

双向合力 当好公共利益“守护人”

——市人大常委会发挥监督职能支持检察公益诉讼工作综述

链接

公益诉讼,是指对损害国家和社会公共利益的违法行为,由法律规定的国家机关或组织向人民法院提起诉讼的制度。简而言之,就是出现损害国家和社会公共利益的违法行为时,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。维护的是老百姓的身边事。相较传统诉讼,公益诉讼更强调公共利益,瞄准的是公众最关心的议题。从2017年正式确立以来,公益诉讼的法律效果和社会效果不断显现,发挥了检察机关不可替代的重要作用,彰显着浓浓的为民情怀。

2020年8月至2021年9月,全市检察机关共立案公益诉讼案件834件(行政公益诉讼案件794件,民事公益诉讼案件27件,刑事附带民事公益诉讼案件13件),其中,办理生态环境和资源保护领域案件443件,食品药品安全领域案件167件,国有财产保护和国有土地使用权出让领域案件16件,其他领域案件208件。立案数和检察建议整改率均居全省第二。



□ 本报记者 张娟娟

位于文水县的全国重点文物保护单位梵安寺千年古塔焕了新颜,吕梁市非物质文化遗产“青塘粽子”得以安全生产、岚县岚河水严重污染得到修复、石楼县全县畜禽养殖场实现畜牧业和环境的协调发展……2017年7月,公益诉讼工作在检察机关全面实施以来,在市人大常委会的监督推动下,全市检察机关把维护公共利益作为检察监督新的发力点,着力构建公益诉讼大格局,依法履职,紧盯损害公共利益的突出问题,为全市高质量发展提供了有力的法治保障。

强化宣传,凝聚公益保护共识

“万事开头难”。公益诉讼检察作为一项全新聚能,全市检察机关完全是从零起步,摸着石头过河,但我市公益诉讼检察工作已经迈出了坚实的第一步。

2020年8月至2021年9月,全市检察机关共立案公益诉讼案件834件(行政公益诉讼案件794件,民事公益诉讼案件27件,刑事附带民事公益诉讼案件13件),其中,办理生态环境和资源保护领域案件443件,食品药品安全领域案件167件,国有财产保护和国有土地使用权出让领域案件16件,其他领域案件208件。立案数和检察建议整改率均居全省第二。岚县人民检察院办理的岚县水利局未履行法定职责行政公益诉讼案件,成为山西唯一入选最高法2020年《关于黄河流域生态环境司法保护十大典型案例》。

“开展了4年多的时间,很多老百姓对检察机关的公益诉讼还不是很熟悉。”市三届人大常委会第四十五次会议审议《关于全市检察机关公益诉讼检察工作情况的报告》《关于全市检察机关公益诉讼检察工作情况的调研报告》时,有代表建议,要进一步加大公益诉讼检察工作的宣传力度,通过多种形式、多种渠道扩大社会公众对公益诉讼制度的知晓度、参与度。一个月后,市人大常委会作出《关于全市检察机关公益诉讼检察工作情况报告的审议意见》。紧接着,市人大常委会副主任任郭卫民专程带队深入石楼、汾阳等6县(市、区)就《审议意见》研究处理情况进行了跟踪调研,调研团进机关,赴老区,到企业,下矿山,边走边看边听边研讨,针对各类问题,提出新的意见和建议。

针对《审议意见》中“在营造支持公益诉讼浓厚氛围上持续发力”这一建议,全市检察机关坚持把公益诉讼工作作为推动依法行政和公正司法的重要监督措施,多措并举深化对公益诉讼工作职能的宣传,努力营造全社会参与公益保护的良好氛围。一年来,全市两级检察机关主动向同级党委、人大报告开展公益诉讼工作情况20余次。依托门户网站、微信公众号等载体广泛宣传公益诉讼职能,定期发布典型案例。同时依托“12309”检察服务热线、“市长热线”、“公益诉讼‘随手拍’”等平台,开辟“绿色通道”,畅通和拓宽案件举报渠道。积极争取多方支持,全市7个县(市、区)委、政府印发《关于支持检察机关依法开展公益诉讼的通知》,石楼县人大常委会审议通过《石楼县人大常委会关于加强公益诉讼工作的决定》。

