

法治周刊

05-08版

责编:王玮
电话:(010)67113382
传真:(010)67113772
E-mail:hjbslaw@sina.com

四部门负责人就《解释》相关问题答记者问

原解释成效几何?
新解释剑指哪里?

本报记者王玮

辞旧迎新之际,环境司法领域迎来一件大事:最高司法机关就环境污染犯罪,第三次出台专门司法解释。短短不过三年半,环境污染入罪门槛

1.大气污染犯罪取证困难如何解决?

最高人民法院研究室主任颜茂昆对此回应,污染源排放到空气后很快会被稀释,的确难以取证。为解决基层大气执法难,这次《解释》有针对性地增加了一些规定:

一是针对大气污染设置了操作性更强的定罪量刑标准。例如重点

2.惩治环境监管渎职犯罪有何新规?

《刑法》第四百零八条对环境监管失职罪有专门规定,《2013年解释》对环境监管失职罪“致使公私财产遭受重大损失或者造成人身伤亡的严重后果”,明确了认定标准,列举了8种情形作为入罪标准。这次《解释》又增加“造成生态环境严重损害”的情形。

最高人民法院法律政策研究

3.环境行政执法与司法如何衔接?

环境保护部政策法规司司长别涛表示,各级环保部门一直高度重视环境行政执法和刑事司法的衔接,特别是《2013年解释》发布以来,环保部、公安部、最高检通过共同挂牌督办、联合开展专项执法行动、协同督办大案要案、构建两法衔接机制、联合开展专业培训等形式,在国家层面带动地方层面加强“两法”衔接。

《解释》实施后,环保部门将继续推进这项工作。一是进一步完善规章制度。将联合公安、检察两部门,

4.如何打击篡改伪造监测数据行为?

别涛表示,环保部门一直高度重视监测数据的质量监控和管理,努力采取各种措施确保数据真实、准确。从环境犯罪角度看,司法解释涉及企业污染源数据造假问题、面源环境质量监测问题。

“《解释》针对篡改、伪造环境监测数据行为,规定、增补了专门的定罪量刑标准,解决了目前困扰环保部

5.公安机关将如何加大打击力度?

公安部治安局副局长杨奇表示,《解释》颁布后,规制更加严格,也更加具体,这会给公安机关执法带来明显变化:一是案件会大量增加;二是法律武器用起来更加方便。

接下来,公安部将深入学习贯彻《解释》。一是加大主动打击力度。更加发挥主动发现环境污染犯罪线索的作用,依法严厉惩处犯罪分子,铲除利益链、打掉保护伞。也欢迎社

6.从哪些方面体现严惩污染犯罪的精神?

“治乱需用重典”。颜茂昆说,当前,污染环境犯罪猖獗,刑法对污染环境罪规定了两个档次法定刑:严重污染环境的,处三年以下有期徒刑拘役,并处或者单处罚金;后果特别严重的,处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金。

社会上可能会有意见认为好像不太重,但我想说的是,遏制污染环

再次降低,环境司法打击力度再次加大。《2013年解释》成效如何?新《解释》有何新规?看看四部门负责人怎么说。

排污单位伪造自动监测数据、违法减少防治污染设施运行支出一百万元以上。“这两条实际上是推定,主要的目的是为了解决实践中取证困难的问题。”二是明确将在重污染天气预警期间违法排污规定为从重处罚的情形。

室副主任钱杰表示,生态环境损害赔偿制度是生态文明建设的一个重要内容,全国国内也将在这个年试行这项制度。因此,为贯彻生态环境损害赔偿制度,将“造成生态环境严重损害”的情形作为环境监管失职罪的一个新的入罪标准,从而进一步织密刑事法网,加大对环境监管渎职犯罪的打击力度。

重新修订《关于加强环境保护与公安部门执法衔接配合工作的意见》。二是进一步加强部门协作。特别是结合中央关于环保监测监察执法机构垂直管理体制改革的意见,加强改革后地方环保部门与司法机关的协同配合。同时,还在研究制定指导环保部门现场调查取证的工作指南。

