

從奧爾胡斯公約論國際環境法中的民眾參與

國立政治大學外交系國際關係學博士

吳美智

從奧爾胡斯公約論國際環境法中的民眾參與

摘要

民眾參與政府如何管理環境事務正在提高其重要性，民眾參與亦逐漸在現代環境條約法中擴張其角色，使得公民地位有必要在國際法體系中重新被界定。本研究在於檢視環境決策在國內過程及國際過程之民眾參與形式，以及這種由下而上的模式如何在傳統國際法體系造成程序上的和實質上的變化。本文的研究焦點在於 1998 年有關環境事務行政決定程序中之資訊請求權與民眾參與以及司法請求權公約（奧爾胡斯公約），它確立民眾參與作為享有健康環境的程序人權，包括環境資訊取得權及司法救濟管道以督促政府執行環境法，並且提供民眾針對國家非遵守行為一個國際性的申訴管道。其他以各自不同方式規範民眾參與和環境保護關聯性之國際條約，尤其是 1993 年北美環境合作協定和 1950 年歐洲人權公約，也將從民眾參與的角度作比較分析。

關鍵詞

民眾參與、奧爾胡斯公約、遵守審查機制、環境保護

Survey Public Participation in international environmental law from the Aarhus Convention

Abstract

Public participation in decision-making is increasingly important on how government manages environmental matters. The expanding role of public participation in contemporary environmental treaty law is the need for new approaches that redefine citizen status in international legal system. This article examines how a bottom-up approach in the form of public participation in environmental decision-making at both the national and international processes has the potential for bringing about procedural and substantive change in traditional international legal system. The focal point of this is the 1998 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (the Aarhus Convention), which secures public participation as a procedural human rights to a healthy environment, including the right to environmental information and the right of access to justice for enforcing national environmental law, and provides an international forum for citizens' submission on non-compliance. This will be analyzed against the background of certain other international conventions that makes provision in another way for public participation in relation to environmental protection, in particular, the 1993 North American Agreement on Environmental Cooperation and the 1950 European Convention on Human Rights.

Keywords

Public participation, Aarhus Convention, Compliance mechanism, Environmental protection

壹、前言

對於政府如何管理環境事務，民眾參與要素在近數十年已逐漸居於實務發展和學術討論的中心位置。民眾參與在環境決策過程中日益提升的角色，也進入國際法的討論，它啟發國際環境法的一些新發展，但也引發懷疑。懷疑論者主要從理論觀點言，傳統國際法並未授予個人或公民正式的地位。但是支持者從國際法的發展趨勢觀察，至少有以下兩點為民眾參與提供有利的發展基礎：首先，透過國際人權法對健康的環境人權之討論，民眾參與環境決策過程之權利被突顯出來。其次，從條約法的發展來看，各種國際環境條約體系下的締約國對締約國或締約國對本身之審查機制被證明成效是有限的，從條約的環境保護目的來看，引進某種程度的民眾參與監督機制可以促進國家遵守條約義務。

在承認民眾參與可以促進環境保護目標之信念下，1998年奧爾胡斯公約（以下簡稱奧爾胡斯）¹成為第一個規範在環境事務國家對公民所負義務之國際環境公約，或稱為環境事務的國際人權公約。本文對奧爾胡斯民眾參與要素之分析，將與其他國際條約中有關環境事務之民眾參與作比較，特別是1993年美國、加拿大、和墨西哥三國之北美環境合作協定（North American Agreement on Environment Cooperation, NAAEC）²，以及1950年歐洲人權公約（European Convention on Human Rights, ECHR）³也將從它們保障民眾參與和促進國家環境執法之有效性作比較。但是對上述國際法文件之分析，將限於與本文主題相關聯之範圍內。而且，本文研究主題聚焦在國家對民眾參與國內環境決策過程所負義務，對於民眾參與國際層次之環境決策過程並不在本文之研究範圍。

¹ 奧爾胡斯公約（Aarhus Convention）由聯合國歐洲經濟委員會（United Nations Economic Commission for Europe, UNECE）制定，全名為「有關環境事務行政決定程序中之資訊請求權與民眾參與以及司法請求權公約」（The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters），於1998年6月25日在丹麥奧爾胡斯市通過，2001年10月30日正式生效。目前已有46個國家批准，其中25國為歐洲國家，其餘為中亞國家，美國與加拿大雖為UNECE成員國，但並未簽署。參見UNECE網址：<http://www.unece.org>。

² 美國、加拿大和墨西哥等三國繼1992年12月17日簽訂北美自由貿易協定（NAFTA）之後，復於1993年9月14日簽訂北美環境合作協定（NAAEC），兩項協定同時於1994年1月1日生效。

³ 歐洲人權公約由歐洲理事會（Council of Europe）制定，正式名稱為「人權與基本自由保護公約」（The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms），於1950年11月4日通過，1953年9月3日生效，歐洲理事會成員均為其締約國。並依據歐洲人權公約第19條意旨，於1959年1月21日建立歐洲人權法院（European Court of Human Rights, ECHR）。參見ECHR網址：http://www.echr.coe.int/ECHR/homepage_en。

在本文的討論中民眾參與環境事務之程序權利，包括：參與環境決策、環境資訊透明、以及可運用的司法救濟管道，並隱含對國家有效執行環境法之請求權利。奧爾胡斯將前三種權利明白反映在它的三大支柱（three pillars），並提供一個民眾申訴的國際論壇（international forum）以促進國家執行環境法之有效性，對其他兩個國際法文件之分析亦將以此架構為基礎。最後，本文之研究目的在於檢視奧爾胡斯透過國際法規確立民眾參與國內環境決策過程之程序權利，最終影響到民眾參與在國際法體系之非正式地位產生實質改變之潛能。

貳、國際環境法中的民眾參與概念

一、環境宣言與奧爾胡斯公約

人權領域裡關於環境議題的討論，從焦點被放在個人基本權利是否隱含有權於一定程度的生活品質，到這樣的權利是否提供個人參與為保護環境的行政及司法程序之能力。1972年聯合國人類環境會議的斯德哥爾摩宣言（Stockholm Declaration）指出「人享有在一個擁有尊嚴和幸福的生活品質之環境中，對自由、平等和適當的生活條件之基本權利」(man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being)，這是聯合國文件首次明白將個人基本權利與環境連結起來，其展現的企圖心本來要為環境品質的人權作接下來的精心擘劃提供基礎，但後來的發展顯示它對真實世界的衝擊顯然是不如預期的。⁴

對於「健康的環境權」(right to a healthy environment)經過二十年的辯論後，1992年的里約宣言（Rio Declaration）並未複頌斯德哥爾摩宣言對基本權利的宣示，里約宣言改以較為中和的字詞指出人類是「永續發展關心的中心」(the centre of concerns for sustainable development)，並避免使用「權利」(right)一字，僅稱人們「有權於」(entitled to)一個與自然和諧共存下的健康的及具生產能力的生活。⁵正如國際法學者 Dinah Shelton 評論，里約宣言無法再多加強調人權，正顯示出在國際環境法的發展中賦予人權法適當位置之不確定性及高度爭辯性。⁶大

⁴ Alan Boyle, "Human Rights and the Environment: A Reassessment," UNEP Paper, p.3, available at <http://new.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/Events/HumanRightsEnvironmentRev.pdf>(2012/9/28 last visited date).

