

你的位置: 首页 >> 理论前沿 >> 专题: 百家争鸣 >> 加拿大安大略省《环境权利法案》述评

加拿大安大略省《环境权利法案》述评

作者: 胡凤霞 点击量: 1466 发布日期: 2004-6-14

(中国海洋大学 法学院, 山东 青岛 266071)

摘 要: 加拿大《环境权利法案》(EBR) 它在公众参与和环境公民诉讼方面的规定走在了各国立法的前列。EBR的公布被视为环境决策的新纪元, 因为它提供给公众获知政府在环境方面活动的更多的机会, 保证公众的环境权利, 并公开决策过程以获取更大的公众监督。考察EBR的历史以及它在环境保护方面的一系列引人注目的规定, 如考察申请、调查申请、破坏公共资源的行为、公共妨害行为等, 可以对我国的环境权的维护和环境法律制度的完善有很好的借鉴作用。

关键词: 环境权利法案 EBR 公众参与 诉权

1994年2月15日, 加拿大安大略省《环境权利法案》(EBR) 生效。安大略省的人民有了一个保护和恢复环境的重要工具。正像EBR前言部分所说的那样: “安大略省的人民认识到了自然环境的内在价值。安大略省人民有享有健康环境的权利。安大略省人民有为了当代和子孙万代的利益保护、保存和恢复自然环境的共同目标。政府对实现此目标有基本义务, 人民应有方法确保目标的实现以有效、及时、公开、公正的方式进行。” EBR的公布被视为环境决策的(decision-making) 新纪元, 意味着更好的公众参与和政府决策者的更大义务, 这对各国环境权利的保障有借鉴意义。今年是EBR公布十周年, 认真考察EBR产生及发展历程, 学习它对环境权利的先进保障措施和方法, 对于我国公众的环境权利保护有重大意义。当EBR在1994年公布的时候, 它被加拿大人广泛认为是该国有史以来最复杂、最野心勃勃的环境权利法。10年过去后的今天, 人们为这个在过去10年里保护环境的最重要的新的法律工具而喝彩。

一、EBR的历史

上个世纪70年代, 环境问题日益引起公共关注, 开始出现需要一部环境权利法案的呼声。在1979年到20世纪80年代晚期, 根据环境权利立法的“密歇根模式” [①] (Michigan model), 安大略省立法机构制定了9部单行法案(private member's bills)。1990年, 新民主党[②] 大选获胜后, 路斯·格雷尔[③] (Ruth Grier) 被任命为环境部长, 他摒弃了“密歇根模式”, 建立了一个由商业利益团体、环境保护组织、劳工和其他利益攸关者组成的顾问团来制定环境权利法案。后来因为该团无法达成一致, 他命令EBR Task Force[④] 提出新法律。1993年5月31日, EBR被首次公开, 并于1994年2月15日当作法律公布。

安大略省不是加拿大唯一进行环境立法的省份, 但是他走在了加拿大的前列。在EBR公布之前, 那些被提议的、旨在保证个人“环境权利”的立法, 对不同的人来说由不同的意义。对有些人来说, 这些法律被指望成“超级法律”(super law), 可以回答所有抱怨、解决所有的问题。对另外一些人而言, 他们不过是基本原则的含糊陈述。EBR无疑是不同的、有实际意义的。它提供了一套一致的、最低限度的权利和权力给公众, 如果他们(不论单独地或集体地) 为致力于保护环境的政府贡献力量。除了其它成绩, 安大略省居民已经成功的利用EBR要求政府部门: 1、制定长期目标保护the Oak Ridges Moraine. 2、对安大略省危险废物的管理进行综合回顾。3、考察他们所关注的汉密尔顿SWARU 焚烧装置的毒气泄漏问题。为了保证

这种公众权利受到尊重，这个法案也规定了政府部门在行动上必须遵守的最小规则，包括在他们控制之下的法规的履行，这可能对环境造成重要影响。

与之相比，欧洲很多国家的立法机构把公众的环境参与权看得过于轻微。所以，安大略省对环境权利的靠近（approach）被很多欧洲律师认为应作为一种模式被其他立法机构采纳，因为它更易于诉讼和公众参与。很多国际组织[⑤]也在EBR基础上更关注法律改革，以进一步保护环境。1994年在德国举行的环境权利会议上，有两篇论文讨论了EBR[⑥]。这些事实说明在理论和实践领域，EBR都引起了学界及司法界极大关注。

二、EBR的目的

EBR是最近30年里安大略省最重要的环境法律之一。保证EBR的第一步就是让公众知道这部法律准备做什么急如合作。EBR提供给公众获知政府对环境方面活动的机会，保证安大略居民基本环境权利，公开决策过程以获得更大的公众监督。EBR的第2条专门说明了EBR的目的。EBR 2. (1)：“这部法律的目的是：（a）根据该法律提供的方法（means）保护（protect）、保存（维持）（conserve）、并在合理的地方恢复（restore）环境的完整（integrity）；（b）根据该法律提供的方法提供环境的可持续性；（c）根据该法律提供的方法保护享有健康环境的权利。”2. (2)是对2. (1)的细化：“2. (1)所列的目标包括：1、纺织、减少、排除对环境完整有不合理的污染物的使用、制造和排放；2、保护、维持生物、生态、基因多样性；3、自然资源，包括植物、动物和生态系统的保护和维持；4、鼓励对我们自然资源，包括植物、动物和生态系统的英明管理方法；5、认同（identification）、保护和维持生态系统的敏感领域和过程。”2. (3)是为了实现2. (1)和2. (2)的目标而提供的：“（a）公众参与安大略省重大决定制订过程的方法或手段；（b）政府做出环境决定时更多的任务；（c）公众为保护环境向法庭提出控告的更多的机会；（d）对环境危害采取行动的雇员的更多的保护。”

