

環境保護署

檢控政策



環境保護署

Environmental Protection Department

香港
環境保護署

環境保護署檢控政策

2003

目錄

	<u>頁數</u>
序言	
環境保護署檢控政策	
1. 目的	1
2. 引言	2
3. 環保署檢控人員的職責及專業操守	4
4. 環保署檢控人員與環保署調查小組的獨立職能	5
5. 檢控決定	6
6. 證據是否充分	8
7. 公眾利益準則	9
8. 傳票的選擇	14
9. 審訊方式	15
10. 檢控決定的覆議	16
11. 展示材料的責任	17
12. 判刑程序中控方的角色	21

序 言

檢控環境罪行與否，是一項重要的決定。這不僅對被指稱犯罪者重要，對任何可能受檢控行動影響的人，亦同樣重要，而最終如我們要保障及維持本港生活環境的質素，這更是關鍵所在。檢控當局必須徹底及謹慎評估證據及所有相關因素，包括可能對犯罪者有利的因素，才可作出檢控決定。環境保護署中央檢控組的檢控人員肩負作出決定的責任。

檢控人員必須有良好的判斷力，為人剛正不阿、大公無私，而且是非分明。環境保護署的檢控人員均經過訓練，憑著應有的技巧及決心執行檢控工作。在履行職務時，他們會獲律政司的專業律師及職員支援及協助。不過，重要的是，本署必須有一套清晰明確、易於理解的檢控政策，作為部門檢控人員執行工作的依據。

涉嫌犯上環境罪行的人士，不一定自動遭到檢控。在作出決定時，檢控人員必須研究個案的所有因素及情況，包括證據是否充分及檢控是否符合公眾利益。沒有兩宗個案的情況會完全相同，因此，檢控人員必須代表社會行使重要的決定權，以斷定應否提出起訴；一旦展開法

律程序，便須決定如何進行檢控工作。

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes.

環境保護署署長
羅樂秉太平紳士
2003年9月

《環境保護署檢控政策》

1.0 目的

1.1 本檢控政策指導環境保護署(「環保署」)檢控人員在根據下述七條條例執法時，作出迅速和合乎法規的檢控及附帶的行動。

- (a) 《空氣污染管制條例》(第 311 章)
- (b) 《廢物處置條例》(第 354 章)
- (c) 《水污染管制條例》(第 358 章)
- (d) 《噪音管制條例》(第 400 章)
- (e) 《保護臭氧層條例》(第 403 章)
- (f) 《海上傾倒物料條例》(第 466 章)
- (g) 《環境影響評估條例》(第 499 章)

1.2 環境保護署署長藉編訂這份《環保署檢控政策》，致力為環保署落實明確一致的檢控政策。這份指引的目的是：

- (a) 確保檢控工作貫徹一致，公開公正；
- (b) 提高透明度；
- (c) 秉行公正；

- (d) 維護公眾利益；
- (e) 提供有效的阻嚇作用；以及
- (f) 加強重視法紀

1.3 《環保署檢控政策》是以律政司於二零零二年發出的《檢控政策及常規》為藍本，並略為簡化以切合環保署的檢控工作。如律政司的《檢控政策及常規》與《環保署檢控政策》所載的法律原則或程序有任何差異，應以前者所載為準。

1.4 環保署的中央檢控組會不時發出通告作為內部指引，進一步闡釋《環保署檢控政策》。這些通告所載包括律政司就檢控環境污染罪行所提供的意見。

2.0 引言

2.1 《環保署檢控政策》是部門內部的一套規則和指引，指導環保署檢控人員為秉行公正而提出檢控和採取相關行動時，應如何履行職責。環保署檢控人員如能正確地依循《環保署檢控政

策》行事，則這套指引不僅可促使環保署檢控人員在刑事檢控方面作出公正和一致的決定，而且可確保檢控過程更專業和合乎法理，從而使檢控程序更為公開，讓香港市民更能明白環保署的檢控工作。

2.2 一切檢控權力均來自律政司司長。律政司司長已將檢控環境污染罪行的權力轉授環保署人員。刑事檢控專員已根據《裁判官條例》(第 227 章)第 12 和 13 條的規定，授權環保署人員發出傳票、擔任檢控人員及以一般地代表律政司司長在裁判官席前就環境保護條例¹的罪行進行任何檢控。

2.3 《環保署檢控政策》對環保署所有檢控人員均具約束力。環保署檢控人員代表律政司司長擔任法庭檢控人員，負責衡量證據、發出傳票、進行答辯和審訊。他們向中央檢控組主管負責及受其監督。

