加强规范管理 服务环境司法

——解读《环境损害司法鉴定机构登记评审细则》

◆於方 徐伟攀 田超

编者按

司法部、生态环境部共同编制的《环境损害司法鉴定机构登记评审细则》日前正式发布。为何要出台《评审细则》?《评审细则》有何亮点?相关部门应如何有效发挥司法鉴定的作用?本报特约请相关专家对此进行解读,以飨读者。

司法部、生态环境部共同编制的《环境损害司法鉴定机构登记评审细则》(以下简称《评审细则》),由正文部分和5个附件组成,对专家申请从事环境损害鉴定业务的法人或者其他组织的技术条件和技术能力进行评审的活动进行了规范,为深入推动环境损害司法鉴定机构审批工作、细化登记评审办法提供了有力的制度保障。

背景 规范管理,确保鉴定机构和鉴定人的能力水平

2012年《民事诉讼法》修订,首次确定环境公益诉讼制度;2013年污染环境犯罪司法解释出台,打击环境犯罪的力度明显提升;2014年《环境保护法》修订,"按日计罚"等措施入法,强化了污染环境行政责任;2015年民事公益诉讼司法解释和生态环境损害赔偿改革制度试点方案推出,生态环境修复和赔偿的责任得到明确。

基于生态环境保护工作的需要,一系列法律、司法解释和文件的出台,促进了生态环境损害法律责任体系的完善,责任力度不断加强,涉及生态环境类的案件快速增长。为给环境责任界定、环境诉讼提供科学、准确和专业的技术保障,需要加强对环境损害司法鉴定的规范管理,确保鉴定机构和鉴定人的能力水平,有效服务环境司法活动。

为加强对环境损害司法鉴定机构和鉴定人的管理,规范生态环境损害鉴定评估活动,司法部和生态环境部根据相关法律法规和工作需要,细化《司法鉴定机构登记管理办法》在环境损害司法鉴定领域的适用,共同发布《规范环境损害司法鉴定管理工作的通知》,并明确要求两部门要制定评审办法,对环境损害鉴定机构和鉴定人资质条件、评审专家、评审程序等做出规定。两部门联合编制《评审细则》,是落实和细化评审办法的重要举措,将为行政主管部门组织评审专家开展环境损害司法鉴定机构技术评审活动提供指导。

《评审细则》明确了司法行政主管部门针对环境损害司法鉴定的审查工作,要求指定专人负责专家评审组的组织及联络工作,确定由省级司法行政机关和生态环境部门抽选专家组成专家评审组,还明确了组织评审的5日时限等操作细节。

省级司法行政主管部门首先在接到申请后,对申请人名称、住所、资金、申请的鉴定业务范围、每项司法鉴定业务是否有3名以上司法鉴定人等几项内容进行形式审查,对不符合要求的拒绝申请;对符合要求的,从环境损害司法鉴定机构评审专家库的国家库和地方库中抽取专家,会同省级生态环境部门组织评审工作,具体评审工作由专家组组长组织开展,附件5提供了专家评审方案的参考模板,便于专家更好地把握评审程序与评分标准。

亮点 根据不同鉴定类别,首次明确鉴定人的专业要求

传统的司法鉴定类别中,对鉴定人员专业要求过于原则,仅提出了"相关专业"这样的规定,在具体评审中难以把握。

针对这一问题,根据环境损害司法鉴定的需求,《评审细则》提出了更为细化和针对性的专业要求。同时,按鉴定类别对申请机构和人员的专业能力提出了细化的评估标准,一方面作为专家对申请机构和鉴定人能力考核的依据;另一方面,也是用于指导准备申请环境损害司法鉴定资质的机构,应该重点在哪些方面开展能力建设,有助于环境损害司法鉴定的良性发展。

