

建立环境公益诉讼制度 促进我国环境法治

常纪文

一、建立我国环境公益诉讼制度的必要性与紧迫性

所谓环境公益诉讼,是指国家机关、企事业单位和公民的作为或者不作为侵害或者可能侵害公共环境利益时,有关国家代表机关、公民或社会团体为保护该利益向法院提起的环境行政和民事诉讼。环境公益诉讼制度起源于美国1970年的《清洁空气法》,后被欧盟、加拿大、澳大利亚等国家和地区广泛借鉴。实践证明,这项制度对于监督私权和公权,保护公共环境和公民环境权益,起到了非常重要的作用。

我国环境状况呈整体恶化的趋势以及环境污染日趋严重的现实说明,我国的环境违法行为并没有得到很好的控制。环境违法行为的主体从表面上看是企业,但背后的力量大多是部门利益和地方利益,因此,在建设社会主义法治国家的时代背景下,亟需对我国环境保护的权力和权利格局进行调整。由于2000年的《立法法》建立了立法审查制度,因此,如果能够建立对环境行政和民事行为的广泛性司法审查制度,发挥公众和司法机关的监督作用,这对破解我国目前的环保困局,将起到重要的推动作用。

二、我国环境公益诉讼立法的现状及不足

一是没有建立非实质性利益损害的司法救济制度。《行政诉讼法》第2条规定:“公民、法人或者其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益,有权依照本法向人民法院提起诉讼。”从法理上讲,合法环境权益既包括财产、人身健康等实质性的合法权益,还包括视觉、精神感受等非实质性的合法权益,因此,环境损害应包括这两个方面的损害。由于非实质性损害的鉴定标准以及公民在视觉、精神感觉等方面的忍受限度问题没有得到立法确认,所以其司法救济权没有得到我国《行政诉讼法》、《民事诉讼法》等法律的确认。由于非实质性损害是公众遭受环境损害的主要方式,也是引发社会矛盾的一个重要原因,因此立法应当对其诉讼救济予以重视。

二是社会公众的司法监督地位没有得到确认。按照《民事诉讼法》的规定,原告必须是与环境行为有直接利害关系的公民、法人和其他组织。“直接利害关系”意味着原告必须是被侵害的实体性权利的享有者,且这种权利必须被原告“专属性”或“排他性”地享有。《行政诉讼法》也有类似的规定。而许多环境因素,如清洁的大气等在传统民法上属于“共用”或“公有”的“财产”,任何单位和个人没有专属享用权。因此,按照这些法律的规定,只要公民的私人权益没有受到实质性的侵害,他们不能对导致公共环境污染和破坏的民事行为及非处罚性的具体行政行为提起公益诉讼。

三是环境行政行为司法审查范围的范围过于狭窄。《行政诉讼法》第12条把抽象行政行为排除在司法审查范围之外,而近年来,地方保护主义早已不局限于个案保护的形式,而侧重于以具有普遍影响力的抽象行政行为的形式(如“土政策”、“红头文件”)发展。对于这些抽象行政行为,应当提交司法审查,但我国关于这方面的立法还不完善。

四是诉讼费和律师费的减免缺乏规定。2007年国务院发布的《诉讼费交纳办法》第45条和第46条规定了诉讼费的减免情况,但是这两条却没有把公益性的诉讼案件明确纳入其中。另外,《诉讼费交纳办法》和其他现行立法缺乏对环境公益诉讼律师费由败诉方承担的明确规定,没有规定律师费的收费标准问题,这对大额索赔的环境公益诉讼案件的起诉来说,对提高律师参与环境公益诉讼的积极性来说,都不利。

三、建立和完善我国环境公益诉讼制度的思路

建立我国的环境民事和行政公益诉讼制度,应当立足于贯彻落实科学发展观、构建和谐社会,立足于建设中国特色的社会主义法治。目前,可以考虑采取以下措施:

在宪法层面确认公民的环境权,肯定社会性的环境权益,并承认司法救济对于保护公民和社会环境权益及促进社会和谐的作用。在诉讼法和综合性的环保法层面,修订《行政诉讼法》、《民事诉讼法》和《环境保护法》,建立环境公益诉讼的受案标准和范围。一是承认社会层面和个人层次的环境权,明确环境保护社会团体的地位,承认它们的社会作用,建立良性循环的公众监督法律机制;二是扩展环境损害的范围,把损害从目前的环境要素的损害、传统意义上的财产损害和人身伤害扩展至视觉、精神感觉等方面的非实质性损害;三是扩大社会团体以及非直接利害关系人行使环境起诉权的案件范围:社会团体的合法环境权益受到非实质性的损害时,授予该社会团体以起诉权;社会团体成员的合法环境权益受到实质性或非实质性的损害时,承认该社会团体代表其成员起诉的权利;在排除环境妨害或消除环境危险的诉讼中,除继续坚持社会团体支持环境诉讼的制度外,在条件成熟时,还应确认各级政府及其职能部门或者检察机关提起环境公益诉讼的权利,以弥补私人主体提起环境公益诉讼制度的不足;四是为防止公益诉讼权利的滥用,应当设置诉前的通报程序,在一定期限内如被通报的机关不予理睬或者行动不合法律的要求,通报人就有权提起诉讼;五是建立有利于律师参与和代理诉讼的收费标准制度,使社会团体和公众有能力对国家行政机关和企业进行经常性的司法监督。

在环境单行法的层面,需修订《水污染防治法》、《大气污染防治法》等专门的环境法律法规,完善与《宪法》、《行政诉讼法》、《民事诉讼法》、《环境保护法》规定一致的公民诉讼规范。这些规定应采取肯定式阐述、否定式阐述、一般列举和概括列举相结合的方式来界定环境公民诉讼受案范围、主体要件、前提条件、诉讼请求、举证方式和条件等内容。如在诉讼的前提条件方面,规定原告必须在法定的期限内通知行政机关或者在法定期限内起诉;在对损害的认定方面,应当明确规定实质性损害的认定符合情势变更的原则;在受案范围方面,规定环境公民诉讼既可对那些可申请法院强制令的案件提起,也可以对那些可要求环境损害赔偿案件提起;在诉讼请求方面,可以规定与环境保护和利益保护要求相一致的多元化的救济措施,在一定的情况下,也可以基于科学依据的不确定性,要求行政机关按照风险预防原则采取环境保护措施。

在环境问题日益恶化、人民群众呼声日益强烈的现实下,建立环境公益诉讼制度、创新环境保护体制机制已变得非常迫切。一些人可能担心,制定环境公益诉讼立法,会使中央部门、地方政府和企业陷入诉讼的漩涡,还会增加本已不堪重负的法院的审判工作量。国外的实践证明,环境公益诉讼制度在实施初期肯定会遇到诉讼多发期,但是由于立法设置了诉讼的前置程序、为原告申请强制令设置了提供担保等条件,因此,滥诉的现象并不会太多。如果我国的环境公益诉讼制度设计得合理,这种担心从长期来看是不必要的。由于“公民诉讼”威慑之剑时刻悬于各部委、地方政府和企业的头上,这将有利于形成科学、谨慎和负责的环境管理思维,促成“节能减排”的思想和行为模式,从制度上为贯彻落实科学发展观奠定基础。