法治头条

地方执法司法机关普遍反映的环境污染犯罪案件管辖难、调查取证难、司法鉴定难、法律适用难等难题,2019年这个元宵节过后,统统不再难了。

2月20日,最高人民检察院召开"亮剑环境犯罪 守护蓝天碧水"新闻发布会,并携手最高人民法院、公安部、司法部、生态环境部,发布早前共同起草的《关于关于办理环境污染刑事案件有关问题座谈会纪要》(以下简称《纪要》)。《纪要》对15个当前办理环境污染刑事案件中的重点难点问题"把脉会诊""对症下药",作出明确具体规定。

新闻发布会上,"两高三部"相关部门负责人对《纪要》的重点内容进行了详细解读。

定位:

《纪要》效力相当于司法解释性质文件

对于为什么采取座谈会纪要的形式,最高人民检察院检察委员会副部级专职委员、法律政策研究室主任万春介绍,主要考虑是,近年来,"两高"和相关部门制发了若干司法解释和规范性文件,他们在实践中发挥了积极作用,其主要内容仍需要继续坚持和适用。

万春说,采取座谈会纪要的体例,形式更加灵活,内容更加丰富,更具有及时性、针对性、指导性、实用性和可操作性。实际工作中,座谈会纪要的效力相当于司法解释性质文件。

此外,与此前发布的司法解释和其他规范性文件相比,《纪要》立足指导办案,让办案机关知道应该怎么办,重在解决问题,司法实践需要解决什么问题,就作出相应规定,并且把问题分析解释清楚;推动形成合力,充分体现双赢多赢共赢的理念。

生态环境部法规与标准司司长别涛:

第三方监测报告可作为证据使用

从合力打好环境污染防治攻坚战的角度,别涛谈了《纪要》的三大亮点。

一是明确了生态环境损害标准的认定。《纪要》明确当前全国各省可以结合本地实际情况,根据案件具体情况认定"造成生态环境严重损害"和"造成生态环境特别严重损害"。该认定标准符合我国现阶段生态环境损害赔偿制度的实践进展,能够满足地方实际需要。

二是明确了危险废物的认定标准。《纪要》对危险废物如何认定,是否所有的固体废物都要通过鉴别来认定是否属于危险废物等问题予以了明确,还区分不同情况作出具体规定,这将有效解决环境污染刑事司法审判中危险废物认定难的问题。

三是对监测数据的证据采用问题作出了进一步规定。《纪要》明确了生态环境部门及其所属监测机构委托第三方监测机构出具的监测报告,可以在刑事诉讼中作为证据使用。这将极大地推动相关问题的解决,有利于环境污染刑事案件的办理。

最高人民法院研究室副主任周加海:

体现最高司法机关对环保的高度重视

司法在推进环境治理体系现代化过程中发挥着不可替代的作用,《纪要》的出台充分体现了最高司法机关对环境保护的高度重视。据周加海介绍,人民法院2013年、2016年两次出台专门环境污染犯罪司法解释,统一法律适用尺度。

同时,不断加大依法审理环境污染刑事案件的工作力度。以《2013年解释》发布为分界点,之前年均仅20~30件,之后年均达1300余件。特别是《2016年解释》发布后,年均超过2000件。

打赢蓝天保卫战是打好污染防治攻坚战的重中之重,对司法实践中打击涉大气污染环境犯罪,周加海认为可以从两方面着力:一是加大对以篡改、伪造自动监测数据、干扰自动监测设施的方式排放大气污染物行为的惩治力度;二是加大对重污染天气预警期间违规超标排放大气污染物行为的惩治力度。

公安部治安管理局副局长张佐良:

涉及长江污染犯罪的从重处罚

严重破坏长江生态的行为,必须依法予以严惩。张佐良介绍,针对当前长江流域污染环境犯罪活动还是多发易发的问题,公安部结合执法实践,推动在《纪要》中对发生在长江经济带11省(直辖市)的两种环境污染犯罪行为,可以依法从重处罚的,一种是针对跨省的污染环境犯罪活动,还有一种是针对污染重要江河、湖泊的犯罪活动。

