



联合国  
环境规划署理事会

Distr.: General  
3 December 2009

Chinese  
Original: English



理事会/全球部长级环境论坛

第十一届特别会议

2010年2月24-26日，印度尼西亚，巴厘

临时议程\*项目4

**新出现的政策性议题：多边体制中的环境问题**

环境法

执行主任的报告

为在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律而制定  
国内法的准则草案

摘要

兹根据2009年2月20日理事会第25/11号决定第二节向理事会/全球部长级环境论坛第十一届特别会议提交本报告。本决定是关于为在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律而制定国内法的准则草案。理事会通过这一决定，请秘书处就准则开展进一步工作，以在理事会/论坛下一届特别会议上通过这些准则。

文件UNEP/GCSS.XI/8/Add.1讨论了为对危害环境行为所造成损害之责任、应对行动和赔偿而制定国内法的准则草案。在本报告的增编中讨论这些准则，并不意味着这两套准则密切相关，也不意味着二者的地位有所不同。这两套准则均为环境署环境治理优先领域中环境法方案的一部分。

\* UNEP/GCSS.XI/1。

## 一、理事会建议的行动

1. 理事会不妨考虑通过一个措词大致如下的决定：

*理事会，*

*忆及* 《关于环境与发展的里约宣言》<sup>1</sup> 原则10和《马尔默部长级宣言》<sup>2</sup> 及其1999年2月4日第20/4号决定、1999年2月5日第20/6号决定、2001年2月9日第21/24号决定、2003年2月7日第22/17号决定和2009年2月20日第25/11号决定，

*又忆及*理事会在上述第25/11号决定中承认，获得环境信息能够提升环境治理的透明度，也是公众有效参与环境决策的前提条件；公众参与环境决策通常能够完善决策、增强其合理性；在环境问题上诉诸法律能够为受影响的各方提供一种途径，以获得补救并协助执行和实施与环境有关的法律，

*认识到*为在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律而制定国内法有助于实现环境可持续性，赋予公民法律权利，包括贫困人口和社会边缘群体，

*赞赏地注意到*秘书处在为环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律而制定国内法的准则草案方面开展的进一步工作

*还赞赏地注意到*2009年11月12和13日在内罗毕举行的政府间会议的成果，本次会议旨在审查和进一步发展有关为在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律而制定国内法的准则草案，

1. *决定*通过本决定附件中所载列的为在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律而制定国内法的准则草案；

2. *又决定*由秘书处将这些准则分发给所有国家，这些准则的评注<sup>3</sup>亦应一并发给所有国家，供其进一步评论，以便提高其质量；

3. *鼓励*各国，尤其是发展中国家，在制定或修正与这些准则所涵盖的主题有关的国内法时，应用这些准则；

4. *请*执行主任在资源允许的情况下，应各国请求，通过工作方案和预算，并酌情与其他相关国际和区域组织合作，向其提供援助，帮助其制定或修正与在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律有关的国内法、政策和战略；

5. *还请*执行主任通过定期汇报工作方案和预算的实施情况提供进度更新。

1 《联合国环境与发展大会的报告》，1992年6月3-14日，里约热内卢（联合国出版物，销售品编号E.93.I.8及更正），第一卷：大会通过的决议，决议1，附件一。

2 理事会第SS.VII号决定，附件。

3 评注是由秘书处经与联合国环境规划署高级顾问小组磋商后编制的，作为附件载于准则后，作为指示性参考材料。评注的案文未与各国政府商谈。

## 二、背景与依据

2. 1992年6月于联合国环境与发展大会上通过的《关于环境与发展里约宣言》原则10表述如下：

环境问题最好在所有有关公民在有关一级的参加下加以处理。在国家一级，每个人应有适当的途径获得有关公共主管部门掌握的环境问题的信息，其中包括关于他们的社区内有害物质和活动的信息，而且每个人应有机会参加决策过程。各国应广泛地提供信息，从而促进和鼓励公众的了解和参与。应提供诉诸司法和行政程序的有效途径，其中包括赔偿和补救措施。

3. 自从该原则通过以来，其要素（获取信息、公众参与和诉诸法律）持续获得认可，并在全球范围内日益得以实施。因此，无论是在国家一级还是国际一级，公众都正成为制定环境决定、法律、政策过程中以及履约和执法行动中一个重要的利益攸关方。很多国家，包括非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比国家，都针对这一问题颁布了法律，尽管在很多情况下，这些法律并未涵盖原则10的所有三个要素。<sup>4</sup>在区域一级，联合国欧洲经济委员会1998年《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（《奥胡斯公约》）已将原则10编纂成法并做出详细解释。在全球一级或在其他区域，尚没有可与之相比的文书。在全球多边环境协定中，也可以找到原则10的要素。

