

談檢察官與醫師一同參與 環境保育執法的新模式

檢察官走出傳統刑事領域進入環境執法

過去以來，社會大眾對於檢察官偵辦犯罪的形象，常常僅限於檢察官以團隊偵辦重大矚目的社會案件，比如：高雄大氣爆公安事件、雄三飛彈從左營軍港發射誤擊漁船事件，大寮監獄重刑犯挾持典獄長自裁案等，都是近年發生在大高雄地區，而受到全國關注，乃至國際媒體矚目的特殊案件。此外，檢察官領導廉政署、調查局、各縣市警察局、海巡署等司法警察機關在偵辦組織黑幫、海外販毒、金融炒作集團、少數不肖民意代表及政府官員行受賄、乃至近期社會日趨重視的兒童虐待、家庭暴力或重大矚目性侵害犯罪案件，檢察官代表國家追訴犯罪集團，也是社會大眾所習慣的檢察官執法形象。

< 東沙島海域 > www.ocacnews.net

本人早於1984年參與高雄鳥會及自然生態保育協會，從求學期間的單純賞鳥人，後來在台大唸書期間參與黑面琵鷺保護與七股工業區開發之衝突事件，自1999年開始擔任檢察官後仍持續關心環境議題，繼而在2000年有幸成為全國第一批環保專組檢察官，並曾參與當年高雄市某上市公司任意棄置有機廢溶劑污染高屏溪案之偵辦，當時該案是臺灣史上第一件偵辦範圍最大、收押起訴人數最多、求刑及判刑最重的環境執法案件，橫跨高雄、臺南、雲林、台中、桃園、台北等縣市，污染之數量及時間均十分驚人，造成大高雄地區停水逾兩週的恐慌局面，本案是我國檢察官正式參與環境司法案件的轉捩點。

在環境刑事案件的調查中，除了檢察官、環保及司法警察機關以外，醫師以及生物學家、環境科學家，更扮演最關鍵的專家角色。比如，發生於2000年高屏溪廢溶劑污染一案中，含有各項有害

廢棄物成分的污水進入自來水系統，成千上萬的民眾因為洗澡、食用而皮膚過敏、腸胃不適，乃至誘發許多急診的心肺疾病，這些個人傷害的症狀與個案環境污染之關聯性，成為檢察官論告刑事罪責的關鍵：「因果關係」。法律論罪首要講求證據，檢察官必須要證明污染行為、污染物與人體傷害和環境公安的污染結果之間具有因果關係。各項污染的化學物質進入河川，先從自來水系統傷害民眾的身體健康，更因為排入河川、海洋，污染了農田及農作物，導致魚蝦及浮游生物食用後，又透過食物鏈累積進入人體，所造成的傷害難以估計。基層的診所醫師，醫學中心的急診醫師，醫學院的環境醫學專家、公衛醫師，從平日的環境背景值追蹤、發現病人異常的第一線醫療診斷，到後續的環境醫學研究，都是建構「環境污染」與「個人傷害」具有因果關係的關鍵角色。

司法從環境保護進階自然保育層次

司法對環境議題的介入，最早是從環境保護法制建構及偵查起訴污染案件，講的是「環境保護」(Environmental protection)，由於高度都市化及工業發展導致環境污染問題日漸嚴重，更常常達到破壞環境致無法挽回的地步，觸發各工業化國家對環境保護的重視，繼而利用國家法律法規去規範、管制和處理污染問題，使社會注意污染對環境的深遠影響。因此，各先進國家都是從水、空氣、噪音的污染開始設置管制標準，並建立刑罰規範體系。我國亦不例外，因為化學工廠、大型鋼鐵廠、電鍍廠等排放重金屬、毒物、黑煙污染河川及空氣，讓民眾切身感受，進而要求立法採取各項作為，達到人類生活周遭環境保護的目標。檢察官在執法上的介入，最早也是從水污染防治法、空氣污染防治法等著手，擔任第一線行政機關採取行政上裁罰後的第二線公權力執法者。繼而，九十年代以後，因為個人、工廠或事業單位任意傾倒掩埋垃圾、廢溶劑、高污染廢水、汞污泥、營建廢棄物、煉鋼爐渣之情況層出不窮，將各地良田農地以超額貸款、掩埋廢棄物、出租等多層次淘空，其污染的嚴重程度更為之迫切，在立法時遂直接在廢棄物清理法中，部分屬於「任意棄置有害事業廢棄物」之等行為納為應予以更高度刑罰處罰之行為。檢察官於是開始與各地方環保局、環保署各地區之稽查督察大隊合作走入面對環境污染的第一線角色。