环境损害司法鉴定是一个新兴领域,除了传统的按照环境要素划分的鉴定类别,由于相关法律的规定和实际问题的需求,也有一些鉴定类型在工作方法和能力要求上与其他鉴定类别不同,如污染物性质鉴别和物种鉴定。对于这两个类别,考虑到工作内容不涉及损害实物量化、恢复方案设计、恢复效果评估等内容,因此《评审细则》在人员专业配置要求上做出单独的规定。其中,污染物性质鉴定需要多种专业背景的鉴定人;物种类别鉴定,可根据所申请鉴定业务的范围,配备植物学、动物学、水生生物学等某一专业或者多个专业的鉴定人。

《评审细则》按照7个鉴定类别,非常详尽地列明了人员专业背景、技术能力和仪器设备配置等条件要求。申请从事环境损害司法鉴定的机构,可以按照自身能力和目标,有针对性地根据申请类别加强人员和硬件能力建设,向司法行政机关申请从事相关业务类别的环境损害司法鉴定工作。

《评审细则》还涵盖了鉴定机构场地要求,仪器、设备等技术条件和专业人员的专业技术能力等内容和标准,专家在开展评估时有据可循。评审细则程序规定比较完善,包括查阅有关申请材料,实地查看工作场所和环境,现场勘验和评估,听取申请人汇报、答辩,对专业人员的专业技术能力进行考核等方面,比较全面地囊括了专家开展评审的过程,包含专家评审的时限和评估意见撰写等形式要求,有助于专家开展评审工作。

《评审细则》要求环境损害司法鉴定机构必须具备通过计量认证或实验室认可的自有实验室,而且进一步根据不同鉴定类别的特点,在仪器配置项目数量和仪器维护使用情况方面提出了要求。在强化实验室要求的基础上,考虑到各地基础条件的差异性,《评审细则》又规定了仪器设备的最低必配和选配要求,既能解决目前环境损害司法鉴定机构数量不足的问题,又为机构的能力提升指明了方向。

保障 建立监管体系,提供优质环境损害司法鉴定服务

确保环境损害司法鉴定有效服务环境司法活动,还需要做好以下三点:

一是严格执行准入条件,宁缺毋滥。根据关于环境损害司法鉴定机构的发展规划和布局要求,在总量控制、有序发展的原则下,评审专家应当秉持"宁缺毋滥"的指导思想,严格执行评审标准、严格规范评审程序、保证鉴定机构技术质量,力争打造一支公道正派、技术精湛、素质过硬的环境损害司法鉴定队伍,实现建设高资质、高水平机构的目标。

二是做好专家培训工作,把好入门关口。由于环境损害司法鉴定业务处于起步初创阶段,评审专家对于环境损害司法鉴定管理精神、评审背景、目的原则以及相关内容等方面缺乏全面充分的了解,对评审标准、技术专业要求等内容还存在理解偏差,需要做好专家的培训工作,在专家心里形成一把统一的"尺子",公平公正地把好申请机构的入门关口。

三是建立从业机构和人员监管体系,提供优质环境损害司法鉴定服务。司法部门和生态环境保护部门加强紧密衔接,从行政管理和专业水平等方面共同监督管理开展环境损害司法鉴定的从业机构和人员,强化同司法机关的信息共享,对失信、违法的鉴定活动进行及时的沟通,并构建诚信管理系统,及时向社会公布,接受公众监督。

■法治动态

高频率开展执法行动 高强度查办大案要案

宁波上半年开出3778万元环保罚单

本报讯 浙江省宁波市环保局日前通报上半年全市环境执法情况,今年前6个月,全市共立案查处环境违法行为345件,开出3778.75万元的巨额罚单,并刑事拘留18人。

今年以来,宁波市高频率组织开展了"蓝天保卫"1号专项执法行动、"护水斩污1号"专项执法行动、化工储罐专项检查和涉重金属行业专项执法行动等执法行动,针对全市县级及以上饮用水水源地、火电热电等重点大气排放行业企业、化工企业和涉重金属行业企业等重点区域、重点行业的环境保护开展了全面检查。

