盘峰乡设立全市首个森林资源"补植复绿"基地,打造集生态修复、成果展示、普法宣传、警示教育于一体的生态修复样板地。这是磐安县人民法院不断探索专业法律惩治+生态补植修复+社会综合监管的人民法院环资审判新模式,落实宽严相济政策、服务生态文明建设的一项新举措。

磐安县人民法院创新人民法院环资审判新模式是金华法院系统助力生态环境保护的缩影。近年来,金华市法院系统充分发挥审判和普法职能,助力全市生态环境保护工作,取得了积极成效。

为进一步发挥人民法院在生态环境保护工作中的审判和普法作用,《金华市生态环境局、金华市中级人民法院全面加强行刑协作备忘录》明确,生态环境部门和法院将以全面建立高水平行政刑事衔接为目标,用最严格制度、最严密法治保护生态环境,持续深化部门联动、信息共享和联合宣传,建立健全联席会议、辅助审判、多元化解等工作制度。合作重点是:推动案情信息互通共享、深化联合培训、强化联合宣传。

其中,在推动案情信息互通共享方面,金华市生态环境局将及时向市中级人民法院提供案件审理需要的生态环境保护领域行政处罚信息。市中级人民法院向市生态环境局提供已受理的生态破坏和环境污染刑事案件的相关信息,通报案件审理中发现的破坏生态环境相关线索。

下一步,双方将通过落实工作联络员制度、建立辅助审判制度和环境案件多元化解机制推动合作取得实效。

与检察机关加强公益诉讼协作

今年3月初,东阳人民检察院公益诉讼部门检察官在走访调查中发现,东阳江亲子公园段河道内,部分裸露水面区域的水草被烧毁,擅自围垦种植蔬菜等农作物,破坏水域生态环境,于是向行政主管部门发送检察建议,督促及时整改。行政主管部门收到检察建议后,迅速组织力量对东阳江亲子公园段河道进行全面排查,并向有关属地乡镇发送交办单。之后,围垦区域被清理,河道恢复原貌。

"从这起案件可以看出,生态环境部门和检察机关分工不同,但目标宗旨一致。"金华市生态环境局相关负责人表示。因此,深化生态环境领域行政机关与检察机关合作机制,建立行刑衔接备忘录,完善信息共享、线索移送、案情通报、工作会商等制度,形成工作合力,织就惩治生态环境违法犯罪的法网,能更好守护绿水青山。

为此,根据《金华市生态环境局、金华市人民检察院全面加强行刑与公益诉讼协作备忘录》要求,生态环境部门和检察机关将坚持共促共建、共赢共享,不断创新联动执法、联席会议、专案会商、移送案件备案等工作制度,用最严格制度、最严密法治保护生态环境。而协作的重点则是加大联动执法力度、深化联合培训、强化联合宣传三方面工作。

其中,在强化联动执法方面,双方将在开展涉及对方工作范围的专项行动时,共同参与,形成司法、执法合力,共同促进生态环境保护领域依法行政,并且根据日常工作需要,金华市人民检察院还会派员参与环境执法随机抽查工作,对随机抽查工作进行现场监督,不定期开展现场执法监督指导工作。

在深化联合培训方面,双方将围绕环境司法和执法专业问题进行交流,强化案件调查取证、移送办理及法律适用的培训,不断提升生态环境违法犯罪案件的查处侦办水平。

"未来,我们双方在合作中还将落实工作联络员制度,建立专案会商制度、移送案件备案机制、生态环境领域公益诉讼案件线索移送机制,强化重大案件执法协作、执法监督,提升生态环境执法水平。"金华市生态环境局相关负责人说。

我为群众办实事

重庆整治夜间施工环境违法行为

施工噪声投诉同比下降11.1%

◆本报通讯员刘航

截至6月底,重庆市生态环境部门累计出动执法人员24294人(次),指导帮扶工地12823家(次),第一时间发现并指导整改环境问题3005个,约谈企业784家,查处违法行为110起,限批问题工地134家(次)。施工噪声投诉同比下降11.1%……

这是重庆市生态环境局制定《扎实开展"我为群众办实事"实践活动实施夜间施工环境违法行为专项整治工作方案》,决定从5月初至10月底,在全市范围内集中开展夜间施工环境违法行为专项整治行动以来,取得的阶段性成效。

坚持两个并重,抓实三个一批

专项整治工作启动以来,重庆市生态环境部门按照帮扶整改一批群众投诉强烈的建筑工地、查处限批一批夜间建筑施工恶意违法行为、约谈督办一批屡查屡犯的建设项目业主和施工单位的工作思路,以群众投诉为导向、以项目整改情况为依据,以缓解扰民现状为目标,强化严格执法与引导守法并重,分类对群众反映的扰民工地实施监管执法。

重庆市生态环境保护综合行政执法总队对环境意识薄弱、主体责任落实不到位,屡次违法夜间作业、建筑施工噪声扰民严重的工地,从严从快查处,树立执法权威,实施夜间作业审核限批。

此外,重庆市生态环境保护综合行政执法总队还对屡查屡犯的建筑工地,通过向建设主管部门通报、建立违法行为曝光台、开展部门联合约谈督促、限时督办等方法加大管控力度、强化执法震慑,合力推动扰民问题尽快整改、规范销号、成果长效巩固。

立足投诉热点,突出重点管控

"每周一扫描,每月初在全市通报上月群众投诉排名前10位的工地名单,指导相关区县切实履行属地监管责任,及时开展现场执法检查。"重庆市生态环境保护综合行政执法总队相关负责人介绍说。

此外,每月不定期开展建筑工地专项执法检查,重点抽查整改进度滞后、整改不严不实导致的群众强烈投诉等问题,并于每月底及时调度各区工作进展,以第一时间掌握典型工地整改情况,研判舆情风险。由点及面,全面夯实投诉典型工地重点管理,坚决避免因施工噪声扰民问题引发群体性事件。

5月以来,在市区两级生态环境部门的联合管控下,重庆轨道交通十号线二期南坪站南滨路站及区间隧道项目、南岸区南滨路阳光100附近融创工地、高新区大学城南路学樘府工地、沙坪坝区联芳街道蓝光公园华府工地、九龙坡区桃花溪石坪桥支流、杨溪河支流支一支二雨污分流整治项目等20余个前期投诉强烈工地,均已严格按照环境管理要求,制定整改措施、压茬推进落实,群众投诉下降明显。其中,渝北区红旗河沟交通枢纽站工地从4月投诉量167次(1月-4月累计投诉量366次)下降至6月投诉量11次,整治防控效果显著。

江西省宜春市生态环境局近日从市、县两级抽调36人组成6个交叉执法检查小组,对辖区第二轮中央生态环境保护督察交办信访件307件进行全覆盖现场回访督察。图为7月12日,宜春市生态环境执法人员正在检查某企业废水处理系统优化整改情况。

冯万 宋晖摄