2018年初,公安部部署了严厉打击针对长江流域非法排污、倾倒危险废物的违法犯罪活动。目前已侦破刑事案件483起,抓获犯罪嫌疑人1126名,公安部挂牌督办的177起重大案件全部成功告破。

司法部公共法律服务管理局副局长舒国华:

环境损害鉴定机构将成为办案后盾

截至2019年1月底,全国经省级司法行政机关审核登记的环境损害司法鉴定机构达109家,鉴定人2000余名。

舒国华说,要让这109家机构成为办理环境污染刑事案件的坚强后盾,只要办案机关委托进行鉴定,且鉴定事项在机构执业范围内的,必须接受委托进行鉴定,出具鉴定意见。

今年司法部将质量监管作为重中之重,一方面及时向社会公开违法违规的环境损害司法鉴定机构和鉴定人行政处罚、行业惩戒等监管信息;另一方面,全面推行"双随机"抽查制度,对环境损害鉴定人和鉴定机构进行能力评估,对存在质量问题、经限期整改不符合要求的鉴定机构和鉴定人按规定予以注销。

同时,全面建立环境损害司法鉴定黑名单制度,加强司法鉴定社会信用体系建设。鼓励有关单位和个人向司法部、生态环境部举报环境损害司法鉴定机构的违法违规行为。

最高检检察委员会副部级专职委员、法律政策研究室主任万春:

坚决不让法律成为"稻草人"

检察机关坚决不让法律成为"稻草人""纸老虎""橡皮筋"。万春说,《纪要》中对犯罪未遂认定、投放危险物质罪适用、从重处罚情形、严格适用不起诉和缓免刑等规定,都充分体现了对环境污染犯罪从严打击惩处的刑事政策导向。

2018年以来,最高检单独或者联合其他部门对全国有影响的50起环境污染案件挂牌督办。《纪要》中规定的主观过错认定、非法经营罪适用、有害物质认定等问题就是案件督办中反映比较突出的疑难问题。

同时,还加大追诉漏犯和追究单位犯罪的力度。针对一些地方存在追究自然人犯罪多,追究单位犯罪少,单位犯罪认定难的情况,检察机关对排污企业、危险废物处置企业实施单位犯罪的,坚决依法追究单位及其直接负责的主管人员的刑事责任。

亮剑环境犯罪 守护蓝天碧水

"两高三部"共同解决环境刑事案办理难题

◆本报记者王玮

■ 15个具体问题

1 单位犯罪如何认定?

应当依法合理把握追究刑事责任的范围,贯彻宽严相济刑事政策,重点打击出资者、经营者和主要获利者。

有下列情形之一的,应当认定为单位犯罪:(1)经单位决策机构按照决策程序决定的;(2)经单位实际控制人、主要负责人或者授权的分管负责人决定、同意的;(3)单位实际控制人、主要负责人或者授权的分管负责人得知单位成员个人实施环境污染犯罪行为,并未加以制止或者及时采取措施,而是予以追认、纵容或者默许的;(4)使用单位营业执照、合同书、公章、印鉴等对外开展活动,并调用单位车辆、船舶、生产设备、原辅材料等实施环境污染犯罪行为的。

单位犯罪中的"直接负责的主管人员",一般是指对单位犯罪起决定、批准、组织、策划、指挥、授意、纵容等作用的主管人员,包括单位实际控制人、主要负责人或者授权的分管负责人、高级管理人员等;"其他直接责任人员",一般是指在直接负责的主管人员的指挥、授意下积极参与实施单位犯罪或者对具体实施单位犯罪起较大作用的人员。

对于应当认定为单位犯罪的环境污染犯罪案件,公安机关未作为单位犯罪移送审查起诉的,人民检察院应当退回公安机关补充侦查。对于应当认定为单位犯罪的环境污染犯罪案件,人民检察院只作为自然人犯罪起诉的,人民法院应当建议人民检察院对犯罪单位补充起诉。

2 什么是犯罪未遂?