¹ 《海上傾倒物料條例》(第 466 章)、《空氣污染管制條例》(第 311 章)、《保護臭氧層條例》(第 403 章)、《噪音管制條例》(第 400 章)、《水污染管制條例》(第 358 章)、《廢物處置條例》(第 354 章)、《環境影響評估條例》(第 499 章)

2.4 中央檢控組在處理檢控個案時，如需就法律問題尋求協助，須把個案轉交律政司。

3.0 環保署檢控人員的職責及專業操守

3.1 環保署檢控人員所作決定對他人影響深遠，因此必須具有充分理由才可以提出檢控。不能單純因為某人可能犯了環境污染罪行，或差不多肯定他犯了罪而向他提出檢控。

3.2 環保署檢控人員在法庭上行事，時刻都須獨立自主。環保署檢控人員所代表的是香港特別行政區，不是代表政府、警方或其他執法機關。

3.3 環保署檢控人員在執行檢控職務時，其身分就如法官一樣獨立自主。環保署檢控人員的首要責任是協助法庭找出真相。在審訊過程中，案中各方提出的所有相關證據，都須在法庭上依法審查，然後才由法庭基於證據作出判決，這樣的審訊才算公正。環保署檢控人員代表公眾利益，有責任防止清白無辜的人被定罪。

3.4 環保署檢控人員作為秉行公義者，行事必須獨立自主，但須以公眾利益為重。環保署檢控人員所關心的，不是要勝訴，而是要令公義得以彰顯。環保署檢控人員力求憑藉有力可信的證據，而並非憑藉不充分或有疑點的證據，以達至定罪。

3.5 環保署檢控人員必須公正、獨立和客觀。作出決定的每個階段都必須運用認可的檢控準則。

4.0 環保署檢控人員與環保署調查小組的獨立職能

4.1 環保署檢控人員與環保署調查小組(「調查小組」)各有獨立明確的職能。環保署檢控人員決定應否提出檢控，如果應該的話，則決定基於什麼理據提出檢控。環保署檢控人員獨立行事，不受負責調查的人員影響。在適當情況下，環保署檢控人員可考慮環保署調查小組及相關科別主管提供的意見，但應否提出檢控的決定，最終仍由環保署檢控人員負責。有關決定須由中央檢控組的主管通過，而在有需要時應徵詢環保署助理署長的意見。

4.2 環保署檢控人員與調查小組執行職務時互相支援。雖然兩者在刑事司法制度中的職責各異，但有需要協力執行環境法例。環保署檢控人員不可以主導調查工作，但可以就案件的處理方式向調查人員提供意見。

5.0 檢控決定

5.1 環保署檢控人員決定是否作出檢控，必須考慮兩點。首先，是否有充分證據支持提出或繼續進行法律程序？第二，假使證據充分，提出檢控是否符合公眾利益？

5.2 必須有充分證據證明罪行的所有要素。這並非容易判定，尤其是需要證明精神狀態或意圖的罪行，往往只有很少或沒有直接證據，雖然大部分觸犯環境法例的罪行均屬嚴格法律責任的罪行。即使有證據可以證明構成罪行的所需要素，但一般而言，單有表面證據並不足以支持提出檢控。必須有達至定罪的合理機會才應該提出檢控，因為檢控證據薄弱或勝敗機會均等

的案件，並不符合社會公正原則，更虛耗公帑²。

5.3 但另一方面，評估社會公正何在，也要考慮其他因素，包括：

- 與罪行相關的情況；
- 罪行的嚴重程度；
- 罪行的實際影響；
- 可以減輕罪責的情況；
- 疑犯的態度；
- 檢控決定對其他人的影響；
- 如果裁定有罪，法庭會認為該項罪行有多嚴重；
- 檢控帶來的後果是否與罪行的嚴重程度，或法庭可能判處的刑罰完全不相稱。

