



# Международный пакт о гражданских и политических правах

Distr.: General  
18 September 2023  
Russian  
Original: English

## Комитет по правам человека

### Соображения, принятые Комитетом в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола относительно сообщения № 3624/2019\* \*\* \*\*\*

|                                   |                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Сообщение представлено:</i>    | Дэниэлом Билли и другими (представлены адвокатом, организацией ClientEarth)                                                                                                 |
| <i>Предполагаемые жертвы:</i>     | авторы и их шестеро детей                                                                                                                                                   |
| <i>Государство-участник:</i>      | Австралия                                                                                                                                                                   |
| <i>Дата сообщения:</i>            | 13 мая 2019 года (первоначальное представление)                                                                                                                             |
| <i>Справочная документация:</i>   | решение, принятое в соответствии со статьей 92 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 18 июня 2019 года (в виде документа не издавалось)         |
| <i>Дата принятия Соображений:</i> | 21 июля 2022 года                                                                                                                                                           |
| <i>Тема сообщения:</i>            | непринятие мер по смягчению последствий и адаптации в рамках борьбы с последствиями изменения климата                                                                       |
| <i>Процедурные вопросы:</i>       | приемлемость; несовместимость; явная необоснованность; предметная подсудность; статус жертвы                                                                                |
| <i>Вопросы существа:</i>          | произвольное/незаконное вмешательство; права ребенка; эффективное средство правовой защиты; права семьи; жилище; коренные народы; право меньшинств на собственную культуру; |

\* Приняты Комитетом на его сто тридцать пятой сессии (27 июня — 27 июля 2022 года).

\*\* В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Тания Мария Абдо Рочоль, Вафа Ашраф Мохаррам Бассим, Яд Бен Ашур, Ариф Балкан, Махджуб эль-Хайба, Сюити Фуруя, Карлос Гомес Мартинес, Марсия В. Дж. Кран, Данкан Лаки Мухумуза, Фотини Пазардзис, Эрнан Кесада Кабрера, Василька Санцин, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Чан Рок Со, Кобойя Чамджа Кпача, Элен Тигруджа, Имэру Тэмэрэт Йыгэзу и Гентиан Зюбери.

\*\*\* К настоящим соображениям прилагаются индивидуальные мнения членов Комитета Карлоса Гомеса Мартинеса (несогласное), Данкана Лаки Мухумузы (несогласное), Эрнана Кесады Кабреры (частично несогласное) и Гентиана Зюбери (совпадающее), а также совместное мнение членов Комитета Арифа Балкана, Марсии В. Дж. Кран и Васильки Санцин (частично несогласное), распространяемые только на тех языках, на которых они были представлены.



неприкосновенность частной жизни; право на жизнь

*Статьи Пакта:*

статья 2, рассматриваемая отдельно и в совокупности со статьями 6, 17, 27 и пунктом 1 статьи 24; пункт 1 статьи 24, рассматриваемый отдельно и в совокупности со статьями 6, 17 и 27; а также статьи 6, 17 и 27, рассматриваемые отдельно

*Статьи Факультативного протокола:*

1, 2 и 3

1.1 Сообщение представили восемь авторов — Дэниел Билли, Тед Билли, Назарет Фауид, Стэнли Марама, Йесси Мосби, Кит Пабаи, Кабай Таму и Назарет Уорриа, родившиеся в 1983, 1957, 1965, 1967, 1982, 1964, 1991 и 1973 году соответственно. Они являются гражданами Австралии и живут в районе Торрессова пролива. Авторы действуют от своего собственного имени, а также от имени пятерых детей Йесси Мосби<sup>1</sup> и сына Кабая Таму<sup>2</sup>. Авторы утверждают, что государство-участник нарушило их права, предусмотренные статьей 2 Пакта, рассматриваемой отдельно и в совокупности со статьями 6, 17 и 27; а также статьями 6, 17 и 27, рассматриваемыми отдельно. Они также заявляют о нарушении прав шестерых детей в соответствии с пунктом 1 статьи 24, рассматриваемым отдельно и в совокупности со статьями 6, 17 и 27 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 25 сентября 1991 года. Авторы представлены адвокатом.

1.2 Из четырех поступивших от третьих лиц запросов на представление информации по теме Комитет удовлетворил два запроса и отклонил два запроса, поданные с нарушением сроков<sup>3</sup>.

### **Факты в изложении авторов**

2.1 Авторы принадлежат к коренному меньшинству островов Торрессова пролива и проживают на четырех островах: Боигу (Стэнли Марама и Кит Пабаи), Масиг (Йесси, Женья, Икаса, Авара, Сантой и Бэймоп Мосби и Назарет Уорриа), Варрабер (Дэниел и Тед Билли и Кабай и Тирик Таму) и Порума (Назарет Фауид)<sup>4</sup>. Коренное население островов Торрессова пролива, особенно авторы, проживающие на низколежащих островах, входят в число групп населения, наиболее уязвимых к воздействию изменения климата.

2.2 Региональное управление Торрессова пролива, которое является государственным органом, заявило, что «последствия изменения климата угрожают существованию самих островов, а также морских и прибрежных экосистем и ресурсов, от которых зависят жизнь, хозяйство и уникальная культура жителей островов Торрессова пролива». Кроме того, Региональное управление отметило, что «даже небольшое повышение уровня моря, вызванное изменением климата, окажет колоссальное влияние на общины, проживающие в районе Торрессова пролива, поставив под угрозу их выживание», а «сильное повышение уровня моря может привести к полному затоплению некоторых островов Торрессова пролива и сделать их непригодными для жизни»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Жени, Икасы, Авара, Сантой и Бэймопа Мосби (родившихся в 2010, 2012, 2014, 2015 и 2017 году соответственно).

<sup>2</sup> Тирика Таму (родившегося в 2010 году).

<sup>3</sup> Запросы Мартина Шейнина и Дэвида Р. Бойда и Джона Х. Нокса были удовлетворены; запросы Кристины Фойгт и Оливье де Фрувилля и Нади Секат были отклонены.

<sup>4</sup> Авторы отмечают, что, хотя жители островов Торрессова пролива составляют 0,14 процента от общей численности населения Австралии, они представляют почти все оседлое население региона Торрессова пролива. Каждый остров имеет свою самобытную культуру.

<sup>5</sup> Torres Strait Regional Authority, “[Torres Strait Climate Change Strategy 2014-2018: Building community adaptive capacity and resilience](#)”, July 2014, p. iii.

2.3 Повышение уровня моря уже вызывает наводнения и эрозию почвы на островах, где проживают авторы, а увеличение температуры и закисление океана привели к обесцвечиванию кораллов, гибели коралловых рифов и сокращению пластов морских водорослей, а также других важных в продовольственном и культурном плане морских биологических видов. По данным Регионального управления Торресова пролива, в период 1993–2010 годов уровень моря в этом регионе ежегодно повышается на 0,6 сантиметра (тогда как среднемировой показатель составляет 3,2 миллиметра в год).

2.4 Что касается воздействия изменения климата на острова, то деревня на острове Боигу — одна из пяти общин, особенно сильно подверженных риску затопления, — сталкивается с наводнениями каждый год. Эрозия привела к смещению береговой линии и к отделению от острова небольшого участка земли. На острове Масиг в марте 2019 года в результате циклона произошли сильное наводнение и эрозия почвы; было разрушено несколько зданий. Из-за циклона береговая линия приблизилась на три метра. Ежегодно она смещается примерно на метр. Кроме того, за последние годы приливной волной были уничтожены семейные могилы, и человеческие останки были разнесены по всему острову. На Варрабере из-за сильных приливов и ветров морская вода раз в два-три года заливают центр деревни. На Потуме за последние несколько десятилетий из-за эрозии почвы смыло значительную часть песка.

2.5 В результате повышения уровня моря почва на островах пропиталась морской водой и стала непригодной для выращивания традиционных огородных культур. На Масиге повышение уровня моря вызвало заболевание кокосовых пальм, которые перестали плодоносить, тогда как мякоть и молоко кокосовых орехов традиционно входят в рацион питания авторов. Из-за таких перемен авторам приходится покупать дорогие импортные продукты, которые они зачастую не могут себе позволить. Смена времен года и роза ветров являются важнейшими факторами, от которых зависят средства к существованию и пропитание авторов, однако теперь они стали непредсказуемыми. Меняются количество осадков, температура воздуха и сезоны муссонных дождей, и авторам становится труднее передавать детям свои традиционные знания об окружающей среде. Исчезли пласты морских водорослей и зависящие от них биологические виды. Одним из основных источников пищи и дохода для авторов были лангусты, однако в тех областях, где произошло обесцвечивание кораллов, они больше не водятся.

