

公益诉讼撑起公共利益“保护伞”

本报记者 章正 马林 翁 江海 啸 段敏 本报通讯员 李小博

日前,《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》正式发布。《意见》指出:“积极稳妥拓展公益诉讼案件范围,探索办理安全生产、公共卫生、妇女及残疾人权益保护、个人信息保护、文物和文化遗产保护等领域公益损害案件,总结实践经验,完善相关立法。”

在西藏,采用公益诉讼维护公共利益,已经成为常态。截至2020年12月1日,西藏检察机关共摸排公益诉讼案件线索2514件,立案1595件,向有关部门发出诉前检察建议1006件。今年上半年,我区共收集公益诉讼案件线索1222件,共立案795件。

2014年10月,党的十八届四中全会明确提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。

什么是公益诉讼?简单说,就是出现损害国家和公共利益的行为时,由检察机关向人民法院提起诉讼,法院依法追究法律责任的活动。公益诉讼涉及生态环境、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等重点领域。

在西藏,采用公益诉讼维护公共利益,已经成为常态。截至2020年12月1日,西藏检察机关共摸排公益诉讼案件线索2514件,立案1595件,向有关部门发出诉前检察建议1006件。今年上半年,我区共收集公益诉讼案件线索1222件,共立案795件。

筑起文物古迹“保护墙”

“这不是得罪人的事情吗?”前两年,听说要做公益诉讼,琼结县人民检察院检察长林海燕挠着头,不太理解。很快,她就认识到,这是一项一举两得的举措。

“如今,公益诉讼在县里已不是新鲜事,我们还积极探索‘等’外领域!”林海燕告诉记者。

“等”外,就是除法律明确规定的领域之外,其他需要同等保护公共利益的领域,意味着范围更大。前两年,琼结县人民检察院首次就公益诉讼“等”外文物保护领域开展公益监督。琼结县有1400多年的建城史,邦嘎遗址位于琼结县境内,是新石器时代的文化遗址,也是雅砻部落活动中心区域发现的重要的史前遗址。琼结县人民检察院在履行公益监督职责中发现,琼结县境内的邦嘎遗址面临保护困境:未明确保护区域,且无任何保护措施和标志说明。

2019年11月,琼结县人民检察院对该案进行立案审查后,向县文物局发出检察建议。“中间开了几次联席会议,问题很快得到解决。”林海燕说。经过沟通,有关部门

迅速整改,不仅建好了隔离设施,还安排附近村民看护巡逻。这是西藏检察机关在公益诉讼“五大领域”外的大胆尝试。

2018年,山南市人民检察院实现了公益诉讼零的突破,去年,共受理行政诉讼监督案件线索395件,立案383件,同比上升255.9%和245%。“我们要下大力气做好公益诉讼检察工作,积极回应人民群众对公益保护的新期待,维护国家利益和社会公共利益。”山南市人民检察院检察长刘志刚说。

诉前治理城市痛点

不少人有这样一个误区,他们认为,公益诉讼必须要到“打官司”的环节,其实不然。

在山南市扎囊县,揣丽颖检察长向记者谈起大家对公益诉讼认识的变化,刚开始我们发现,给有关部门下发检察建议,有的部门认为我们要进行行政诉讼,不知该如何面对,甚至找我们诉苦。

“现在不同了,大家对公益诉讼的认识提高了。”揣丽颖说。

去年,有群众给检察院反映,县城有不少井盖破损,存在安全隐患。扎囊县人民检察院马上派出人员进行取证。调查后发现,情况比想象中更复杂,主管部门涉及到住建、城管、权属单位等多个部门。

扎囊县人民检察院立案后,立即发出检察建议。按照法律规定,如果两个月内有关部门能够完成整改,就无须再走诉讼程序。“建议发出后,我们发现有的部门有一些情绪,认为这个事情不归检察院管。”揣丽颖说。她立即意识到,必须进行沟通,不能只发建议了之。她邀请住建、城管和井盖权属单位自来水、通信等部门来检察院,一起寻找解决的办法。

小小井盖的管理,问题太多。有的部门现场“吐槽”,井盖虽归他们管理,但是没有相关经费,维护起来有心无力。“我们立案不是目的,而是为了解决问题。”揣丽颖说,找到问题就好办了,检察院一方面与有关部门向县里协调资金;另一方面明确权责,加强日常维护。

“在检察建议发出的两个月时间里,大家一起把问题解决了,守护了人民群众‘脚下的安全’。”揣丽颖说。

面对民生痛点,检察建议显刚性,但落实起来有柔性。

“硬核”保护野生动物

保护野生动植物资源是维护生态环境可持续发展的重要一环。西藏检察机关发挥公益诉讼检察职能,聚焦野生动植物保护,以实际行动守护生态环境。

2018年1月,琼结县琼结镇某村5位村民用铁丝套捕杀8只马麝,通过售卖麝香获利2.5万元,被公安机关查获,4月,该线索移交至琼结县人民检察院。这是山南市第一起涉野生动植物保护领域刑事附带民事公益诉讼的案件。

“我们扮演了新的角色,检察院第一次摆上了‘公益诉讼起诉人’的席位。”当时办理该案件的检察官告诉记者,“马麝是国家一级保护动物,按照法律规定,我们除了应从刑事角度追责,还应附带提起民事诉讼。”

