



大会

Distr.  
GENERAL

A/HRC/7/21  
18 February 2008

CHINESE  
Original: ENGLISH

人权理事会  
第七届会议  
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、  
社会和文化权利，包括发展权

非法运输和倾倒有毒和危险产品及废物  
对享受人权的不良影响问题特别报告员  
奥科丘克沃·伊比努的报告 \*

---

\* 为纳入新的信息，本报告的提交迟于规定期限。

## 内 容 提 要

本报告载有关于非法运输和倾倒有毒和危险产品及废物对享受人权的不良影响问题特别报告员活动的总结。针对人权理事会授权的特别程序的审查工作，特别报告员概述了根据有关任务得出的主要结论，这项任务涉及非法运输和倾倒有毒和危险产品及废物对享受人权带来的挑战。

报告的一节强调了知情权和参与权的重要性。特别报告员指出，知情权和参与权本身即为权利，同时又是行使其他权利，例如生命权、享有可达成最高健康标准的权利、适足住房权和其他权利的基本手段。该章讨论了目前国际和区域各级有关知情权和参与权的法律框架。还提到了可以在国家一级采纳的不同形式的执行和监督机制。

最后，特别报告员提出了一些结论和建议，旨在推动发展中国家和发达国家履行其义务，更为严格地遵守关于非法运输和倾倒有毒和危险产品的国际规范性框架。特别报告员还声明，应主要由各国承担处理有毒废物和危险产品的主要义务，各国不得隐瞒信息，滥用这一责任，因为隐瞒信息可对人口的健康和福利带来潜在风险和危险，并对环境造成潜在影响。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言 .....	1 - 6	4
二、特别报告员活动的最新进展情况 .....	7 - 13	5
A. 国别使命 .....	7 - 11	5
B. 声明与干预 .....	12 - 13	5
三、非法运输和倾倒有毒和危险产品和废物对人权的不良影响 .....	14 - 30	6
A. 生命权 .....	24 - 26	8
B. 享有最高可达成健康标准的权利 .....	27	9
C. 适足食物权 .....	28	9
D. 工作权 .....	29	9
E. 获得补救权 .....	30	10
四、知情权和参与权 .....	31 - 65	10
A. 法律框架 .....	42 - 61	12
B. 落实和监督为实现知情权而设立的机制 .....	62 - 65	17
五、结论和建议 .....	66 - 70	17

## 一、导 言

1. 本报告是根据大会第 60/251 号决议和人权理事会第 5/1 号决议提交的。

2. 1995 年，人权委员会通过了第一个关于非法运输和倾倒有毒和危险产品及废物对享受人权的不良影响的决议。委员会第 1995/81 号决议确认，非法运输和倾倒有毒和危险产品及废物对人的生命权和健康权构成了严重威胁，并规定了特别报告员分析这种现象对人权不良影响的任务授权。此后，委员会每年通过一项有关该问题的决议。委员会第 2004/17 号决议又将特别报告员的任务授权延长了三年。

3. 特别报告员奥科丘克沃·伊比努作为任务执行人，在其第一次报告中(E/CN.4/2005/45)，向委员会通报他打算在今后的报告中采取主题重点的做法。他确定了一些标准，用来选择其报告重点阐述的主题问题，例如某具体问题导致的实际或潜在侵犯人权现象的严重程度和范围，以及从受害者角度对侵犯人权现象进行分析能否进一步推动国际社会努力解决一个特定问题。

4. 特别报告员在根据任务授权向委员会提交的前几次报告中，论述了一系列问题，包括接触有害化学品，尤其是农药对人权造成的不良影响。其他报告载有相关信息，介绍了国际环境法领域已经通过或正在制定的细致的多边法律框架，以防止由于接触某些最危险化学品对人体和环境造成的不良影响。特别报告员在其上一次报告中，选择了武装冲突对接触有毒和危险产品和废物的影响作为主题。虽然战争必定对环境产生不良影响，但在当代武装冲突中，主动或意外地释放有毒和危险产品将对享有人权产生重大不良影响。

5. 在本报告中，特别报告员选择了知情权和参与权作为主题。获取和交流关于有毒和危险产品和废物及其对环境的影响的信息，对保障某些其他权利，例如生命权、健康权和适足食品权至关重要。

