

责编:王玮
电话:(010)67113136
传真:(010)67102492
E-mail:chanjing9999@sina.com

编者按

新环保法实施半年在即,各地环保部门利用新环保法赋予的权力,在打击环境违法行为方面取得了不少成绩。特别是对按日连续处罚、查封扣押、限产停产、行政拘留等强制手段的运用,有效震慑了污染企事业单位和个人,也初步树立了环保部门“严格执法新形象”。

但是,现实工作中也遇到了一些意想不到的问题。例如,关于严重环境违法行为移送行政拘留法律适用方面,2015年1月,浙江省杭州市办理的首例行政处罚的环境污染案件中,杭州市江干公安分局对涉案的12名印染小作坊负责人,分别被处以12天行政拘留,14名现场操作人员分别被处以10天行政拘留,案件圆满办结。

舆论关注的是,企业今后不能再把乱倒污水不当回事了,即使够不上刑事处罚,警方行政拘留的处罚同样体现了法律的威严。

而当地环保部门关心的是,今后移送案件可不可以不再这么费劲了。这起案件看似简单,环保部门依据新环保法第六十三条规定移送公安机关即可。

可问题偏偏出现在移送对象上。由于杭州市主城区实行市以下垂直管理,江干环保分局是以杭州市环保局的名义做出的行政处罚决定,而公安部门是属地管理,按照公安部《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法行为暂行办法》第十二条确定的同级移送规定,原则上只有先将案件移送至杭州市公安局,再由杭州市公安局依据公安部《公安机关办理行政案件程序规定》,指定江干公安分局管辖。

经过双方不断地沟通磨合,案件在事前双方就移送达成了一致,由杭州市环保局盖章后移送江干公安分局。以上不过是基层新环保法执行中遇到无数难题中的小小一个,中国环境报《法治周刊》了解到,各地还有不少问题待解,更有不少经验值得分享。

今后,我们将不定期陆续推出。我们关注你们,更希望听到你们的真知灼见,期待您的投稿。投稿邮箱:xfyfw@sina.com

新闻链接

“任性”处置洋垃圾

“当时场地上堆放着大量洋垃圾,除了洋垃圾和直排废水,就是当事人居住的简易棚。这些洋垃圾经过粉碎后全部混在一起,通过简单清洗,废水直排外环境,污染是比较大的。”台州市环保局椒江分局宣教科科长王卫说。

王卫告诉记者,涉案的加工场位于椒江区城郊一个工业区的死角,仅60平方米左右,非常隐蔽,如果不是有针对性地寻找,很难发现这个场地。

外来务工的当事人彭某,经营着这块洋垃圾加工场地,既老板又当工人。

“任性!”这是椒江环保部门对彭某最直观的评价。

椒江环保分局在今年1月8日检查时,发现了这处非法洋垃圾加工场地。按照正常执法程序,执法人员现场对彭某的环境违法行为依法立案,并当场下发《环境违法行为限期整改通知书》,要求当事人停止排污,停止生产。

随后,椒江环保分局作出并送达行政处罚听证告知书、行政处罚决定书。本着法理、情理结合的执法理念,执法人员在每次送达处罚文书时都向彭某宣传新《环保法》,希望彭某能够主动停止违法行为。

“按照新《环保法》及《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法行为暂行办法》(以下简称《暂行办法》)规定,只要当事人及时停止生产、排污,在受到处罚后即可免于行政拘留。”台州市椒江环保分局环境执法大队大队长黄健说,但直到5月6日,执法人员在再次到现场检查时,彭某还在继续生产。

5月8日,椒江环保分局依法将案卷移送至椒江公安分局。5月13日,当事人彭某在椒江三甲边防派出所被公安干警依法传唤,当天执行行政拘留。

打而不绝的非法处置

浙江省台州市是全国洋垃圾的主要集散地之一,按照有关规定,洋垃圾必须在经过审批验收的正规拆解园区内进行拆解加工。

但是,由于洋垃圾拆解后剩余的废塑料等下脚料,如果能在园区外私下加工,成本会大大降低,利润则较为可观。受利益驱动,大量洋垃圾下脚料就这样偷偷流出园区。

黄健告诉记者,近年椒江环保分局将打击洋垃圾作为日常执法的一项重点,但由于非法洋垃圾加工点存在“三低一高”特点,一直以来给执法带来困难。

一是加工场地建设成本低,几根毛竹棍撑起一张遮阳网,就可以作为洋垃圾加工场地;二是原料成本低,由于是洋垃圾的下脚料,又是从园区非法流出,当事人从园区收购的价格就很低;三是生产成本低,从事非法洋垃圾加工的大都是外来人

