

从泰州天价公益诉讼案到徐州、常州检察机关提起环境公益诉讼

江苏探索环境司法之路

◆ 观察

4月14日,江苏省常州市中级人民法院开庭审理了常州市检察院以公益诉讼人身份诉许建惠、许玉仙环境污染民事公益诉讼一案。这是全国人大常委会授权检察机关提起公益诉讼试点工作以来,江苏省第二例由检察机关提起的民事公益诉讼案。

而在仅仅几天前的4月11日,由徐州市中级人民法院公开宣判,由徐州市检察院直接提起诉讼的鸿顺公司污染环境民事公益诉讼案,更是成为开展环境公益诉讼试点工作以来全国法院首次判决的此类案件。

自去年全国人大常委会授权检察机关开展公益诉讼试点以来,作为13个试点省市之一的江苏,在探索建

立检察机关提起公益诉讼制度方面迈出了积极的步伐:在今年两会之前,全国检察机关共提起了12起公益诉讼,其中江苏有3起,占到1/4。

不仅仅是检察机关,作为最高人民法院确立的全国推进环境民事公益诉讼5家试点单位之一,江苏省高院也开展了积极的探索。3月30日,最高人民法院发布第二批人民法院环境保护行政案件十大案例,其中江苏法院审结的占两例。

这些只是江苏省通过司法守护这片绿水青山的缩影。

近年来,江苏法院、检察院等司法部门积极回应人民群众对生态环境保护的重大关切,通过更新司法理念、创新工作机制、拓展审判职能,全面推进环境资源审判工作,为保护江苏的绿水青山提供了有力的司法保障。

创新环境司法模式,推进环境资源审判专门化

环境资源审判必须走专门化道路,这是江苏法院在多年审判实践中得出的结论。

江苏一位专业人士表示,环境资源案件跨越刑事、民事、行政三大诉讼门类,私益性与公益性交叉,法律知识与科学知识交融,还涉及国内法和国际公约、法律判断和技术判断等多个领域,往往牵涉错综复杂的深层次利益博弈,对法院的司法能力和审判水平提出了很高的要求。不走专门化之路,无法做到积极有效应对。

在全国来说,江苏法院对环境资源专业化审判工作也较早进行了探索。早在2007年太湖蓝藻污染事件发生后,无锡中院就于2008年5月正式组建了全国第二家、江苏省第一家环境资源保护审判庭。

2013年11月,江苏开始在全省范围内整合司法审判手段,全面推行环境资源案件“三合一”集中审判模式,将涉及环境资源的刑事、民事、行政以及非诉行政执行案件统一由一个审判庭审理,并将环境资源案件由部分法院集中管辖。

截至目前,江苏省高院和南京、无锡、常州、徐州、宿迁、淮安等6家中院,常熟、溧阳等4家基层法院相继成立了环境资源审判庭;7家中级人民法院和27家基层法院设立了专门的

环境资源合议庭,还指定全省31家基层法院跨区域集中管辖本辖区及指定辖区环境资源案件。

由环境资源审判庭或合议庭统一审理环境资源类案件,有效提升了司法保护效能。2013年以来,全省法院共受理一审环境资源案件1591件、审结1305件,所受理的案件数量较2012年之前大幅增加。

在实践中,江苏法院不但积极探索环境资源案件审判的特殊规律,总结审判经验,下发环境民事侵权案件审理指南和量刑指导意见,为全省法官提供明确操作指引,增强环境司法的统一性,还在全国率先建立起环境资源司法保护专家库,聘请26名知名专家、学者,以提供咨询意见、作为专家辅助人参加庭审或担任人民陪审员等方式,解决相关科学技术问题,提高了环境资源司法保护的专业化水平。

无锡中院在创新环境司法模式方面走在了全省前列。2014年,无锡中院明确4家基层法院跨区域管辖涉及环境资源的刑事、民事、行政及非诉行政案件,形成了“以责任担当为引领、制度创新为依托、公益诉讼为突破、大联动协调机制为抓手”的环境司法“无锡模式”,这一模式在环境保护部和中国法学会举办的“生态环境法治保障”会上,被评为“制度创新全国最佳事例”。

截至2016年1月下旬,江苏检察机关共摸排公益诉讼案件线索92件,其中环境资源领域48件。在这92起公益诉讼案件线索中,江苏检察机关通过检察建议、督促或建议起诉等方式履行诉前程序的就有36件,有效节约了司法资源,提升了案件办理的综合质效。

“许建惠、许玉仙环境污染民事公益诉讼案”就是其中一个典型案例。

2014年9月,常州市检察院民事行政检察处干警张扬在与当地环保和公安部门开展的联动执法中发现,许建惠、许玉仙在未申领工商营业执照及危险废物



江苏省在环境司法实践中,自觉承担维护环境公益的社会责任,通过强化司法监督,支持依法行政,努力维护公民法人的环境权益,取得了积极效果。图为1月27日江苏省宿迁市宿城区人民法院生态保护审判庭公开审理一起环境资源案件。
刘建华摄