2.6 Ссылаясь на доклад Регионального управления Торресова пролива, авторы прогнозируют, что серьезное воздействие изменения климата на их традиционный уклад, источники пропитания и биологические ресурсы, имеющие культурное значение, породит существенные социальные, культурные и экономические трудности, отразится на инфраструктуре, жилье, наземных системах производства продуктов питания, судостроении и судоходстве, а также вызовет проблемы медицинского характера, например рост распространения инфекционных заболеваний и болезней, провоцируемых жарой.

2.7 Государство-участник не смогло реализовать программу адаптации, чтобы обеспечить пригодность островов для жизни в долгосрочной перспективе. Несмотря на многочисленные просьбы об оказании помощи и предоставлении финансирования, с которыми островитяне и другие лица от их имени обращались к администрации штата и федеральным властям, государство-участник не предприняло своевременных действий в достаточном объеме. В 2017–2018 годах на островах Боигу и Порума были произведены некоторые работы, но на осуществление многих приоритетных направлений деятельности, предусмотренных Планом адаптации и повышения устойчивости в регионе Торресова пролива на 2016–2021 годы, средства по-прежнему не выделены. На данный момент дальнейшее финансирование за счет государственного бюджета не подтверждено. Местные органы власти установили очередность спасения домов и инфраструктуры, а жители Варрабера и Масига взяли решение этой проблемы в свои руки и попытались защитить хрупкие прибрежные экосистемы от эрозии с помощью отходов лесозаготовки и обломков породы.

2.8 Государство-участник не сумело смягчить последствия изменения климата. В 2017 году оно заняло второе место в мире по объему выбросов парниковых газов

на душу населения. В 1990–2016 годах уровень таких выбросов возрос на 30,72 процента. Государство-участник занимает 43-е место среди 45 развитых стран по сокращению выбросов парниковых газов за этот период. С 1990 года государство-участник проводит политику поощрения добычи и использования ископаемых видов топлива, в частности вырабатывает электроэнергию с помощью энергетического угля, тем самым увеличивая объем выбросов в атмосферу.

2.9 На уровне страны отсутствуют доступные или эффективные средства правовой защиты для отстаивания прав, которыми наделены жители островов Торресевого пролива в силу статей 2, 6, 17, 24 и 27 Пакта. Предусмотренные Пактом права авторов не закреплены ни в Конституции, ни в других законах, регламентирующих деятельность федерального правительства. Высокий суд Австралии постановил, что государственные органы не обязаны блюсти ничьи интересы вследствие неспособности контролировать экологический ущерб<sup>6</sup>.

### Жалоба

3.1 Авторы утверждают, что государство-участник нарушило их права в силу статьи 2, рассматриваемой отдельно и в совокупности со статьями 6, 17 и 27, а также в силу статей 6, 17 и 27, рассматриваемых отдельно. Кроме того, они заявляют о нарушении прав своих детей, чьи имена указаны выше, в соответствии с пунктом 1 статьи 24, рассматриваемым отдельно и в совокупности со статьями 6, 17 и 27 Пакта. Государство-участник не смогло принять меры адаптации (обеспечить инфраструктуру для защиты жизни авторов и их жизненного уклада, жилищ и культуры от последствий изменения климата, особенно связанных с повышением уровня моря). Кроме того, государству-участнику не удалось принять смягчающие меры, направленные на сокращение выбросов парниковых газов и прекращение поддержки добычи и использования ископаемых видов топлива. Как указано в пункте 62 замечания общего порядка № 36 (2018) Комитета о праве на жизнь, изменение климата затрагивает основополагающие права человека.

3.2 Обязательства государства-участника в рамках международных договоров, касающихся изменения климата, составляют часть всеобъемлющей системы, которая имеет отношение к рассмотрению допущенных им нарушений Пакта<sup>7</sup>.

### Статья 2

3.3 Государство-участник не приняло законодательные или иные меры, необходимые для осуществления авторами своих прав, предусмотренных Пактом, в том числе статьями 6, 17, 24 и 27.

### Статья 6

3.4 В нарушение пункта 1 статьи 6 Пакта государство-участник не предотвратило предсказуемую утрату жизни, вызванную последствиями изменения климата<sup>8</sup>, и не защитило право авторов на достойную жизнь. Государство-участник не приняло меры по смягчению последствий и адаптации, не предоставило ресурсы для осуществления мероприятий, определенных Региональным советом островов Торресевого пролива и Региональным управлением Торресевого пролива как необходимые, и не исполнило свои обязательства в рамках Парижского соглашения. Государство-участник не смогло обеспечить право авторов на здоровую окружающую среду, которое составляет неотъемлемую часть права на жизнь<sup>9</sup>. Государство-участник должно выделить максимальное количество имеющихся ресурсов и предоставить все надлежащие средства для сокращения выбросов в целях исполнения своих обязательств в рамках статьи 6 Пакта.

<sup>6</sup> High Court of Australia, *Graham Barclay Oysters Pty Ltd v. Ryan*, 2002.

<sup>7</sup> Венская конвенция о праве международных договоров, ст. 31.

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

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

*Статья 27*

3.5 Культурное меньшинство, к которому принадлежат авторы, зависит от существования и пригодности для жизни населенных островов и от состояния экологии омывающих их морей<sup>10</sup>. Изменение климата уже подорвало традиционный жизненный уклад авторов и угрожает им вынужденным перемещением с родных островов. Такое перемещение нанесет их культуре чудовищный и непоправимый ущерб.

*Статья 17*

3.6 Изменение климата уже сказывается на частной и семейной жизни и жилищах авторов, перед которыми встает перспектива необходимости покинуть родные места уже при жизни нынешнего поколения членов общины (в том числе авторов). Государство-участник не приняло никаких мер по смягчению последствий или адаптации либо эти меры были недостаточными. Когда изменение климата угрожает неприкосновенности частной и семейной жизни и жилища, государства-участники обязаны предотвращать серьезное вмешательство в частную и семейную жизнь лиц, находящихся под его юрисдикцией, и посягательства на их жилища.

*Пункт 1 статьи 24*

3.7 Государство-участник не осуществило надлежащие действия для защиты прав будущих поколений членов общины авторов, в том числе шестерых вышеупомянутых детей, которые являются наиболее уязвимыми к изменениям климата и больше всех страдают от таких изменений. Перспективы их выживания и будущего их культуры туманны. Будущие поколения, в том числе дети, упомянутые в настоящей жалобе, имеют базовое право на стабильную климатическую систему, способную поддерживать жизнь человека, которое вытекает из права детей на здоровую среду обитания. Йесси Мосби опасается, что его детям придется жить на чужой земле, не имея никаких запасов для себя и для своих потомков, поскольку культура масигалгал будет утрачена.

**Замечания государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения**

4.1 В своем заявлении, представленном 29 мая 2020 года, государство-участник утверждает, что настоящее сообщение является неприемлемым. Обвинения в нарушении международных договоров, касающихся изменения климата, таких как Парижское соглашение, и других международных договоров, таких как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, неприемлемы в силу несоблюдения предметной подсудности, поскольку они выходят за рамки данного Пакта. Кроме того, утверждение авторов о том, что международные договоры, касающиеся изменения климата, имеют отношение к толкованию данного Пакта, безосновательны ввиду резких и существенных различий между Парижским соглашением и данным Пактом. Эти два документа различаются по своим целям и сфере применения. Среди всех государств, подписавших Соглашение, шестнадцать не присоединились к Пакту. Следовательно, толкование Пакта на основании Парижского соглашения противоречит основополагающим принципам международного права<sup>11</sup>. Обычное значение одного из международных договоров не имеет преимущественной силы перед четкими формулировками, содержащимися в Пакте<sup>12</sup>.

4.2 Авторы не обосновали свое заявление о том, что они являются жертвами нарушений по смыслу статьи 1 Факультативного протокола<sup>13</sup>. Доказательства того, что

<sup>10</sup> Например, *индейское племя озера Любикон против Канады* (CCPR/C/38/D/167/1984), пп. 32.2 и 33.