统计显示,今年1月~6月,全市共出动执法人员3.5万人次,检查企业1.7万家次,实施按日计罚6件、查封扣押42件、限产停产3件。该市共移送适用行政拘留环境违法案件5件,行政拘留5人,移送涉嫌环境污染犯罪案件13件,刑事拘留18人。

"立案查处的345件案件中,以涉气、涉水案件为主。"宁波市环境监察支队相关负责人举例说,由于部分废气未经活性炭处理通过回水口外排,某车业有限公司违反了相关环保法规,环保部门当场责令其立即停止违法行为,并处罚款11万元。

今年是新版《水污染防治法》实施后的第一年,此项法规加大了企业水污染物违法排放成本,有力地震慑了违法排污企业。今年初,宁波市环境监察支队前往宁波某新能源科技有限公司检查时发现,该企业处理后的废水排入市政污水管网,经执法人员现场废水采样检测发现,废水中总磷和总锌浓度均超标两倍多。按照相关法规,环保执法部门当日即对该企业下达了责令改正违法行为决定书,并处罚款10万元。

为持续保持执法高压态势,自5月21日起,宁波在全市范围内开展打击环境污染百日执法专项行动,集中力量查办一批大案要案。截至目前,百日执法行动共查处环境违法行为360件,已作出行政处罚195件,处罚金额达2659万余元,实施查封扣押45件,实施限停产两件,移送公安部门行政拘留两件,刑事拘留两件。

为了严格执法,宁波市环保局还牵头组织开展全市区域交叉执法工作。"抽调各地执法人员组成若干个检查组,进行异地交叉执法。"宁波市环保局相关负责人说,其中,对执法力度弱的区域,他们还将增加交叉执法检查人数。 王璐

为加强环境监管执法,山东省汶上县将辖区划分为16个乡镇三级网格、63个子网格,配备63名网格员,对重点企业、高风险企业和一般性企业,由环境执法人员与网格员分类管控,对各类环境污染违法犯罪活动严打重罚。图为环境执法人员现场查封擅自停运治污设施企业的生产设施。 王漫雪 董若义摄

■《评审细则》的主要内容

1 对评审工作做出程序性规定

《评审细则》的正文部分,针对环境损害司法鉴定机构评审工作,在环境损害司法鉴定机构准入申请的提出和受理、评审专家组的组成、评审的组织与流程、出具评审意见等方面做出了程序性规定。

环境损害司法鉴定机构评审由省级司法行政机关组织开展。申请人应向省级司法行政机关提出申请并提交申请材料,在做出予以受理的决定后,专家评审工作将在5个工作日内开展。评审专家由省级司法行政机关会同省级生态环境部门在评审专家库中抽取。环境损害司法鉴定机构登记评审专家库分为国家库和地方库,为了保证专家评审组的水平,《评审细则》要求每个鉴定事项的评审专家组人数不少于3人,其中国家库专家不少于1人。

专家评审的流程主要包括推选组长、制定评审工作方案、开展评审工作、评分、形成专家评审意见书5个部分。针对每个部分的工作内容和工作方法,《评审细则》均做出了说明。在评审专家组长的产生方面,《评审细则》规定,若不能推选产生专家组长,省级司法机关可以指定组长。在具体的评审工作方面,除了查阅资料、听取汇报、答辩考核、实地查看等内容,《评审细则》也允许评审专家根据需要增加其他评审内容。

评审的满分为100分。一般情况下,得分在70分以上,且人员条件、技术能力和设施设备分别不低于12分、30分和18分的申请人,方可认为是通过了专家评审。但考虑到不同地区专业技术队伍的储备和能力存在差异的现实情况,《评审细则》给予了各省一定的权限,可对通过分数线进行调整,但最低不能低于60分,最高不高于80分。鉴于环境损害司法鉴定人可能存在一人在多个领域类别执业的情况,《评审细则》规定,原则上每个人员的执业类别不超过两项,特殊专业人才执业类别不超过三项。