推进环境公益诉讼,检察官走向台前

作为我国环境公益诉讼中赔偿额最高的案件,江苏泰兴“12·19”环境污染公益诉讼案因其1.6亿元的天价赔偿款备受社会关注。这起案件就是由泰州市检察院支持起诉的一起环境公益诉讼案件。

由于江苏在探索建立检察机关提起公益诉讼制度方面走在了全国前列,在成为检察机关开展公益诉讼的试点省市之后,江苏便迅速制定具体实施方案,确定南京、苏州、无锡、常州、泰州、盐城、徐州7个省辖市为试点地区。

从出庭支持起诉到提起公益诉讼,从“幕后”到“台前”,在探索公益诉讼的路上,江苏检察机关一直扮演着“先行者”的角色。

在获得试点资格后,江苏检察机关牢牢把握“公益”这个核心,突出环境侵权不特定人利益和人民群众合法权益,找准切入点,努力提高发现线索的能力,落实诉前程序。对于已经获批的公益诉讼案件,通过加强与法院的沟通与配合,形成司法合力,确保办出好的效果。

当年12月22日,最高人民检察院做出批复同意,随后,徐州市检察院依法向徐州市中级人民法院提起环境污染公益诉讼。今年4月11日,法院依法裁定,鸿顺公司赔偿生态环境修复费用及生态环境受到损害至恢复原状期间服务功能损失共计105.82万元。

除了常州和徐州之外,今年2月29日,江苏省泰州市检察院对一起环境污染案提起民事公益诉讼。这是检察机关提起公益诉讼试点后,江苏获准提起的第3例民事公益诉讼案件。目前,3起民事公益诉讼案件中,已一审宣判1起,其余两起案件法院正在审理之中。

强化环境司法理念,发挥环境资源审判职能作用

江苏省在环境司法实践中,自觉承担维护环境公益的社会责任,通过强化司法监督,支持依法行政,努力维护公民法人的环境权益,取得了积极效果。

2013年,江苏全省法院共受理环境资源一审案件281件,比上年增长18%;2014年受理416件,同比增长48%;2015年1月~9月,共受理894件,同比增长178%。

在加大刑事犯罪打击力度方面,2014年,江苏省受理环境资源刑事一审案件231件,同比增长31%;2015年1月~9月,受理环境资源刑事一审案件347件,同比增长103%,对严重污染环境犯罪的惩戒力度逐步加大。

2014年,江苏全省法院一审审结污染环境犯罪案件33件100人,同比分别增长450%和525%,超过现行《刑法》生效以来15年全省法院审结的污染环境犯罪案件和人数的总和。

在《民事诉讼法》确立了民事公益诉讼制度,《环境保护法》进一步明确了环境公益诉讼制度后,江苏省法院抓住有利时机,以公益诉讼作为强化环境司法保护的突破口,采取多种措施畅通诉讼

渠道,拓展社会组织参与环境公益诉讼空间,不断完善环境公益诉讼审判机制,加大了环境公共利益司法保护力度。

2014年,全省法院共受理环境民事公益诉讼案件18件,数量居全国法院之首。2015年1月~9月,共受理5件,占全国法院的20%。其中无锡中院审理的“中华环保联合会与无锡蠡湖惠山景区管委会生态环境公益诉讼案”被誉为全国生态补偿环境公益诉讼第一案,入选了最高人民法院民生指导案例。

在推动民事公益诉讼方面,江苏法院还进行了一系列创新,如在环境资源审判探索中,无锡中院建立了公益诉讼专项基金制度;连云港市中院为降低环境公益诉讼成本,规定提起环境公益诉讼可以缓交诉讼费,公益诉讼原告败诉的也可免交诉讼费。

江苏省法院还强化行政执法司法监督,严格依照法律规定,对不合法、不合理的行政处罚依法予以变更或撤销,对行政机关的消极不作为行为确认违法,对行政机关人员监管失职、渎职等职务犯罪行为依法追究刑事责任。

此外,法院还依法积极支持和监督行政机关履行环保执法职能。2014年,全省法院共受理环境非诉行政执行审查案件2879件,2015年1月~9月共受理1993件。

一些案件因其影响大而备受社会关注,如常熟市中院在环保机关申请执行天晟精密铸造有限公司非诉行政执行案中,因天晟公司拒不履行环保部门责令

停产的行政处罚,继续违法生产污染大气环境,常熟市中院对这家公司法定代表人尹某司法拘留15日;昆山法院在环保机关申请执行昆山市鸿钧工艺品有限公司非诉行政执行案中,发出江苏省法院系统第一张防治大气污染执行令,责令擅自停用废气治理设施、造成环境污染的企业恢复设施正常运行。