行为人已经着手实施非法排放、倾倒、处置有毒有害污染物的行为,由于有关部门查处或者其他意志以外的原因未得逞的情形,可以污染环境罪(未遂)追究刑事责任。

3 主观过错怎么认定?

应当依据犯罪嫌疑人、被告人的任职情况、职业经历、专业背景、培训经历、本人因同类行为受到行政处罚或者刑事追究情况以及污染物种类、污染方式、资金流向等证据,结合其供述,进行综合分析判断。

有下列情形之一,犯罪嫌疑人、被告人不能作出合理解释的,可以认定其故意实施环境污染犯罪,但有证据证明确系不知情的除外:(1)企业没有依法通过环境影响评价,或者未依法取得排污许可证,排放污染物,或者已经通过环境影响评价并且防治污染设施验收合格后,擅自更改工艺流程、原辅材料,导致产生新的污染物质的;(2)不使用验收合格的防治污染设施或者不按规范要求使用的;(3)防治污染设施发生故障,发现后不及时排除,继续生产放任污染物排放的;(4)生态环境部门责令限制生产、停产整治或者予以行政处罚后,继续生产放任污染物排放的;(5)将危险废物委托第三方处置,没有尽到查验经营许可的义务,或者委托处置费用明显低于市场价格或者处置成本的;(6)通过暗管、渗井、渗坑、裂隙、溶洞、灌注等逃避监管的方式排放污染物的;(7)通过篡改、伪造监测数据的方式排放污染物的;(8)其他足以认定的情形。

4 生态环境损害标准谁来认定?

在生态环境损害赔偿制度试行阶段,全国各省(自治区、直辖市)可以结合本地实际情况,因地制宜,因时制宜,根据案件具体情况准确认定"造成生态环境严重损害"和"造成生态环境特别严重损害"。

5 非法经营罪如何适用?

应当注意把握两个原则:一要坚持实质判断原则,对行为人非法经营危险废物行为的社会危害性作实质性判断。

比如,一些单位或者个人虽未依法取得危险废物经营许可证,但其收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动,没有超标排放污染物、非法倾倒污染物或者其他违法造成环境污染情形的,则不宜以非法经营罪论处。

二要坚持综合判断原则,对行为人非法经营危险废物行为根据其在犯罪链条中的地位、作用综合判断其社会危害性。

比如,有证据证明单位或者个人的无证经营危险废物行为属于危险废物非法经营产业链的一部分,并且已经形成了分工负责、利益均沾、相对固定的犯罪链条,如果行为人或者与其联系紧密的上游或者下游环节具有排放、倾倒、处置危险废物违法造成环境污染的情形,且交易价格明显异常的,对行为人可以根据案件具体情况在污染环境罪和非法经营罪中,择一重罪处断。

6 什么是投放危险物质罪?

应当重点审查判断行为人的主观恶性、污染行为恶劣程度、污染物的毒害性危险性、污染持续时间、污染结果是否可逆、是否对公共安全造成现实、具体、明确的危险或者危害等各方面因素。

对于行为人明知其排放、倾倒、处置的污染物含有毒害性、放射性、传染病病原体等危险物质,仍实施环境污染行为放任其危害公共安全,造成重大人员伤亡、重大公私财产损失等严重后果,以污染环境罪论处明显不足以罚当其罪的,可以按投放危险物质罪定罪量刑。

7 涉大气污染环境犯罪怎么处理?

对重污染天气预警期间,违反国家规定,超标排放二氧化硫、氮氧化物,受过行政处罚后又实施上述行为或者具有其他严重情节的,可以适用《环境解释》第一条第十八项规定的"其他严重污染环境的情形"追究刑事责任。

8 非法排放、倾倒、处置行为如何认定?