员,与其说是老板,不如说他们是工人更为贴切。干活的不是他们自己就是亲朋好友,一个非法加工场就是他们的“家”。

而“一高”,则是执法成本高。以前,椒江环保分局每年都会多次组织多部门联合执法,日常的“单兵作战”更是频繁。但由于取缔对当事人造成的经济损失十分有限,当事人往往是一见到环保部门执法就立马清理搬迁,过段时间再重操旧业。

新法带来新办法

新《环保法》实施前后,椒江环保分局一直在思考如何利用新法解决非法洋垃圾加工点打而不死的问题。

很快,他们就从新《环保法》中找到了打击非法洋垃圾加工的两个“杀手锏”:未批先投产并责令停产拒不执行可行政拘留;无排污许可证排放各类污染物被责令停止排污拒不执行也可行政拘留。

今年年初,椒江环保分局在局务工作会议上进行部署,将非法洋垃圾加工行业作为今年践行新《环保法》行政拘留案件的重点行业之一。

执法人员在吃透新《环保法》及《暂行办法》精神同时,制定了《洋垃圾环境污染专项行动方案》,积极部署新一轮打击非法洋垃圾加工点专项行动,并按照方案确定的行动细节,开展辖区非法洋垃圾加工点行政立案工作,成效显著。

彭某的洋垃圾加工点,1月8日首次被查处,但为什么直至5月8日才将案件移送公安机关呢?

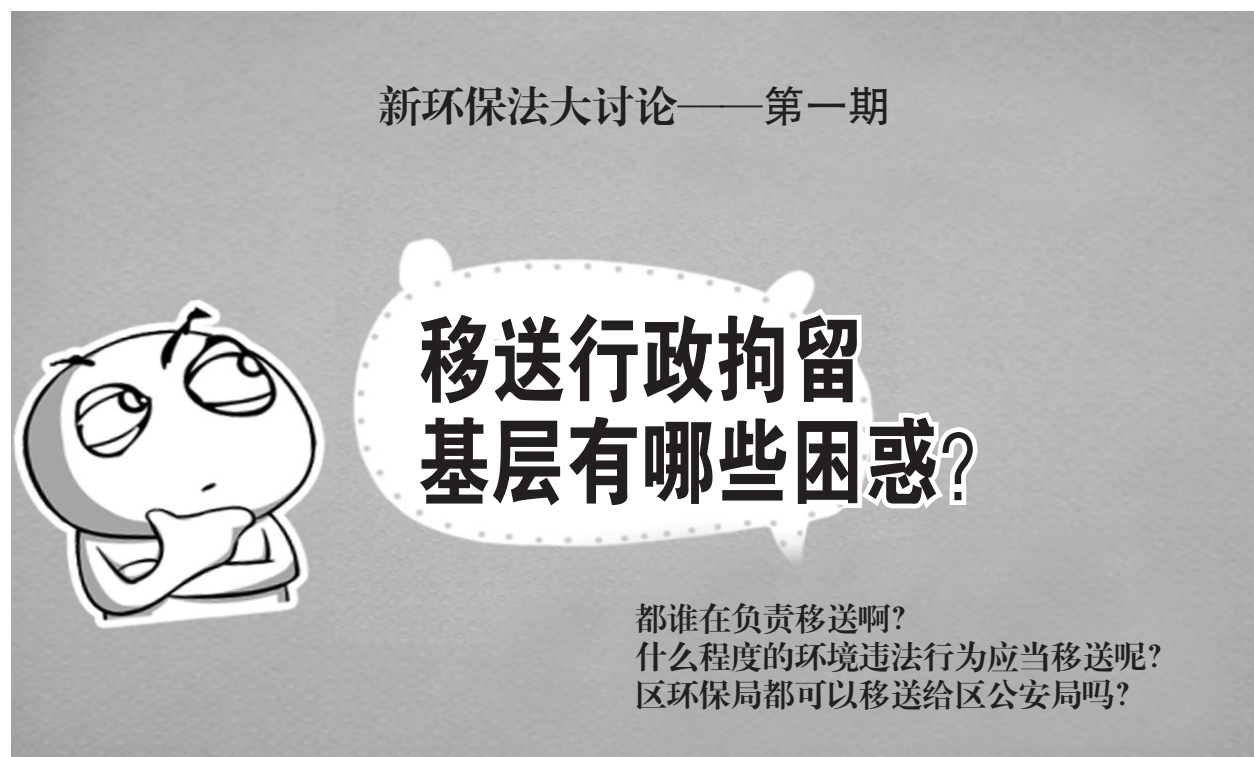
《暂行办法》第二条规定,本办法适用于县级以上环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责的部门办理尚不构成犯罪,依法作出行政处罚决定后,仍需要移送公安机关处以行政拘留的案件。

黄健告诉记者,按照这条规定,环保部门依据新《环保法》查处违法行政拘留案件时有两个前提:一是必须按照环保部门职权先作出行政处罚决定;二是作出处罚决定后,仍需要移送。

