

公益诉讼 利国利民

编者按 2017年2月21日,在吉林省人民检察院、吉林省高级人民法院联合召开的公益诉讼试点工作推进会上,白城市人民检察院作为全省唯一先进典型介绍了工作经验。2017年4月13日,省人大内司委主任王克成、省人民检察院副检察长谢茂田、省人大内司委副主任许富国率省人大调研组来白城市就公益诉讼试点工作开展深入调研。现将白城市人民检察院的工作做法及经验摘登如下,以飨读者。



强化公益诉讼试点工作 助推吉林西部生态经济区建设

2015年7月公益诉讼试点工作启动以来,全市检察机关认真贯彻落实省人民检察院的工作部署,紧紧围绕市委确定的“生态建设”和市政府提出的“实施公益诉讼制度,坚守生态环境底线”的要求,以服务保障吉林西部生态经济区建设为主题,大胆实践,开拓进取,取得了显著成绩。共审查立案的公益诉讼案件共29件,以诉前程序督促行政机关履行职责方式发检察建议36份。其中涉及草原生态资源保护7件,发检察建议7份;涉及林木生态资源保护13件,发检察建议13份;涉及湿地生态资源保护3件,发检察建议8份。提起行政公益诉讼5件,移送职务犯罪线索4件4人。在全省率先实现了基层检察院公益诉讼起诉案件全覆盖,受到省院通报表扬。

一是加强组织领导,不断完善机制,提升队伍能力水平。坚持把公益诉讼试点工作作为“一把手”工程,制定了《白城市人民检察院开展公益诉讼试点工作的实施方案》,创新案件线索摸排的“三结合”工作机制,有力拓展了公益诉讼案件线索来源。先后与国土资源、林业等6个行政机关建立了协调配合机制;进一步加强与人民法院、社会公益组织的沟通协调。配齐配强民行干警,队伍素质、办案能力明显提升。

二是主动争取各方支持,为试点工作凝聚共识形成合力。积极主动向地方党委、人大、政府请示报告公益诉讼试点工作,市委召开常委会议专门听取公益诉讼试点工作汇报,市人大常委会连续两年开展专题调研,为公益诉讼试点工作的顺利推进提供了强有力的领导支持。在监督行政机关履职尽责保护生态环境的同时,积极助力法治政府建设,得到了各级政府的积极响应和主动配合,市政府将“实施公益诉讼制度,坚守生态环境底线”纳入到未来五年工作规划。同时,多次与市中级人民法院召开联席会议,达成广泛工作共识,为确保每个案件“诉得出、判得住、经得起考验”打下了良好基础。

三是突出生态资源和环境保护主题,助推吉林西部生态经济区建设。

着力加强草原生态资源保护。白城市草原面积由全国第一次土地调查时的1711万亩骤降至第二次土地调查时的487.2万亩,生态资源破坏严重。与白城市畜牧业管理局制定协作配合机制,对草原地类、破坏事实清楚的案件,依法开展公益诉讼。发检察建议7份,基层人民检察院提起行政公益诉讼2件,恢复草原面积1666.4亩。

着力加强林木生态资源保护。积极配合省政府林地

清收重点工作,促进林业资源恢复,加大对向海国家级自然保护区内珍稀树种蒙古黄榆的保护力度,通榆县人民检察院向有关乡(镇、场)和向海国家级自然保护区管理局发出检察建议13份,有效遏制了滥砍乱伐毁林开荒现象。洮北区人民检察院、大安市人民检察院分别提起行政公益诉讼1件,恢复林地面积354.99亩。

着力加强湿地生态资源保护。我市境内的两个国家级自然保护区湿地均遭到不同程度的破坏。镇赉县境内的莫莫格国家级自然保护区面积共14.4万公顷,近年来因非法取土破坏的湿地面积达39670公顷;通榆县境内的向海国家级自然保护区,也存在大量的非法开垦、毁林、放牧等破坏行为。通过组织开展集中整治行动,制止了非法破坏湿地的行为。共办结破坏湿地案件3件,发检察建议8份。其中,办理的莫莫格国家级自然保护区非法取土案,作为典型案例上报最高人民检察院。

