

推动检察公益诉讼行稳致远 省人大、省检察院解读《关于加强检察公益诉讼工作的决定》

本报记者 许梅

除国家法律规定的检察公益诉讼五大领域外,在安全生产、个人信息保护、公共卫生安全等领域,也可展开积极稳妥的探索;办理公益诉讼案件时,可自行调查核实;行政机关、企事业单位、社会团体、其他组织以及个人应当配合检察机关依法开展调查核实工作,不得以任何理由推诿、拒绝和阻挠……今年5月,浙江省人大常委会会议审议通过《关于加强检察公益诉讼工作的决定》(以下简称《决定》),进一步加强我省检察公益诉讼工作,打造公益诉讼“浙检金名片”。

检察公益诉讼制度全面实施以来,浙江作为长三角地区“先行者”,率先出台《决定》,其间经历了怎样的过程?《决定》的19款条文背后有什么深意,又将如何发挥作用?8月21日的浙江检察公益诉讼三周年新闻发布会上,省人大常委会监察和司法工作委员会、省检察院相关负责人,对《决定》进行了详细解读。

加强“制度供给” 守护公益

2017年7月1日,随着民事诉讼法和行政诉讼法的修改,检察机关提起公益诉讼制度被明确写入法律。对检察机关而言,公益诉讼是一项新职能。

“浙江检察公益诉讼这三年的发展格外引人注目。”省人大常委会监察和司法工作委员会司法监督处相关负责人介绍,在浙江检察公益诉讼三周年白皮书上,有几个数据让人印象深刻——检察机关三年共立案办理公益诉讼案件17271件,启动诉前程序案件16172件。“平均每年案件量超过5000件,说明尽管这项职能很新,但检察机关在积极履责,尽最大可能维护公益;同时,三年向法院提起诉讼的案件只有552件,可以看出,大量的矛盾问题在诉前得到解决,达到了最佳的司法状态。”

另外,公益诉讼的范围涵盖了水、空气、食品药品安全等关系千家万户的民生领域,社会各界对这些问题的关注日益强烈。“从这个角度而言,省人大常委会出台《决定》,通过行使重大事项决定权加强制度供给,推动以检察公益诉讼的方式更好地守护公共利益,非常必要,也非常迫切。”

就浙江而言,《决定》的出台还有着特殊的背景:去年,省委在全国率先出台《进一步加强检察机关法律监督工作的若干意见》(以下简称《意见》),专门就积极稳妥开展检察公益诉讼工作提出了要求。《决定》的出台也是对《意见》的贯彻落实和延伸。

从去年起,《决定》出台工作紧锣密鼓地开始筹备:2019年,制定出台《决定》被列入省人大常委会2020年工作计划,省人大常委会监察和司法工作委员会和省检察院共同研究起草《决定》草案;今年3月,《决定》草案征求意见,省人大常委会利用长三角人大监察和司法工作协作机制就决定草案内容进行交流,并赴杭州、湖州、金华、衢州等地调研,征求省人大法工委和专家学者的意见建议。在充分征求意见和调研的基础上,今年5月15日,省十三届人大常委会第21次会议经审议,全票通过《决定》。

19款条文分量十足

《决定》内容共19条,虽数量不多,却分量十足,每一条都力图破解办案实践中遇到的困扰、

难题。

比如,在检察公益诉讼的案件范围上,《民事诉讼法》《行政诉讼法》《英雄烈士保护法》明确规定的只有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、英烈保护五大领域。其它领域是否可以开展检察公益诉讼工作?目前的国家法律没有具体罗列,而从办案实践和人民群众的需求来看,还有很多领域可以探索。因此《决定》对检察公益诉讼案件范围作了一定程度的拓展,在国家法律规定的“4+1”领域外,明确了还可以在安全生产、个人信息保护、公共卫生安全等领域开展探索。

为什么是这三个领域?浙江省检察院检委会专职委员傅国云介绍,在这三个领域,浙江已有成功办案实践,可以通过《决定》把“浙江探索”进一步巩固,促进形成“浙江特色”。如个人信息保护领域,诸暨市检察院2019年曾启动公益诉讼,就公民个人信息泄露问题向当地市场监督管理部门发送诉前检察建议,向诸暨市住建局及装修装饰行业协会发出工作函,以检察公益诉讼的形式维护公民个人信息安全;公共安全领域,开化县检察院曾联合该县应急管理局,针对市政府发布的全县7处市级重大安全隐患,开展专项检察监督,积极探索该领域的公益诉讼工作。