难题随之而来。该院向县林业局发函告知,由他们提起附带民事诉讼,检察院进行支持。但由于林业局没有法律专业人员,操作起来难度较大。怎么办?首例涉及野生动植物保护的公益诉讼,意义重大,山南市人民检察院马上向自治区人民检察院汇报,得到了支持。

琼结县人民检察院第一次扮演了“公益诉讼起诉人”的角色。“不要让我们的孩子,只能在博物馆里看到今天的动物。”起诉人正义辞严地说。

最终,法院根据犯罪情节,以非法捕猎、杀害珍贵、濒危野生动物罪判处5名被告人十一年至九个月不等有期徒刑,并附带民事公益诉讼,判处共同赔偿国家损失24万元。被告人当庭向公众赔礼道歉。

“我们发现被告人经济条件有限,存在赔偿难的问题。”山南市人民检察院民事行政检察处处长赵波说。

之后,当地对被告人引入了以工代偿机制,追究被告人刑事责任之外,让他们成为义务护林员或者义务植树员,对环境进行替代性的修复。

这样的做法并非个例。在由林芝市巴宜区人民检察院提起的西藏首例涉生态环境资源保护刑事附带民事公益诉讼案中,犯罪嫌疑人无《林木采伐许可证》的情况下,擅自在巴宜区百巴镇某村盗伐林木,共计立木蓄积为342.218立方米。2018年7月31日,巴宜区人民法院依法作出一审判决。

其中,判

中的一项内容就是被告人在林芝市巴宜区某地补种树苗100株(以成活树木计)。

探索青少年保护新招

中小学、幼儿园周边,是否有“五角”劣质食品?是否销售“三无”食品?餐饮店卫生是否达标?这是很多家长关注的问题。

前不久,拉萨市城关区人民检察院联合城关区市场监督管理局,对中小学、幼儿园周边100余家商店、超市、餐饮店、托管机构等进行了专项检查。

“我们为未成年人舌尖上的安全提供法治保障。”城关区人民检察院工作人员表示,如发现食品药品安全领域有损害未成年人利益的行为,将提起民事公益诉讼,如构成刑事犯罪,将依法追究刑事责任。

刚性与柔性如何结合?“去年,有学校老师向我们提供线索,一些学校门口附近的商店存在销售香烟行为,对未成年人形成潜在危害。”山南市乃东区一级检察官盛芳介绍。

根据山南市地方规定,在中小学校内及学生出入口起点的周围50米不得售卖烟草。盛芳和同事们把市区走了一遍,发现情况普遍存在,决定马上进行立案。

这是违法问题,也是社会问题,解决起来并不容易。“不能简单地发一个检察建议,而是应该与多部门协调。”盛芳说。

在该检察院的会议室里,一场磋商会正在举行,检察院邀请教育、市场监管、烟草三个部门,并邀乃东区人大代表、政协委员出席,大家坐下来一起商量解决办法。

山南市烟草局、市场监督管理局现场就表示,将强化与其他相关部门的协作配合,严格监管执法。

一位人大代表评价说,此次磋商会议是乃东区人民检察院公益诉讼诉前程序创新工作的有益尝试,保护未成年人合法权益的具体实践,做到了持续跟进监督,增进了公益保护共识。

链接

2012年8月31日,十一届全国人大常委会第二十八次会议审议通过关于修改民事诉讼法的决定,修改后民事诉讼法于2013年1月1日起施行。

这次民事诉讼法的修改,非常重要的一点是其中第55条的规定:“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。”

这是我国首次将公益诉讼制度写入法律,赋予检察机关提起公益诉讼的一般主体资格。不少专家学者认为,这一条款的增设使我国公益诉讼制度迈出了跨越性的一步。

随着社会高速发展,环境污染、食品安全等公共事件频频发生,人民群众对检察机关保护公益的

呼声越来越高。在此背景下,以试点方式启动检察机关的公益诉讼探索,一系列重大决策接踵而至。

2014年10月,党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,明确提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。

2015年5月5日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第十二次会议,审议通过了《检察机关提起公益诉讼试点方案》,顶层设计成形。

同年7月1日,十二届全国人大常委会第十五次会议通过决定,授权最高检在北京等13个省、自治区、直辖市就生态环境和资源保护、国有财产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域开展为期两年的提起公益诉讼试点。

从此,检察机关按下了提起公益诉讼制度探索的“快捷键”。

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了关于修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定,这两部法律确定的检察公益诉讼案件范围,都有一个“等”字。

按照民事诉讼法、行政诉讼法和英雄烈士保护法规定,目前检察机关履行公益诉讼职责的范围是“4+1”,即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和英烈权益保护。法条中的“等”,就是除这些法律明确规定的领域之外,其他需要同等保护公共利益的领域。

——摘自《检察日报》2019年9月27日1版《公益诉讼始发力中国方案拓新路》



图①:山南市人民检察院办公大楼。
图②:曲水县人民检察院与贡嘎县人民检察院举行座谈会,进一步加强办案中的协作配合。
图③:为琼结县邦嘎遗址设置的护栏。
图④:未进行保护的琼结县邦嘎遗址。
图⑤:贡嘎县人民检察院工作人员在检查食品安全。

(本版图片均由山南市人民检察院提供)

