联 合 国 CCPR/C/135/D/3624/2019

公民及政治权利
国际公约

Distr.: General
18 September 2023
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第四款通过的关于第 3624/2019 号来文的意见* ** ***

来文提交人：	Daniel Billy 等人(由 ClientEarth 代理)
据称受害人：	提交人及其六名子女
所涉缔约国：	澳大利亚
来文日期：	2019 年 5 月 13 日(首次提交)
参考文件：	根据委员会议事规则第 92 条作出的决定，已于 2019 年 6 月 18 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期：	2022 年 7 月 21 日
事由：	未能采取减缓和适应措施应对气候变化的影响
程序性问题：	可受理性：不相容；明显缺乏依据；属事管辖权；受害人地位
实质性问题：	任意/非法侵扰；儿童权利；有效补救措施；家庭权利；住宅；土著人民；少数群体享受自己文化的权利；隐私；生命权
《公约》条款：	第二条(单独解读以及与第六条、第十七条、第二十四条第一款和第二十七条一并解读)；第二十四条第一款(单独解读以及与第六条、第十七条和第二十七

* 委员会第一百三十五届会议(2022 年 6 月 27 日至 7 月 27 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查：塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、瓦法阿·阿什拉芙·穆拉哈姆·巴西姆、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马哈古卜·哈伊巴、古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、科鲍娅·查姆贾·帕查、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖、根提安·齐伯利。

*** 委员会委员卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯的个人意见(不同意见)、邓肯·莱基·穆胡穆扎的个人意见(不同意见)、埃尔南·克萨达·卡夫雷拉的个人意见(部分不同意见)和根提安·齐伯利的个人意见(同意意见)以及委员会委员阿里夫·布尔坎、马西娅·克兰和瓦西尔卡·桑钦的联合意见(部分不同意见)附于本意见之后，仅以提交语文分发。

条一并解读)；第六条、第十七条和第二十七条，每项条款单独解读。

《任择议定书》条款： 第一条、第二条和第三条

1.1 本来文的八名提交人是 Daniel Billy、Ted Billy、Nazareth Fauid、Stanley Marama、Yessie Mosby、Keith Pabai、Kabay Tamu 和 Nazareth Warria, 分别生于 1983 年、1957 年、1965 年、1967 年、1982 年、1964 年、1991 年和 1973 年。提交人是澳大利亚国民，居住在托雷斯海峡区域。他们以自己的名义行事，并代表 Yessie Mosby 的五名子女[1] 和 Kabay Tamu 的儿子[2] 行事。提交人称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第二条(单独解读以及与第六条、第十七条和第二十七条一并解读)以及第六条、第十七条和第二十七条(每项条款单独解读)享有的权利。提交人还称，这六名儿童根据《公约》第二十四条第一款(单独解读以及与第六条、第十七条和第二十七条)享有的权利受到侵犯。《任择议定书》于 1991 年 9 月 25 日对缔约国生效。提交人由律师代理。

1.2 委员会收悉第三方提出的四项参与请求，批准了两项请求，并以时间不足为由拒绝了两项请求。[3]

提交人陈述的事实

2.1 提交人属于托雷斯海峡群岛的土著少数群体，居住在博伊古岛(Stanley Marama 和 Keith Pabai)、马西格岛(Yessie、Genia、Ikasa、Awara、Santoi 和 Baimop Mosby 以及 Nazareth Warria)、瓦拉伯岛(Daniel 和 Ted Billy 以及 Kabay 和 Tyrique Tamu)和波鲁马岛(Nazareth Fauid)四个岛上。[4] 托雷斯海峡岛屿的土著人民，特别是居住在低洼岛屿的提交人，是最容易受气候变化影响的群体之一。

2.2 政府机构托雷斯海峡区域管理局指出，“气候变化的影响威胁到岛屿本身以及海洋和沿海生态系统和资源，因此也威胁到托雷斯海峡岛民的生活、生计和独特文化”。该区域管理局还指出，“因气候变化造成的海平面上升，即便是小幅上升，也会对托雷斯海峡社区产生巨大影响，可能危及社区存续能力”，以及“大幅上升将导致托雷斯海峡的几个岛屿完全被淹没，无法居住”。[5]

2.3 海平面上升已导致提交人居住岛屿上出现洪水和海水侵蚀，气温升高和海洋酸化造成珊瑚白化、珊瑚礁死亡以及海草床和其他具有重要营养和文化价值的海洋物种减少。据托雷斯海峡区域管理局称，在 1993 年至 2010 年期间，托雷斯海峡区域海平面以每年约 0.6 厘米的速度上升(而全球平均升幅为每年 3.2 毫米)。

[1] Genia、Ikasa、Awara、Santoi 和 Baimop Mosby(分别出生于 2010 年、2012 年、2014 年、2015 年和 2017 年)。

[2] Tyrique Tamu(生于 2010 年)。

[3] 委员会批准了 Martin Scheinin、David R. Boyd 和 John H. Knox 的请求，否决了 Christina Voigt、Olivier de Frouville 和 Nadia Seqat 的请求。

[4] 提交人指出，托雷斯海峡岛民占澳大利亚总人口的 0.14%，但几乎代表了托雷斯海峡区域的全部常居人口。每个岛屿都有自己独特的文化。

[5] Torres Strait Regional Authority, “Torres Strait Climate Change Strategy 2014-2018: Building community adaptive capacity and resilience”, July 2014, p. iii.

2.4 关于气候变化对岛屿的影响，博伊古岛上的村落是五个特别容易被淹没的社区之一，每年都发生洪水。海水侵蚀导致海岸线后退，致使一小块区域与主岛分离。在马西格岛，2019 年 3 月发生气旋，造成严重的洪水和海水侵蚀，建筑物损毁。气旋导致海岸线消失三米。每年约有一米的土地流失。此外，近年发生的一次潮涌摧毁了家庭坟墓，人类遗骸四处散落。在瓦拉伯岛，每隔两到三年就有巨浪和强风，村庄中心海水泛滥。在波鲁马岛，过去几十年海水侵蚀，岛上大量沙子已被冲走。

2.5 海平面上升导致海水渗入岛上土壤，以前用于传统种植的地区无法再进行耕种。在马西格岛，海平面上升导致椰子树出现病害，无法结果或形成椰子水，而这是提交人传统饮食的一部分。这些变化导致提交人需要依赖昂贵的进口商品，而他们往往无力购买。季节特性和风向规律在确保提交人的生计和生存方面发挥着关键作用，但已变得无法预测。降水量、温度和季风季节都在变化，提交人更难传承传统生态知识。海草床和依附物种已经消失。小龙虾是提交人的基本食物和收入来源，但发生珊瑚白化的地区已再难找到小龙虾。

2.6 提交人提及托雷斯海峡区域管理局的报告，预测其传统生活方式、生存和具有重要文化价值的生物资源受到的严重影响将带来重大的社会、文化和经济挑战，影响基础设施、住房、陆基粮食生产系统和海洋产业，并造成健康相关问题，如疾病和热疾病的发病率增加。

2.7 缔约国未能执行适应方案，以确保这些岛屿长期可居住。岛民本人或其代表多次向州和联邦主管部门提出援助和资金请求，但缔约国没有迅速或充分回应。尽管在 2017 年至 2018 年期间，博伊古岛和波鲁马岛上开展了一些工作，但 2016-2021 年托雷斯海峡区域适应和韧性计划中确定的多项优先行动仍未获得资金。目前，尚未确认政府是否将进一步供资。地方主管部门采取分级方式，挽救房屋和基础设施，而瓦拉伯岛和马西格岛的居民则自己动手，利用绿色废物和破碎杂物来保护脆弱的沿海生态系统免受侵蚀。

2.8 缔约国未能减缓气候变化的影响。2017 年，缔约国人均温室气体排放量居世界第二。在 1990 年至 2016 年期间，排放量增加了 30.72%。在此期间，缔约国在减少温室气体排放量方面，在 45 个发达国家中排名第 43 位。自 1990 年以来，缔约国积极推行增加排放的政策，促进开采和使用化石燃料用于发电，特别是动力煤。

2.9 没有任何可用或有效的国内补救办法，可用以落实托雷斯海峡岛民根据《公约》第二、第六、第十七、第二十四和第二十七条享有的权利。提交人根据《公约》享有的权利不受《宪法》或适用于联邦政府的任何其他法律的保护。澳大利亚高等法院裁定，国家机关不因未能管控环境损害而负有注意义务。[6]

申诉

3.1 提交人称，缔约国侵犯了他们根据《公约》第二条(单独解读以及与第六条、第十七条和第二十七条一并解读)以及第六条、第十七条和第二十七条(每项条款单独解读)享有的权利。提交人还称，其子女根据《公约》第二十四条第一款(单独解读以及与第六条、第十七条和第二十七条一并解读)享有的权利受到侵

[6] High Court of Australia, *Graham Barclay Oysters Pty Ltd v. Ryan*, 2002.

