从无到有的环境公益诉讼

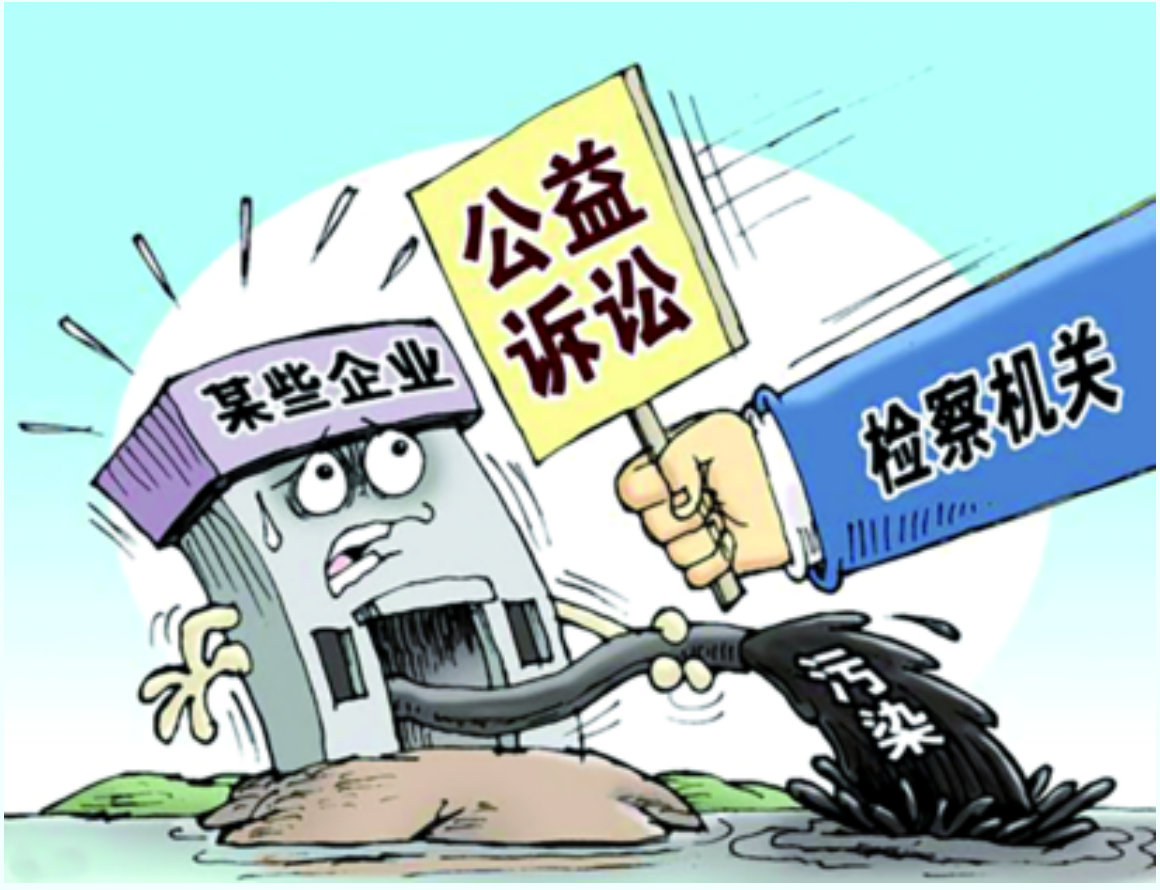
■圆桌主持 陈宏光
本期嘉宾
上海光大律师事务所 潘轶
上海尚法律师事务所 和晓科
上海中夏律师事务所 李晓茂

主持人:

环境的治理，污染查处只是第一步。比查处污染更棘手的，是污染的修复。过去很长一段时间里，污染修复的问题要么被忽视，要么是政府买单。

为了让污染主体承担修复责任，落实“谁污染，谁治理”，我国逐步建立起环境公益诉讼制度，并将检察机关提起公益诉讼写入了《民事诉讼法》和《行政诉讼法》。

根据今年 6 月最高检披露数据，截至今年 4 月，全国检察机关共办理生态环境和资源保护领域公益诉讼案件近 2 万件……



资料图片

公益诉讼从无到有

公益诉讼是相对于私益诉讼而言的概念,在我国,公益诉讼制度经历了从无到有的过程。

潘轶：公益诉讼是相对于私益诉讼而言的概念,在我国,公益诉讼制度经历了从无到有的过程，应该说起步还是比较晚的。

虽然“公益诉讼”这个概念很早就被引入中国,很多诉讼也打着“公益诉讼”的旗号,但是严格意义上的“公益诉讼”是从相关法律修订后才开始出现的。

2013 年 1 月 1 日起实施的修订后的《民事诉讼法》中,首次确立了公益诉讼制度,“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼”。

2015 年 1 月 1 日起实施的修订后的《环境保护法》,则对环境公益诉讼的起诉主体予以了进一步的明确。

2015 年 7 月 1 日,十二届全国人大常委会第十五次会议作出《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》,随后,最高人民检察院正式公布了《检察机关提起公益诉讼试点方案》。

2017 年 6 月 27 日，十二届全国人大常委会第二十八次会议表决通过关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定,“检察机关提起公益诉讼” 正式写入行诉法、民诉法。

修改后的《民事诉讼法》明确,检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，可以向法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的,检察院可以支持起诉。

