

尽快发展我国的环境信息保障立法

常纪文

环境保护需要公众参与,而公众参与环境管理必须以公众了解环境的背景状况、现实状况、自己享有的权利和应当履行的义务为前提。缺乏环境信息权的立法保障,公众的参与权就是一句空话。为此,必须加强公众环境信息权的立法保障工作。为了促进我国环境信息权保障的立法,首先必须全面把握国外的成功做法。

一、国际层面的环境信息保障立法情况

在普遍性国际条约的层次上,1992年的《里约宣言》原则10规定了公众的知情权原则,明确提出了“在国家一级,每一个人都应适当地获得公共当局所有的关于环境的资料,及包括关于在其社区内的危险物质和活动的资料……各国应通过广泛提供资料来便利及鼓励公众的认识与参与”。

在区域国际法律立法的层次上,目前,欧盟的环境信息立法工作是最先进的。欧盟行政系统内的信息建设工作很完善,他们不仅注重环境保护的横向合作与参与,注重企业和公民的自愿信息提供与收集行为,还注重向公众提供与其生产和生活密切相关的环境信息。为了实现这一点,欧共体在环境保护的第三个行动规划实施后,通过了在特定领域保障环境信息权的第85/338号决定。随后,欧盟环境保护的第四、五、六行动规划就更加注重保证环境信息的透明度建设。1990年,欧共体通过了自由获取环境信息的90/313号指令,规定了公众有权“公平地、平等的和定时地”以合理成本获取环境信息的权利;1991年,欧共体通过了各成员国报告环境信息的91/692号指令,规定各成员国每年报告其饮用水和空气质量状况,每三年报告其他环境信息;欧盟制定的《综合污染预防和控

制指令》除了提出信息交换的要求外,还提出许可和决定要暴露于公众的视野;1998年6月25日,25个国家和欧洲共同体在欧洲城市阿胡斯签署了《有关环境事项的信息获取、公众参与和得到司法公正的公约》;2006年1月18日,欧盟议会同意了保障公众对欧盟主要机构(如欧洲议会、欧盟委员会等)环境政策的信息权的议案。目前,欧盟环境信息的透明化建设的责任主要由欧盟委员会、欧洲议会、欧盟理事会、欧洲环境局和各成员国的职责机构承担。责任的内容主要是协调各成员国的环境保护和环境信息建设工作,比较有关的信息,为欧盟发展和实施与环境保护有关的政策服务。为了促进上述欧盟机构在环境信息建设方面尽职尽责,欧盟立法还规定了以其为被告的环境诉讼制度。当然,欧盟的其他机构,如欧洲化学物局也在自己的职责范围内承担化学物的环境信息透明化建设工作,比如2006年4月欧盟通过的《关于按照93/793/EC评估和控制现有化学物质风险的理事会条例 对特定优先物质的进口者或制造者强加测试和信息要求的委员会条例》和2006年12月通过的《化学物评估、登记、许可和限制条例》就有大量关于化学物信息评估和公开的规定。以《化学物评估、登记、许可和限制条例》为例,其导言就规定:“应当收集所有可以利用的与化学物质、配制品和化学品相关的信息,以确定其有害特性。”

二、外国国家层面的环境信息保障立法情况

在发达国家之中,欧盟成员国的环境信息立法工作尤其令人瞩目。英国于1992年制定了《环境信息条例》,于2000年制定了《信息自由法》。德国于1994年颁布了《环境信息法》,该法第1条规定:“制定本法的

工作研究与建议

目的是确保自由获取并传播由主管部门掌握的环境信息, 规定获取环境信息的先决条件。”其后, 该法规定了环境信息的应用范围、环境信息的定义、环境信息权的宣告、环境信息获取申请和审批、环境信息的代表申请、环境信息权的限制、管理体制、环境信息权的经费保障、环境信息的公开报导等方面的内容。1998年的《法国环境法典》把环境信息的保障纳入第二编“信息和民众参与”之中, 并专门在第4章规定了除公众审议、环境评估和公众调查之外的其他获取环境信息的渠道。美国对于环境数据造假的行为处罚非常严厉, 如2006年1月5日, 美国联邦法院新泽西地方法院判处一个伪造油类排放记录的船舶主管工程师以1年零1天的监禁。

