CEN 法治动态

云南实施金沙江(长江)流域重点水域十年禁渔

建立禁捕专管与群管相结合保护机制

本报记者蒋朝晖昆明报道 云南省农业农村厅日前发布的《关于在金沙江(长江干流)流域重点水域实施禁捕的通告》(以下简称《通告》)明确,金沙江干流和主要支流除水生动植物自然保护区、水产种质资源保护区以外水域于2020年7月1日0时起继续实施禁捕,暂定为期10年的常年禁捕。

《通告》明确了金沙江(长江干流)重点水域的禁捕范围、禁捕时间、专项(特许)捕捞、执法监督管理等内容。禁捕范围包括"一江九河三湖八区"。"一江"指云南省金沙江,具体为迪庆藏族自治州德钦县羊拉乡德拉村附近入云南处至昭通市水富县横江汇口之间金沙江干流。"九河"指赤水河(云南段)、以萨河、泼机河、横江、牛栏江、龙川江、渔泡江、漾弓江、冲天河等主要支流。"三湖"是指流域内滇池、程海、泸沽湖等高原湖泊。"八区"指流域内3个水生生物自然保护区和5个水产种质资源保护区。水生动植物自然保护和水产种质资源保护区(即"八区"),已先期于2020年1月1日开始禁捕。

下一步,云南省将压实主体责任、属地责任,坚持问题导向、目标导向、结果导向,聚焦关键环节、盯住重点水域,着力从三个方面全面抓好《通告》的贯彻落实。

一是全面从严管理。充分应用现代信息技术手段,加大联合执法监管力度,持续组织开展专项执法行动,管住船只、管住渔民、管住捕捞、管住交易、管住消费,坚决斩断非法捕捞、运输、销售的地下产业链条。

二是建立长效机制。建立健全长江水生生物保护暨禁捕工作协调机制联席会议机制,省农业农村厅要切实履行好召集人的职责;建立健全"双管结合"机制,成立以行政村为基础的群众性护鱼队伍,建立长江禁捕专管与群管相结合的保护机制。建立健全定期会商、信息共享的协作机制,形成各级各部门之间同频共振、同向发力集聚效应。

三是全面转产安置。紧紧围绕"人"与"船"两个关键,逐船逐户摸清底数,实行分类施策、精准帮扶,确保全部退捕渔民退得出、稳得住、逐步能致富。

涉嫌数据造假

定西一机动车检测公司责任人被刑拘

本报记者吴玉萍兰州报道 甘肃省定西广通机动车检测有限公司涉嫌机动车检验数据造假近日被当地公安部门立案调查。

据了解,在今年下发的《甘肃省坚决打赢污染防治攻坚战深入开展四个专项行动工作方案》中,甘肃省将加大对机动车尾气检测机构的监督力度列入"打击重点区域大区污染违法排污专项行动"7项主要任务之一,要求各市(州)要全面检查辖区的机动车尾气检测机构,依法打击数据造假、违规检测等违法行为,涉嫌犯罪的要依法移送司法机关,确保机动车尾气检测数据真实可靠。

4月初,甘肃省生态环境厅接到有关线索,反映定西广通机动车检测有限公司涉嫌机动车检验数据造假问题,立即向定西市生态环境局下发信访督办,要求定西市生态环境局高度重视,严格保密投诉人个人信息,认真核实环评手续和检测数据造假问题,对不属于环保部门的问题按规定尽快向相关部门移交移送。目前,涉事公司实际出资人与主要负责人已被刑事拘留,案件正在侦办中。

杭州临安区侦办一起跨区非法转移倾倒危险废物案

"公检法环"环环相扣 "幕后黑手"无处遁形

◆本报记者朱智翔 晏利扬 通讯员陈惠汾 张弘

非法倾倒危废34余吨,10人被依法采取刑事强制措施,生态环境损害50多万元……2019年初,浙江省杭州市生态环境局临安分局通过实行与公安机关"同时调查、同时取证、同时分析"办案制度,实施"生态环境+公检法"联动机制,近期成功破获一起跨区非法转移倾倒危险废物案。办案中"公检法环"联合联动的新做法、新经验,得到了生态环境部的通报表扬。