应当从其行为方式是否违反国家规定或者行业操作规范、污染物是否与外环境接触、是否造成环境污染的危险或者危害等方面进行综合分析判断。对名为运输、贮存、利用,实为排放、倾倒、处置的行为应当认定为非法排放、倾倒、处置行为,可以依法追究刑事责任。

比如,未采取相应防范措施将没有利用价值的危险废物长期贮存、搁置,放任危险废物或者其有毒有害成分大量扬散、流失、泄漏、挥发,污染环境的。

9 什么是有害物质?

应当坚持主客观相一致原则,从行为人的主观恶性、污染行为恶劣程度、有害物质危险性毒害性等方面进行综合分析判断,准确认定其行为的社会危害性。

实践中,常见的有害物质主要有:工业危险废物以外的其他工业固体废物;未经处理的生活垃圾;有害大气污染物、受控消耗臭氧层物质和有害水污染物;在利用和处置过程中必然产生有毒有害物质的其他物质;国务院生态环境保护主管部门会同国务院卫生主管部门公布的有毒有害污染物名录中的有关物质等。

10 哪些情形从重处罚?

对于发生在长江经济带十一省(直辖市)的下列环境污染犯罪行为,可以从重处罚:(1)跨省(直辖市)排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质的;(2)向国家确定的重要江河、湖泊或者其他跨省(直辖市)江河、湖泊排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质的。

11 不起诉、缓刑、免予刑事处罚的条件是什么?

要在全面把握犯罪事实和量刑情节的基础上严格依照刑法和刑事诉讼法规定的条件适用不起诉、缓刑、免予刑事处罚,既要考虑从宽情节,又要考虑从严情节;既要做到刑罚与犯罪相当,又要做到刑罚执行方式与犯罪相当。

有下列情形之一的,一般不适用不起诉、缓刑或者免予刑事处罚:(1)不如实供述罪行的;(2)属于共同犯罪中情节严重的主犯的;(3)犯有数个环境污染犯罪依法实行并罚或者以一罪处理的;(4)曾因环境污染违法犯罪行为受过行政处罚或者刑事处罚的;(5)其他不宜适用不起诉、缓刑、免予刑事处罚的情形。

人民法院审理环境污染犯罪案件拟适用缓刑或者免予刑事处罚的,应当分析案发前后的社会影响和反映,注意听取控辩双方提出的意见。对于情节恶劣、社会反映强烈的环境污染犯罪,不得适用缓刑、免予刑事处罚。

人民法院对判处缓刑的被告人,一般应当同时宣告禁止令,禁止其在缓刑考验期内从事与排污或者处置危险废物有关的经营活动。生态环境部门根据禁止令,对上述人员担任实际控制人、主要负责人或者高级管理人员的单位,依法不得发放排污许可证或者危险废物经营许可证。

12 跨区域案件如何管辖?

跨区域环境污染犯罪案件由犯罪地的公安机关管辖。如果由犯罪嫌疑人居住地的公安机关管辖更为适宜的,可以由犯罪嫌疑人居住地的公安机关管辖。

犯罪地包括环境污染行为发生地和结果发生地。"环境污染行为发生地"包括环境污染行为的实施地以及预备地、开始地、途经地、结束地以及排放、倾倒污染物的车船停靠地、始发地、途经地、到达地等地点;环境污染行为有连续、持续或者继续状态的,相关地方都属于环境污染行为发生地。"环境污染结果发生地"包括污染物排放地、倾倒地、堆放地、污染发生地等。

多个公安机关都有权立案侦查的,由最初受理的或者主要犯罪地的公安机关立案侦查,管辖有争议的,按照有利于查清犯罪事实、有利于诉讼的原则,由共同的上级公安机关协调确定的公安机关立案侦查,需要提请批准逮捕、移送审查起诉、提起公诉的,由该公安机关所在地的人民检察院、人民法院受理。

13 危险废物如何认定?