针对未批先投产、无排污许可证排污的环境违法行为,环保部门已立案并依法作出行政处罚决定。而第二个前提则设置了案件移送公安机关的门槛,即“仍需要移送”。

“环保部门作出行政处罚决定书后,如果当事人改正了违法行为就不需要移送公安机关,而如果当事人拒不停产,应该进行移送。”黄健说,这起案件中,椒江环保分局在向彭某送达行政处罚决定书后,曾多次到现场开展后督查,均未发现彭某在生产。但5月6日执法人员再次到现场时,发现彭某又重操旧业恢复生产。

据彭某交代,在受到环保部门处罚后的一段时间内,她觉得环保部门查得紧,应该躲避风头,于是停产了一段时间,到5月份感觉风头应该过了于是又重新生产,刚好被环保部门逮个正着。



新环保法大讨论——第一期

移送行政拘留 基层有哪些困惑?

谁在负责移送啊?
什么程度的环境违法行为应当移送呢?
区环保局都可以移送给区公安局吗?

▶新环保法第六十三条对四种严重环境违法行为移送公安机关行政拘留做出了明确规定,五部委《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法行为暂行办法》(下称《暂行办法》)为六十三条的实施提供了极具操作性的依据。据不完全统计,在新环保法生效两个月左右时间,全国移送行政拘留共107起,足见这两个法律文件对环境执法的推动作用。

▶本文基于基层执法深入推进中,关于新环保法第六十三条适用的几个常见问题,作初步探讨。

谁负责移送? 环境保护法不单是环保部门的法

环境违法案件移送主体是一个重要但容易被忽视的问题。环保部门应当避免陷入“环境保护法是环境保护部门的法”的误区。

根据新环保法第六十三条及《暂行办法》第二条规定,尚不构成犯罪的环境违法行为,由“县级以上人民政府环境保护行政主管部门或者其他有关部门将案件移送公安机关”,很显然,负责移送的行政主体并不局限环境保护行政主管部门,还应包括以下几个主体:

农业、工业和和信息化、质量监督检验检疫等主管部门有权移送

《暂行办法》第八条规定,对违反环保法“生产、使用国家明令禁止生产、使用的农药”需移送公安机关行政拘留的行为包括,“经送达责令改正文书后,拒绝、阻挠环境保护、农业、工业和和信息化、质量监督等主管部门核查的”,由此规定可知,做出并移送

责令改正文书的环境保护、农业、工业和和信息化、质量监督等主管部门都可单独成为移送主体。

负有环境保护监管职责的其他部门有权移送

新环保法提到,县级以上环保部门对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。虽然环保法实施至今,尚无明文对何谓“统一监督管理”一词做出明确解释,但毋庸置疑的是,我国现行环境保护管理体制下,环境保护管理具体职责是分散于政府各个行政机关的。

如新环保法第六十三条第三项规定的通过暗管、渗井、渗坑、灌注等逃避监管的方式违法排放污染物的违法行为,很显然立法者偏重的是对违反水污染防治法,通过逃避监管方式违法排放水污染物违法行为的打击(因为通过渗井、渗坑等方式排放并非大气污染物的常见违法排放方式)。但

是,违法排放水污染物的监管主体在现行体制下较为复杂。例如在全国各城市均较为常见的施工工地泥浆水排放行为,因各地行政机构设置的不同,管理部门亦不尽相同。

根据《城镇排水与污水处理条例》的规定,县级以上城镇排水行政主管部门负责本行政区域内城镇排水与污水处理的监督管理工作。实际操作中,各地在建工程向城市河道、市政管网偷排泥浆水的行为,普遍适用该条例和各地地方法规规章作为处罚依据,由各地城镇排水行政主管部门(常见的为市政部门、城管部门或水务部门)实施处罚。

笔者认为,对此类违法行为情节严重的(如工地偷排泥浆水造成城市河道大范围污染),应当由各地确定的城镇排水行政主管部门在依法作出行政处罚后,依《暂行办法》第五条的规定,移送公安机关。

哪些案件应移送? 基于环境违法程度分三个层次去把握

实践中还有几个问题,什么程度的环境违法行为应当移送公安机关?甚至会产生这样的误区,为避免所谓的渎职风险,是否所有案件一律移送即可?