EBR的目标建立了这部法律的框架。之所以用这么多条文精确地描述EBR的目标，是因为它们体现了这部法律的目的和精神。这些目的的陈述也有助于这个法律特定部分的履行。例如，每一个对EBR负责的部都已经起草了环境价值报告（SEV）。起草这些报告时，每个部门都解释了它作任何可能会严重影响环境的决定时，EBR时如何别考虑的。法院在决定如何解释法律的条文或在考察法律授权下的某种行为是否恰当时也会考虑这个法案的目的。但要注意的是，EBR不直接适用于加拿大政府或任何市政府的决策过程。有些时候，市政当局需要寻求省内某个部门的一项许可，这时候EBR的某些规定（如环境登记要发布消息以供讨论）就要发生作用。

三、EBR的结构

EBR包括八部分（前言除外）的内容。第I部分是“定义与目的”，包括本法第1条“解释”，第2条“法案的目的”。第II部分是“政府决策中的公众参与”，包括一般规定，第II部分的目的和实施，环境登记（The Environmental Registry），部门环境价值报告，提案的一般规则，政策、法律和规章的提案，文件提案的分类，文件的提案，如何给出提案通知，提案的例外，给出提案通知后部门的作用，针对一、二级文件提案的决定的上诉（appeal）。第III部分是有关环境专员（Environmental Commission）的内容。第IV部分的内容关于“考察申请”（Application for Review）。第V部分关于调查申请（Application for Investigation）。第VI部分是“诉权”（Right to Sue）。第VII部分是“雇主的报复”（Employer Reprisal）。第VIII部分是一般规定（General）。

纵观全文，EBR为了实现前述目标，比较有代表性的几点是：

- 1、建立了环境登记，允许公众个体对有重大环境影响的新法律、规章、文件和政策进行评论。

- 2、 允许居民针对特定文件[⑦]进行第三方上诉 (third party appeals)。
- 3、 允许居民对特定部门的、有重大环境影响的法律、政策和文件提出考察申请。
- 4、 允许居民对特定部门违反特定法律、规章和文件提出调查申请。
- 5、 针对有人违反特定法律或没有遵守特定文件的规则因而导致了公共资源重大损害的行为建立新的诉讼权利。
- 6、 修改公民在公共妨害行为中诉讼的固有规则，如果他们受到了环境损害的影响。
- 7、 制定保护措施使利用EBR的程序保护环境的雇员免受雇主的报复。
- 8、 设置由安大略省立法机构任命并向其报告的独立的环境专员。

四、EBR中的公众参与

EBR的目的条款表明了EBR致力于该省的环境决策过程使之更透明、更易于公众参与。EBR建立了一个正式的框架，针对对环境产生重大影响的被提议的法律、规章、政策和其他文件做出通知，并且使政府做出最后决定之前考虑公众的意见。

1、 环境登记 (Environment Registry) 简写ER

EBR第6条：“登记的目的是为了提供一种使公众了解环境信息的方法”。 ER是一个网络信息平台，这些信息主要包括对环境有重大影响的政策、法律、规章和文件的提案。它也提供了一个电子途径使人们了解到文件的上诉、法庭诉讼活动以及其他影响政府环境决策的信息。各部门必须把重大影响环境的提案发布在Registry上，以使公众再决定做出前发表意见，一旦提案被公布在 Registry上，一个最少30天的评论期开始了，公众可以把评论提交给相关部门。Registry的主要目的是：公开决策过程，给不同部门提供信息，是特定部门对他们的决策更负责任。

“环境登记”的定义来源于1986年美国《紧急计划和公众知情权法案》。从20世纪90年代早期开始，一些立法机构已开始实施环境登记。另外一些法律也建立了网络登记，如《加拿大环境评价法》在1995年已设立一个网络登记；《加拿大环境保护法》(CEPA, 1999)也建立了环境登记。这些进步表明Registry的概念被越来越多的立法机构所采纳，并成为保障公众知情权的有力举措。

环境登记被认为是一个成功。从商业家杜而言，人们更感新区的信息使部门对文件提案的决定。人们可以知道一个公司是否已获得特定文件提案的批准以及这样决定的理由是什么。从公众角度而言，人们获得评论特定文件的机会，从而有权进入以前所谓的“部门暗室”(the backrooms of ministries)。很多文件通知获得大量公众评论。如一项限制加拿大石油公司扩大其在Mississauga平原经营的提案得到了1000多向公众评论。

2、 Notice

大约95%的信息是关于文件批准申请的。环境部按以下栏目发布信息：批准和许可，命令、指导和指令，杀虫剂分类。根据特定的领域、日期、公司名称或者主体范围，人们可以搜索或浏览特定文件。

