

• 环境监理 •

从行政诉讼对证据的要求谈行政执法中的取证问题

王国平, 王 勇

(南京市环境监理支队, 江苏 南京 210018)

摘要: 简述了最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》中关于行政诉讼证据问题的规定, 针对环境行政执法中的调查取证问题, 提出在行政诉讼中, 行政机关负有主要的举证责任, 行政机关在实施具体行政行为, 如行政许可、行政处罚、行政强制前的调查取证工作十分重要。取得的证据必须符合《关于行政诉讼证据若干问题的规定》的要求, 具备合法性、真实性和关联性。在行政诉讼的质证程序中, 证据才能具备完整的证明力而被法庭采信。

关键词: 行政诉讼; 证据; 规定; 环境行政; 行政执法

中图分类号: DF74 文献标识码: B 文章编号: 1006-2009(2002)06-0008-02

Proof Collection in Administration Enforcement From the Proof Demand of Administrative Lawsuits

WANG Guo-ping, WANG Yong

(Nanjing Environmental Supervisory Station, Nanjing, Jiangsu 210018, China)

Abstract: The stipulating of proof collection in administrative lawsuits in Stipulating about Proof Collection in Administrative Lawsuits issued by the Supreme People's Court. For proof collection in environmental administration enforcement, in administrative law suit, administrative departments bear the responsibility of burden of proof. So it is important to collect proof before to enforce administration action, such as administration permission, administration punishment and administration enforcement. The collected proof must conform the demand of Stipulating about Proof Collection in Administrative Lawsuits, and is legal, real and contextual, so the proof can be adopted by court.

Key words: Administrative lawsuits; Proof; Stipulation; Environmental administration; Administrative enforcement

最高人民法院发布的《关于行政诉讼证据若干问题的规定》(以下简称《证据规定》)已于2002年10月1日起实行。这是一部关于《中华人民共和国行政诉讼法》中证据问题的司法解释,共6部分80条。对行政诉讼中原被告的举证责任分配和举证期限、提供证据的要求、调取和保全证据、证据的对质辨认和核实、证据的审核认定5个方面进行了规范。《证据规定》体现了保护弱者,法律面前人人平等的精神,可有效地消除以往在行政诉讼中重“法律审”轻“事实审”的倾向。

在行政诉讼中,被告(行政机关)负有主要的举证责任。因此,行政机关在作出行政行为,如行政处罚前的调查取证显得十分重要。取得的证据必须符合《证据规定》的要求,具备合法性、真实性和关联性,在行政诉讼的质证程序中,证据才具备完

整的证明力而被法庭采信。现就《证据规定》涉及行政机关的相关内容,结合环境执法实践中的调查取证问题,作一简要介绍。

1 证据的合法性

证据的合法性包括取证程序和证据内容的合法性。取证程序的合法性是指行政执法人员调查取证的程序应符合法定程序,如取证应两人以上,出示证件、说明来意、告知当事人权利等,不得以利诱、欺诈、胁迫、暴力等不正当手段获取证据;内容的合法性是指证据应是客观、真实的,不得将调查

收稿日期:2002-10-28

作者简介:王国平(1958—),男,江苏无锡人,高级工程师,大学,从事环境监理工作。

人员自己的主观判断与臆想带入证据中,不能正确表达意志的证人证言属无效证据等。

《证据规定》第57条第2项规定了“以偷拍、偷录、窃听等手段获取侵害他人合法权益的证据材料”在法庭上将不予采信。这包括两层含义:一是以偷拍、偷录、窃听等手段获取侵害他人合法权益的证据,不能作为定案依据;二是以偷拍、偷录、窃听等手段获取但未侵害他人合法权益的证据,可以作为定案依据。这里的合法权益主要是指自然人的个人隐私权等。因此,环保执法部门通过正常途径无法获得相关证据时,可采取秘密方式进行取证,但不能侵害他人合法权益。如执法人员“偷拍”的企业偷排污水的照片或录像,由于未侵害他人合法权益,其获得的证据可以作为定案依据。

2 证据的固定

《证据规定》中规定证据须经当庭质证,未经质证的证据不能作为定案依据。所谓质证,是指对当事人在法庭上出示的证据采取辨认、质疑、说明、辩论等形式进行对质核实的一系列诉讼活动。因此,证据必须符合《证据规定》中的要求,而证据的固定显得尤为重要。

(1) 对书证,一般要求提供原件,如提供复印件,则需经管理相对人核对无误并加盖公章,进行证据固定。如环保部门在调查取证中经常调取企业的生产记录、治理设施运行记录等,在取其复印件时,必须经企业核对无误并签字盖章,否则一旦引起诉讼进行质证时有可能成为无效证据。

(2) 当取得的证据是录音、录像等视听资料时,应要求当事人提供原始载体并注明制作方法、制作时间、制作人和证明对象等,对声音资料应附有该声音内容的文字记录。

(3) 对现场笔录,《证据规定》也作了明确的规定:第一,现场笔录是行政诉讼中特有的法定证据,因此制作主体必须是执法人员,不能由其他人完成,以保证笔录制作的客观、全面和真实性。第二,现场笔录必须是执法人员现场制作的,而不能是事后补制。第三,现场笔录的制作应当符合法律程序,制作完毕后,必须由执法人员和行政相对人签名或盖章,行政相对人拒绝签名或盖章的,应当注

明原因,有其他人在现场的,可由其他在现场的证人签名或盖章。

环境保护执法人员在现场执法中经常遇到管理相对人不配合的情况,如拒绝接受检查,拒绝在现场笔录或送达回执上签字等。对此,环保部门做了大量的探索,例如请公证人员同往公证,由证人进行证明等,许多案例说明,通过这些途径取得的证据在行政诉讼中,具备完全的证明力。

3 证据的补充

《中华人民共和国行政诉讼法》规定,在诉讼过程中,被告及其诉讼代理人不得自行向原告和证人收集证据。这一限制性规定要求行政机关必须在查清事实的基础上再作出具体行政行为,避免先决定,后取证。

《证据规定》对被告的举证与取证也作了一些特殊的规定:

(1) 原告提出其在行政程序中没有提出的反驳理由或证据的,经人民法院准许,被告可在第一审程序中补充相应的证据。如某建筑施工单位因违反夜间施工规定被环保部门处以罚款,遂以其夜间施工噪声未超标排放为由提起行政诉讼,但在行政程序中并未据此理由提出陈述申辩。因此环保部门向法院提出补充证据的请求,经法院同意,环保部门可以进行补证,取得该建筑施工单位夜间施工噪声超标排放的证据。

(2) 被告在行政程序中依照法定程序要求原告提供证据,原告依法应当提供而拒不提供的,在诉讼程序中提供的证据,法院一般不予采纳。此情况一般发生在依申请的行政行为中(如行政许可、行政确认等)。这些行政行为需要行政相对人向行政机关提供其符合法律法规要求的证据,而行政相对人拒绝提供,行政机关完全有理由拒绝其申请,行政相对人如在诉讼程序中才提供这些证据,法院当然不予支持。

《证据规定》的发布实施,进一步完善了行政诉讼程序中的质证和认证制度,同时也强化了对行政机关的司法监督。这就要求行政机关在实施具体行政行为,如行政许可、行政处罚、行政强制的过程中,必须依法行政,具备强烈的证据意识和程序意识,以保证其行政行为真正做到公正有效。