⁵ *Id.*

⁶ Dinah Shelton, "Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment," *Stanford*

多數與人權相關的國際條約率皆全然未指涉與環境的關聯性，諸如歐洲人權公約；或僅將這方面的關聯性著墨於人類健康，例如 1966 年經濟社會與文化權利國際公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）第 12 條。⁷

奧爾胡斯則是一個顯著的例外，它在前言呼應斯德哥爾摩宣言，並且確認「充分保護環境是人類福祉的關鍵，亦是享有包括生命權本身在內的各種基本人權的關鍵」，並且「每個人有權在適合其健康和福祉的環境中生活，而且有責任各自地和與他人協同地為現在和未來的世代福祉保護及改善環境」。但是，奧爾胡斯的規範內容僅框限在程序權利的範圍內，包括民眾參與環境決策、對環境資訊之取得、以及對司法救濟管道之取得等權利。這三種民眾參與的程序權利可以溯及里約宣言第 10 項原則：

「環境議題之最妥適處理在於有各相關階層的所有關心的公民之參與。在國內階層，每個人應享有適當管道以取得公部門保有的環境資訊，包括在他們的生活社區存在的有害物質與活動資訊，並且有機會參與決策過程。國家應藉由使資訊廣泛公佈，促進並鼓勵公共意識及參與，司法和行政程序之有效管道亦應被提供，包括救濟與補償措施。」

“Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.”⁸

Journal of International Law, Vol. 28, No.1 (Fall 1991), p.103.

⁷ 經濟社會與文化權利國際公約第 12 條第 1 項：「本公約締約國確認人人有權享受可能達到之最高標準之身體與精神健康。」

⁸ 參見 United Nations Environment Programme 網址：

<http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>(2012/9/21 last visited date).

奧爾胡斯將焦點放在處理環境事務的程序人權，至少有以下幾項優勢：第一，透過對民主過程參與權利之確保，可以在一般國內法規未提供司法救濟措施之處賦予司法請求權。其次，藉由對環境資訊的取得、參與環境過程及檢視環境法規之各項權利保障，對於那些生活可能承受環境品質降低後果之人，有機會對這樣的事情如何發生、是否發生以及何時發生提出意見。第三，它避免掉為實體權利設定標準所涉及的價值判斷問題之困難性。第四，即使這些程序權利的引進尚無法導致可欲的結果，它也可能產生其他正面的法律效果，諸如一些慣性規則的開始自由化，或是舉證責任轉移至那些從事可能損害環境行為者身上。第五，它可能產生的漣漪效果亦不容忽視，諸如刺激對環境議題的更多辯論和政治行動，發揮環境教育之作用。第六，從民主價值的角度來看，對程序的或參與的權利之保障具有以民主方式達到環境保護企圖之正當性。⁹

二、如何評估國際環境法中的民眾參與

國際環境法應如何看待形成中的民眾參與議題？以及，在國際環境法領域引進民眾參與要素之正當理由何在？對這些問題的回答，從國際環境法的目標、國際人權法的傳統、以及民主治理的價值出發，可以給予我們一些導引基礎。第一種基礎直接從環境法的規範目的出發，環境法的執行和環境保護目標的達成有賴民眾參與，這樣的推理同樣運用在國際範疇，例如對跨界環境問題之處理。第二種基礎是從國際人權法的概念找尋對環境決策的參與權之宣示，這樣的宣示在現代國際環境法文件論述中已經顯而易見。第三種基礎是正當性，民眾參與促進結果的正當性，亦即民眾對環境事務相關決定之可接受性，這個基礎將環境議題與民主政治連結，這樣的連結也具有國際層面的意義。

（一）環境保護的公共利益

公共利益的保護在制訂成法規後，政治理論並未將法規的執行視為政府的專屬權。從環境保護的有效性視之，環境法的遵守不能僅依靠行政部門的裁量或行動，應該允許其他實體--個人或團體--進行訴諸公共利益之行動。只是，民眾參

⁹ S. Douglas-Scott, "Environmental Rights in the European Union – Participatory Democracy Or Democratic Deficit?" in Alan E. Boyle and Michael R. Anderson eds. *Human Rights Approaches to Environmental Protection* (Oxford: Oxford University Press, 1996), pp.112-113

與的角色不是在取代公權力，而是為確保公共利益而作為政府行動之補充。從更務實的觀點看，以公部門有限的執法人力，並沒有足夠能力在每當違反環境法的行為或影響環境公共利益的不當行為發生時採取行動。因此，藉由允許個人或非政府組織訴諸公共利益之行動，會使更多造成環境損害之活動被進行司法審查，因而提升對環境法之遵守程度。尤其是非政府組織，在許多國內法體系已經發展出由環境組織代表公共利益向行政部門或法院採取行動，甚至個人亦有可能以私人利益為由但同時是為公共利益而採取環境保護行動。只是這些非國家行為者擁有的能力範圍，可能因不同的國內法而有差異。¹⁰

除在國內法體系之發展外，透過非國家行為者對環境公共利益之保護亦可能在國際範疇發揮作用。由於許多環境議題的跨界特性，當特定國家之行為或活動造成鄰國環境損害時，透過國際法的不歧視原則（non-discrimination）可以為個人或非政府組織之跨國參與提供法律基礎。1974年丹麥、芬蘭和瑞典環境保護公約（Convention on the Protection of the Environment between Denmark, Finland, and Sweden）是外國公民享平等司法請求權最為突出的例子，它提供締約國公民針對環境損害在其他締約國法院享有與本國公民完全的和平等的司法請求權，包括損害賠償。這意謂，鄰國的環境保護公共利益可能受惠於行為國對民眾參與規則之對外擴張適用。¹¹奧爾胡斯的不歧視原則規定在第3條第9項，民眾參與「不因公民身份、國籍或居所而受任何歧視，法人則不因註冊地或有效活動中心所在地而受任何歧視」。但是國際法學者 Malgosia Fitzmaurice 評論，奧爾胡斯對平等司法請求權的規定是否適用在國內層次，它在其他條文並未明白寫入，在適用上將產生疑義，顯然並不令人滿意。¹²

（二）環境保護的人權

1. 政治參與權

民眾參與決策過程是一種政治參與的形式，原理來自民主政治理論。政治參

¹⁰ Jonas Ebbesson, "The Notion of Public Participation in International Environmental Law," in *Yearbook of International Environmental Law*, Vol.8(Oxford: Oxford University Press, 1997), pp.63-64.

¹¹ *Id.* at 66.

¹² Malgosia Fitzmaurice, "Public Participation in the North American Agreement on Environmental Cooperation," *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 52, No. 2 (April 2003), p.345.

與的原則已經揭示於眾多國際人權條約或國際法文件，例如 1966 年公民與政治權利國際公約 (International Covenant on Civil and Political Rights)。這些國際人權法文件率皆將政治參與的焦點放在自由意志下的行使投票權和被選舉權，但是民主社會的發展已經不能以此為滿足，政治參與的要素被要求放在更高的價值上評估。環境議題的參與式民主 (participatory democracy) 強調政府和民眾的雙向互動，透過民眾參與提升環境決策的品質與執行，促進環境議題的公共意識，給予民眾機會表達他們的關心事項，以及促使公部門將民眾的關心事項納入考量。¹³「環境影響評估」的概念就是建立在民眾參與以改善環境決策品質之假定上，¹⁴這樣的觀念亦可能透過條約而產生政治參與權的跨國適用效果。1991 年跨國環境影響評估公約 (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context)，基於特定開發行為對環境之衝擊可能跨越國界，允許任一締約國民眾參與行為國之環境影響評估程序，¹⁵即為政治參與權跨國適用之例子。

2. 公正審判權

同樣是公民權利的公正審判權被明白納入奧爾胡斯。司法請求權來自人權的概念，它是在許多國際人權法文件中揭示的，在一個獨立裁判機關進行公正和公開聽證之權利。但是公正審判的內容範圍則是依據每個國家的國內法內容而定，除國際人權法最低限度標準外，例如生命權和財產權，公正審判權下之環境受益程度取決於國內環境保護法規之實體規範。儘管如此，以公正審判權作為工具以取得參與決策權，不能僅從促進環境條件改善的角度來衡量，公正審判權的意義也在於民眾有權啟動司法程序以保障公民權利本身。¹⁶

3. 資訊權

環境資訊取得權雖然無法直接在傳統的國際人權法中尋得，但是藉由隱私權、財產權、及生命權的推論中仍可找到支持。這個論點是基於除非一個人獲知

¹³ UNECE, *Aarhus Convention Implementation Guide* (New York and Geneva: United Nations, 2000), p.86, available at <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>(2012/10/05 last visited date).