案情重大,线索难觅,启动"公检法环"联动机制

时间拨回至2019年1月30日晚上5点45分,杭州市生态环境局临安分局的值班室电话骤然响起,临安区110应急联动中心转来一条群众投诉举报,反映青山湖街道雅观村自己家后山的竹林路边倒着一堆油漆桶,气味难闻。

"油漆桶随意倒在路边?"职业的敏感,让临安分局的值班人员一下子绷紧了神经。

"走,立即去现场。"放下电话,值班人员便马上联系了属地青山湖环保所工作人员一同赶赴现场调查。

省道、村道、泥泞小路……经过一个多小时的颠簸,几经多次问路绕路,环境监察执法人员终于在青山湖街道雅观村一个偏僻的山脚,找到了举报人所说的油漆桶。

现场,成堆的铁皮桶被一张硕大的黑色塑料布包裹着,大量暗红色的胶状物从中流出,空气中弥漫着刺鼻的油漆味。个别从塑料布中滚出的铁皮桶上"UV电镀底涂""生产时间""某油漆公司生产"等字样仍然依稀可见。

"油漆桶,肯定是废油漆桶。""这里肯定不止3吨了。""油漆桶是危废,3吨就可以入刑。"……环境执法监察人员顿觉案情重大,立即就地展开调查。

根据举报人提供的信息和现场环境,环境执法监察人员初步判断这批废油漆桶应由一辆货车运至此处一次性倾倒,倾倒时间大概在3天-5天之内。

循着这条线索,生态环境执法监察人员马上联系了雅观村村干部,合力查找可疑车辆。但因倾倒点极为偏僻隐蔽,不仅沿线道路未安装监控,而且附近村民也均表示未见有黑色塑料布覆盖的可疑车辆经过。当晚案件线索也就此中断。

为能尽快找到线索,将倾倒废油漆桶的罪魁祸首绳之以法,避免再发生类似环境污染事件,在接到现场环境执法监察人员的报告后,杭州市生态环境局临安分局第一时间启动了临安"生态环境+公检法"联动机制,由生态环境部门开展前期调查和应急处置工作,对涉案危险废物进行认定,并提供相关技术支持;公安机关采取调取现场监控视频等技术手段锁定涉案企业和人员,并配合生态环境部门传唤相关涉案人员;检察机关配合调查,跟进研究案情,并及时对符合批捕、起诉条件的涉案人员或单位进行批捕、起诉,提高办案效率。

一场"公检法环"联合联动的执法行动迅速展开。

联合排查,卧底取证,锁定幕后黑手

"公检法环"联合联动的执法行动展开后,临安生态环境部门与公安机关联合,立即兵分两路,一路仔细勘查废油漆桶倾倒现场,一路彻底排摸本辖区内喷漆企业。

顶着刺鼻的油漆味,踩着黏糊糊的油漆,现场勘查组一个油漆桶一个油漆桶地翻找线索。

"客户:巧兰",多个没有被玷污的油漆桶上都印有该字样。"这会不会就是使用油漆的厂家。"机敏的执法人员马上开始查找临安范围内名称中含有"巧兰"的企业,看是否真能发现些蛛丝马迹。

查来查去,执法人员并未找到相关企业。正当大家灰心丧气以为线索再次中断时,一名执法人员突然惊喜地叫道:"快来看,会不会是这家?"

原来他用手机软件查到,临安旁边余杭区有一家名为"杭州巧兰包装制品有限公司"的企业。该企业主要生产化妆品包装瓶,生产过程中需要对瓶体进行油漆喷涂,而且企业距倾倒点20公里左右,具备了作案的基本条件。

"既然有嫌疑,我们就查查看。"于是,执法人员便围绕"杭州巧兰包装制品有限公司"展开了新一轮的搜索。

在翻看了这家企业到临安必经之路的沿线监控后,执法人员发现案发前几日确有两辆黑色塑料布覆盖的货车从杭州巧兰包装制品有限公司出来驶入临安,但进入临安区域后避开监控不知去向。

"这么看来,监控中出现的货车极有可能就是倾倒废油漆桶的作案车辆。但有两辆覆盖黑色塑料布的货车到过临安,难道废油漆桶倾倒点不只雅观村一处?"带着疑问,执法人员一边通过车辆信息追查驾驶员下落,一边通过沿途走村入户寻找另一个废油漆桶倾倒点。

