

法治动态

广东检察机关开展公益诉讼重点清晰明了 76.8%的诉前检察建议指向环境资源保护

郑秀亮

作为全国检察机关开展公益诉讼改革试点的13个省份之一,2015年7月起,广东省开展了为期两年的试点工作。广东作为全国经济大省,改革开放以来经济一直保持高速发展,生态环境问题也较早凸显。广东省人民检察院检察长郑红表示,试点两年来,广东检察机关主动谋划把生态资源检察工作作为一项创新工作领域,特别是把生态资源和资源保护领域作为检察机关公益诉讼的重点,努力培育出可向全国复制推广的“广东经验”。



被污染的水塘。 办理环境公益诉讼案件合作协议签署仪式现场。

郑秀亮供图



突出本土特点,开展水和土壤污染防治专项监督,督促修复、挽救被损害水源地、基本农田等2700多亩

2016年1月,广州市天河区检察院在与区环保局、广东省环境保护基金会联合文件建立协作机制的基础上,支持广东省环保基金会提起一宗环境民事公益诉讼。这是试点后全国首例检察机关支持起诉的公益诉讼案件,法院已判决支持全部诉讼请求。 2017年7月初,中山市检察院督促并支持中山市海洋与渔业局对倾倒有毒有害垃圾污染海洋的违法行为提起环境民事公益诉讼,这是7月1日新修订的民事诉讼法、行政诉讼法施行后,全国首例由检察机关支持起诉的海洋生态环境保护公益诉讼案件。 试点以来,广东检察机关坚持“全面探索、着力环保”,加大对环境资源案件的办理力度。广东省人民检察院提供的数据显示,截至2017年6月底,广东检察机关共向各地行政机关发出公益诉讼诉前检察建议724件,其中,生态环境和资源保护案件556件,占诉前检察建议数的76.8%;共向有关机关和社会组织发出检察建议或督促起诉意见书履行民事公益诉讼诉前程序

38件,其中涉及环境污染24件,占比约63.2%。 广东省环境保护基金会负责人表示,环境类公益诉讼案件比例高,一方面与绿色发展理念深入人心、群众对污染有着切肤之痛息息相关;另一方面也得益于检察机关将环境资源领域作为重点进行监督。 与其他省份所面临的环境污染情况不同,广东省大气污染情况相对较轻,但是水污染与土壤污染问题较为复杂。针对广东环境污染情况的特点,广东检察机关有针对性地开展了水与土壤污染防治方面的专项监督行动,对当地的环境保护工作带来了巨大推动作用。 试点期间,广东省检察机关督促修复、挽救被损害的水源地、基本农田、生态公益林等2700多亩,督促治理被污染水域面积近50万平方米,督促清理固体废物及生活垃圾近两万吨,督促整治污染企业261家,索赔环境损失和修复费用3000余万元。 检察机关作为起诉单位开展环境公益诉讼,既借司法改革“东风”创新办案模式,又凝聚各方

合力共筑公益防护墙,为推进公益诉讼制度顺利落实积累了不少经验。在肇庆市检察院起诉麦瑞标、麦瑞钟水污染案中,肇庆市检察院凭借丰富的诉讼经验,在办案中敏锐发现,相关损失的鉴定意见出具时间与起诉时间已相隔两年多,且这期间国家鉴定标准曾发生变化。对此,办案人员联系并多次征询当时做出鉴定意见的专家,分析原鉴定意见与新标准之间的关系,使证据更加扎实,最终促成了案件中相关问题的解决。 作为公益诉讼改革试点的重点省份,为了提高办案效率,广东结合员额制改革和司法责任制改革,以业务经验丰富的员额内检察官为核心组建专业化办案团队,创设“统一管理线索、审查备案、指挥办案”新模式,构建省、市、县三级检察官一体化办案机制。据郑红介绍,2016年底,广东起诉案件在全国率先实现了覆盖环境资源保护、食品药品安全、国有资产保护、国有土地使用权出让等所有公益诉讼试点领域,总量超出全国试点地区平均数近一倍。

