新环保法实施 6 年

环境公益诉讼实现对重点地区全覆盖

2015 年 1 月 1 日,新修订的环保法实施。新环保法明确提出,社会组织可以提起环境诉讼。同一年,全国人大常委会授权最高人民检察院在 13 个省(区市)检察机关开展公益诉讼试点。6 年来,由检察机关以及社会组织提起的环境公益诉讼特别是检察机关提起的环境公益诉讼逐年增多,基本实现环境公益诉讼对生态环境保护重点地区的全覆盖。

在中华环保联合会与上海财经大学近日共同召开的‘环境公益诉讼理论与实践’专题研讨会上,最高人民检察院第八厅副厅长吕洪涛透露,2015 年以来,检察机关每年办理的环境公益诉讼案件占到所有公益诉讼案件的 60%左右。作为国内最大的环保组织,中华环保联合会不仅最早涉足环境公益诉讼,而且仅新环保法实施后提起的诉讼就多达 50 件,多起案件入选‘两高’典型案例。

6 年来,环境公益诉讼主体在扩大,案件类型趋于多元,法规制度逐渐健全……最高人民法院环境资源审判庭党务廉政专员、二级巡视员李明义在会上表示,我国环境公益诉讼已经取得长足发展。

尽管环境公益诉讼取得的成绩可圈可点,但是,在困扰了环境公益诉讼多年的老问题尚没有彻底解决的同时,又出现了一些新问题。相关专家认为,这些问题亟待引起重视并采取切实措施予以解决。

环境公益诉讼案件类型多元

“2009 年起,中华环保联合会就开始从事环境公益诉讼的探索工作,2009 年至 2015 年,新环保法尚未实施,有些地方法院认为我们没有原告主体资格,其间提起的 23 起案件有 9 起没有立案。”中华环保联合会环境法律服务中心副主任魏哲告诉记者,新环保法实施后,截至去年底,中华环保联合会提起的 50 起案件只有一起没有立案,结案率超过 70%,有 5 次入选最高人民法院公布的各类典型案例。

“2015 年新环保法实施以来,环境公益诉讼进入了蓬勃发展时期,环境公益诉讼取得长足发展。这一点首先体现在诉讼主体日益扩大上。”李明义说,包括中华环保联合会在内的提起公益诉讼的社会组织数量逐步增加。他说,2015 年 7 月,检察机关提起公益诉讼试点以来已成为环境公益诉讼的重要力量。目前,基本实现环境公益诉讼对生态环境保护重点地区的全覆盖。

同时,案件类型趋于多元,“从法院受理案件来看,涉及大气、水、土壤污染的环境公益诉讼案件占环境公益诉讼案件绝大多数,涉及森林、草原、滩涂、湿地生态保护以及濒危动植物,矿产、林木等自然资源保护的公益诉讼案件也呈逐年增长态势。”李明义说,近几年,公益诉讼的法规制度逐渐健全,环境公益诉讼规则逐步细化。其中,最高人民法院出台了审理环境民事公益诉讼司法解释;最高人民法院与最高人民检察院联合出台检察公益诉讼司法解释,两高还联合就刑事附带民事公益诉讼应否履行诉前公告程序进行批复等。

李明义指出,环境公益诉讼的审判执行方式也在不断创新,多地法院探索在公益诉讼中适用禁止令,以有效预防生态环境损害的发生和扩大。同时,发挥技术专家在损害事实查明、因果关系认定等方面的辅助作用,增强案件实施查明效果。运用替代性修复方式,灵活适用补种复绿、增殖放流、护林护鸟、劳务代偿等替代性修复责任,促进生态环境恢复,增强环境资源承载能力。

确立检察机关主力军地位

2015 年 7 月,全国人大常委会授权最高人民检察院在 13 个省区市检察机关开展公益诉讼试点工作。据吕洪涛介绍,在两年试点取得显著成效的基础上,2017 年 6 月,第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议作出修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定,在民事诉讼法、行政诉讼法中专门增加检察公益诉讼条款。同年 9 月,中央深改委决定在最高人民检察院设立公益诉讼检察厅;2018 年 10 月,公益诉讼检察写入人民检察院组织法;2019 年 4 月,检察官法明确公益诉讼的职责。

吕洪涛说,在实践方面,从 2017 年到 2020 年 10 月,全国各级检察机关共立案生态环境和资源保护领域的公益诉讼案件 20 万余件,发出诉前公告和检察建议 17 万余件,提起诉讼 1 万余件。

“从 2019 年 1 月到 2020 年 10 月,通过检察公益诉讼,我们督促修复被损毁湿地面积 5 千余亩,督促治理被污染水源面积 20 万余亩,清理被污染水域面积 282 万亩,保护被污染土壤 154 万余亩,督促回收和清理生产类固体废物 370 万吨。”据吕洪涛介绍,2018 年,检察机关立案公益诉讼案件 11 万件;2020 年前 11 个月立案 13.5 万件。2020 年 1 月到 10 月,检察机关提起的环境资源案件总共立案 67937 件,占所有案件的 55.5%,向人民法院提起诉讼 4214 件。

他表示,2017 年,检察机关公益诉讼制度正式确立以来,检察机关立案的公益诉讼案件逐年增加。吕洪涛特别提到,2017 年到 2020 年,在生态环境和资源领域,检察机关提起民事诉讼或者刑事附带民事诉讼被人民法院判决支持,并且执行到位的生态环境的补偿款逾 33 亿元。

“江苏徐州检察机关在办理公安机关移送的贩卖野生动物案件中,发现海南几家公司把 400 多只热带海龟卖到多地。”吕洪涛说,在最高检的协调下,检察机关经过与农业农村部渔政管理部门协商,在野生动物保护部门的支持下,检察机关联合海南当地政府在依法惩治刑事犯罪嫌疑人的同时,对海龟放归作了一系列的部署,最终放归海龟 200 多只,并对其中 60 多只海龟安装了 GPS 跟踪系统。

环境公益诉讼仍有难题待解

尽管我国环境公益诉讼取得了长足进展,但是,环境公益诉讼尚存在诸多不足,如专门裁判规则不完善,适用于环境公益诉讼特殊裁判规则研究还需要深入;刑事附带民事公益诉讼、检察公益诉讼等领域尚存不少争议亟待解决;公益诉讼修复资金管理问题不够统一等。李明义说,公益诉讼中存在的这些问题需要司法实务界和理论界共同研究加以解决。

老问题还包括赔偿金的管理和使用问题。魏哲说,目前,许多赔偿金被放到地方政府财政专户里面。由于有明确的审批流程且必须专款专用,使用起来灵活性较低,导致赔偿金容易变成“僵尸”资金。

除了这些老问题,近来又出现了新问题。其中包括环保组织提起的环境公益诉讼与政府生态环境损害赔偿“撞车”问题。据中华环保联合会志愿律师刘闺臣介绍,中华环保联合会在山东提起的两起环境公益诉讼已经在法院审理,后来因为政府提起生态环境损害赔偿诉讼,他们的案件被裁定中止审理。“这对宝贵的司法审判资源和环保组织本不宽裕的资金来说都是一种浪费。”刘闺臣说。

就“撞车”问题,魏哲认为,生态环境损害赔偿应该参照环境公益诉讼建立公告制度,以解决主体衔接问题,避免重复诉讼造成司法资源浪费。

此外,环保组织建议,一些“僵尸”资金放着非常可惜,希望能用以支持其他公益诉讼案件的诉讼费、专家费等等,解决环保组织环境公益诉讼当中经费困难问题。 (据《法制日报》)

某人民检察院对一起环境公益诉讼案进行案场勘察