经查,两名驾驶员张某和党某当时已离开临安回家过年,准备年后再返回。而另一个废油漆桶倾倒点也确实存在,而且废油漆桶在外观上与雅观村发现的基本一致,应该是同一家企业同一批人所为,杭州巧兰包装制品有限公司嫌疑最大。

但杭州巧兰包装制品有限公司在余杭区,临安执法部门没执法权,请求协助又缺乏足够的证据。为进一步确认幕后黑手,在不打草惊蛇的情况下,杭州市生态环境局临安分局两名执法人员干起了"卧底",乔装打扮以应聘之名进入该公司查看,发现与两处倾倒点标识标牌一模一样的油漆桶在公司油漆喷涂车间内随处可见。

至此,该案幕后黑手终于确认。只待两名货车驾驶员回临安后,查明案情,依法处理。

凌晨出击,两地协作,实施抓捕行动

传唤询问、现场处置、跨区域协作……在监控到张某和党某返回临安后,临安"公检法环"联合行动组针对案情侦破进行了专题部署,并于2019年3月5日凌晨联合余杭生态环境和公安部门展开统一行动,同步调查询问张某、党某以及杭州巧兰包装制品有限公司责任人。

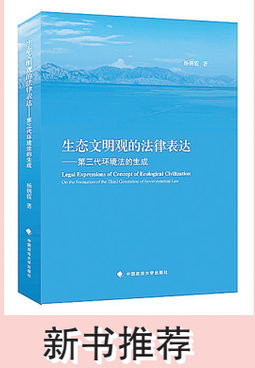
经查,杭州巧兰包装制品有限公司责任人在明知张某无危废处置资质的情况下,仍多次将公司产生的废油漆桶、废抹布、废油漆渣等危险废物委托张某处置。张某伙同党某等人将接收的危险废物装运至杭州市临安区进行倾倒,并从中获利。

大量证据面前,3名犯罪嫌疑人均对自己的违法事实供认不讳。

此外,杭州市生态环境局临安分局为进一步固定证据、量刑裁量,还按照《国家危险废物名录》、杭州巧兰包装制品有限公司的环评审批资料,对涉案废油漆桶、废油漆渣为危险废物进行了进一步的认定。同时,委托第三方检测机构对废油漆渣污染的土壤进行采样检测,结果显示被污染土壤中特征因子超标,倾倒物确属于危险废物,危险废物和被污染土壤共计34余吨。

据此,杭州市生态环境局临安分局根据《刑法》第三百三十八条、《最高人民法院 最高人民检察院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)第一条第二项,于2019年3月15日将该案件正式移送至公安机关。随后,公安机关依法对10名相关责任人采取了刑事强制措施。

目前,该案件已进入诉讼阶段。同时,临安也启动了生态环境损害赔偿机制,依法对涉事企业被提起附带民事公益诉讼,要求其赔偿生态环境损害费用、应急处置费用、鉴定评估费用、土壤修复费用等共计50多万元。



新书推荐

生态文明观的法律表达

——第三代环境法的生成

此书由北京林业大学生态法研究中心主任、副教授杨朝霞所著,试图从环境法学的角度,对作为政治话语的生态文明思想进行全新的解读,以期透过现象发现本质,分析、梳理、归纳、提炼出蕴含在其中的事理,进而形成系统、完整的生态文明观,从而实现从"事实"到"事理"的"跳跃"。

此书经论证后认为"环境""资源""生态"是环境法学的逻辑起点,这三大概念最初是人们源于对"自然"的环境支持功能、资源供给功能、生态保障功能的认识而对其的不同称谓,属于以"用"(用途)名"体"(实体)。即,"自然"与"环境""资源""生态"实际上属于"一体三用"或者"一体三面"的关系。

"这一观点极富创意,也是此书的亮点之一。以此观点为据,许多环境法学的理论难题便可迎刃而解,一些长期以来模糊不清的问题似乎也找到了症结所在。"天津大学法学院院长孙佑海说。

"阅读本书,有助于我们了解和把握生态文明观有别于环境保护观、协调发展观、可持续发展观等理论和观念,有助于我们理解和进一步思考生态文明观的先进性、优越性和确立的必要性。"北京林业大学校长安黎哲说。

新《固废法》实施后查封、扣押需要注意什么?