尽管人们有权评论心提案，但大多数对环境有重大影响的文件在EBR生效前以事实。公众无权对现存文件进行评论，但可以要求对它们进行考察或调查。

并不是所有的文件都必须发布在上。这些文件必须满足两个条件：

- (1) 它们又EBR相关部门提交的规章分类和特定化。
- (2) 它们必须在EBR特定的法律之下。

每年MOE（环境部）大概发布15-25,000项批准，允许或命令，大概10%发布在Registry上。[⑧]EBR下有三类文件：一级文件要求最少30天的通知何评论期；二级文件要求题以人提供额外通知，如提供标志或在报纸上发布通知；三级文件要求在做出决定前有一个完整的公众听证程序（public hearing）。可以看出这三类文件的要求越来越高。部长可以对任何决定要求发布额外通知。条文规定了对二、三级文件的额外通知并制定标准来约束部长的自由裁量。额外通知包括：新闻发布、与公众和环境组织的直接接触、挨家挨户法的传单、招牌、报纸、广播、电视、广告，直接寄给公众的通知，给社团领导和政治代表的通知，给社团组织的通知。

二级文件提供更大的公众参与的权利，包括：公众个体项部长或指定的团体做的口头评述，公众会议或争论的调停。三级文件则必须有公众听证，这说明公众评论的权利随级别提高而增多。评论的期限也因文件类型不同而不同。如果理由正当，部长可以延长30天的评论期限。对二级文件评论期限的延长有确定程序，应该考虑：涉及事物的复杂性、公众感兴趣的程度，公众做出一项正式评论所需要的期限，以及及时解决问题的公众或个体或团体的兴趣，部长认为重要的其他因素。

给与公众评论提案的权利，意味着政府应付以接纳公众意见的义务。EBR创造了政府三项义务：（1）公众不仅有权评论，而且有权让他们的评述得到关注，部长必须采取合理步骤保证任何通过公众参与程序发布的评论应该受到关注。（2）部长英进可能会的载做出某项决定后发布通知，这个决定的通知应该列在Registry上，部长认为恰当的其他信息也应该如此；（3）如果有任何公众参与到了决定制订过程，那么关于给决定的通知应该包括对具影响作用的简明解释。注意：部长并没被要求回应所有个人的评述。

在某些情况下，EBR的公众参与要求可以不被考虑。第一种是“紧急情况”，第二种是已经有一个类是的公众参与程序在进行。这是要在Registry上发布例外通知。还有两类提案不必发布任何通知，即不具有重大环境意义的提案和本质上属于行政或经济性的提案。

3、环境价值报告（SEV）

所有特定部门在做具有重大影响的决定时必须发布环境价值报告（SEVs），每个SEV必须：解释部门在做出对环境有重大影响的决定时是如何应用EBR的目的的？EBR的目的和其他社会的、经济的、科学的因素是如何在决策过程中被融合为一个整体的？

SEV有两个基本功能。首先它在部门做出对环境有重大影响的决定时起指导作用，这保证EBR的目标得以实现。其次，SEV作为一个基准来对抗公民和环境专员对部门决定的评价。SEV并不想保证EBR的目的体现在政府的每个决定中，而是在于保证政府在作决定时，环境因素和经济、社会、科学因素一样被考虑到。SEV发布在registry上将指导公布该SEV的政府部门的合理行为。利益团体应考察SEVs，从而了解每一个部门怎样把EBR的目的引入它的决策活动。公众在促使部门遵守它们的SEV义务方面扮演重要角色。环境专员有一项重要义务就是向安大略省立法机构报告各部门遵守它自己的SEV的情况。公众的意见（input）对说明这种遵守非常重要。公众可以周期性的地发表意见。SEVs是活的文本，过一段时间就会更新，因此公众应考虑到任何提供额外意见的机会。

4、对一、二级、文件提案决定的上诉

因为部门决定批准前要对三级文件进行听证，所以EBR下上诉申请批准只针对一、二级文件。任何安大略省居民可以寻求允许或许可（leave），从而对是否批准一级、二级文件的决定进行上诉。如果获得这项许可，那么一项全面的上诉因此而产生并提交到适当的法庭那里（这个法庭根据相关部门和立法的不同而不同）。上诉许可的申请必须符合一定的条件：①某人寻求上诉许可必须是因为他对这个决定感兴趣或有利益关系，先前在评论阶段的参与是对此事感兴趣的足够证据。②在EBR下这个文件是可上诉的，而且一开始就已经这样规定。这意味着公民可以根据法律已有的权利去对此决定上诉。③被上诉的决定必须受EBR下公众参与制度的约束。

一个人必须在决定通知出现在registry上15天内寻求上诉许可。如果所有条件都符合并且遵守期限规定，申请上诉许可的人必须根据法庭听证通过两项审查（two-part-two）：①是否有确切理由相信没有一个合情合理的人会根据法律或相关政策作出这样的决定？②被上诉的决定是否会对环境造成重大危害？