犯。缔约国未能采取适应措施(建设基础设施，以保护提交人生命及其生活方式、家园和文化免受气候变化影响，特别是海平面上升影响)。缔约国也没有采取减缓措施，减少温室气体排放，停止促进开采和使用化石燃料的做法。如委员会关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)(第 62 段)所指出，气候变化是涉及基本人权的问题。

3.2 缔约国根据国际气候变化条约承担的义务构成了审查其违反《公约》情况的总体体系的组成部分。[7]

第二条

3.3 缔约国未能通过必要的法律或其他措施，落实提交人根据《公约》，包括《公约》第六、第十七、第二十四和第二十七条享有的权利。

第六条

3.4 缔约国未能防止气候变化影响造成的可预见的生命损失[8]，未能保护提交人有尊严地享有生命的权利，违反了《公约》第六条第一款。缔约国没有采取适应和减缓措施，没有提供资源以实施托雷斯海峡岛屿区域议会和托雷斯海峡区域管理局认定的必要措施，也没有履行缔约国根据《巴黎协定》承担的义务。缔约国未能尊重提交人享有健康环境的权利，而这是生命权的一部分。[9] 缔约国必须最大限度投入可用资源和一切适当手段减少排放，以遵守缔约国根据《公约》第六条承担的义务。

第二十七条

3.5 提交人的少数群体文化有赖于其岛屿的持续存在和可居住性，有赖于周围海域的生态健康。[10] 气候变化已经干扰了提交人的传统生活方式，可能迫使提交人迁离自己的岛屿。这种重新安置将对提交人享受自己文化的能力造成极为严重和不可弥补的损害。

第十七条

3.6 气候变化已经影响到提交人的私人、家庭和居家生活，当代社区成员(包括提交人)面临在其有生之年内不得不放弃家园的可能性。缔约国未能采取任何或适当的适应和减缓措施。当气候变化可能干扰隐私、家庭和住宅时，各国必须防止其管辖下个人的隐私、家庭和住宅受到严重侵扰。

第二十四条第一款

3.7 缔约国未能采取适当步骤保护提交人社区后代的权利，包括上述六名儿童，他们是最脆弱的群体，受气候变化影响最大。他们的生存和文化，前景不明。子孙后代，包括申诉中提到的儿童，基于儿童享有健康环境的权利，享有能够维持

[7] 《维也纳条约法公约》，第三十一条。

[8] The Hague Court of Appeal, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, Case No. 200.178.245/01, Judgment, 9 October 2018.

[9] Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-23/17, 15 February 2017, para. 59.

[10] 例如，Lubicon Lake Band 诉加拿大案(CCPR/C/38/D/167/1984)，第 32.2 和第 33 段。

人类生命的稳定气候系统的基本权利。Yessie Mosby 担心子女将不得不生活在别人的土地上，无法为自己及后世留下什么，因为马西格人的文化将会消亡。

缔约国关于可否受理和实质问题的意见

4.1 缔约国在 2020 年 5 月 29 日的提交材料中认为，来文不可受理。关于缔约国违反《巴黎协定》等国际气候变化条约和《经济社会文化权利国际公约》等其他国际条约的指控，超出了《公约》的范围，基于属事理由不可受理。此外，提交人主张国际气候变化条约与《公约》的解释有关，这是没有根据的，因为《巴黎协定》和《公约》之间存在明显和重大差异。这两项文书的目标和范围各不相同。有 16 个已签署《协定》的国家尚未签署《公约》。因此，通过《巴黎协定》来解释《公约》将违反国际法的基本原则。[11] 一项条约的一般含义不能优先于《公约》的明确措辞。[12]

4.2 提交人没有证实自己是《任择议定书》第一条意义范围内的侵权行为受害人这一申诉。[13] 没有证据表明提交人目前或即将面临任何所提权利受到侵犯的威胁。[14] 此外，提交人也没有表明，所称权利受侵犯情形与缔约国的措施或所称未能采取措施的情况之间存在任何切实的因果关系或联系。为证明受害人地位，提交人必须表明缔约国的作为或不作为已对其享有《公约》规定的权利产生不利影响，或者这种影响即将发生。提交人承认自己不满足这一检验标准。要根据国际法规定的国家责任规则将气候变化归咎于澳大利亚，这是不可能的。根据委员会在 Teitiota 诉新西兰案中的立场，缔约国认为提交人所提风险尚未形成。[15]

4.3 提交人的申诉也没有依据。所称未能采取减缓措施的情况均不属于《公约》的范围。不可能在国际人权法下，将气候变化归咎于缔约国。[16] 缔约国对气候变化的贡献、缔约国应对气候变化的努力以及气候变化对提交人享有权利的所称影响之间的因果关系，不可能从法律上追溯。联合国人权事务高级专员办事处指出，“实际上不可能理清某一特定国家历史上温室气体排放量与某一特定气候变化相关影响之间的复杂因果关系，更不用说对人权的一系列直接和间接影响”，以及“往往不可能确定对人权有影响的某一具体气候变化相关事件在多大程度上可归因于全球变暖”。[17]

4.4 提交人关于适应措施的申诉也没有依据，因为提交人尚未遭受所称气候变化的不利影响，也不一定会遭受这种影响，而且这种所称的侵权情况并非即将发生。

[11] 《维也纳条约法公约》，第三十一条第三款(丙)项。

[12] 同上。

[13] 缔约国指出，不仅来文证据不足，提交人也不满足受害人地位。

[14] 例如，E.W.等人诉荷兰案(CCPR/C/47/D/429/1990)，第 6.4 段。

[15] Teitiota 诉新西兰案(CCPR/C/127/D/2728/2016)，第 9.12 段。

[16] 见国际法委员会第五十三届会议工作报告(《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号(A/56/10))，国家对国际不法行为的责任条款草案，第 4 条(第四章，E 节，第 1 部分)。

[17] A/HRC/10/61, 第 70 段。

4.5 缔约国详细介绍了该国在气候变化方面采取的适应和减缓措施。[18] 托雷斯海峡区域管理局负责协调气候变化方案和政策，以造福该区域及其社区。该区域管理局由两个分部组成，一个是由来自该区域的 20 名托雷斯海峡岛民和土著代表组成的民选部门，另一个是由一名首席执行官以及执行和管理该局方案的工作人员组成的行政部门。为应对托雷斯海峡的沿海管理和气候变化问题，该区域管理局在 2006 年至 2013 年期间设立了一个委员会，成员包括来自受海岸侵蚀和洪水影响最严重的社区(包括博伊古岛、瓦拉伯岛、马西格岛和波鲁马岛)、州和联邦机构以及不同研究机构的代表。该委员会以全政府联动协调的方式，应对托雷斯海峡区域的沿海和气候变化问题，以及获取资金推进已确定的优先海岸项目。缔约国详细介绍了《2014-2018 年托雷斯海峡气候战略》和《2016-2021 年托雷斯海峡区域适应和韧性计划》。该区域管理局继续与托雷斯海峡社区直接互动，使他们能够应对气候变化的影响。

4.6 托雷斯海峡区域管理局还牵头主导，确保获得信息和资金，以推进地势低洼的塞拜岛的新海堤建设。该区域管理局正与地方议会合作，对沿海灾害进行更详细的评估，为沿海适应措施提供参考，并积极寻找机会，采用清洁能源技术，减少该区域的碳足迹。

第六条

4.7 《公约》第六条第一款要求各国保护其管辖范围内的个人不被任意剥夺生命，但未要求各国保护个人不受气候变化的总体影响。[19] 提交人并未主张其生命遭到任意剥夺。Urgenda 案所依据的是《荷兰民法典》中有关疏忽的规定。[20] 要在国际法下确立事实因果关系，是此类侵权申诉几乎无法跨越的障碍。与 Teitiota 案一样，缔约国正在托雷斯海峡采取适应措施，提交人所提损害因而过于遥远，无法证明其生命权受到了侵犯。

4.8 提交人未能证明《公约》第六条第一款包括免受气候变化影响的一般性权利，以及相关的国内立法明显不足或完全缺失。[21] 将《公约》第六条第一款延伸至有尊严地享有生命的权利，虽然是缔约国赞同的一项值得称赞的政策目标，但条约解释规则、第六条第一款的一般含义和所有相关判例均不支持这种延伸。

4.9 或者，如果委员会认同享有尊严地享有生命的权利，则该权利只应在有限和特定的情况下予以承认。不同于委员会最近关于 Portillo Cáceres 等人诉巴拉圭案的意见[22] 中的情况，本案中的行为不能归咎于缔约国，缔约国并不是不执行国内法，也没有违反任何国内法。本案提交人的健康状况并不差，更没有中毒或死亡情况。

[18] 缔约国提交了大量资料，说明其为减少温室气体排放所作的努力。

[19] 第 36 号一般性意见(2018 年)，第 20 段。

[20] Supreme Court of the Netherlands, *State of the Netherlands (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy) v. Urgenda Foundation*, Case No. 19/00135, Judgment, 20 December 2019.

[21] Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2nd revised ed. (N.P. Engel, Kehl am Rhein, 2005), p. 123.

[22] CCPR/C/126/D/2751/2016.