<sup>11</sup> Венская конвенция о праве международных договоров, п. 3 с) ст. 31.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Государство-участник утверждает, что сообщение является недостаточно обоснованным, а авторы не имеют статуса жертв.

авторы сталкиваются с существующей или неизбежной угрозой нарушения каких-либо из перечисленных ими прав, отсутствуют<sup>14</sup>. Кроме того, авторы не продемонстрировали никакой причинно-следственной или иной связи между предполагаемыми нарушениями их прав и принятием или предполагаемым непринятием мер со стороны государства-участника. Для подтверждения своего статуса жертв авторы должны продемонстрировать, что действие или бездействие государства-участника уже оказало неблагоприятное воздействие на осуществление ими права, предусмотренного Пактом, или что такое воздействие является неизбежным. Авторы, по их собственному признанию, не представили таких подтверждений. В соответствии с нормами ответственности государств в рамках международного права изменение климата нельзя вменить в вину Австралии. Ссылаясь на позицию Комитета по делу «Тейтиота против Новой Зеландии», государство-участник утверждает, что авторы заявляют об опасности, которая еще не реализовалась<sup>15</sup>.

4.3 Кроме того, утверждения авторов необоснованны. Ни одно из обвинений в непринятии мер по смягчению последствий не относится к сфере применения Пакта. В рамках международного права права человека государству-участнику нельзя вменить в вину изменение климата<sup>16</sup>. С юридической точки зрения невозможно проследить причинно-следственные связи между причастностью государства-участника к изменению климата, его усилиями по решению этой проблемы и заявленными последствиями изменения климата для осуществления авторами своих прав. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека утверждает, что «практически невозможно распутать сложный клубок причинно-следственных связей между историческими выбросами парниковых газов в той или иной стране и конкретными последствиями изменения климата, не говоря уже о целом ряде непосредственных и косвенных последствий для прав человека» и что «зачастую невозможно установить ту степень, в какой конкретное явление, связанное с изменением климата и имеющее последствия для прав человека, обусловлено глобальным потеплением»<sup>17</sup>.

4.4 Утверждения авторов, касающиеся мер адаптации, также необоснованны, поскольку авторы еще не пострадали от предполагаемых неблагоприятных последствий изменения климата и не обязательно пострадают от них в будущем, а предполагаемые нарушения их прав не являются неизбежными.

4.5 Государство-участник подробно описывает меры, принимаемые для адаптации к изменению климата и смягчения его последствий<sup>18</sup>. Региональное управление Торрессова пролива координирует реализацию программ и политических мер в области борьбы с изменением климата в интересах регионов и проживающих в них общин. В состав Управления входят 20 выборных представителей населения островов Торрессова пролива, а также коренных народов, проживающих в данном регионе, и административный персонал: генеральный директор и сотрудники, которые занимаются осуществлением программ Регионального управления и координируют их реализацию. Для решения проблем, связанных с охраной прибрежной территории и изменением климата, Региональное управление учредило комитет, который работал в 2006–2013 годах и включал в себя представителей общин, в наибольшей степени пострадавших от эрозии почв в береговой зоне и затоплений, в том числе жителей Боигу, Варрабера, Масига и Порумы, а также сотрудников государственных органов на уровне штата, федеральных ведомств и различных научно-исследовательских учреждений. Благодаря работе комитета на всех уровнях правительства были предприняты скоординированные ответные действия для решения проблем береговой

<sup>14</sup> Например, *E.W. et al. v. Netherlands* (CCPR/C/47/D/429/1990), para. 6.4.

<sup>15</sup> *Тейтиота против Новой Зеландии* (CCPR/C/127/D/2728/2016), п. 9.12.

<sup>16</sup> См. доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят третьей сессии (*Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session, Supplement No. 10 (A/56/10)*), draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts, article 4 (chap. IV.E.1).

<sup>17</sup> *A/HRC/10/61*, п. 70.

<sup>18</sup> В документе, поданном государством-участником, содержатся обширные сведения по поводу мер, принимаемых им в целях сокращения выбросов парниковых газов.

зоны и изменения климата в регионе Торрессова пролива и выделены средства для осуществления первоочередных работ на побережье, определенных комитетом. Государство-участник подробно описывает Стратегию борьбы с изменением климата в регионе Торрессова пролива на 2014–2018 годы, а также План адаптации и повышения устойчивости в регионе Торрессова пролива на 2016–2021 годы. Региональное управление по-прежнему поддерживает прямой контакт с общинами, проживающими в регионе Торрессова пролива, помогая им справляться с последствиями изменения климата.

4.6 Кроме того, Региональное управление Торрессова пролива сыграло ведущую роль в получении информации и финансирования для строительства нового волнореза на морском побережье низколежащего острова Сайбай. Региональное управление сотрудничает с местными советами в целях выполнения более подробной оценки опасностей, возникающих в прибрежной зоне, чтобы собрать необходимую информацию для разработки мер адаптации в прибрежной зоне, и активно ищет возможности для сокращения углеродного следа в регионе за счет использования экологически чистых энергетических технологий.

#### Статья 6

4.7 В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Пакта государства должны защищать лиц, находящихся под его юрисдикцией, от произвольного лишения жизни, однако от государства не требуется защищать их от общих последствий изменения климата<sup>19</sup>. Авторы не утверждают, что их произвольно лишили жизни. Дело Фонда «Ургенда» было основано на положениях о халатности, содержащихся в Гражданском кодексе Нидерландов<sup>20</sup>. Необходимость установления фактической причинно-следственной связи в рамках международного права создает практически непреодолимый барьер для вынесения решений по таким гражданско-правовым искам. Как и в рамках дела *Тейтиоты*, государство-участник принимает меры для защиты региона Торрессова пролива, вследствие чего перспектива ущерба, на которую ссылаются авторы, становится слишком отдаленной, чтобы можно было продемонстрировать нарушение права на жизнь.

4.8 Авторы не смогли продемонстрировать, что пункт 1 статьи 6 Пакта предусматривает общее право на получение защиты от изменения климата и что соответствующее национальное законодательство является явно недостаточным или вообще отсутствует<sup>21</sup>. Расширение толкования пункта 1 статьи 6 Пакта с включением в него права на достойную жизнь является похвальной политической целью, которую государство-участник всецело поддерживает, однако оно не подкрепляется правилами трактовки международных договоров, обычным значением пункта 1 статьи 6 и какой-либо соответствующей правовой практикой.

4.9 В то же время, если Комитет поддерживает право на достойную жизнь, оно должно признаваться только в ограниченных и конкретных обстоятельствах. В отличие от ситуации, описанной в недавних сообщениях Комитета по делу *Портильо Касерес и другие против Парагвая*<sup>22</sup>, деяния, составляющие предмет настоящего дела, не могут быть вменены в вину государству-участнику, которое не нарушило никаких национальных законов и исполнило все положения внутреннего законодательства. Авторам настоящего сообщения не было причинено вреда для здоровья, не говоря уже об отравлении или смерти.

#### Статья 27

4.10 Государство-участник приняло законы для обеспечения выживания и непрерывного развития культурной самобытности жителей островов Торрессова

<sup>19</sup> Замечание общего порядка № 36 (2018), п. 20.

<sup>20</sup> 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.

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

<sup>22</sup> [CCPR/C/126/D/2751/2016](#).

пролива. Авторы лишь ссылаются на гипотетическое нарушение этого права в будущем. Все дела, в рамках которых Комитет пришел к выводу о нарушении прав, относятся к настоящим, а не будущим нарушениям. Статья 27 Пакта не рассчитана на защиту от последствий изменения климата.

#### *Статья 17*

4.11 Авторы ссылаются исключительно на будущие нарушения семейного уклада, которые могут быть вызваны изменением климата. Авторы не утверждают, что их семьи (включая дальних родственников) столкнулись с произвольным или незаконным вмешательством государства-участника. Вмешательство, запрещенное согласно статье 17 Пакта, должно быть реальным и действительным, а не потенциальным или грядущим, и исходить от органов государственной власти либо физических или юридических лиц, действующих с позволения государства. Утверждения авторов о том, что в будущем им, возможно, придется переселиться, носят характер предположений.

