

議題四、檢討檢、警、調人員的專業分工

子題二、環境案件偵查與訴訟程序之檢討

【司法院意見】

壹、問題與爭點

隨著人類經濟活動範圍的擴大，人們也開始意識到「環境保護」的重要性，這不只是我們人類身為整個生態圈內的一份子，應以和大自然、其他生物共享資源、共同存續的謙卑態度取代過去「人定勝天」的想法，即使純粹立於以「人」為中心的思考，也攸關我們能否建構一個足以代代傳承、永續發展的社會。

除了個人發揮環保意識、自主遵循環保規範以外，透過各種行政管制措施約束，乃至於對於實際破壞環境者施以行政刑事制裁，都是屬於透過國家公權力規制處理環境問題的重要環節。環境案件相關的司法問題所涉層面甚廣，遠遠超越刑事單一領域，如：有關行政訴訟領域的「環境影響評估適法性審查」問題，以及有關於民事訴訟領域的「環保公害集體訴訟」議題等，在在都與防範環境破壞的各該環節有重要的相關性，為了避免見樹不見林，必須先說明刑事審判僅是佔其中一小部分問題而已。而基於國是會議議題為「環境案件偵查與訴訟程序之檢討」，以下僅聚焦於爭點，探討環境刑事案件審理面臨的問題及可能改進方針。

「環境刑法」的意義，是用刑事制裁為手段處罰破壞環境的行為。具體來說，舉凡不法棄置廢棄物、排放廢水等，都會嚴重污染我們所處的環境，在山坡地濫墾、濫伐的行為，則會破壞水土保持，除了由主管機關科處行政罰以外，立法者也在「廢棄物清理法」、「水污染防治法」、「山坡地保育利用條例」等不同的法規中建立了刑罰規範，以處罰其中比較嚴重、單純科以行政罰尚不足以達到制裁功效的行為。最理想的狀況，毋寧是讓違規者獲得應有的處罰，且足以達到嚇阻將來再發生類似行為的功效。然而，在近年來，就此類環境刑事

案件的司法困境，似乎已經引起了高度的社會關注與討論，甚至有部分的批評集中在司法審判領域，探究其中原因，不外乎：（一）「對於行為人未能科以刑事制裁」（法院判決無罪而未能回應嚴懲罪犯的要求）¹、（二）「判決過輕而未能回應嚴懲罪犯的要求」、（三）「未能澈底剝奪不法利得」等三端。

貳、相關研究

一、「對於行為人未能科以刑事制裁」問題

目前我們在各該環境領域，例如森林法、山坡地保育利用條例、水污染防治法、廢棄物清理法，雖都已經有罰則的規定，但實際上，仍然不時發生所謂「無（刑）法可罰」的問題。考究其原因，最大問題或許來自於構成要件證明的困難，例如：刑法第190條之1規定：「投棄、放流、排出或放逸毒物或其他有害健康之物，而『污染』空氣、土壤、河川或其他水體，『致生公共危險者』，處5年以下有期徒刑。」因所謂「污染」本身即為需要加以定義的概念，在罪刑法定的要求之下，任何的法律概念都必須嚴格定義明確，「污染」的概念，一樣會面臨定義的問題，是否需對人體或特定生物有「有害影響」？所謂「有害影響」的意義為何？又「僅有增加『污

¹ 例如知名的日月光公司排放廢水案件。該案是於102年10月間案發，日月光公司涉嫌將製程中產生的無機廢水未經處理即排放入後勁溪中。經檢察官以該公司的行為涉犯刑法第190條之1流放毒物罪及違反廢棄物清理法第46條第1款任意棄置有害事業廢棄物罪為由，起訴日月光公司及排放廢水的工廠廠長等被告。一審法院認為雖然無法證明日月光公司的行為已造成具體的公共危險，故不構成刑法第190條之1的「流放毒物罪」，但構成廢棄物清理法第46條第1款之「任意棄置有害事業廢棄物罪」，因而判處日月光公司罰金300萬元，及其餘被告輕重不等的刑罰。但案經上訴以後，二審法院則判處全部被告無罪。判決結果引起部分環保團體的批評。