第二十七条

4.10 缔约国颁布了法律，保护托雷斯海峡岛民文化特性的生存和持续发展。提交人只是声称，这一权利未来可能遭到侵犯。委员会认定这一权利被侵犯的所有案件均涉及现有的侵犯情况，并非未来的侵犯情形。《公约》第二十七条的目的从不在于保护人们免受气候变化的影响。

第十七条

4.11 提交人将重点完全放在气候变化未来可能对家庭生活造成的干扰上。提交人没有提出其家庭(包括大家庭的亲属)已受到缔约国的任意或非法侵扰。《公约》第十七条所禁止的侵扰必须是实际和有效的，而不是潜在的或未来的，且必须来自国家机关或国家授权的自然人或法人。提交人关于其今后可能被重新安置的说法属于臆测。

第二十四条

4.12 提交人没有证明缔约国为保护澳大利亚儿童而采取的广泛立法和其他措施不符合《公约》第二十四条第一款规定的义务。在第二十四条第一款中，没有具体说明需要采取哪些保护措施，缔约国在这方面有广泛的酌处权。

提交人对缔约国关于可否受理和实质问题的意见的评论

5.1 在 2020 年 9 月 29 日提交的评论中，提交人认为，缔约国没有反驳提交人关于几个问题的论点，包括气候变化科学以及气候变化对其居住岛屿的当前和未来影响，以及提交人独特而脆弱的文化与岛屿周围生态系统之间的相互依存关系。

5.2 缔约国称，提交人尚未遭受气候变化的不利影响，也不一定会遭受这种影响，这是有误的。这与提交人提供的证据和国家机构托雷斯海峡区域管理局的报告相矛盾。此外，缔约国已经违反了避免对《公约》所保护权利造成今后不可逆转的毁灭性影响的义务，包括现有温室气体排放造成的影响。保护性措施必须即刻采取。[23] 气候变化是一个缓发过程。因此，在最坏的影响发生之前，缔约国便可能违反其义务。提交人的申诉依据的是当前的侵权行为和即将发生的侵权威胁。提交人已经受到气候变化带来的严重影响，包括房屋受损，家庭生活受到干扰。提交人在合并声明中，描述了他们经历的如下问题：村庄遭遇洪水并被淹没；祖先墓地遭遇洪水并被淹没；传统土地因海水侵蚀而流失，包括农园和花园；洪水或海水倒灌造成盐渍化，传统花园被毁或衰败；气候变化以及相关的珊瑚白化(珊瑚礁死亡)和海洋酸化导致具有重要营养和文化价值的海洋物种减少；践行传统文化及向后代传承的能力减损。海水侵蚀逐步逼近社区中的一些住房，提交人也感到焦虑和痛苦。对其中六位提交人来说，维护祖先墓地、看望已故亲属并与之交流是其文化的核心，而最重要的仪式(如成年礼)只有在主办社区的土著土地上举行，才具有文化意义。

[23] 根据 2015 年和 2016 年发布的陆地和海洋概况，托雷斯海峡区域管理局评定提交人居住的四个岛屿为易受海平面上升影响(马西格岛、波鲁马岛和瓦拉伯岛)或极易受海平面上升影响(博伊古岛)，并认为它们应对海平面上升的选择很少(马西格岛和瓦拉伯岛)，极少(博伊古岛)或中等(波鲁马岛)。

5.3 居住于博伊古岛和马西格岛的提交人面临着在未来 10 年内离开家园和丧失文化的现实可能性，除非采取紧急、重大行动，使这些岛屿能够应对预期的海平面上升。生活在瓦拉伯岛和波鲁马岛的提交人可能在其有生之年内面临这种情况，除非在 10 至 15 年内采取紧急行动。采取合理的适应和减缓措施可以防止这种被迫移居现象。如果按照缔约国对“即将发生”的解释，提交人将被迫等到文化消亡和土地丧失之后才能根据《公约》提出申诉。

5.4 提交人指出了缔约国的具体作为和不作为(与适应和减缓有关)，而不是依靠抽象论述。由于气候变化的潜伏性和/或不可逆转性，这些作为和不作为已经损害并将继续损害提交人的权利，而且随着时间的推移，这种损害还会加剧。

5.5 对于自身的排放贡献以及缔约国未尽责、未采取适应措施保护提交人权利和履行减排义务的情况，缔约国应承担责任。对生命权的保护要求各国审查其能源政策，防止危险的温室气体排放。

5.6 各国在国际环境方面的法律义务的确与《公约》规定的国家义务范围的解释有关。条约应在其规范环境中加以解释。

5.7 缔约国迄今尚未采取任何适当的具体措施，防止提交人的岛屿变得无法居住，或解决提交人文化全面消亡这一可预见的现实威胁。委员会的判例支持这样一种观点，即鉴于土著少数群体的文化依赖于健康的环境以及土著人民与其传统土地之间牢固的文化和精神联系，环境损害可导致对基本人权的侵犯。

5.8 关于《公约》第二十四条，代际公平原则要求当代人有义务负责地照管地球，保障后代权利，以满足其发展需求和环境需求。提交人所要求的救济是合理且相称的。

缔约国的补充意见

6.1 缔约国在 2021 年 8 月 5 日提交的补充意见中认为，提交人的指称(季节特性变化、祖传土地流失、海水侵入以及文化习俗、物种和家园受损)代表了气候变化可能造成的影响，但不是缔约国的作为或不作为造成的现有或即将发生的侵犯《公约》权利情形。这些影响仅仅表明，目前的不利影响将来可能恶化，而且取决于各种意外情况。一个缓发过程可能产生的影响并不能使提交人成为受害人。

6.2 提交人承认，可以规划和实施适应措施的时间窗口仍在。提交人自己设想了在其岛屿变得无法居住的情况下，可能产生的后果。

6.3 气候变化是一种全球现象，是由许多国家的行为造成的。与委员会以往审议的其他环境问题不同，气候变化需要全球采取行动。气候变化的总体影响以及应对这些影响的任何减缓或适应措施的效力，都不由任何一国完全控制。[24]

6.4 缔约国的立场并不像提交人所称的那样，认为提交人只能束手等待，并承受日益严重的气候影响。国际社会一直在寻求解决气候变化问题，主要且正确地将之视为需要根据国际环境协定开展国际合作的问题。尽管提交人对缔约国所作努力的速度和性质感到不满，这并不意味着缔约国对气候变化威胁的应对，连带其他许多国家的应对，构成违反《公约》。

[24] 见 Poma Poma 诉秘鲁案(CCPR/C/95/D/1457/2006)。

6.5 在适用国际法委员会所述的体系整合原则时，《维也纳条约法公约》第三十一条第三款(丙)项所述目的下的相关规则必须涉及有关条约条款的主题事项。[25] 气候变化条约并不证明《公约》的目标和宗旨或其条款的含义。

6.6 关于用尽国内补救办法，在下列情况下，《公约》缔约国不被要求为《公约》第二条第三款目的提供国内补救办法：(a) 所称侵权行为不属于《公约》的范围(如本案，指称涉及澳大利亚遵守国际气候变化条约的情况)；或(b) 正确理解下的《公约》所承认权利未受侵犯，如本来文所载指称的情况。

6.7 《公约》第二条第一款规定的尊重义务是不侵扰《公约》权利的积极义务，仅适用于缔约国能够提供保护进行防范的实际风险。[26] 提交人权利受到的所称威胁是一种全球现象，是由无数私人和国家实体几十年来实施的大量行为造成的，而这无疑超出了缔约国的管辖和控制范围。如果为了确保气候变化不损害提交人的权利，《公约》要对缔约国强加一项无法履行的责任或义务，那将有悖常理。此外，提交人承认气候变化存在多种全球原因，且仍有机会减缓国内和全球层面的因素从而进行干预，以减轻气候变化未来影响所构成的威胁。

6.8 《公约》产生的任何积极义务主要限制于缔约国管辖和控制范围内的私人或私人实体的行为所造成的威胁。这也可延伸至对享受《公约》权利构成直接、具体和客观威胁的环境问题方面的积极义务，例如杀虫剂的使用(如 Portillo Cáceres 等人诉巴拉圭案)，属于国家有能力避免相关风险的情形。然而，这并不产生提供普遍保护以抵御气候变化未来影响的义务，因为从国际法上讲，气候变化的影响远远超出了单一缔约国的管辖和控制范围。

6.9 学者指出，“涉及人类所致气候变化的因果途径，特别是其影响，错综复杂，含混不清”，人权法“实际上无法处理气候变化原因和影响的深度和广度”。[27] 在一国无法单独提供保护的情况下，不归因于一国的威胁不能由该国进行确保或保护。

6.10 《公约》之下的积极义务并不要求尽可能部署资源或实现尽可能高的目标。采用这种前所未有的检验标准不仅会给各国带来无法承受的负担，而各国在评估影响享有《公约》规定人权的一系列威胁和挑战并决定如何分配有限资源进行应对时，本着诚意作出的合理政策选择也会因此出现偏离。

6.11 如果委员会对《公约》的解释能够让一个民选政府所作的知情、诚意、艰难政策决定被推翻重做，这既不适当，也没有根据，因为政策决定过程必然涉及妥协和权衡，以及分配有限资源，以应对充分享有人权方面的各种挑战。提交人敦促委员会对积极义务作出不适当的广义解释时，是在引导委员会无视国家在相关决策方面的酌处权，包括秉持诚意行使的酌处权。要履行《公约》规定的积极义务，就必须认识到有限的国家资源面临着相竞的多方面挑战。

6.12 提交人根据《公约》第二十七条提出的申诉在事实上和法律上都是不正确的。缔约国正采取措施，通过其意见中详细描述的适应和减缓措施，防止这些岛

[25] 国际法委员会第五十八届会议工作报告(A/61/10)，第 180 和第 413 页。

[26] 缔约国提交了详细资料，说明其为应对气候变化的有害影响而采取的措施。

[27] 例如，Fanny Thornton, “The absurdity of relying on human rights law to go after emitters”, in *Debating Climate Law*, Benoit Mayer and Alexander Zahar, eds. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2021), p. 159。

屿变得无法居住。缔约国提供了详细资料，说明了关于旨在保护托雷斯海峡岛民文化权利的立法、政策和实践。这些措施包括 2003 年《托雷斯海峡岛民文化遗产法》(昆士兰州)、《2020 年托雷斯海峡岛民传统育儿习俗法》(昆士兰州)、托雷斯海峡区域管理局传统生态知识项目、托雷斯海峡区域三个土著保护区的宣布、托雷斯海峡基础设施和住房的使用、土著土地使用协议和地方繁荣社区方案。从国际法上讲，《公约》第二十七条并不涉及预防今后可能出现的缓发风险的任何积极义务。只有在剥夺权利行为发生的当下，才构成违反《公约》第二十七条，未来出现剥夺行为的风险不构成当前对《公约》的违反。即使委员会有意承认文化传承的代际因素，也没有任何迹象表明缔约国直接干预或未能保护提交人将其文化世代传承的能力。