安大略省的环境上诉机构（Environmental Appeal Board）由《环境保护法》（EPA）的条件确立，它的基本职责是听审对主管（Directors）的决定的上诉。2000年早些时候，安大略政府实施《环境回顾法庭法案》（Environmental Review Tribunal Act），该法案对环境上诉机构的权利作了轻微改动，并把该机构的名称改为环境回顾法庭（ERT）。在《环境保护法》（EPA）和《安大略省水资源法》（OWRA）中，对主管决定上诉的权利仅限于文件或命令中指定的人，第三方无上诉权，但是第三方可以在文件所有者或项目提议人上诉后经环境上诉机构的批准加入进来。EBR第47条（7）指出：为了公平、充分地体现个人、公共及政府利益，上诉机构允许任何个人参与到上诉申请中，不论是否作为其中一方。这个规定授予了第三方上诉权，扩大了公众参与的权利。

一旦文件所有者或申请人对某个文件提案的决定准备上诉，必须符合一些特殊要求：（1）如果一个人或公司行使上诉的权利，他们必须立刻（2天内）通知环境专员，环境专员必须立刻把通知发布在Registry上；（2）只有在环境专员（EC）把这个通知发布在Registry上15天之后，上诉才能开始进行，除非审判庭如环境上诉机构决定它应当早一点开始；（3）根据特定审判庭地规则，有兴趣的个体或团体可以在听审中称为参与方。

申请人提出上诉许可时，环境专员办公室必须发布通知。申请人必须确保公众得到上诉的通知。这些通知的目的是让关心该部门决定的居民指导此事。公众可以根据EBR第47（6）参加听审，因为第47条（6）把环境上诉机构在上个世纪80年代和90年代早期确立的参与权法律化。但在过去两年里，公众参与到申请人上诉的例子还很少，但有很多环境团体加入到其中的例子。

在过去的两年里，文件持有者的上诉数量在减少。这是因为环境部（MOE）在1998年早些时候重新执行BILL 82。这个法律确立了MOE一项新型文件：省级官员命令（Provincial Officer's order），即P00。这些命令就像它们的前辈——野外命令[⑨]（field order）一样，不需要发布在Registry上，而且不是特定文件。另外，对P00的上诉系统是不同的，最初要先把对P00的上诉提至相关MOE长官那里，如果申请人对长官的决定不满意，他们再把对长官决定的上诉提至环境考察法庭（Environmental Review Tribunal）。但从长远的角度来看，这会减少公众参与到环境考察法庭的机会，因为EBR第47条并没有授予公众以法定权利参与到对P00s的上诉。环境考察法庭规则好像授予环境考察法庭权力，允许公众对P00s上诉，但公众发现出现了很多悬而未决的上诉。而且既然这种权利不是法定的，因此对于公众能否获胜具有很大的不确定性。值得一提的是，从1997年开始，大多数环境考察法庭上诉案件没有展开充分的听证，公众事先听证协商的作用也受到限制。此外，自然资源部（Ministry of Natural Resource）发布新的文件分类规章排除了对野外命令的通知何评论，因此安大略省居民将失去类似于申请人上诉的通知权利。

五、考查申请(application for review)

任何两个安大略省居民出于保护环境的目的认为法律、规章、政策或文件应被制定、修改或废除，那么他们可以提交一份考查申请书。申请书应交给环境专员（EC），申请书的复件通过环境专员办公室以及 Adobe Acrobat 视图链接可以获得。在 10 日内，环境专员将或者：（1）把申请书交给对此事有管辖权的部长，或者（2）通知申请人，如果应负责部门不受 EBR 的约束。20 日内，收到申请书的部长必须通知申请人，该部已经通过 EC 收到一项请求。此外部长也应通知那些“对申请书产生的事务有直接兴趣”的人，比如一个文件（如批准证书）的所有者。在收到申请书 60 日内，部长必须决定是否启动考察，而且把这个决定通知给申请人、环境专员以及任何部长已经通知这项申请的人。在决定申请书是否有“公共利益”以启动 Review 时，下列标准应被考虑到：是否与该部的环境价值报告一致？是否对环境有潜在的危害？是否已有一项 Review 在周期性地定期进行？是否有任何社会的、经济的、科学的及其它相关信息？是否有其它直接利益方的意见？是否有大量的资源限制（resource constraints）来进行 Review？在被考察的法律、规章、政策或文件的发展过程中，公众的参与程度如何？最近法律、规章、政策或文件的制定或颁布情况如何？是否有其它相关问题？

如果法律、规章、政策或文件是在申请书提交之日起前 5 年内颁布和实施，而且符合 EBR 的公众参与条款，那么这项 Review 被认为没有“公共利益”。除非有社会的、经济的、科学的或其它证据证明不进行考察将会导致对环境的严重破坏，而且被要求考察的决定在做出时没有考虑到上述因素。

如果部长认为进行考察是正当的，那么该部的工作人员会着手此项考察，这包括咨询受影响的各方。在完成考察 30 日内，部长必须把结果告诉那些曾经收到过考察通知的人，该项结果通知应包括部长打算采取的任何行动。

六、调查申请(Application for Investigation)

任何两个安大略省居民如果认为受 EBR 约束的法律、规章、政策或文件被违反了可要求展开调查。调查申请的复件可在环境专员办公室（ECO）或 Adobe Acrobat 视图连接中获得，两个申请人必须完成调查申请表并交给 ECO。在收到申请 10 日内，环境专员必须把它交给对被宣称违反的法条的管理权负责的部长。在从专员那里收到申请 10 日内，部长必须向申请人确认他收到该申请。部长必须调查与申请中宣称的违法有关的所有必要问题，但如果有下列情况，部长不必调查：（1）申请很无聊；（2）所谓的违法没有使调查显得合情合理；（3）所谓的违法不大可能危害环境；（4）已有一个正在进行的或已经完成的调查。