交口县人民检察院通过采用“诉前赔偿+公开听证”的方式,邀请人大代表参与听证,成功办理了一起生态环境领域刑事附带民事公益诉讼案,收回生态环境损害赔偿金70余

万元。交口某公司及张某某违反土地管理法,占用林地196.12亩进行取土,造成涉案地块原有植被大量毁坏,原有功能遭受严重损害。交口县人民检察院遂对张某某以涉嫌非法占用农用地向法院提起公益诉讼并采用“诉前赔偿+公开听证”的方式,邀请了交口县人大常委会法工委主任、交口县政协司法工委主任等人作为听证员,并且邀请了人民监督员、鉴定机构代表、林业主管部门代表、刑事案件侦查人员、政府工作人员等共同参与,使大家直观感受公益诉讼制度的目的和价值,增进了社会共识。案件办结后,成功收回生态损害赔偿金70余万元;市人民检察院与市场监督管理局、市生态环境局建立公益诉讼协作配合机制,常态化开展检察机关与行政机关互派骨干双向挂职交流,形成了检察机关与行政机关之间的相互学习、相互理解、相互支持的工作氛围,达到了1+1>2的效果。



协同联动,释放公益诉讼效能

交城县阳梁村74岁的老人陈某香,身患肺病、脑梗死、甲亢等多种疾病,生活自理能力缺失,五个子女因多种原因未全面履行经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的赡养义务。交城县人民检察院通过村民委员会调查了解情况立案后,向其子女发出了《协助督促履行赡养义务通知书》,并请司法所和村委会对该案进行了调解,双方签订了《赡养协议》。为了积极贯彻落实2021年1月1日正式实施的《山西省城乡居民补充养老保险条例》,也为了老人的生活更有质量、更有保障,交城县检察院向老人及其子女详细讲解了城乡居民补充养老保险制度,最终赡养人同意在赡养协议中明确规定将留出3000元为被赡养人补缴城乡居补充养老保险,并在当地系统正式应用后第一时间予以缴纳。这一案例完美将地方性法规融入公益诉讼,这也是全省首例补缴养老保险民事公益诉讼案。之后,为落实好省人大常委会《山西省城乡居民补充养老保险条例》,全市检察机关积极开展“赡养类民事公益诉讼”专项活动,今年以来,共为14位贫困老年人解决了养老问题,确保地方性法规既有立法成果,又有实施效果,为我市发展和社会治理提供法治引领和保障。

全市检察机关明确全体办案人员要在具体办案中用好地方性法规对个案的法治支撑,就办案中发现的新问题及时向人大常委会提出立法建议,为检察公益诉讼在操作层面做到有法可依提供有力支持。由省检察院领导亲自担任组长的庞泉沟国家级自然保护区内无序放牧破坏生态环境损害国家和社会公共利益案件,统筹民生和生态两个方面,有力促进了《吕梁市禁牧条例》的出台。方山县人民检察院针对横泉水库上游岔河河道污染问题,严格落实《吕梁市横泉水库饮用水水源地保护条例》,向环保、水利、住建等

5个政府部门发出检察建议,推动了行政机关联合执法,有效保证了横泉水库饮用水体的安全。目前,以地方性法规指导检察办案已成为我市两级检察院的工作常态,依据《吕梁市电梯使用安全条例》《吕梁市扬尘污染防治条例》《吕梁市大气污染防治条例》,先后办理公益诉讼案件118件。

公益诉讼不仅是检察机关的职责,更是全社会支持参与公益保护的重要方式。构建协同联动、沟通高效的部门协作机制,对充分发挥公益诉讼效能尤为重要。两级检察机关牢固树立“双赢多赢共赢”的司法理念,主动加强与环保、国土、林业、水利、市场监管等行政执法部门的常态化沟通,运用诉前磋商机制解决公益损害案件93件;努力实现对罪犯刑事责任的追究与公共利益保护同步,截至目前共办理刑事附带民事公益诉讼案件13件;通过召开座谈会、联合出台文件等形式与行政机关进行常态化沟通,针对某化工厂河道维修管理费多年难以收缴的问题,孝义市水利部门主动上门请求检察机关监督,双方合力收回国有财产300余万元;实现检察机关提起公益诉讼和监察机关监督执纪工作无缝对接。中阳县人民检察院在办理一起毁林案件中发现林业、国土部门存在渎职行为后,形成线索及时向监察机关依法进行了移送;加强与司法机关的案件协作,多次就公益诉讼案件管辖、证据规则、法律适用、审判程序及个案办理进行座谈交流,全市提起的11件公益诉讼案件均获人民法院支持。市人民检察院办理的一起全省首例生态环境领域民事公益诉讼案件,向市中院提起诉讼后,为国家挽回生态环境损害赔偿款345万余元,取得了良好的社会效果和法律效果。切实解决了关乎老百姓切身利益的多类问题,实现了政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。

