

校准野生动物保护检察公益诉讼靶向

□邱景辉

将于2023年5月1日起施行的修订后野生动物保护法第六十三条规定,对违反本法规定破坏野生动物资源、生态环境,损害社会公共利益的行为,可以依照《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国民法典》等法律的规定向人民法院提起诉讼。依照上述法律有权提起公益诉讼的,检察机关负责无旁贷,且是提起行政公益诉讼的唯一主体。

野生动物从属于环境保护法第二条所称“环境”,即“影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体”。检察机关立足生态环境和资源保护领域开展野生动物保护公益诉讼,并向其他关联耦合的领域延伸,是“拓展公益诉讼案件范围”的题中之义。检察机关应以习近平生态文明思想、习近平法治思想为指导,监督保障野生动物保护法律统一正确实施,坚持胸怀天下,围绕促进人与自然和谐共生的更高目标履职尽责。

一、跨领域推动对野生动物的系统保护、专门保护

首先,将野生动物及其栖息地作为国有自然资源资产的重要组成部分纳入国有财产保护领域。野生动物保护法规定,“野生动物资源属于国家所有”,修订时特别强调“县级以上地方人民政府对本行政区域内野生动物保护工作负责”“县级以上人民政府有关部门按照职责分工,负责野生动物保护相关工作”“省级以上人民政府依法将野生动物重要栖息地划入国家公园、自然保护区等自然保护地”“野生动物保护主管部门依法加强对野生动物及其栖息地的保护”。根据《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》《全国人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理情况监督的决定》,国有自然资源资产管理情况已经纳入国务院年度专项报告内容。根据《领导干部自然资源资产离任审计规定(试行)》等党内法规,相关履职情况在审计内容之列,实行“党政同责”。检察机关是国家监督体系的重要组成部分,检察公益诉讼以诉的形式履行法律监督职责,坚持以党内监督为主导,与人大监督、审计监督等各类监督贯

通协同,加强督促起诉、支持起诉和检察建议工作,有助于进一步激活国有自然资源资产所有权人、委托代理人的主体责任,依法开展生态环境损害赔偿和生态保护补偿相关工作,进一步提升野生动物保护特别是栖息地保护力度、质量、效率、效果。特别是,建设项目对自然保护区、重要栖息地、迁徙洄游通道的环境影响评价情况和需要建设隔离防护设施,设置安全警示标志等,预防野生动物可能造成的危害”“县级以上人民政府野生动物保护主管部门根据野生动物及其栖息地调查、监测和评估情况,对种群数量明显超过环境容量的物种,可以采取迁地保护、猎捕等种群调控措施,保障人身财产安全、生态安全和农业生产”。检察机关在食品药品安全领域加强对涉及野生动物及其制品食用、药用等规范利用,严格监管的同时,可以适用动物防疫法,督促协同有关监管部门强化对“野生动物疫源疫病监测、检疫和与人畜共患传染病有关的动物传染病的防治管理”。同时,要巩固最高检“七号检察建议”成效,持续整治预防“铁路、道路、水运、民航、邮政、快递等企业未按照规定查验或者承运、寄递野生动物及其制品”的行为。针对人兽冲突,既要防止过度保护野生动物造成公益损害,如一些地方野猪泛滥成灾,有的机场周边人造湿地吸引飞鸟栖息危及净空安全等,同时也要防止违法处理利用种群调控措施的野生动物,特别要严防滋生违法食用隐患。青海省检察机关助力防治藏区草原“包虫病”,规范野生动物放生监管,针对三江源国家公园澜沧江源园区人熊、狼等野生动物致害问题,督促相关行政主管部门落实保险理赔补偿制度和人兽冲突防范机制,积累了有益经验,可以复制推广。

