

《手牽手作好環保—檢環聯手之環境回復策略》

臺灣彰化地方檢察署檢察官劉智偉

壹. 問題緣起

當今環保犯罪時有所聞，雖然司法機關打擊環保犯罪不遺餘力，但「案牘勞形」後之成效似乎不佳，根本原因在於民眾不買單。究其原因大概有二：其一，大型環保犯罪從開始偵辦、審理乃至判決確定，耗時甚長，正義無法即時伸張；其二，司法權即使能予以追訴、判刑，但環保犯罪現場，公害仍在，廢棄物或污染徒留現場；更有甚者，原遭偵辦之業者，抱持僥倖心態，仍然繼續一貫之違規伎倆，都使見聞民眾難免懷疑政府打擊環境犯罪之決心。檢察官作為司法程序的開啟者，並能左右司法程序後續的走向，有無一套有效策略？以下，筆者試以自身處理相關案件之經驗，與諸位先進交流參考。

貳. 跨域整合

「環保犯罪」一由文義觀之，即有「環保」之行政管制部分，及「犯罪」之司法追訴、制裁部分。若由環保犯罪所由規範之特別法出處(如：水污染防治法、廢棄物清理法等)來作體系上觀察，可見該等特別法均以政府環保單位作為主管機關，行政刑罰僅為當中附隨之罰責部分。由此或可見，司法機關在處理是類案件時，必須留意追訴或處罰，應含有完善環保主管機關之環保訴求目的，不可只以司法本位處理是類案件¹，才能滿足政府機關間應統合辦理，達成人民最大福祉之目標。

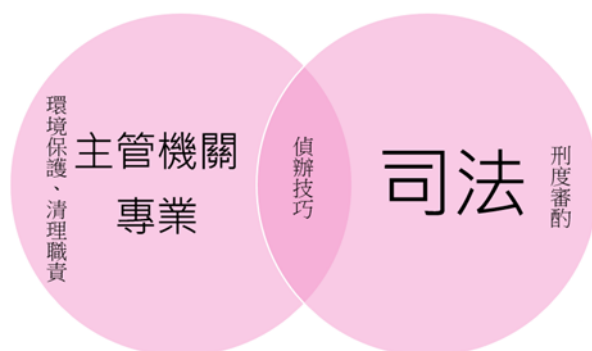
向來司法與環保機關之跨域整合，著重在案件偵辦技巧層面，比如：檢察官若能與環保單位組建辦案平臺，則檢察官不但能跨越環保法規解讀、環保專業理解的困難，就連事證蒐集上亦能借重環保單位所提供之先進器材(如：空拍機、縮時攝影機、熱顯像儀等)，伴隨訓練有素之專業人才，達到事半功倍效果，順利破案。然而檢察官對於環保犯罪成功偵辦後，如何反饋環保機關，以達成行政機關績效訴求，歸還美好環境給人民，則似多未著墨。如此長久以往，形成重大環境犯罪，雖經大肆偵辦，相關行為人也被求處重刑，但是否被重判也還遙遙無期下，民眾看到的只是：「環境犯罪的結果空留現場，污染仍在，一切就像船過水無痕」的結果，一切雷聲大雨點小，反過頭來，扼殺司法威信！

解方何在？如同下圖，淺見以為環保機關在環境犯罪發生後，雖依主管

¹ 但亦非所有環保犯罪都需跨域整合(例如：不具集團性之單次環保犯罪)，此類案件案情單純，司法機關人員能輕易理解，且危害非鉅，就不須再行跨域整合，額外付出與其他機關接觸所產生之勞力、時間及費用之花費。

職權，有命相關行為人清理遭污染、堆置廢棄物場址之權力²，但囿於行政權對行為人所為之誡命，往往不如司法機關之刑罰權對人產生之震攝效果，是以犯罪行為人往往置之不理。此時偵辦同一犯罪情節之檢察官，即可運用司法權上「刑度審酌」或「求刑權力」，誡命行為人應達成環保機關所予之訴求，終局達成國家完善環境之任務。

【跨域整合】→1+1>2?!



參. 跨域整合環境回復策略之具體實踐

跨域整合代表至少二種不同立場之人，集思廣義以達成共同之願景，整合期間，彼此是否消融成見？放下本位？彼此是否用心傾聽？關係到雙方合作是否能長久？任務的成敗的核心，就在於「一加一是否大於二」的學問。這部分涉及深刻之待人接物哲學，不在本篇討論之列。在此僅以檢察官與環保機關建立聯繫平臺³後，檢察官如何達成環保局訴求之具體操作步驟，提供參考如下：

一、環檢建立共識階段⁴：

² 廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。」。是以，當環保犯罪行為人不依環保機關之命令，履行清除處理義務時，環保機關有權代為清除、處理，然囿於環保機關經費限制下，環保機關多未能如願清除、處理，導致環保犯罪之結果常常留在現場，無法有效處理的僵局。

³ 關於如何組建「檢環聯繫平臺」一事，日前在各地檢署暨其上級，均已有相當實際之討論，應已成為現今偵辦重大環保犯罪之共識。

⁴ 為以圖像化便利理解，將各步驟之場景形象化如附圖(以下註腳 7-9，均同)