#### *Статья 24*

4.12 Авторы не продемонстрировали, что широкий спектр законодательных и иных мер, принятых государством-участником для защиты австралийских детей, не соответствует обязательству, взятому им на себя в рамках пункта 1 статьи 24 Пакта. В пункте 1 статьи 24 не перечисляются конкретные меры, которые требуется внедрить; этот вопрос остается на усмотрение государств-участников.

#### **Комментарии авторов к замечаниям государства-участника относительно приемлемости сообщения**

5.1 В своих комментариях, представленных 29 сентября 2020 года, авторы утверждают, что государство-участник не оспорило их доводы, касающиеся ряда проблем, в том числе научной базы изменения климата и его воздействия на острова, где они проживают, в настоящем и будущем, а также взаимозависимости между уникальной и хрупкой культурой авторов и окружающей их экосистемой островов.

5.2 Государство-участник ошибается, утверждая, что авторы еще не ощутили на себе неблагоприятные последствия изменения климата и не обязательно от них пострадают. Это противоречит представленным авторами доказательствам и докладом Регионального управления Торресова пролива, которое является государственным органом. Кроме того, государство-участник уже нарушило свое обязательство по предотвращению колоссальных и непоправимых будущих нарушений прав, закрепленных в Пакте, в том числе вызванных выбросами парниковых газов в атмосферу. Защитные меры необходимо внедрять уже сегодня<sup>23</sup>. Изменение климата сначала идет постепенно. Таким образом, неисполнение государством-участником своих обязательств может быть зафиксировано еще до наступления самых страшных последствий. Утверждения авторов основаны на уже допущенных нарушениях и на неизбежной угрозе новых нарушений. Авторы уже сталкиваются с тяжелыми последствиями изменения климата, которые выражаются в том числе в причинении ущерба их жилищам и в нарушении их семейной жизни. В своих общих заявлениях авторы описывают следующие проблемы, с которыми им пришлось столкнуться: наводнение и затопление поселений; наводнение и затопление могил предков; потеря традиционных земель, в том числе плантаций и огородов, из-за водной эрозии; уничтожение или увядание традиционных огородных культур из-за засоления почвы, вызванного наводнениями или попаданием в почву морской воды; сокращение популяции важных в продовольственном и культурном плане морских биологических

<sup>23</sup> По данным о состоянии суши и моря, опубликованным в 2015 и 2016 годах, Региональное управление Торресова пролива оценило те четыре острова, на которых проживают авторы, как сильно уязвимые к повышению уровня моря (Масиг, Порума и Варрабер) или очень сильно уязвимые к повышению уровня моря (Боигу) и сочло, что потенциал реагирования на повышение уровня моря у них слабый (Масиг и Варрабер), очень слабый (Боигу) или средний (Порума).

видов в результате изменения климата, а также сопутствующее обесцвечивание кораллов (вымирание коралловых рифов) и закисление океана; сокращение возможностей для поддержания традиционной культуры и передачи ее следующему поколению. Кроме того, они испытывают тревогу и страдания в связи с эрозией почвы, которая вредит некоторым домам в их поселениях. Для шестерых из авторов посещение и поддержание в порядке могил предков, а также ощущение единения с умершими родственниками составляют центральную часть культуры, а самые важные церемонии (такие как достижение совершеннолетия и обряд инициации) имеют культурный смысл только в том случае, если проводятся на родной земле общины, совершающей обряд.

5.3 Авторы, живущие на островах Боигу и Масиг, сталкиваются с реальной перспективой перемещения и утраты своей культуры в течение ближайших 10 лет, если безотлагательно не принять существенные меры для защиты островов от ожидаемого повышения уровня моря. Авторы, проживающих на островах Варрабер и Порума, ждет такая же перспектива еще при их жизни, если в течение 10–15 лет не будут приняты срочные меры. Подобное переселение можно предотвратить с помощью разумных мер по смягчению последствий и адаптации. Если следовать логике государства-участника, авторам пришлось бы ждать до тех пор, пока их культура и земля не будут утрачены, чтобы представить жалобу в рамках Пакта.

5.4 Авторы определили конкретный перечень действий и бездействия государства-участника (в части адаптации и смягчения последствий), а не выдвигали абстрактные доводы. Эти действия и бездействие уже привели к ущемлению прав авторов и будут ущемлять их и дальше, причем со временем последствия будут лишь усугубляться ввиду латентного и/или необратимого характера изменения климата.

5.5 Государство-участник несет ответственность за свои собственные выбросы в атмосферу, отсутствие должной осмотрительности и непринятие мер, направленных на защиту прав авторов и на исполнение своих обязательств по сокращению выбросов. Для защиты права на жизнь государствам необходимо пересмотреть свою энергетическую политику и предотвратить опасные выбросы парниковых газов.

5.6 Международно-правовые обязательства государств в области экологии действительно имеют отношение к трактовке их обязательств, принятых на себя в рамках Пакта. Договоры должны толковаться с учетом нормативно-правовой базы, вместе с которой они применяются.

5.7 Государство-участник до сих пор не приняло никаких достаточных конкретных мер, чтобы острова, на которых живут авторы, остались пригодными для жизни или чтобы устранить реальную и прогнозируемую угрозу полной утраты культуры авторов. Правовая практика Комитета свидетельствует в пользу того, что экологический ущерб может привести к нарушению основополагающих прав человека, учитывая зависимость культуры коренных народов, составляющих меньшинство, от состояния окружающей среды и сильные культурные и духовные связи между коренным населением и землями, на которых они традиционно обитают.

5.8 В отношении статьи 24 Пакта можно отметить, что принцип равенства поколений предполагает обязанность нынешних поколений ответственно относиться к планете и обеспечивать права будущих поколений на удовлетворение своих потребностей в области развития и окружающей среды. Средства правовой защиты, которых требуют авторы, являются разумными и соразмерными.

#### **Дополнительные замечания государства-участника**

6.1 В своих дополнительных замечаниях, представленных 5 августа 2021 года, государство-участник утверждает, что заявления авторов (о смене сезонных закономерностей, эрозии почв на землях предков, пропитывании почв морской водой и причинении ущерба культурной жизни, биологическим видам и жилищам) относятся к возможным последствиям изменения климата, а не к совершенным или неизбежным нарушениям предусмотренных Пактом прав в результате действий или бездействия государства-участника. Эти последствия свидетельствуют лишь о том, что наблюдаемые сейчас неблагоприятные последствия при определенных условиях могут

усугубиться в будущем. Возможные последствия постепенно происходящего процесса не наделяют авторов статусом жертв.

6.2 Авторы признают, что для планирования и осуществления мер адаптации еще есть время. Авторы сами прогнозируют последствия, которые могут наступить, когда и если их острова станут непригодными для жизни.

6.3 Изменение климата — это явление мирового масштаба, вызванное действиями многих государств. В отличие от других экологических проблем, которые рассматривались Комитетом ранее, оно требует принятия мер на уровне всего мирового сообщества. Общие последствия изменения климата и эффективность любых мер по смягчению таких последствий или адаптации к ним не могут полностью контролироваться ни одним государством<sup>24</sup>.

6.4 Вопреки утверждениям авторов, позиция государства-участника не заключается в том, что авторы должны просто ждать, страдая от все более суровых климатических явлений. Международное сообщество стремится решать проблему изменения климата прежде всего — и вполне обоснованно — как вопрос, требующий международного сотрудничества в рамках международных природоохранных соглашений. Несмотря на недовольство авторов темпами и характером предпринимаемых государством-участником усилий, это не означает, что реакция государства-участника — а значит, и многих других государств — на угрозу изменения климата равносильна нарушению Пакта.

6.5 При применении принципа системной интеграции, описанного Комиссией международного права, соответствующие нормы для цели, указанной в подпункте 3 с) статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров, должны касаться предмета рассматриваемого положения договора<sup>25</sup>. Договоры, касающиеся изменения климата, не могут служить подтверждением объекта и цели Пакта или значения его терминов.

6.6 Что касается исчерпания внутренних средств правовой защиты, то государства-участники Пакта не обязаны предоставлять внутреннее средство правовой защиты для целей, предусмотренных пунктом 3 статьи 2 Пакта, в тех случаях, когда: а) предполагаемые нарушения выходят за рамки Пакта (как в данном случае, поскольку обвинения относятся к соблюдению Австралией международных договоров, касающихся изменения климата); или б) права, признаваемые Пактом в его надлежащем понимании, не нарушены, как в случае с жалобами, содержащимися в настоящем сообщении.