再者,将网络平台传播违法猎捕、交易、运输、食用野生动物信息以及违法销售禁捕工具等纳入网络治理领域。最高检指挥北京、浙江等地检察机关办理“电捕鱼案”“电捕野生蚯蚓案”,督促有关网络平台及时删除、下架涉案违法视频、商品,强化内容审查等内控监管,创新公益广告、公益服务等替代性修复方式,并向禁捕工具生产环节延伸监督。有关平台借机推出“绿网计划”,当用户查询违法信息关键词,可自动跳转至显示相应法律规定、典型案例和检察官普法教育的专门页面。针对某视频号展示利用国家二级保护动物“鳖”的外壳制作的非物质文化遗产“大漆”工艺品,最高检指挥江苏、福建检察机关协同开展监督办案,借此反思非遗保护与野生动物利用间的伦理冲突及其应对,并探索野生动物制品网络监督。下一步,检察机关可以直接与网络平台建立信息共享等快速反应机制,进一步提高公益损害修复和侵害风险防控的质效。基于多发、高发刑事案件,修订后野生动物保护法在禁捕工具中专门增加“捕鸟网”。检察机关可以借助“益心为公”志愿者,通过线索提报、跟进监督、成效评估等方式,辅助开展线上线下精准监督。

二、在保护优先的基础上加强对规范利用的严格监管

野生动物保护事关生物多样性和生物安全。修订后野生动物保护法“鼓励和支持开展野生动物科学研究与应用”,并细化了人工繁育相关规定。检察机关可以结合畜牧法、生物安全法相关规定,重点关注畜禽遗传资源保护名录与野生动物保护名录的衔接问题,防范假借鼓励发展特种养殖为名进行野生动物猎捕、交易“洗白”活动;督促监管部门严格落实人工繁育国家重点保护野生动物的许可证制度和人工繁育有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物的备案制度;防止借物种保护及其科学研究为名违法猎捕野生动物,破坏野外种群资源,虐待野生动物;禁止向境外机构或者人员提供我国特有的野生动物遗传资源。青海省检察机关在巡回办案中已经发现多家养殖公司和合作社存栏圈养疑似野牦牛,正在会同监管部门开展鉴定、排查工作。随着人工繁育、畜禽养殖发展复苏,严格监管必须同步落实,检察公益诉讼可以重点跟进。

三、增强野生动物执法司法与收容救护放生的衔接协同

实践中,依法扣押、罚没的涉案野生动物活体,时有发生因收容救护不当造成死亡的“保护性伤害”。为此,最高检指导江苏等地检察机关在办理涉海龟刑事附带民事公益诉讼案件中,创新“诉改分离”模式。贵州、四川、辽宁检察机关探索建立涉案画眉鸟、小熊猫、斑海豹等野生动物收容救护放生机制。随着野生动物保护执法、司法力度不断加大,迫切需要野生动物保护主管部门与司法机关加强衔接协同,坚持保护优先,真正把野生动物作为保护目的,而不是物证工具,从优化顶层设计上统筹协调、规范解决。

一方面,依据修订后的野生动物保护法规定,检察机关可以督促野生动物保护主管部门组织开展涉案野生动物收容救护工作,加强对社会组织开展收容救护工作的规范和指导,根据实际需要建立收容救护场所,配备相应的专业技术人员、救护工具、设备和药品等;同时,禁止以收容救护为名买卖野生动物及其制品。

推动浙江省杭州市余杭区人民检察院检察长鲍键

实务者说

□本报记者 范跃红 通讯员 余松

记者:日前,“中央一号文件”中首次出现“严厉打击盗挖黑土、电捕蚯蚓等破坏土壤行为”的明确表述。我们了解到,余杭区检察院此前办理了一起督促整治网售电捕蚯蚓等猎捕工具和装置行政公益诉讼案,请您先简单介绍一下案情。

鲍键:为牟取商业利益,有人在短视频平台上专门传授电捕蚯蚓的方法,有商户在电子商务平台上售卖电捕蚯蚓的工具,一些地方甚至形成了电捕、收购、加工、销售野生蚯蚓的黑色产业链。2022年6月,收到最高人民法院交办的线索后,我院依法立案调查,对辖区电子商务平台开展调查,并通过区块链等技术手段固定证据。经调查,我们发现商家通过使用“干湿可用”“四季通用,不分土壤”“变频智能蚯蚓机”,超长续航,动力强劲,秒出蚯蚓”等文字表述,对相关商品捕杀蚯蚓的效果进行宣传。随后,在充分调查论证的基础上,我院向相关行政主管部门制发行政公益诉讼诉前检察建议,建议其依法整治电子商务平台为违法出售禁止使用的猎捕工具提供交易服务的行为。

记者:办案中,你们遇到了哪些难题?

