

如何強化法院於環境訴訟之司法審查 -以風險溝通之促進者重新理解法院之角色

報告人：
淡江大學助理教授 張英磊

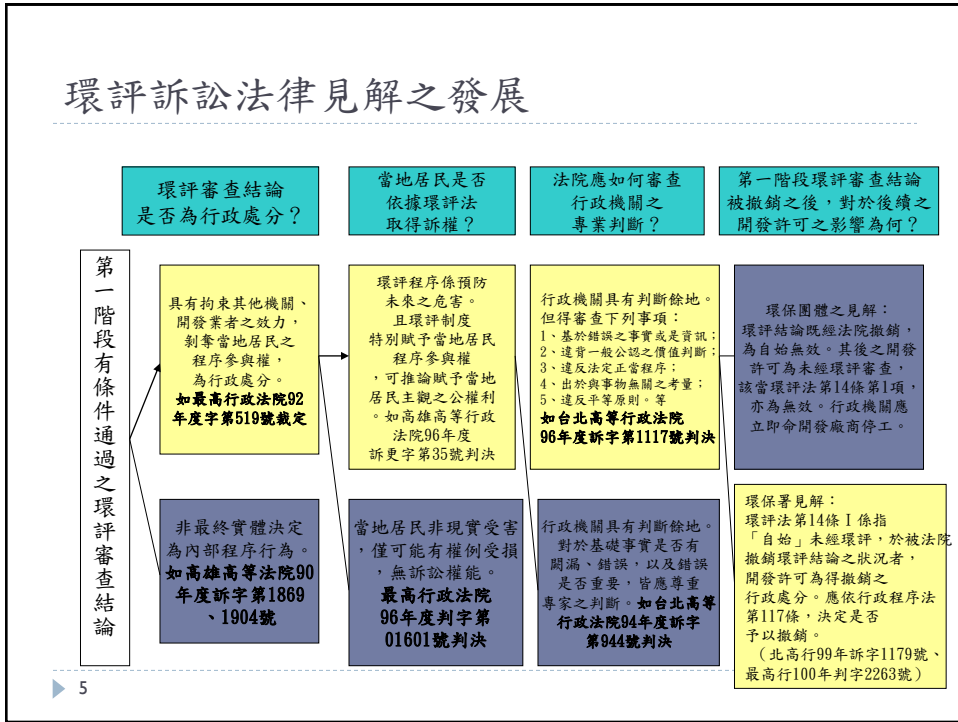
1

林內焚化爐環評爭議						
林內焚化爐環評爭議	2002	2003	2005	2007	2008	2010
案號 爭點	高雄高等法院90年度訴字第18691904號	最高行政法院92年度裁字第519號裁定	高雄高等法院92年度訴更字第35號	最高行政法院96年度判字第01601號判決	高雄高等行政法院96年度訴更(二)字第32號	最高行政法院99年度判字第709號判決
第一階段環評結論為否政(對法律效果)	內部程序行為。	以附條件之方式課與開發單位負擔為對外法律效果。	以直接拘束主管機關之效力；開發機關終結附條件之課與開發單位負擔為對外法律效果。			
第三人訴之有無			原告等居住於自來水廠之應受保護範圍內，應具備原告適格。	有受到侵害之可能，不足以取得損害賠償之證據，需現實受到損害。		
不確定法律概念之審查			未審酌自來水淨化廠附近之環境影響。		有珍希動物卻為近實事實。	裁量場出於錯誤判斷。
判決結果	裁定駁回原告之訴。	廢棄原判，發回更審。	確認處分違法，情況判決維持原處分	廢棄原判，發回更審。	撤銷原處分與訴願決定。	維持原判，雲林縣政府敗訴確定。
2						

台北新店安坑事業廢棄物掩埋場環評爭議				
爭議事件	2007	2009	2010	2011
年度	2007	2009	2010	2011
案號 爭點	台北高等行政法院94年度訴字第2466號	最高行政法院98年度判字第475號	台北高等行政法院98年度訴更(一)字第70號判決、更(一)字第92號判決	最高行政法院100年度判字第1022、1024號
第一階段環評行政程序(外果)是先行或無效?				
第三人訴權之有無	系爭審查結論影響其生命、身體、財產、住居安全等權利，殊難謂無法律上之利益。			
不確定法律概念之審查	對環境有重大影響者，核屬環評委員專業判斷之範疇，非法院得探究。	1. 第一階段環評僅為「篩選」程序。 2. 只要對環境有重大影響，應進行第二階段環評。	由委員發言顯示對於環境之影響，非其他地方廢棄物之疏減允許、不當連結、反比例之瑕疵。	「權宜計」，理由充分，且無不當之處。例：揭濫用、違章處置問題，資訊亦未揭示。
判決結果	維持原處分。	廢棄原判，發回更審。	撤銷原處分及訴願決定。	上訴駁回。
	3			