6.7 Обязательство соблюдать права, предусмотренное пунктом 1 статьи 2 Пакта, представляет собой позитивное обязательство не нарушать закрепленные в Пакте права, которое распространяется только на реальные опасности, от которых государство-участник может обеспечить защиту<sup>26</sup>. Предполагаемая угроза нарушения прав авторов представляет собой явление мирового масштаба, которое складывается из множества действий, совершаемых несчетным количеством частных и государственных структур в течение десятилетий, и которое, бесспорно, не находится под юрисдикцией и контролем государства-участника. Было бы странно, если бы для того, чтобы не допустить ущемления прав авторов, вызванного изменением климата, в Пакте устанавливались обязательства или обязанности государства-участника, которые оно не в состоянии исполнить. Кроме того, авторы признают множественность причин изменения климата в мировом масштабе и наличие возможности принять смягчающие меры на национальном и мировом уровне, чтобы уменьшить угрозу будущих последствий.

6.8 Любое позитивное обязательство, возникающее в рамках Пакта, принципиально ограничено угрозой, которую представляют действия частных лиц или

<sup>24</sup> См. *Poma Poma v. Perú* (CCPR/C/95/D/1457/2006).

<sup>25</sup> Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят восьмой сессии (A/61/10), сс. 183 и 418.

<sup>26</sup> В документе, поданном государством-участником, содержатся подробные сведения по поводу мер, принимаемых им в целях смягчения пагубных последствий изменения климата.

организаций, находящихся под юрисдикцией и контролем государства-участника. Это может относиться и к позитивным обязательствам в отношении экологических проблем, которые создают прямую, конкретную и объективную угрозу для осуществления предусмотренных Пактом прав, например ввиду использования пестицидов (как в деле *Портильо Касерес и другие против Парагвая*), когда государство в силах предотвратить опасность. Однако при этом не создается обязательство в целом обеспечить защиту от будущих последствий изменения климата, которое согласно международному праву выходит далеко за рамки юрисдикции и возможностей контроля какого-либо одного государства-участника.

6.9 Ученые отмечают, что «причинно-следственные связи в области изменения климата, вызванного антропогенными факторами, и особенно его последствия сложны и расплывчаты» и что право прав человека «не может по-настоящему воздействовать на глубину и обширность причин и последствий изменения климата»<sup>27</sup>. Угроза, которую нельзя отнести на счет одного государства, не может быть устранена этим государством в тех случаях, когда государство, действуя в одиночку, не в состоянии обеспечить защиту от этой угрозы.

6.10 Позитивные обязательства в рамках Пакта не требуют максимального задействования всех возможных ресурсов или достижения наивысших возможных целей. Внедрение такого беспрецедентного требования не только возложило бы на государства непосильное бремя, но и привело бы к смещению разумных политических решений, добросовестно принимаемых государствами при оценке ряда угроз и проблем, которые влияют на осуществление прав человека, предусмотренных Пактом, и выборе способов распределения ограниченных ресурсов для их устранения.

6.11 Со стороны Комитета было бы некорректно и безосновательно толковать Пакт как средство для пересмотра взвешенных, добросовестных и непростых политических решений правительства, избранного демократическим путем, которые по самой своей сути предполагают компромисс, выбор и распределение ограниченных ресурсов между мерами, направленными на устранение факторов, препятствующих осуществлению прав человека в полной мере. Призывая Комитет принять неоправданно широкую трактовку позитивного обязательства, авторы предлагают ему игнорировать самостоятельность государств в принятии соответствующих решений, даже если они принимаются добросовестно. Исполнение позитивных обязательств, предусмотренных Пактом, должно осуществляться с пониманием того, что государству приходится распределять ограниченные ресурсы с учетом конкурирующих потребностей.

6.12 Претензии авторов в рамках статьи 27 Пакта некорректны как с юридической, так и с фактической точки зрения. Государство-участник осуществляет необходимые действия, чтобы острова оставались пригодными для жизни, принимая меры по смягчению последствий и адаптации, которые подробно описаны в направленных им замечаниях. Государство-участник предоставляет подробные сведения о законодательстве, политических программах и практических мерах, направленных на защиту культурных прав жителей островов Торресова пролива. К таким мерам относятся закон 2003 года о культурном наследии островов Торресова пролива (штат Квинсленд), закон 2020 года о традиционных методах воспитания детей на островах Торресова пролива (штат Квинсленд), проект по сохранению традиционных экологических знаний, реализуемый Региональным управлением Торресова пролива, объявление трех районов проживания коренного населения в Торресовом проливе охраняемыми территориями, использование инфраструктуры и жилого фонда региона Торресова пролива, соглашения об использовании земли коренным населением и программа «Процветание местных общин». С точки зрения международного права статья 27 Пакта не предусматривает никакого позитивного обязательства по предотвращению риска, который формируется постепенно и может возникнуть в будущем. Нарушение статьи 27 Пакта возникает только в момент отказа в праве;

<sup>27</sup> Например, 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.

риск будущего отказа не может считаться нарушением, совершенным в настоящем. Даже если Комитет признает межпоколенческий аспект передачи культуры, ничто не указывает на прямое вмешательство государства-участника в передачу авторами культурного наследия новым поколениям или на его неспособность защитить это право авторов.

6.13 Пункт 1 статьи 24 Пакта сам по себе не содержит перечня прав детей, но указывает на необходимость принятия мер по их защите. В своих комментариях авторы не перечисляют никаких конкретных мер, принятие которых они считают необходимым для защиты детей, но лишь описывают последствия изменения климата, которые отражаются на всем населении региона Торрессова пролива в целом — и на детях, и на взрослых. Специальные меры, гарантированные статьей 24 Пакта, предполагают защиту детей в силу того, что они являются несовершеннолетними. Последствия изменения климата никак не связаны с достижением совершеннолетия.

### **Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете**

#### *Рассмотрение вопроса о приемлемости*

7.1 Прежде чем рассматривать любую жалобу, содержащуюся в каком-либо сообщении, Комитет должен во исполнение правила 97 своих правил процедуры принять решение о том, является ли это сообщение приемлемым согласно Факультативному протоколу.

7.2 Согласно требованиям подпункта 2 а) статьи 5 Факультативного протокола Комитет удостоверился в том, что этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

7.3 Комитет напоминает, что согласно подпункту 2 b) статьи 5 Факультативного протокола автор должен исчерпать все судебные или административные средства защиты, постольку поскольку эти средства открывают разумную перспективу получения компенсации и фактически имеются в распоряжении автора<sup>28</sup>. Комитет напоминает, что для целей подпункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола авторы должны использовать лишь те средства защиты, которые обеспечивают им разумные возможности для получения возмещения, связаны с предполагаемым нарушением и позволят получить возмещение, соразмерное причиненному ущербу<sup>29</sup>. В этой связи Комитет принимает к сведению не оспоренное утверждение авторов о постановлении высшего судебного органа Австралии, согласно которому государственные органы не обязаны блюсти ничьи интересы вследствие своей неспособности ограничить экологический ущерб. Комитет принимает к сведению позицию государства-участника, согласно которой государства — участники Пакта не обязаны предоставлять внутренние средства правовой защиты при отсутствии нарушения прав, признаваемых Пактом в его надлежащем толковании, как в данном случае. С учетом своих выводов о приемлемости, изложенных ниже, Комитет считает, что вопрос о том, были ли нарушены права авторов в соответствии с Пактом, не может быть отделен от существа дела. С учетом вышеизложенных обстоятельств и в отсутствие информации от государства-участника, свидетельствующей о наличии в соответствующий период эффективных и доступных внутренних средств правовой защиты, с помощью которых авторы могли бы обратиться в компетентные государственные органы по поводу предполагаемых нарушений Пакта, Комитет считает, что подпункт 2 b) статьи 5 Пакта не препятствует рассмотрению данного сообщения.

7.4 Комитет принимает к сведению жалобы авторов в рамках статьи 2, рассматриваемой отдельно и в совокупности со статьями 6, 17, 27 и пунктом 1 статьи 24 Пакта. Комитет напоминает, что в соответствии с его правовой практикой положения статьи 2 Пакта определяют общее обязательство государств-участников и сами по себе не могут служить основанием для жалобы в сообщении, представляемом в соответствии с Факультативным протоколом. Кроме того, на положения статьи 2

<sup>28</sup> Например, *Д. Г. и др. против Филиппин* (CCPR/C/128/D/2568/2015), п. 6.3.