以诉讼为后盾,增强行政机关履职尽责的主动性,快速、有效纠正行政违法行为,破解“老大难”问题

不法分子在台山市三合镇新安村委会丰禄村的农用地上私自倾倒垃圾,总量达1400余吨,对周边环境造成严重污染,但当地政府并未及时采取有效措施予以处理。日前,台山市检察院就此依法启动公益诉讼诉前程序,向三合镇政府发送检察建议,要求其依法履行监管职责,尽快科学处理倾倒垃圾,修复植被,改良土壤。接到建议之后,三合镇政府及时采纳并迅速行动,把现场垃圾全部清理完毕,消除不良影响。 按照最高人民检察院的部署,通过办理行政公益诉讼案件促进政府依法行政,是试点工作的核心任务。广东检察机关把起诉作为后备手段,重点运用诉前程序发出检察建议进行监督。 郑红表示,与行政机关、社会团体组织提起的公益诉讼不同,检察机关在提起民事公益诉讼之前,要督促其他适格主体提起诉讼;在提起

行政公益诉讼之前,通过检察建议的方式,督促行政机关履行职责,行政机关拒不纠正或不履行职责的,检察机关提起行政公益诉讼,对行政机关的违法行为进行监督。 在汕头澄海区,一级饮用水水源地曾受到在河堤上违法建设的工厂持续排污污染。区环保局、区水务局、区政府一度相互推诿,不履行职责。在试点工作开展后,检察机关再次发出检察建议时,当地环保局及时责令污染企业停止生产、作出行政处罚决定,区政府责令拆除违建厂房,还民众清洁水源。 在深圳市、清远市,城镇和乡村垃圾污染一度成为顽疾,群众反映强烈。当地检察机关发出检察建议后,当地人居委、镇政府及时履职,加强监管,垃圾污染得到有效治理。 “检察机关的积极作为,有力地推动了行政部门依法行政的自觉性。”郑红认为,针对诉前

程序发出的检察建议,由于有提起诉讼这一刚性后盾,行政机关基本上都很重视,在收到检察建议后,多数能及时回复、积极整改,行政违法情形得到了快速、有效纠正,一大批对当地生产生活影响严重的“老大难”问题得到快速解决。 “对于损害社会公共利益和国家利益的行为,我们强调‘刑、民、行’三线追究法律责任。”郑红介绍,检察机关开展公益诉讼时对负有监管职责的行政机关也会提起行政公益诉讼,全方位立体提升案件的办理效果。 如广州鳌头镇大石古社水塘案件中,广州市人民检察院以公益诉讼人的身份,将污染水塘的两名责任人告上法庭,要求法庭判决两被告连带承担污染造成的水塘环境功能损失费用1050万元并承担修复责任,同时还对区环保局副局长涉嫌滥用职权罪、环境监管失职罪进行了立案侦查。

为建立、完善公益诉讼制度提供了样本,但证据搜集、污染程度的确定等技术层面难题仍有待破解

试点工作启动以来,广东省检察机关在公益诉讼领域积极探索、大胆实践,取得了明显成效,为公益诉讼制度的建立、完善提供了样本。然而,广东试点工作同样面临案件少、推进难、经费保障困难等种种难题。郑红坦言:“检察机关提起公益诉讼是一项全新的开创性检察业务,存在难度大、阻力多等困难。” 目前,广东绝大多数公益诉讼案件线索来源于检察机关内部移送,特别是职务犯罪案件和破坏环境资源保护刑事案件。广东省环境保护基金会工作人员指出,一些地区公益组织数量少、发展慢,许多群众对公益诉讼也不了解,检察机关“找案子”难度更大。 在具体的操作过程中,特别是环境公益诉讼,还存在着技术层面的诸多难题。例如环境污染事件的第一手资料往往是由行政机关获取的,但是行政机关对侦查、诉讼不熟悉,搜集的证据材

料很少达到公益诉讼的证据要求。如果污染源是多家,如何区分其责任和证明损失也很困难。另外,环境污染范围、污染程度,以及污染造成经济损失的具体金额,需要由具备评估能力和司法鉴定资质的第三方机构做出鉴定。目前国内既具备生态环境损害评估能力,又有司法鉴定资质的机构少之又少,鉴定的费用也非常高。 对此,在试点过程中广东检察机关积极建立与法院、行政机关的外部协作机制。广东省检察院与广东省环境保护厅签署了《关于在办理环境公益诉讼案件中加强协作的实施办法》,就信息共享、线索移送、技术咨询等方面建立协作机制。与法院系统就检察机关提起公益诉讼案件管辖等问题进行协商,明确案件一般管辖、集中管辖和指定管辖的法院以及相关对接事项。同时,动员广东省环境保护基金会、广东省消费者委员会等社会组织积极参与,