¹⁴ Jonas Ebbesson, *supra* note 10, at 68.

¹⁵ UNECE, *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context* at art. 2(2).

¹⁶ Jonas Ebbesson, *supra* note 10, at 74.

他所曝露的健康風險，其住居寧靜的權利不應被侵犯。¹⁷在一個民主治理的社會，民眾對風險的可接受性在於風險是被知曉假定存在的。產業發展帶來不可避免的風險，民眾如同產業活動下環境危害之「消費者」，民眾取得環境影響評估的資訊是他們作「知情的決定」(informed decision)之基礎。¹⁸奧爾胡斯及歐洲其他現代環境法都已經將環境資訊取得權寫入，並反映在歐洲人權公約判例法上，奧爾胡斯則是其中對資訊權定義最為詳盡者。¹⁹

(三) 環境法與政策之正當性

第三種評估基礎是正當性，亦即民眾對環境法與政策之可接受性。很多對產業發展的反對意見可以被解釋為民眾對技術發展要求更為民主的管理方式，藉由他們的反對，隱含著選民重新界定他們授予政府的權力，以排除政府對潛在的有害的技術發展之政策決定。美國和歐洲之新近立法要求行政部門主動提供民眾關於他們可能曝露的風險之資訊，已成為更妥適的社會管制之新趨勢。²⁰透明和公開的民眾參與過程建構民眾對決策過程正當性之信任。在每一次決策過程中，經過政策與科學技術問題之爭辯後，如果結果不是全然的輸家和全然的贏家，妥協的結果終究被達成，那些不同意最後結果的人會被說服和結果的執行共存，而非自行其是的忽略它或是破壞它。那些不同意最後決定的人，如果覺得他們對過程是有影響力的，以及他們的觀點是被聽到的、被考慮的，他們就可能同意遵守它。²¹法律心理學家 Tom R. Tyler 指出，當政治和法律的正当性減損時，司法與政治當局有效運作及影響民眾行為之能力也將隨之降低。²²這解釋了在一些民主程度發展較落後的國家，他們雖然也訂立許多保護環境的法規，卻往往是徒有其名，並無法被當局真正執行。²³

¹⁷ Jonas Ebbesson, *supra* note 10, at 75.

¹⁸ Joseph L. Sax, "The Search for Environmental Rights," *Journal of Land Use and Environmental Law*, Vol.6, No.1(Winter 1990), pp.97-98.

¹⁹ Alan Boyle, *supra* note 4, at 17.

²⁰ Harry Otway, "Public Wisdom, Expert Fallibility: Toward a Contextual Theory of Risk," in Sheldon Krinsky and Dominic Golding eds. *Social Theories of Risk* (Westport: Praeger Publishers, 1992), pp.256-257.

²¹ Ruth Greenspan, Jane Bloom Stewart, and Magda Toth Nagy, "Fostering a Culture of Environmental Compliance through Greater Public Involvement," *Environment*, Vol.44, No.8 (Oct 2002), p.37.

²² Tom R. Tyler, *Why people Obey the Law* (New Haven: Yale University Press, 1990), pp.161-163.

²³ 奧爾胡斯公約的制定緣由之一是為促進民主化程度較落後的前蘇聯衛星國家提升環境保護水準，因為這些國家公共當局大多沿習過去威權體制作風，在環境資訊不透明及環境決策不公開的

國內法秩序的正當性要素對國際環境法規範之發展是否也有其適用，這個問題涉及民眾參與國家間的環境決策過程之能力，而這個能力在傳統國際法是專屬於國家。當國家間透過雙邊協定或是多邊條約決定跨國性的環境措施時，被影響的國內民眾卻沒有能力表達反對意見，這樣的情況就會產生如同國內過程般的正當性問題。²⁴奧爾胡斯第3條第7項要求「締約國應促進在國際環境決策過程中和在環境事務相關國際組織框架內應用本公約的原則」，並據以制定2005年「促進奧爾胡斯公約原則在國際論壇之適用準則」(Almaty Guidelines on Promoting the Application of the Principles of the Aarhus Convention in International Forums) (簡稱阿爾馬地準則)。²⁵它在適用上的可行性評估，涉及與其他國際環境公約組織之諮商，仍在持續發展中，這部分的討論不在本文之研究範圍內已如前言所述。

三、小結

國際環境法形成中的民眾參與概念，從兩次環境宣言到奧爾胡斯之發展，確立環境保護目標的達成必須有民眾參與環境決策過程之信念。環境保護目的、人權、和政策的正當性--這三種國內環境政治過程的要素，透過國際條約的規範而產生國際法的意義，以促進國家提升環境執法。它們分別地或部分地在某種程度上已經反映在多個國際法文件，尤其是歐洲體系的环境法，並且充分顯現在奧爾胡斯。

參、奧爾胡斯公約中的民眾參與

一、奧爾胡斯公約之三大支柱

雖然本文的研究主題聚焦在民眾參與，但是民眾參與沒有取得資訊之管道無法真實參與，沒有可運用的司法救濟措施亦無法確保環境法與政策之執行。因

情況下，環境執法往往未被有效落實。參見 Ruth Greenspan, Jane Bloom Stewart, and Magda Toth Nagy, *supra* note 21, at 37.

²⁴ Jonas Ebbesson, *supra* note 10, at 80.

²⁵ 奧爾胡斯公約第二次締約國會議於2005年5月於哈薩克首都阿爾馬地舉行，本次會議通過「促進奧爾胡斯公約原則在國際論壇之適用準則」，以發展在國際決策層次的民眾參與原則。參見 Attila Tanzi, "Controversial developments in the field of public participation in the international environmental law," in Pierre-Marie Dupuy and Luisa Vierucci eds. *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc.), pp.144-146

此，民眾參與、資訊取得、及司法救濟管道構成奧爾胡斯規範架構之三大支柱。

第一支柱--政府資訊公開--規定在奧爾胡斯第 4 條及第 5 條，分別規範公部門「被動」受請求提供資訊以及不經請求「主動」公開資訊之義務。但是，學者批評政府資訊公開義務在奧爾胡斯裡其實受制於眾多例外規定，因此對民眾資訊請求權之保障是很受限的。²⁶

這些例外規定包括，政府得以未握有所請求的資訊（第 4 條第 3 項 a 款），或是所請求的資訊涉及尚待完成之材料或公部門內部溝通情事，依國內法律或慣例得豁免者（第 4 條第 3 項 c 款），而拒絕提供資訊之請求。還有，對環境資訊的請求亦得因資訊的揭露將有害於下列事項而拒絕，包括：依國內法律對公部門工作事務之保密；關於國際關係、國防和公共安全；司法審理、個人受到公正審判之權利、或公部門進行刑事或風紀調查之能力；對合法經濟利益的、商業和產業資訊之保密；關於智慧財產權；對依法保護的、當事人不同意公開的、自然人相關資料之保密；資訊係第三方本身並未承擔提供資訊之法律義務或不可能被要求承擔此法律義務之情況下所提供者，基於第三方不同意公開其所提供資料之利益；與珍稀品種養殖場環境相關的資訊（第 4 條第 4 項 a 至 h 款）。這些例外規定賦予政府得以行政裁量權排除資訊公開之廣泛空間，奧爾胡斯為平衡這些例外規定對民眾取得必要環境資訊之阻礙，在第 4 條也規定政府應考量資訊揭露之公共利益以及受請求的資訊所涉及的环境污染，對上述拒絕資訊請求之理由應以限縮方式解釋（第 4 條第 4 項）。

民眾參與--第二支柱--必須以資訊的取得為前提要件。在實際的環境事務決定過程中，政府應履行民眾參與之必要條件規定在奧爾胡斯第 6 條，包括：進行充分、及時且有效的告知、舉行公開聽證會、受理民眾提交之意見或問題等，其核心內涵在於民眾有「知情」及「表達意見」之權利，這些必要條件同樣適用在各種環境相關活動、政策及法律規範之決定。第 6 條至第 8 條規定的民眾參與決定過程之環境事務類型被分為：民眾受影響或關心的特定活動（specific activities）（第 6 條）；環境相關發展計畫、方案及政策（第 7 條）；以及可能對環境產生重大影響的法律規範之制定（第 8 條），奧爾胡斯以盡可能全面而詳盡的方式納入各種可能對環境造成影響之議題。

²⁶ Malgosia Fitzmaurice, *supra* note 12, at 341.