对何种违法行为应当移送公安机关已有详细规定。问题在于,新环保法和《暂行办法》中确定的“尚不构成犯罪,依法作出行政处罚决定后,仍需要移送公安机关处以行政拘留的案件”应做如何理解。

事实上,结合我国刑法、行政处罚法及以上规定,可以清楚探寻立法者确定的,应予行政拘留环境违法行为的基本外延,即基于环境违法行为或结果的严重程度,可将其分为一般环境违法行为、严重环境违法行为和环境犯罪行为,对于严重环境违法行为但尚未构成犯罪的,应当予以移送。实务上,对三类违法行为的界限可做如此把握:

1.环境犯罪行为
即符合《刑法》“破坏环境资源罪”

和“两高”司法解释所列情形的。

2.严重环境违法行为

一是基于刑事处罚与行政处罚衔接,应当移送公安机关予以行政拘留的环境违法行为,即违法者行为方式已基本符合《刑法》和“两高”司法解释关于环境犯罪的描述,但在行为量度和结果量度上,尚不构成“严重污染环境”的。如新环保法第六十三条第三项所规定的“逃避监管的方式违法排放污染物”行为予以拘留,事实上就是对“两高”司法解释第一条第四项规定的,逃避监管方式排放有毒有害污染物的,逃避监管方式排放有毒有害污染物的行为予以拘留的衔接。因此对“两高”司法解释中其他情形,如在饮用水源保护区排放一般污染物的;非法排放、倾倒、处置危险废物数量较大但未达到三吨的等行为,均可以此进行处理。

二是基于新环保法第六十三条第一、二、四项规定,严重扰乱环境行政管理秩序的行为。此类行为的危害性除了排污行为对环境造成的有形影

响,更在于对环境监管秩序的破坏,导致环境监管目的落空,从而严重影响环境质量和环境安全。因此,此类环境违法行为严重性应至少从以下两方面审查,一是主观违法情节的严重性,新环保法第六十三条第一、二、四项均规定,责令改正的前置条件可视为严重性的判断标准,如责令改正拒不改正,则可视情节严重。二是显性或潜在后果的严重性,如未取得排污许可证实施排污的行为超标严重,或未经环评项目排污行为已引起群体反应,或存在严重影响环境安全风险等。

3.一般违法行为

除前文所述环境违法行为和严重环境违法行为外,则为一般环境违法行为,应依环保法做出罚款等行政处罚。应特别指出的是,对于一般违法行为和严重违法行为的判断,事实上属于环保部门自由裁量权行使的范畴,本文所做的只是原则性界定,其具体实施各地应结合实际出台具体操作细则为宜。

移送给谁? 环保行政管理体制不统一带来移送不对等

案件移送的级别管辖

根据《公安机关办理行政案件程序规定》第九条,行政案件由违法行为地的公安机关管辖。但这条规定并未明确受理公安机关的级别,对此,《暂行办法》第十二条做出规定,案件移送部门应当在做出移送决定后3日内将案件移送书和案件相关材料移送至同级公安机关。

结合两者规定可知,案件的受理机关原则上是违法行为地与移送部门同级的公安机关。

需要指出的是,目前我国各省、市、自治区环保部门实行市以下垂直管理,因此,区公安机关如需行使管辖权,原则上应由市环保部门根据《暂行办法》移送同级公安机关后,由市公安局根据《公安机关办理行政案件程

序规定》指定管辖。

属地管辖的特殊情况

根据《公安机关办理行政案件程序规定》第十条“几个公安机关都有管辖权的行政案件,由最初受理的公安机关管辖。必要时,可以由主要违法行为地公安机关管辖。”

常见的此类环境违法行为是对非法运输、处置危险废物违法行为。

实践中,环保部门在移送此类案件时会发现,危险废物移出地、处置地或倾倒地等公安机关均有管辖权。对此,最初受理的公安机关或主要违法行为发生地(如非法倾倒地)公安机关都可以作为管辖机关。如几个均有管辖权的公安机关发生争议的,可根据《公安机关办理行政案件程序规定》第十一条,报请共同的上级公安机关指定管辖。此外,《公安机关办理行政案件程

序规定》还规定了集中专属管辖的情形,如交通公安机关管辖港航管理机构管理的轮船上、港口、码头工作区域内和港航系统的机关、厂、所、队等单位内发生的行政案件;国有林区的森林公安机关管辖林区内发生的行政案件。对此,环保部门在移送时应予注意。

作者高亦良,单位系浙江省杭州市环保局政策法规处

彭某处置洋垃圾污染环境被依法立案

台州准确把握行政拘留权

本报通讯员陈伟记者李利扬



非法洋垃圾加工点。陈伟摄

当事人彭某,因非法从事洋垃圾加工,污染环境,今年1月初,被浙江省台州市椒江区环保分局依法立案,责令停止排污、停止生产。

本着法理、情理结合的执法理念,执法人员每次向彭某送达处罚文书的同时,都耐心的宣传新环保法,希望其主动停止违法行为。

然而5月6日,执法人员再次回到这处加工点检查,发现彭某重操旧业。

5月13日,当事人彭某被台州市椒江区三甲边防派出所公安干警依法传唤,当天就被执行行政拘留。

环保系统公务员

学法用法征文

电子信箱:xfyfw@sina.com