除了办案范围,《决定》对办案程序、调查核实的七项职权以及对妨碍调查的处置方式的规定,也给出了鲜明的“问题导向”。

“比如在办案程序上,虽然行政诉讼法和民事诉讼法赋予了检察机关公益诉讼的职能,但规定的比较原则对于相关的办案程序没有进一步的规定和细化。”省人大常委会监察和司法工作委员会司法监督处相关负责人介绍,为了给具体的司法实践提供制度支撑,《决定》第三条第一款对检察机关办理行政公益诉讼案件的程序作了规定,强调要发挥诉前程序的作用,通过发送诉前检察建议,督促行政机关主动履职依法纠错,力争把问题解决在诉讼之前。同时,为加强检察建议“刚性”,针对检察建议的送达和抄送,《决定》提出诉前检察建议可采用直接送达、公开宣告等方式,必要时可以邀请人大代表、政协委员、人民监督员等参加;对社会影响大、群众关注度高的公益诉讼案件,还可以将检察建议抄送同级党委、人大常委会、人民政府和监察机关。

土壤、水被污染了,是什么造成的?污染源头在哪里?相关行政主管部门有没有做好监管?……检察公益诉讼案件的办理中,这些都是必须查明的重要事

浙江省人民检察院

浙江省人大监察和司法委员会

浙检发办字〔2020〕160号

关于学习宣传贯彻省人大常委会《关于加强 检察公益诉讼工作的决定》的通知

各市、县(市、区)人民检察院、人大监察和司法委员会:

今年5月,省十三届人民代表大会常务委员会第二十一次会议审议通过了《关于加强检察公益诉讼工作的决定》(以下简称《决定》),为我省加强检察公益诉讼工作,维护国家和社会公共利益,促进依法行政,助力高水平推进省域治理现代化,提供了重要依据和有力保障。省人民检察院与省人大监察和司法委员会经共同研究,决定在检察公益诉讼制度全面实施三周年之际,组

- 1 -

实,但往往会面临调查取证难等困难和问题。对此,决定明确,检察机关办理公益诉讼案件,可以要求行政机关提供涉案证据材料,也可自行调查核实。调查核实中,检察机关有七项职权,包括依法行使查阅、调取、复制有关执法、司法卷宗材料,约谈行政机关、企事业单位、社会团体和其他组织负责人,询问违法行为人、行政机关相关人员以及行政相对人、利害关系人、证人等。

为了保障调查核实的顺利进行,《决定》规定,对妨碍调查核实的,检察机关可根据不同情况采取报告同级党委、人大常委会,通报人民政府,或建议监察机关、被调查单位上级部门依法处理。被调查单位或者个人以暴力、威胁等手段阻碍调查的,检察机关司法警察可依照相关条例采取措施进行处置;涉嫌违法犯罪的,移送公安机关依法处理。

凝聚公益保护强大合力

“检察公益诉讼在浙江开展三年多来,赢得了社会各界的关注和支持,凝聚起全社会公益保护的强大合力。”省检察院副检察长高杰介绍,省委出台的《意见》和省人大常委会出台的《决定》,为我省加强检察公益诉讼工作提供了坚强的政治、制度保障。在《意见》和《决定》的引领带动下,目前我省各市、县(市、区)已出台100余个支持检察公益诉讼工作的意见或决定,为检察机关开展公益诉讼营造了良好的环境。

同时,检察机关也加强与监察、法院、行政机关、社会组织的协作配合。去年,我省在全国率先建立环境公益诉讼联席会议制度,浙江在全省实现检察官办公室派驻环保部门“全覆盖”;省检察院联合省生态环境厅建立了全国首家公益诉讼(环境损害)司法鉴定联合实验室;今年的世界环境日,省检察院和省水利厅、省生态环境厅等部门还共同发起守护“美丽河湖”专项行动,共同保护水环境资源;在长三角区域,跨区域协作日益增强,由高校、律所、公益组织等民间力量组成的检察公益诉讼创新联盟已经成立……三年多来,浙江检察机关已经摸索出了与各相关部门、社会组织和跨区域检察院的协作之路,激发起公益保护的聚合效应。

“《决定》出台,贯彻落实是关键。”省人大常委会监察和司法工作委员会副主任郑军介绍,全省人大监察司法委将积极推动行政机关、监察机关、审判机关和检察机关切实履行职责,并适时通过听取和审议专项报告等形式,加强对《决定》执行情况的监督检查,及时研究解决执行过程中遇到的新情况新问题,督促和支持检察机关依法履行检察公益诉讼职能。