6.13 《公约》第二十四条第一款本身并没有规定儿童权利，但提到了保护儿童的必要措施。提交人没有说明自身为获得此类儿童保护而具体寻求的任何措施，只是描述了气候变化对托雷斯海峡居民的总体影响，没有对成人和儿童加以区分。《公约》第二十四条规定的特别措施旨在基于儿童的未成年身份，为其提供保护。气候变化的影响与未成年身份无关。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其议事规则第 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

7.2 根据《任择议定书》第五条第二款(子)项的要求，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

7.3 委员会回顾《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求，即来文提交人必须用尽所有国内司法或行政补救办法，只要这些补救办法有合理的补救前景，且提交人实际上可以利用。[28] 委员会回顾，根据《任择议定书》第五条第二款(丑)项，提交人只需使用满足以下条件的所有补救途径：可向他们提供合理的补救前景，与指称的侵权行为相关，并提供与所造成的伤害相称的补救。[29] 在这方面，委员会注意到提交人的陈述，即澳大利亚最高法院裁定，国家机关不因未能管控环境损害而负有注意义务，而缔约国对此未予反驳。委员会注意到缔约国的立场，即在类似本案的案件中，即按正确理解的《公约》所承认权利没有受到侵犯的情况下，《公约》缔约国没有义务提供国内补救办法。适当考虑到以下段落中关于可否受理的其余结论，委员会认为，提交人的《公约》权利是否受到侵犯的问题不能脱离本案的实质问题。在上述情况下，并鉴于缔约国没有提供资料表明在相关时间存在有效、可用的国内补救办法，可供提交人向主管国家机构提出指称的违反《公约》行为，委员会认为，《公约》第五条第二款(丑)项并不妨碍委员会审议来文。

7.4 委员会注意到提交人根据第二条(单独解读以及与第六条、第十七条、第二十四条第一款和第二十七条一并解读)提出的申诉。委员会回顾，根据其判例，《公约》第二条规定了缔约国的一般义务，在根据《任择议定书》提交的来文

[28] 例如，D.G.等人诉菲律宾案(CCPR/C/128/D/2568/2015)，第 6.3 段。

[29] Portillo Cáceres 等人诉巴拉圭案，第 6.5 段。

中，不能单独援引该条提出申诉。此外，在根据《任择议定书》提交的来文中，也不能结合《公约》其他条款援引第二条提出申诉，除非缔约国不遵守第二条规定的义务是明显违反《公约》从而对声称是受害人的个人产生直接影响的近因。[30] 在本案中，委员会注意到，提交人根据《公约》第二条(与第六条、第十七条、第二十四条第一款和第二十七条一并解读)提出的申诉是，缔约国的政策据称未能落实提交人在生命、私人生活、家庭、住宅和文化方面的权利。然而，委员会注意到，提交人已经指称缔约国在与气候变化有关的原因、影响和应对措施方面的立法和政策框架及实践存在缺陷，导致他们根据第六条、第十七条、第二十四条第一款和第二十七条享有的权利受到侵犯。委员会认为，审查缔约国是否违反了《公约》第二条(与第六条、第十七条、第二十四条第一款或第二十七条一并解读)规定的一般义务与审查提交人根据《公约》第六条、第十七条、第二十四条第一款或第二十七条享有的权利是否受到侵犯并无区别。因此，委员会认为，提交人根据《公约》第二条提出的申诉(单独解读以及与第六条、第十七条、第二十四条第一款和第二十七条一并解读)，根据《任择议定书》第三条不可受理。

7.5 委员会注意到缔约国的论点，即提交人根据其他国际条约提出的申诉，超出了《公约》的范围，基于属事理由不可受理。委员会认为自身无权确定其他国际条约或协定的遵守情况。然而，鉴于提交人并没有就违反其他条约的情况向委员会寻求补救，而是在解释缔约国根据《公约》所承担的义务时提到了这些条约，委员会认为，这种解释是否适当与提交人根据《公约》所提申诉的实质问题有关。因此，委员会认为，在这方面，《任择议定书》第三条不妨碍本来文的可受理性。

7.6 委员会注意到缔约国的立场，即根据《任择议定书》第一条和第二条，来文不可受理，因为从法律或从实际上讲，不能就提交人在来文中指称的气候变化影响对缔约国问责。缔约国提出的论点要求委员会考虑，根据《任择议定书》第一条，如果对个人的伤害据称是由于缔约国未能执行适应和/或减缓措施，以消除其境内的气候变化不利影响，是否可以认为缔约国侵犯了该个人根据《公约》享有的权利。

7.7 关于适应措施，委员会回顾，本来文的提交人援引了第六条、第十七条、第二十四条第一款和第二十七条，其中每一条都要求缔约国承担积极义务，确保保护其管辖范围内的个人不受违反这些条款的行为之害。[31]

7.8 关于减缓措施，虽然对于缔约国境内温室气体排放量以及这些排放量是在大幅减少还是大幅增加，当事各方有不同看法，但双方提供的资料表明，缔约国现在是，以及近几十年来一直是大量排放温室气体的国家之一。委员会注意到，缔约国在世界经济和人类发展指标方面排名靠前。有鉴于此，委员会认为，根据《任择议定书》第一条或第二条，所称的作为和不作为属于缔约国的管辖范围，因此不妨碍委员会审议本来文。

[30] 例如，Devi Maya Nepal 诉尼泊尔案(CCPR/C/132/D/2615/2015)，第 6.6 段。

[31] 第 36 号一般性意见(2018 年)，第 21 段；第 16 号一般性意见(1988 年)，第 1 段；第 17 号一般性意见(1989 年)，第 1 段；第 23 号一般性意见(1994 年)，第 6.1 段；Abdoellaevna 和 Y 诉荷兰案(CCPR/C/125/D/2498/2014)，第 7.3 段。

7.9 委员会注意到缔约国的立场，即来文根据《任择议定书》第一条和第二条不可受理，因为提交人提及的是未来可能造成的伤害，并且没有充分证实他们是缔约国过去或现在侵权行为的受害人这一主张，或缔约国侵犯其权利的威胁即将发生。委员会回顾其判例，其中指出，人只有确实受到影响时，才能主张自己是《任择议定书》第一条意义上的受害人。如何具体满足这一要求是一个程度问题。然而，个人凡主张自己是《公约》所保护权利遭侵犯的受害人，均必须以现行法律或是某项司法或行政决定或实践为基础，证明缔约国已通过作为或不作为妨碍其行使权利，或证明此种妨碍即将发生。如果相关法律或实践尚未以对当事人造成损害的方式具体适用，那么至少其适用性质必须表明，据称受害人遭受影响的风险不仅仅是一种理论上的可能性。[32]

7.10 委员会注意到，提交人在来文中提供的资料表明，由于洪水和侵蚀等破坏性气候事件和缓发过程，他们确切地亲身经历了真实的困境。提交人认为，这些困境已经在一定程度上损害了他们维持生计、生存和文化的能力。委员会注意到，缔约国的论点是，提交人未能证实目前和未来的气候变化影响以及缔约国在减缓这些影响方面的作用已侵犯提交人根据《公约》享有的权利，但委员会认为，提交人及所属群体长期居住在低洼小岛构成的传统土地上，预计难以在岛内安全地重新安置，极易受到气候变化的不利影响。无可争议的是，提交人的生活和文化高度依赖于提交人所能获得的有限自然资源的可用情况及其周围自然现象的可预测性。委员会认为，考虑到有限的资源和所处的地点，提交人不太可能在个人或社区一级自行供资实施适当的适应措施，以适应实际或预期的气候变化及其影响，从而减轻损害。因此，委员会认为，提交人是极易遭受严重破坏性气候变化影响的群体之一。根据提交人提供的资料，委员会认为，由于已经发生和正在发生的所称严重不利影响，上述权利受到妨碍的风险不仅仅是一种理论上的可能性。因此，委员会认为，《任择议定书》第一条和第二条不妨碍根据《公约》第六条、第十七条、第二十四条第一款和第二十七条所提申诉的可受理性。

7.11 因此，委员会宣布提交人根据《公约》第六条、第十七条、第二十四条第一款和第二十七条提出的申诉可以受理，并着手审查申诉的实质问题。

审议实质问题

8.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款规定，结合各当事方提交的所有资料审议了本来文。

8.2 委员会注意到，提交人称，缔约国未能采取适当的减缓和适应措施，防止气候变化对提交人及其居住岛屿的不利影响，侵犯了提交人根据《公约》享有的权利。

第六条

8.3 委员会注意到，提交人称，由于缔约国未能履行其义务，采取适应和减缓措施，以应对气候变化对提交人生活，包括生活方式产生的不利影响，本案中的事件构成了通过作为和不作为对《公约》第六条赋予提交人的有尊严地享有生命的权利的侵犯。关于缔约国的立场，即《公约》第六条第一款并没有规定缔约国有义务防止气候变化造成可预见的生命损失，委员会回顾，生命权如以限制性方式

[32] 例如，Teitiota 诉新西兰案，第 8.4 段。

解释，则无法正确理解，而对这项权利的保护要求缔约国采取积极措施保护生命权。[33] 委员会还回顾关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，其中指出，生命权还包括个人有尊严地享有生命的权利，以及免于遭受导致非正常死亡或过早死亡的作为或不作为的权利(第 3 段)。[34] 委员会还回顾，缔约国尊重和确保生命权的义务延伸至可以合理预见并可能导致生命损失的威胁以及危及生命的情况。[35] 即便此类威胁和情况未导致生命损失，缔约国仍可能违反《公约》第六条。[36] 委员会认为此类威胁可能包括气候变化不利影响，并回顾指出，环境退化、气候变化和不可持续的发展是对今世后代能够享有生命权的最紧迫和严重的威胁。[37] 委员会回顾，缔约国应采取一切适当措施，处理可能直接威胁生命权或妨碍个人有尊严地享有生命权的社会整体状况。[38]