4. 联合国环境规划署（环境署）在各种场合讨论过获取信息、公众参与和诉诸法律的问题，包括在2009年2月第二十五届理事会上。<sup>5</sup>

5. 理事会在第25/11号决定第二节中，赞赏地注意到环境署到目前为止在该领域所开展的工作。理事会还承认获得环境信息能够提升环境治理的透明度，也是公众有效参与环境决策的前提条件；公众参与环境决策通常能够完善决策、增强其合理性；在环境问题上诉诸法律能够为受影响的各方提供一种途径，以获得补救并协助执行和实施与环境有关的法律。最后，理事会注意到为在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律而制定国内法的准则草案，并请秘书处针对这些准则开展进一步工作，以便理事会/全球部长级环境论坛在其下一届特别会议上通过这些准则。

6. 为此，执行主任于2009年5月21日致函常驻代表委员会（同时抄送给设于纽约和日内瓦的联合国常驻代表团），邀请各国政府和该委员会成员就指导原则和相关评论意见发表评论意见，以便进一步提高其相关性，使其更加完善。执行主任还致函其他相关利益攸关方，表达了同样的邀请。他还请各国政府为磋商之目的就进一步发展这些准则提名一个联络点。此外，还致函各联合国组织和其他相关利益攸关方，邀请他们对这些准则发表评论意见。

7. 秘书处收到了11个国家（阿根廷、澳大利亚、不丹、日本、毛里求斯、墨西哥、挪威、瑞士、多哥、美利坚合众国和赞比亚）以及欧洲联盟针对上述邀请所提出的评论意见。此外，还收到来自联合国气候变化框架公约秘书处、

4 《关于非洲、亚太、拉丁美洲和加勒比诸区域的国家立法、政策和准则范本报告》，环境署，2002年。

5 详情参见文件 UNEP/GC.25/11/Add.1。

环境法研究所、国际环境法理事会和国际法与经济学研究所的评论意见。23 个国家提名了联络点。

8. 根据收到的评论意见，秘书处编制了修订版准则，作为 2009 年 11 月 12 和 13 日召开的政府间会议的讨论基础，以审查和进一步发展准则。执行主任在本次政府间会议上向各国政府中负责环境问题的部长们发出邀请，同时也向联合国各组织和其他相关利益攸关方发出邀请。

9. 本次会议吸引了大量来自各国政府、联合国机构和组织以及非政府组织的代表与会。与会代表审查并进一步发展了准则草案，并就其案文达成一致意见。具体案文见本次会议的报告（转载于文件 UNEP/GCSS.XI/INF/6）。该文件还包括秘书处在本次会议之后针对准则编制的修订版评注。已经达成一致的准则案文亦载于本报告附件中。

## 附件

### 关于为在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律而制定国内法的准则草案

本自愿性《准则》旨在应请求为各国——主要是发展中国家——提供一般性的指导，助其在国内法律和程序范围内，促进针对 1992 年《关于环境与发展里约宣言》原则 10 所做承诺的有效实施。通过这样做，《准则》试图酌情协助这些国家弥补其各自相关国内法律法规中可能存在的空白，以方便广泛地在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律。

若现有立法或实践能够比《准则》在环境问题上确保更为广泛的获取信息、公众参与和诉诸法律，则本《准则》不应被视为建议对国内法或实践作出修正。

#### 一、获得信息

##### 准则 1

任何自然人或法人在提出请求后都应可廉价、有效、及时地获得由公共主管部门掌握的环境信息（以不违反准则3为前提），无需证明涉及法定或其它利益。

##### 准则 2

除法律和政策信息以及如何获取这些信息的建议之外，公共领域的环境信息应包括有关环境质量、环境对健康的影响、影响环境的因素等信息。

##### 准则 3

各国应在其法律中明确规定有哪些具体的理由可以驳回索取环境信息的请求。对驳回请求的理由的解释应有限定，以便顾及能够因该信息的公开而获益的公共利益。

##### 准则 4

各国应确保其公共主管部门定期收集和更新相关的环境信息，包括环境绩效信息和开展可能影响环境的活动的主体的履约情况。为此目的，各国应建立相关制度，确保人们能够充分了解可能对环境造成重大影响的拟议活动和现有活动。

