

公益诉讼：究竟该由谁提起？

——从康菲溢油事故看民法修改



9月2日,国家海洋局监测人员在康菲溢油事故现场取样核查。



核心提示

□据 新华社

近期发生的康菲溢油事故,引发社会各界对“谁来提起公益诉讼”问题的热议,公益诉讼呼唤公众的努力参与。本月24日提交全国人大常委会审议的《民事诉讼法修正案(草案)》中增加规定:“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,有关机关、社会团体可以向人民法院提起诉讼。”不少立法者、司法者、法学专家和环保人士认为,如果民法修改最终能够确立这一条款,无疑将为我国公益诉讼打开一扇“广阔的大门”,使我国公益诉讼制度迈出跨越性的一步。

蓬莱油田溢油事故
已形成劣四类海水面积840平方公里

国家海洋局表示 蓬莱19-3油田溢油事故

- 已形成劣四类海水面积840平方公里,对海洋环境造成了一定程度污染损害
- 应由作业者康菲石油公司承担事故责任
- 蓬莱19-3油田B平台溢油原因为注水和岩屑回注作业增加了地层压力,C平台溢油原因为井涌、侧漏事故
- 截至4日,已回收油水混合物近70立方米,事故平台附近偶有少量油膜出现,海面已无明显漂油

新华社记者 孙有 编辑

难度

谁站出来代表公共利益起诉？

“近年来,环境污染和食品安全事故时有发生,一些全国人大代表和有关方面多次提出在民事诉讼法中增加公益诉讼制度。”中国应用法学研究所所长罗东川说。

公益诉讼是一种随着经济社会发展而出现的诉讼类型和纠纷类型,与之相对而言的是“私益诉讼”。

中华环保联合会秘书长顾问吕克勤说,以海上溢油事故为例,如果周边渔民和海产养殖户利益受到损害,他们对事故责任者提起民事诉讼,要求赔偿损失,这是“私益诉讼”。而整个海洋生态环境受到的损害,该由谁来提起诉讼呢?这时就需要进行公益诉讼。

康菲溢油事故发生已近5个月。

根据我国海洋环境保护法的规定,对破坏海洋生态环境,造成海洋环境污染事故的单位,由行使海洋环境监督管理权的部门代表国家对责任者提出损害赔偿要求。国家海洋局曾明确表示,对康菲溢油事故造成的海洋生态环境损害将依法诉讼,进行索赔。但到目前,公众并没有得到已经起诉的消息。

中华环保联合会环境法律服务中心督查诉讼部部长马勇介绍,现行《民事诉讼法》第108条规定,原告必须是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织。这就使很多社会团体无法成为公益诉讼原告。

“有的地方被污染了,我们不能以原告资格告这个污染企业,只能看

着干着急。”马勇说。此外,针对康菲溢油事故给海洋生态环境造成的损害,已有公民个人向法院提起公益诉讼,但未被受理。

“我们平时接触的民事诉讼多为‘私益诉讼’,由于涉及私人利益,不缺乏原告。”中国法学会民事诉讼法研究会副会长汤维建介绍,公共利益受损往往存在起诉主体缺位的情况。即使有社会团体和公民个人提起公益诉讼,也往往由于立法的不完善而难以受理。

罗东川认为:“这次民法修正案草案中规定,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,有关机关、社会团体可以向人民法院提起诉讼。增加这一条款,具有宣示意义。”

实践

提起公益诉讼后怎么办？

在康菲溢油事故引发的关于公益诉讼的讨论中,立法者、专家以及公众在扩大公益诉讼主体资格上,取得了比较一致的看法。在此基础上,做好公益诉讼的具体制度设计,使其符合司法实践需要,显得尤为重要。

中国人民大学法学院教授肖建国建议,对现行民法第108条关于原告资格的规定进行配套修改,允许无直接利害关系人提起公益诉讼。同时,还要规定“诉讼加入制度”,即有多个主体同时符合原告资格时,可使其成为共同原告。此外,为了防止公民个人提起公益诉讼时滥用诉讼权,还应设立特别识别的诉讼程序加以鉴别。

“公益诉讼涉及大量特殊规则问题,比如起诉主体、适用范围、举证责任等都有其特殊性。”汤维建说,比如诉讼的举证责任可能要倒置。当事人进行调解、和解、撤诉等都要受到限制。因此,建议在民法中设立“专章”加以具体规定。

法条的修改完善离不开丰富的司法实践。实际上,近年来立法机关、司法机关一直在探索如何将公益诉讼纳入法制轨道。2010年,最高人民法院发出《关于为加快经济发展方式转变提供司法保障和服务的若干意见》提出,妥善审理各类环境保护纠纷案件,在环境保护纠纷案件数量较多的法院可以设立环保法庭。贵州、云南、海南、山东、江苏等地法院逐渐成立了环保法庭。

一些地方立法机关也出台地方性法规,扩大公益诉讼主体范围。马勇说:“中华环保联合会曾经在贵阳和无锡就有关环境污染问题提起环境公益诉讼,得到了环保法庭的受理,并获得胜诉。关键是作为民间环保团组织,我们开展公益诉讼的原告资格得到了这些地方法规认可。”

权威专家表示,随着我国经济社会的发展,行政机关、司法机关、社会团体以及公民个人,应当发挥好各自的功能作用。只有真正发动公民和社会组织参与公益诉讼,才能让大家知法、用法,这是建设法治国家的迫切要求。

探索

谁适合站出来提起公益诉讼？

在公益诉讼中,到底由谁作为原告更为合适?对此社会各方认识不尽一致。有专家指出,民法修正案草案中,并没有对有权提起公益诉讼的“有关机关、社会团体”作出更为细化的规定。

专家说,“有关机关”可以理解为行政机关。由行政机关担任公益诉讼的原告,有优势也有弊端。

汤维建认为,优势在于行政机关具有相关专业知识和作出权威准确的判断,在损害认定、证据收集等方面可以满足诉讼的需要。但另一方面,公共利益受损往往与相关行政机关管理缺位有关。甚至还有地方保护主义和部门保护主义作祟。从某种程度上说,公共利益受损,相关行政机

关难辞其咎。因此,由相关行政机关提起民事公益诉讼往往“动力不足”。

还有法学专家认为,修正案草案中所说的“有关机关”也可以包括检察机关。由检察机关利用国家权力启动诉讼,通过发挥司法裁判权的政策引导和强制威慑功能,能促使公众和行政机关更好地保护公共利益。

修正案草案中提到的“社会团体”,同样被认为是公益诉讼合适的原告主体。“一条河流被污染了,如果没有影响沿岸百姓生活,一般来说,公民个人是不会起诉的。并且公民个人诉讼,由于应诉时间长,难以长期坚持等原因,也会导致提起诉讼之后无果而终。”马勇说,以公民个人的一己之力,对抗诸如造成环境

污染的企业十分困难;而社会团体具有较强的资金、技术支持和对证据的保存、固定、把握能力,提起公益诉讼优势明显。

《民事诉讼法修正案(草案)》中没有规定“公民个人可以作为公益诉讼原告”。对此,汤维建建议补充相关规定。他认为,公民个人提出公益诉讼是公民对公共利益责任心的表现,应该受到法律的鼓励和保护。

中国政法大学民商经济法学院教授曹明德也认为,公益诉讼维护的是公共利益,体现“我为人人”的社会公益精神。对环境污染、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,应该发动广大公众进行监督,并拿起法律武器进行维权。