增强行政机关、社会组织、司法机关保护公益的合力。 郑红还提到,多数民事、行政检察人员在办案思维、知识储备等方面还不能完全适应,线索发现能力、调查取证能力、庭审应对能力、文书制作能力等均有待提高,提起公益诉讼制度的基础理论和实务研究不足,尚未形成系统化的理论体系。 就此,广东省检察院将加强指导,落实问责机制,制定《公益诉讼办案指南》,加强办案规范指引、调查取证与出庭指导。同时,部署全省集中摸排一批有价值的公益诉讼线索,高效办理一批公益诉讼诉前程序案件,优质起诉一批公益诉讼案件,为改革积累丰富的实践样本素材。下一步,检察院还将重点就检法两院在法律适用和制度设计层面存在的分歧进行系统梳理、分析,形成规则共识,推进制度机制完善。

记者跟随广元市环境监察执法支队,全程直击暗访抽查——海螺水泥厂扬尘问题被逮个正着

◆张厚美

“师傅,你紧跟一点,不然等会儿就不知前面的车去哪里了。”7月15日17时,108国道广元至朝天段,四川省广元环境监察执法车中的工作人员文顺科叮嘱司机。 半小时前,文顺科接到广元市环保局副局长宋仕新的电话:“马上赶到市局出发暗访。”下午4点45分,3辆执法车准时驶出。 这已是广元市环境监察执法支队今年第七次暗访。每次到达目的地之前,没人知道去哪里,查哪家。

仪器检测+人工抽查,一查一个准

1小时后,执法队伍到了海螺水泥厂。“我们猜到要监测废气排放,没想到是去海螺水泥厂。”环境监测队员王长发站在离地面30米高的采集平台上,一边招呼着同事宋茂春用湿抹布堵住好气体采集口,一边旋转着将空气测试枪伸入排气管口。“回去后,根据测试枪中玻璃纤维滤筒的前后重量差,判断废气中的颗粒物是否超标。”宋茂春说。 除现场仪器检测外,在海螺水泥厂中控室,环境监察执法支队队长王翠华正在查看水泥厂氨水使用量的曲线图。“今年上半年氨水最高使用量2.79公斤/吨,最低使用量1.35公斤/吨,为什么会存在这么大的波动?是管理问题还是机器问题?”王翠华指着显示屏上的数据最低点,向水泥厂环保部门负责人张筱芳提问。 王翠华介绍,水泥生产企业氨水使用量的多少,往往意味着企业废气排放中氮氧化物是否达标。“目前情况看,这家水泥厂除使用量波动较大外,其他没什么明显问题。”

6公里外的赖家坝石灰石矿,是海螺水泥厂的主要原料产地。进入采矿现场,记者看到在面积达1.4平方公里的采矿坝内,两面都是裸露的矿山,道路上也没做任何防尘处理,一旦风吹过全是矿砂。

“按相关规定,未密闭或未遮盖易产生扬尘物料的,属违法行为,应处1万元以上10万元以下罚款。”宋仕新当即命令工作人员拍照取证,并对朝天区环保局下发督查通知,要求海螺水泥厂立即整改。

保密机制+随机抽查,不走漏风声

环境监察执法支队如何做到一查一个准?王翠华介绍,一般来说,暗访前都会对监测数据和群众举报情况进行筛选。 监测数据一旦发现异常,信息中心就会把预警单下发给环境监察执法支队,再由支队下发督查通知单,要求相应的区县环保局进行查处,并通报查处结果。“出现异常数据的区域,会被纳入暗访重点,一旦时机成熟,直接到现场暗访。”王翠华说。 群众举报也是确定暗访地点的重要信息源。目前,广元市环保局已开通微信、微博、电子邮箱、热线电话等多种举报方式。执法支队副队长秦茂辉介绍,他们还特意安排了专门人员定期对群众举报进行收集和分析。“暗访海螺水泥厂,就是因为接到了群众举报。”

为保证在暗访前不走漏风声,广元市环保局专门制定了一套保密机制:暗访前一天小范围内讨论出暗访对象,再通知监测人员第二天随时待命。最后,在行车途中,临时告诉驾驶员去向。

秦茂辉介绍他们还会在路边沿途随机进行抽查,一旦发现情况立即下车,最大限度杜绝走漏风声。

统计数据显示,截至6月22日,广元市今年共集中开展暗访、夜查20余次,检查企事业单位120余家,立案查处环境违法行为11件,处罚款44.04万元,移送公安机关行政拘留4件。