以上各項未能盡列一切因素，實際視乎個別情況而定。

² 律政司唐明治御用大律師就立法局的提問所作回應（1987年3月）

6.0 證據是否充分

- 6.1 考慮該否提出或繼續進行刑事法律程序時，第一個要斷定的問題是證據是否充分。除非環保署檢控人員認為已有可接納的、實質的及可靠的證據，足以證明一名可識別身分的人曾經干犯一項法律上已知的刑事罪行，否則不該提出或繼續檢控。
- 6.2 環保署不支持單憑表面證據即足以作出檢控決定的見解。正確的標準應該是衡量是否有合理機會達至定罪。這決定須評估案件在審訊時被告被定罪的機會有多大。環保署檢控人員作出檢控決定時，首先要自己信納及按常理估計，法庭不會命令將被告人無罪釋放，或不會接納辯方的無須答辯的陳詞。
- 6.3 正確評估證據，須予考慮的因素包括證人是否都可傳召得到作供、他們的作證能力及資格，和他們證供的可信程度、法庭對他們的印象，以及指證被告的證據的可接納性等。環保署檢控人員應該考慮被告人明顯可以採取或已經表

明的抗辯理由，或其他可能影響定罪機會的因素。

7.0 公眾利益準則

7.1 環保署檢控人員一旦確信證據本身足以支持提出法律程序，亦即有合理機會達至定罪，即須考慮提出檢控是否符合公眾利益。環保署檢控人員須考慮檢控以外是否存在其他處理辦法或這類辦法的成效。

7.2 假如案件為下列任何一類，則可能無須循法律程序檢控，但這仍要視乎案件的具體情況而定：

(a) 可能判處的刑罰

如果某罪行情況並不特別嚴重，而法庭又可能只會判處象徵式的刑罰，則環保署檢控人員必須慎重考慮是否有其他處理方式，例如適當警誡較檢控更符合公眾利益。

(b) 年老及體弱

犯罪者愈是年老或體弱，環保署檢控人員

就可能愈不想提出檢控，除非犯罪者很有可能再犯或某罪行十分嚴重而不能不提出檢控。一般而言，如法庭可能考慮犯罪者年老或體弱，而只判處象徵式的刑罰，環保署檢控人員便不該提出檢控。

(c) 邊緣被告人

如果某項指控牽涉數名疑犯，一般而言，環保署檢控人員必須確保只是針對涉案核心人物來繼續進行檢控。如果同時檢控罪行遠較主犯輕微的邊緣疑犯，可引致額外的延誤以及訟費，並會不必要地掩蓋案件的要點。

(d) 悔意

如果疑犯已承認控罪，真正表示悔意，並願意改過自新，環保署檢控人員須審慎地作出評估。疑犯不得以為單憑作出補償，便可避免受到檢控。

(e) 減刑

如存在減輕刑罰因素，環保署檢控人員須考慮這些因素是否應屬於法院定罪後量刑

時須考慮的因素，而非檢控人員考慮不起訴的因素。

(f) 可供採用的民事補救

有些時候以民事法律程序處理案件有關的爭端更為合適。視乎個別案情而定，案中一方有權尋求民事申訴，可能會影響環保署檢控人員不提出檢控。涉嫌的罪行實際上可能只是訴訟雙方之間的民事糾紛。

(g) 檢控造成反效果

提出檢控可視為造成反效果（例如，使法律的權威受損），環保署檢控人員必須小心從事。有關法律可能已經過時或含糊不清，而向疑犯作出警告可能已經足夠。如提出檢控讓偏執人士有機會公開發表意見，以及基於某原因爭取宣傳機會，則檢控可能並不適宜。提出檢控未必能有效阻止偏執人士作出滋擾行為。

(h) 錯誤

如犯罪者真正犯錯或存有誤解，或觸犯有關罪行純屬技術問題，則可能毋需提出檢

控。因判斷錯誤而發生的罪行，亦可能是有關的考慮因素。

(i) 受害者的態度

除考慮指稱罪行對受害者的影響外，環保署檢控人員可考慮其他顯示指稱受害者意見的資料，以決定檢控是否合適，或者可否透過其他方式適當地處理。在衡量公眾利益時，受害者的意見是一個重要的考慮因素。

(j) 給予當局的協助

如疑犯願意在調查或檢控他人的程序中合作，或疑犯已經這樣做，則可能沒有必要提出檢控。

以上各項未能盡列一切因素，實際視乎個別情況而定。

7.3 對任何違反環境法例的個案提出檢控時，環保署檢控人員要考慮的其中一個基本因素，是個案造成環境損害的嚴重性。此外，下列未盡列

的因素都會增加罪行的嚴重性，因而基於公眾利益必須提出檢控的可能性亦提高：

- (a) 如果定罪，可能判處很重的刑罰；
- (b) 疑犯濫用其職位所賦予的權力和破壞誠信；
- (c) 罪行有預謀；
- (d) 疑犯為罪行的首領或罪行的策劃人；
- (e) 罪行由一組人干犯；
- (f) 有貪污成分；
- (g) 疑犯以前的定罪記錄或接受的警誡與現時所犯罪行相關；
- (h) 罪行本身雖然並不嚴重，但在案發地區內經常發生；
- (i) 由於有再犯記錄，因此，有理由相信有關罪行可能會繼續或再次發生。