因《评审细则》发布前,各地已有部分单位取得了环境损害司法鉴定机构资质,针对这一情况,《评审细则》要求各省司法行政机关确定期限,要求已登记的鉴定机构根据《评审细则》的规定进行整改,对于整改后仍不能满足《评审细则》要求的,依法予以注销登记。

2 评审标准:技术水平比重达到50%

《环境损害司法鉴定机构登记评审标准》包括《申请从事环境损害司法鉴定业务法人或其他组织(申请机构)评分表》(以下简称鉴定机构评分表)和《申请从事环境损害司法鉴定人评分表》(以下简称鉴定人评分表),其中,机构评审标准从人员构成、技术水平和实验室条件三个方面进行评分,分数占比分别为2:5:3;鉴定人评审标准从职业道德、基本情况、工作能力和工作成果4个方面进行评分,分数分别为5、10、40和45分。

鉴于污染物性质鉴定和生态系统环境损害鉴定中的物种类别鉴定与其他生态环境鉴定类别在司法需求和专业范围方面有较大的差异,不需要具备其他类别要求的生态学、环境经济专业能力,在司法鉴定人专业配置要求中,对这两类设立了独立的打分标准。

环境损害司法鉴定机构评分表中,技术水平的比重达到50%,而机构的技术水平又主要通过鉴定机构的鉴定人能力得到体现。因此,通过鉴定人评分表对机构的鉴定人进行打分,进一步换算,得到环境损害司法鉴定机构的技术水平得分。

环境损害司法鉴定人必须依托环境损害司法鉴定机构,不得私自接受司法鉴定委托,不得同时在两个以上(含两个)司法鉴定机构执业。

3 机构和鉴定人应该具备的专业能力

为了明确鉴定机构工作成果完成质量和鉴定人专业技术能力的评判标准,《评审细则》提出了附件2《环境损害司法鉴定机构和人员专业能力要求》。按照各个执业类别的特点,主要从污染物来源判断、鉴定方案制定、因果关系分析、损害实物量化、恢复方案设计、损害价值量化、恢复效果评估等方面提出了能力要求;由于污染物性质鉴定有其自身的特点,该类别主要从污染物鉴定方案制定、污染物识别、污染物来源分析、污染物性质判别、污染物浓度测定、污染物毒性当量计算、废物处置方案等方面进行考量。

鉴定机构评分表中对鉴定人的专业要求包括学历专业和职称专业,其中涉及的专业名称,按照教育部发布的《普通高等学校本科专业目录》(2012年)和《授予博士、硕士学位和培养研究生的学科、专业目录》(1997年)进行表述。需要注意的是,表中对鉴定人专业要求的列举已包括了本领域需求的专业方向,专家在具体评审中应严格按照专业清单打分,申报专业为清单所列相关专业的,不予得分,以防止"相关"造成的尺度不一。

专家在查阅申请人提交的环境损害鉴定评估相关项目与其他工作成果资料时,需要通过逐一对比鉴定人需要具备的技术能力进行打分,在单一鉴定类别中,鉴定人应具备上述一方面或多方面能力,而鉴定机构则需要具有所申请的业务鉴定类别所要求的全部技术能力。

4 硬件能力:机构应配备检测实验室

按照《司法鉴定机构登记管理办法》第十四条规定,法人或其他组织申请从事司法鉴定业务,应当"有在业务范围内进行司法鉴定必需的依法通过计量认证或者实验室认可的检测实验室",开展环境损害司法鉴定,通常需要以检测实验室出具的数据或报告作为依据,因此,《评审细则》要求环境损害司法鉴定机构必须配备与其所申请从事的鉴定业务范围相适应的检测实验室,且该实验室应依法通过计量认证(CMA)或实验室认可(CNAS),对于需要进行生物毒性检测的鉴定事项,需要通过良好实验室规范(GLP)认证。