第 6 條指稱的特定活動之產業種類詳細列舉在奧爾胡斯附錄一 (Annex I)，例如：核能廠、冶金及化工業、廢棄物處理廠、機場、高速公路、港口、煉油廠、水壩、畜產業等，以及雖未列在附錄一內但按照國內環境影響評估法律規定須有民眾參與之任何活動。舉凡從場址之選定、大型設施之興建與運作、到產品進入市場之許可等皆屬之。第 7 條規定的政策或計畫則包含產業或土地開發計畫、以及各種層級的環境行動方案。第 8 條規範公部門各種與環境相關之法律、規則、行政措施之草擬。²⁷奧爾胡斯這三條規定廣泛涵蓋各種可能對環境產生重要影響之公部門行為，在各種環境相關活動與計畫或環境法規草案仍在準備階段之際，亦即關心的民眾尚有不同選項可供選擇時，在程序上賦予民眾有效參與環境決策之權利。相較於奧爾胡斯第 6 條僅規範民眾參與影響範圍較為限定之個別活動，第 7 條及第 8 條的規定顯然更具有潛能賦予民眾權利，透過法律工具的運用以適用在一定範圍種類之更多不同個案，對政府環境決策發揮真實的影響力。²⁸

奧爾胡斯的第三支柱--司法請求權--要求各締約國在國內法律體制下保障其他兩大支柱提供之權利，藉由司法審查程序支撐並促進奧爾胡斯揭示的各項程序權利。請求司法審查之標的可區分為三類：關於第 4 條對適當環境資訊提供之拒絕 (第 9 條第 1 項)；關於第 6 條擬議中的重要產業建設之決定或怠忽決定 (第 9 條第 2 項)；以及其他與環境相關的私人與公部門之行動或怠忽行動 (第 9 條第 3 項)。²⁹尤其是第 9 條第 3 項之規定幾乎等同「包羅萬象」(catch-all) 條款，從文字上看足以涵蓋所有受害於有害環境之各種情況。但是，學者指出這項規定對非奧爾胡斯所明白提供的權利之保護程度其實並不明確，即使是對雖非奧爾胡斯所揭示但存在於國內法之權利，仍有疑問。³⁰圖 1 說明這三大支柱之連結關係，透過司法救濟手段以維護民眾參與行政決策及取得資訊之權利，而資訊請求權與司法請求權兩大支柱則共同支持並促進真實而有效的民眾參與。

²⁷ UNECE, *Aarhus Convention Implementation Guide*, *supra* note 13, at 86.

²⁸ Marianne Dellinger, "Ten Years of the Aarhus Convention: How Procedural Democracy is Paving the Way for Substantive Change in National and International Environmental Law," *SSRN Working Paper Series*(Rochester: Social Science Research Network, 2012), p.10.

²⁹ Eckard Reh binder, "European Court of Justice: Judgement on German Implementation of the Aarhus Convention," *Environmental Policy and Law*, Vol.41, No.3 (June 2011), p.144.

³⁰ Malgosia Fitzmaurice, *supra* note 12, at 342-343.

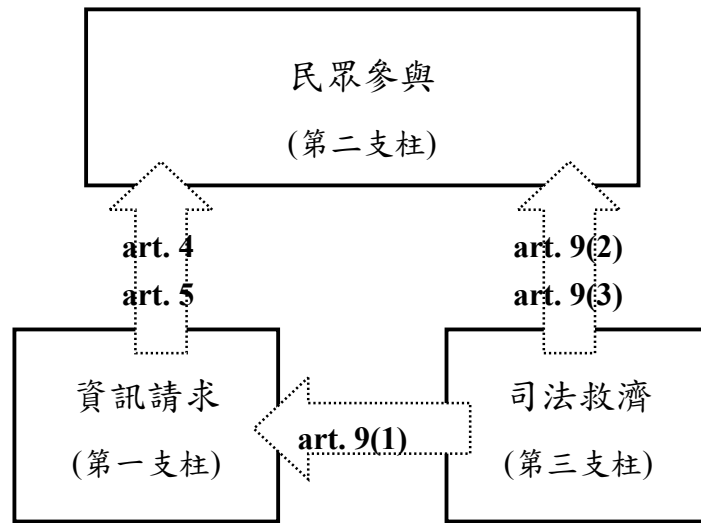


圖 1：奧爾胡斯公約三大支柱之連結關係

資料來源：本研究

二、遵守審查機制和民眾參與角色

奧爾胡斯如同許多國際多邊環境協定 (multilateral environmental agreements, MEAs)，為確保締約國遵守公約義務而發展出某種形式之遵守審查機制 (compliance mechanism)，以監督公約之執行。³¹ 這樣的審查制度設計是為克服運用傳統主權國家間架構下之司法或仲裁程序，對解決違反國際法爭端之重重困難。很不同的是，遵守審查機制之特點在於以非對抗的 (non-confrontational)、

³¹ 與環境相關之國際多邊法律文件中訂有「遵守審查機制」者，例如：聯合國環境變遷公約之京都議定書(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change)、阿爾卑斯山保護公約(La Convention sur la protection des Alpes, Alpine Convention)、跨界水域及國際湖泊保護與使用公約之水及衛生議定書(Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes)、歐洲野生動物及自然棲息地保育公約(Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Bern Convention)、瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES)、長程跨界空氣污染公約(Convention on Long-range Transboundary Air Pollution, LRTAP Convention)、跨界環境影響評估公約(Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Espoo Convention)、有害廢棄物及其處理之跨界移動管制公約(Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, Basel Convention)、蒙特婁破壞臭氧層物質管制議定書(Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer Protocol)、及卡塔赫納生物安全議定書(Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity)等。

程序簡易的、提倡透過公約進行合作的、以及不使受指正國家感到困窘的方式，促進公約目標之實踐。審查工具通常包括：報告（reporting）、發現事實（fact-finding）和研究、以及建立申訴機制（complaint mechanism）等。報告之用意在於使其他締約國和民眾得以審查及評估對公約之影響，並監督執行過程；發現事實和研究之過程得以授權進行必要的資訊之蒐集；申訴管道則提供其他締約國，甚至是民眾，得向公約下設之專責機構提出未遵守行為（non-compliance）之申訴，並且反過來使公約對申訴案件發展出某種適當回應措施，包括對當事國之技術協助等改善工作。³²

（一）遵守審查機制之一般架構

奧爾胡斯在第 15 條對建立「一個以共識為基礎的、非對抗的、非司法的、諮商性的、任擇性的（optional）遵守審查安排」作原則性地規範，並透過後來的締約國會議（Meeting of the Parties）I/7 決議（Decision I/7）賦予遵守審查過程實質規範³³。奧爾胡斯的遵守審查機構，是由一群獨立行使職權的專家所組成之遵守審查委員會（Compliance Committee，以下簡稱審查會），經由締約國會議之授命而成立。這個審查會之核心功能，即在於對每件未遵守案件進行考量，並將其事實發現與建議向締約國會議提出報告。基於遵守審查機制之設立目的係在於增進締約國遵守奧爾胡斯規範之能力而非對個別案件進行救濟或賠償（redress），審查會亦得採取可能的行動協助受指正國家進行建議措施之改善與執行。但是在正常的情況下，委員會的工作是在向締約國會議提出報告，締約國會議在制度上保有針對委員會建議採取行動與否之權力。³⁴

奧爾胡斯遵守審查機制之發動包括四種方式：

- （1）締約國對其他締約國遵守情況之提交案件；
- （2）締約國對本身遵守情況之提交案件；
- （3）秘書處向委員會提請注意之案件；

³² UNECE, *Aarhus Convention Implementation Guide*, *supra* note 13, at 148-150.

