

检察机关作为公益诉讼主体的探索

詹有平

(陕西学前师范学院经济系,陕西西安 710069)

摘要:公益诉讼主体是构建公益诉讼制度的基本环节之一,依据公共利益而提起的诉讼由于主体条件的限制常被法院拒之门外,即便博得公众喝彩也多以失败告终。2012年《民事诉讼法》顺应了实践的发展需求,增设了公益诉讼制度。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出要探索建立检察机关提起公益诉讼制度,为明确检察院作为公益诉讼的主体提供了政策契机。对检察机关提起公益诉讼制度进行理论探讨,完善检察机关调查取证权、是否适用调解与和解权利等问题有助于更科学地构建公益诉讼制度。

关键词:公益诉讼;诉讼主体;公共利益;诉前程序

中图分类号:D926.3

文献标识码:A

文章编号:2095-770X(2017)12-0140-04

PDF 获取: <http://sxxqsfxxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2017.12.032

The Discuss of Procuratorate as the Main Subject of Public Interest Litigation

ZHAN You-ping

(Department of Economic, Shaanxi Xueqian Normal Unilversity, Xian 710100, China)

Abstract: Public welfare lawsuit main body is one of the basic link of constructing the public interest litigation system, based on the public interests and lawsuit brought as a result of the limitation of subject conditions often was rejected by the court, even win public applause ended in failure. In 2012, the civil procedure law complied with the development requirements of practice and added a public interest litigation system. The fourth plenary session of the 18th CPC central committee on comprehensively advancing the rule of law "of the central committee of the communist party of certain major issue decision", put forward to explore establishing organs filed a public interest litigation system, as the main body of public interest litigation for clear procuratorate provides policy opportunity. Theory, this paper discusses the procuratorial organs as the public interest litigation system, perfect the procuratorial organs investigation power, rights issues such as whether to apply conciliation and compromise will help more scientifically construct public interest litigation system.

Key words: public interest litigation; subject of litigation; the public interest; pre-trial procedure

一、我国公益诉讼主体的现状

公益诉讼入法是2012年《民事诉讼法》修订的一大亮点。修订后的《民事诉讼法》增加一条作为第55条:“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。”将公益诉讼纳入民诉

法视野,是公益诉讼在立法上的重大进步,但我们也应该清醒地看到,公益诉讼在实践中还面临诸多障碍。

十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,明确要求对检察机关提起公益诉讼制度进行探索。2015年7月1日,全国人大常委会通过《关于授权最高人民检察院

在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》授权最高人民检察院在广东等13个省(区、市)就生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域开展提起公益诉讼试点。2015年7月2日,最高人民检察院发布《检察机关提起公益诉讼试点方案》,之后,我国检察机关作为主体提起公益诉讼制度呈现出健康发展的良好势态。

(一)个人提起公益诉讼

在民法修订之前,公民个人也可以提起公益诉讼,但以个人名义提起的公益诉讼并非完全可以称之为公益诉讼,这是因为强调维护社会公共利益是公益诉讼应有之义。纵观实践中个人提起的公益诉讼,较大程度是与私益密切相关。2012年《民事诉讼法》出于避免出现滥诉、防止案件激增而发生“诉讼爆炸”的角度考虑,排除了公民的原告主体资格,没有将公民纳入到公益诉讼的主体范畴之内。

(二)社会团体提起公益诉讼

社会团体主要有消费者协会、动物保护组织等非营利性组织,它们基于其设立目的和正常运行的需要本身就对公共利益问题给予了较多关注,这些社会团体不以盈利为目的,一定程度上可以摆脱个人提起公益诉讼时对于公益或私益的界定问题。此外,与普通公民相比,社会团体的实力更加雄厚,胜算也大幅提高,因此在实践中社会团体提起公益诉讼的经验也十分丰富。尽管优势明显,但社会团体数量有限,对于众多可能侵犯公共利益的违法行为,他们只能提起与自己宗旨相关的公益诉讼,无法保护更多的公共利益。且社会组织情况复杂,良莠不齐,因此,有必要通过司法解释对有关组织的范围进行必要的限制。

(三)检察机关介入公益诉讼

处于法律监督者角色的检察机关作为公益诉讼的主体,为众多学者所大力支持。2012年《民事诉讼法》并未明确检察机关作为公益诉讼主体。十八届四中全会《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,这对于切实维护社会公共利益、完善我国公益诉讼制度具有重大意义。检察机关的法律专业素养及诉讼风险承担能力,是个人或社会团体无法比拟的,因此在实践中检察机关代表公共利益提起公益诉讼的案例也相当多。此外,行政机关虽然在举证上有较为明显的优势,但行政机关有特定而繁忙的社会管理职责,且作为公益诉讼的主体,其专业素养也存在明显的缺陷。因此,检察机关代表社会公共利益提起诉讼是当然之选。