8.4 委员会注意到缔约国的立场，即第 36 号一般性意见(2018 年)将《公约》第六条第一款延伸至有尊严地享有生命的权利，但《维也纳条约法公约》(1969 年)第三十一条的条约解释规则并不支持这种延伸。但委员会认为有关措辞与后文条款并不矛盾，该条规定应根据条约用语在其上下文中的通常含义，并根据条约目的和宗旨，善意地加以解释。在这方面，委员会注意到，根据《维也纳条约法公约》第三十一条，就解释条约而言，上下文首先包括条约的案文，包括其序言和附件。本《公约》序言部分首先确认，承认人类家庭所有成员的固有尊严及其平等和不可剥夺的权利，是世界自由、正义与和平的基础，还承认这些权利源于人的固有尊严。虽然缔约国指出，社会经济权利受另一项《公约》保护，但委员会认为，本《公约》序言承认，只有创造条件，使人人得以享有公民权利和政治权利以及经济、社会及文化权利，才能实现自由人类免于恐惧和匮乏的理想。

8.5 委员会注意到，委员会和区域人权法庭都已明确，环境退化会损害生命权的有效享有，严重的环境退化会对个人的福祉产生不利影响，并导致对生命权的侵犯。[39] 在本案中，委员会注意到，政府机构托雷斯海峡区域管理局在其题为“2014-2018 年托雷斯海峡气候变化战略”的报告中承认，托雷斯海峡岛屿易受重大和不利气候变化影响，危及生态系统和岛屿居民生计。[40] 委员会还注意到，提交人称其岛屿受到洪水相关损坏、海堤溃堤、珊瑚白化、气温上升、海水侵蚀、食用和用于文化目的的椰子树和海洋生物数量减少、降雨量不足及其对作物种植的影响(第 2.3-2.5 和 5.2 段)。

[33] 例如，Teitiota 诉新西兰案，第 9.4 段；Toussaint 诉加拿大案(CCPR/C/123/D/2348/2014)，第 11.3 段。

[34] 另见 Portillo Cáceres 等人诉巴拉圭案，第 7.3 段。

[35] Toussaint 诉加拿大案，第 11.3 段；Portillo Cáceres 等人诉巴拉圭案，第 7.5 段。

[36] 第 36 号一般性意见(2018 年)，第 7 段。

[37] 同上，第 62 段。

[38] 同上，第 26 段。

[39] Portillo Cáceres 等人诉巴拉圭案，第 7.4 段及脚注 45 和 46。

[40] Land and Sea Management Unit, Torres Strait Regional Authority, *Torres Strait Climate Change Strategy 2014–2018*, July 2014.

8.6 委员会回顾，在某些地方，缺乏替代性生计可能使个人更易受气候变化的不利影响。[41] 委员会考虑到提交人的论点，即岛屿的健康与提交人的生活密切相关。然而，委员会注意到，提交人虽表明，由于季节性天气模式、季节时间、潮汐以及传统和文化上重要的食物来源失去可预测性，造成了不安全感，但没有表示自身健康已经或正在遭受不利影响，或面临着实际和合理可预见的危害人身或极端不稳定情形的风险，威胁到其生命权，包括有尊严地享有生命的权利。委员会还注意到，提交人根据《公约》第六条提出的申诉主要涉及存续文化的能力，这属于《公约》第二十七条的范围。

8.7 提交人称，如果不采取紧急行动，其岛屿将在 10 年内(博伊古岛和马西格岛)或 10 至 15 年内(波鲁马岛和瓦拉伯岛)变得无法居住。对此委员会回顾，如果没有强有力的国内和国际努力，气候变化的影响可能使个人根据《公约》第六条享有的权利受到侵犯。[42] 此外，鉴于整个国家被水淹没的风险是如此极端，这样一个国家的生存条件在上述风险切实发生以前可能就已经不符合有尊严地享有生命的权利。[43] 委员会注意到，根据托雷斯海峡海堤方案(2019-2023 年)，将建造和升级多个基础设施，以应对波鲁马岛、瓦拉伯岛、马西格岛、博伊古岛和亚姆岛持续遭受的海岸侵蚀和风暴潮影响。委员会注意到，到 2022 年，博伊古岛的若干海岸减缓工程已经完成，共获资金 1,500 万澳元：建造了 1,022 米长的防浪墙，加高了现有挡墙并将之延长至 450 米，改进了雨水排放基础设施。委员会注意到，根据该方案，波鲁马岛、瓦拉伯岛和马西格岛的海岸减缓工程定于 2021 年或 2022 年开始，2023 年完成。委员会注意到缔约国提到的其他适应和减缓措施。委员会认为，提交人所建议的 10 至 15 年时间框架，足够让缔约国采取干预行动，包括采取积极措施，保护据称受害人并在必要时对之重新安置。委员会还认为，缔约国提供的资料表明，缔约国正在采取适应措施，以降低现有脆弱性并建立韧性，以抵御气候变化对岛屿造成的相关危害。根据所收到的资料，委员会无法得出结论认为，缔约国采取的适应措施不够充分，因此对提交人有尊严地享有生命的权利构成直接威胁。

8.8 鉴于上述情况，委员会认为，收到的材料并未显示缔约国侵犯了提交人根据《公约》第六条享有的权利。

第十七条

8.9 委员会注意到，提交人称气候变化已经影响其私人、家庭和居家生活，提交人面临着不得不放弃家园的可能性。委员会还注意到，海水对岛屿的侵蚀给提交人造成了极大的痛苦，岛上还发生了洪水。委员会还注意到 Stanley Marama 指称，2010 年的洪水冲毁了他的住宅。委员会回顾，缔约国必须防止不归咎于该国的行为对个人隐私、家庭或住宅的侵扰，至少要对可预见且严重的此类侵扰加以防止。[44] 因此，当气候损害可能干扰隐私、家庭和住宅时，各国必须防止其管辖下个人的隐私、家庭和住宅受到严重侵扰。

[41] Teitiota 诉新西兰案，第 9.9 段。

[42] 同上，第 9.11 段。

[43] 同上。

[44] 第 16 号一般性意见(1988 年)，第 1 和第 9 段。

8.10 委员会回顾，提交人依靠鱼类、其他海洋资源、陆地作物和树木维持生存和生计，并依靠周围生态系统的健康维系自身的幸福。缔约国没有反驳提交人在这方面的说法。委员会认为，上述要素是提交人传统土著生活方式的组成部分，提交人与自己的领地存在特殊关系，这些要素可被视为属于《公约》第十七条的保护范围。[45] 此外，委员会认为，第十七条的适用不应被理解为仅限于避免任意侵扰的行为，缔约国也有义务采取必要的积极措施，确保在国家机关和自然人或法人实施侵扰的情况下，第十七条规定的权利能够得到有效行使。[46]

8.11 委员会注意到缔约国提供的大量详细资料，表明缔约国已采取多项行动，处理气候变化和其境内产生的碳排放造成的不利影响。这些行动中与提交人申诉相关的包括，发布《2016-2021 年托雷斯海峡区域适应和韧性计划》，重点关注气候影响和通过建立韧性减少脆弱性；区域管理局与该区域社区直接互动，使他们能够应对气候变化的影响；绘制社区热图，以监测和减少热风险；安装有关潮汐、海平面、温度和降雨量的监测点；承诺提供逾 150 亿澳元，投入全国范围的自然资源管理、水基础设施、抗旱和抗灾能力建设以及重建工作；投资 1 亿澳元用于海洋生境和沿海环境管理；提供 14 亿澳元(2015-2020 年)和 15 亿澳元(2020-2025 年)的区域和全球气候资金，侧重于适应成果的实现；碳排放量减少 20.1%(从 2005 年至 2020 年)，人均碳排放量减少 46.7%(从 1990 年至 2020 年)；预计向低排放技术投资 200 亿澳元(2020-2030 年)，向减排基金投资 35 亿澳元；启动或完成《2016-2021 年托雷斯海峡区域适应和韧性计划》确定的 58 项行动；为 14 个边远岛屿社区制定地方适应和韧性计划；托雷斯海峡区域管理局根据与社区代表的讨论情况，制定区域韧性框架草案，以帮助加强地方和区域对气候变化影响的抵御能力；持续评估气候变化对托雷斯海峡社区的影响；对托雷斯海峡岛屿进行海岸测绘，为沿海适应规划提供参考；区域管理局继续实施海岸保护举措，以应对海水侵蚀和风暴潮对当地社区的影响；向托雷斯海峡海堤方案二期工程(2019-2023 年)投资 4,000 万澳元。委员会回顾第 8.7 段所载信息，其中涉及缔约国已经完成和正在进行的提交人居住岛屿上的新建或改造海堤项目，并注意到这些海堤预计将于 2023 年全部完工。