6. 本报告附录一概述了 2006 年和 2007 年发给各国政府和其他利益相关者的函件以及从它们那里收到的答复。

## 二、特别报告员活动的最新进展情况

### A. 国别使命

7. 2007 年 1 月 22 日至 30 日，特别报告员对乌克兰进行了国别访问 (A/HRC/7/21/Add.2)。在此期间，他访问了基辅州、利沃夫州和外喀尔巴阡州。特别报告员感谢乌克兰政府的邀请，这表明了它对人权和环境问题的承诺。他特别要感谢环境保护部在访问期间显示的开放和透明度，这使他得以会晤所有有关当局。

8. 特别报告员希望如同前几次报告一样，强调国别访问的重要性。他认为国别访问提供了宝贵机会，可以从国家一级不同对话者那里获得信息，并着手深入研究与非法运输和倾倒有毒和危险产品及废物对享有人权的不良影响有关的不同现象。国别访问还提供了机会，可用以分享打击非法运输和倾倒有毒和危险产品及废物的最佳做法，从国家、区域和国际角度理解这一多层面问题。

9. 在此背景下，特别报告员要呼吁各国政府对其现场访问请求作出积极回应。2006 年和 2007 年，特别报告员主要向非洲和亚洲地区发出了若干给予正式邀请的请求，因为该任务执行人始终未曾访问这两个地区。

10. 特别报告员感谢一些政府积极回应其请求。特别报告员期待在 2008 年访问科特迪瓦和印度。他要感谢坦桑尼亚联合共和国政府发出邀请，他最近刚刚结束对该国的访问。

11. 特别报告员已向人权理事会提交关于其最近访问坦桑尼亚联合共和国情况的初步说明。

### B. 声明与干预

12. 特别报告员向 2007 年 8 月 27 日至 29 日在俄罗斯联邦的哈巴罗夫斯克举行的土著人民和保护环境专家组会议转达了一份声明。特别报告员要感谢哈巴罗夫斯克政府、土著人民联合常设论坛和俄罗斯北方、西伯利亚和远东土著民族协会给予机会促进该倡议。特别报告员在声明中，强调了从不同对话者，包括土著群体和民族那里获取信息的重要性。他指出他很关注收到一些指称，涉及使用农药和其他有毒物给土著群体聚居地区带来的健康问题。他说，这些意外对发

生人畜健康恶化、作物毁坏和表层水污染的地区的生态系统、农村和土著社区造成了重大不良影响。

13. 他请国家当局和国际社会认识到土著人民由于非法运输和倾倒有毒和危险产品和废物面临的具体挑战和困难，促请在当地、国家、区域和国际各级采取行动，解决这些问题，并允许土著人民和其他群体参与同开采自然资源和整体发展一类问题有关的决策进程。

### 三、非法运输和倾倒有毒和危险产品 和废物对人权的不良影响

14. 为便利人权理事会对授权任务的审查，特别报告员希望回顾涉及非法运输和倾倒有毒和危险产品和废物的一些基本信息，强调其对基本人权的影响。

15. 近几十年来，危险废物和产品在全球的流动，尤其是从发达国家向发展中国家的流动持续加剧，往往没有适当的保障措施，尽管国际标准和准则禁止此类倾倒或非法运输。各国法律标准的差异和有效和安全处理有毒废物的高成本导致废物不断跨越边界运输，而且往往是非法的。

16. 1980 年，80%的危险废物贸易都是在发达国家之间进行的。<sup>1</sup> 1988 年，有 200 万到 250 万吨废物在经济合作与发展组织(经合发组织)欧洲成员国之间运输。1987 年和 1988 年，公布了西方公司与非洲国家之间存在一系列合同。关于这些合同的信息表明，总部设在发达国家的跨国公司向南半球各国，尤其是非洲国家出售有毒废物和危险产品，只需花费很小一笔钱就可确保大片土地用于倾倒此类废物。<sup>2</sup> 转让废物最初的理由是非洲国家有足够的土地，可以安全处置这些废物，而所产生的收入将用于发展需要。然而，人们忽略了这些国家处理废物的技术能力有限，也忽略了作为普通处置方法的填埋和焚化废物的长期后果。国际社会日益关注这类废物转让，促使人们加强管制和制定全球准则。遗憾的是，当时

---

<sup>1</sup> 见 A.E. Fry, “有害废物的国际运输”，《环境科学与技术》，1989 年，第 509 页；另见防止歧视和保护少数小组委员会特别报告员的最后报告(E/CN.4/Sub.2/1994/9 和 Corr.1)。

