

浅析环境犯罪刑事附带民事公益诉讼制度的完善路径

◆ 闫 伟 王 丹

(阳原县人民检察院, 河北 张家口 075800)

【摘要】刑事附带民事公益诉讼制度为检察机关提起刑事诉讼的同时,法律规定的相关主体一并提起附带民事公益诉讼的制度。2018年司法解释的发布从法律上对刑事附带民事公益诉讼制度予以了肯定,但该制度在实施和发展中还是遇到了一些问题。为切实保障环境公共利益,本文拟从环境刑事附带民事公益诉讼制度的特点和司法实践着眼,聚焦该制度在司法实践中存在的问题,提出进一步完善该制度的相关建议。

【关键词】刑事附带民事公益诉讼制度;修正诉讼理念;健全程序规则

一、环境刑事附带民事公益诉讼制度的理论研究

(一)环境刑事附带民事公益诉讼制度的特点

1.存在制度依附性

环境刑事附带民事公益诉讼制度的制度依附性表现在三个方面:一是程序上同步,环境刑事附带民事公益诉讼制度以已经提起刑事诉讼且刑事诉讼成立为基础和前提。二是管辖上同一,刑事诉讼与环境刑事附带民事公益诉讼的审判组织,最终都应由同一个法院来承担。三是审判组织具有同一性,刑事诉讼与环境刑事附带民事公益诉讼的应由同一法庭、同一审判组织进行审理。

2.保护对象的公益性

环境刑事附带民事公益诉讼设立的初衷是保护环境公共利益,公共利益涉及的是不确定的多数人,因此法律为其确定起诉人资格。提起的环境刑事附带民事公益诉讼,获得的收益进入特定账户,作为专款专用于修复被损害的生态环境。而检察机关在这种诉讼关系中被作为一种非特定群体的代表,在环境刑事附带民事公益诉讼中维护被侵害的环境公共利益。

3.法律责任的多元性

刑事附带民事诉讼中的民事责任的承担方式最常见的是恢复原状。只有经判定受损环境确实无法恢复的,才能通过对受害人进行赔偿的方式,来弥补受害人的实际损失。近年来,环境领域刑事附带民事公益诉讼制度的责任承担方式逐渐多元,如增殖放流、复植补绿、第三方代为履行等方式均已经成为生态修复的常见方法。

(二)环境刑事附带民事公益诉讼制度的价值

1.有利于客观、公正、全面地审理案件

刑事附带民事公益诉讼程序中,有两个相对完整的诉讼过程,即环境刑事案件诉讼和附带民事公益诉讼程序,在司法实践中,由同一个审判组织全面审查这两个诉讼,会综合、全面、细致地考虑被告人的认罪、悔罪、并处罚金等情

节;在对被告人提出量刑的时候,能够平衡对同一案件的刑事责任和民事责任,统一法律的适用。

2.有利于提升诉讼效率、节约司法资源

环境刑事附带民事公益诉讼制度将环境民事公益诉讼与刑事诉讼结合起来,由同一法院进行管辖、同一审判庭进行审理,在诉讼过程中共享证据,同时认定刑事责任、民事责任,更加方便检察机关获取被告人履行民事责任的态度和状况,有利于处理酌情减刑等情况,也更加均衡被告人的两种责任,大力节约了司法资源,提升了诉讼效率。

3.有利于促进案件履行到位

在司法实践中,刑事诉讼往往会被优先处理,这时候被告人被判处监禁刑,人身自由也受到了限制。这时候提起环境民事公益诉讼,要求侵害人修复生态、赔偿损失,侵害人基本也已经丧失了履行的能力和动力。环境刑事附带民事公益诉讼一体追究责任,便凸显了有利于司法机关综合全案考虑刑事责任与民事责任,激发侵害人积极主动履责的优越性。

二、环境刑事附带民事公益诉讼制度的实践运行分析

随着检察机关对环境刑事附带民事公益诉讼制度的日益重视,在司法实践中的运用显著增多。但是我国环境刑事附带民事公益诉讼的相关法律规范相对较少,法律规范的缺乏势必会限制该制度的发展。为了对该制度的实践状况进行深入分析,下文将对该制度目前存在的问题进行系统梳理。

(一)起诉人存在单一性与模糊性

基于法条规定,在环境民事公益诉讼中,只有社会组织不愿或不能起诉时,检察机关才会代表社会公共利益提起附带民事公益诉讼。由此可见,在环境民事公益诉讼中,拥有起诉权的诉讼主体之间存在着起诉次序,适格的社会组织具有第一位的起诉权,检察机关仅具有次位的起诉资格。此外,我国《民事诉讼法》明确要求诉讼原告须与所提请求

有“直接利害关系”。从法律上来看,检察机关以及适格的社会组织具有起诉资格。但在《检察公益诉讼司法解释》中并没有将检察机关直接定位于“原告”,而是拟定了一个“公益诉讼起诉人”的身份。这一模糊的表述使得检察机关在实践中开展环境公益诉讼工作也存在不明确的因素。