近年來，環境保護的作為已提升到追求「自然保育」(Nature Conservation)、「環境永續發展」(Sustainable Development)的更高目標。社會及國民對自然環境的要求，已不僅止於不要看到黑煙、污水及垃圾，更期待藍天白雲有飛鳥、河川溪流有游魚、森林裡有萬物生意盎然的蟲鳴蛙叫，這是從「環境保護」進階到「自然保育」的必然過程。檢察官執法的目標和手段，必須要意識到生物棲息地的整體保護、生物的多樣性、保育的永續發展，因此，野生動物保護法、森林法、國家公園法、山坡地保育利用條例及漁業法逐漸也納入成為環保專組檢察官執法的面向之一。檢察官隨著環境保護概念，已超越只是單純維護人類生活環境，而提升到與生物、自然資源永續發展。刑法規範環境保護之目標，也已不再僅以人類為單一法益保護對象，面

對自然資源的迅速枯竭，瀕臨絕種的物種越來越多，檢察官必須展現更多面向的環境執法魄力、採取更廣泛、更高密度與高強度的偵查作為。

九十年代起，早年工業發展已造成環境污染嚴重，環境犯罪為新興犯罪，犯罪型態及犯罪模式日漸多元，諸多不肖業者，為謀己利，不惜犧牲社會大眾之健康安全，偷排污染，對河川、農田及生態環境造成無法彌補之損害，對此類環境污染行為常無法處罰。我國刑法曾參照各國現行法制修訂環境相關之罪罰，並於1999年4月21日修正公布以刑法第191條之一：「廠商或事業場所投棄、流放、排出、放逸或以他法使毒物或其他有害健康之物污染空氣、土壤、河川或其他水體，致生公共危險者」之要件，在法律實務上此稱為「具體危險犯」。但立法上要求污染行為要造成有污染之結果外，還要其因此達到「致生公共危險」之程度，才可能成立犯罪。然而，要如何證明行為人之污染行為後確實已達到「致生公共危險」，以及如何證明這樣的「公共危險」之發生與行為人之污染行為間具有「因果關係」，不僅常為檢察官偵查及法官審判等實務聚訟焦點，同時也是向來黑心廠商得以在司法冗長訴訟程序中爭辯不休，進而有機會順利脫罪、豁免刑事制裁的關鍵。

環境執法需要醫師及科學家的參與

環境刑法之構成要件在於公共危險及環境損害之確認，檢察官偵查過程中必須要有醫師、各種專家學者來幫助鑑定釐清各項爭議，才能促成儘速判決確定、更避免審判的失焦。如同目前檢警及醫療、社政已經建立完善的性侵害犯罪、家庭暴力案件的通報系統，在重大環境公安的調查中，醫師與專家學者，在第一線的醫療診斷與環境檢驗必須要能建立環境污染的基本意識，進而即時採集人體及環境檢體送驗，在診斷與檢驗上都符合法律程序上的證據要求。

在2015年底，本人在高雄地檢署襄閱主任檢察官任內，發生日月光公司製程所產生有毒廢棄物因故外洩污染高雄市後勁溪事件，一樣遇上相同的法律適用難題，更發現1999年修正後的這套有關環境公共危險的刑法要件，在過去二十年間，全國各地竟然根本用不到幾次，足見該條之刑法設計確

實有通盤檢討的必要。日月光案發生後，檢察官經調查後於起訴書中認定，被告所排放之有害事業廢棄物其PH值及SS值均遠超過環保署已訂之放流水標準，且含有有害健康物質排放多達「5194噸」，這批含有「有害健康之重金屬物質」、「未經有效處理」之廢水排放至農田灌溉用水之後勁溪，使不特定民眾得隨時接觸有害健康廢水之可能性，其等行為顯屬「致生公共危險」之事實明確。但是一審法院認為雖已有相關放流水標準可供比對，但審理中法院所傳喚或委託鑑定之多位學者專家均以公函正式拒絕到法庭作證鑑定。因為沒有專家學者願意作證，法院即認本案日月光公司所排超標廢水數量，是否足以致生公共危險之部分已經無法調查，宣判此部分涉及公共危險罪部分為無罪（按其他有關廢棄物清理法等罪名部分仍判有罪）。找不到專家作證竟成為法院審理的難題，正凸顯環境司法案件如何找到醫師、專家學者到法庭上來證明公共危險、損害及因果關係，才是從司法程序保護環境的關鍵因素。