台中中部科學園區三期環境影響評估爭議				
爭議事件	■有關環評應否被撤銷之爭議		■有關中科環評被撤銷之後應否停工之爭議	■有關環評審查結論被撤銷後對於後續開發行為之影響之爭議
年度	2008	2010		
案號 爭點	台北高等行政法院96年度訴字第1117號	最高行政法院99年度判字第30號	假處分北高行99全43(990730) 停止執行北高行99停54(990730) (國科會) 假處分停止最高行99裁聲85(990902) 假處分最高行99裁2029(990902) 假處分最高行99裁10(990902)	北高行99年訴1179(000224) 最高行100年判字第2263(001229)
不確定法律概念之審查	唯一有健康危險評估專業知識的委員所提之質疑與要求之資料並未獲得開發單位之答覆，且其於表決中表示反對，足證行政機關之判斷，係出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。有未充分斟酌相關事項，而出於錯誤之事實認定或錯誤資訊之判斷的瑕疵。	未回答委員所提之質疑與所要求之資料。未進行健康風險評估之前即認定對於環境無重大影響之虞。有出於錯誤之事實或不完全資訊之違法。		
判決結果	原處分撤銷。	維持原判，環保署敗訴確定。	應停止開發行為。	
	4			

環評訴訟法律見解之發展



您看到什麼？
(思考方式對於認知的影響)



對於環評制度的兩種思考模式 專業分析模式與風險溝通模式

1. 專業分析模式對於環評制度之理解

- A. 環評是一種專業的評估。
- B. 環境之影響可以被科學方式正確預測並予以減緩。
- C. 欠缺專業知識者應被教育與告知科學之評估，並信賴專業之判斷。
- D. 制度運作上：以專家為核心的運作機制。

▶ 7

風險溝通模式

1. 風險溝通模式對於環評制度之理解

- A. 環評是一個制度性的風險溝通程序。
- B. 專家的角色是提供資訊，由不同立場的程序參與者評估並提出意見之後進行爭辯與協商。
- C. 民眾可動員不同立場的專家對於環境風險提供不同解讀。
- D. 民眾的在地知識，應或得尊重並取得制度性的地位。
- E. 制度運作上：強調公民參與機制的重要性。

▶ 8

我國環評制度之結構與模式之界定

- ▶ 我國環評相較於他國以及我國其他法制之主要特色：
 - 一. 以學者專家為主體之環評審查委員會
 - 二. 在二階中有最為完整之公共參與程序之設計
- ▶ 如何判斷哪一種思考方式的解讀為正確？
- ▶ 法院應如何自我定位在環境案件中之角色呢？

▶ 9

法院在環境決策過程中之角色轉變

表3、在民主轉型初期環境紛爭解決中缺席之法院

	曾經嘗試採取此一途徑	排名	主要以此一途徑解決紛爭	排名
地方民意代表非正式喬事	48.9	1	34.1	1
污染者主動賠償	36.6	2	22.0	3
鄉鎮市調解委員會	27.5	3	27.6	2
行政官員調處	11.5	4	5.7	5
受害者與污染者自行和解	8.4	5	6.5	4
地方團體調解	0.8	7	0.8	7
法院訴訟	0	8	0	8
其他	3.1	6	3.3	6

▶ 10

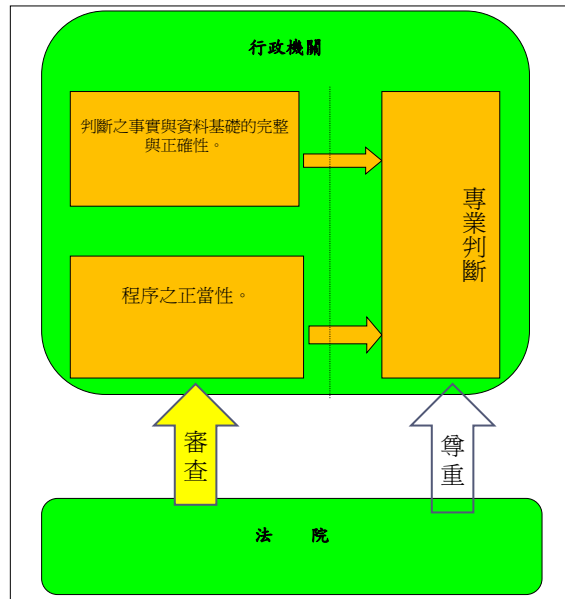
如何解讀法院在環境決策中越趨重要的角色

▶ 法院對於行政機關專業判斷之審查

- ▶ 「行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：(1)行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。(2)法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。(3)對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。(4)行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。(5)行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。(6)行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。(7)作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。(8)行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則及比例原則等。」，而在諸多環評案例中法院主要以：(1)行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。以及(6)行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。作為撤銷環評審查結論之理由。