³³ 2002 年 10 月 21-23 日於義大利 Lucca 第一次締約國會議針對公約第 15 條作成遵守審查決議（Decision I/7），設立遵守審查委員會，並在決議附錄詳細規定遵守審查委員會之組織架構、功能、審查程序、及對審查決定之協同合作等。決議全文參見 UNECE 網址：<http://www.unece.org/env/pp/ccbackground.html/>。

³⁴ 奧爾胡斯公約第一次締約國會議 I/7 決議附錄第 37 點。

(4) 民眾對締約國遵守情況之申訴。³⁵

現有國際環境公約遵守審查機制之發動，大都為未遵守國家自己提出、其他締約國提出、或由秘書處提出，奧爾胡斯允許民眾發動對國家之未遵守行為進行審查，並直接與授權由專家組成之獨立審查委員會進行溝通，為目前國際環境法之發展中最为開放者。³⁶

(二) 遵守審查機制中的民眾參與角色

遵守審查機制中的民眾參與角色主要來自締約國會議 I/7 決議之賦予，包括審查會委員提名權、審查發動權、及隱含的其他各種非正式的角色。

1. 提名審查會委員

非政府組織，同締約國或簽約國一樣，有權在締約國會議進行審查會委員選舉時提名候選人³⁷。這是現今各種國際環境協定或公約之遵守審查機制中，唯一賦予民眾提名人選進入審查機構之權利者，給予民眾直接參與未遵守行為審查之機會。³⁸對於非政府組織的資格，凡「倡導環境保護並符合本國法律之任何相關必要條件」者均屬之（奧爾胡斯第 2 條第 5 項），僅有的限制在奧爾胡斯第 10 條第 5 項³⁹：(1)需先向歐洲經濟委員會執行秘書登記；(2)未有出席會議之三分之一締約國反對。奧爾胡斯對非政府組織參與資格作從寬認定，使得合於本國法成立之公民團體，均得以追求環境保護之目的獲得參與機會。這個提名權之賦予無疑是對民眾參與之鼓勵，特別是對具有高度自發性的公民社會成員意義更為重大。在第一屆的審查會八位委員中就有二位是受非政府組織提名獲選。⁴⁰

³⁵ 奧爾胡斯公約第一次締約國會議 I/7 決議附錄第 15 至 18 點。

³⁶ UNECE, *Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism*(Geneva: UNECE, 2010), p.2, available at http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf(2010/10/5 last visited date).

³⁷ 奧爾胡斯公約第一次締約國會議 I/7 決議附錄第 4 點。

³⁸ Veit Koester and Tomme Young, "Compliance with Environmental Conventions: The Role of Public Involvement," *Environmental Policy and Law*, Vol.37, No.5 (September 2007), p.399.

³⁹ 奧爾胡斯第 10 條第 5 項全文「本公約所涉領域內的任何合格非政府組織，已先向歐洲經濟委員會執行秘書表達出席締約國會議之意願者，應有權以觀察員資格出席會議，除非有出席會議之三分之一締約國表示反對。」

⁴⁰ Cesare Pitea, "The Legal Status of NGOs in Environmental Non-compliance Procedures: An Assessment of Law and Practice," in Pierre-Marie Dupuy and Luisa Vierucci eds. *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?* (Cheltenham: Edward Elgar, 2008), p.185.

2. 發動審查

一般國際公約審查機制之發動多是建立在締約國對締約國之基礎上，在國際環境公約方面，已有少數公約在某種程度上引進民眾發動機制。雖然接受民眾發動未遵守行為案件審查可以有助於公約執行之有效性，但從實際層面考量，開放國家以外的行為者發動審查，恐將造成審查會的處理案件過量，接著產生的問題是因處理眾多案件之高額成本使公約需負擔過高的財政支出。⁴¹除奧爾胡斯外，同在聯合國歐洲經濟委員會體系下的跨界水域及國際湖泊保護與使用公約之水及衛生議定書⁴²，是目前對民眾發動機制採取全然開放態度的兩個國際環境公約。⁴³

奧爾胡斯審查機制之發動，除締約國及秘書處之外，公民個人或團體亦得以向審查會發動對國家非遵守行為之審查⁴⁴。任何民眾不論是自然人或法人，無需是當事國之公民，若為組織也無需是設立在當事國境內，均可發動審查。發動審查人無需在案件中具有特定利益，亦即非利害關係人(stakeholder)亦得提起。亦無需律師代表或協助準備，⁴⁵這樣更有利於經濟能力不足民眾或利害關係人之參與，因為降低財力資源之障礙亦為促進民眾參與所必需。⁴⁶案件的提出必須指明某個締約國未遵守公約行為之特定事實，可能涉及該締約國未採取必要的立法或其他措施以執行公約；或涉及該締約國之特定立法或其他措施違反公約；或其公共當局的特定活動或行動違反公約。並且，必須指出被違反的公約條文，以及事實與該條文之間的必要連結關係。明文上，審查會不受理以下情況之案件：⁴⁷

- (1) 匿名；
- (2) 權利之濫用；
- (3) 顯無理由；

⁴¹ *Id.* at 183.

⁴² 1992 年跨界水域及國際湖泊保護與使用公約之水及衛生議定書第 15 條規定「遵守審查機制應允許民眾參與」，與奧爾胡斯公約對民眾發動機制採取一致的立場。參見 UNECE 網址：http://www.unece.org/env/water/pwh_text/text_protocol.html。

⁴³ Cesare Pitea, *supra* note 39, at 185.

⁴⁴ 奧爾胡斯公約第一次締約國會議 I/7 決議附錄第 18 點。

⁴⁵ UNECE, *Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism*, *supra* note 36, at 32.

⁴⁶ Marianne Dellinger, *supra* note 28, at 12.

⁴⁷ 奧爾胡斯公約第一次締約國會議 I/7 決議附錄第 20 點。

- (4) 與本公約或本決議規定顯然矛盾者；
- (5) 當事國非締約國；
- (6) 當事國非任擇審查機制同意國 (opt out)。

值得特別注意的是，雖然明文上「國內措施用盡原則」(exhaustion of domestic remedies) 並非案件受理之必要條件，但實際上除非在國內運用的措施被不合理的拖延或顯然不是有效的救濟工具，審查會仍會先考慮是否國內可運用的行政或司法措施都已用盡，以避免審查會的案件過量。⁴⁸

自審查會於 2003 年 10 月開始審理民眾發動案件以來，截至本文研究期間 (2012 年 9 月 30 日止)，九年來接獲七十五件來自民眾 (個人或非政府組織) 發動審查案件；相對地，締約國對締約國之提交審查案件僅有一件，⁴⁹由秘書處提請審查案件則無。為因應民眾發動案件量之增加，審查會並且由原來的八名委員增加為九名。⁵⁰在七十五件民眾發動案件中，已審理並作成決定者有三十三件 (參見表 1)，二十件尚在審理中或尚未作先行決定是否可受理，其餘二十二件或為不符合受理要件、或因案件缺乏確實可靠的資訊以及因申訴人不配合而結案。

表 1：自 2003 年 10 月至 2012 年 9 月經遵守審查委員會審理並作成決定之民眾發動案件

受審查締約國 (年/案件序 號)	委員會決定	未遵守公約規定			
		資訊請求	民眾參與	司法救濟	總則
哈薩克 (2004/1)	未遵守	V		V	
哈薩克 (2004/2)	未遵守		V		
烏克蘭	未遵守	V	V		

⁴⁸ UNECE, *Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism*, supra note 36, at 34-35.