乘势而上,力促公益诉讼发展

全市检察机关深刻领悟习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略,以理念变

规范造成环境污染的情况,相关行政单位对企业的违法行为未及时发现处罚。随后,柳林县人民检察院对柳林县自然资源局等单位不依法履行监管职责进行立案,并发出诉前检察建议,并及时制止或停止违法行为,将对环境的破坏程度降到最小。目前,16家企业已缴纳土地复垦保证金2446.67万元,后续的煤矸石治理工作正在积极推进中。

将近一年时间督促整改煤矸石污染案件227件,清理煤矸石80050吨,作为我市多年顽疾的煤矸石污染问题得到了有效整治。

在助力乡村振兴战略,参与乡村治理中,岚县人民检察院积极开展“六乱整治”百日攻坚专项行动,对全县9个乡镇存在的“六乱”现象进行了重点排查,对损害公共利益的行为立案24件,并及时向当地党委政府反馈并得到有效整改,有力推动了岚县生态环境治理;兴县人民检察院制定专项工作方案将公益诉讼检察职能充分融入“六乱”整治;石楼县人民检察院通过主动摸排,发现该县具有典型中国古代农村特色古传统村落代表——龙交乡君庄村刘家大院古建筑院落长期无人监管、未得到有效保护的情况后,向疏于监管的部门发出检察建议并得到有效整改,让乡村历史从“灰头土脸”到“重放光芒”。

公益诉讼检察工作不仅聚焦生态保护,助力“绿色吕梁”建设,更从“舌尖上”到“脚底下”助力“平安吕梁”建设。

“青塘粽子”是临县安业乡青塘村脱贫致富奔小康的主要增收项目,作为吕梁市非物质文化遗产,销往全国各地,每逢端午佳节,更是供不应求。2020年6月,临县人民检察院结合食药领域“四个最严”专项行动方案,对青塘粽子企业进行了食品安全搜查,发现部分粽子企业在生产加工时员工未佩戴口罩、未穿工作服,并存在健康证不齐全、产品包装生产日期不完整等问题。对此,临县市场监督管理局负有行业监管职责,临县安业乡政府负有属地监管职责,随后临县检察院提起了行政公益诉讼。

考虑到青塘粽子产业是临县的重点扶贫项目,临县人民检察院办案组经过研究,决定召集市场监管局、安业乡政府、青塘村委、企业代表等召开联席会议,采取公益诉讼诉前磋商机制推动青塘粽子安全生产健康发展,会上参会人员都进行了表态发言。7月份,办案组经过现场抽查,发现食品安全隐患得到了全面整改,社会公共利益得到保护。

聚焦人民群众最关心的饮食问题,全市检察机关开展了“保障千家万户舌尖上的安全”“校园安心餐饮”等公益诉讼专项监督活动,督促市场监管等部门严格落实食品安全标准,完善监管机制,打击侵权行为。一年来全市检察机关共依法快速办理食品药品安全领域案件167家,整治食堂、校园周边餐饮店摊贩126家,有效守护了群众“舌尖上的安全”。针对群众反映强烈的“窖井吃人”问题,积极开展“规范窖井盖建设管理”小专项行动,全市共排查窖井盖安全线索220条,排除隐患44处,保障了群众“脚底下”的安全。

“市人大常委会将始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,在基层工作中贯彻习近平法治思想,在基层治理中发挥人大作用、贡献人大力量,把握工作角度、力度、温度,以高质量监督实效推进全市公益诉讼工作行稳致远。”市人大常委会司法工作委员会委员马冰英说。