周建勋

资料图片

查封、扣押是暂时限制公民财产权的行政强制措施。自2015年新修订的《环境保护法》及其配套《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》实施后,查封、扣押成为生态环境部门执法监管中运用较多的一个手段。2020年9月1日,新修订的《固体废物污染环境防治法》(以下简称新《固废法》)将正式实施。该法同样规定了查封、扣押制度,但在适用范围、条件、对象等方面,却与现行《环境保护法》的有关规定显著不同,有必要对其相关法律适用问题进行探讨。

一、适用范围扩大

新《固废法》将查封、扣押的适用范围从原来的排污"设施、设备",扩大到违法收集、贮存、运输、利用、处置的"固体废物"和用于违法收集、贮存、运输、利用、处置固体废物的"设施、设备、场所、工具、物品"等。查封、扣押的对象从原来的两项,增加为六项。这一变化本质上衔接了《行政强制法》的规定,但对固体废物本身以及场所等的查封、扣押,却是对《环境保护法》查封、扣押规定的制度性扩展。

以违法运输固体废物为例,按照《环境保护法》及其配套办法的规定,在该主体存在违法排放、倾倒或处置污染物等行为时,生态环境监管部门会查封扣押实施违法运输行为的车辆,比如对非法运输废酸的槽罐车的查封、扣押。但按照新《固废法》,一方面不要求一定要有违法排放行为,在行为人可能将违法运输的证据灭失、隐匿、转移或可能造成严重环境污染的情况下,只要从事违法运输固体废物的行为,生态环境部门就可以实施查封、扣押;另一方面不仅可以查封、扣押其运输车辆,而且可以查封、扣押违法运输的固体废物。

二、监管职责增加

查封、扣押属于限权性和暂时性的行政强制措施,适用范围的扩大,必然加重生态环境监管部门的保管职责。依据《行政强制法》第二十六条规定,对查封、扣押的场所、设施或财物,行政机关应当妥善保管,不得使用或者损毁;造成损失的,应当承担赔偿责任。无论是行政机关自行保管还是委托第三人保管,因查封、扣押发生的保管费用均由行政机关承担。新《固废法》增加了对固体废物、设施、设备、工具、场所、物品的查封、扣押职权后,生态环境监管部门在适用该项强制措施时,对查封、扣押的各类财物均应妥善保管。

尤其要注意的是,某些固体废物本身就存在发酵、挥发、渗漏等物理、生物或化学现象,或者反应性、腐蚀性、毒性等危险特性,生态环境监管部门需要结合固体废物的环境污染特性和设施、设备、工具、场所、物品的特点,适于"就地封存"的,采取查封措施,适于"异地控制"的,采取扣押措施,确保所采取查封、扣押措施的合理性,防止在查封、扣押期间发生二次环境污染或环境风险的发生。

三、合法性要求提高

新《固废法》中增加了对从事违法行为的固体废物、场所、工具、物品等的查封、扣押措施,生态环境监管部门在具体适用时,首先应在实施程序和实施要件方面,遵守《行政强制法》的规定。

除此之外,在针对具体的固体废物进行查封、扣押时,还应当注意结合有关法律和法规中对涉案固体废物进行查封、扣押的规定,切勿超越职权,并将不属于固体废物的其他无关物品进行查封、扣押。例如,生态环境部门在查处危险化学品、剧毒化学品等环境违法案件时,不能将涉案原材料危险化学品或剧毒化学品一并实施查封、扣押。因为根据《危险化学品安全管理条例》,作为原材料的涉案危险化学品由安监部门查封、扣押,作为原材料的涉案剧毒化学品由公安机关查封、扣押,而只有废弃的经确认属于固体废物的涉案危险化学品、剧毒化学品才由生态环境监管部门查封、扣押。