8.0 傳票的選擇

8.1 控方必須有可被接納的證據，證明票控的罪行的所有要素。環保署檢控人員應該依循下列原則酌情選擇發出的傳票：

- (a) 盡量減少傳票數目。繁多的傳票只會不必要地加重法院及控方的工作，且經常會令案件的要點模糊。如果證據揭露多項性質相同的罪行，就應該考慮採用類例傳訊方法。如果證據揭露多項不同類別的罪行，則控方的主要目標應該是，盡量清楚扼要地提出控方的證據；
- (b) 所票控的罪行應該充分反映被告人所作所為的嚴重性，而且通常應該是證據所揭示的最嚴重罪行。只要票控的罪行與指稱的事實相符，而有關法院的判刑權又能配合，環保署檢控人員就應該考慮審訊速度、審訊形式和證據是否充分等問題，以決定是否可以恰當地不用或不繼續用最嚴重的罪名票控。環保署檢控人員行使酌情權時，也須顧及辯方很有可能採用的辯護

方式；

- (c) 很多時案件的證據會顯示出疑犯已經違犯多條法例下的罪行，因此在選擇票控一項或多項罪行時就必須小心，務求控罪能充分反映證據所揭露的犯罪行為的性質和嚴重程度，並能為法院的判刑提供適當的基礎；
- (d) 通常控方會根據證據所揭露的最嚴重罪行來發出傳票，不過，在考慮過有關因素，例如手上的證據是否有力，以及辯方對某項罪行會如何辯護後，提出一項不是證據所揭露的最嚴重罪行可能會更為恰當。

9.0 審訊方式

- 9.1 大部分由裁判法院判罪的最高刑罰為罰款港幣 10 萬元及監禁兩年³，如果案件太嚴重，不適宜由裁判法院審理，中央檢控組主管應小心衡量

³ 《裁判官條例》(第 227 章)第 92 條 – 可由常任裁判官循簡易程序處理的可公訴罪行。《裁判官條例》(第 227 章)第 57 條 – 當常任裁判官判處 2 項或以上的刑期以全部或部份分期執行時，該等刑期合計不得超過 3 年。

是否應發出公訴書代替傳票。循公訴程序審訊的罪行，由區域法院或高等法院審理會比較妥善，如屬這個情況，有關個案須轉交律政司。

10.0 檢控決定的覆議

10.1 環保署檢控人員一旦提出檢控，便有責任確保繼續檢控是符合公眾利益。假如情況有變，或發現了新的材料，環保署檢控人員可能須就檢控決定進行覆議。倘若認為繼續檢控明顯不再符合公眾利益，在得到助理署長同意後，便該中止檢控；或者，檢控人員在得到中央檢控組主管同意後，可決定改以票控其他罪行或修訂罪行進行檢控。

10.2 控方通常不會提出認罪的談判。倘若被告人堅持對建議承認所票控的罪行是清白的，則環保署檢控人員無論如何也不應同意有關談判。又假如改認其他罪名會將事實扭曲，並對判刑方面加添人為因素，則檢控人員也不應接受。又假如環保署檢控人員接受被告承認較少數目的

控罪，或較輕的控罪，則須準備在公開法庭上作出解釋。

- 10.3 環保署檢控人員在中止檢控或接納改認其他罪名前，該盡可能查明受害者及相關科組主管的意見。這些意見雖然對事情不具決定性，但能協助中央檢控組主管在得知有關資料的情況下作出決定。檢控人員愈能權衡各項因素，愈能從其他人的意見中得到幫助。
- 10.4 當需要覆議檢控決定時，可按既定的程序徵詢訴訟各方的意見或取得恰當的指示，這些程序旨在確保提出檢控時能夠一致、公平和公開。

11.0 展示材料的責任

- 11.1 所有被告人都享有公平審判的權利，這是一向以來我們的法律所體現的權利，並受到《基本法》第 87 條保障。每一個涉及審訊程序的人，都期望有公平的審判，並以此為目標。環保署檢控人員必須向辯方公平地展示材料，這是公平審判不可或缺的部分。