<sup>29</sup> *Портильо Касерес и др. против Парагвая*, п. 6.5.

нельзя ссылаться при изложении жалобы в том или ином сообщении по Факультативному протоколу в сочетании с другими положениями Пакта, кроме тех случаев, когда неисполнение государством-участником своих обязательств по статье 2 является непосредственной причиной отдельного нарушения Пакта, прямо затрагивающего лицо, которое утверждает, что оно является жертвой<sup>30</sup>. В данном случае Комитет отмечает, что претензии авторов в рамках статьи 2, рассматриваемой в совокупности со статьями 6, 17, 27 и пунктом 1 статьи 24 Пакта, заключаются в предполагаемой неспособности государства-участника обеспечить политическими средствами реализацию их права на жизнь, на неприкосновенность частной и семейной жизни и жилища, а также на поддержание своей культуры. Вместе с тем Комитет отмечает, что авторы уже заявили о нарушениях своих прав, предусмотренных статьями 6, 17, 27 и пунктом 1 статьи 24, в результате предполагаемых недостатков в законодательных и политических механизмах и практических действиях государства-участника в отношении причин, последствий и ответных мер, связанных с изменением климата. Комитет считает, что рассмотрение вопроса о том, нарушило ли государство-участник свои общие обязательства по статье 2 Пакта, рассматриваемой в совокупности со статьями 6, 17, 27 и пунктом 1 статьи 24 Пакта, не будет отличаться от рассмотрения вопроса о нарушении прав авторов по статьям 6, 17, 27 и пункта 1 статьи 24 Пакта. Поэтому Комитет считает, что жалобы авторов по статье 2, рассматриваемой отдельно и в совокупности со статьями 6, 17, 27 и пунктом 1 статьи 24 Пакта, являются неприемлемыми в соответствии со статьей 3 Факультативного протокола.

7.5 Комитет принимает к сведению утверждение государства-участника о том, что претензии авторов, относящиеся к другим международным договорам, неприемлемы в силу несоблюдения предметной подсудности, поскольку они выходят за рамки данного Пакта. Комитет отмечает, что в его компетенцию не входит определение соответствия другим международным договорам или соглашениям. Однако, поскольку авторы не добиваются в Комитете защиты в связи с нарушением других договоров, а ссылаются на них при толковании обязательств государства-участника в рамках Пакта, Комитет считает, что уместность такого толкования имеет отношение к существу претензий авторов, касающихся Пакта. Соответственно, Комитет считает, что в этом отношении статья 3 Факультативного протокола не является препятствием для признания сообщения приемлемым.

7.6 Комитет принимает к сведению позицию государства-участника о том, что сообщение является неприемлемым в соответствии со статьями 1 и 2 Факультативного протокола, поскольку государство-участник не может нести юридическую или практическую ответственность за последствия изменения климата, на которые ссылаются авторы в своем сообщении. В свете приведенных сторонами аргументов Комитету необходимо рассмотреть вопрос о допустимости признания государства-участника виновным в нарушении прав отдельного лица, предусмотренных Пактом, в соответствии со статьей 1 Факультативного протокола, если вред, причиненный этому лицу, предположительно явился результатом невыполнения государством-участником мер по адаптации и/или смягчению последствий неблагоприятного воздействия изменения климата на его территории.

7.7 В отношении мер адаптации Комитет напоминает, что авторы настоящего сообщения сослались на статьи 6, 17, 27 и пункт 1 статьи 24, каждая из которых предполагает наличие у государства-участника позитивных обязательств обеспечивать защиту лиц, находящихся под его юрисдикцией, от нарушения этих положений<sup>31</sup>.

7.8 Несмотря на расхождения в предоставленных сторонами сведениях об объеме выбросов парниковых газов на территории государства-участника и в оценке того, сокращается он или возрастает, информация о мерах по смягчению последствий, поступившая от обеих сторон, указывает на то, что в последние десятилетия

<sup>30</sup> Например, *Девы Майя Непал против Непала* (CCPR/C/132/D/2615/2015), п. 6.6.

<sup>31</sup> Замечания общего порядка № 36 (2018), п. 21; № 16 (1988), п. 1; № 17 (1989), п. 1; и № 23 (1994), п. 6.1; а также *Абдоеллаевна и У против Нидерландов* (CCPR/C/125/D/2498/2014), п. 7.3.

государство-участник входит в число стран с наибольшим объемом выбросов парниковых газов. Комитет отмечает, что государство-участник занимает высокие места в мировых рейтингах по показателям экономического роста и развития человеческого потенциала. Ввиду вышесказанного Комитет заключает, что действия и бездействие, на которые ссылаются авторы, относятся к юрисдикции государства-участника в соответствии со статьями 1 или 2 Факультативного протокола, и что в этой связи препятствия для рассмотрения Комитетом настоящего сообщения отсутствуют.

7.9 Комитет принимает к сведению позицию государства-участника, состоящую в том, что настоящее сообщение является неприемлемым в соответствии со статьями 1 и 2 Факультативного протокола, поскольку авторы ссылаются на возможное причинение вреда в будущем и не обосновывают в достаточной мере свое заявление о том, что они являются жертвами нарушения, совершенного в прошлом или совершаемого в настоящем, или что они подвергаются неизбежной угрозе нарушения своих прав государством-участником. Комитет ссылается на свою практику, в соответствии с которой лицо может заявлять о своем статусе жертвы по смыслу статьи 1 Факультативного протокола только в том случае, если оно действительно пострадало. Насколько конкретно следует воспринимать это требование — вопрос степени. Однако любое лицо, заявляющее о том, что оно пострадало в результате нарушения какого-либо права, защищаемого в соответствии с Пактом, должно продемонстрировать, что либо государство-участник посредством действия или бездействия уже причинило вред осуществлению его права, либо подобный вред является неизбежным, основывая свои доводы, например, на действующем законодательстве или на судебном или административном решении или практике. Если закон или практика еще конкретно не применялись в ущерб этому лицу, то они должны в любом случае применяться таким образом, чтобы риск для предполагаемой жертвы был больше, чем теоретическая возможность<sup>32</sup>.

7.10 Комитет отмечает, что в своем сообщении авторы представили информацию, указывающую на наличие реальных проблем, с которыми они лично сталкиваются в настоящее время и которые вызваны неблагоприятными климатическими явлениями и постепенными процессами, такими как подтопление и водная эрозия. Авторы отчасти утверждают, что эти проблемы уже привели к сокращению их возможностей в части получения средств к существованию, пропитания и сохранения культуры. Принимая к сведению довод государства-участника, по мнению которого, авторы не обосновали утверждение о том, будто нынешние и будущие последствия изменения климата и деятельность государства-участника в области смягчения таких последствий составляют нарушение закрепленных в Пакте прав авторов, Комитет отмечает, что авторы как представители народов, которые издавна населяют свою традиционную территорию на небольших низколежащих островах, где, судя по всему, имеется не так много возможностей для безопасного переселения внутри архипелага, очень уязвимы к неблагоприятным последствиям изменения климата. Бесспорно, жизнь и культура авторов в значительной степени зависят от наличия и доступности ограниченных природных ресурсов и от предсказуемости природных явлений в окружающем их мире. Комитет отмечает, что ввиду ограниченности ресурсов и привязки к определенной местности авторы вряд ли смогут самостоятельно профинансировать внедрение достаточных мер адаптации — как на индивидуальном уровне, так и на уровне общины, — чтобы приспособиться к происходящему или ожидаемому изменению климата и его последствиям и сократить ущерб. На этом основании Комитет считает, что авторы относятся к числу лиц, чрезвычайно уязвимых к ощутимым последствиям резкого изменения климата. Исходя из представленной авторами информации, Комитет заключает, что риск ущемления этих прав в результате заявленных серьезных неблагоприятных последствий, которые уже наступили и продолжают происходить, является не просто теоретической возможностью. Таким образом, Комитет приходит к выводу о том, что статьи 1 и 2 Факультативного протокола не препятствуют признанию приемлемости жалоб в соответствии со статьями 6, 17, 27 и пунктом 1 статьи 24 Пакта.

<sup>32</sup> Например, *Тейтиота против Новой Зеландии*, п. 8.4.