如果部长决定不进行调查，决定通知和大致理由应告知申请人，申请书中被宣称违法的任何人以及环境专员。此项通知必须在收到申请书之日起 60 日内做出。如果部长决定调查，则在收到申请之日起 120 日内，部长或者完成该项调查或者书面告知申请人完成该项调查估计需要的时间。在完成调查 30 日内，部长必须把调查结果（包括采取了什么行动）告知申请人、申请书中被指控的任何人以及环境专员。

EBR 所涵盖的可要求调查的法律包括：《环境评价法》（EAA）、《环境保护法》（EPA）、《安大略省水资源法》（OWRA）、《杀虫剂法》（Pesticides Act）、《聚集资源法》（Aggregate Resources Act）、《保存判例法》（Conservation Authorities Act）、《皇家森林持续法》（the Crown Forest Sustainability Act）、《危险物种法》（the Endangered Species Act）、《能源效率法》（the Energy Efficiency Act）、《环境权利法案》、《狩猎和捕鱼法》（the Game and Fish Act）、《尼亚加拉悬崖计划和开发法》（Niagara Escarpment Planning and Development Act）、《油、气、盐资源法》（the Oil, Gas and Salt Resource Act）、《计划法》（the Planning Act）、《省级湖泊法》（the Provincial Park Act）、《公共土地法》（Public Lands Act）、《废物管理法》（Waste Management Act）

七、诉讼的权利

在E B R公布前，一个人不能因他人破坏了公共资源而起诉他，除非此人的行为侵犯了个人的健康或财产或导致某种直接的经济损失。甚至当人们或他们的财产受到了导致环境破坏的公共妨害行为的影响时，依然会有一些障碍排除法庭诉讼。

EBR通过很多途径给公众起诉的机会。首先，E B R提供进行调查申请的权利，如果该调查申请是正当的，可能导致部门会展开此项调查，进而站在你的立场上提出诉讼。第二，E B R创造了新的诉权，当某人没按法律形式导致公共资源受到破坏或即将受到破坏，而政府又没有采取行动时，公众可以去法庭提起诉讼。第三，E B R排除了对公共妨害行为（public nuisance）诉讼的障碍。仅仅因为受到的伤害和其他公众个人受到的伤害是一样的就被拒绝司法的情况将不再出现。第四，EBR提供了法定监察措施对抗给安大略省公共资源带来严重危害的环境违法行为。

1、破坏公共资源的诉讼

根据E B R，任何安大略省居民在某人已经或即将要违反既定的法律或文件、而且这种违反已经或即将对安大略省的公共资源带来严重破坏时可提起诉讼。在实施这项权利之前，应符合一些先决条件（注意：先决条件在紧急状态下不适用）。

先决条件1：要求调查的必要性。在引起诉讼之前，原告必须根据E B R第V部分申请违法调查[⑩]。如果原告没收到合理回应，或者收到不合理的回应，这时候才可以诉讼。例外的情况是遵守调查步骤会耽搁时间，从而导致对公共资源的重大破坏，或者原告已经确认被告马上要违反环境法律。

先决条件2：农业实践保护法。诉讼不能因农业操作产生的臭气、噪声和灰尘引起，除非《农业实践保护法》下的农业实践保护委员会已认识到并批准了这项申请。另外，诉讼方要给ECO一个通知，并由他发布在注册表（Registry）上。

先决条件3：期限。即使其它先决条件已满足，没有认可对已经发生2年以上的时提出诉讼。起算日包括：首次知道损害已经发生且该损害由违法造成之日；一个合情合理的人应该知道违法发生之日；关于同样情况的诉讼通知。

一旦诉讼被启动，原告必须通知环境专员并由他把诉讼通知至于Registry上[11]。

原告在把诉讼文件交给第一被告后(first defendant), 在不超过10日内通知首席检察官(Attorney General)。首席检察官被授权在诉讼中提出证据和发表意见，有权从法官那里获得上诉，并在上诉中提交证据并发表意见。

在提交所有诉状30日内，原告可以要求法庭给予关于任何额外通知的实质和时限的指导。E B R规定了很多特定条文涉及预审(pre-trial)和审判。法庭允许任何人参与诉讼，参与到一方或另一方，从而获得公平、充分的关于个人利益的陈诉的权利。被告被允许多次答辩(Defenses)。如果被告令法庭满意，就可被判为没有违法，即：（1）被告以应有的勤勉遵守法律、法规和文件；（2）如果被指控违法的行为或疏忽得到了省的或国家的法律、规章或文件授权；（3）被告遵守对文件的解释，法庭认为正当。

法庭可能会保留或解散某一诉讼。在做这样的决定时，法庭应当考虑：（1）环境的、经济的和社会的事务；（2）用另一个程序能否更好的解决此事；（3）是否有足够的政府计划提到(address)通过这个诉讼引起的公共感兴趣的事件；（4）除非经法庭许可，解决方案不是固定不变。

法庭如果发现违法事件，可能会：（1）发布一条命令来对抗此违法行为（2）命令双方协调达到“恢复计划”（restoration plan）；（3）授予公开的救济(declaratory relief)；（4）法庭认为合适的其他任