檢察官從東沙護魚建立跨專業合作

東沙群島屬於高雄地檢署所轄之高雄市旗津區距離高雄市南方450公里，東沙島本身雖僅1.74平方公里，但是屬於南中國海重要之東沙環礁範圍，漁業生物資源豐富，時有中國大陸、港澳、越南等漁船越界撈捕情形嚴重影響東沙環礁國家公園之保育資源及我國司法主權。隸屬於高雄市旗津區之東沙海域，島上本島上原本由海軍陸戰隊駐守，改制後由海巡署東沙指揮部駐守，但仍有派駐空軍及海軍進駐。行政區域上東沙島雖然是屬於高雄市旗津區，但是並無民眾居住，高雄市政府亦未派駐公務員進駐，實際上由內政部海洋國家公園管理處負責保育業務，東沙群島之管理，分屬中央之海巡署、內政部及地方之高雄市政府，形成保育管理上的漏洞。

海巡署東沙海巡分隊長期巡弋東沙群島，經常發現中國、香港澳門乃至越南漁民違法侵入盜採珊瑚、濫捕野生動物等情形日益嚴重，但是受限於南海是國際爭議海域，武力執法行動恐引起國際誤會，我國檢察機關也從未指揮強力取締。高雄地檢署在2015年8月20日首度由時任高雄地檢署襄閱主任檢察官的本人帶隊會同海巡署前往東沙島會勘相關海域環境、實地瞭解東沙島遭漁船越界電、毒、炸魚之犯罪情形，並視察已設置完成之收容人犯留置處所及偵查庭預定位置。高雄地檢署與海巡署藉此正式宣示組成專案小組持續密切合作，將依據新修訂之兩岸人民關係條例相關規定及行政院之「政府護魚標準作業程序」緊密合作，計畫待來年天候穩定後將強力執法，以維護我國珍貴的珊瑚礁保育資源及司法主權。



嗣2016年3月間東北季風停歇海象穩定後，即開始規劃執行我國檢察機關史上首次在東沙海域執行海洋保育工作，經由海巡署海洋巡防總局的全力支持派遣3000噸級大型船艦高雄艦及100噸級巡防艇3艘，於2016年3月23日上午，首次執行東沙海域擴大威力掃蕩勤務，而在距離東沙島南方9哩處查獲中國漁船，當場查獲珊瑚、貝類等多達15噸。經中央研究院陳昭倫教授鑑定可以辨識的種類為21種，包括紅扇珊瑚、笙珊瑚、藍珊瑚、兩種火珊瑚及其他以繖形軸孔珊瑚為主的石珊瑚。其他包括碑磔貝、馬蹄鐘螺、法螺等可食用無脊椎動物。另有發現活體綠蠵龜2隻、綠蠵龜肉31.3公斤。海巡署同仁隨即登船強力逮捕中國漁民41人，先拘留於東沙島，隨即自東沙島解送由高雄地檢署偵辦。檢察官查出，李姓男子、許姓船長以集團性方式，在中國組織招募漁民，李姓船東承租「琼琼海05055號」漁船，先後雇用許姓船長及漁民39人，於2016年2月間，自中國海南省潭門龍灣港出海後以分搭小艇方式，漁民以3人1組，分乘12艘小以舟方式，身著全身式潛水裝備，並攜帶鐵鎚、鐵鑿等工具，進入東沙環礁內海域，以挖取方式，採捕各類珊瑚、五爪貝、螺旋尖螺等已長達月餘，對當地海洋珊瑚景觀及海洋生態造成不可復原之嚴重傷害。也查獲船上還有奄奄一息的保育類野生動物綠蠵龜兩隻，遺憾已另有一隻遭烹煮食用（幸而這兩隻活體先運送回高雄港駁二碼頭，本人在碼頭興奮迎接，經轉送海洋生物博物館，幸經研究人員細心照顧均迅速恢復健康，二週後即順利重新野放）。經檢察官調查完畢偵結，依違反野生動物保護法、國家公園法、入出國及移民法等罪將船東及船長起訴並求處重刑。

檢察官偵查過程中，赫然發現東沙群島雖早已成立東沙環礁國家公園，並有海洋國家公園管理處在經營管理。但因為「漁業法」是各地方縣市政府之主管權責，而高雄市政府因該地並無漁民駐點作業，尚未就東沙相關珊瑚等資源進行依據「漁業法」公告為禁止捕撈物種。按漁業法第44條第1項第1款規定：「主管機關為資源管理及漁業結構調整，得以公告規定：水產動植物之採捕或處理之限制或禁止。」倘經主管機關（地方政府）公告後，即可以依據同法第60條：「違反主管機關依第44條