探索恢复性司法,保障生态环境司法社会效果

江苏法院在实践中,积极探索建立生态恢复性司法机制,解决执行难问题,对有可能采取一定措施恢复原状的,在判决污染者承担赔偿责任的同时,责令其或者由第三方机构代替进行恢复原状,并尝试运用替代性修复、补种复绿等方式恢复生态环境,不断拓展环境资源审判工作空间,取得了一定的成效。

2015年7月,连云港市中院在云台农场建立了占地400亩的“连云港法院环境司法执行基地”。该院在审理滥伐林木刑事案件中,除判决被告承担刑事责任外,还判令被告在环境司法执行基地补种指定树种,负责管护1年并接受最终验收。

在其他两起水污染损害赔偿案件中,连云港中院鉴于被告人确实无经济能力承担全部环境修复费用,还创造性地引入了“劳役代偿”制度,让两名被告人在两年内从事总计960小时的环境公益劳动,以弥补环境损害赔偿金不足部分。

除了连云港之外,无锡中院在审理非法捕捞水产品刑事案件时,在依法对被告人进行定罪量刑的同时,还要求非法捕捞者对遭受损害的渔业资源进行有效补偿;宿迁、淮安等地法院在审理非法捕捞刑事案件中,将环境损害和修复程度作为量刑参考因素,促使被告自愿

向渔业管理部门缴纳生态修复资金用于向相关水体补放鱼苗;常州中院在审理环境公益诉讼案件中,引入第三方修复机制,由环保企业实施修复,法院负责审核修复方案,环保机关监督实施和验收。

在探索执行途径,预防污染重复发生方面,江苏泰兴“12·19”环境污染公益诉讼案就是一个典型例子,法院在确认被告承担1.6亿元赔偿责任的前提下,判决可以依照被告申请和提供的有效担保,对其中的40%予以缓交,并可以在1年内以技术改造费用予以抵扣,既合理平衡了利益冲突,最大限度避免企业因承担生态赔偿而导致经营困难,又引导、促进了企业技术升级改造,消除、化解了潜在的环境污染风险。

据了解,江苏全省法院在环境资源民事审判中,注重有效化解矛盾纠纷,努力追求环境资源司法保护与经济社会健康发展的最佳平衡。如无锡市中院在审理中华环保联合会与江苏宁沪高速公路有限公司噪音污染责任纠纷案中,依据实际情况和专家建议制定调解方案,由被告采取加装声屏障等降噪措施,既维护了公路沿线6村居民的合法权益,也保障了高速公路的正常运营。

构建联动互动平台,形成司法保护环境的合力

江苏法院充分认识到环境保护是一项需要综合治理的系统工程,在做好法院内部各职能部门协调联动的同时,不断加强行政执法与司法的外部联动。通过搭建信息交流平台,召开联席会议等方式,密切与环境保护行政职能部门的关系与沟通,形成打击违法犯罪与保护环境的工作合力。

在推动建立联动机制方面,江苏省高院与省检察院、公安厅、环保厅等部门建立了联席会议制度、联络员制度和违法案件联动办理机制。常州、无锡、扬州中院与检察、公安、环保机关建立起环境执法与司法联动工作机制,在有关污染事件发生后,法院与环保、公安、检察等机关各司其职,协调配合,使严重污染环境行为和行政监管失职者的责任得到依法有效追究,并形成连环制裁效应,实现了生态环境保护的立体化。

在促进规范环境执法方面,法院针对在审理环境资源案件中所发现的问题,充分运用司法建议等手段,及时向政府环保相关部门发送司法建议,督促其

改进工作,提升了环境保护执法能力和水平。

例如,针对江苏地区海关较多、走私固体废物案件高发等问题,江苏省高院就向海关和进出口检验检疫部门发出司法建议,提出加强固体废物进出口监管力度等意见,并就侦查范围、证据固定等提出了具体建议。

南京市中院和江苏省高院审理的张小燕等人诉江苏省环保厅环评行政许可案,是涉及环保知情权、参与权保障的典型案。在本案中,两级法院判决被告江苏省环保厅行政许可符合国家法律、技术规范与政策规定,程序合法,驳回原告的诉讼请求。但法院没有止于就案办案,而是同时对行政机关提出保障公众知情权的明确要求,要求环保部门督促供电公司将相关电磁场监测显示屏置于更加醒目的位置,方便公众及时了解实时数据,保障其环境信息知情权。案件办理取得了良好社会效果。

图1:江苏检察机关提起公益诉讼占比图



到今年全国两会之前,全国检察机关共提起12起公益诉讼,其中江苏有3起,占到了全国的1/4。
制图/陈琛

图2:江苏全省法院受理环境资源案件图