此后,“两高”又发布了《最高人民法院最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》,增加了刑事附带民事公益诉讼这一新的案件类型，明确规定生态环境和资源保护、食品药品安全领域的刑事案件中，需要追究被告人侵害社会公共利益的民事责任的，检察机关可以一并提起附带诉讼，由同一审判组织一并审理,以节约司法资源。

■相关报道

5年来全国检察机关监督缴纳生态修复费用6.7亿多元

据《中国经济报》报道，今年 7 月份，中央全面深化改革委员会第三次会议审议通过《关于设立最高人民检察院公益诉讼检察厅的方案》。这一重大改革举措将强化检察机关在公益诉讼制度实践中的法律监督实效，也将为检察机关保护生态环境提供强有力的组织保障。

最高人民检察院发布的数据显示，2013 年 1 月至 2018 年 5 月，检察机关共监督补植树木 7.3 亿多株，增殖放流鱼苗 4.6 亿多尾，恢复耕地 8 万多亩，恢复草场 9964 亩，修复矿山 960 个，缴纳生态修复费用 6.7 亿多元。

前不久，闫某、邹某因犯污染环境罪，被法院各判处有期徒刑 11 个月，并处罚金 1 万元。

这是北京市首例刑事附带民事污染环境公益诉讼案，由北京市石景山区人民检察院提起公诉。检察机关指控，2017 年 6 月至 10 月间，被告人闫某在无经营许可证的情况下多次向邹某等人收集废机油，并通过添加水、融水剂、火碱等物品将废机油制成脱模剂出售给建筑工地使用。根据《国家危险废物名录》,废机油及其他含废机油废物均属于危险废物。

最终，北京市石景山区人民法院不仅作出上述刑事处罚，而且判决被告人闫某、邹某以及附带民事诉讼被告人代某等承担侵权责任，赔偿对危险废物进行无害化处置的应急服务费、对污染土壤进行修复的费用等共 21 万余元。

也就是说，对因被告人的犯罪行为及附带民事诉讼被告人污染环境侵权行为造成的损害，各被告人及附带民事诉讼被告人均应承担相应侵权责任作出赔偿。

作为打好污染防治攻坚战、促进生态文明建设的重要举措，检察公益诉讼制度成为运用法治思维和法治方式解决环保等领域存在的突出问题、保护社会公益的重要制度设计。

“实践中，有的污染环境违法行为利润高、违法成本低，即使追究刑事责任，也是刑期短、罚金少，远远不足以弥补违法行为给环境造成的损害。”最高人民检察院新闻发言人王松苗说，检察公益诉讼提高了违法成本，不仅要求违法行为人损害赔偿，更强调生态环境的治理修复。

检察机关具备专业能力

检察机关作为法律监督机关,本身具有法律上的专业性。和普通公民或者社会组织相比,这种专业性是诉讼活动所必须的。

和晓科：从目前我国规范公益诉讼的相关法律规定来看，并没有将起诉主体限定为检察机关。但是由检察机关提起公益诉讼，显然具有特殊优势。

首先,我国《宪法》明确“人民检察院是国家的法律监督机关”,国家在赋予检察机关监督权的同时,还赋予它们相应的权力，比如案件侦查、批准逮捕、提起控告等。

其次，检察机关作为法律监督机关,本身具有法律上的专业性。和普通公民或者社会组织相比，这种专业性是诉讼活动所必须的。

目前，相关法律明确可以提起公益诉讼的社会组织有环保组织和消费者组织，但由这些社会组织来提起公益诉讼，在实践层面还面临诸多问题。

环保组织专门从事环境保护的相关工作，消费者组织则从事消费者权益保护工作，这些工作虽然涉及一定的法律问题，但它们毕竟不是专门的法律工作者，对提起诉讼的判断和把握,以及诉讼这一专门的法律活动,本身都缺乏了解和相关经验。如果外聘法律工作者,又涉及相应的费用问题。

相比这些社会组织来说，由检察机关提起公益诉讼显然更加顺理成章。

民间公益诉讼还需扶持

民间公益组织可以与环保基金会、律师协会等具有专业能力的团体合作，共同推进环境公益诉讼。

李晓茂：根据《环境保护法》及相关司法解释,能够提起环境公益诉讼的主体其实不止检察机关。

《环境保护法》第五十八条规定:对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。

而《最高人民法院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》对可以提起公益诉讼的社会组织进行了明确——依照法律、法规的规定,在设区的市级以上人民政府民政部门登记的社会团体、民办非企业单位以及基金会等社会组织;社会组织章程确定的宗旨和主要业务范围是维护社会公共利益,且从事环境保护公益活动的,可以认定为环境保护法第五十八条规定的“专门从事环境保护公益活动”。

但相比检察机关,民间组织的公益诉讼之路要艰难得多,最主要的障碍包括人力、专业能力以及诉讼相关的资金来源。

以“常州毒地”公益诉讼案为例,败诉的两个环保公益组织被判承担 189 万元的案件受理费,曾经一度引发舆论的关注。

当然,法律层面对于扶持民间组织参与公益诉讼也作了一定努力,上述司法解释就规定,民间组织的诉讼费用可以享受减免。调查取证、鉴定检验等费用,可以酌情从生态环境修复费用等款项中支付。

但这些原则性的规定,尚不能从根本上解决民间组织参与公益诉讼所面临的困境。我认为,一方面我们在法律和制度层面应进一步对民间公益诉讼给与扶持,另一方面,民间公益组织也可以与环保基金会、律师协会等具有专业能力的团体合作,共同推进环境公益诉讼。