对于列入《国家危险废物名录》的,如果来源和相应特征明确,司法人员根据自身专业技术知识和工作经验认定难度不大的,司法机关可以依据名录直接认定。

对于来源和相应特征不明确的,由生态环境部门、公安机关等出具书面意见,司法机关可以依据涉案物质的来源、产生过程、被告人供述、证人证言以及经批准或者备案的环境影响评价文件等证据,结合上述书面意见作出是否属于危险废物的认定。

对于需要生态环境部门、公安机关等出具书面认定意见的,区分下列情况分别处理:

(1)对已确认固体废物产生单位,且产废单位环评文件中明确为危险废物的,根据产废单位建设项目环评文件和审批、验收意见、案件笔录等材料,可对照《国家危险废物名录》等出具认定意见。(2)对已确认固体废物产生单位,但产废单位环评文件中未明确为危险废物的,应进一步分析废物产生工艺,对照判断其是否列入《国家危险废物名录》。列入名录的可以直接出具认定意见;未列入名录的,应根据原辅材料、产生工艺等进一步分析其是否具有危险特性,不可能具有危险特性的,不属于危险废物;可能具有危险特性的,抽取典型样品进行检测,并根据典型样品检测指标浓度,对照《危险废物鉴别标准》(GB5085.1-7)出具认定意见。(3)对固体废物产生单位无法确定的,应抽取典型样品进行检测,根据典型样品检测指标浓度,对照《危险废物鉴别标准》(GB5085.1-7)出具认定意见。对确需进一步委托有相关资质的检测鉴定机构进行检测鉴定的,生态环境部门或者公安机关按照有关规定开展检测鉴定工作。

14 什么情况下不用鉴定?

对涉及案件定罪量刑的核心或者关键专门性问题难以确定的,由司法鉴定机构出具鉴定意见。实践中,这类核心或者关键专门性问题主要是案件具体适用的定罪量刑标准涉及的专门性问题,比如公私财产损失数额、超过排放标准倍数、污染物性质判断等。

对案件的其他非核心或者关键专门性问题,或者可鉴定也可不鉴定的专门性问题,一般不委托鉴定。比如,适用《环境解释》第一条第二项"非法排放、倾倒、处置危险废物三吨以上"的规定对当事人追究刑事责任的,除可能适用公私财产损失第二档定罪量刑标准的以外,则不应再对公私财产损失数额或者超过排放标准倍数进行鉴定。

涉及案件定罪量刑的核心或者关键专门性问题难以鉴定或者鉴定费用明显过高的,司法机关可以结合案件其他证据,并参考生态环境部门意见、专家意见等作出认定。

15 谁的监测数据有资格作为证据?

地方生态环境部门及其所属监测机构委托第三方监测机构出具的监测报告,地方生态环境部门及其所属监测机构在行政执法过程中予以采用的,其实质属于《环境解释》第十二条规定的"环境保护主管部门及其所属监测机构在行政执法过程中收集的监测数据",在刑事诉讼中可以作为证据使用。

案例一:宝勋精密螺丝(浙江)有限公司及被告人黄冠群等12人污染环境案

典型意义:办理长江经济带跨省(直辖市)环境污染案件,守护好长江母亲河。

服务长江生态高水平保护和经济社会高质量发展,为长江经济带共抓大保护、不搞大开发提供有力保障,是公安司法机关肩负的重大政治责任、社会责任和法律责任。对发生在长江经济带11省(直辖市)的跨省(直辖市)排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质的环境污染犯罪行为,应当依法从重处罚。

本案中,被告单位宝勋公司及被告人黄冠群等12人在江苏、浙江、安徽等地跨省运输、转移危险废物,并在长江流域甚至是长江堤坝内倾倒、处置,危险废物数量大,持续时间长,给长江流域生态环境造成严重危害。涉案地办案机关加强协作配合,查清犯罪事实,对被告单位宝勋公司及被告人黄冠群等12人依法追究刑事责任。