四是加大宣传力度,努力营造公益诉讼的良好氛围。通过张贴宣传画、发放宣传单、设置社区宣传栏、开展法律咨询、召开座谈会等形式,广泛宣传检察机关在公益诉讼中的职能作用,提高社会各界对公益诉讼的认知度。去年,在《白城日报》刊发了“公益诉讼专版”,全面展示了全市检察机关公益诉讼试点工作的进展情况;莫莫格、向海两个国家级自然保护区湿地生态资源保护公益诉讼的成效,以法律常识、“公益诉讼案件办理流程”等通俗易懂、直观生动的形式向社会各界宣传公益诉讼工作,宣传普及公益诉讼法律常识,唤起社会各界关注、支持配合公益诉讼工作。



省人大调研组听取白城市公益诉讼试点工作情况汇报。



白城市人民检察院检察长李军向省人大调研组汇报工作。



白城市人民检察院常务副检察长程海峰在全省会议上介绍经验。

大安市人民检察院诉大安市林业局 不依法履行职责公益诉讼案

大安市人民检察院在办理孙某某非法占用农用地刑事案件中,发现被孙某某非法占用的林地没有恢复原状,大安市林业局未依法履行监督管理职责,损害了社会公共利益。

2009年3月26日,大安市安广镇居民孙某某以李某某的名义与罗某某签订转让协议,取得了位于安广镇永强村王三家屯南100米处林地的承包经营权。2009年8月5日,孙某某与吉林省华一公路集团公司修建高速公路的第5标段项目部签订了土方购买协议,在没有办理任何批准手续的情况下,在承包的林地上取土26万立方米,得款人民币52万元,造成该林地被毁,形成土坑(南北340米、东西55米、最深6.5米、最浅4.1米、面积约25亩)。2012年春,安广镇永强村居民曹某骑三轮车从土坑旁经过时,不慎掉入土坑内摔伤致死。2012年12月29日,大安市人民法院作出(2012)大刑初字第155号刑事判决,以非法占用农用地罪判处孙某某有期徒刑二年,

缓刑四年,并处罚金2万元。安广镇林业站站长孙某某犯玩忽职守罪免于刑事处罚。但是被毁林地始终未得到恢复,生态环境处于持续被破坏状态。大安市林业局作为林业主管部门,从2009年林地被毁时起至检察机关调查前,一直未对孙某某进行任何行政处罚,也未督促孙某某恢复林地原状。

2016年4月6日,大安市人民检察院向大安市林业局发出检察建议,建议立即依法采取有效措施,恢复被孙某某破坏的林地。2016年5月5日,大安市林业局复函称,已于2016年4月11日向孙某某下达《责令(限期)整改通知书》,要求孙某某于2016年5月1日前恢复林地原状并完成造林任务。经调查,2016年4月15日,孙某某在深坑内进行了造林,但是在深坑内造林不符合林地恢复的标准;检察机关针对林业局的复函情况,要求林业局做出说明。2016年6月14日,林业局补充说明孙某某的林地恢复验收不合格。针对孙某某在坑内造林的情况,

通榆县人民检察院诉通榆县农业和畜牧业管理局 怠于履行职责公益诉讼案

2016年1月,通榆县人民检察院在办理通榆县农业和畜牧业管理局职工王某某涉嫌玩忽职守案件中,发现通榆县团结乡的草原被大面积违法开垦耕地,草原植被遭到严重破坏。农业和畜牧业管理局怠于履行监督管理职责,损害了社会公共利益。

通榆县团结乡农民王某某等21人,于2007年至2015年间,在团结乡胜利村集体草原内违法开垦耕地,面积达1931.09亩,使当地草原植被遭到严重破坏。2016年1月,通榆县人民检察院对通榆县农业和畜牧业管理局的直接责任人员王某某以涉嫌犯玩忽职守罪,对王某某

等21人以涉嫌犯非法占用农用地罪立案侦查、审查起诉。在此期间,通榆县农业和畜牧业管理局作为草原行政主管部门,一直未依法履行监督管理职责,被损毁的草原始终未得到恢复,生态环境处于持续被破坏的状态。

2016年4月8日,通榆县人民检察院向通榆县农业和畜牧业管理局发出检察建议,建议对王某某等人非法开垦草原的行为,立即采取停止违法行为,限期恢复植被等措施,进行监督管理。2016年4月29日,通榆县农业和畜牧业管理局回函,称已发出责令改正通知书,责令立即停止耕种;2016年7月1日前将该地自然恢复草原植被,如不能恢复植被的由草原

要做第一个吃螃蟹的人 ●白城市人民检察院常务副检察长 程海峰

党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中明确要求“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”。习近平总书记在《说明》中指出,由检察机关提起公益诉讼,有利于优化司法职权配置、强化检察监督,也有利于推进法治政府建设。