8.12 然而，委员会注意到，提交人称在过去几十年中曾多次尝试要求采取适应措施，特别是升级海堤，缔约国没有对此作出具体评论。委员会欢迎缔约国在所涉四岛上新建海堤，但注意到缔约国没有解释提交人居住岛屿上的海堤建设为何发生延迟。提交人就气候变化对其住宅、私人生活和家庭的具体影响提出了基于事实的指称，缔约国未予反驳。委员会注意到，缔约国没有提供其他理由解释食用海洋资源的减少，以及提交人生活和耕作土地上的作物和果树的损失，而这些要素都是提交人私人生活、家庭和家园的组成部分。委员会还注意到，提交人具体描述了以下因素对其生活造成的不利影响：村庄和祖先墓地遭遇洪水并被淹没；洪水或海水倒灌造成盐渍化，传统花园被毁或衰败；具有重要营养和文化价值的海洋物种减少以及相关的珊瑚白化和海洋酸化。委员会还注意到，提交人称，由于海水侵蚀逐渐逼近其社区的一些住房，他们感到焦虑和痛苦，以及维护和探访祖先墓地与其文化核心相关，需要体会与已故亲属交流之感。委员会注意

[45] Benito Oliveira 等人诉巴拉圭案(CCPR/C/132/D/2552/2015)，第 8.3 段；Portillo Cáceres 等人诉巴拉圭案，第 7.8 段。

[46] 第 16 号一般性意见(1988 年)，第 1 段。

到，提交人称其最重要的文化仪式只有在土著社区的土地上举行才有意义。委员会认为，在生计高度依赖可用自然资源、没有替代谋生手段、缺乏人道主义援助的社区，当气候变化影响，包括传统(土著)土地的环境退化直接危及个人的住房权，且当这些影响因其强度或持续时间及其造成的人身或精神伤害，导致其不利后果严重，则此类环境退化可能对个人的福祉产生不利影响，并构成对私人和家庭生活以及家园的可预见的严重侵犯。[47] 委员会得出结论认为，收到的资料表明，缔约国未能履行积极义务以采取适当的适应措施，保护提交人的家园、私人生活和家庭，侵犯了提交人根据《公约》第十七条享有的权利。

第二十七条

8.13 委员会回顾指出，第二十七条规定并确认了赋予属于少数群体的个人的权利，这种权利有别于、并且添加于人人根据《公约》享受的其他权利。[48] 委员会还回顾，就土著人民而言，享受文化可能涉及同领地和资源的使用密切相关的一种生活方式，包括渔猎等传统活动。[49] 因此，保护这一权利的目的是确保文化特性的生存和持续发展。[50] 委员会还回顾，根据《联合国土著人民权利宣言》解释，《公约》第二十七条规定，土著人民享有传统上用于维持生计和文化特性的领地和自然资源的不可剥夺的权利。虽然依照第二十七条受到保护的权利是个人的权利，它们又有赖于少数群体维持其文化、语言和宗教的能力。[51]

8.14 委员会注意到提交人的指称，即由于气候变化影响，其岛屿和周围海域的存续能力下降，已损害提交人维持文化的能力。委员会还注意到，提交人称，这些影响破坏了传统土地和自然资源，而提交人用之以进行传统捕鱼和耕作以及只能在岛上举行的文化仪式。委员会还注意到提交人的指称，即提交人的土地和周围海域的健康与其文化完整性密切相关。委员会注意到，缔约国没有反驳提交人的论点，即提交人无法在澳大利亚大陆践行其文化，因为提交人用以维持传统生活方式的土地，在大陆并不存在。委员会认为，提交人提到的气候影响是缔约国本可合理预见的威胁，因为提交人的社区成员从 1990 年代起就已经提出这一问题。委员会注意到在提交人居住岛屿上已经完成和正在进行的海堤建设，但认为项目启动出现延迟的情况表明缔约国未对提交人面临的威胁作出充分反应。关于第 8.14 段的结论，委员会认为，所收到的资料表明，缔约国未能及时采取适当的适应措施，保护提交人维持传统生活方式、向子孙后代传承文化和传统以及对土地和海洋资源的使用的集体能力，这显示缔约国违反了保护提交人享有少数群体文化权利的积极义务。因此，委员会认为，现有事实构成对提交人根据《公约》第二十七条享有权利的侵犯。

9. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示缔约国违反了《公约》第十七和第二十七条。

[47] 比照见，Benito Oliveira 等人诉巴拉圭案(CCPR/C/132/D/2552/2015)；第 23 号一般性意见(1994 年)。

[48] 第 23 号一般性意见(1994 年)，第 1 和第 6.1 段。

[49] Benito Oliveira 等人诉巴拉圭案，第 8.6 段。

[50] 同上，第 8.3 段。

[51] Käkkäläjärvi 等人诉芬兰案(CCPR/C/124/D/2950/2017)，第 9.9 段。

10. 鉴于已认定缔约国违反第十七和第二十七条，委员会认为没有必要审议提交人根据《公约》第二十四条第一款提出的其余申诉。

11. 根据《公约》第二条第三款(子)项，缔约国有义务给予提交人有效的补救。这要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分赔偿。因此，缔约国有义务除其他外，就提交人所受伤害向其提供适当补偿；与提交人社区进行切实磋商，以便开展需求评估；继续采取必要措施，确保各社区能够继续在各自岛屿上安全生存；监测和审查已采取措施的效果，尽快解决任何不足之处。缔约国还有义务采取一切必要步骤，防止今后发生类似的侵权行为。

12. 缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况，而且根据《公约》第二条，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的所有个人享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为经确定成立，即予以有效补救。鉴此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实委员会《意见》的情况。此外，还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语言广泛传播。

Annex I

[Spanish only]

Voto individual (disidente) de Carlos Gómez Martínez, miembro del Comité

1. El calentamiento global coloca en situación de grave riesgo la vida familiar de los autores (artículo 17 del Pacto) y también la supervivencia de las comunidades indígenas a las que pertenecen (artículo 27 del Pacto), dada la circunstancia de que habitan islas de muy escasa altitud en el estrecho de Torres, fácilmente inundables por la subida del nivel del mar. Este hecho evidencia su extrema vulnerabilidad y les sitúa como víctimas potenciales de violación de los derechos humanos apenas mencionados y de los que son titulares.

2. Sin embargo, la evitación total del riesgo y de los daños derivados del cambio climático está fuera del alcance de la actuación aislada del Estado parte, dado que el calentamiento de la tierra es un fenómeno global al que solo se puede dar respuesta mundial en una lucha en la que han de implicarse todos o, al menos, una parte significativa de los Estados del planeta. Por ello no puede concluirse que el Estado parte haya violado los derechos de los autores por no haber evitado los riesgos o no haber eliminado totalmente los daños que puedan sufrir, derivados del cambio climático.

3. Por esta razón, el Comité se centra en las medidas de adaptación al cambio climático. El Comité admite, en los párrafos 8.7 y 8.11 de su dictamen, que el Estado parte ha llevado a cabo acciones concretas para la adaptación de la vida de los autores al nuevo entorno que traerá consigo el cambio climático, siendo de especial relevancia la construcción de muros de contención de las aguas del mar, obras ya iniciadas y cuya finalización se espera en 2023.

4. Cuestión distinta es si las medidas de adaptación son o no las exigibles hasta el punto de que, por no ser suficientes, puedan suponer la violación de los derechos humanos de los autores. La adaptación al cambio climático es un concepto indeterminado que puede ir desde una leve acomodación hasta la drástica configuración de un nuevo entorno plenamente resiliente que permita la vida en plenitud de los autores en las nuevas circunstancias climáticas. En cualquier caso, corresponde al Estado parte decidir el curso de acción que debe emprender para adaptar su país al cambio climático atendiendo a los intereses de toda la ciudanía y a la posible opción por políticas tanto ambientales, como la reforestación con especies resistentes o la facilitación de la transición energética, como de otra índole, como la reducción de la pobreza, que también tiene importante repercusión en el disfrute de los derechos humanos.

5. En el propio dictamen se señala, en el párrafo 8.7, que el Comité no está en condiciones de concluir que las medidas de adaptación adoptadas por el Estado parte sean insuficientes para representar una amenaza directa al derecho de los autores a una vida digna, por lo que se excluye la violación del artículo 6 del Pacto. Si ello es así, no se entiende cómo el Comité sí se considera en condiciones de concluir que las medidas de adaptación emprendidas por el Estado parte sean insuficientes a los efectos de apreciar una violación de los artículos 17 y 27 del Pacto. No se explica por qué el juicio de suficiencia no es válido a unos efectos (no violación del artículo 6) y sí lo es a otros (violación de los artículos 17 y 27).

6. En definitiva, en el dictamen no se explica la razón por la cual el Comité considera que las medidas de adaptación llevadas a cabo por el Estado parte —la construcción de diques de contención del agua del mar—, o el retraso en ejecutarlas —iniciadas en 2017 y 2018 en los malecones de Boigu y Poruma (véase el párr. 2.7)—, han sido insuficientes hasta el punto de constituir una violación de los artículos 17 y 27 del Pacto. Asimismo, tampoco se explica qué otra actuación suplementaria hubiera sido exigible al Estado parte para poder concluir que no se produjo dicha violación.

Annex II

[English only]

Individual opinion of Committee member Duncan Laki Muhumuza (dissenting)

1. The Committee found that there was no violation of article 6 of the Covenant based on the information provided by the State party.

2. I have comprehensively perused the information provided by both the authors and the State party and I am convinced that there is a violation of article 6 of the Covenant, which states that: "Every human being has the inherent right to life … protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his life."

3. The Committee found that there was no violation of article 6 by the State party based on the information provided by the State party. The Committee considered the information provided by the State party insofar as adaptative measures were put in place to reduce the existing vulnerabilities and build resilience to climate change-related harms to the islands and it was on those grounds that the Committee found that there was no violation of article 6.