何命令。在某种程度上，这种补救是合理的、有效的，具有生态意义的。“恢复计划”必须包括：（1）防止、减少和消除的伤害；（2）恢复所有生命的、物理的状态、自然环境和和其他由这次违法影响到的公共资源；（3）恢复因这次违法而受到影响的用途(uses)。

法庭必须批准任何恢复计划，而且这项批准必须以法定标准为基础。如果双方不能达成任何恢复计划，或者如果这个计划不符合标准，法庭必须提出一项符合标准恢复计划。在谨慎考虑败诉方是否必须支付胜诉方费用时，法庭可能会考虑到任何特殊情况。[12]注意，根据EBR的新权利去诉讼，一个人可能只能保护公共资源而得不到个人补偿（但在EBR公共妨害行为修正案中，可能会得到损害赔偿）

EBR如何影响安大略居民所拥有的保护环境的现存权利？像EBR所清楚的表述的那样，EBR创造的权利没有减少任何已有的权利。EBR仅仅主张或扩大了现存的法定权利，比如提供发起集团诉讼(class action)的机会。举个例子，EBR创造了基于违反环境法律可提起民事诉讼的权利，个人依然可以提起一项私人的刑事诉讼。[13]

目前根据新诉权进行诉讼例子还是比较少，主要由以下几方面的原因：(1)对一个普通原告而言，进行这样环境诉讼成本太大。不仅耗费的时间、精力、资源太多，而且可能会遇到很多麻烦。此外，根据EBR法庭不对损害做出补偿，如果诉讼成功，原告可能仅会得到它们所支出费用的一部分。与之相对应的是，一些环境团体利用《渔业法》(Fisheries Act)，(2)EBR第85条规定了被告的三种抗辩，这对想提起危害公共资源诉讼的人来说又是一大挑战，因为如果被告的违法行为经过法律授权或被告尽了足够的谨慎义务或在法律文件合理解释的基础上行事。那么他们的行为不能被诉，对一个普通人来说很难获取足够信息了解被告的目的，因此引起这样的诉讼存在很大风险。因此，工会参与者认为潜在原告以经济刺激非常重要，特别是现在危害公共资源诉讼案中不能提起集团诉讼。

2、公共妨害行为

在我们[14]的法律体系中，你可以在法庭上对任何损害你财产或健康的人提起诉讼。根据环境法律，如果有人侵犯了你的健康或财产并且符合其它诉讼必要条件，一向诉讼可能就会产生。在过去的案例中，被告行为损害了公众利益，如果被认为是“公众权利侵犯”(public wrong)而不是“个人权利侵犯”(private wrong)，私人诉讼可能不被允许。公共妨害行为曾被定义为：一种妨害行为范围如此广，作用是如此地没有差别，以至于一个人根据自己的义务提起诉讼来阻止这个行为是不合理的，这应被看成是公众义务。[15]通常法庭认为一个问题影响了一些财产和家庭可以看作是一件公共妨害行为，例如在Attorney General V. P. Y. A. Qurries中，Romer L. J说：“任何妨害行为很大地影响了陛下臣民生活的舒适与方便，就被视为公共的妨害行为，这个妨害的范围可能一般限定于‘邻近地区’，但这个地区损害多少人才构成‘公共妨害行为’，在每个案件中都是一个问题，我认为不必要证明这个范围的每个人都受到伤害。”他还说，很多公共妨害行为不必找证人，对这个区域内居民造成的累积性影响已经证明了公共妨害行为的存在。换句话说，证明公共妨害行为的一个正常的、合法的途径就是证明有足够多的个人妨害行为。这项“公共妨害规则”(public nuisance rule)认为个人不能起诉，除非他们受到的损害是不同类的，或程度上有所不同。

EBR有效排除了公共妨害行为走向法庭的障碍。EBR第103条认为，如果仅仅因为你不能显示你的伤害在程度上和方式上是不同的，通往法庭的门不会因此关上。只要你表明受到了经济的或身体的损失，按正常程序的诉讼可以继续。该条澄清了在对公共妨害行为的环境诉讼中三个模糊的地方：(1)排除了原告让首席检察官参与诉讼的需要以及从首席检察官那里获得进行告发人诉讼许可的需要；(2)阐明了原告需要证明的个人损害的实质；(3)它明确强调说明个人不必遭受单独的经济或身体的伤害。

在EBR公布之前，如果安大略居民诉公共妨害行为受到限制，他或她必须符合特定条件，这些条件根据普通法律而来。现在安大略省以外省份在对公共妨害行为诉讼时很多要参照那些普通法的规定。在加拿大多数

地区对公共妨害行为必须：(1)指明有特殊损失；(2)保证首席检察官或省级首级检察官同意参加诉讼；(3)从首席或省级首席检察官那里获得批准去进行告发人诉讼 (relator action)。EBR第103条排除了这些要求，以使公众更乐于着手公共妨害行为诉讼以保护环境。