▶ 11

法院對於行政機關專業判斷之審查的立場：



▶ 12

法院對於行政機關專業判斷之審查的立場

- ▶ 對於法院在環境決策中的自我定位為以下之理解：
- ▶ 法院尊重並承認行政機關在環境決策中之專業性，但是法院扮演如下之角色：
 1. 確保環保機關是基於正確及完整之事實資料與基礎所做成之判斷，
 2. 以及相關利害關係人在整個決策流程中參與的權利得到確保。

▶ 13

法院在法律解釋上具有最終解釋者之地位

- ▶ 其意義在於，法律雖授權行政機關制定法規命令，以具體化法律之文意，但是最終之解釋權還是在於法院。其目的是在防止行政機關基於執行之便利性或是其他之考量，將法律之解釋與適用帶離立法時之原意。
- ▶ 由上述理論之說明，可知行政機關雖被賦予第一線釐清法律意義之地位，但是受到法院之制約的。
- ▶ 但是法院終究欠缺環境專業知識，如何在環境訴訟中自我定位呢？

▶ 14

法院的兩種自我定位

▶ 一、法律概念之解釋與涵攝之唯一正確答案的最終發現者。

- ▶ 透過正確之法學方法論解釋概念，以及正確的事實調查與認定，可以獲得在具體個案中唯一應有之法律適用。
- ▶ 法條之標準結構：構成要件→法律效果
- ▶ 但是 環境議題不僅涉及專業，且具有綜合(整合)之特性。
- ▶ 舉例:環評法第八條之「對環境有重大影響之虞」。
- ▶ 第二階環評之審查結論:
- ▶ 環評法第 13 條 :
 - ▶ 「目的事業主管機關應將前條之勘察現場紀錄、公聽會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查。
 - ▶ 主管機關應於六十日內作成**審查結論**，並將審查結論送達目的事業主管機關及開發單位；開發單位應依審查結論修正評估書初稿，作成評估書，送主管機關依審查結論認可。」
 - ▶ 主管機關做成審查結論應解釋與適用之構成要件為何?

▶ 15

二、法院作為風險溝通促進者之定位

在司法審查之自我定位上，本文認為法院可以扮演風險溝通之促進者的角色。(法院作為轉譯者)

1. 欠缺環境科技專業之法官，扮演審查者之角色，正足以促使環境科技官僚與學者專家必須以非專業者能理解的語言解釋其決定之理由。
2. 欠缺環境科技專業之法官，可能不適合取代環境科技官僚與學者專家判斷何者為唯一正確之答案，甚至可能也沒有唯一正確之答案。但可以審查程序之完整性以及行政決定理由中對於程序中所提出重要問題是否為實質合理之回覆，確保行政決定做成之前相關當事人之間的風險溝通完整而理性。
3. 判決理由書之構成由法官以非科技專業者轉譯其所理解之專業科技知識，也使一般人能更由判決中理解環境專業決策中之論理與辯論。(但在此同時判決書撰寫時是否應進一步的口語化)
4. 判決審理過程中之辯論，以及判決之結果往往可以引發媒體之報導，吸引大眾之注意，進一步擴大風險溝通之對象至一般公眾。

▶ 16

以環評訴訟為之審理為例

1. 以環評制度為例，在環境問題之複雜性與整合性之要求下，明確之構成要件設計成為不可能之要求。在環評程序中，專家委員會之設計、範疇界定、公開環評報告書初稿以及公聽會等流程，是在架構一個行政官僚、開發者、當地居民與環保團體進行溝通互動之程序，透過此一程序之運作，擔保最終決定之正確性。而此一風險溝通之程序，無法經由後階段之司法審查所取代。因此司法審查之態度，應更偏向強化程序面向之考察。
2. 此一審查態度可以提升被矮化之當地居民與環保團體，在行政程序中之地位；另一方面，行政官僚因考量後階段需說服欠缺科技專業知識之法官，亦必須嘗試以更能被一般人瞭解之語言說明其決策之理由。在法庭審查之過程以及判決書中，法官必須以非科技專業者之語言，理解轉譯科技專業決策之考量，此一過程本身也成為一種與公眾進行之風險溝通。

▶ 17

結 論

- ▶ 現行環境行政運作過度受到科技專業性作為唯一決策正當性之認知的影響，以至於法規設計中公民參與被架空。
- ▶ 法院積極介入之趨勢對於扭轉上述現象具有相當之助益。
- ▶ 但除了行政官僚應調整自身定位之認知之外，法院也有必要重新省思其自身之定位。
- ▶ 本報告建議在環境訴訟中，法院應放棄以尋找實體唯一正確答案為目標的思考；而改以促成行政決策前之程序能有實質之風險溝通，以及法院審理程序本身亦能成為傳播風險資訊，促成公眾進一步的理解與思辯環境議題之第二次風險溝通程序。
- ▶ 在此種自我定位之下，程序之完整性以及行政決定理由否實質合理的回覆公眾參與程序中所提出之重要問題，應成為審查之重點。

▶ 18