<sup>2</sup> 见欧洲与第三世界中心汇编的档案，“Nos déchets toxiques. L’Afrique a faim: v’la nos poubelles”，1989 年。另见庞布·奇冯达，“L’interdiction de déverser des déchets toxiques dans le tiers monde; le cas de l’Afrique”，《法国国际法年鉴》，1988 年，第 709 页。

的管制导致许多公司越来越多地借助非法运输和倾倒废物和危险产品，对人权产生了深远后果。

17. 特别报告员指出，除了直接转让废物和危险产品外，似乎通过从经合组织向非经合组织国家搬迁污染产业和产生危险废物的工业活动和技术，越来越多地进行了间接转让。经合组织国家的高环境和健康标准，加上地方当局或社区的强烈反对更加速了此类搬迁。

18. 虽然特别报告员承认，发展中国家接受危险产品和有毒废物贸易是由于贫穷以及紧迫的发展形势，但生命、健康和环境面临的整体风险始终大于短期金钱利益。处理危险产品和废物要求掌握进行安全处理的技术知识，而目的国家往往不具备这些知识。安全处理工业化学品、杀虫剂、毒药、麻醉品和“电子废物”（例如计算机、冰箱和手机）产生的废物以及拆船，需要有先进的技术。具有讽刺意味的是，掌握此类技术的发达国家越来越不愿意处理此类废物，而是将它们送往缺乏必要技术的发展中国家。

19. 鉴于目前的情况，作为有毒产品和废物净接收者的国家的民众，其人权因倾倒危险废物进行处理或储存，或因用于再循环或进一步使用的危险废物贸易而受到威胁。此类风险还发生在以废物能源厂形式向贫穷国家出售废物上，这类工厂往往号称能够生产免费能源。<sup>3</sup> 当地民众的其他接触形式还包括铅回收厂，出口塑料残留物，为回收业务出口船舶，以及出口废物密集产业，例如与石棉相关的产业，氰化物堆浸处理以及氯碱业和制革业的氯气设施。

20. 特别报告员注意到，由于许多发展中国家的结构条件，妇女和青年人尤其面临有毒和危险产品和废物转让的危险。妇女、儿童和青年人往往是最贫穷者，因此往往在污染产业工作，或清理垃圾堆以回收能再度使用的材料。他们还最有可能很少获得关于此类废物和产品的信息，在受到污染的情况下也少有机会到卫生设施就医。特别报告员呼吁国际社会更多地关注非法运输和倾倒有毒和危险产品和废物在享有人权方面的性别和年龄歧视。

21. 发展中国家普遍的低环境标准，管理机构薄弱或没有管理机构，缺乏监督，贫穷以及发展需要继续加剧着危险产品和废物的倾倒。特别报告员还要强

---

<sup>3</sup> 见关于非法运输和倾倒有毒和危险产品和废物对享有人权的不良影响的报告(E/CN.4/2001/55)，第26段。

调，遗憾的是，在发展中国家和发达国家，腐败也是促使危险废物和产品跨界运输的一个因素。

22. 尽管建立了有关环境和人权的国际规范性框架，危险废物和产品的贸易继续进行，而且不断加剧。特别报告员失望地注意到，尽管存在区域机制，例如《巴马科公约》<sup>4</sup>，但这些机制建立的准则和标准仅在受到违反时才有人注意。因此，此类区域机制已经无力遏制废物的非法跨界运输。

23. 非法运输和倾倒有毒和危险产品和废物的影响在享有生命、健康、食品和工作权方面表现得尤其严重。获得补偿的权利应当看作是有毒废物与人权之间关系的中心点。

### A. 生命权

24. 《世界人权宣言》第三条和《公民权利和政治权利国际公约》第六条所载生命权被视为“不可减损的”最重要的权利，因为没有生命权，所有其他权利就失去了意义。<sup>5</sup> 人权委员会表示，对这项权利不可作狭义的解释，各国必须采取积极措施，包括降低儿童死亡率和提高平均寿命的措施。<sup>6</sup>

25. 所谓生命权，至少是指禁止国家故意或非故意剥夺生命。生命权是首先受到有毒废物和产品的生产、使用、贸易和临时或最终处置包括倾倒的不良影响的权利之一。在极端的情况下，当发生切尔诺贝利或博帕尔等环境灾难时，个人可援引这一权利就国家对灾难所负的责任寻求赔偿。

26. 根据一些年来在此项任务授权中收集的信息，在世界各地侵犯该项权利的情况许多是采取以下形式：即时死亡、癌症等威胁生命的疾病、婴儿死亡率、不育以及其他重大残疾和疾病。侵犯此一权利的一个例子是切尔诺贝利事件，许多人在此事件中受害或流离失所。

