

责编:王玮
电话:(010)67113382
传真:(010)67113772
E-mail:hjbslaw@sina.com

法治动态

推进检察机关提起公益诉讼制度改革

最高法发布试点实施办法

本报综合报道 3月1日起,最高人民法院发布的《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》(以下简称《实施办法》)正式施行。

《实施办法》要求试点地区的法院依法审理人民检察院提起的公益诉讼案件,严格依法有序推进检察机关提起公益诉讼制度改革试点工作,确保改革试点在法律框架和授权范围内开展,维护法制的统一和权威。

《实施办法》的主要内容包括人民检察院提起民事和行政公益诉讼的案

件范围、案件管辖、案件当事人、调解、撤诉、审理规则等方面的规定,并结合人民法院当前正在推进的其他司法改革,规定在审理人民检察院提起的公益诉讼案件中,落实司法公开、人民陪审员制度等改革措施。

根据全国人大常委会的授权决定,《实施办法》规定人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件的试点地区为北京、内蒙古、吉林、江苏、安徽、福建、山东、湖北、广东、贵州、云南、陕西、甘肃等13个省、自治区、直辖市。

相关链接

最高法中国应用法学研究所

负责人就实施办法答记者问

最高人民法院《实施办法》发布后,最高法中国应用法学研究所负责人就有关问题回答了记者提问。

记者:请介绍一下起草《实施办法》遵循的原则。

答:最高法认真落实中央的改革部署,将《检察机关提起公益诉讼试点方案》(以下简称《试点方案》)和《全国人大常委会常务委员会关于授权最高人民法院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》(以下简称《授权决定》)作为制定《实施办法》的重要依据,同时还遵循了以下原则:

一是遵循相关诉讼制度。按照《授权决定》要求,人民法院应当依法审理人民检察院提起的公益诉讼案件。《试点方案》规定:“严格依法有序推进。根据民事诉讼法、行政诉讼法等法律的有关规定和全国人大常委会的授权决定,确保改革试点在法律框架和授权范围内开展,维护法制的统一和权威。”《实施办法》严格遵循了这一规定。

二是遵循公益诉讼的一般规律。检察机关提起公益诉讼在我国是一项新型诉讼制度。从世界各国的情况来看,大都把公益诉讼作为一种例外性的、补充性的诉讼制度,由行政权先行处理公共利益的有关事务,只有当行政处理仍然不能维护公共利益的时候,才通过公益诉讼进行解决。检察机关提起公益诉讼制度的设计,主要是如何将公益诉讼引入到现有法律制度之内,解决好与现有诉讼制度的协调问题,而不是另创一种全新的诉讼制度。

记者:《实施办法》如何与最高法已制定的三部公益诉讼方面的司法解释相衔接?

答:你说的三部司法解释一是2015年2月4日发布的《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》,其中第十三章“公益诉讼”专门规定了民事公益诉讼制度的相关内容;二是2015年1月7日起施行的《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》,对法律规定

的机关和有关组织提起环境民事公益诉讼案件的审理作了规定;三是最高人民法院审判委员会已经审议通过、目前尚未正式发布的《最高人民法院关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》,针对消费民事公益诉讼案件的审理作出了规定。

《实施办法》与上述司法解释在对象上是有交叉的。为避免内容上重复或者出现冲突,《实施办法》重点规定了人民法院审理检察机关这一特定诉讼主体提起公益诉讼案件的相关规则,并明确规定“本办法没有规定的,适用《中华人民共和国民事诉讼法》及《中华人民共和国行政诉讼法》及相关司法解释的规定”。这就与相关司法解释保持了协调一致。

记者:《实施办法》规定的人民检察院提起民事、行政公益诉讼的诉前程序有何意义?

答:当前,关于有权提起民事公益诉讼的主体资格的法律规定比较复杂。民事诉讼法第五十五条规定,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。2013年修订的消费者权益保护法授权消费者组织、2014年修订的环境保护法规定环境保护组织可以提起民事公益诉讼。海洋环境保护法规定行政机关可提起民事公益诉讼。《授权决定》明确检察机关可以提起公益诉讼。由此可见,当前可提起民事公益诉讼的主体可分为两类:法律规定的机关和有关组织,其中法律规定的机关包括了行政机关和检察机关。

《试点方案》规定的诉前程序明确了人民检察院在提起民事公益诉讼之前,应当依法督促或者支持法律规定的机关及有关组织提起民事公益诉讼。经过诉前程序,法律规定的机关和有关组织没有提起民事公益诉讼,或者没有适格主体提起诉讼,社会公共利益仍处于受侵害状态的,检察机关可以提起民事公益诉讼。这一规定使有关组织和检察机关提起民事公益诉讼的顺位更加清晰。(以上内容来源于《人民法院报》,内容有删减。)