(二)制度适用缺乏规范性

1.诉前公告履行不到位

2019年,最高检便联合最高法对刑事附带民事公益诉讼诉前公告程序履行与否进行了批复回答,肯定了在该类案件中应当履行诉前公告程序,然而在司法实践中诉前公告的履行率依旧没有达到100%。刑事附带民事诉讼是救济被害人受损的私人利益的诉讼,因此,最适合的原告主体是有利害关系的当事人或法律规定的主体。但是,公益诉讼本身就无法确定具体利害关系主体,受损的利益具有公共属性,在此情况下如果排除诉前公告程序,未免有将诉权垄断于检察机关之嫌。

2.调解公告履行不规范

根据《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》第八条规定,检察院在公益诉讼中与被告达成的协议内容(如调解)应该予以公告。根据《最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范(试行)》第二十九条规定,只有当公告期满,且法院并没有收到任何有关协议内容的异议时,才能出具调解书。但在司法实践中,为了追求片面的效率,以调解结案的附带民事公益诉讼案件大部分均未进行公告。

3.合议庭组成情况混乱

在合议庭组成方面,根据《中华人民共和国民事诉讼法》(2018年),第一审公益诉讼案件由法官与陪审员组成七人合议庭进行审理。而刑事诉讼一审多由法官与陪审员组成三人合议庭进行审理。在司法实践中,有一部分刑事附带民事公益诉讼案件开庭审理中按照刑事诉讼合议庭组成要求,仅有法官与陪审员三人组成合议庭。此外,在适用七人合议庭制度的案件中,也存在着不规范的情况,如个别案件采取了“一位审判员+六位人民陪审员”的合议庭组成方式或者“二位审判员+五位人民陪审员”的审理模式。

(三)法律责任承担存在争议

1.生态环境修复责任内容模糊

《检察公益诉讼司法解释》第十八条到第二十四条对环境刑事附带民事公益诉讼中被告人应该承担什么样的法律责任进行了系统性规定。总体而言,可以分为传统的民事责任以及新型的生态环境修复责任两种。但是存在责任内容笼统、不明晰的问题。在给付生态损失费的案件中,许多判决仅以“赔偿生态损失费”一言概述,对于如何履行、支付对象等没有进一步明确。此外,还存在缺乏监督验收机

制的问题。模糊的责任内容会导致被告后续的履行不易,最终难以实现救济生态环境公共利益的目的。

2.法律适用与责任承担语焉不详

在环境犯罪刑事诉讼过程中,在审理起诉阶段,犯罪嫌疑人缴纳了生态环境修复金,或者进行了生态环境修复的,检察机关多会对其提出适用缓刑的量刑建议,情节很轻的,还会单处罚金。可见在司法实践中,被告人积极主动缴纳生态环境修复金或公益诉讼赔偿金,会成为检察机关量刑建议的重要参考要素。但是人们见到的量刑建议书中往往存在语焉不详的问题,没有对量刑理由做出详细说明,就导致会被人直观地认为“民事赔偿能削减刑事责任”。

三、环境刑事附带民事公益诉讼制度的优化与完善

刑事附带民事公益诉讼制度是我国独具特色的诉讼机制,附带民事公益诉讼实质上是检察机关在环境刑事犯罪中履行法律监督职能的体现,在运行中对环境的保护与修复产生了积极作用,但是也存在着一些运行中的问题。本文建议应从以下三个方面予以优化和完善。

(一)修正诉讼理念

1.坚持惩罚性与修复性相结合

环境犯罪不同于普通刑事犯罪,普通犯罪着眼于惩罚犯罪行为,更倾向于惩罚性。而环境犯罪更着眼于及时对受到污染或破坏的生态环境进行修复,首先挽回环境损失,在此基础上再对被告人污染或破坏生态环境的行为进行惩罚,生态环境是否得到修复、修复程度如何将作为惩罚考量的重要因素之一。由此可见,在环境刑事案件和附带民事公益诉讼案件中,都应该坚持修复性和惩罚性并重,且修复性更具有优先性。

2.坚持从属性与独立性相结合

附带民事公益诉讼与刑事诉讼的关系体现在“附带”一词中,即附带民事公益诉讼的推进附属于刑事诉讼过程中,以环境刑事诉讼的存在为前提。“附带”关系还体现在附带民事公益诉讼的推进情况要受到对刑事诉讼的相关规定的限制,如要遵守关于刑事诉讼时效、审限等限制规定。但是附带民事公益诉讼并非完全依附于刑事诉讼,其自身具有相对独立性,二者的审理并非混杂进行,是具有前后顺序的。在司法实践中,一般先进行环境刑事诉讼的审理,然后再对环境民事公益诉讼部分进行审理。因此,应在附带的客观前提下,剖析两部分诉讼的特性,实现从属性与独立性的融会贯通。

