

个人、单位和民间组织的国际环境法律地位问题

常纪文 蔡守秋

一般认为,国际环境法的主体包括国家、政府间国际组织、争取独立的民族和交战团体。关于个人、单位(主要是企业)和环境民间组织的国际环境法主体资格,最近10多年来,形成了两种截然不同的观点。一种观点认为,只要他们的活动和权益得到国际环境条约的直接规范和保护,他们就有主体资格;另一种观点则认为,他们无主体资格。

主张个人、单位和环境民间组织具有国际环境法主体资格的主要理由是:第一,国际环境法有对国内个人、单位权益保护和对环境民间组织可诉求的权利的规定,有他们在一定的情况下协助国际条约在国际和国内层面上实施的规定。如1991年《美国与加拿大关于空气质量的协定》规定了召开公众听证会、征求公众综合意见的可执行程序。据此协定,公民直接享有一定的听证权利,承担一定的听证义务,并可提起有关的诉讼。在欧洲,具有一定超国家色彩的欧盟委员会、欧洲理事会制定的指令等区域法律文件,对成员国及其公民具有直接的约束力。如在一定的情况下,个人、单位和环境民间组织可以根据1978年的《禁止使用或者排放特定物质的指令》,对成员国和其他违法主体提起赔偿要求、请求履行法定职责等诉讼,从而在欧盟区域的层次上成为欧盟环境法的实施主体。

第二,一些条约规定,个人具有在国际法庭上起诉其他国家的国际诉权。如1990年签署的《欧洲人权公约 第九议定书》,该议定书赋予了个人、非政府国际组织和个人团体成为人权法院当事人方的地位。

第三,国际刑事法庭作为永久的国际审判机构,可以审判那些被指控犯有战争罪的人。

按照法理,缔约国内的任何人利用国际法所禁止的作战方法破坏环境,他也可成为战争罪的主体。

第四,个人和非政府组织能够参与或影响有关国际环境条约谈判和协商活动,参与和影响国际法律文件的制定和实施,在国际环境法体系中扮演越来越重要的角色。如在制定和实施《世界自然保护大纲》方面,世界野生生物基金会发挥了重要的作用;再如世界自然保护基金会1989年发表的独立法律意见对《濒危野生动植物种国际贸易公约》的成员国产生强烈影响,从而提升了非洲象的保护等级。

第五,目前已经出现这样一些有重要影响的国际组织,国家、地方政府和非政府组织可以同时成为其资格平等的成员,享有同等的权利。如国际自然保护同盟、世界野生生物基金会等,虽然它们属于非政府国际组织,但却有众多国家或地方政府参加。这说明环境民间组织的作用和地位越来越得到各国政府的重视。

否认个人、单位和环境民间组织的国际环境法主体资格的主要理由是:第一,国际环境条约虽然涉及个人和民间组织的利益问题,但这项利益,如同动物享有的是人给予的福利而不是权利一样,它们往往是条约的主体根据其国内管辖权所给予或施加的,其实现大多不能自动执行,往往需要国家通过立法或者其他手段去保障。

第二,个人依据特殊条约享有的国际法庭诉权,但这项权利是以国家放弃或限制其享有的起诉豁免权为前提;个人在某些特定的国际法庭享有起诉权在没有成为全球普遍性的国际法律机制之前,只能属于国际法上的特例。

第三,如同致害的动物能在一些国家被判处死刑但其不能成为刑法的主体一样,个人成为国际刑事法庭的审判和惩罚对象并不意味着他就是国际法的主体。

第四,个人和非政府组织虽然能够参与或影响有关公法性质的国际谈判和协商活动,参与和影响国际法律文件的制定和实施,但其不享有条约的缔结、参加和退出决定权,由国家、政府间国际组织等传统的国际公法主体最终制定或认可的条约、协定、习惯所直接反映的就是国家之间的意志和利益的协调过程和结果,而对于个人和非政府组织的意志和利益,往往在国内法的层次上加以解决。

第五,国际自然保护同盟、世界野生生物基金会等非政府国际组织,它们是按照登记和活动所在国家的私法和社会团体管理法进行活动的,因此,不具备国家、政府间国际组织的国际地位和活动意义。

产生上述分歧的一个重要原因是由于对法律主体的定义或主要性质有不同的理解。一般认为,国内法的制定者或立法者与国内法的主体是两个不同的概念。国内法中的主体是指享有法律权利、承担法律义务者而不是指国内法的制定者,立法者可以是法律主体,法律主体则不一定是立法者。国家是国内法的制定者,享有一定的法律权利、承担一定的法律义务;个人、单位不是国家法律的制定者,但却是根据法律享有法律权利、承担法律义务的法律主体。因而国内法中的主体包括国家、政府、单位、组织和个人等。

对于国际环境法主体的定义或主要性质有两种不同的主张:一是认为国际环境法主体只能是制定或决定国际条约者,从这一定义出发,国际法的主体是那些参与并决定国际条约的实体,即主要是国家和那些以自己名义参加、缔结国际条约的实体组织;二是认为国际法主体是指享有国际法律权利、承担国际法律义务者,从这一定义出发,凡是国际条约对其直接规定了

权利和义务,尤其是国际和国内诉权的个人、单位、组织和国家都是国际法的主体。第一种关于国际法主体的定义实质上将国际法的主体等同于国际条约的制定者或决定者,无法与国内法关于法律主体的定义保持逻辑上的一致性;第二种关于国际法主体的定义类似于国内法主体的定义,划清了国际法主体和国际条约制定者或决定者的界线。

国际法学关于主体的概念和定义是随着国际法的实践而不断发展变化的。一是当代国际环境条约的起草、谈判、修改和实施,其参加主体不仅有国家、政府间国际组织、争取独立的民族和交战团体,在某些情况下,还有影响巨大的环境民间组织。环境民间组织以观察员的身份参加辩论或提出独立意见或会外游说来影响缔约国的态度,从而改变条约的内容。二是当代国际环境条约不仅有大量关于国家权利和义务的直接规定,在某些条约中也有不少关于个人、单位和环境民间组织的权利和义务的直接规定。三是当发生违反国际环境条约或出现国际性环境纠纷时,不仅国家可以直接向国际法庭、国际仲裁机构和其他国际纠纷处理组织提出控告、申诉或诉讼,在某些情况下,个人、单位、政府间国际环境组织和环境民间组织也可以直接向国际法庭、国际仲裁机构和其他国际纠纷处理组织提出控告、申诉或诉讼。基于此,《联合国环境规划署环境法教程》总结道,“国际法是调整国家间关系的法律体系。在一段时间,国家是惟一的享有国际人格的即依照国际法享有权利并承担义务的主体。但是在今天,国际组织、非政府团体和个人在一定情况下也被看作具有国际人格。因此,尽管国际法主要与国家有关,20世纪后期国际法的定义必须反映国际法的范围已扩大到调整国家与国际组织和个人的关系。”可以看出,个人、单位和非政府组织的国际环境法主体资格目前在联合国范围内已经得到广泛的认可。