4. I am cognizant of the adaptive measures that the State party has taken under the Torres Strait sea walls programme (2019–2023), and, in this regard, that:

(a) Multiple infrastructures will be constructed and upgraded to address ongoing coastal erosion and storm surge impacts on Poruma, Warraber, Masig, Boigu and Iama;

(b) By 2022, several coastal mitigation works had been completed on Boigu with funding of $A 15 million, as well as the construction of a 1,022 metre-long wave return wall, the raising and extension of an existing bund wall to 450 metres and the upgrading of stormwater drainage infrastructure;

(c) Coastal mitigation works on Poruma, Warraber and Masig were scheduled to begin in 2021 or 2022 and to be completed by 2023.

5. While these efforts and measures taken and/or yet to be taken are commendable and appreciated, there has been an outcry from the authors that has not been addressed and hence the authors' right to life will continue, appallingly, to be violated and their lives endangered.

6. I am of the considered view that the State party has failed to prevent a foreseeable loss of life from the impact of climate change. As highlighted by the *Urgenda Foundation v. the State of Netherlands* case,[1] the State party is tasked with an obligation to prevent a foreseeable loss of life from the impacts of climate change, and to protect the authors' right to life with dignity.

7. In the instant case, the State party has not taken any measures to reduce greenhouse gas emissions and cease the promotion of fossil fuel extraction and use, which continue to affect the authors and other islanders and endanger their livelihood, resulting in the violation of their rights under article 6 of the Covenant.

8. The citizens of the Torres Strait islands have also lost their livelihoods on the islands owing to ongoing climate changes and the State party has not taken any measures to mitigate this factor. As a result of the rise in the sea level, saltwater has penetrated the soils of the islands and as a result lands previously used for traditional gardening can no longer be cultivated. The coral bleaching that occurred has led to the disappearance of crayfish which are a fundamental source of food and income for the authors.

9. These factors combined point to the imminent danger or threat posed to people's lives, which is already affecting their lives; yet, while the State party is aware, it has not taken effective protective measures to enable the people to adapt to climate change.

[1] The Hague Court of Appeal, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, Case No. 200.178.245/01, Judgment, 9 October 2018.

10. In the *Urgenda* case, The Hague Court of Appeal characterized climate change as "a real and imminent threat" requiring the State to "take precautionary measures to prevent infringement of rights as far as possible" (para. 43).

11. The Court further held that "it is appropriate to speak of a real threat of dangerous climate change, resulting in the serious risk that the current generation of citizens will be confronted with loss of life and/or a disruption of family life" (para. 45).

12. The authors have ably informed the Committee that the current state of affairs and existence in the Torres Strait islands is under imminent threat owing to ongoing climate change and therefore the State party should take immediate adaptive precautionary measures to thwart climate changes and preserve the lives of the islanders, including their health and livelihood. Any further delays or non-action by the State party will continue to put the lives of the citizens at risk, which is a blatant violation of article 6 (1) of the Covenant.

13. Accordingly, I find that there is a violation of article 6 and as a Committee, we should implore the State party to take immediate measures to protect and preserve the lives of the people of the Torres Strait islands. In order to uphold the right to life, States must take effective measures (which cannot be taken individually) to mitigate and adapt to climate change and prevent foreseeable loss of life.

Annex III

[Spanish only]

Voto individual (parcialmente disidente) de Hernán Quezada Cabrera, miembro del Comité

1. Respecto de la comunicación núm. 3624/2019, comparto la decisión del Comité en el sentido de que los hechos examinados ponen de manifiesto una violación de los derechos de los autores en virtud de los artículos 17 y 27 del Pacto, al no cumplir el Estado parte con su obligación de aplicar medidas adecuadas para proteger el hogar, la vida privada y la familia de los autores, y para proteger el derecho de los autores a disfrutar de su cultura minoritaria.

2. Sin embargo, en lo relativo al derecho a la vida, lamento no poder unirme a la mayoría del Comité, la cual concluyó que la información disponible no revela una violación por el Estado parte de los derechos de los autores en virtud del artículo 6 del Pacto.

3. El propio Comité entiende (véase el párr. 8.3) que el derecho a la vida no debe interpretarse de forma restrictiva y que su protección requiere de la adopción de medidas positivas[1]. En este sentido el Comité ha establecido en su observación general núm. 36 (2018) que las amenazas al derecho a la vida pueden incluir los efectos adversos del cambio climático, lo que obliga a los Estados partes a "adoptar medidas apropiadas para abordar las condiciones generales en la sociedad que puedan suponer amenazas directas a la vida o impedir a las personas disfrutar con dignidad de su derecho a la vida"[2]. Al respecto, debe tenerse presente que el Estado parte es y ha sido, durante las últimas décadas, uno de los países que han producido grandes cantidades de emisiones de gases de efecto invernadero (véase el párr. 7.8).

4. Según los hechos denunciados, y no rebatidos por el Estado parte, los autores han experimentado y experimentan una serie de problemas derivados de los efectos del cambio climático que afectan sus vidas y la existencia misma de las islas que habitan: la inundación de aldeas y de tierras funerarias ancestrales; la pérdida por erosión de sus tierras tradicionales, incluidas las plantaciones y los jardines; la destrucción o marchitamiento de los jardines tradicionales por la salinización causada por las inundaciones o la entrada de agua de mar; la disminución de especies marinas de importancia nutricional y cultural; la decoloración de los corales, y la acidificación de los océanos, entre otros. A todo ello se suma el riesgo de inhabitabilidad de sus islas debido al persistente aumento del nivel del mar.

5. Si bien el Estado parte ha adoptado en los últimos años diversas medidas para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático y las emisiones de carbono generadas en su territorio, dichas medidas son aún insuficientes para garantizar a los autores el disfrute de una vida digna en las islas que habitan en el estrecho de Torres. En efecto, el Comité ha constatado (véase el párr. 8.12) que el Estado parte no ha respondido a varias alegaciones de los autores en este sentido, en particular a la no construcción de medidas de adaptación para mejorar los malecones y el retraso en la construcción de diques, así como tampoco ha dado explicaciones alternativas sobre la reducción de los recursos marinos necesarios para la alimentación y la pérdida de cultivos y árboles frutales. Aun cuando dichas constataciones del Comité están relacionadas con la violación del artículo 17 del Pacto, la falta o la insuficiencia de medidas de adaptación para enfrentar las consecuencias adversas del cambio climático ha repercutido negativamente en las condiciones de vida de los autores. Por lo demás, las amenazas que se ciernen sobre sus medios de subsistencia y sobre la existencia misma de las islas han creado una situación de incertidumbre y, en consecuencia, afectan su salud mental y su bienestar, impidiendo el derecho a disfrutar de una vida digna[3]. En este

[1] *Portillo Cáceres y otros c. Paraguay* (CCPR/C/126/D/2751/2016), párr. 7.3.

[2] Observación general núm. 36 (2018), párrs. 26 y 62.

[3] Según el Comité en su observación general núm. 36 (2018), el derecho a la vida es "el derecho a no ser objeto de acciones u omisiones que causen o puedan causar una muerte no natural o prematura y a disfrutar de una vida digna" (párr. 3).

contexto, los autores y sus familias ya han sufrido y aún sufren una violación del derecho a la vida, en el sentido de "vida digna", lo que es una realidad concreta que requiere reparación, independientemente de las futuras mejoras que puedan lograrse con las medidas de mitigación y adaptación que el Estado parte ha comenzado a implementar en los últimos años o que estarían por iniciarse, según la información obtenida por el Comité (véase el párr. 8.7).

6. Con respecto al calendario de adopción de medidas, cabe tener presente que la comunicación de los autores (presentación inicial) es de fecha 13 de mayo de 2019, cuando los efectos adversos del cambio climático en las islas del Estrecho de Torres ya habían producido, durante largo tiempo, serios impactos negativos en sus vidas. Sin embargo, la mayor parte de las obras de mitigación costera emprendidas por el Estado parte, según lo constatado por el Comité, estaban programadas para comenzar recién en 2021 o 2022 y estar terminadas en 2023 (islas Masig, Poruma y Warraber). Solamente en la costa de una de las islas (Boigu) se habían completado en 2022 varias obras de mitigación.

Annex IV

[English only]

Individual opinion of Committee member Gentian Zyberi (concurring)

1. I am generally in agreement with the Committee's findings.[1] In this individual opinion, I explain my position on adaptation and mitigation measures, the law on international responsibility for countering climate change effects and adequate measures, and the violation of article 27.

2. After having acknowledged climate change as a common concern of humankind in the preamble to the 2015 Paris Agreement, the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change address mitigation and adaptation under, respectively, articles 4 and 7 of the Agreement. Mitigation efforts are aimed at addressing the causes of climate change by preventing or reducing the emission of greenhouse gases into the atmosphere. Adaptation efforts are aimed towards adjusting to the current and future effects of climate change. Both types of measures are intrinsically connected and require action by States (and non-State actors), individually and jointly through international cooperation.

3. The State party in this case has taken both mitigation and adaptation measures. When it comes to mitigation measures, assessing the nationally determined contributions taken by States parties to the International Protocol on Civil and Political Rights under the 2015 Paris Agreement, when the State is party to both treaties, is an important starting point. States are under a positive obligation to take all appropriate measures to ensure the protection of human rights. In this context, the due diligence standard requires States to set their national climate mitigation targets at the level of their highest possible ambition and to pursue effective domestic mitigation measures with the aim of achieving those targets.[2] When a State is found to not have fulfilled these commitments, such a finding should constitute grounds for satisfaction for the complainants, while the State concerned should be required to step up its efforts and prevent similar violations in the future. The requirement of due diligence applies also to adaptation measures.

