

3 行政处罚从轻情节的适用

案例：某港务管理局违法占用海域建堤坝行政处罚案

【基本案情】

2006年5月10日中国海监东海总队组织执法人员对用海现场进行执法检查，在福建省沿海发现一港口引堤工程涉嫌违法用海，随即立案调查。

经对工程业主、施工方及监理方代表三人分别进行调查询问，基本查明了当事人在未取得海域使用权证书的情况下，擅自占用海域、实施填海的违法事实。

港口引堤工程的业主单位为福建某港务管理局。工程于2005年12月31日正式开工，采用填海形式修筑一条长368米的堤坝与引桥相连。至案发时，现场已形成一条长约300米的路堤。经测定，填海面积为12.02亩。

2006年2月16日该港务管理局曾向海洋行政主管部门提出海域预申请报告，但是未开展海域使用论证和环评工作，至今尚未取得海域使用权证书。

中国海监东海总队在经查实福建某港务管理局于2005年12月31日至2006年5月22日期间，在未取得海域使用权证书的情况下擅自占用海域、实施填海行为后，于5月22日依法向当事人发出《责令停止违法行为通知书》。

【查处结果】

当事人的上述行为违反了《海域使用管理法》第三条的规定,依据该法第四十二条和《福建省海域使用金征收管理暂行办法》第六条第一款第(一)项第1目的规定,东海总队以国家海洋局的名义对当事人作出“责令退还非法占用的海域,恢复海域原状,并处罚款人民币25.242万元”的行政处罚。

6月1日国家海洋局东海分局依法向当事人发出《行政处罚听证告知书》,当事人未提出听证申请。7月13日东海总队以国家海洋局的名义发出《行政处罚决定书》。当事人于法定期限内如数缴纳了罚款。

【分析意见】

本案的评析问题:行政处罚从轻情节的适用。

如何正确、规范行使行政处罚裁量权,一直是海监执法工作中的一个关注点。海洋行政处罚裁量权的行使应严格履行程序,避免各人独断和偏见。案件调查终结后,办案人员应在案件调查终结报告中明确提出拟处罚的种类和幅度以及相应的具体理由。其免予、减轻、从轻、从重情节,都必须有证据材料和法律依据予以说明。办案部门负责人应当将以上情节与对应的处罚种类和幅度相对照,严格审核、认真酌定。

1. 向海洋行政主管部门提出海域使用预申请情节

就本案而言,当事人曾向海洋行政主管部门提出过海域预申请。这一情节是否能够成为依法从轻或者减轻处罚的理由,成为处

罚裁量时的关键点。执法部门对照中国海监总队《关于进一步规范海洋行政处罚裁量权行使的若干意见》(以下简称《意见》)中的相关规定后认为,《意见》主要就当事人在违法行为发生后的表现做了规定,“提出海域预申请”的情节并不符合《意见》所规定的从轻或者减轻处罚的情形。

2. 配合查处,主动纠正违法行为情节

当事人在执法调查过程中积极配合执法人员调查取证,主动提供涉案材料,并已加紧办理海域使用权手续。这都符合《意见》中关于“配合查处,主动纠正违法行为”的规定情形,应当依法从轻或者减轻处罚。经过研究,处罚机关酌情给予当事人“并处应缴纳海域使用金十倍”的从轻处罚。

【专家点评】

该案涉及轻罚情节的适用问题。轻罚情节,是指据以对行政管理相对人从轻或者减轻处罚的具体情形。它是一种有利于行政管理相对人的行政处罚裁量情节。轻罚情节可分为两种类型:第一,从轻情节。行政管理相对人具有从轻情节的,行政主体应在处罚幅度的中间水准以下对行政管理相对人科处行政处罚。从轻情节在我国现行行政处罚立法中有着诸多的规定,并且我国现行行政处罚立法所规定的轻罚情节,一般均属于从轻情节。第二,减轻情节。行政管理相对人具有减轻情节的,行政主体应在处罚的最低限度以下对行政管理相对人科处行政处罚。

就轻罚情节的设定效力而言,又可分为两种类型:第一,强制性轻罚情节。即行政处罚立法强制性规定的、据以对行政管理相对

人从轻或者减轻处罚的具体情形。行政管理相对人具有强制性轻罚情节的，行政主体必须无条件地对行政管理相对人从轻或者减轻科处行政处罚。第二，自主性轻罚情节。即行政处罚立法所规定的、允许行政主体对行政管理相对人从轻或减轻科处行政处罚的情形。行政管理相对人具有自主性轻罚情节的，是否需要从轻或减轻处罚，由行政主体酌情自主确定。

根据行政处罚立法的有关规定，轻罚情节主要包括以下几个方面。

(1) 未达到完全行政责任年龄。根据我国行政立法的规定，公民行政责任年龄为 14 周岁，但公民完全行政责任年龄却为 18 周岁。

(2) 情节轻微。行政管理相对人实施的违法行为处于预备阶段或者没有危害结果，以及危害结果微小的，可予以轻罚。

(3) 真诚悔过。行政管理相对人实施违法行为后，能够主动承认错误、主动交待以及及时改正的，可予以轻罚。

(4) 违反真实意愿实施行政违法行为。行政管理相对人受胁迫、诱骗或者被迫实施行政违法行为的，可予以轻罚。

(5) 检举立功。行政管理相对人能够检举揭发他人的违法犯罪行为，对查处其他违法犯罪行为提供了帮助或者作出重要贡献的，可予以轻罚。

(6) 自行停止行政违法行为。行政管理相对人自动停止和改正行政违法行为或者主动消除行政违法行为的危害后果的，可予以轻罚。

值得一提的是在行政管理过程中，适用处罚裁量轻罚情节时应避免随意性，以保证行政处罚的严肃性和权威性。