---

<sup>4</sup> 见 [www.ban.org/Library/bamako\\_treaty.html](http://www.ban.org/Library/bamako_treaty.html)。

<sup>5</sup> M. Nowak, 联合国《公民权利和政治权利国际公约评注》，第二次修订本(Kehl am Rhein, N.P. Engel, 2005 年)，第 121 页。

<sup>6</sup> 见人权委员会，第 6 号一般性意见(第六条：生命权)，第 1 和 5 段，转载于 HRI/GEN/1/Rev.4(Part II)号文件，第 1 和 5 段。



## B. 享有最高可达成健康标准的权利

27. 每个人都有权享有有助于尊严地生活的最高可达成健康标准。经济、社会、文化权利委员会指出，健康权与实现其他人权密切相关并取决于实现其他人权，包括食物权、住房权、工作权、教育权、人的尊严权、生命权、不歧视权、平等权、禁止酷刑权、隐私权、知情权以及结社、集会和迁徙自由。<sup>7</sup> 此外，委员会还意识到，享有最佳身心健康不仅仅限于获得医疗保健，还包括使人们过上健康生活的广泛社会经济因素，乃至粮食和营养、住房、获得安全的饮用水和适当卫生条件、安全和健康的工作条件以及健康环境等决定健康的基本因素。<sup>8</sup>

## C. 适足食物权

28. 享有适足食物权是广义的享有适足生活水准权的重要组成部分，后者还包括住房和衣物权以及免于饥饿等明确的基本权利，而食物权的目的是防止人民遭受饥饿，它与生命权密切关联。正如其他人权一样，这项权利与人固有的尊严不可分割地联系在一起，是实现《世界人权宣言》所载各项普遍保障不可或缺的。经济、社会、文化权利委员会认为，适足食物权的核心内容在于提供数量和质量充分的食物来满足个人饮食需要，食物中不可含有任何不良物质，并且可为特定文化所接受。<sup>9</sup>

## D. 工 作 权

29. 工作权体现在《世界人权宣言》第 23 条和《经济、社会、文化权利国际公约》第 6 条中。每个人都有权工作，从而有尊严地活着。经济、社会、文化权利委员会认为，工作权是一项基本权利，对实现其他人权至关重要，并构成人类

---

<sup>7</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第 14 号一般性意见(享有最高可达成健康标准的权利)，载于《经济及社会理事会正式记录，2001 年，补编第 2 号》(E/2001/22)，第 3 段。

<sup>8</sup> 同上，第 4 段。

<sup>9</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第 12 号一般性意见(适足食物权)，同上，2000 年，补编第 2 号(E/2000/22)，第 8 段。

尊严不可或缺的固有组成部分。<sup>10</sup> 工作权在个人及其家人的生存问题上发挥着十分重要的作用。

#### E. 获得补救权

30. 只要有权利，就有补救。<sup>11</sup>《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 款(甲)项阐明了这项法律原则，保障遭侵权的受害者获得“有效补救”。获得补救权有两个方面：诉诸司法和实质补救。这就需要建立独立、公正的机构，能够在遵循正当程序审理案件后给予补救。世界上越来越多国家的行政和司法机构正在就侵犯宪法规定的享有良好环境的权利的案件落实(在某些案件中关系到生命或健康权)。尽管《经济、社会、文化权利国际公约》没有相当于《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 款的规定，但有人辩称前者承认的权利也要求对侵犯行为受害者提供补救。例如，经济、社会、文化权利委员会强调，“健康权遭侵犯的任何个人或群体受害者都应当在国家或国际各级获得有效的司法或其他适当的补救”，而且理应有权获得充分赔偿。<sup>12</sup>

### 四、知情权和参与权

31. 特别报告员决定本报告着重讨论与其任务相关的知情权和参与权的重要性。他不断得到关于环境问题上侵犯知情权的信息和来信。情况表明，除非事故已经发生，各国、公司和其他私营实体通常不提供污染的潜在后果和对环境的不可弥补损害。在这种情况下，一旦事故发生，有关当局和/或行为者通常不愿向受害者及其维护者提供关键信息。这类信息或者遭到封锁、歪曲、拖延，或者一点点披露，以混淆真相或使其毫无用处。政府当局通常以国家安全作为这种做法的理由，而跨国公司通常考虑的是贸易秘密。