4. It has been 30 years since, at the 1992 United Nations Conference on Environment and Development (Earth Summit) States recognized climate change as a cause for common concern and action, but despite important developments in the context of the 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change , the 1997 Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the 2015 Paris Agreement, individual and joint State efforts at addressing the climate crisis remain insufficient.[3] Over the years, the law on international responsibility on climate change has developed progressively.[4]

5. A clear limitation of the law on international responsibility in cases of climate change and related litigation is the difficulty involved in addressing what constitutes shared responsibility.[5] Since it is the atmospheric accumulation of carbon dioxide and other

[1] On article 6, the Committee follows largely its reasoning in *Teitiota v. New Zealand* (CCPR/C/127/D/2728/2016), para. 9.12.

[2] Paris Agreement, arts. 4 (3) and 4 (2).

[3] For more information on the United Nations Framework Convention on Climate Change and related documents and activities, see https://unfccc.int.

[4] See, e.g., Christina Voigt, "State responsibility for damages associated with climate change", in *Research Handbook on Climate Change Law and Loss & Damage*, Meinhard Douelle and Sara L. Seck, eds. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021).

[5] See, e.g., article 47 of the draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts and related commentary, adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001); and André Nollkaemper and others, "Guiding principles on shared responsibility in

greenhouse gases that gives rise over time to global warming and climate change,[6] States should act with due diligence based on the best science when taking mitigation and adaptation action. This is an individual responsibility of the State, relative to the risk at stake and its capacity to address it. A higher standard of due diligence applies in respect of those States with significant total emissions or very high per capita emissions (whether these are past or current emissions), given the greater burden that their emissions place on the global climate system, as well as in respect of States with higher capacities for taking highly ambitious mitigation action.[7] This higher standard applies to the State party in this case.

6. The Committee has significant practice on article 27 of the Covenant, with much of its case law concerning the rights of Indigenous Peoples.[8] In this case, it has found a violation because of the State party's failure to adopt timely adequate adaptation measures to protect the authors' right to enjoy their minority culture under article 27. In my view, the Committee should have linked the State obligation to "protect the authors' collective ability to maintain their traditional way of life and to transmit to their children and future generations their culture and traditions and use of land and sea resources" (para. 8.14 of the Views) more clearly to mitigation measures, based on national commitments and international cooperation, as it is mitigation actions which are aimed at addressing the root cause of the problem and not just remedying the effects. If no effective mitigation actions are taken in a timely manner, adaptation will eventually become impossible. Such land and sea resources will not be available for Indigenous Peoples or even for humanity more generally, without diligent national efforts, as well as joint and concerted mitigation actions of the organized international community.

7. Climate change concerns have been addressed over the years by the Committee and other United Nations human rights treaty bodies,[9] the special procedures of the Human Rights Council[10] and more generally by the United Nations.[11] This case shows the possibilities and limitations of human rights-based litigation. That said, alongside other general or specific institutional arrangements addressing climate change issues, the Committee provides a suitable venue for addressing some concerns, especially under articles 6, 7, 17 and 27, both under the Optional Protocol and under article 41 of the Covenant.

international law", *European Journal of International Law*, vol. 31, No. 1 (February 2020), (see principles 2, 4, 10, 11 and 14).

[6] Jacqueline Peel, "Climate change", in *The Practice of Shared Responsibility in International Law*, André Nollkaemper and Ilias Plakokefalos, eds. (Cheltenham, Cambridge University Press, 2017), p. 1031.

[7] Ibid., p. 1035.

[8] For example, William A. Schabas, *Nowak's CCPR Commentary*, 3rd revised ed. (Kehl am Rhein, N.P. Engel, 2019), pp. 809–812.

[9] *Teitiota v. New Zealand*, E/C.12/2018/1 and HRI/2019/1. See also *M.K.A.H. v. Switzerland* (CRC/C/88/D/95/2019), *Sacchi et al. v. Argentina* (CRC/C/88/D/104/2019), *Sacchi et al. v. Brazil* (CRC/C/88/D/105/2019), *Sacchi et al. v. France* (CRC/C/88/D/106/2019), *Sacchi et al. v. Germany* (CRC/C/88/D/107/2019) and *Sacchi et al. v. Turkey* (CRC/C/88/D/108/2019).

[10] See A/70/287, A/74/161, A/HRC/40/55, A/HRC/41/39, A/HRC/43/53 and Human Rights Council resolution 48/14.

[11] See www.un.org/en/climatechange. See also A/HRC/50/57.

Annex V

[English only]

Joint opinion of Committee members Arif Bulkan, Marcia V.J. Kran and Vasilka Sancin (partially dissenting)

1. In addition to a violation of articles 17 and 27 found by the majority of the Committee, we would also find a violation of the right to life under article 6 of the Covenant.

2. The majority opinion correctly states that article 6 should not be interpreted in a restrictive manner (see para 8.3 of the Views).[1] Yet, the "real and foreseeable risk" standard employed by the majority interprets article 6 restrictively and was borrowed from the dissimilar context of refugee cases.[2] In *Teitiota v. New Zealand*, the Committee concluded that, owing to insufficient information from the author, climate change was not a real or foreseeable enough risk to require the State party to grant him refugee status. In contrast, here the primary question is whether the alleged violations of article 6 themselves ensue from inadequate mitigation and/or adaptation measures on climate change by the State party. Using a more accurate standard, from a factually similar case relating to environmental damage by pesticides, the question becomes whether there is "a reasonably foreseeable threat" to the authors' right to life.[3] The authors detail flood-related damage, water temperature increases and loss of food sources and, most importantly, they explain that the islands they live on will become uninhabitable in a mere 10 to 15 years, according to the Torres Strait Regional Authority, a governmental body. Together, this provides evidence of a reasonably foreseeable threat, constituting a violation of article 6.

3. Using the "real and foreseeable risk" standard, the majority opinion requires adverse health impacts to demonstrate an article 6 violation. Not finding such impacts, the majority fails to find a violation of article 6. Nonetheless, the authors detail real and foreseeable risks to their lives resulting from the flooding of the Torres Strait islands. First, the authors provide evidence of significant loss of food sources on which they rely to sustain themselves and their families. The crops lost include sweet potato, coconut and banana, which are required food sources and livelihood for the authors. The authors demonstrate that flooding has caused land erosion, making food production impossible. They also explain that warmer waters resulting from climate change reduced the availability of crayfish, another primary food source. Second, the authors detail repeated damage to their homes, including significant water damage to the foundation of one author's home. Thus, the authors have demonstrated real and foreseeable risks to their lives through significant loss of food sources, livelihood and shelter.

4. In the majority opinion, article 6 is interpreted restrictively and it is observed that the authors conflate violations of the guarantee under article 27 of the rights of persons belonging to minorities to enjoy their own culture with violations of the guarantee under article 6 of every human being's inherent right to life (see para. 8.6). Accordingly, the majority finds a violation of article 27, but not of article 6. While the authors do discuss these violations as related, citing similar facts, the Committee's jurisprudence does not require that facts relating to different violations arise from different sets of facts. The risks to the authors' right to life are independent and qualitatively different from the risks to their right to enjoy their culture. Consequently, we are unable to agree that a violation of article 27 sufficiently addresses the authors' claims.

5. We endorse the view that integral to article 6 is the right to live with dignity (see paras. 8.3 and 8.4). It is critical, however, to do more than simply reference the Committee's jurisprudence: it must also be used progressively, based on current realities. This

[1] William A. Schabas, *Nowak's CCPR Commentary*, 3rd revised ed. (Kehl am Rhein, N.P. Engel, 2019), p 122.

[2] *Teitiota v. New Zealand* (CCPR/C/127/D/2728/2016), para. 8.4.

[3] *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay* (CCPR/C/126/D/2751/2016), para. 7.5.

jurisprudence unequivocally notes that no derogation is permitted from article 6.[4] Moreover, it clarifies the direct connection between environmental harms, the right to life and the right to live with dignity;[5] and that State parties must duly consider the precautionary approach on climate change.[6] Given the urgency and permanence of climate change, the need to adhere to the precautionary approach is imperative. In addition, the singular focus on the future obscures consideration of the harms being experienced by the authors, which negatively impact their right to a life with dignity in the present. The unfortunate outcome is that the Committee's jurisprudence promises far more than the majority delivers.

6. While we agree that the State party is not solely responsible for climate change, the main question before the Committee is significantly narrower: has the State party violated the Covenant by failing to implement adaptation and/or mitigation measures to combat the adverse impacts of climate change within its territory, resulting in harms to the authors? The majority opinion relies on projects initiated by the State party since 2019, which might be completed by 2023 (see para. 8.7). While these measures help build climate change resilience, the majority does not sufficiently consider the violations of article 6 that had already occurred at the time of the filing of this communication. Indeed, promises of future projects are insufficient remedies, as they have not yet occurred, whereas damage to the foundation of the authors' homes has already occurred. Soil where the authors grow food for subsistence has already been eroded, and crops have been lost. These violations are a direct result of flooding which could have been prevented by adaptation measures, including the timely construction of a sea wall to protect the islands where the authors live. Indeed, in its 2014 report, the Torres Strait Regional Authority concluded that Australia had yet to take any steps on 33 out of the 34 adaptation measures suggested.

7. The State party has a positive obligation to minimize "reasonably foreseeable threats to life"[7] and should remedy these violations by implementing adaptation measures including those identified by the Torres Strait Regional Authority in 2019. Despite multiple requests and knowledge of the ongoing impacts on the lives of the authors, the State party did not take adaptation measures in a timely manner. Consequently, we would find that the State party violated the authors' right to life under article 6 of the Covenant in addition to being responsible for the violations found by the majority.

[4] General comment No. 36 (2108), para. 2.
[5] Ibid., para. 62.
[6] Ibid., paras. 62 and 64.
[7] Ibid., para. 21.