案例二:上海印达金属制品有限公司及被告人应伟达等5人污染环境案

典型意义:准确认定单位犯罪并追究刑事责任。

准确认定单位犯罪并追究刑事责任是办理环境污染刑事案件中的重点问题。一些地方存在追究自然人犯罪多,追究单位犯罪少,单位犯罪认定难的情况和问题。司法实践中,经单位实际控制人、主要负责人或者授权的分管负责人决定、同意,实施环境污染行为的,应当认定为单位犯罪,对单位及其直接负责的主管人员和其他直接责任人员均应追究刑事责任。

本案中,被告人应伟达系印达公司实际经营人,决定非法处置废液,被告人王守波系印达公司生产部门负责人,直接负责废液非法处置事宜。本案中对被告单位印达公司及其直接负责的主管人员和其他直接责任人员被告人应伟达、王守波同时追究刑事责任。

案例三:上海云瀛复合材料有限公司及被告人贡卫国等3人污染环境案

典型意义:准确认定犯罪嫌疑人、被告人的主观过错。

司法实践中,判断犯罪嫌疑人、被告人是否具有环境污染犯罪的故意,应当依据犯罪嫌疑人、被告人的任职情况、职业经历、专业背景、培训经历、本人因同类行为受到行政处罚或刑事追究情况以及污染物种类、污染方式、资金流向等证据,结合其供述,进行综合分析判断。

本案中,被告人乔宗敏、陶薇明知本单位产生的危险废物需要有资质的单位来处理,且跨省、市区域转移需填写危险废物转移联单并经相关部门批准,仍通过与有资质的单位签订合同但不实际处理,多次要求被告人贡卫国将云瀛公司产生的钢板清洗废液拉回常州市并处置,放任对环境造成危害。被告人贡卫国在无危险废物经营许可资质的情况下,跨省、市区域运输危险废物并非法倾倒于常州市内污水井、下水道中,严重污染环境。上述3名被告人均具有环境污染犯罪的故意。

案例四:贵州宏泰化工有限责任公司及被告人张正文、赵强污染环境案

典型意义:准确认定非法排放、倾倒、处置行为。

准确认定非法排放、倾倒、处置行为是办理环境污染刑事案件中的重点问题。司法实践中认定非法排放、倾倒、处置行为时,应当根据法律和司法解释的有关规定精神,从其行为方式是否违反国家规定或者行业操作规范、污染物是否与外环境接触、是否造成环境污染的危险或者危害等方面进行综合分析判断。对名为运输、贮存、利用,实为排放、倾倒、处置的行为应当认定为非法排放、倾倒、处置行为,依法追究刑事责任。

本案中,被告单位宏泰公司及被告人张正文、赵强在明知危险废物钡渣不能随意处置的情况下,仍在氮渣内掺入钡渣倾倒在氮渣堆场,名为运输、贮存、利用,实为排放、倾倒、处置,放任危险废物流失、泄漏,严重污染环境。

案例五:刘土义、黄阿添、韦世榜等17人污染环境系列案

典型意义:深挖、查实并依法惩处危险废物非法经营产业链。

当前,有的地方已经形成分工负责、利益均沾、相对固定的危险废物非法经营产业链,具有很大的社会危害性。司法实践中,公安司法机关要高度重视此类型案件的办理,坚持全链条、全环节、全流程对非法排放、倾倒、处置、经营危险废物的产业链进行刑事打击,查清犯罪网络,深挖犯罪源头,斩断利益链条,不断挤压和铲除其滋生蔓延的空间。

本案中,被告人刘土义等17人形成了跨广东、广西两省区的非法排放、倾倒、处置、经营危险废物产业链,有的被告人负责提供废油,有的被告人负责收集运输废油,有的被告人负责寻找场所堆放、倾倒、填埋废油,废油数量大,持续时间长,涉及地区广,严重污染当地环境。