7.11 Следовательно, Комитет объявляет жалобы авторов в соответствии со статьями 6, 17, 27 и пунктом 1 статьи 24 Пакта приемлемыми и приступает к их рассмотрению по существу.

*Рассмотрение сообщения по существу*

8.1 В соответствии с пунктом 1 статьи 5 Факультативного протокола Комитет рассмотрел настоящее сообщение с учетом всей информации, представленной ему сторонами.

8.2 Комитет принимает к сведению заявление авторов о том, что, не приняв надлежащие меры по смягчению последствий и адаптации в целях предотвращения отрицательного воздействия изменения климата на авторов и на острова, где они живут, государство-участник нарушило их права в соответствии с Пактом.

*Статья 6*

8.3 Комитет принимает к сведению заявление авторов о том, что события, описанные в настоящем деле, составляют нарушение действием и бездействием их права на достойную жизнь, предусмотренное статьей 6 Пакта, ввиду неспособности государства-участника исполнить свой долг и принять меры по смягчению последствий и адаптации в целях предотвращения отрицательного воздействия изменения климата на их жизнь, в том числе на сложившийся уклад. В отношении позиции государства-участника, по мнению которого пункт 1 статьи 6 Пакта не обязывает его предотвращать предсказуемую гибель людей в результате изменения климата, Комитет напоминает, что право на жизнь не может быть правильно понято, если его толковать ограничительно, и что защита этого права требует от государств-участников принятия позитивных мер<sup>33</sup>. Комитет также напоминает о своем замечании общего порядка № 36 (2018) о праве на жизнь, в котором он заявил, что право на жизнь также включает право на достойную жизнь и право не подвергаться действиям или бездействию, которые имеют своей целью или ожидаемо могут вызвать их неестественную или преждевременную смерть (пункт 3)<sup>34</sup>. Комитет также напоминает о том, что обязательство государств-участников уважать и обеспечивать право на жизнь распространяется на разумно предсказуемые угрозы и угрожающие жизни ситуации, которые могут привести к гибели людей<sup>35</sup>. Государства-участники могут стать нарушителями статьи 6, даже если такие угрозы и ситуации не приводят к гибели людей<sup>36</sup>. Комитет считает, что к таким угрозам могут относиться и пагубные последствия изменения климата, и напоминает, что деградация окружающей среды, изменение климата и неустойчивое развитие представляют собой ряд наиболее насущных и серьезных угроз для возможности нынешнего и будущих поколений пользоваться правом на жизнь<sup>37</sup>. Комитет напоминает, что государствам-участникам следует принимать соответствующие меры для улучшения общих условий в обществе, которые могут создавать прямые угрозы жизни или препятствовать лицам в пользовании их правом на жизнь с достоинством<sup>38</sup>.

8.4 Комитет принимает к сведению позицию государства-участника о том, что расширение толкования пункта 1 статьи 6 Пакта с включением в него права на достойную жизнь со ссылкой на замечание общего порядка № 36 (2018) не подтверждается правилами толкования договоров, о чем свидетельствует статья 31 Венской конвенции о праве международных договоров (1969). Однако Комитет придерживается мнения о том, что спорная формулировка соответствует последнему положению, согласно которому договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора

<sup>33</sup> Например, *Тейтиота против Новой Зеландии*, п. 9.4; и *Туссен против Канады* (CCPR/C/123/D/2348/2014), п. 11.3.

<sup>34</sup> См. также *Портильо Касерес и др. против Парагвая*, п. 7.3.

<sup>35</sup> *Туссен против Канады*, п. 11.3; и *Портильо Касерес и др. против Парагвая*, п. 7.5.

<sup>36</sup> Замечание общего порядка № 36 (2018), п. 7.

<sup>37</sup> Там же, п. 62.

<sup>38</sup> Там же, п. 26.

в их контексте, а также в свете объекта и целей договора. В этой связи Комитет отмечает, что согласно статье 31 Конвенции для целей толкования договора контекст охватывает в первую очередь текст этого договора, включая преамбулу и приложения. В преамбуле Пакта прежде всего говорится о том, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира и что эти права вытекают из присущего человеческой личности достоинства. Государство-участник заявляет, что социально-экономические права закреплены в отдельном Пакте, однако, как отмечает Комитет, в преамбуле Пакта признается, что идеал свободной человеческой личности, пользующейся свободой от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами.

8.5 Комитет отмечает, что и он сам, и ряд региональных судов по правам человека установили, что ухудшение состояния окружающей среды может негативно сказаться на эффективном осуществлении права на жизнь и что серьезное ухудшение состояния окружающей среды может иметь неблагоприятные последствия для благополучия человека и привести к нарушению права на жизнь<sup>39</sup>. В отношении настоящего дела Комитет отмечает, что Региональное управление Торресова пролива, которое является государственным ведомством, в своем докладе под названием «Стратегия борьбы с изменением климата в регионе Торресова пролива на 2014–2018 годы» признало уязвимость островов Торресова пролива к существенным неблагоприятным последствиям изменения климата, которые влияют на экосистемы и на источники средств к существованию жителей островов<sup>40</sup>. Комитет также принимает к сведению утверждения авторов о том, что их островам наносят ущерб наводнения, разрушение волнорезов, обесцвечивание кораллов, повышение температуры, водная эрозия, сокращение количества кокосовых деревьев и морских биологических видов, употребляемых в пищу и используемых в культурных целях, а также нехватка дождей и ее последствия для выращивания сельскохозяйственных культур (пп. 2.3–2.5 и 5.2).

8.6 Комитет напоминает, что в некоторых местах из-за отсутствия необходимых альтернатив источникам получения средств к существованию люди могут подвергаться повышенному риску уязвимости к неблагоприятным последствиям изменения климата<sup>41</sup>. Комитет принимает во внимание довод авторов о том, что состояние их родных островов тесно связано с их собственной жизнью. Вместе с тем, как отмечает Комитет, несмотря на свидетельство авторов о чувстве незащищенности, вызванном непредсказуемостью сезонных погодных условий, смены времен года, приливов и отливов и доступности традиционных и важных в культурном отношении источников питания, авторы не указали, что сталкивались или сталкиваются в настоящее время с негативным воздействием на свое здоровье или с реальным и разумно прогнозируемым риском оказаться в ситуации физической опасности или крайней нестабильности, которая могла бы угрожать их праву на жизнь, включая право на достойную жизнь. Комитет также отмечает, что жалобы авторов в рамках статьи 6 Пакта касаются главным образом возможности сохранить свою культуру, тогда как этот вопрос регулируется статьей 27 Пакта.

8.7 В отношении утверждения авторов о перспективе превращения их островов в непригодные для жизни через 10 лет (Боигу и Масиг) или 10–15 лет (Порума и Варрабер) в отсутствие безотлагательных действий Комитет напоминает, что без энергичных национальных и международных усилий последствия изменения климата могут подвергнуть отдельных лиц нарушению их прав, предусмотренных статьей 6 Пакта<sup>42</sup>. Кроме того, учитывая, что риск затопления целой страны является столь высоким, условия жизни в такой стране могут стать несовместимыми с правом

<sup>39</sup> *Портильо Касерес и др. против Парагвая*, п. 7.4, и сноски 45 и 46.

<sup>40</sup> Land and Sea Management Unit, Torres Strait Regional Authority, *Torres Strait Climate Change Strategy 2014–2018*, July 2014.

<sup>41</sup> *Тейтиота против Новой Зеландии*, п. 9.9.

<sup>42</sup> Там же, п. 9.11.

на достойную жизнь еще до того, как этот риск осуществится<sup>43</sup>. Комитет отмечает, что в рамках программы строительства волнорезов в Торресовом проливе, запланированной на 2019–2023 годы, будут построены и модернизированы многочисленные объекты инфраструктуры для устранения продолжающейся береговой эрозии и смягчения последствий штормовых нагонов на островах Порума, Варрабер, Масиг, Боигу и Иама. Комитет принимает во внимание тот факт, что к 2022 году на острове Боигу был завершен ряд работ по снижению воздействия на прибрежную зону, на производство которых было выделено финансирование в размере 15 миллионов австралийских долларов: строительство волноотбойного вала протяженностью 1022 метра, подъем существующей дамбы и увеличение ее протяженности до 450 метров, а также модернизация инфраструктуры ливневой канализации. Комитет отмечает, что в соответствии с данной программой в 2021 или 2022 году должно было начаться производство работ по смягчению воздействия на прибрежную зону на островах Порума, Варрабер и Масиг, которое планировалось завершить к 2023 году. Комитет принимает к сведению другие меры по адаптации и смягчению последствий, упомянутые государством-участником. По мнению Комитета, в срок 10–15 лет, о котором говорят авторы, государство-участник, возможно, успеет принять меры, осуществив решительные действия для защиты и, при необходимости, переселения пострадавших. Кроме того, по мнению Комитета, представленная государством-участником информация указывает на то, что оно принимает меры адаптации для уменьшения уязвимости и наращивания устойчивости к ущербу, причиняемому островам в связи с изменением климата. На основании предоставленной информации Комитет не может заключить, что мер адаптации, принимаемых государством-участником, будет недостаточно, в результате чего возникает непосредственная угроза для права авторов на достойную жизнь.