私拆封条 擅自开工生产 永年两企业五人被行政拘留

本报记者张铭贤 通讯员冯涛 赵子豪 郝朝报道 河北省邯郸市永年区厚祥标准件厂和恒春标准件厂两家标准件企业,近日因私拆封条擅自开工生产,5人被公安部门拘留,1人接受传唤调查,两家企业的生产设备、配电柜、生产车间被查封。 7月11日下午,邯郸市环保局永年区环保分局联合公安局环安大队,对洛阳村工业区区内标准件企业巡查时发现,位于名关镇洛阳村工业区内厚祥标准件厂、恒春标准件厂两家标准件企业大门紧锁,却有机器震动声响。执法人员随即对两家企业开展调查。

据了解,今年6月3日,永年区环保分局洛关环境监察中队曾对上述两家企业未依法进行环境影响评价,擅自开工建设违法行为进行查处,当场对其依法下达了《责令改正违法行为决定书》,责令其停止生产,并对生产设备进行查封。 但两企业业主受利益驱使,拒不改正违法行为,擅自开工生产。7月11

日,执法人员现场调查时发现,车间配电柜、生产设备上封条已撕毁,有数名工人正在进行生产作业。对此,公安机关现场对恒春标准件厂法人唐某,工人梁某、何某,厚祥标准件厂工人郑某、段某进行控制,对厚祥标准件厂业主杨某传唤调查,环保部门依据《环境保护法》第六十三条第一项和《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》第三条第一项规定,依法将案件移送至公安部门进一步侦办。同时当场对两家企业的生产设备、配电柜、生产车间再次进行检查。 近日,记者从永年区环保分局获悉,7月15日环保分局稽查队对涉案企业进行巡查,两企业均处于停产状态,生产车间、设备以及配电柜上封条完好,无生产迹象。执法人员了解到,涉案的两家企业业主已认识到自己行为的违法性,表示正在和相关部门联系,积极办理环境影响评价手续,并按照环评要求积极整改,完善治污设施,争取短期内让企业走向正轨。



为提升大气环境质量,江西省新余市环保局根据省大气污染防治工作推进视频会议精神和新余市“蓝天行动”工作要求,密集开展“蓝天行动”零点执法检查,对工业燃煤锅炉除尘、脱硫、在线监控设施运行和生物质锅炉燃料使用、除尘设施的运行情况进行全面检查,严厉打击违法违规排污企业。 黎燕平

相关案例

本报综合报道 据广东省人民检察院7月3日晚通报,广东省中山市人民检察院支持中山市海洋与渔业局提起一宗破坏海洋生态环境的民事公益诉讼案件,广州市海事法院立案受理。 据悉,此案被污染区域位于中山市横门东出海航道12号灯标北堤,系冯某林用于水产养殖的围垦。为防止鱼虾流失,2016年7月~8月,冯某林与彭某权、何某生、何某森等从东莞市中堂镇码头运输800立方米废弃胶纸至围垦进行倾倒。8月26日,彭某权等人实施违法行为时被执法部门查获。 经专业机构检测评估,冯某林等人所倾倒的垃圾中含有大量病原微生物,属于含有毒有害成分的混合废弃物,对土壤和周边的地表水造成严重污染,对渔业造成重大损失,严重危害

800立方米有毒废弃物倾倒围垦区域 水产养殖户被索赔近八百万元

人们生活健康,垃圾渗滤液进入海水后将严重影响海洋生态系统平衡。初步估计,此次污染事件导致相关经济损失和生态环境恢复费用近800万元。 中山市检察机关发现这一线索后,督促中山市海洋与渔业局向冯某林等违法行为人提起民事公益诉讼,要求停止侵害、修复受污染的海洋环境并赔偿损失。根据检察院的督促起诉意见,市海洋与渔业局决定提起民事公益诉讼,并

请求检察机关在调查取证、提供法律咨询、出庭应诉中予以支持。 为避免污染物继续破坏生态环境和损害社会公共利益,中山市人民检察院又向市环保部门发出检察建议,建议其督促污染者及时对污染区域的废弃胶纸进行清理。市环保部门接到检察建议后,责令冯某林等违法行为人立即清理,并制定由环保部门实施代处置的方案报送市政府审批。