按照党的十八届四中全会的部署,2015年7月,我们国家启动了公益诉讼试点工作,最高人民检察院制定了《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》,省人民检察院下发了《吉林省检察机关关于开展公益诉讼试点工作的实施方案》等法律法规和细则条文。遵照省人民检察院确定的生态资源和环境保护领域为重点的指示精神,结合落实市委“生态建设”决策部署,围绕服务保障吉林西部生态经济区建设,我们把公益诉讼试点工作作为拓展法律监督范围、延伸法律监督手臂的新领域。作为主管副检察长,我深感使命光荣、责任重大。

建立检察机关提起公益诉讼制度具有重大的现实意义

义。随着经济社会的发展,环境污染、食品药品安全等一些既涉及生态环境保护又事关百姓日常生活的问题的危害日益严重。这类问题的形成原因、表现形态明显区别于普通的违法行为,导致传统的法律解决途径在一定程度上失效。从刑事诉讼角度看,一些严重违法公益的危害结果可能是由众多轻微事件累积造成,难以追究众多违法者的刑事责任。从民事诉讼角度看,一方面,由于法律规定必须与损害结果有直接利害关系才可提起诉讼,限制了一些公益团体和公益人士起诉的主体资格。另一方面,与损害结果有直接利益关系的主体往往考虑诉讼成本过高、得不偿失而缺乏起诉动力。从行政诉讼角度看,对环境污染等损害公益的行为,个别行政执法机关存在不作为、乱作为情况,疏于监管或者以罚代刑,导致公共利益得不到有效保护。面对这些问题,检察机关从维护公共利益出发介入对这些违法行为的法律监督就显得十分必要。检察机关作为国家的法律监督机关,是国家和社会公共利益的代言人,在公民维护公共利益动力不

白城市人民检察院向白城市林业局发出《关于就还林工作中出现的具体情况给予专业性解答的函》,白城市林业局于2016年6月30日作出答复函,称此情况违反了《中华人民共和国森林法实施条例》第四十三条的规定,没有达到恢复原状的要求;坑内造林与原状造林相比,对生态环境(防风固沙、涵养水源、保持水土、调节气候、净化空气、降低噪音)的保护作用达不到原有效果。2016年6月15日,大安市林业局再次作出《责令(限期)整改通知书》。2016年7月7日,大安市林业局又作出大林处决字(2016)01号《林业行政处罚决定书》,责令孙某某于2016年7月22日前将林地恢复原状。2016年11月11日,大安市林业局又以无法恢复林地原貌为由撤销大林处决字(2016)01号决定。至此,被孙某某破坏的林地仍处于未恢复的状态。

2016年11月24日,大安市人民检察院以公益诉讼人身份向大安市人民法院提起行政公益诉讼。2017年3月21日,大安市人民法院公开开庭审理了此案。2017年4月7日,大安市人民法院作出一审判决:确认大安市林业局未依法履行监督、管理法定职责行政行为违法;责令大安市林业局依法继续履行监督、管理职责。判决已发生法律效力。

行政主管部门在7月15日前代为恢复,所需费用由当事人承担。但是在该局确定的代为恢复期届满时,王某某等人并没有恢复被破坏的草原,通榆县农业和畜牧业管理局也未进一步采取有效的监督管理措施,或代为恢复草原植被。同时上述被开垦草原,存在非法开垦人员进行新一轮农作物耕种的情况,经检察机关实地核查,耕种面积达到1665.15亩;通榆县农业和畜牧业管理局对继续破坏草原的行为,依然没有采取任何措施予以制止,使生态环境持续处于被破坏的状态。

2016年10月25日,通榆县人民检察院以公益诉讼人身份向通榆县人民法院提起行政公益诉讼。2017年2月28日,通榆县人民法院公开开庭审理了行政公益诉讼案。2017年3月28日,通榆县人民法院作出一审判决,判决通榆县农业和畜牧业管理局于判决生效后60日内履行对开垦草原的行政相对人作出行政处理决定的法定职责。判决已发生法律效力。

足、一些地方政府维护公共利益缺位失职的情况下,由检察机关从维护法律权威、维护国家法律统一正确实施的角度,积极主动行使法律监督权维护公共利益,是全面履行检察职能的必然要求。党和国家从“四个全面”战略布局出发赋予检察机关提起公益诉讼的职权,既是我国社会主义民主政治建设的重大制度完善,也是建设法治中国的重大改革举措,体现了党和人民对检察机关的高度信任和殷切希望。