---

<sup>10</sup> 经济、社会、文化权利委员会，第 18 号一般性意见(工作权)，同上，2006 年，补编第 2 号(E/2006/22)，第 1 段。

<sup>11</sup> 关于补救权，另见大会第 60/147 号决议所通过的《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害者获得补救和赔偿的权利基本原则和准则》。

<sup>12</sup> 经济、社会、文化权利委员会第 14 号一般性意见(可达到的最高健康标准)，《经济及社会理事会正式记录，2001 年，补编第 2 号》(E/2001/22)，第 59 段。

32. 特别报告员认为知情权和参与权本身即为权利，对于行使其他权利也很重要，比如生命权、可达到的最高健康标准权以及适足食物权等。缺少信息使人们无法充分发挥其潜能和充分实现其人权。

33. 特别报告员认为，在有毒和危险产品的非法运输和倾倒对于环境和享有基本人权的有害后果问题上，知情权和参与权关系极大。对于预防环境人权问题和保护环境，公众获得所要求的信息以及公共当局无论有无要求都有义务提供和通报信息至关重要。

34. 特别报告员指出，有许多案件提醒他注意发展中国家公民和政府之间以及发展中国家与跨国公司之间关于有毒和危险产品及废物运输的争端。出现争端通常是由于缺少信息，或国家或公司不能确保充分披露这些公司所实施活动对个人、社区和环境的潜在危险。他指出，在许多情况下，甚至政府都声称无法得到关于对人类和环境的潜在危险的必要信息。

35. 特别报告员想强调，在处理有毒废物，包括处理核废料和生产或使用杀虫剂、化工产品和有毒毒品时，国家负有特别重要的责任，因为这些物品威胁人类健康和福利。

36. 对于获取有毒和危险产品及废物信息的合理要求，必须谨慎地援用国家安全、“贸易秘密”、保密事项原则或其他理由。特别报告员强调，仅在不违反有关国际人权文书关于减损或限制条款的情况下，各国政府才可援用这类理由。对于援用这类理由必须定期审查，确保公众的知情权免受不当限制。<sup>13</sup>

37. 特别报告员认为，重要的是个人、社区和邻国了解在其附近的工业设施的危险材料和情况，从而在出现大规模工业事故危险（像那些发生在切诺贝尔和博帕尔的事件）时采取灾害风险减少和应对措施。个人、社区和邻国必须充分了解在其地区拟议发展项目的环境影响程度，从而有意义地参与可能使他们面临污染增加、环境恶化和其他这类后果的决定。个人、社区和邻国必须了解有关工业和农业营作的污染物和废物。特别报告员认为，国家有明确义务提供这类信息。

38. 特别报告员指出，发展中国家有不断侵犯关于废物和危险产品跨界运输知情权的情况。比如，特别报告员关切地注意到通常没有以地方语言标明有毒废

---

<sup>13</sup> 参见防止歧视和保护少数民族小组委员会特别报告员的最后报告(E/CN.4/Sub.2/1994/9)，第 213 段。

物和危险产品，使得居民进一步面临严重的健康和环境危险。另外必须指出，发展中国家的危险产品和废物通常倾倒在农村和偏僻地区，而那些地方文盲普遍并且信息不足。

39. 许多发展中国家广泛存在的政治不稳定，意味着通常不向公众提供对健康、环境和居民福利至关重要的信息；表面上的理由是必须如此才能维护国家安全，避免民众恐慌。特别报告员在提交理事会的前一次报告中(A/HRC/5/5)中指出，武装冲突的后果之一是贩运危险产品和废物及其非法倾倒。武装冲突也可能对知情权和参与权有负面影响，进而加剧了有毒废物和产品非法运输和倾倒的可能性。

40. 尽管媒体可以发挥重要作用，向社区、国家和区域并同时在城乡地区传播关于非法运输危险产品和废物的信息，但通常的情况是，发展中国家的新闻自由受到严重限制或根本不存在。

41. 然而，知情权和参与权及其对人权和环境问题的特别重要性，充分反映在国际法律框架中，既包括人权法也包括环境法。这一法律框架的一些基本内容和监督机制的重要性如下。

## A. 法律框架

### 1. 国际文书

42. 知情权通常表现为一种个人或集体权利，它构成了民主进程和参与公共事务权的基本特征。《世界人权宣言》第十九条指出，人人有权享有主张和发表意见的自由；该权利包括持有主张而不受干涉的自由、以及通过任何媒体而不论国界寻求，接受、传递消息和思想的自由。除非个人和群体能够享有相关信息，据以行使选举权或表达人民的意志，否则《人权宣言》第二十一条毫无意义。