⁴⁹ 此案件為 2004 年羅馬尼亞政府對烏克蘭政府，主張烏克蘭在多瑙河三角洲地區之 Bystroe 運河計畫違反奧爾胡斯第 6 條第 2 項 e 款國內與跨國環境影響評估程序之必要條件。參見 UNECE 網址：<http://www.unece.org/env/pp/submissions.html>。

⁵⁰ 依據 2005 年 5 月 25 至 27 日於哈薩克 Almaty 第二次締約國會議 II/5 決議，全文參見 UNECE 網址：<http://www.unece.org/env/pp/ccbackground.html/>。

(2004/3)					
匈牙利 (2004/4)	未發現 未遵守情況				
土庫曼 (2004/5)	未遵守				V
哈薩克 (2004/6)	未遵守			V	
亞美尼亞 (2004/8)	未遵守	V	V	V	
比利時 (2005/11)	未發現 未遵守情況				
阿爾巴尼亞 (2005/12)	未遵守		V		
匈牙利 (2005/13)	未發現 未遵守情況				
羅馬尼亞 (2005/15)	未發現 未遵守情況				
立陶宛 (2006/16)	未遵守		V		
歐盟 (2006/17)	未發現 未遵守情況				
丹麥 (2006/18)	未發現 未遵守情況				
歐盟 (2007/21)	未發現 未遵守情況				
法國 (2007/22)	未發現 未遵守情況				
英國 (2008/23)	未發現 未遵守情況				
西班牙 (2008/24)	未遵守	V	V	V	
奧地利 (2008/26)	未發現 未遵守情況				
英國 (2008/27)	未遵守			V	
波蘭 (2008/29)	未發現 未遵守情況				
摩爾多瓦 (2008/30)	未遵守	V		V	
歐盟 (2008/32)	未發現 未遵守情況				
英國 (2008/33)	未遵守			V	V
喬治亞 (2008/35)	未發現 未遵守情況				
西班牙 (2009/36)	未遵守	V	V	V	V
白俄羅斯	未遵守	V	V		

(2009/37)					
英國 (2009/38)	未發現 未遵守情況				
斯洛伐克 (2009/41)	未遵守		V		
亞美尼亞 (2009/43)	未遵守		V		V
白俄羅斯 (2009/44)	未遵守		V		
奧地利 (2010/48)	未遵守	V		V	
丹麥 (2011/57)	未遵守			V	

資料來源：本研究整理自奧爾胡斯公約遵守審查委員會公布資料，參考網址：
<http://www.unece.org/env/pp/cc.html>。

從奧爾胡斯審查機制之經驗觀察，國際環境法學者 Veit Koester⁵¹ 和 Tomme Young 支持國際環境協定應納入民眾發動機制，理由如下：

- (1) 現行國際環境協定中已納入民眾發動機制者，並未見執行上之困難；
- (2) 民眾發動機制並未被濫用；
- (3) 締約國對締約國之發動機制並未見成效；
- (4) 不能從某些國際環境協定太複雜或太技術性、難以使民眾理解，而否定民眾對其他國際環境協定之經驗貢獻；
- (5) 只有民眾發動機制才能有機會真正促進對個別締約國之遵守審查。⁵²

3. 出席審查會會議

相較於大多數國際環境公約之遵守審查機制，奧爾胡斯審查會會議開放給民眾出席亦為現今最為領先之做法，因為開放可以促進民眾監督審查會的工作，確保他們的工作進行是公正與公平的。除發動案件的當事者有權出席委員會會議⁵³之外，一般而言審查會會議都開放給任何有意出席之民眾或非政府組織在場觀察，包括對案件可否受理之先行決定審理以及對案件之實質審理都對民眾開放。

⁵¹ Prof. Veit Koester 分別為奧爾胡斯公約和卡塔赫納生物安全議定書遵守審查委員會第一屆主席，於 2002 至 2011 年間擔任奧爾胡斯公約遵守審查委員會主席長達九年。

⁵² Veit Koester and Tomme Young, *supra* note 38, at 400.

⁵³ 奧爾胡斯公約第一次締約國會議 I/7 決議附錄第 18 點。

出席會議的當事者有權表達意見 (to comment)、意見被聆聽 (to be heard)、意見被考慮 (to have comments taken into account)，其他觀察者也有可能應審查會之請提供資訊或表達意見，因為透過觀察者的經驗或專業建議也可能對審查會的工作方法與程序有幫助。只有審查會在進行審理結果之準備、決議、改善措施之建議等會議時，才對當事者或民眾均不開放。⁵⁴

4. 其他非正式參與角色

除上述民眾參與審查機制之正式地位外，審查程序的高度公開透明化亦賦予民眾在很多方面以間接的、非正式的方式參與審查之機會，包括：

(1) 提供資訊或意見

民眾可能應審查會之請對審查案件在會議上提供資訊或意見已如前述，這樣的資訊或意見提供也可以書面或電子郵件方式為之。委員會尤其重視與非政府組織之合作，透過非政府組織協助審查會蒐集資訊，並扮演「專家和顧問」之角色，為審查案件貢獻他們的專長。⁵⁵

(2) 在未遵守行為改善措施之執行上扮演角色

審查會也可能邀請地方環境研究機構、非政府組織或其他組織，透過他們的知識與專長，協助當事國執行審查委員會建議的改善措施。⁵⁶

(3) 被公告知曉委員會文件

在透明原則下，委員會所有文件均在網路公開，以促進民眾監督委員會之運作。

三、小結

奧爾胡斯將民眾參與環境事務以三種途徑呈現。首要且為核心的是，民眾有權參與環境政策的決定與立法（第二支柱），附屬於這個核心權利的是，民眾對於環境政策與立法相關資訊的取得（第一支柱），第三種方式就是透過司法途徑對公部門或私部門違反環境法規之行為尋求救濟（第三支柱），這三大支柱構成

⁵⁴ UNECE, *Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism*, *supra* note 36, at 9-13.

⁵⁵ *Id.* at 28.

⁵⁶ *Id.* at 29.