对破坏环境资源犯罪立案监督,相关负责人表示

最高检还有很大工作空间

本报综合报道 最高人民检察院侦查监督厅厅长黄河近日对媒体表示,去年最高检与公安部、环境保护部现场督办了腾格里沙漠系列污染案,截至目前,宁夏、内蒙古管辖的6起涉嫌环境污染罪案件已全部作出有罪判决;甘肃管辖的2起涉嫌玩忽职守罪的案件也已作出有罪判决。

黄河称,去年最高检挂牌督办的一批重大案件取得明显突破,与公安部、环境保护部、食药总局联合挂牌督办了8批共121起案件,其中污染环境案件25起,危害食品药品案件81起,破坏森林和野生动物资源案件15起。

此外,检察机关对媒体关注、群众反映强烈的个案也予以迅速妥善处理,如安徽省检察院对中央媒体曝光的池州东至县化工工业园污染事件、蚌埠五河县“酱油湖”事件处理有力,监督行政执法机关移送污染环境案件2件,已经立案2件8人,行政处罚4人。

广东省检察院对媒体广泛报道的练江流域污染事件全程跟踪监督,共监

督行政执法机关移送案件2件4人,批捕4人,2人已被法院作出有罪判决。河南襄城县检察院对《河南日报》刊载的北汝河非法采砂事件深度介入,通过审查行政执法卷宗监督移送4件涉嫌犯罪案件线索。

据了解,2015年3-12月,全国检察机关共监督行政执法机关移送涉嫌犯罪案件3498件4260人,监督公安机关立案侦查案件2917件3524人;依法批准逮捕1164件1540人;发现并移送涉嫌职务犯罪线索90件122人,已立案61件90人。(详见本报今日8版)

就环境资源保护和食品药品安全问题,黄河指出,最高检2015年初在全国检察机关部署开展了为期两年的“破坏环境资源犯罪专项立案监督活动”和“危害食品药品安全犯罪专项立案监督活动”。需要说明的是,立案监督主要是监督“不该立案而立案”、“该立案而不立案”以及“该移送不移送”,是法律赋予检察机关的一项重要职责,最高检今后在这方面还有很大的工作空间。



全国人大代表吕忠梅谈水污染防治法修改

“提高水环境质量与保障水生态安全并重”

本报记者童克难 王玮

《水污染防治法》是生态文明制度体系的重要组成部分,是加快生态文明制度建设的重要着力点之一。为从制度上更有效地应对水污染防治的新任务、新要求,《水污染防治法》的修改已列入十二届全国人大常委会五年立法规划。前不久,全国人大环资委也明确表示,将促进尽早将水污染防治法修改草案提请全国人大常委会审议。如何修改水污染防治法也是近几年全国“两会”期间,人大代表、政协委员们关注的重要议题之一。2016年全国“两会”前夕,记者就此问题采访了全国人大代表吕忠梅。

3.修法应贯彻新环保法的理念和制度

2015年1月1日实施的新环保法对如何处理环境与发展关系、国家的环境保护基本职能等根本性、综合性问题做出了原则性规定,是我国环境保护领域的基础性法律。其所建立的基于环境承载能力的绿色发展模式和多元共治的现代环境治理体系,所确立的“环境保护优先”原则和保障公众健康的整体主义价值理念,以及设定的相关体制机制为环境保护领域单行法修订提供了依据。

《水污染防治法》的修订应充分贯彻新环保法的理念和基本制度,将其在水污染防治领域深化、细化。同时,由于新环保法提供的司法资源不足,《水污染防治法》在修订时可以在这方面进一步完善。

实现上述修法目标应当遵循什么指导思想?

十八大以来,在“五位一体”总体布局的战略高度上,我国更加重视生态文明建设。十三五规划更明确提出绿色发展的理念,在此背景下,修法应当体现时代特色和社会经济发展需求

中国环境报:您认为在中央对生态文明体制改革已作出顶层设计的背景下,水污染防治法的修订应当遵循什么思路?

吕忠梅:当前,水污染防治法的修订应当适应全面深化改革和经济社会发展的需要,做到十个结合。

1.推动绿色发展方式、生活方式与应对水污染相结合

单纯、被动地应对水污染而不调整涉水产业结构、不改变人们的生活习惯,是无法从根本上解决水污染问题的。《水污染防治法》的修订需要通过科学评价、制定并实施规划、区划及相关经济技术政策,推进清洁生产,加强对重点区域、重点行业、重点企业的监控等制度设计,加快涉水产业转型升级,推动建立基于水环境承载能力的绿色发展模式,引导全社会形成保护水环境、水生态的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。

2.风险预防与事后治理相结合

正如全国人大常委会执法检查组在关于检查《水污染防治法》实施情况的报告中指出的那样,“一些地方产业布局不合理,约80%的化工、石化企业布设在江河沿岸,带来较高环境风险

隐患”。要实现对水生态安全的保障,《水污染防治法》不能满足于对水污染后果和水污染危害的防治。还需要通过风险识别、评估、预警、监管等制度设计,加强对产业布局、公众健康等水环境风险的预防和消弭,提高水生态风险防控能力。