此階段或由檢察官主動探詢環保局意見，或由環保局尋求檢察官之協助，就所偵辦中之刑事個案，環保局人員會表達想要達成之行政訴求。據筆者偵辦經驗所見，環保局會提出之訴求多集中在「清除型」與「改善型」2種，可作為類型化區分，採用不同處理策略：

(一)「清除型訴求」：

此型最為典型，在涉及廢棄物非法濫倒、堆置之案件，為避免廢棄物留置現場繼續污染環境，現場之廢棄物必須由行為人清理回復原狀，此亦為廢棄物清理法第30條⁵，所課予犯罪行為人應履行之義務，只是國人對於行政機關之誠命，通常抱持被動心態，而此時既然案件已由檢察官偵辦中，則可考慮將行為人是否履行此行政法上義務，作為爭取犯後態度有利考量之因素，行為人有此誘因下，通常會配合環保局盡環境回復責任。

(二)「改善型訴求」：

此類型係環保局與檢察官討論，從犯罪個案中所見，應要求涉案行為人，通常為業者履行什麼改善措施，讓未來相同之環境污染事件可以終局根除。例如，筆者曾順利偵破逾20家畜牧業者繞流排放污水案件，詳如後述，偵查中，筆者就主動探詢環保局意見，有無可能透過要求業者積極改善什麼，徹底根除該等業者再犯。環保局即依此方針與業者達成協議，業者願意在該地區集資設立共同污水處理廠，用以解決個別畜牧業者因專業不足或規模太小，導致一再違規排放問題。檢察官即依本文所提出之步驟方法，將該等協議作為緩起訴附帶條件，誠命業者應依協議承諾履行，否則會遭受後續再行被追訴之不利利益。

相較於「清除型訴求」，此類型訴求具體內容，具有浮動及不確定性，故需要借重環保局專業與業者實際磋商才能具體化，且磋商協議之成果，有時法規並無明文，該改善協議具有拘束業者之原因，係源自業者自己的承諾，經檢察官考量後，轉化成為緩起訴之附帶條件，而屬刑事訴訟法第253條之2第1項第8款之預防被告再犯所為之必要命令⁶。

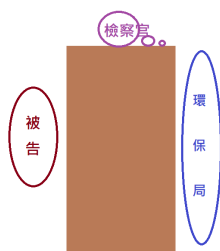
二、檢察官開庭確認被告意願階段⁷：

在上一階段後，環保局人員對於主管機關立場及所抱持之訴求應已有相

⁵ 廢棄物清理法第30條：「事業委託清理其廢棄物，應與受託人就該廢棄物負連帶清理責任。如受託者未妥善清理，且委託事業未盡相當注意義務者，委託事業應與受託者就該廢棄物負連帶清理及環境改善責任。」。

⁶ 筆者在該個案雖以緩起訴處分操作，但並不以緩起訴處分為唯一方式，詳後述「伍.結語—靈活運用」。

⁷



當之輪廓，此階段檢察官需傳喚被告及環保局人員到庭，探詢被告有無意願履行環保機關訴求腹案，作為犯後態度之參考，倘被告有意願，則檢察官就可請當庭亦在場之環保局人員陳述主管機關之訴求，並予被告與環保局人員互留連絡方式機會，以利雙方嗣後磋商清除或改善方案之用。

三、環保局與被告訂立履行方式書面階段⁸：

此階段被告與環保局人員連絡後，雙方自行召開協商會議，就環保局人員提案之訴求進行磋商，並將協議結果形成協議條款書面。所應注意者，協議條款記載必須具體，特別是各應履行事項應包括完成日期，才有訂立協議條款之實效，可於後續監控被告是否違反協議。

四、檢察官開庭將雙方達成條件化為司法拘束力階段⁹：

經檢察官與環保局人員確認上階段雙方已訂立協議條款後，本階段檢察官再次傳喚被告與環保局人員到庭，視案件情節，檢察官可將雙方所訂立被告應履行事項作為緩起訴條件，予被告緩起訴機會；或將雙方協議書面附卷，並作為提起公訴之求刑參考。檢察官並應當庭告知環保局人員，若被告日後有違反協議情事（包含未依限履行協議），或被告已依協議內容履行完畢，環保局均必須以函文通知檢察官，作為檢察官是否依職權撤銷緩起訴，或是否向法院要求從重量刑之依據。被告因為已向司法機關擔保會履行協議內容，為避免司法程序上可能遭到之不利結果，多會盡力達成協議內容所載之清除與改善責任！

肆. 成果實例

一、清除型訴求

（一）案例

A 知名食品公司製程所產生之事業廢棄物食品加工污泥，遭所委託之清除處理機構非法棄置農田，污染環境。經調查證明，A 公司內部人員涉嫌與清除處理機構共犯廢棄物清理法第 46 條第 2 款事業相關人員非法清除處理廢棄物致污染環境罪嫌。