(二)健全程序规则

1.明晰证据适用规则

上文分析了在环境民事公益诉讼中,检察机关具有仅次于适格社会组织的起诉资格。但是在司法实践中,常见的附带民事公益诉讼起诉人为检察机关。有部分专家学者提

出,在社会组织提起附带民事公益诉讼的情况下,提起诉讼的主体并不具有取证的资格及能力,可能会在证据的适用方面存在问题。此种情形下,检察机关之前收集的证据应该以何种方式出具和举证?公益组织能否可以直接审查或适用?《环境民事公益诉讼司法解释》第十一条对此问题做出了明确答复:在社会组织提起环境民事公益诉讼时,检察机关、负有环境资源保护监督管理职责的部门及其他机关、社会组织、企业事业单位可以通过提供法律咨询、提交书面意见、协助调查取证等方式予以支持。

2. 细化公告程序的履行规则

在现有法律规定中,对刑事附带民事公益诉讼应履行的诉前公告的义务和程序进行了明确规定,但是并未明晰究竟在什么时间和环节启动、通过何种方式公告并没有详细说明。可以探索通过提前公告时间,消除履行诉前公告可能会对整体审限、诉讼效率造成的影响。本文认为检察机关发布诉前公告的最佳时间应当在收到立案线索之后,让公告期间与立案侦查期间同步进行,可以避免刑事诉讼程序的拖沓,并且若在检察机关审查起诉后决定不予以提起公诉时,也并不耽误环境民事公益诉讼的提起。因此,应明确诉前公告程序的履行时间。

3. 优化审判组织配置

《刑事诉讼法》第一百八十三条规定,基层人民法院、中级人民法院在审理第一审刑事案件时,合议庭的基本配备是审判员三名或者审判员和人民陪审员共三名。《人民陪审员法》第十六条第二项则规定,根据《民事诉讼法》《行政诉讼法》提起的公益诉讼案件,第一审应由人民陪审员和法官组成七人合议庭审理。可见合议庭的组成人数在两种诉讼中有明确的不同规定。但是当两种诉讼附带推进时,这个区别常常被忽视。司法实践中,部分法院存在由审判员三人或由审判员和人民陪审员三人组成合议庭对环境刑事诉讼和附带民事公益诉讼一并进行审理的情况。然而,环境民事公益诉讼是技术性较强的案件,因此,本文建议应该由多名相关领域的人民陪审员参与案件审理。

(三) 规范法律责任

1. 正视民事与刑事责任之间的相互影响

法律明确规定,侵权人被追究刑事责任并不能免除其因犯罪行为造成财产损失而须承担的损害赔偿赔偿责任。法律明确了侵权人要承担刑事和民事双重责任。但是在附带诉讼

的情形中,当责任人将环境损害赔偿赔偿责任履行到位,或者主动修复了受损的生态环境,法院做出从轻处罚的决定。为澄清“以罚代刑”的疑点,应探索在判决书中明晰从轻处罚的法律依据,明确量刑考量的理由与过程以及相关的要素。

2. 明确附带民事公益诉讼赔偿的归属

按照相关规定,罚金最终应上交国库,由国家统一支配使用。而《环境民事公益诉讼解释》第二十四条明确规定:法院判处的赔偿款项是要专款专用于修复被损害的生态环境的。由此可见,环境损害赔偿金属于专款,具有被严格限制的专门用途。然而,将损害赔偿金作为专款上交国库,若要修复被损害的生态环境则应重新申领。而程序的复杂、历时的长短均可能影响损害赔偿金的使用效率。可以尝试成立环境公益基金,将生态环境损害赔偿金纳入其中,进行专门的管理和使用。

3. 理顺罚金与环境损害赔偿金的关系

司法实践中,责任人可能因同一行为需要同时承担民事赔偿和罚金责任,此时民事赔偿责任应居于优先位置。根据前文的分析,环境刑事诉讼和环境民事公益诉讼具有惩罚性与修复性相统一的特点,也更加注重对生态环境的保护。应慎重对待被告人对环境的修复作用,凸显对环境损害修复的优先性,因此,对已经缴纳环境损害赔偿金的被告人,可以适当考虑少判或不判罚金。

参考文献:

- [1]张明楷.污染环境罪的争议问题[J].法学评论,2018,36(02):1-19.
- [2]张漫针.恢复性司法在环境资源犯罪领域的适用[J].河北环境工程学院学报,2021,31(03):11-16.
- [3]唐绍均,黄东.环境罚金刑“修复性易科执行制度”的创设探索[J].中南大学学报(社会科学版),2021,27(01):53-64.
- [4]汤维建.刑事附带民事公益诉讼研究[J].上海政法学院学报(法治论丛),2022,37(01):28-43.
- [5]高琪.检察机关提起环境公益诉讼:历程与评价[J].南京工业大学学报(社会科学版),2020,19(01):47-58,111-112.

作者简介:

闫伟(1989—),男,汉族,河北张家口人,硕士,二级检察官,研究方向:刑事诉讼法、刑法。

王丹(1990—),女,汉族,河北张家口人,硕士,二级检察官,研究方向:刑事诉讼法、刑法。