石楼 | 发挥公益诉讼职能作用 依法督促行政机关履职

【基本案情】石楼县顺达养牛种牛合作社位于石楼县罗村镇泊河村,锦隆养殖专业合作社位于后泊河村、圪连养猪专业合作社位于石楼县圪连村、永旺肉牛养殖有限公司位于石楼县灵泉镇王村。2020年4月1日,石楼县人民检察院工作人员现场检查发现:上述4家养殖场有2家无养殖档案,另外2家养殖档案不完全,部分养殖场未按规定加施畜禽标识,致养殖场生产经营过程当中的免疫、生产、兽药、饲料的购进、使用、消毒、诊疗、病死畜禽无害化处理等工作情况,未能通过记录再现养殖过程,不完全具备动物防疫条件,可能存在卫生隐患,难以保障畜禽产品的质量安全;养殖场内无相应的污水污物处理设施;养殖场的生产区未封闭隔离,与办公区无明确划分,使工作人员感染人畜共患传染病的几率大大增加,侵害了社会公共利益。

【检察机关履职情况】2020年4月2日,为推进全县动物防疫工作有效进行,石楼县人民检察院立案后经过全面调查,向石楼县农业农村局发出诉前检察建议,建议其及时组织力量对四家养殖场进行现场勘査,对违法行为依法处理;建议其严格依法履行监督管理职责,养殖场存在的问题,及时采取切实有效的措施对其进行整顿。

收到检察建议后,石楼县农业农村局高度重视,对四家养殖场已进行强制免疫,进行耳标佩戴,建立养殖档案;建立污水污物处理设施;在离养殖场500米处建立无害化处理场点;规范养殖档案;在生产区与生活区设立隔离设施。同时举一反三,对全县畜禽养殖场全线排查整治,发现问题及时整改,维护了社会公共利益。

【典型意义】发展畜禽标准化规模养殖,是加快生产方式转变,建设现代畜牧业的重要内容。加快推进畜禽标准化规模养殖,有利于从源头对产品质量安全进行控制;提升畜禽产品质量安全水平,有利于提升疫病防控能力,降低疫病风险,确保人畜安全;有利于畜禽粪污的集中有效处理和资源化利用,实现畜牧业与环境的协调发展。检察机关充分发挥公益诉讼职能作用,准确把握工作方向,服务保障大局,依法督促行政机关履职尽责,有助于推动解决社会治理顽疾,提高国家治理能力和治理体系现代化水平,维护社会公共利益。

文水 | 发挥法律监督职能 彰显司法为民情怀

【基本案情】文水县人民检察院在履行职责中发现,梵安寺塔始建于宋崇宁二年(1103年),位于文水县孝义镇上贤村,梵安寺塔为七层八角形楼阁式砖塔,有天窗、地宫、无塔刹,是我省唯一无塔顶塔塔,是一座雄伟罕见的宋代砖塔,2002年被山西省政府列为全省重点文物保护单位,2013年被国务院列为第七批全国重点文物保护单位。由于缺乏管理、年久失修,梵安寺塔塔体部分砖瓦塌落,一直处于受损状态,影响了梵安寺塔的整体风貌。

【案件办理过程】2018年6月19日,文水县人民检察院依法向文水县文物旅游局发出诉前检察建议书,建议其严格按照法律规定,尽快及时采取有效保护措施、修缮塔体。严格按照《中华人民共和国文物保护法》等法律规定切实履行法律职责,维护国家利益和社会公共利益;同时,在全县范围内开展对文物的排查保护工作,加强对其他珍贵文物的保护力度。文水县文物旅游局高度重视,在收到检察建议后,结合正在实施的文物维修规划,加大对梵安寺塔修缮工程的实施力度,共争取上级专项资金397万元,实施了文物本体修缮工程。该工程的设计单位为山西省古建所、施工单位为平遥古建筑工程有限公司、监理单位为山西省古建筑工程监理公司,三家单位均为古建一级资质(最高级),工程目前已竣工,千年古塔焕新颜。

【典型意义】文物作为历史的物质遗存,不仅仅有历史更迭中的一段段故事,更承载着中国人民积极向上、乐观进取、攻坚克难的民族精神,是源远流长的中国历史的重要见证,是光辉灿烂的中华文化的重要载体。本案系行政机关不作为导致全国重点文物保护单位梵安寺塔塔体受损的行政公益诉讼案。该案的成功办理,对于加强文物的保护和管理,传承中华民族优秀传统文化,弘扬和培育民族精神,增强中华民族的凝聚力 and 创造力,具有重大的意义。检察机关作为公共利益的代表,一方面灵活运用诉前程序,督促县文物旅游局依法履职,及时有效地保护国家级文物,保证历史文化的传承;另一方面充分发挥法律监督职能,提升文物保护相关单位的文物保护法治观念,起到了良好的社会效果和法律效果,体现了司法保护公益的良好效果。