43. 作为具有约束力的条约义务，这一权利反映在《公民权利和政治权利国际公约》第十九条。第十九条第 2 款规定，人人有自由发表意见的权利；该项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，而不论国界，也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或通过他所选择的任何其他媒介。第十九条第 3 款的确允许某些限制，但只应由法律规定并为下列条件所必需：(甲) 尊重他

人的权利和名誉；(乙) 保障国家安全或公共秩序，或公共卫生和道德。《公约》第二十五条规定每个公民应有参与公共事务的权利和机会。

44. 尽管主要国际人权条约未明确提到环境问题知情权和参与权，但特别报告员愿提及《关于环境与发展的里约宣言》，<sup>14</sup> 该宣言侧重于环境状况方面的信息、参与和补救。《里约宣言》原则 10 规定，环境问题最好是有一切关心环境的市民的参与。它呼吁：在国家一级每一个人都应能适当取用公共当局掌握的环境信息，包括关于在其社区内的危险物质和活动的信息，并应有机会参与各种决策进程。它进一步呼吁各国应通过广泛提供资料来便利及鼓励公众的认识和参与。它还呼吁各国确保人人有效使用司法和行政程序，包括补偿和补救程序。

45. 《宣言》原则 18 呼吁各国应将可能对它国环境产生突发的有害影响的任何自然灾害或其他紧急情况立即通知这些国家。它提醒各国，国际社会应尽一切努力帮助受灾国家。原则 20、21 和 22 呼吁妇女、青年、土著人民和其他社区广泛参与保护环境和促进发展。

46. 1998 年 9 月 10 日《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》<sup>15</sup> 第 15 条第 2 款要求各缔约方应在切实可行的程度上确保公众有适当机会获得下列资料：化学品的处理和意外事故的管理，以及比附件三所列化学品对人类健康或环境更安全的替代品。

47. 2001 年 5 月 22 日《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》旨在保护人类健康和环境免受持久性有机污染物的损害。第 10 条第 1 款规定，每一缔约方应根据其自身能力向公众提供有关持久性有机污染物的一切现有信息，确保公众有机会得到公共信息，并随时对此种信息进行更新。《公约》还呼吁制定和实施特别是针对妇女、儿童和文化程度低的人的教育和公众宣传方案(第 10 条第 1 款(c)项)。《公约》缔约方也有责任使公众得以及时和经常地获知本款所述的研究、开发和监测活动的结果(第 11 条第 2 款(e)项)。《公约》规定，尽管缔约方根据《公约》的信息交换应当保护任何机密信息，但有关人类安全和环境的信息不得视为机密信息(第 9 条第 5 款)。

---

<sup>14</sup> 《联合国环境与发展会议的报告》，里约热内卢，1992 年 6 月 3 日至 14 日，第一卷，《会议通过的决议》(联合国出版物，出售品编号 E.93.I.8 及其更正)，决议 1，附件一。

<sup>15</sup> 见 [www.pic.int](http://www.pic.int)。

48. 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》对有关国家和有关方面都规定了信息交换方面的义务。《公约》在第 4 条第 2 款(f)项中明确要求向有关国家提供关于拟议的危险废物和其他废物越境转移的资料、详细说明拟议的转移对人类健康和环境的影响。第 4 条第 2 款(h)项鼓励通过同其他缔约国和其他有关组织合作从事各项活动,包括传播关于危险废物和其他废物越境转移的资料,以期改善对这类废物的环境无害管理并防止非法运输。第 13 条第 1 款规定,各缔约国应保证,一旦获悉危险废物和其他废物越境转移及其处置过程中发生意外,可能危及其他国家的人类健康和环境时,应立即通知有关国家。<sup>16</sup>

49. 1998 年 6 月 25 日于丹麦奥胡斯签署的《在环境问题上获得信息,公众参与决策和诉诸法律的公约》<sup>17</sup> 对承认知情权和参与权的重要性采取了一个非常全面的方针。截至 2007 年 9 月 17 日,《公约》已有 41 个缔约国。尽管《公约》仅对欧洲经济委员会成员国和那些具有咨询地位的各方面开放签字(第 17 条),但《公约》第 19 条允许任何联合国会员国经缔约方会议核准而加入。《公约》在前言中规定,“每个人既有权在适合其健康和福利的环境中生活,又有责任单独和与他人共同为今世后代保护和改善环境”。接下来的一段指出,公民为了享有上述权利并履行上述责任,在环境问题上必须能够获得信息、有权参与决策和诉诸法律,并在此方面承认公民为行使自己的权利可能需要得到援助。