民眾對生活於健康環境之程序上的人權。但奧爾胡斯對保障環境人權採取更為進步的途徑是，個人有權向國際機構要求對政府在執行國內環境法之作為進行審查。第四種途徑對民眾監督政府行為並促進環境執法有效性所發揮的效果，足以並列為奧爾胡斯「第四支柱」。

肆、比較國際法觀點之民眾參與

為探討民眾參與在國際環境法之發展，其他以各自不同的方式規範民眾參與和環境保護關聯性之國際條約，尤其是 1993 年北美環境合作協定（以下簡稱 NAAEC），以及更早的 1950 年歐洲人權公約（以下簡稱 ECHR），將從民眾參與的角度以及比較的目的作分析。

一、北美環境合作協定

NAAEC 又被稱為北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, 以下簡稱 NAFTA）之附帶協定（the side agreement），一般認為簽訂 NAAEC 的主要理由在於，NAFTA 對環境議題不夠充分的處理方式受到環境保護倡議者強烈的攻擊，批評者尤其擔心墨西哥國內環境法規的執法寬鬆，將在 NAFTA 施行後不僅對墨西哥也對其他締約國的環境造成威脅。⁵⁷ NAAEC 在環境保護的目標下，對發展環境規範和政策提倡透明原則與民眾參與（第 1 條 h 款）。但是，提倡自由貿易政策亦為它的目標之一，因此環境保護的目標應避免產生貿易扭曲或新的貿易障礙（第 1 條 e 款）；亦即，對環境保護的支持不能有違自由貿易原則。

58

（一）NAAEC 之一般架構和民眾參與

與奧爾胡斯同樣是在保護環境的目標下，NAAEC 本質上亦是規範國家程序

⁵⁷ 這個論點假定在實施北美自由貿易協定後，環境法規遵守成本較低的墨西哥將吸引企業及投資重新佈局到墨西哥，以追求比較利益。結果是，投資流動的重新佈局與流向改變將迫使美國與加拿大降低他們自己的環境法規執行標準，因而開始產生「向下競逐」（race to the bottom）現象，以保護國內就業水準以及他們各自的經濟動能。Raymond MacCallum, “Evaluating the Citizen Submission Procedure under the North American Agreement on Environmental Cooperation,” *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Vol. 8, No.2 (Summer 1997), p.398.

⁵⁸ Malgosia Fitzmaurice, *supra* note 12, at 335.

上的義務，差別的是它採取較為傳統的途徑，NAAEC 前言及第 3 條都明言國家所負的環境義務必須順服於國家主權之基本原則，肯認「每個締約國有權建立自己的國內環境保護程度及環境發展政策之優先性，並據以採取或修正它的環境法律與規範，每個締約國亦應該確保它的法律與規範是在提供高程度的環境保護，並應致力持續和改善這些法律與規範」。在制度安排上，NAAEC 設有環境合作總署 (Commission for Environmental Cooperation)，它是由理事會 (Council)、秘書處 (Secretariat) 及聯合公共諮詢委員會 (Joint Public Advisory Committee) 所組成。理事會為環境合作總署之治理機構，由締約國部長級代表組成，負責決定各項程序規則⁵⁹、行動與報告案，理事會之決定得尋求非政府組織和個人或獨立專家提供意見 (第 9 條第 5 項 b 款)。秘書處則是與民眾參與關係最為密切之執行機構，它的三種主要職權可以納入民眾參與的角色：⁶⁰

(1) 受理事會之指示提出當年活動、未來計畫、財務等年度報告，內容包括每個締約國在條約義務下之執行環境相關活動，報告中也可能呈現非政府組織和個人提出的資訊與觀點。

(2) 在年度報告的事務範圍內，秘書處以自己的提議提出報告，報告內容的準備可能是來自與非政府組織和個人之諮詢，透過舉辦座談會、研討會等方式，非政府組織和個人得以向秘書處提供技術的、科學的或其他的資訊。

(3) 透過對秘書處的公民申訴程序 (Citizen Submission Procedure) (第 14 條) 及發展事實紀錄 (factual record) (第 15 條)，建立民眾對締約國未遵守行為之監督機制。

聯合公共諮詢委員會委員受理事會任命，得對理事會提出建言，以及對秘書處提供技術的、科學的或其他資訊，包括幫助發展公民申訴案件之事實紀錄。總體而言，NAAEC 與民眾參與的關聯性可以從三方面來看。首先，一些締約國義務條款與民眾參與有某種程度關聯，第 6 條可運用的私人救濟措施及第 7 條程序權利保障為最直接相關者。其次，理事會有權針對民眾參與相關事項對締約國提

⁵⁹ 理事會於 1995 年制定「北美環境合作協定第 14 條及第 15 條之執行事務申訴準則」 (Guidelines for Submissions on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation)，1999 年修正，為民眾監督締約國執行環境法申訴機制提供較詳細的必要條件說明。

⁶⁰ Malgosia Fitzmaurice, *supra* note 12, at 337-338.

出建議。第三，就是第 14 條及第 15 條建立的公民申訴程序，是民眾可具體發揮監督環境過程作用之機制。但不同於奧爾胡斯是以國際條約義務檢視政府行為，NAAEC 公民申訴機制對政府行為之檢視純粹是基於其國內法。⁶¹

(二) 公民申訴機制

NAAEC 第 14 條及第 15 條的規範目的在於納入北美地區普通民眾之參與，協助確保締約國遵守條約義務以執行其國內環境法。⁶²秘書處得在查明下列各項條件後(第 14 條第 1 項 a 至 f 款)，受理任何非政府組織或個人對任一締約國未有效執行其國內環境法之申訴案件：

1. 以書面為之；
2. 清楚具名，不論是個人或非政府組織；
3. 提供足供評估之充分資訊，包括證明文件；
4. 申訴目的在於促進法規之執行，而非在於阻撓產業；
5. 敘明所申訴案件已先與締約國有關當局做過書面聯繫，以及締約國之回應情形；
6. 申訴人或組織為居住或設立在任一締約國內。

如果秘書處決定案件符合第 14 條第 1 項各款必要條件，秘書處將再根據同條第 2 項之因素，決定案件本身的價值應否要求當事國做回應，這些因素包括：(1)申訴人所指稱的危害；(2)對於申訴案件之研究過程有助於促進 NAAEC 之目標；(3)已先尋求在當事國可運用的救濟措施。透過秘書處對個案的決定，申訴人不一定為個人利益，也可以為公益受到危害而提，例如在 *Cozumel* 案件所指稱的危害係針對公共海洋資源的珊瑚礁群。⁶³在衡量國內可運用的救濟措施因素上必須注意，申訴程序的進行是否會造成已經或正在進行的救濟措施之重複或干預情況，但也要考量個案已運用的救濟措施是否存有障礙。⁶⁴因此，當事國對案件適當的回應，以說明該案件正在進行國內司法或行政程序，或尚有國內其他救濟

⁶¹ *Id.* at 338, 346.

⁶² Raymond MacCallum, *supra* note 57, at 400.

⁶³ Malgosia Fitzmaurice, *supra* note 12, at 352.

⁶⁴ Guidelines for Submissions on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation, paragraph 7.5.

措施存在，對秘書處案件終止之決定扮演關鍵的角色。⁶⁵

不同於奧爾胡斯審查會以其獨立職權審理案件，NAAEC 的秘書處並非遵守審查的專責機構。當秘書處在衡量過案件的先決成立條件以及本身價值後，必須有理事會三分之二同意票授權才能著手準備案件事實紀錄，否則案件即終止（NAAEC 第 15 條第 2 項）。事實紀錄僅僅是一個客觀的評估報告，包括申訴人與當事國之陳述，不下錯誤行為之判斷，也不指導補救措施，任何程序上的補救力量只能來自對逃避責任國家聲名的影響，更何況事實紀錄的公布尚需再經理事會三分之二同意票之通過（NAAEC 第 15 條第 7 項）。⁶⁶從制度安排上比較，NAAEC 藉由授予理事會與秘書處各自的角色與權責界線，謹慎地建立一個「制衡」（checks and balances）體系。⁶⁷相對地，奧爾胡斯審查會除對原則上每三年召開一次的締約國會議負有報告之責任外，審查會擁有較多自由空間依本身經驗決定審理案件之程序規則，無需締約國會議同意。⁶⁸對於 NAAEC 的事實紀錄發揮的形式作用，相較於奧爾胡斯審查會對當事國之實質改善措施建議，甚至在未召開締約國會議前可先行「溫和地」協助當事國進行改善，⁶⁹更能發揮遵守審查機制之功效。

二、歐洲人權公約

（一）相關判例法

1950 年制定的 ECHR 完全與環境無關，然而它卻是部「活的」人權法，透過判例法可以按照變遷的社會價值反映在它的法學體系內，環境議題的人權正是如此。ECHR 之設計如同一般國際人權法並不是以環境保護為目的，也未明白保障享有一個寧靜健康的環境之權利。但正如在本文第二部分之分析，許多人權法規則可以對環境人權之請求產生間接影響，諸如生命權（ECHR 第 2 條）、對住居寧靜和家庭生活尊重之權（ECHR 第 8 條）、所有物享有權和財產權（ECHR

⁶⁵ Raymond MacCallum, *supra* note 57, at 402.