二、检察机关作为公益诉讼主体的可行性分析

(一)检察机关作为公益诉讼主体符合公益法理

“社会公共利益则时常表现出分散性特性。集

体性或同类性的社会公共利益受到侵害可以由社会组织或公民提起诉讼,而分散性的社会公共利益受到侵害时因影响范围广、受损害人数众多,很难找到利益代表者”^[1]。近年来,侵犯消费者权益、环境污染以及国有资产流失等危害公共利益的违法事件频频发生,但由于公益诉讼案件范围、主体及诉讼成本等各种因素限制,使得相当数量的违法行为逍遥法外。此外,某些特殊案件,如国有资产流失案件,一般的社会团体没有能力提起诉讼,检察机关代表公益的性质已为社会所接受,当社会公共利益受损时,专业实力雄厚的检察机关可以代表社会公共利益提起公益诉讼。

(二)检察机关自身优势

首先,检察机关作为法律监督者,对于侵害社会公共利益的行为有天然的保护意志,让检察机关介入公益诉讼,也是检察机关履行其法律职责的一种表现;其次,检察机关吸收了众多专业的法律人才,这些法律人才经过系统的法律知识学习、法律技能培养,相对于普通公民及社会团体,法律素养较高。检察机关在日常工作中也积累了丰富的办案经验,在处理诉讼案件时也较为专业和权威。再次,检察机关基于国家及社会的支持,其诉讼风险的承担能力较强。当违法者面对实力强大的检察机关就会显得势单力薄,检察机关可以更有效地制止侵害公共利益的违法行为。此外,检察机关可以扩大诉讼的影响力,如果检察机关胜诉,不仅可以使违法者改变其行为,甚至可能促进国家制定、修改法律法规,这对公益诉讼制度的发展无疑是有益的。

(三)现实案例的成效

检察机关作为公益诉讼的主体,不仅是现行的法律体制下的迫切需要,在司法实践中也取得了良好的社会效果和法律效果。在2012年《民事诉讼法》修订之前,检察机关的公益诉讼主体资格虽然没有得到法律的明确,但在实践中检察机关早已进行了大量有益的尝试。以广东省为例,2008年以后,全省检察机关提起18宗公益诉讼都获得法院的肯定性判决。因此,结合检察机关的实践经验,目前迫切需要赋予检察机关以公益诉讼主体资格,以此有效制止和防范侵犯社会公共利益的违法行为,有效地维护社会公共利益。

在全国人大常委会授权检察机关提起公益诉讼试点工作后也有很多案例,例如“2015年12月16日,山东省庆云县人民检察院因县环保部门不依法履行职责,依法向庆云县人民法院提起行政公益诉讼。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后全国首例行政公益诉讼案件”^[2]。

2016年11月5日,第十二届全国人大常委会第二十四次会议听取了最高人民检察院曹建明检察长关于检察机关提起公益诉讼试点工作情况的中期报告,报告数据为:“截至2016年9月底,试点地区

检察机关在履行职责中发现公益案件线索数 2 982 件;办理公益诉讼诉前程序 1 668 件,其中行政公益诉讼诉前程序 1 591 件;提起诉讼 42 件,其中提起行政公益诉讼案件 28 件,提起行政附带民事公益诉讼案件 1 件”^[3]。从报告数据可见,检察机关提起公益诉讼颇见成效,呈现积极发展的趋势。

三、检察机关介入公益诉讼的主要内容

(一)案件范围

根据新民诉法关于公益诉讼的案件范围的规定,污染环境和侵犯众多消费者权益案件只是比较典型的案件,但公益诉讼的适用范围并不限于这两种类型,而公共利益又是一个内涵丰富的概念,因此,为了满足现实的发展需要以及防止检察机关滥用权力,如果赋予检察机关以公益诉讼主体资格,那么就需要对具体案件范围予以明确。2015 年 7 月,出台的《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》中明确了试点的案件范围:检察机关在履行职责中发现的污染环境、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的案件。

1. 污染环境案件

当下,在我国环境问题日益突出,尽管目前对环境治理已有较多关注及立法,但在经济利益的驱使下,很多企业仍然铤而走险,造成污染环境,严重影响了社会环境及人民的生活质量。在此背景下,新民诉法已将环境污染案件列入公益诉讼的案件范畴,那么如果检察机关作为公益诉讼的主体,对此类案件自然是享有管辖权的。