本案涉及的主要爭議點在於：1.刑法第190條之1採「具體危險犯」的證明問題。2.對於如何適用「廢棄物清理法」、「水污染防治法」等環保法規的解釋（「違法棄置事業廢棄物」與「違法排放廢水」的適用範圍、型態，二者間的競合關係）。3.關於犯罪故意的證明問題。惟本報告並不討論個案判決結果妥適與否，僅是藉此一案例點出大眾所關注的環保案件與問題。

染程度』，未改變污染狀態』，是否也算是污染？這些實體法上問題背後連結的，就是偵查機關如何提出適當的科學證據，以證明被告的行為已經滿足了犯罪構成要件。此外，「致生公共危險」就是說不只要行為人有某種行為，也要他的行為在客觀上已經造成了具體公共危險的事實，雖然不要求達到實害的程度，但也不是單純「有可能發生損害」的抽象危險就算數；另即使現實上已經存在了某項危害，也還會涉及到「因果關係」的證明，舉例來說，如果同時有好幾家工廠排放污水進入同一水體內，即可能會對因果關係的證明造成影響。

因此，稽查機關或許可能查獲了某個工廠未依照規定排放廢水到河川內，也可確認排放的廢水亦含有有害的物質，但是就是否達到「污染」，又是否導致「公共危險」，則可能因為未能提出法院所要求足以證明的資料，導致最後法院判決無罪的結果。

上述問題的解決，主要仍是在於立法層面的討論，包括：直接在法律中明文規定立法者所欲處罰的具體犯罪型態，以取代過去在適用範圍或解釋上有爭議的構成要件規範；或將特定嚴重污染環境行為直接規定為抽象危險犯，都是可能的解決途徑。例如，過去就森林法「佔用他人『森林』墾殖罪」所適用的範圍是否指行政上編列的林地地目，解釋曾有爭議，後來修法就直接明訂範圍包括「森林及林地」；又如，水污染防治法原規定業者「排放廢(污)水，有嚴重危害人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞」，於致人於死情形，才有刑事責任，但在前述日月光案件發生以後，修正水污染防治法，修法後業者若排放廢水未採取緊急應變措施，即可處3年以下有期徒刑、拘役或併科新台幣20萬元以上500萬元以下罰金。另需注意者，無論立法者的目標是要擴大處罰或消彌適用上的漏洞，均需在合乎刑法基本原則，如罪刑法定、罪責相當等原則下，謹慎檢討後為之。

另實務層面解決途徑，則是如何讓環境部門執法機關有足夠的

法律認知，並且熟悉刑事法律規定的構成要件與法院認定所需要的證明門檻為何，如此，或有助於在前期的監控與調查蒐證階段即保存完整的資料，減少後階段審判程序才發現證據可能不足的情況。

二、「判決過輕」問題

環保犯罪過去經常引起社會大眾不滿的其中一個主要原因，在於行為人造成大規模的環境污染，嚴重影響附近居民健康，也對當地農業、漁業等經濟活動造成巨大衝擊，但是相較於造成的危害以及為了復原所必須支出的社會成本，行為人相對只受到較輕的制裁。惟此問題，主要應還是來自於法定刑規範的刑度原本就有限度，以致即使是大規模破壞環境的行為，法院仍然無法相應科處高度的刑罰，而不能直接歸咎於法院科處刑度過輕。以前述日月光案件為例，依照檢察官起訴引用犯罪行為時的廢棄物清理法第46條規定，任意棄置有害事業廢棄物者，處1年以上5年以下有期徒刑，得併科新臺幣300萬元以下罰金。因此，即使該案一審法院已經判處法定最重之300萬元罰金，仍有廣泛的意見認為判決過輕。