50. 《公约》第 4 条和第 5 条要求缔约国收集和散发信息,并根据请求向公众提供这类信息。《公约》各方应每隔三年到四年发表一个国家环境状况报告。除了国家报告,缔约国有义务散发关于环境的立法和政策文件、条约和其他国际文书。每一缔约国必须确保公共当局应请求(不需陈述理由)向请求者提供环境信息。信息应当在一月之内提供,或者在特别情况下不超过二个月(第 4 条第 2 款)。除了根据请求提供信息,每一缔约国必须积极确保公共当局收集和更新与自身职能相关的环境信息。这要求各缔约国建立强制性制度,以了解那些拟议和正在进行的可能对环境造成重大影响的活动(第 5 条第 1 款)。《公约》的确在第 4 条第 4 款中根据其他的政治、经济和法律考虑而规定了知情权的某些例外,但是对这些例外的解释应有限定,并考虑到信息公开所带来的公共利益。

---

<sup>16</sup> 《公约》案文见《巴塞尔公约》网站, [www.basel.int](http://www.basel.int)。

<sup>17</sup> 《公约》案文见欧洲经济委员会网站, [www.unece.org](http://www.unece.org)。



51. 《公约》第 6 条至第 8 条保障公众参与。必须允许公众参与决定是否准许进行附件一所述的工业、农业和建筑活动以及可能对环境产生重大影响的其他活动，以及是否延长此类准许(第 6 条第 1 款(a)-(b)项)。必须在决策进程早期向公众提供关于拟议活动的详细信息，并且留出时间准备参与决策(第 6 条第 2 和第 3 款)。除了允许公众参与具体项目的决策，《公约》呼吁公众参与环境规划、方案、政策、法律和条例的拟订(第 7 条和第 8 条)。

## 2. 区域文书

### (a) 非 洲

52. 《非洲人权和人民权利宪章》第 9 条规定人人都享有获得信息的权利(第 9 条第 1 款)以及在法律允许范围内表达和传播自己意见的权利(第 9 条第 2 款)。

53. 2002 年，非洲人权和人民权利委员会通过了一项原则宣言，指出“公共机构掌握信息不是为自己，而是作为公有物的信托人，每个人都有权获得该信息”(原则四)。原则四第 2 款保障知情权。尽管该宣言没有法律约束力，但特别报告员注意到它反映了非洲人民的观点想法，并具有相当大的道义力量。

### (b) 阿拉伯国家

54. 阿拉伯环境与发展问题部长会议于 1991 年通过《关于环境和发展和未来前景的阿拉伯宣言》(见 A/46/632)。阿拉伯国家联盟在《宣言》中强调个人和组织有权获得关于环境问题的信息、并参与可能影响其环境的决策制定和履行。

### (c) 亚太地区

55. 《关于亚洲及太平洋无害环境持续发展的部长宣言》(1990 年)确认个人和非政府组织有权获悉与其有关的环境问题，需要获得必要的信息并参与作出和执行会影响其环境的决策(A/CONF.151/PC/38, 第 27 段)。

(d) 拉丁美洲和加勒比国家

56. 1969 年《美洲人权公约》第 13 条第 1 款规定“人人都有思想和发表意见的自由。这种权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由，而不论国界，或者通过口头、书写、印刷和艺术形式，或者通过自己选择的任何其他手段表达出来。”

57. 2000 年 10 月美洲人权委员会批准了《美洲言论自由原则宣言》。原则四特别承认“人人可以获得国家拥有的信息是一项基本权利。各国负有义务保障这一权利的充分行使。仅在例外情况下这一原则始受限制，且须是法律已经规定的出现了威胁民主社会国家安全的真正和迫切的危险”。

58. 2003 年 6 月 10 日，美洲国家组织大会通过了一个关于“获取公共信息：加强民主”的决议。美洲国家组织在决议中认为，获取公共信息是民主制度运行、更大透明性和善政的一项基本前提。它也确认人人有寻求、接受、获取和传递公共信息的自由，而获得公共信息是民主存在的一个前提。

(e) 欧 洲

59. 在 1950 年《欧洲保护人权与基本自由公约》第十条第 1 款中，欧洲理事会指出人人有言论自由权。此项权利包括保持主张的自由、以及不受公共机构干预和不分国界地接受并传播消息和思想的自由。