2. 食品药品安全案件

食品药品安全领域符合社会公共利益的特征,食品药品案件受害人群体众多,影响重大,近年来危害食品药品安全案件频发,严重危害了社会公众利益,为有效遏制危害食品药品安全的行为,应将食品药品安全领域列入检察机关提起公益诉讼的案件范围。

3. 侵害消费者权益案件

尽管关于消费者的各种维权机制在不断完善,但随着消费领域的不断拓展,侵害消费者问题逐渐呈现新型化、复杂化和扩大化的特点,例如 2013 年年末,在中国人民大学针对手机预装软件、PC 端捆绑软件泛滥及用户信息泄露等问题,召开了“终端软件上的消费权益保护研讨会”,会上各学者专家大力呼吁此类问题提起公益诉讼。

4. 国有资产流失案件

实际上,巨额国有资产流失问题已备受人们关注,但由于原告资格限制、调查取证困难等原因,这类问题得不到有效的遏制。因此,有必要让检察机关充分运用其优势介入公益诉讼,保护国有资产,维护社会公共利益。

5. 不正当竞争或滥用垄断地位侵害社会公共利益等案件

大多数国家规定对不正当竞争等案件可以依法提起公益诉讼。在我国,这类案件已经发展到了扰乱社会经济正常经营秩序的严重程度,如果得不到有效的控制就会导致经济秩序混乱,危及社会稳定。

6. 其他侵害社会公共利益的案件

(二)介入方式

1. 以原告身份参与诉讼

面对侵犯社会公共利益的违法行为,检察机关可以以原告身份提起公益诉讼,有利于打击违法行为,维护社会公共利益。

2. 为社会团体、其他机关或个人提供支持帮助

基于我国民事诉讼法上检察机关的支持起诉原则,那么当社会团体或其他机关提起公益诉讼,检察机关可以运用其优势,向社会团体或其他机关提供支持。如果日后我国公益诉讼主体也向个人开放,也可向其提供帮助,促进公益诉讼的发展。例如,四川省人民检察院于 2004 年在全国率先成建立了“公益诉讼人”制度,通过建立检察机关的“公益诉讼人”制度,由检察院以“公益诉讼人”身份支持诉讼。2014 年 12 月 29 日,在江苏省高级人民法院审结的泰州“天价环境公益诉讼案”中,原告泰州市环保联合会胜诉的原因之一,也是泰州市人民检察院和江苏省人民检察院两级检察机关出庭支持起诉^[4]。

(三)诉前程序

诉前程序是检察机关提起公益诉讼的必经程序。根据《实施办法》之规定,检察机关在提起民事公益诉讼前,应当先向法律规定的机关提出检察建议,督促其履行职责、纠正违法行为或提起公益诉讼,或建议符合条件的组织提起公益诉讼。这是出于节省司法资源、加强检察监督的作用,积极促进行政机关履行职责的角度出发设置的规定。“发现案件线索后,尽可能推动法律授权的机关和组织主张司法救济,如果有关组织提出需要人民检察院支持起诉的,可以依照相关法律规定支持起诉。法律规定的机关和有关组织没有提起民事公益诉讼,或者没有适格主体提起诉讼,社会公共利益仍处于受侵害状态的,人民检察院才提起民事公益诉讼”^[5]。

检察机关在提起民事公益诉讼前,应先向法律规定的机关提出检察建议,督促其履行职责,例如“云南省宣威市人民检察院在受理群众控告中发现,珠江源省级自然保护区内 5 家采石场长期开山采石,破坏林木、植被、水土,严重影响生态环境,遂向市森林公安局、环境保护局、林业局、国土资源局、安全生产监督管理局等行政机关发出检察建议,要求依法处理违规开采行为、加强对自然保护区内重点行业和企业的监管。宣威市人民政府认真研究检察机关的意见,作出关停保护区内所有非法采石场的决定,相关行政机关对 5 家非法采石场作出行政处

罚并移送公安机关立案侦查,同时加大对保护区内非煤矿山等重点行业监管力度”。^[6]

检察机关可以建议有关组织提起公益诉讼,例如“广东省广州市天河区人民检察院在履行职责中发现,2015年3月到4月,焦云租用天河区凤凰街柯木塆背坪窑屋地西街一巷6B1号作为加工场,对铁钉进行除锈和电镀,并将电镀后的液体未经任何处理直接倾倒入厕所,污水随排水管道排到屋外的雨水沟后最终排向车陂涌。电镀产生的废水重金属镍超标3倍以上,严重污染环境。2015年11月6日,天河区人民检察院向省环境基金会发出支持起诉的检察建议。2015年11月8日,广东省环境保护基金会进行了回复,采纳了检察建议,决定近期对焦云污染环境一案提起公益诉讼,并请求天河区人民检察院予以支持起诉”^[7]。