鲍键:由于蚯蚓未被列入《国家重点保护野生动物名录》及《国家保护的有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物名录》,行政主管部门对于平台出售电捕蚯蚓机等装置的监管依据是否充分存在疑问。对此,我们通过检索法律法规,发现蚯蚓虽然不属于国家保护动物及“三有”动物,但全国人大常委会出台的《关于全面禁止非法野生动物交易,革除滥食野生动物陋习,切实保障人民群众生命健康安全的决定》中明确指出,全面禁止食用其他陆生野生动物,因药用等特殊情况,需要对野生动物进行非食用性利用的,应当按照国家有关规定实行严格审批和检疫检验。浙江省人大常委会通过的《关于全面禁止非法交易和滥食野生动物的决定》也提出相关要求,同时进一步规定了禁止电子商务平台违法提供相关服务。国家林业和草原局野生动植物保护司答复国家市场监督管理总局网监司的《关于禁限售野生动植物种类以及禁止使用的猎捕工具有关事宜的函》在附件中规定,“蚯蚓捕捉机”“地龙仪”属于禁用猎具。经过严谨论证,我们认为应当将蚯蚓这类野生动物保护名录以外的普通物种纳入保护。

2022年7月,为加强沟通互动,我院在杭州市检察院的指导下,邀请行政主管部门、电子商务平台召开磋商会,进一步探讨法律依据和长效防护举措。当天,相应电子商务平台清理下架电捕蚯蚓机等商品1万件。2022年8月5日,农业农村部、国家林草局、国家市场监督管理总局等7部委印发《关于加强野生蚯蚓保护 改善土壤生态环境的通知》,进一步明确行政主管部门对此类行为的监管依据。

此外,针对发现的辖区外电子商务平台同样存在大量经营者销售蚯蚓捕工具的情形,我院强化一体监督理念,全面落实请示、报告制度,及时将发现的线索层报至最高检,建议对于平台的同类型违法行为开展协同监督,共同营造良好网络生态。后经最高检指定,北京、上海两地检察机关同步开展监督办案,推动平台下架相关商品。

记者:行政公益诉讼诉前检察建议发出后,相关单位采取了哪些整改措施?

鲍键:相关行政主管部门对电子商务平台开展了多轮行政指导,进一步升级主动管控措施,如针对出现“电蚯蚓机”相关用途描述的商品,纳入禁售管控,下架处置;针对存在正常用途的配件,作反向场景排除;要求平台内经营者不得进行不当宣传。我院对相关行政主管部门整改情况持续跟进监督,发现规定明确的关键词已经得以屏蔽,但是原关键词作改动后仍可以零星搜索到电击装置。针对这一情况,我们推动电子商务平台增加“地龙仪”等屏蔽词66组,将进行不当用途宣传的商品均纳入禁售管控。为加强对消费者的引导,我院推动电子商务平台将电捕蚯蚓纳入“绿网计划”公益项目。现在,在电子商务平台用“电蚯蚓”“电蚯蚓机”“蚯蚓捕捉机”“地龙仪”“地龙诱捕仪”等关键词进行搜索,就会出现保护生物多样性与生态平衡的公益宣传页面,取代此前“抱歉,这个页面找不到”的搜索结果页,这就营造了全社会知晓、支持、参与保护生态资源环境的氛围。

记者:请您总结一下办理该案的感受。

鲍键:办理此案过程中,我院从使用蚯蚓电捕装置入手,督促行政机关依法对电商平台开展整治,在交易环节切断电捕野生蚯蚓产业链。在积极抓好个案办理的同时,我院注重向类案监督延伸,同步摸排相关电子商务平台的同类产品销售情况,将线索层报最高检。最高检部署北京、上海等地检察机关一体化联动办案后,相关头部电子商务平台均已下架相关商品。同时,我们进一步拓宽办案思路,推动电子商务平台将电捕蚯蚓纳入“绿网计划”,从事后治理转向事前预防,延伸办案效果。该案的成功办理,充分彰显了公益诉讼对生物多样性司法保护的功能作用,是对耕地和粮食等国家战略资源的预防性保护,更是贯彻落实习近平总书记“保护生物多样性有助于维护地球家园,促进人类可持续发展”重要讲话精神的生动实践。