11.2 展示材料的責任，是加諸控方的明確責任，並須持續執行。如在審訊期間，發現材料與審訊有關，便須展示有關材料。

11.3 環保署檢控人員必須格外注意有需要在審訊前展示材料的重要性。有關的材料是他（在審閱文件時發覺或因辯方提出而引起注意的）所知悉，而他知道作為一名負責任的檢控人員必須在盡早階段予以展示的。這些材料包括：⁴

- (a) 控方證人以往的定罪記錄，如果可以合理預期有關資料有助辯方；
- (b) 有關材料可以讓被告人在交付審判前提出申請，要求基於濫用程序而擱置法律程序；
- (c) 有關材料可以讓被告人提出他／她只應以較輕罪名交付審判或根本無須交付審判；
- (d) 可助被告人和法律顧問為審訊作準備的材料，而有關材料如果延遲展示，會令準備工作的成效顯著降低（例如控方不擬使用的目擊證人的姓名）。

⁴ 請參閱中央檢控組通告第 20/2003 號 – 在進行法律程序時向辯方的資料透露

11.4 決定什麼材料必須展示的最終裁決機構是法院，而非檢控人員。因此，控方必須展示的材料為根據控方合理評估的材料：

- (a) 與案中爭論點有關或可能有關；
- (b) 提出或可能提出新爭論點，而該爭論點並非控方擬採用的證據所能明顯顯示；以及
- (c) 有確切可能（而非憑空想像）導致上述 (a) 或 (b) 項的證據。

11.5 如果控方知道有證人可以提供可能對控方不利或對辯方有利的關鍵性證據，即使控方不打算傳召有關證人，也必須向辯方透露有這些證人。如果環保署檢控人員掌握可能與辯護有關的材料，不論這些材料是書面抑或是其他形式的，也必須展示。控方有明確責任確定是否有可助辯方的科學證據，並須向辯方展示。環保署檢控人員的任務是衡量所掌握資料的關鍵性。

11.6 並非所有材料都必須向辯方展示。有關規則是，假如展示材料會損害公眾利益，環保署檢

控人員便無須展示⁵。這有可能在不同情況下出現，例如展示材料會危害公共服務的正常運作。「以公眾利益為理由而豁免展示」的理念，並非承認控方有不展示資料的特權，而是假如在某一案件中，不展示資料的公眾利益較須予展示的一般規則更為重要，便可豁免展示有關材料。

11.7 環保署檢控人員必須向辯方透露控方證人以往的定罪記錄。如果控方證人曾被證實作過有損信譽的行為，可能影響對他身為證人的評估，也必須透露有關事情。假如證人的誠信可能成為案件的關鍵爭議點，檢控人員的最穩妥做法，就是查詢證人的記錄和品格。

11.8 受法律專業保密權規管的材料不得展示，除非保密權已經免除。環保署中央檢控組主管向調查小組提供的法律指引可能保密⁶。控方為案件審訊進行準備工作時製備的內部紀要、便箋、通信或其他材料，也會屬於保密權範圍的資

⁵ 請參閱中央檢控組通告第 21/2003 號 – 以公眾利益為理由而豁免展示

⁶ 請參閱中央檢控組通告第 22/2003 號 – 法律指引及訴訟資料保密權

料。一般的規則是，有關指引的事宜屬保密權範圍內的資料，與有關事實的事宜不同。

12.0 判刑程序中控方的角色

12.1 上文說過，檢控人員只是秉行公義的人，控方也無切身利益，務要加重判刑。環保署檢控人員不應該企圖通過陳詞影響法庭的判刑。然而，檢控人員在判刑程序上仍然擔當重任。協助法庭是環保署檢控人員秉行公義職責的一部分。

12.2 環保署檢控人員只須協助法庭取得所有可能影響判刑的合適資料，便已符合公眾利益。檢控人員也要致力避免法庭因犯錯誤而須透過上訴或覆核作出糾正。

12.3 環保署檢控人員有各種明顯的方式執行職務，將構成控方案情的全部事實公平呈堂，不偏不倚。在抗辯案件的審訊中，控方提出一切相關的證據，以盡舉證責任，並從而向量刑者提供事實資料，作為判刑時孰輕孰重的根據。

12.4 如果被告人認罪，環保署檢控人員會向法庭陳述恰當的案情。一旦定罪，檢控人員會將被告人以往的記錄告知法庭，並確保資料是最新的。此外，檢控人員還須處理定罪後的附帶事宜，例如訟費、賠償、沒收、歸還財物及處置證物等事宜。

***** 完 *****