三是加强业务培训,提升环境执法能力。将和公安部共同推动两部门共同学习《解释》,增强培训效果。

门多年的监测数据造假的认定难、处罚软、制裁不力问题,必将大大提升法律的威慑力,环保部门非常赞赏,并将配合、支持打击此类犯罪。”别涛表示,我们也将抓住这次司法修改的契机,加强宣传培训,对于数据弄虚作假的地方政府、企业、专业化运营机构,发现一起,查处一起,曝光一起,也欢迎媒体举报监督。

门多年的监测数据造假的认定难、处罚软、制裁不力问题,必将大大提升法律的威慑力,环保部门非常赞赏,并将配合、支持打击此类犯罪。”别涛表示,我们也将抓住这次司法修改的契机,加强宣传培训,对于数据弄虚作假的地方政府、企业、专业化运营机构,发现一起,查处一起,曝光一起,也欢迎媒体举报监督。

会各界举报犯罪。二是加大协作配合力度。特别是与环保部门加强配合、共同学习、理解《解释》、形成共识。三是增强基层办案能力。也希望最高法、最高检给公安部培训,还希望环保部门的技术帮助。

总之,公安机关将在各级党委、政府领导下,积极会同环保、检察、法院,着力解决影响群众健康的突出问题,切实在在在在成效取信于民。

境犯罪猖獗蔓延的势头,要靠重刑,更要靠有案必查。

其实这部《解释》还是充分体现了从严惩处的精神,主要体现在四个方面:一是细化了污染环境罪的定罪量刑标准。二是明确了环境污染犯罪从重处罚情形。三是突出惩治单位环境污染犯罪。四是明确环境污染关联犯罪的法律适用。

最高人民法院、最高人民检察院12月26日联合发布《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2016〕29号,以下简称《解释》),自2017年1月1日起施行。

这是1997年刑法施行以来最高司法机关就环境污染犯罪第三次出台专门司法解释,充分体现了最高司法机关对环境保护的高度重视,对于进一步提升依法惩治环境污染犯罪的成效,加大环境司法保护力度,有效保护生态环境,推进美丽中国建设,必将发挥重要作用。

为便于司法实践中正确理解和适用,本报特约请最高人民法院研究室副主任周加海、最高人民法院研究室法官喻海松就《解释》的制定背景、起草中的主要考虑和主要内容作详细解读。

《解释》结合当前环境污染犯罪的特点和司法实践反映的问题,依照刑法、刑事诉讼法的规定,对相关犯罪定罪量刑标准的具体把握等问题作了全面、系统的规定。《解释》共十八个条文,大致可以归纳为如下十个方面的问题:

1 污染环境罪的定罪量刑标准

污染环境罪是环境污染犯罪的基本罪名,入罪要件为“严重污染环境”。《2013年解释》规定了认定“严重污染环境”的十四项具体情形。《解释》第一条予以吸收,并根据司法实践情况作出完善,形成了十八项标准。限于篇幅,在此仅对新增标准和司法适用中有争议的问题加以阐释:

I 危险废物污染环境构成“严重污染环境”的情形

《解释》第一条第二项吸收《2013年解释》的规定,将“非法排放、倾倒、处置危险废物三吨以上”作为认定“严重污染环境”的情形之一。

对规定前两项的认定,实践中未见争议。但是,对非法处置危险废物的认定,争议较大。非法处置危险废物以未取得经营许可证为前提,但是否以违法造成环境污染为要件,则存在不同认识。

经研究认为,污染环境罪保护的是环境法益。如果未取得经营许可证处置危险废物,在处置过程中没有违法造成环境污染的,不应以污染环境罪论处。

此外,对无资质处置废物,没有违法造成环境污染的,不构成污染环境罪的情形,是否可以非法经营罪论处,实践中亦存在不同认识。

有些地方持肯定态度,但这会导致定罪量刑严重失衡;无资质处置危险废物,违法造成环境污染的,以污染环境罪最高只能处七年有期徒刑;未违法造成环境污染的,以非法经营罪最高可以处十五年有期徒刑。