此一問題根本解決之道，仍應檢討、修正現行法規範，制訂合理的法定刑範圍。以森林法為例，近年來，國人對於森林保育的意識逐漸抬頭，也開始檢討非法採伐、破壞、盜取森林資源的罰則是否過輕，以致於無法抑制「山老鼠」猖獗的現象，因此立法院在104年修正森林法，不只擴張刑罰範圍，也加重各該犯罪的法定刑。例如：竊取森林主、副產物的法定刑提高為6月以上5年以下，且併科新臺幣30萬元以上至300萬元以下罰金（第50條）；竊取森林主、產物而有加重情節者，法定刑從「6月以上5年以下，併科贓額2倍以上5倍以下罰金」提升至「1年以上7年以下，併科贓額5倍以上10倍以下罰金」（第52條）。

三、「未能澈底剝奪不法利得」問題

不肖業者會鋌而走險，甘以讓社會共同承受負面成本為代價，大規模破壞、污染環境，最直接的動機就是為了追求龐大的經濟利益²。因而，澈底剝奪行為人的不法利得，阻斷可能的經濟誘因，確有其必要性。過去，我國刑事實體法缺乏完整的不法利得沒收規範，也無沒收第三人所有不法利得的法源依據，導致法院判決僅有科處刑責，往往無法一併依法剝奪因為環境犯罪行為所產生的經濟利益。惟此問題隨著立法院於105年修正通過刑法有關沒收條文，基本應已獲得解決。當然，沒收相關規範如何適用？所謂「犯罪所得」在認定困難的時候應如何估算？均尚待實務判決形成見解。

參、改革方向與方案

以下聚焦於爭點，僅探討有關環保刑事案件審理的改革方向。另需先予說明者，基於審判獨立原則，本院不能「指導」或提供法院特定的法律見解，或直接就特定類型案件的量刑輕重提供指引。

一、直接由司法院推動之檢討、改進方案

(一)提高環境案件審理的專業性

1.持續充實法官辦理環境案件之研習課程，提高司法人員對於環境暨生態保護觀念的認知

過去法官學院辦理的在職教育研習課程，已非常重視環境研習。如有包含「野生動物保育法」、「森林保育」與各種環境教育專題，以提升司法人員對於環境問題的認知。至於有關環境案件的辦理，則有「環保犯罪及環境影響評估法」研習，內容涵蓋環保犯罪實務案例、相關法令規範、犯罪事

² 學者即以此為著眼點，認為環境刑事案件也應為本次司改國是會議重要的問題。

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20161230/1023845/>

件現場勘查等，且已密切與行政院環境保護署等有關機關合作，提供相關課程資源與師資。

本院未來將請法官學院著手研究，專案研討充實「環境教育」與「環境審判實務」兩方面課程的方針，「環境教育」課程必須側重於強化法官的環境意識，深度瞭解「空氣」、「海洋」、「河川」、「水資源」、「土壤」、「森林保育」、「山坡地保育」、「水土保持」、「廢棄物清理與有害事業廢棄物管理」等各種面向的環境議題，並考量加入實地探訪國土現狀，及邀請環保團體、學者專家前來演講、座談等內容。另環境案件的審理實務則會著重於幾種實務上較常發生的特別法案件：廢棄物清理法、森林法、水土保持法、野生動物保育法、水污染防治法、山坡地保育利用條例、空氣污染防制法之案件（參見附件統計表）。

此外，研討課程計畫的過程，不僅將邀請法務部及相關主管機關如環保局、農委會林務局、水土保持局等部門共同討論，也考慮邀請相關研究機構、環保團體參與。

2.積極檢討相關專業證照與設置「環境專股」的可能性

即使建立了充實的課程，如果實際上均非由在法官學院研習接受完整環境教育課程的法官承辦環境案件，研習即無法發揮成效。因此，本院後續也將配合環境案件相關課程的充實，積極檢討建立環境案件專業證照，以及在部分法院設置環境案件專股的可行性。考量單純環境案件的數量可能不足以設置專庭（參見附件統計表），初步構想為建立專股與鼓勵專股法官參與研習、取得證照。希望達到原則上承辦環境案件的法官均有接受「環境教育」與「環境案件審理實務」研習課程，具一定專業程度的目標。