（二）成果

1. A 公司內部人員：依法提起公訴，並向法院求處重刑。
2. A 公司：涉犯廢棄物清理法第 47 條之罪，檢察官依上述步驟操作後，認為適當，予緩起訴處分，內容略以：「被告 A 公司部分：緩起訴處分期間為 2

⁸



⁹ 同註 7

年。被告應於收受本署檢察官執行緩起訴處分命令通知書之日起3個月內，向公庫支付新臺幣300萬元。並應依彰化縣環境保護局108年12月5日彰環廢字第1080066XXX號函履行下列2事項(下列2事項中有其一未依限達成，即視為全部未履行，檢察官得依職權撤銷本緩起訴處分)：(1)應向彰化縣環境保護局提出廢棄物處置計畫書(清除地點、方式：由該局指定)，並於109年3月15日前經該局核准確認(該局有最終認定是否應核准之權限)；(2)應於109年12月31日前，依彰化縣環境保護局所核准之該廢棄物處置計畫書執行清理完畢。」。

3. A公司於數月間，即遵照與環保局之協議，將廢棄物自堆置場址清理完畢，現早已緩起訴處分確定。然被提起公訴之A公司內部人員，自108年12月間偵結後，迄至截稿日時查詢，仍繫屬最高法院審理中尚未判決確定。實有賴於對A公司之緩起訴處分附帶條件，讓環保主管機關之清除型訴求，在相對短期間內，即有效達成！

二、改善型訴求

(一) 案例

B水電業者擁有水污染防治之相關專業知識，卻為超過20家畜牧業者分別裝設繞流管線，使該等畜牧業者均將牛豬排泄物等畜牧污水，非法排放鄉間溝渠，污染環境，惡臭四溢影響附近居民生活品質，也妨害地方政府欲發展之觀光產業。又因該等污水均透過暗管偷排，畜牧業者均因此短繳應支付予環保機關之水污染防治費。全案偵破後，依水污染防治法、廢棄物清理法及詐欺得利等罪偵辦。

(二) 成果

1. B水電業者：相較畜牧業者，具環保專業，經調查畜牧業者經B業者遊說建議，方為本件犯行。B業者最具惡性，依法提起公訴，並向法院求處重刑。
2. 多家畜牧業者(以下舉其中一例)：

檢察官依上述步驟操作後，認為適當，予緩起訴處分，內容略以：「被告黃○○部分：(1)被告黃○○應於收受本署檢察官執行緩起訴處分命令通知書之日起1年內，向公庫支付84萬元，並得由本署依規定提撥一定比率補助相關公益團體或地方自治團體。(2)被告黃○○應履行下列改善環境事項，並由彰化縣環境保護局把關認定是否達成，緩起訴處分期間內，有經該局行文本署未達成，檢察官得依職權撤銷本緩起訴處分：應依彰化縣環境保護局111年9月23日彰環水字第1110059XXX號、112年2月20日彰環水字第1120009XXX號函備查之『彰化縣畜牧業廢(污)水污染改善協商書』、『○○種牛畜牧場二場廢(污)水處理設施暨污染處理設施改善計畫書』、『工程改善規畫及計畫執行進度表』履行，於114年12月30日前履行完畢。」。
3. 迄截稿日止，B水電業者部份尚未判決，然對多家畜牧業者之緩起訴處分附帶改善條件業已發揮相當之實效。茲引用相關新聞報導略以：「環保局長說，

經過認罪協商(實際為：緩起訴處分附帶條件)多數同意加入集中處理場，環保局於是協助福興鄉 15 家畜牧業者共同向環保署提報補助計畫，爭取到 2 處糞尿集中處理場補助經費，2 處處理場興建費用 2.5 億元，環保署補助 7119 萬元，不足費用業者和能源公司均攤……」¹⁰。經由筆者實務操作驗證，搭配環保局訴求之緩起訴處分附帶條件，或可作為環保案件中，司法正義得以即時伸張之一種可行方式。

伍. 結語—靈活運用

刑事案件之被害人依法被賦予追訴、審理之參與權，也有再議、請求上訴等程序上之權利，但環保犯罪案件往往沒有具體的被害人，誰能為被破壞的環境發聲？若環保犯罪所進行之司法程序中，無人代表受害的國土，那國土所受之損害，即難受到彌補！基於如此考量，司法程序中引入環保主管機關之實質參與，確有必要性。

本文所提及檢環聯手環境回復策略之主軸，雖以環保犯罪偵破後，經環保局人員實質參與，善用緩起訴處分附帶條件，以即時展現司法實效，然並不以此為限¹¹。所應強調者，係司法程序中，不應少掉環保主管機關意見的實質審酌，檢察官之偵查程序是，法院之審理程序更是。若秉持此一原則，司法機關所用的方法可以非常靈活，即使是檢察官不宜緩起訴之案件，起訴後由法官審理時，亦可本於此同一原則，具體審酌環保主管機關之訴求，以誠命行為人應達成，否則將被判處較重之刑。

¹⁰ 新聞網址：<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4150897>

¹¹ 並非每件案件均適合作緩起訴處分，例如：重大矚目案件，作緩起訴之空間，就應相應縮小。