鉴于此,《解释》坚持环境法益的实质考量:一方面,确立无资质经营许可证从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动,严重污染环境的,按照污染环境罪定罪处罚;同时构成非法经营罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。“实施前款规定的行为,不具有超标排放污染物、非法倾倒污染物或者其他违法造成环境污染的情形的,可以认定为非法经营情节显著轻微危害不大,不认为是犯罪;构成生产、销售伪劣产品等其他犯罪的,以其他犯罪论处。”

另一方面,针对当前危废污染环境犯罪的严峻形势,加大对此类行为的刑事惩处力度,允许适用非法经营罪,对同时符合污染环境罪和非法经营罪的情形“择一重罪处断”。

需要注意的是,对于“违法造成环境污染”要件的判断应当采取相对宽泛的标准,即不要求一定达到《解释》第一条其他项规定的“严重污染环境”的具体情形。

例如,未按照规定安装特定污染防治设施,处置过程中超过标准排放污染物(虽然未达到超过特定标准三倍以上),或者将处置剩余的污染物违反规定倾倒的,可以认定为具备“违法造成环境污染”的要件,以污染环境罪论处;相反,如果在处置危废过程中采取了特定的污

《解释》起草人怎么解释《解释》?

——《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

本报特约撰稿周加海 喻海松

《解释》的制定背景与经过

为依法惩治有关环境污染犯罪,2013年6月,最高人民法院会同最高人民检察院,联合发布了《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2013〕15号,以下简称《2013年解释》),对环境污染犯罪的定罪量刑标准和有关法律适用问题作了明确。

较之于过去年均二三十件的案件量,《2013年解释》施行以来,污染环境刑事案件案件量增长十分明显。(见图说)这对强化环境司法保护,推进生态文明建设,发挥了十分重要的作用。

与此同时,近年来环境污染犯罪又出现了一些新的情况和问题,如危险废物犯罪呈现出产业化迹象,大气污染犯罪打击困难,篡改、伪造自动监测数据和破坏环境监测系统的刑事规制存在争议,等等。

为有效解决实际问题,最高法会同最高检,在公安部、环保部等有关部门大力支持下,经深入调查研究、广泛征求意见,起草了《解释》,对《2013年解释》作了全面修改和完善。2016年11月7日最高人民法院审判委员会第1698次会议、2016年12月8日最高人民检察院第十二届检察委员会第58次会议审议通过了《解释》。

染防治措施,未违法造成环境污染的,通常情况下应当认定为情节显著轻微危害不大,不认为是犯罪。

司法实践中,对于非法处置危废的认定,特别是处置危废与利用危废之间的关系,存在较大认识分歧。

经研究认为,利用本身也是一种处置行为,但核心在于判断是否违法造成环境污染。为统一认识,《解释》第十六条专门规定:“无危险废物经营许可证,以营利为目的,从危险废物中提取物质作为原材料或者燃料,并具有超标排放污染物、非法倾倒污染物或者其他违法造成环境污染的情形的行为,应当认定为‘非法处置危险废物’。”

对行为人非法排放、倾倒、处置危废的数量,除当场查获的外,还可依据其他证据材料予以综合认定。

为加大对危废产生企业的规制力度,《解释》专门确立了对危废数量的认定规则,第十三条第二款规定:“对于危险废物的数量,可以综合被告人供述,涉案企业的生产工艺、物料、能耗情况,以及经批准或者备案的环境影响评价文件等证据作出认定。”

II 排放重金属污染物超标构成“严重污染环境”的情形

关于《2013年解释》第一条第三项规定,“非法排放含重金属、持久性有机污染物等严重危害环境、损害人体健康的污染物超过国家污染物排放标准或者省、自治区、直辖市人民政府根据法律授权制定的污染物排放标准三倍以上的”。适用中的主要问题是该项规定中重金属范围具体如何把握。《解释》起草过程中,对这一问题作了反复论证。