第1項第1款、第2款所為之公告事項者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十五萬元以下罰金。」因此，在高雄市政府尚未公告前，本件檢察官僅能依據刑度較輕之「國家公園法」來處理。

倘若高雄市政府未儘速依據漁業法公告相關禁止捕撈物種之行政程序，縱然高雄地檢署、海巡署第五海巡隊及東沙指揮部日後如何執行強力查緝，終究無法援引「漁業法」來論處較重之刑責。本人遂主動製作簡報資料，前往高雄市政府向高雄市政府副市長及海洋局、法制局局長等說明各項執法困境，並與海巡署第五海巡隊及東沙環礁國家公園管理處研商。而有關於如何指定禁止捕撈之物種，即找上檢警強力掃蕩當時恰巧在東沙執行科技部研究計畫之中央研究院研究員陳昭倫教授幫忙，陳教授為台灣研究珊瑚之權威，對於海洋保育行動更是熱情洋溢，不僅親自登船鑑定珊瑚提供專業意見，更多次前往東沙協助釐清珍貴珊瑚及各種魚貝類之物種，對於應指定禁止捕撈之物種名單提出專業意見。

經由高雄地檢署檢察官採取執法行動的觸媒，聯合中央研究院陳昭倫教授、海巡署、海洋國家公園管理處、高雄市政府海洋局、法制局共同努力推動下，高雄市政府在2016年6月15日順利依據漁業法第44條第1項第1款，以（高市府海三字第10503116201號）公告正式宣佈：「東沙群島領海外界線以內水域禁捕物種有關事項，包括：珊瑚及珊瑚礁岩、碑磔貝、馬蹄鐘螺、馬糞海膽、大法螺、海參、軟骨魚類等7類」。違者可依漁業法第60條：「處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣15萬元以下罰金。」

自此之後，為保護「東沙環礁國家公園」珍貴海洋生態資源，高雄地檢署每年均與海巡署密切合作，指派檢察官共同執行「東沙海域擴大威力掃蕩」，近三年來已分別查扣中國、香港等漁船，並將漁船扣押，將違法漁民連人帶船帶回高雄港偵辦，均分別依漁業法、國家公園法、入出國移民法等法辦，有效嚇阻附近海域的非法捕撈珊瑚之外國越界漁船。今年3月11日凌晨並首度查獲以「底拖船」方式違法濫採珊瑚之中國籍「閩龍魚6102」漁船，當場查獲捕撈有屬於軟骨魚類之魷魚、軟珊瑚等公告禁採之物種。近來檢察官均採取人船一起扣押、迅速偵結起訴，每次均能順利救回一大批被濫捕的

野生動物，更因為掃蕩的觸角擴大，包括越南、港澳及中國漁船，已對附近海域的漁船產生嚇阻效果更能強化對於東沙海域珍貴保育資源之保護工作。

結論：檢察官必須結合生物學家與醫師等專家一起參與環境保育執法

檢察官在我國民主法治的推進過程，一如其他先進國家，幸運有著各種行政機關與專業資源共同信任的獨立執法職位與身份。檢察官團隊必須珍惜國民所託，在環境執法案件的參與上能慢慢地逐漸跳脫單純僵硬執法者的被動角色，應從前線執法的角度，拉近司法實務面與行政執行面的落差，援引專業的行政機關與學術單位的資源，甚至進一步推動行政機關、立法機關在法令研修、行政命令頒布採取更積極的態度，才能落實法律在環境保護及自然保育中，建構檢察官為社會所用之嶄新形象。

環境刑法案件的偵辦，不僅有賴於檢察官扮演積極主動的角色，調查環保犯罪與企業經營弊端，還需要許多科學家、行政機關專業的官員勇於擔任司法程序中的專家證人、鑑定人，更必須仰賴醫療院所的醫師發現民眾傷害，確認身體健康損害發生，也要倚靠各醫學院及大學研究環境議題的環境醫學專家、公衛醫師，建立環境污染與公共危險的因果關係，才能合力在複雜的環境司法程序中將排放污染的不肖廠商定罪。



黃元冠
 臺灣高等檢察署檢察官兼任廉政署南部地區調查組組長
 美國耶魯大學法學訪問學者
 中山企管所碩士班
 台大法律學系
 高雄地檢署襄閱主任檢察官
 法務部檢察司檢察官
 彰化地檢署主任檢察官
 司法官學院法官班及檢察官班偵查實務講座
 國家文官學院講座
 高雄醫學大學IRB審查委員