一年多来,我们在公益诉讼试点工作中取得了一些成绩,总结出一套经验,走出了一条具有白城特色的“公益诉讼之路”,得到了上级的充分肯定。公益诉讼拉开了“官”告“官”的大幕,它是一件新生事物,处于爬坡过坎的探索阶段,在实施推进过程中,面临着许多矛盾和问题。比如,党政领导的支持度、司法执法部门的配合度、责任部门的服从度、社会公众的认知度,还有传统思维方式和舆论的压力,以及检察干警的使命感责任心、法律的执行力等等。我们必须直面挑战,敢于善于用好这把“利剑”,切实承担起法治国家建设者、公共利益捍卫者的责任,认真履职尽责,勇于探索规律,不断完善体制机制,着力提高办案质量,实现社会效果、法律效果、经济效果有机统一,让党委满意、让人民群众满意,为推进法治白城建设、为建设吉林西部生态经济区做出应有的贡献。

办理公益诉讼案件感言 ●大安市人民检察院民行部副部长 王平

2015年7月,大安市人民检察院作为公益诉讼试点院,按照上级院的部署要求开始了公益诉讼探索之路。作为一名民事行政主任检察官,我因为参与其中而感到骄傲,也因为领导办案而倍尝艰辛,经受了锻炼和考验。

公益诉讼作为检察机关一种新生事物、一项新职能,既没有路径参照,又没有经验借鉴。只有在实践中学习,在工作中积累,在探索中前行。2015年底我在排查孙某某非法占用农用地案件时发现,孙某某非法占用的农用地并没有恢复原状,破坏林地达25亩。大安市人民法院虽然依法作出刑事判决,但被毁林地始终未得到恢复,生态破坏一直处于持续状态,土坑周边也没有设立任何警示标志和采取相应的隔离措施,对周边居民的人身安全造成了潜在的威胁,我遂向院领导作了专题汇报。院检委会决定立即向大安市林业局发出检察建议书,责成其立即采取有效措施,恢复被破坏的林地。接到检察建议后,大安市林业局虽然也向孙某某下达了恢复林地的通知,但没有及时进行有力地检查督促,使通知没有达到预期效果,许多群众纷纷向我院反映情况。按照上级开展公益诉讼试点工作的方针原则,针对大安市林业局慢作为、不作为的情况,院党组决定由我牵头组成专案组,对大安市林业局提起公益诉讼。当时,不但社会议论纷纷,就连院里也有人持怀疑态度。有人说过去我们是办理民告民或者民告官案件,现在代表国家公众利益,对政府机关提起公诉,是“官告官”,大姑娘上轿头一回。一是没有配套法律法规,二是没有现成经

验,三是市委市政府能不能同意。没法办也办不了,弄不好打不着狐狸惹一身骚。重重压力面前,院领导给我撑腰鼓劲:“保护生态环境是党和人民赋予我们检察机关的神圣职责,保护人民群众生命财产安全是我们检察机关的应尽义务。我们要有一股不信邪的闯劲和韧劲,把案件办好,让市委满意,让人民群众满意。”带着领导的殷切希望,我毅然决然投入工作。先到实地踏查了解案情,发现孙某某并未将取土深坑恢复原状,且在取土后形成的深坑内植树,钻空子掩耳盗铃欺上瞒下。于是,我带领办案组相继召开多次会议,深入学习理解最高人民检察院、省人民检察院关于开展公益诉讼试点工作的有关文件精神,全面掌握公益诉讼案件的认定标准、办案流程和操作规则,深入有关部门开展走访调研,搞清事实,固定证据,咨询有关部门对“恢复原状”做出科学解释,查找相关的法律依据,并依法向大安市人民法院对大安市林业局提起行政公益诉讼。此案经法院开庭审理,作出公正判决,在社会上引起良好反响。许多老百姓说:“这回检察院真是代表人民说话了威了,政府机关再也不能无动于衷敷衍塞责了。”

实践使我深深感到,作为一名民事行政主任检察官,要在公益诉讼试点工作中当先锋作模范,必须时刻牢记“人民检察为人民”的宗旨,勇做国家和公共利益的“保护神”,不断提高自身素质,严格依法履职,敢作敢为,善作善为,才能打造生态环境保护的“检察屏障”,为推进法治政府建设,为建设吉林西部生态经济区,做出应有的贡献。