2011年2月,国务院正式批复《重金属污染防治规划》,明确了“十二五”期间重点防控的规划重金属污染物是铅(PB)、汞(HG)、镉(CD)、铬(CR)和类金属砷(AS)等,兼顾镍(NI)、铜(CU)、锌(ZN)、银(AG)、钒(V)、锰(MN)、钴(CO)、铊(TL)、铋(SB)等其他重金属污染物。

上述规划主要是根据我国重金属污染的程度确定了重点防控的重金属污染物范围,同时,其他重金属污染物对环境对人体也能造成严重伤害,故需要兼顾防控。因此,将兼顾防控的重金属均纳入刑事规制范围,是必然选择。

但是,上述重金属在毒性程度方面存在明显差异,特别是铜、锌、银的危害性明显低于其他重金属。如对重点防控的重金属和兼顾防控的重金属在污染物超标标准上不做区分,明显不妥。

经广泛听取意见,鉴于各类重金属在毒性程度方面存在现实差异,经从环境学和环境医学角度综合考量,《解释》第一条第三项、第四项明确,“排放、倾倒、处置含铅、汞、镉、铬、砷、铊、铋的污染物,超过国家或者地方污染物排放标准三倍以上”,或者“排放、倾倒、处置含镍、铜、锌、银、钒、钼、钴的污染物,超过国家或者地方污染物排放标准十倍以上的”,应当认定为“严重污染环境”。

关于超过污染物排放标准的具体倍数认定,有不同看法。以超标三倍为例,究竟是指污染物浓度为排放标准的三倍还是四倍以上,存在不同认识。

经研究认为,超标三倍是指污染物排放标准×3以上的浓度,如标准为1的,超过3即为超标。但是,对于处于临界点的案件宜慎重处理。其中,对于情节显著轻微社会危害不大的,可以适用刑法第十三条但书的规定定罪。

III 隐蔽排污构成“严重污染环境”的情形

新环保法第四十二条第四款规定:

“严禁通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据,或者不正常运行防治污染设施等逃避监管的方式违法排放污染物。”

与此相衔接,《解释》第一条第五项吸收《2013年解释》的相关规定并作适当完善,将“通过暗管、渗井、渗坑、裂隙、溶洞、灌注等逃避监管的方式排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质”规定为“严重污染环境”的情形之一。

IV 多次污染环境构成“严重污染环境”的情形

《解释》第一条第六项沿用《2013年解释》的相关规定,将“二年内曾因违反国家规定,排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质受过两次以上行政处罚,又实施前列行为”作为认定“严重污染环境”的情形之一。

《解释》第十七条第一款进一步规定:“本解释所称‘二年内’,以第一次违法行为受到行政处罚的生效之日与又实施相应行为之日的时间间隔计算确定。”

需要注意的是,“两次以上”行政处罚“包括但不限于环境保护主管部门的行政处罚,如水行政主管部门依据《水污染防治法》作出的行政处罚,甚至是公安机关作出的行政处罚,均可涵括在内。”

V 篡改、伪造自动监测数据排污构成“严重污染环境”的情形

篡改、伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施,通常是重点排污单位非法排污的常见手法。

为有效防范规模以上企业的污染环境行为,实现行政处罚与刑事追究之间的有序衔接,《解释》第一条第七项规定,“重点排污单位篡改、伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施,排放化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物等污染物的”,应当认定为“严重污染环境”。

这一新增规定,对于有效防范和依法惩治大气污染犯罪这一社会各界高度关注的顽疾具有重要意义。

需要注意的是,其,当前自动监测设施主要监测化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物,而这些物质并不必然属于“有毒物质”,故该项并未要求排放有毒物质。

其二,考虑到未来自动监测设施监测的污染物范围可能会拓展,故该项的表述为“化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物等污染物”,以为未来的发展留有适当空间。

其三,该项只是要求“篡改、伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施”的同时“排放化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物等污染物”,即行为人篡改、伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施的同时还在排放上述污染物即可,但并未要求超标排放。

此外,为便于司法适用,《解释》第十七条第二款专门规定:“本解释所称‘重点排污单位’,是指设区的市级以上人民政府环境保护主管部门依法确定的应当安装、使用污染物排放自动监测设备的重点监控企业及其他单位。”