60. 欧洲联盟 2000 年通过的《基本权利宪章》第十一条第 1 款明确保障不受公共机关干预和不分国界地接受并传播消息和思想的自由。

61. 1991 年的《马斯特里赫特条约》在欧洲联盟引进了公开性的原则；理事会和委员会然后通过了关于公众获取其文件的《行为守则》。1996 年《条约》第 255 条载入。公众获取权由《阿姆斯特丹条约》所修正的该条约建立了欧共体。2001 年 12 月生效的欧共体第 1049/2001 号规则承认欧盟公民有权获得欧洲议会、理事会和委员会的文件，从而大大增加了关于获取文件的请求。2007 年正在审议对条例的可能修改，也是为了体现通过了一项对欧盟机构适用《奥胡斯公约》的规则。



## B. 落实和监督为实现知情权而设立的机制

62. 特别报告员指出，尽管上述列举的标准并不完备，但提供了一些例子，说明在国际和区域一级确实存在关于知情权的法律准则和标准。有一些项目监督关于获取国家当局和国际或超国家组织所掌握信息的权利，比如“开放社会司法倡议获得信息的监督手段”。<sup>18</sup>

63. 特别报告员呼吁各国制订符合国际准则和标准的具体立法，以落实知情权。确保有效落实知情权，要求适当地培训负有责任落实法律的人如何处理信息请求和如何解释法律。

64. 特别报告员还鼓励各国政府积极促进知情权并教育公众如何主张这一权利。他希望提醒各国，知情权法不应仅要求公共当局根据请求提供信息，而且规定公共当局有责任积极披露、传播和公布信息。促进积极披露信息的例子之一是设立制度，向公众通报关于知情权的法律。落实知情权法也要求建立系统的档案管理，包括管理、记录和存档。

65. 各国也应当设立信息委员会，作为一般性监督机构，管理知情权法的实施和监督，或确保将这类职能(包括必要的能力和资源)赋予国家人权机构。特别报告员注意到，尽管在不同地区已经有信息委员会的许多模式，但它们通常具有类似的职能，作为外部独立主管机构负有明确任务监督知情权的落实。

## 五、结论和建议

66. 特别报告员强调参与公共生活权与知情权(和受教育权)密切相关。大众参与决策的权利体现在《世界人权宣言》第二十一条和若干其他国际文书之中。如果无法得到所关切问题的有关信息，参与权的行使就毫无意义。

67. 特别报告员认为，人权理事会可要求明确承认知情权作为善政和实现所有其他人权的前提。各国应当进一步落实载于《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》中的知情权。特别报告员指出，国家掌握信息应视为公共信托，而非政府所有。尽管国家可援引国家安全或国防条款，但特别报告员认为，

---

<sup>18</sup> [www.justiceinitiative.org/activities/foifoe/foi/foi\\_aimt](http://www.justiceinitiative.org/activities/foifoe/foi/foi_aimt)。

国家不得滥用这一责任、或者在有毒和危险产品和废物的消极后果方面利用其减免自己保护和促进公民权利的责任。

**68.** 特别报告员同时呼吁发达国家和发展中国家更严格地恪守国际规范，比如《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》。特别报告员注意到该公约目前有 170 个缔约国，并呼吁其它国家考虑批准。特别报告员也敦促各国考虑其他法律文书(比如《奥胡斯公约》)，并在可能时，成为缔约国。这对于充分实现环境问题知情权至关重要，进而有助于制止有毒和危险产品及废物非法转移和倾倒对人权享有的消极影响。

**69.** 尽管特别报告员承认发展中国家有时由于发展方面的需要和贫困处境而几乎没有选择余地，但发展中国家和发达国家都需要找到关于有害废物和危险产品贸易的替代办法。尽管这类贸易带来的收入非常诱人，但各国需要考虑环境恶化的未来代价和长期后果，及其有责任使后代不去面临多重健康问题。特别报告员特别关注这些健康问题对妇女和年轻人的后果，并呼吁各国采取恰当措施保护他们。

**70.** 特别报告员强调，发达国家不得将发展中国家视为“廉价垃圾场”，以甩掉自己不需要的和危险的产品和废物。尽管特别报告员欢迎发达国家通常同时在国家和区域一级普遍实施环境和健康高标准，但希望发达国家考虑向发展中国家介绍关于安全处理有毒和危险产品的主要知识、以及在监督安全标准和有效推行管理机制方面的经验。

-- -- -- -- --