进行公共妨害行为的困难是大量成本的耗费，要想赢得一场复杂的环境诉讼，原告必须投入大量金钱、时间及精力。如果不成功，原告会被法庭判为支付给被告一大笔钱，这是很多原告对提起诉讼望而却步。另外，原告被告信息不对等，原告在诉讼中会遇到更多障碍。而且，有时候损害赔偿如此之少不值得提起这样一场诉讼。很多参加2000年5月工会的人建议应引入集团诉讼条文。此外很多法官没有足够的EBR知识，这样在处理案件的时候会有很多困难。还有一点很重要，EBR限定了提起公共妨害行为诉讼的人的资格为“那些受到或可能受到直接经济损失或直接个人伤害的人。”这样就排除了没受损失仅仅因为对环境保护感兴趣的人去提起公共妨害行为诉讼。

3、集团诉讼

根据1992年的《集团诉讼法》(Class Proceedings Act)，在安大略提起集团诉讼成为可能。这意味着个人在法庭上不仅能代表他们自己的主张，而且可以代表本省所有的有相似主张的人。一个人与环境有关的个人损害诉讼可能会被公共妨害行为限制条件或排除，但他可援用集团诉讼法。[16]集团诉讼“蕴涵者公共利益，但是本质上仍然是为了私人的利益，而且判决的效力亦局限于诉讼的实际实施人及其所代表的人。”[17]但是EBR保护公共资源的权利不能和集团诉讼法联系在一起，特别排除了集团诉讼法与新诉权的合作。集团诉讼有点类似于我国的诉讼代表人制度。我国《最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第14条第3款规定：“同案原告5人以上，应当推选1至5名诉讼代表人参加诉讼；在制定期限内为选定的，人民法院可以以职权确定。”集团诉讼也是由一个或几个原告代表与他们有相似主张的人进行诉讼活动。现代环境污染破坏往往会损害到众多个体的利益，实行集团诉讼可以使许多潜在的诉讼合并为一个诉讼，有利于提高诉讼效率，节约诉讼资源。美国最高法院法官道格拉斯指出：“我们的社会变得越来越复杂，无数人肯定会蒙受共同的灾难祸风险，如没有团体诉讼，他们只能乞求正义，但是根据正当的程序，他们应当受到法律保护。这些人的一部分也许是消费者，他们的请求标的值也许显得很小，但是他个人却没有实际的途径能取得补偿或禁止性救济。另一部分人也许是环境保护论者，他们虽然没有农作物会受到由放射性物质引起的大气污染的损害，但是，他受到了可见的烟雾和放射物及可嗅到的毒气的损害。或者，这些不知名的个人就是物价支付者，他们必须支付公用事业索取的过高物价。”[18]

八、雇主的报复(Employer Reprisals)

在EBR生效前，安大略省政府已认识到对为保护环境而告发雇主的人进行保护的重要性。1983年，安大略省政府修正EPA补充了“告发者条款”，保护雇员对违反EPA、《渔业法》、《安大略省水资源法》、《杀虫剂法》及《环境评价法》的雇主的告发行为，EBR把基本的告发者条款扩至EBR特定的所有法律、规章和文件。这意味着，雇员发现有违法《矿业法》、《皇家森林持续法》的雇员也可以受此条的保护。EBR的TASK FORCE建议，一旦EBR生效，EPA的告发者条款应该废止，但目前两个条款都有效。值得一提得时，EPA包含了一项一般违法规定，可以对EBR进行法律补充。很多法律中针对本法规定了告发者条款，如《职业健康与安全法》(OHSA)针对的是违反该法的雇主报复。

披露雇主损害环境的雇员被称为“告密者”(whistle blowers)，任何人可以向安大略劳资关系部门(Ontario Labor Relation)提交书面控诉，宣称雇主对雇员实施了法律禁止的报复。在这里“报复”指雇主已经试图去解雇(dismiss)、惩罚(discipline)、处以刑罚(penalize)、恐吓(intimidate)或骚扰(harass)雇员。采取报复的原因应该是因为雇员真诚的做了或可能：(1)参与政策、法律、规章、文件或SEV的决策过程；(2)申请对EBR第IV部分规定的政策、法律、规章、文件的考察；(3)申请对第V部

分规定的政策、法律、规章、文件的调查；（4）寻求特定法律、规章、文件的实施；（5）告知适当的权力机构进行考察、调查、听证的目的；（6）在根据EBR或EBR特定的法律进行的诉讼中作证。

安大略省劳资管委员会可能授予一个劳资关系官员调查一项控诉。这时，该官员必须尽可能合理的调查并试图解决这个问题，然后把结果报告给劳资关系委员会。如果该官员不能解决这个问题，或者劳资委决定不采纳他的报告，那么劳资委可以直接处理这项控诉。一旦劳资委采取调查，雇主有证明他或她没有进行法律禁止的报复行为的义务。如果劳资委发现报复已经发生，它可以要求雇主校正错误。在其他选择中，劳资委可以命令雇主停止侵扰行为或使雇员恢复到原来状态，并给予或不给予补偿。倘若雇主没有遵从劳资委的决定或已签字的解决协议，控诉方可告知劳资委。劳资委必须把他的决定提交给安大略法庭，如果这个决定变成了法庭命令将被强制执行。

很多人揣测EBR和EPA关于“雇主报复”的条款到底发挥了多大的作用，因为实际的例子很少。有些人认为这类案件从未发生，因为雇主们改变了他们的政策，并鼓励“内部告发”以此对抗“告密者”。他们的证据是很多公司认识到了环境问题，并采纳环境管理体系。很多公司建立了内部披露机制，在很多大公司甚至有热线、专门调查员（专门倾听的人）及其他正式调查程序。雇员被鼓励采取这些渠道披露非法行为，很多内部告发者获得了赏识。公司乐于内部披露是因为他们想给管理层改过的机会并避免负面影响。雇员也免除了因公开告发带来的压力。