(二)給予負責審判的法院必要的支援－建置環境案件審理之專業鑑定機關暨鑑定人名冊

在前述日月光案件中，承審的臺灣高雄地方法院曾依職權先後函請中山大學環境工程研究所、成功大學環境工程學系、高雄海洋科技大學教授（前三者為當事人合意選定）、台北科技大學水環境研究中心、交通大學環境工程研究所進行專業鑑定，以查明該案中「日月光公司所排廢水數量是否足以稀釋至一般濃度標準」。但遭到所有機關拒絕鑑定，以致於對於被告排放超標廢水數量「是否足以致生公共危險」這個重要的爭點，陷入難以調查的困難。

因此，本院將積極會同法務部與相關主管機關（如前述行政院環保署、農委會林務局、水土保持局等），召開協調會議商討此問題，並請各該主管機關協助本院與法務部建置專業鑑定機關與鑑定人名單，以提高司法審判的專業程度，並減少個案中就重要爭點無法調查釐清的困難。

(三)召開座談會，參與者包含司法審判部門、犯罪偵查機關與環境保護主管機關，共同探討環境案件的蒐證與法院對證據的採認、認定罪責門檻等問題：

透過此種直接面對面溝通的座談討論，環境部門可以解說現有的環境檢測機制、環境指紋資料庫等運作實況，這些資料的完整性，以及這些證據資料對偵查機關偵查追訴犯罪、法院審理案件可以有哪些具體的幫助。法院也可以讓主管機關清楚瞭解到相關環境刑法規範，與這些規範下的主、客觀構成要件要素，諸如「污染」、「致生公共危險」、「因果關係」，在法律上應如何認定？及需要何種程度的證據資料，才能夠滿足法院認定有罪心證門檻的要求。

座談會並不拘泥於特定的形式，且除了可由本院與法務部

共同辦理以外，也可由法官學院與司法官學院合作規劃性質上為「環境案件之偵查、審判實務」之進階課程，由參與的人員就上述特定主題進行報告與意見交流討論。

(四)檢討量刑資訊系統增列環境刑法相關案件的可行性

本院現已針對不少主要的罪名建置完成量刑資訊系統，目前運作成效甚為良好。本院將慎重檢討將來擴及到環境案件的可能性。如此，法院於判決前就能查詢檢索類似個案的量刑傾向。更重要的是，透過邀請環保團體參與焦點團體會議表示意見，可以釐清法院與焦點團體著重的量刑因子分別為何，及因此造成量刑結果的差異，並將單純前案的量刑結果與加入焦點團體修正權重的量刑趨勢結果，提供予法院做為參考，使法院在作成裁量之前，可以納入更全面的考量。

二、雖非司法院主管事項，但本院將積極協助之方案

(一)環境刑法規範之再檢討

1.與刑事實體法之主管機關法務部密切合作，共同著手籌劃環境刑法學術研討會，召集刑事法學者檢討目前環境刑法規範是否有缺漏不足之處

目前初步研擬，可包括（但並不限於）下列議題：

- (1)對現有環境刑法的全盤檢視，及與環保觀念最為先進的歐盟與歐洲國家（特別是德國）環境刑法規範的比較法研究**
- (2)環境刑法保護法益的探討**
- (3)對於重大污染環境行為之刑事制裁採取抽象危險犯與具體危險犯的評估**

(4)因果關係的認定與證明

(5)現有環境刑法刑責（量刑輕重）合理性的檢討

(6)刑事罰規範與行政罰規範整合性的問題：環境犯罪案件如同日前沸沸揚揚的食安犯罪案件，可能會涉及到行為同時違反行政與刑事規定，也就是行政不法與刑事不法規範競合情形（如大統、頂新、日月光等案件皆有相關），而依據「刑事優先」及「一行為不二罰」原則，公司接受刑事罰金制裁後，於行政領域就會產生免罰的效果，因此或許應該通盤檢視各該刑事特別法中的罰金與罰鍰規定，釐清適用結果是否會產生「因實質較輕的刑事罰免除較重的行政處罰」的不合理之處。