四、检察机关作为公益诉讼主体应注意的几个问题

(一)检察机关起诉前应确认公共利益已受损或损害发生的可能性较大

检察机关在提起公益诉讼时,应对涉案公共利益进行多方面的衡量与考察,判断公共利益已遭到损害或者涉案公共利益遭到损害的可能性较大。这是因为环境污染等危害公共利益的行为往往潜伏周期较长,损害结果显现需要一定的时间,若必须坚持已产生实际损害为检察机关提起公益诉讼的前提,无法有效、及时地遏制危害社会公共利益的行为。另,损害结果发生可能性的判断是检察机关自由衡量的范畴,如若将公共利益遭到损害的可能性较大,需对“较大”的判断应作相应规定,笔者认为,应为确认公共利益已受损或存在损害发生的可能性设置一定的原则,以供检察机关结合已有证据对此作出参考与判断。

原则可以规定为:检察机关应充分收集与案件有关的证据材料,根据现有证据进行综合衡量,判断涉案公共利益受损可能性的大小,是否有必要提起公益诉讼。根据现有证据如不立即采取措施或提起公益诉讼,将使公共利益受到无法补救的损害,检察机关应当提起公益诉讼,避免损害结果发生或将损害结果控制在最小范围。

(二)赋予检察机关提起公益诉讼的调查取证权

公益诉讼案件情况复杂,专业性较强,涉及面广,调查取证难度大,正是因为普通民众和一般社会团体调查取证能力有限,所取证据的完整性、链条性不足,才使检察院介入公益诉讼的优势得以体现。为保证检察机关提起公益诉讼的正当性,应当赋予检察机关充分的调查取证权。“检察机关受理公益诉讼案件,可以采取询问当事人、证人,收集书证、物证等证据,采取鉴定、勘验等方法进行调查取证”^[1]。

为保证权力的依法正确行使,笔者认为,为检察机关设置职权时应作相应限制,在一定程度上,通过规范检察机关收集证据的程序以及排除非法证据适用,可以有效防止检察机关滥用权力。

(三)检察机关提起公益诉讼案件不适用调解与和解

笔者认为,诉讼案件适用调解与和解制度符合民事诉讼的目的并且节约司法资源,但检察机关提起公益诉讼案件中适用调解与和解存在很多问题,调解与和解制度是在双方自愿平等进行的,自愿是适用调解与和解制度的前提,检察机关在公益诉讼中代表着社会公共利益,实质上无明确的、具体的、自身的利益。从代理人、代表人制度的角度来看,在民事诉讼中代理人参与调解与和解活动,一般代理的需得到被代理人的权限,或由被代理人出具特别授权,而在公益诉讼中,检察机关代表的是公共利益,无法得到调解与和解的授权,也就无权代表公共利益参与调解与和解活动。此外,在公益诉讼中检察机关仅是公共利益的代表者,并不享有公共利益的处分权,不能随意处分社会公共利益,因此笔者认为检察机关提起公益诉讼中,不适用调解与和解制度。

五、结语

为完善检察机关作为起诉主体的公益诉讼制度,应明确检察机关涉及公益诉讼调查取证的职权,检察机关起诉前应确认公共利益已受损或损害发生的可能性较大,检察机关提起公益诉讼中不适用调解与和解制度。随着理论的不断研究和实务的不断推进,检察机关提起公益诉讼制度会更加规范,公共利益有损害而无救济的情形将得到有效的遏制。

[参考文献]

- [1] 胡佳文. 检察机关公益诉讼主体设定机制分析[J]. 山西省政法管理干部学院学报, 2017(1).
- [2] 彭波. 山东检方提起全国首例行政公益诉讼案件[N]. 人民日报, 2015-12-23(16).
- [3] 周斌. 检察机关提起公益诉讼试点一年多办案1710件:已判案件检方起诉意见均获法院支持[N]. 法制日报, 2016-11-04(3).
- [4] 别涛. 泰州“天价环境公益诉讼案”的成功探索[N]. 中国环境报, 2015-01-14(8).
- [5] 刘辉. 检察机关提起民事公益诉讼试点情况实证研究[J]. 国家检察官学院学报, 2017(2).
- [6] 王治国, 戴佳. 试点地区检察机关已办理公益诉讼诉前程序案件1668件. [EB/OL] http://www.spp.gov.cn/zd gz/201611/t20161105_171751.shtml.
- [7] 徐日丹, 贾阳. 检察机关提起公益诉讼试点工作诉前程序典型案例[N]. 检察日报, 2016-01-07(2).