《环境损害司法鉴定机构实验室和仪器设备配置要求》,按照7类执业类别的特点,提出了需要配备实验室的具体要求,其中,由于污染物性质鉴定、地表水和沉积物、近海海洋与海岸带3个类别,除了环境介质外,还较多涉及环境中生物受体以及生态系统的鉴定,因此,实验室和仪器配置要求同时具备对环境介质和生物体(生物毒性)的检测分析能力。其他类别中,对生物毒性的检测分析能力为可选配置。

鉴于环境损害司法鉴定实验室与一般的检测实验室有所不同,在实践中,现场调查和采样工作非常重要,因此仪器配置对现场踏勘、快速检测和采样设备做出了较多要求,而检测仪器仅配备常用仪器即可,不要求实验室具备完善的各类污染物检测能力。

考虑到实践中环境损害鉴定的复杂性,对于无适用检测标准的特殊污染物质和检测项目,可使用未认证的方法进行检测并说明原因和依据;对于自有实验室未通过认证的检测项目,司法鉴定机构可委托有资质的第三方检测机构进行检测。

为获奖金不惜违规排放污水

苏州高新区一涉案企业两名责任人被行拘

本报见习记者韩东良苏州报道 为获一己私利,竟安排员工酸洗废品直排污水。日前,江苏省苏州高新区某涉事企业被罚款19余万元,两名责任人被行政拘留。

"货物的废品率和我的奖金是挂钩的,部分废品经过盐酸清洗之后就可以正常使用。为了多拿一些奖金,我就安排平时管理仓库的朱某做这件事情,现在想想后悔万分,真是害人害己。"苏州高新区某公司生产部门负责人谢某告诉民警。

原来,谢某为了一己私利,安排公司工作人员朱某在厂房内用酸性清洗剂清洗塑料件,清洗后的废水未经处理直接排入清洗池内。而这一幕,正好被现场检查的环境监察人员发现。经查证,该清洗池的管道直通南侧的水井中,且污水正在流动,现场执法人员在清洗框和清洗池内各采集水样一瓶进行监测。

"经过检测,清洗框内采集的水样pH为2.43,清洗池内采集的水样pH为1.65,排放的污水样品检测结果已经严重超过国家标准。"高新区环境监察大队执法人员周炜说。

"企业的这种行为,违反了《水污染防治法》第二十二条'禁止私设暗管或者采取其他规避监管的方式排放水污染物'的规定,符合《环境保护法》第六十三条第三款案件移交规定,公安机关依法对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员进行行政拘留处罚。"高新区公安分局经开区派出所办案民警李学为说。

据悉,该公司因采取规避监管的方式排放水污染物及未报批环境影响文件的违法违规行为,被罚192687元;朱某和谢某因违规排污分别被处以行政拘留5日。

"回头看"发现两家小炼铝窝点死灰复燃

邯郸魏县行拘两涉事业主

本报记者张铭贤 通讯员蒿文祥 邯郸报道 本应取缔的小炼铝企业,竟利用简易式煤炭炉,在自家院内进行火法炼铝。日前,河北省邯郸市魏县依法行政拘留了两家涉事业主。

7月10日,邯郸市环保局魏县环保分局执法中队联合魏县公安局环安大队、双井镇政府,对取缔的"散乱污"企业进行"回头看"检查时发现,双井镇前文义村两家小炼铝点出现反弹。随即,魏县环保分局执法人员对这两家小炼铝点进行了取缔。经现场调查、取证后,案件移交至魏县公安机关。

执法人员现场调查时看到,魏县双井镇前文义村村民申某法、申某堂分别在自家院内利用简易式煤炭炉,使用散煤将收购的废铝经过火法冶炼,在炼铝过程中产生的飞灰及撇渣未经环保设备处理直接排放,对当地环境造成污染。

魏县公安机关依据《环境保护法》第六十三条第三项有关"逃避监管的方式违法排放污染物"的规定,决定对申某法、申某堂两家业主行政拘留15日。

下一步,魏县环保分局将继续加大日常监管力度、加强执法力度,杜绝此类违法企业死灰复燃,确保魏县环境质量得到改善。