2.對於主管機關修正環境刑法均樂觀其成，且會派員到場提供意見

司法院雖各該非環境法規與刑事實體法、行政罰法的主管機關，但在將來的修法過程中，仍會派員到場提供專業意見。

(二)立於現已建立的「不法利得剝奪」基礎上，持續研討剝奪犯罪不法利得制度

目前學界與實務界業已認知到，僅強調重刑有其限制，如不能阻斷經濟誘因，難以有效打擊與嚇阻環境犯罪，剝奪業者的不法利得，使其不能再由破壞環境的犯罪行為中得利，且會因此承受重大經濟損失，才有可能真正阻止破壞環境的行為。行政罰法第18條第2項規定：「前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制」；另修正後刑法第38條之1則規定犯罪所得應予沒收。均已提供剝奪不法利得重要的法源依據。將來更重要的議題，則將是

實務如何運用解釋法律，本院雖然不能直接就法律適用問題表示意見，但也樂見法務部或學術界持續研討剝奪犯罪不法利得制度的適用，並提供必要的專業協助。

肆、結語：對於審判所應具有的合理期待

最後，必須指出的是，刑事審判的主要目的，並不是在打擊或懲罰犯罪，而是在確保追訴犯罪之人罪責的程序，都是以公平、公正的方式進行的。因此，固然在討論環境刑事案件的偵查與訴訟議題時，居於後端的刑事審判程序也是其中非常重要的環節，且司法機關也有義務積極創造迅速有效率、便於當事人利用的審理環境，但不能夠誤解法院的角色是積極配合偵查機關追查、懲罰罪犯。更深一層的是，我們也要合理地認知到，環境問題甚至也並非檢警調等刑事偵查機關所能獨自扛起的責任³；在我國，諸如國土破壞等重大環保問題，是多年陳痼，這不僅是包含所有相關行政部門都需共同投入，努力解決的課題，也必需是產業界、學界、各該相關的非政府組織、公民團體必須密切攜手合作，共同討論並解決的問題。而再更進一步地，這更涉及到國家公民整體意識的確立，包含國民公共道德的建立，以及最終我們都該認真思考的是：當記憶中的青山綠水不在、國土滿目瘡痍，當我們開始談論來自中國大陸沙塵對我們的影響，及空氣中有害懸浮物質對人體的危害的時候，我們過去數十年來經濟發展掛帥，不重視環境及生態的主流價值觀念，是否應有調整改正的必要！

³ 例如李佳玟教授即曾投書指出：「刑事司法在犯罪議題上其實只是個下游產業，所有行政管制失靈（包括環保、食安、建築安全、金融秩序等）的問題到最後都會轉化成刑法問題，大家逼著刑庭法官給個公道，實現正義。刑事司法不是不該給予大眾一個交代，一個正義，畢竟刑罰具有很重要的象徵意義，但是這個正義往往會因為因果關係無法證明、罪責原則等而有限制，而這些限制並不是技術性問題而已，而代表了歷經時間考驗的重要原則。」參見：「司改必須以憲法為改革界線」

<http://pnn.pts.org.tw/main/2017/02/06/%E5%8F%B8%E6%94%B9%E5%BF%85%E9%A0%88%E4%BB%A5%E6%86%B2%E6%B3%95%E7%82%BA%E6%94%B9%E9%9D%A9%E7%95%8C%E7%B7%9A/>

附件：105年1月至5月間，經檢察官起訴或聲請簡易判決處刑之案件數及被告人次統計

法律別	總件數			總人數		
		起訴	聲請簡易 判決處刑		起訴	聲請簡易 判決處刑
廢棄物清理法	300	293	7	648	640	8
森林法	258	254	4	520	516	4
水土保持法	135	128	7	208	201	7
野生動物保育法	74	60	14	105	91	14
水污染防治法	31	15	16	49	24	25
山坡地保育利用條例	24	23	1	30	29	1
空氣污染防制法	19	4	15	21	6	15
土壤及地下水污染 整治法	0	0	0	0	0	0
海洋污染防治法	0	0	0	0	0	0
飲用水管理條例	0	0	0	0	0	0
資源回收再利用法	0	0	0	0	0	0
毒性化學物質管理 法	0	0	0	0	0	0
環境影響評估法	0	0	0	0	0	0
環境用藥管理法	0	0	0	0	0	0