除了公司的努力，此类案件很少的原因来自雇员的顾虑。他们认为告发雇主可能导致失去工作或升职的机会。尤其现在工作竞争非常激烈，雇主更乐于签短期合同。概括起来，令人畏缩的结果包括：（1）因公开对雇主或雇员的负面影响；（2）工作机会受到限制，不仅现任雇主如此，以后新的雇主也可能会担心他或她将来会有同样的行为因而对他不利；（3）给雇主与雇员带来身体和精神上的压力，并破坏工作关系。

（4）浪费时间和精力，而这些可能在庭审结束后才能得到补偿。因此EBR的这个条款不被潜在的告发者所看好，他们更倾向于采用工会的做法。在很多工会，集体决议中一些条文涉及到雇员告发行为，设计了一些程序使雇员可以说出他们关心的事。

九、环境专员

环境专员是安大略立法机构的一个官员。这意味着专员是公仆，不向任何单独机构报告，仅向立法机构报告。专员由政府任命，根据立法机构的提名，5年一届，必须发誓“忠诚地、公正地行使办公室职责”。

环境专员不是EBR首创，早在20世纪80年代新西兰就有了环境方面的专门议员，而且新西兰的环境专员的权利比安大略环境专员权力大。现在已经设立环境专员的立法机构有：欧盟，澳大利亚的几个州，德国、加拿大、英属哥伦比亚。

专员作为审查员考察：的事实及各部门遵守情况；环境登记的作用；部长自由裁量权的形式；对一级、二级文件的决定、进行上诉的方法；收到、处理、消除考察或调查申请；部长关于对政策、规章和文件进行考察的计划和优先权、诉讼权；被告和公共妨害条款的作用；告发者条款的作用。

专员作为信息交换所用于：考察和调查的申请，指引他们至合适的部门。

专员作为教育者：帮助部门提交环境价值报告并用它们来决策；帮助部门制定教育方案；把关于的教育方案公布于众；给那些想参与决策的公众以建议和帮助。

专员对政府负解释义务通过：每年提供给立法机关报告，描述专员的工作；如果等不及提交年度报告，在任何时间以任何方式向立法机关汇报。

与专员联系的目的如下：（1）提问如何使用EBR条款；（2）获得被申请考察或调查的文件的附件，或使用其它EBR权利；（3）提交考察或调查申请；（4）针对如何改进提供建议；（5）对特定部分如何发挥作用及部门是否遵守的要求发表看法；（6）其它相关问题。

[①] 《米歇根环境保护法》制定于1970年。

[②] 已把EBR当作该党的一项政策。

[③] 现任环境部长为Gord Miller。

[④] 代表来自安大略商会, Business Council On National Issue, 加拿大工业联合会, 环境组织及劳工。1991年成立, 帮助那些提议法案的发展和起草, 一共开了50多次会, 根据起草报告的回馈意见, 补充报告于1992年7月提供给Ruth Grier。

[⑤] 比如the European-based Environmental Law Network International

[⑥] Sandy Walker, "Ontario's Environmental Bill of Rights", at 20-32; Paul Stein, "Citizen Rights and Litigation in Environmental Law: An Antipodean Perspective on Environmental Rights", at 271-280; In: Sven Deimann and Bernard Dyssli (eds.), Environmental Rights: Law, Litigation and Justice (London: Cameron May, 1995)

[⑦] 特定文件包括许可 (permits), 批准 (approval), 许可证 (licences), 授权 (authorizations), 指令 (directions), 命令 (orders)。

[⑧] David McRobert, Catherine McAteer, The Nuts, The Bolts And The Rest Of The Machinery: A guide To And Update On Ontario's Environmental Bill Of Rights, <http://www.lacieg2s.ca/law/canapp01.htm>

[⑨] 由MOE官员在野外发布, 不需要发布在 Registry上, 不是特定文件。

[⑩] David McRobert, Catherine McAteer, The Nuts, The Bolts And The Rest Of The Machinery: A guide To And Update On Ontario's Environmental Bill Of Rights, <http://www.lacieg2s.ca/law/canapp01.htm>

[11] ECO目前对EBR第87条的解释是, 原告通知环境专员并把诉讼通知置于Registry上必须首先得到法庭的批准。

[12] Including whether the action is a test case or raises, a novel point of law

[13] P-16 (introduction)

[14] 指Ontario

[15] A • linden, Canadian Tort Law , 4thEd at p. 493, Toronto: Butterworths, 1998

[16] introduction P-17

[17] 李艳芳：《美国的公民诉讼制度及其启示—关于建立我国公益诉讼制度的借鉴性思考》，《中国人民大学学报》2003年第2期，第123页。

[18] 美国最高法院判例汇编（第417卷）[Z]. 156，转引自胡卫列：《美国行政诉讼中几类特殊原告及其启示》，《国家检察官学院学报》第9卷第3期2001年8月，第110页。

中国海洋大学法学院2002级国际法研究生

文章评论：

当前没有评论

你可以在下面发表你此文章的评论：

标题：

姓名：

内容：