余杭区检察院检察官与相关行政主管部门工作人员进行磋商。

加强取水监管保护黄河水资源

案例评析

【案情介绍】 黄河画匠营子水源地取水口是内蒙古自治区包头市城市公共供水的主要水源之一,占城市公共供水的81.6%。2020年12月,A水务公司经水利部黄河水利委员会批准,从黄河取水许可水量为7000万立方米/年。2021年,A水务公司在该取水口超许可取水1.08亿立方米;B铝业公司、C煤化工公司未经审批,通过A水务公司,分别擅自从黄河取水2300万立方米、1400万立方米;D矿产品经销部未取得取水证,在黄河流域违规打井抽取地下水。

2022年6月,包头市检察院接到内蒙古自治区检察院交办的中央第三生态环保督察组发现的上述线索后,通过现场勘验、走访群众、调取行政机关执法情况、用无人机固定取证等工作,发现上述4家涉案单位分别存在超许可取水、未经审批擅自取用黄河水等问题,严重侵害了社会公共利益。

对此,包头市检察院决定立案调查。立案后,该院与生态环境、水务等部门多次磋商,确认水行政主管部门

负有严格监督用水总量、依法审批取水许可、指导地下水资源管理保护等监管职责。根据查明的违法情形及损害后果,鉴于行政机关整改缓慢,违法取水行为仍在持续,对黄河水资源破坏比较严重,包头市检察院于2022年7月12日向包头市水务局发出公益诉讼诉前检察建议,建议其依法履行监管职责,对相关违法责任人进行追责,对全市违法开采地下水、违法取用黄河水的行为进行专项监督检查,收到检察建议后,包头市水务局召开专题会议研究部署,组织有关人员调查核实,制定专项整治方案。

半个月后,包头市水务局依法对4家涉案企业作出行政处罚,要求立即停止违法行为,分别缴纳2万元至9.5万元不等罚款;责令涉案企业补缴自来水水资源税共计5217万余元;编制了水资源保护利用和深度节水规划及分工方案,至2025年12月底将A水务公司取水量压减到取水许可量以内,2023年12月底前完成B铝业公司生产用水置换使用再生水,加快完成C煤化工公司取水许可办理。

在跟进监督过程中,包头市检察机关及时督促水务部门采取有效措施在全市范围内开展取水排查整治行动,并建议重点查处擅自打井、无证取水、超计划取水等违法违规行,坚决封停、关闭非法自备井。截至目前,水务部门出动执法人员189人次,巡查对象150处,立案12起,封停封填地下水源井14眼。

今年4月12日,该案获评最高检和水利部联合发布的检察监督与行政执法协同保护黄河水安全典型案例。

【评析】 推动黄河流域生态保护和高质量发展是关系国家发展全局的重大战略。包头市检察机关在办理督促整治超采及违规取用黄河水行政公益诉讼案件中,直面工业城市发展进程中的现实问题,始终坚持生态优先、绿色发展的原则,与行政机关多次进行磋商,面对寻找解决问题的办法,依法制发公益诉讼诉前检察建议,持续跟进监督,督促行政机关积极履职,推动了问题整改,促进了源头治理。

一是综合运用多种手段,查明违法行为及公共利益受损情况。针对某一自然资源,往往有多个主体实施违法行为。因此,某一资源保护案件往往并非个案。面对上级检察机关交办的案件线索,检察机关充分利用多种调

查手段,全面系统摸排违法行为,精准定位公共利益受损情况。针对A水务公司取水后还供给另外6家公司的问题,正在进一步调查办理中。

二是多措并举,明确监管主体。立案后,检察机关积极协调有关行政机关进行磋商,分析案件成因,找准监管主体,明确监管职责,通过制发检察建议、跟进监督、整改“回头看”等方式,督促行政机关依法履职。同时,检察机关督促有关行政机关针对类似问题全面排查,开展溯源治理,坚决杜绝类似事件再次发生。

三是“管服”结合,找准问题成因,实现源头治理。检察机关督促行政机关治理违法利用水资源行为的同时,也关注问题成因,深入了解企业需求,对包头产业结构偏重、企业用水历史欠账多等实际问题,找准统筹生态环境保护、经济社会发展和保障民生的平衡点,推动行政机关建立长效机制,帮助企业找到环保、合法的资源获取途径和利用方式,真正实现从源头上保护公共利益,切实为资源环境保护和经济社会高质量发展贡献检察力量。

(点评人:内蒙古自治区包头市人民检察院检察官刘斌 苏海燕)

守护青山绿水·让老百姓有更多获得感

我家就在岸边住

@检察日报公益宣传