在发展中国家, 一些国家的环境信息立法也很有特色, 如南非的约翰内斯堡于2004年建立了上市公司的可持续发展指数。巴西的圣·保罗证券交易所在世界银行的帮助下, 于2005年9月开始选择指标股, 着手建立这项制度。这项制度的特色是综合考虑了指标企业(20-40家)的经济、环境和社会的可持续发展因素, 以保障公众的知情权和投资权。该指数于2005年12月开始运作。作为我国的邻国, 蒙古的环境信息立法工作也比较超前, 如1995年的《蒙古国自然环境保护法》第10条和第12条规定, 国家自然环境情况监督研究网要向公众及感兴趣的企业提供自然环境及其资源方面的信息, 公民、机构和企业可以免费享有由国家和地方投资所获得的环境信息; 国家行政中心机构应在首都和各省、县自然环境信息库的基础上, 统一组建自然环境国家统一信息库; 国家在必要时, 可以购买公民、非国有财产企业机构使用自身资金完成的科研报告、图纸和其他信息。

三、我国环境信息保障立法存在的问题与完善思路

中国国务院于2007年4月颁布了《政府信息公开条例》, 随后国家环保总局也公布了《环境信息公开办法(试行)》。该两部立法规定了信息的公开目的、原则、方针、条件、范围、程序、例外以及救济的途径、方式和程序。但是, 《政府信息公开条例》仅针对的是政府公开信息的行为; 《环境信息公开办法(试行)》比《政府信息公开条例》前进了一步, 不仅规定了政府公开环境信息的内容、程序和责任, 还对企业的环境信息设立了“自愿公开与强制性公开相结合”原则。但

是, 强制公开信息的企业仅限于“污染物排放超过国家或者地方排放标准, 或者污染物排放总量超过地方人民政府核定的排放总量控制指标的污染严重的企业”, 因此范围有限。综观这两部立法, 其主要问题和完善思路如下:

第一, 环境信息权还不是一项完整的权利, 公民的环境信息权还没有被宪法、《环境保护法》和其他环境法律法规明确规定为一项全面的基本法权。目前环境信息权的称谓, 大多停留在政治口号和政策层面。基于此, 应当修订宪法、环境法律和法规, 把环境信息权作为一项环境基本权利予以确认和细化, 并使之成为环境行政管理权、环境决策权、环境参与权的法权基础。

第二, 环境信息权保障的范围有限, 与居民生活环境有关的工程建设知情权、决策信息权还得不到有效的保障, 居民无法得知具有高环境风险的企业的环境信息。基于此, 国家的环境法律和国务院的行政法规在制定或者修订时, 根据实际情况逐步扩大环境信息权的保障范围。这项保障工作, 应当从与居民生活、身体健康和生命保障最紧密和最容易做的领域开始。

第三, 环境信息权保障的程序不完善, 立法偏重于政府或者企业公布环境信息的程序, 对于居民主动行使环境信息权的保障程序, 目前的法律制度很不健全。基于此, 国家环境保护总局和其他有关部门应当在《政府信息公开条例》和《环境信息公开办法(试行)》的程序规则的基础上, 在条件成熟时, 专门颁布双轨式保护环境信息权的《环境信息公开与获取程序规则》。

第四, 环境信息权法律救济的手段不足, 主要表现在公民得到很多环境信息的过程并非是行使权利的结果, 而是享受政府行使环境管理权所形成的反射利益。也就是说, 能够得到司法救济的环境信息权的范围过窄。另外, 环境信息救济的渠道过窄, 居民在环境信息权利被侵犯时, 难以得到政府有关部门的帮助。基于此, 有必要在司法中立的基础上, 建立起环境公益诉讼或者环境公民诉讼制度。

第五, 法律责任不严厉, 无法发挥法律的爪与牙的功能, 难以有效起到预防、控制和制裁的作用。基于此, 有必要借鉴域外的经验, 加大拒绝提供数据和提供虚假数据行为的惩罚。

(作者单位: 中国社会科学院法学研究所)