VI 减少支出、违法所得构成“严重污染环境”的情形

《解释》第一条将“违法减少防治污染设施运行支出一百万元以上”“违法所得三十万元以上”增加规定为“严重污染环境”的情形。

实施环境污染犯罪的单位和个人多

是为了谋取不法利益,增设以上两项规定,让行为人得不偿失,可以更有针对性地惩治和预防犯罪。

为有效防范污染,新环保法第四十一条规定:“建设项目中防治污染的设施,应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。防治污染的设施应当符合经批准的环境影响评价文件的要求,不得擅自拆除或者闲置。”

从实践来看,有些企业虽然建有污染防治设施,但为减少运行成本,闲置、拆除污染防治设施或者使污染防治设施不正常运行的情况时有发生。

经研究认为,企业上述行为等逃避监管的方式违法排放污染物,社会危害性严重,也反映出行为人的主观恶性较大,对于情节严重的确有刑事规制的必要。而从实践来看,此类行为虽然不能直接获取收入,但能减少相应支出,且在一些案件中相对可操作。

基于此,为与新环保法相衔接,《解释》第一条第八项将“违法减少防治污染设施运行支出一百万元以上”规定为“严重污染环境”的具体情形之一。

司法适用中需要注意的是,此处特指“违法减少”的支出,如果排污单位提供技术革新等合法途径减少污染防治设施运行支出,符合清洁生产、循环经济的要求,应予鼓励。

为增强司法适用可操作性,《解释》第一条第九项将“违法所得三十万元以上”增列为“严重污染环境”的情形之一。

这主要考虑实践中实施污染环境行为,除了客观上造成公私财产损失外,行为人的主要目的是为了牟利,而这通常表现为违法所得,而且,违法所得的计算在某些案件中更具可操作性。

此外,《解释》第十七条第三款进一步规定:“本解释所称‘违法所得’,是指实施刑法第三百三十八条、第三百三十九条规定的行为所得和可得的全部违法收入。”

VII 造成生态环境损害构成“严重污染环境”的情形

中共中央、国务院《生态文明体制改革总体方案》提出:“严格实行生态环境损害赔偿制度。强化生产者环境保护法律责任,大幅度提高违法成本。”“对造成生态环境损害的,以损害程度等因素依法确定赔偿额度;对造成严重后果的,依法追究刑事责任。”

根据这一要求,《解释》明确将“造成生态环境严重损害”规定为“严重污染环境”的情形之一。

《解释》第十七条第五款进一步规定:“本解释所称‘生态环境损害’,包括生态环境修复费用,生态环境修复期间服务功能的损失和生态环境永久性损害造成的损失,以及其他必要合理费用。”

因此,实践中可以根据上述界定,准确判断污染环境行为造成生态环境损害的程度,对于达到严重损害程度的应当认定为“严重污染环境”。

在此基础上,《解释》第三条还对污染环境罪的结果加重情节“后果特别严重”的认定标准作了相应完善,增加规定“非法排放、倾倒、处置危险废物一百吨以上”“造成生态环境特别严重损害的”,应当认定为“后果特别严重”,处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金。

下转六版

数说《2013年解释》实施成效

全国法院

2013年7月~2016年10月,新收污染环境、非法处置进口的固体废物、环境监管失职刑事案件4636件,审结4250件,生效判决人数6439人,年均收案1400余件,生效判决人数1900余人

检察机关

2015年1月~2016年9月,查办生态环境贪污贿赂案件833人,查办渎职犯罪1124人,2015年3月~2016年10月,经检察机关建议,行政执法机关已移送588件860人,经检察机关监督,公安机关已立案394件527人

公安机关

破获各类环境犯罪案件1.8万起,抓获犯罪嫌疑人2.5万人,公安部挂牌督办171起环境污染案,与环保部门联动执法10余万次,联合整治突出问题3万余个,查出阻挠环保等部门行政执法案件1000余起

环保部门

向公安机关移送涉嫌环境污染犯罪案件数量分别为2013年706件,2014年2180件,2015年1685件,2016年1~11月1785件,公安机关受理率在90%左右