##### 准则 5

各国应按合理的间隔定期编制和散发关于环境状况的最新信息，包括关于其质量的信息和关于环境所承受的压力信息。

## 准则 6

在对人类健康或环境造成损害的威胁迫在眉睫时，各国应确保立即散发能够帮助公众<sup>1</sup>采取措施预防这种损害的一切信息。

## 准则 7

各国应在公共主管部门和公众中提供能力建设的途径，并鼓励有效的能力建设，从而方便有效获取环境信息。

## 二、公众参与

### 准则 8

各国应确保公众有机会及早和有效地参与有关环境的决策。为此，应尽早告知所涉公众<sup>2</sup>他们有机会参与决策程序。

### 准则 9

各国应尽可能地努力积极寻求一种以透明、协商的方式进行的公众参与，包括努力确保充分给予所涉公众表达其观点的机会。

### 准则 10

各国应确保一切与环境决策相关的信息，都能通过客观、易懂、及时和有效的方式提供给所涉公众。

### 准则 11

各国应确保适当考虑公众在决策程序中发表的意见，并将决定公之于众。

### 准则 12

如果因为出现此前未考虑到的重大环境问题和/或情况，需要开展审查程序，各国应确保在情况允许的范围内，公众能够参与到此类审查程序之中。

### 准则 13

各国应考虑采取合适的方式，确保在编写具有法律约束力且可能对环境产生重大影响的法规以及制定与环境有关的政策、计划和方案时，在适当的时机征询公众意见。

---

<sup>1</sup> “公众”指一个或多个自然人或法人，以及按照国内法或实践，兼指这种自然人或法人的协会、组织或团体。

<sup>2</sup> “所涉公众”指正在受或可能受环境决策影响或在环境决策中有自己利益的公众；为本定义的目的，倡导环境保护并符合本国法律之下任何相关要求的非政府组织应视为有自己的利益。

### **准则 14**

各国应提供能力建设手段，包括环境教育和提高认识，促进公众参与和环境有关的决策。

## **三、诉诸法律**

### **准则 15**

各国应确保任何自然人或法人，凡认为自己所提索取环境信息的请求部分或全部地被不当驳回、未得到充分答复或被忽视、或出现其他任何未按照相关法律处理的情况，都能够得到法庭或其他独立公正的机构的审查，就公共主管部门的此类决定、作为或不作为提出质疑。

### **准则 16**

各国应确保所涉公众能够通过法庭或其他独立公正的机构，就与在环境问题上公众参与决策有关的任何决定、作为或不作为在实质和程序上的合法性提出质疑。

### **准则 17**

各国应确保所涉公众能够通过法庭或其他独立公正的机构或行政程序，就公共主管部门或私人参与方作出的、影响环境或者在实质或程序上据称违反国家有关环境法律法规的任何决定、作为或不作为提出质疑。

### **准则 18**

各国应为与环境问题有关的诉讼情况提供全面的解释，以实现有效地诉诸法律。

### **准则 19**

各国应提供有效的程序，以便法庭或其他独立公正的机构或行政程序能及时审查与实施和执行与环境法律和决定相关的问题。各国应确保这些程序公正、公开、透明和公平。

### **准则 20**

各国应确保所涉公众诉诸与环境有关的复审程序的费用不致过于昂贵，并应当考虑建立适当的援助机制，消除或减少与诉诸法律有关的财务和其它障碍。

### **准则 21**

各国应提供一个能对与环境有关的情况进行迅速、充分和有效补救的框架，例如临时和最终指令性救济。各国还可考虑使用补偿、归还和其他适当的措施。

### **准则 22**

各国应确保法庭、行政机构和其他相关机构在环境问题上及时和有效地执行决定。

### **准则 23**

各国应向公众提供充分信息，助其了解法庭和其他相关机构处理环境问题的程序。

### **准则 24**

各国应确保公众能够根据国内法律酌情获得法院、其他独立公正的机构或行政机构做出的与环境有关的决定。

### **准则 25**

各国应定期促进按照环境法为司法官员、其他法律专业人士以及其他相关利益攸关方设立的环境法能力建设方案。

### **准则 26**

各国应鼓励在适当的情况下制定和利用解决纠纷的替代机制。

---