同时,需要注意的是,生态环境监管部门以往并没有对涉案场所的查封职权,而新《固废法》增加了对从事违法行为的场所的查封措施。对场所的查封是以暂时限制违法行为人场所的使用为目的的措施,包括了工作场所和私人住所。新《固废法》第二十六条赋予了生态环境监管部门的现场检查权,有权进入工作场所并进行检查。但对于私人住所而言,法律对此并未明确。在生态环境监管中,常常存在行为人的住所与其涉嫌违法收集、利用、贮存固体废物的场所相互重合的现象。鉴于我国《宪法》第三十九条明文规定:公民的住宅不受侵犯。禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅。因此,对涉案固体废物违法行为的场所进行查封时,尤其应当特别注意。目前,我国涉及"进入住宅"的法律规定只有《治安管理处罚法》第八十七条第一款的规定,行为主体是公安机关。涉嫌刑事犯罪搜查权的行使主体也是公安机关。因此,如果生态环境监管部门在对场所实施查封、扣押时,一旦违法场所与行为人住所混同,那么,应当及时请求公安机关予以协助。

四、适用条件变化

新《固废法》与《环境保护法》相比,适用条件增加了因证据保全而实施查封、扣押的法定事由。这一法定事由的增加,有利于生态环境监管部门及时固定行为人违法收集、贮存、运输、利用、处置固体废物行为的证据,同时也对生态环境监管部门提出了更高的要求。

首先,应注意把握"证据灭失、隐匿、转移"和"严重污染环境"的适用条件。因国家尚未发布新《固废法》有关查封、扣押的配套办法,尽管法律赋予了生态环境行政机关自由裁量权,但判断违法行为是否符合上述法定事由的标准上,并非以生态环境监管部门主观决定为准。实践中,确认"严重污染环境"的标准,虽暂可以依据原环境保护部的《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》,但该办法是以《环境保护法》所规定的对排污设施、设备实施查封、扣押为原则的,并不能对新《固废法》中可能造成"证据灭失、隐匿、转移"的实际操作加以指导。

其次,应注意实施查封、扣押措施的举证责任。根据新《固废法》,只有行为人存在"可能造成证据灭失、被隐匿或者非法转移的"和"造成或者可能造成严重环境污染的"两项特别事由时,行政机关才可以实施查封、扣押措施。作为独立的行政行为,行政机关应对其实施行政行为的合理性、合法性、必要性进行举证。为此,生态环境监管部门还应结合固体废物的特性,违法收集、利用或贮存等行为的特点,举证证明其实施查封、扣押的法律依据和客观理由,注意固定实施这一行政强制措施时的相关证据。

再次,注意与先行登记保存的区别和联系。先行登记保存制度是《行政处罚法》规定的,属于行政处罚过程中的中间行政行为,与查封、扣押的强制措施相比,其证明标准并不高。同时,由于新《固废法》中的查封、扣押与先行证据保存具有同样的证据保全功能,鉴于《环境行政处罚办法》规定的处罚决定期限是三个月,生态环境监管部门可以在行政处罚程序启动后,首先采取先行登记保存,若无法结案,可以在依法变更行政措施决定手续后,实行查封、扣押的强制措施,从而为案件的办理争取最长六十日的强制措施期间。

五、与代履行的关系

新《固废法》除新增查封、扣押规定外,还在城镇污水处理设施的污泥处理和危险废物处置两个方面规定了代履行制度,分别为第一百零八条和第一百一十三条。代履行的适用前提是已经存在生效的基础行政行为,即行政机关依法做出了要求当事人履行排除妨碍、恢复原状等义务的行政决定,当事人逾期不履行,经催告仍不履行,其后果已经或者将危害交通安全、造成环境污染或者破坏自然资源的,行政机关可以代履行,或者委托没有利害关系的第三人代履行。

实践中,生态环境监管部门实施查封、扣押措施,并不以事先做出行政处罚等行政决定为前提,经调查认为行为人的行为尚不构成违法或者行政机关对违法行为已经做出处理决定,不再需要查封、扣押时,或者查封、扣押期限届满的,就应当及时解除查封、扣押,并归还涉案财物。

综上,新《固废法》中查封、扣押的法律适用,除了上述需要讨论的情形外,还存在查封、扣押应如何解除,行为人申请解除的具体法定事由,查封、扣押与后续行政处理的关系如何衔接等问题,亟须国家有关机关及时制定相应的实施细则,加强对基层生态环境监管部门的指导,避免行政履职中的法律风险。

律师说法

作者单位:北京德恒律师事务所