3.流域管理与区域管理相结合

水天然具有流域性,但流域通常被人为地分割为若干个行政区划,现行《水污染防治法》等相关立法建立的是按行政区划、按条条实施管理的体制,有悖于水资源的自然属性和生态属性。对包括水污染在内的涉水事务实行区域管理虽然有一定必要性,但这种模式缺乏流域生态系统的综合考虑,导致区域间各自为政、以邻为壑、权力竞争严重。

实行流域管理、统一管理是世界各国水资源管理和保护的普遍做法,《水污染防治法》的修订应当借鉴这些成功的水事立法经验,建立流域水资源保护和污染防治制度,实行联防联控和流域共治。

4.城市与乡村相结合

现行《水污染防治法》的绝大部分制度针对城市和工业污染控制设计。这部法律实施以来,城市水污染和工业污染源控制也的确取得了一定成效。但由于缺乏对农业源和生活源的有效控制,面源污染形势严峻,在一些地区面源排放的贡献率已经超过了城市和工业点源,城市水污染向农村转移也呈加速趋势。

面对现实,《水污染防治法》的修订必须改变,坚持工业与农业、生产与生活、点源与面源治理并重,统筹城乡水污染防治工作。根据城乡水环境质量、水生态安全保障的不同特点采取不同的法律对策,建立不同的制度,在完善城市水污染控制制度的同时,设立农村水污染控制的专门制度,加大农业面源污染防治力度,统筹农村饮水安全、改水改厕、垃圾处理,推进种养业废弃物资源化利用、无害化处置。

5.水质与水量相结合

现行《水污染防治法》偏重环保部门对控制水污染物排放、水污染治理等水质管理问题。但水质与水量是水生态安全保障问题的两个制约性因素,它们的联系并不会因为“部门立法”、“部门分工负责”而自动分离。这就需要认真考虑协调水质与水量管理之间、环保与水利等部门之间的关系,建立水生态安全保障的协调、协同机制。

《水污染防治法》的修订应超越部门利益,从国家安全、生态安全的战略高度,综合决策,建立水质与水量并重的协调治理体系,根据水的自然属性、经济属性、社会属性设立制度、完善措施。

6.水污染治理与水生态保护相结合

生态与水相辅相成,有了良好的生态,水体的自净能力就会得到维系;

有了水质与水量的保障,良好的生态就会得到有效保护。《水污染防治法》的修订既要抓好水污染治理,更要注重水生态保护。确立保护优先、自然恢复为主的基本方针,建立水生态保护与修复制度体系,增强水生态服务功能和水生态产品生产能力。

7.政府管理与社会、公众治理相结合

水污染治理是典型的社会公共事务,政府管理固然不可或缺,但仅凭政府力量无法完全应对。《水污染防治法》的修订必须打破“行政管理法”的思维定势,建立政府、社会、公众等多方参与的水环境治理体系。通过信息公开、公众参与制度,建立、健全公共利益表达、利益协调、利益保护机制,引导多元主体依法行使权利、表达诉求、解决纠纷,在全社会范围内形成水污染治理合力。

8.有形之手与无形之手相结合

水是公共产品,无论是水生态保护与修复,还是水污染治理,都要充分发挥市场和政府这“两只手”的作用。《水污染防治法》的修订应当充分运用税收、信贷、基金、补贴、排污权交易等经济杠杆,建立水环境治理和水生态保护的市场体系。既要使市场在水污染防治过程中发挥作用,也要使政府切实履行职能,做好水环境治理方面的统筹规划、政策引导、制度保障工作。

9.污染者责任与监管者责任相结合

水污染问题的频发固然与污染者的排污行为直接相关,但一些政府及其相关职能部门的决策失误、履责不力问题,也需要有针对性地予以解决。《水污染防治法》的修订既要强调企业和公民的主体责任,更要特别强调依法行政和政府责任。既要强调完善主体的“守法”义务,更要建立完善的政府问责机制、建立完善的水污染防治法律责任制度和救济机制,明确环境侵害责任制度、环境公益诉讼制度、环境行政责任制度、刑事责任制等,以充分体现法律的强制性和权威性。

10.严格执法与强化司法相结合

法律的生命在于实施,司法是最后一道防线,也是最终的法律实施机制。如果法律制度不能通过司法加以实施,那么再完美的法律条文也只能是“无牙的老虎”。现行《水污染防治法》绝大多数为行政管理规范,为司法介入水污染纠纷解决提供的制度空间十分有限。《水污染防治法》的修订应高度重视司法定纷止争、维护和恢复法律秩序的功能,充分发挥司法重塑水污染防治社会关系的作用,改变过去过于依靠行政机制、措施手段单一的局面,建立行政机制与司法机制协同、执法与司法衔接的多元共治格局。