⁶⁶ *Id.*

⁶⁷ Chris Wold, Lucas Ritchie, Deborah Scott, and Matthew Clark, "The Inadequacy of the Citizen Submission Process of Articles 14 & 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation," *Loyola Los Angeles International and Comparative Law Review*, Vol.26, No.3 (Spring 2004), p.426.

⁶⁸ Veit Koester, "The Compliance Committee of the Aarhus Convention: An Overview of Procedures and Jurisprudence," *Environmental Policy and Law*, Vol. 37, No.2-3 (March 2007), p.92.

⁶⁹ *Id.* at 87.

議定書 I 第 1 條)、以及公正聽證權 (ECHR 第 6 條) 等。2005 年歐洲理事會通過「人權與環境守則」(Manual on Human Rights and the Environment), 彙整自歐洲人權法院判例法關於環境議題之原則, 為健康環境之人權設定出一些標準。

70

從保障民眾參與和促進國家環境執法有效性之角度觀察, 相關判例法舉例如下:

1. 民眾有權取得環境資訊

透過對生命權、住居寧靜權、及財產權之引申, 民眾有權取得他們所曝露的環境風險之資訊。諸如在 *Oneriyildiz v. Turkey* 案⁷¹, 針對公立垃圾場爆炸案造成民眾生命財產之損害, 法院在政府部門應事先採取的預防措施中, 特別強調民眾有權取得可能對他們的生命造成威脅的危險活動資訊。在 *Guerra and Others v. Italy* 案⁷², 法院指出義大利公共當局疏於提供關於一家化學工廠有毒排放物的嚴重性之關鍵資訊, 構成對民眾住居寧靜權之侵犯。

2. 國家負有義務管控環境問題及執行環境法

國家疏於制定法規、或控制環境危害、或採取保護環境之行動, 可能侵害個人權利。例如在 *Lopez Ostra v. Spain* 案⁷³, 針對製革廠造成的環境污染及對社區居民產生的健康風險, 法院指出公共當局有責任保護可能受環境品質降低後果影響之個人享有住居寧靜和家庭生活之福祉。*Oneriyildiz*、*Guerra and Others*、和 *Lopez Ostra* 案都顯示出, 生命權和住居寧靜權可以被使用來迫使政府採取管控環境風險行動、有效執行環境法、或是揭露環境資訊。⁷⁴

(二) 一些比較的觀點

ECHR、奧爾胡斯、及 NAAEC 三者相較, 其相似點和差異性可從以下幾個

⁷⁰ Alan Boyle, *supra* note 4, at 13-14.

⁷¹ *Oneriyildiz v. Turkey*, App. No. 48939/99, Eur. Ct. H.R. Judgment of 30 November 2004, available at <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-67614>

⁷² *Guerra and Others v. Italy*, App. No. 116/1996/735/932, Eur. Ct. H.R. Judgment of 19 February 1998, available at <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58135>

⁷³ *Lopez Ostra v. Spain*, App. No. 16798/90, Eur. Ct. H.R. Judgment of 09 December 1994, available at <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57905>

⁷⁴ Alan Boyle, *supra* note 4, at 15-19.

面向來討論。首先，他們都為民眾提供一個可以挑戰其政府行為之國際論壇，ECHR 的歐洲人權法院，奧爾胡斯的遵守審查機制，以及 NAAEC 的公民申訴機制；差異的是，前者是司法組織，後兩者是非司法性安排。第二，歐洲人權法院與奧爾胡斯審查會之裁判或決定依據都是國際法，歐洲人權法院以國際體系的人權法為依據，奧爾胡斯審查會以奧爾胡斯公約為依據；至於 NAAEC 對政府行為之評估則純粹是依據各自的國內法。第三，歐洲人權法院的裁判對當事國具有拘束力，當事國對裁判之執行，包括對當事人之損害賠償，並受到歐洲理事會相關委員會之監督；奧爾胡斯審查會之決定與改善建議並不是對個案的補救措施，在執行上不是透過強制力，而是透過合作原則以促進當事國進行改善，必要時透過締約國會議可以給予逃避責任國家施加更實質的壓力，⁷⁵因此仍具有很高程度之執行力；但是 NAAEC 對民眾的申訴案件並不提供特定的改善措施建議，正式提出的事實紀錄亦僅能對當事國產生勸說效果。最後，ECHR 與奧爾胡斯締約國皆有義務將國際法規範轉換進入其國內法體系，儘管不是強制性且存有各締約國在適用上之解釋空間；至於 NAAEC 則將環境相關法規的制定空間全然留給各締約國。

三、小結

民眾參與都不是 NAAEC 和 ECHR 制度設計上原來的追求目標，而是透過他們本來的規範目的--保護環境或保障人權--與民眾參與產生重要的連結關係。藉由民眾參與要素，NAAEC 在建立環境意識及促進環境過程的透明原則之發展上扮演了正面的角色。ECHR 判例法經由對現有規範之引申解釋，使得民眾參與的形式藉由人權法的基本原則而呈現，在效果上對國家保護環境之作為產生拘束力。

伍、結論

對於環境事務的管理，傳統由上而下的解決方式在現代社會已經愈見困窘。相對地，對民眾參與日漸提高的信心不僅反映在國內法的發展趨勢，更有可能成

⁷⁵ 奧爾胡斯公約第一次締約國會議 I/7 決議附錄第 37 點。

為國際環境法的新規則。本文首先在理論上呈現民眾參與的重要性，環境民主的概念幫助民眾參與的新規則在國際環境法之發展，如同 1992 年里約宣約所最先揭示並經奧爾胡斯法典化的，民眾參與的主要形式在於參與環境決策過程、取得環境資訊、及進行司法救濟。這些規範的發展可以從三種基本價值找到支持基礎：環境保護、人權、及民主正當性。首先在環境保護價值下，民眾參與督促政府環境立法和執法，可以促進環境保護的公共利益。其次，來自人權法的傳統，包括政治參與權、公正審判權、生命權、住居寧靜權、財產權等，賦予符合新社會價值的民眾參與之權利。第三，參與的過程提升民眾對環境政策與環境法之可接受性，為環境治理提供民主正當性之基礎。

本文之研究也呈現出民眾參與環境政策決定之實務上的優勢，這樣的優勢並兼具有國內過程及國際過程之意義。在國內過程，民眾參與成為督促政府環境決策及執法可責性之有用的工具。奧爾胡斯的三大支柱從民眾參與的核心概念出發，並輔以環境資訊取得權及司法救濟管道，建構民眾參與環境事務之權利架構。NAAEC 雖然不若奧爾胡斯有清楚的程序權利規範，但同樣在提倡民眾參與和透明原則下課予締約國環境保護義務。在國際過程，經由外在管道施予國內行為者壓力，在現代許多國際環境公約的制度設計上，已經成為有效管理環境事務之方法。透過賦權公民團體，在國內政府疏於採取環境保護立法或執法行動之處，在國際論壇發動遵守審查程序，奧爾胡斯經驗已經被證明是高度有效的。其他 NAAEC 的公民申訴程序及歐洲人權公約，也以各自不同的方式成為民眾可利用的外在管道以監督政府之環境治理。透過國際條約及其設立的國際申訴管道，為民眾參與權利在國際環境法的發展上帶來程序的、乃至於實質的改變。國際法的發展，追隨著變遷的社會價值，使得民眾參與之傳統非正式地位正在產生實質變化。