8.8 С учетом вышесказанного Комитет приходит к выводу о том, что представленная ему информация не свидетельствует о нарушении государством-участником прав авторов в рамках статьи 6 Пакта.

#### *Статья 17*

8.9 Комитет принимает к сведению жалобы авторов на то, что изменение климата уже сказывается на их частной и семейной жизни и на их жилищах, поскольку они сталкиваются с перспективой необходимости уехать из дома. Кроме того, Комитет отмечает, что водная эрозия их островов причиняет авторам существенные страдания и что на островах случаются наводнения. Комитет также принимает к сведению заявление Стэнли Марама о том, что в результате наводнения в 2010 году его дом был разрушен. Комитет напоминает, что государства-участники должны предотвращать вмешательство в личную и семейную жизнь человека и посягательства на неприкосновенность его жилища, когда такое вмешательство и посягательства исходят не от государства, по крайней мере в тех случаях, когда они являются предсказуемыми и серьезными<sup>44</sup>. Таким образом, в тех случаях, когда экологический ущерб создает угрозу нарушения личной и семейной жизни авторов и посягательства на их жилище, государства-участники должны препятствовать серьезному вмешательству в личную и семейную жизнь людей, находящихся под его юрисдикцией, и посягательствам на их жилища.

8.10 Комитет напоминает, что рыба, прочие морские ресурсы, огородные культуры и плоды деревьев составляют основу пропитания и источников средств к существованию авторов и что благополучие авторов зависит от состояния окружающих экосистем. Государство-участник не оспорило заявления авторов в этом отношении. Комитет считает, что названные выше элементы составляют традиционный укоренившийся образ жизни авторов, которые поддерживают особые отношения со своей территорией, и что эти элементы могут подпадать под действие статьи 17 Пакта<sup>45</sup>. Кроме того, Комитет полагает, что статью 17 следует понимать

<sup>43</sup> Там же.

<sup>44</sup> Замечание общего порядка № 16 (1988), пп. 1 и 9.

<sup>45</sup> *Бенито Оливейра и др. против Парагвая* (CCPR/C/132/D/2552/2015), п. 8.3; и *Портильо Касерес и др. против Парагвая*, п. 7.8.

не как ограничивающую обязанность воздерживаться от произвольного вмешательства, но как обязательство принимать позитивные меры, необходимые для реального соблюдения прав, предусмотренных статьей 17, в случае вмешательства государственных органов либо физических или юридических лиц<sup>46</sup>.

8.11 Комитет принимает к сведению предоставленные государством-участником обширные и подробные сведения о принятии им многочисленных мер для ликвидации неблагоприятных последствий изменения климата и углеродных выбросов на его территории. В части, касающейся жалоб авторов, к этим мерам относятся внедрение Плана адаптации и повышения устойчивости в регионе Торресова пролива на 2016–2021 годы, направленного одновременно на устранение последствий климатических явлений и на уменьшение уязвимости за счет повышения устойчивости; прямое взаимодействие Регионального управления с общинами, проживающими в данном регионе, для повышения их потенциала борьбы с последствиями изменения климата; составление тепловых карт на уровне общин для отслеживания и сокращения опасностей, связанных с жаркой погодой; организация станций наблюдения за приливами и отливами, уровнем моря, температурой воздуха и дождевыми осадками; выделение финансирования в размере более 15 миллиардов австралийских долларов на реализацию по всей стране мероприятий по управлению природными ресурсами, сооружению водной инфраструктуры, повышению устойчивости к засухе и стихийным бедствиям и восстановлению после них; капиталовложения в размере 100 миллионов австралийских долларов на сохранение ареалов обитания биологических видов в океане и поддержание прибрежной зоны; предоставление финансирования для борьбы с изменением климата на региональном и мировом уровне в размере 1,4 миллиарда австралийских долларов на 2015–2020 годы и 1,5 миллиарда австралийских долларов на 2020–2025 годы с установкой на достижение результатов в области адаптации; сокращение углеродных выбросов на 20,1 процента (за период с 2005 по 2020 год) и на 46,7 процента в пересчете на душу населения (за период с 1990 по 2020 год); капиталовложения в размере примерно 20 миллиардов австралийских долларов в технологии, предполагающие низкий уровень выбросов (на 2020–2030 годы) и создание фонда сокращения выбросов в размере 3,5 миллиарда австралийских долларов; начало или завершение 58 мероприятий, определенных в Плане адаптации и повышения устойчивости в регионе Торресова пролива на 2016–2021 годы; разработка местных планов адаптации и повышения устойчивости для населения 14 островов, расположенных по внешнему периметру архипелага; выработка Региональным управлением Торресова пролива проекта регионального механизма обеспечения устойчивости для повышения устойчивости к последствиям изменения климата на местном и региональном уровне и его обсуждение с представителями общин; непрерывная оценка последствий изменения климата для жителей региона Торресова пролива; картирование побережий островов Торресова пролива для планирования мер адаптации в прибрежной зоне; продолжение реализации инициатив защиты береговой зоны силами Регионального управления в целях борьбы с последствиями эрозии и штормовых нагонов для местных общин; а также капиталовложения в размере 40 миллионов австралийских долларов во 2-й этап осуществления программы сооружения волнорезов в Торресовом проливе, рассчитанный на 2019–2023 годы. Комитет напоминает о том, что в пункте 8.7 содержится информация о завершенных и реализуемых мерах государства-участника по строительству новых или модернизации существующих волнорезов на островах, где проживают авторы, и отмечает, что строительство всех волнорезов планируется закончить к 2023 году.

8.12 Вместе с тем, как отмечает Комитет, государство-участник не направило никаких конкретных замечаний по поводу утверждений авторов о том, что в течение последних десятилетий они неоднократно пытались добиться реализации мер адаптации, в частности модернизации волнорезов. Приветствуя строительство новых волнорезов на четырех рассматриваемых островах, Комитет отмечает, что государство-участник не объяснило отсрочку в сооружении волнорезов на островах, где проживают авторы. Оно не оспаривает утверждения авторов о фактических

<sup>46</sup> Замечание общего порядка № 16 (1988), п. 1.

конкретных последствиях изменения климата для их жилищ, частной и семейной жизни. Комитет отмечает, что государство-участник не представило альтернативных объяснений относительно сокращения морских ресурсов, употребляемых в пищу, урожая и фруктовых деревьев на земле, на которой живут авторы и которую они обрабатывают, — элементов, составляющих частную и семейную жизнь авторов, а также касающихся их жилищ. Комитет также принимает к сведению конкретные рассказы авторов о том, как сказались на их жизни наводнение и затопление их деревень и могил предков; уничтожение или увядание их традиционных посадок в результате засоления почвы, вызванного наводнениями и попаданием на почву морской воды; а также сокращение популяции важных в продовольственном и культурном плане морских биологических видов и связанное с ним обесцвечивание кораллов и закисление океана. Комитет также принимает к сведению утверждения авторов о том, что они испытывают тревогу и страдания в связи с эрозией почвы, которая вредит некоторым домам в их поселениях, и что посещение и поддержание в порядке могил предков составляет центральную часть культуры, предполагающей ощущение единения с умершими родственниками. Комитет принимает к сведению заявление авторов о том, что самые важные культурные церемонии имеют смысл только в том случае, если проводятся на родной земле общины, совершающей обряд. По мнению Комитета, деградация окружающей среды может отрицательно влиять на благополучие отдельных лиц и составлять предсказуемое и грубое нарушение неприкосновенности частной и семейной жизни и жилища в тех случаях, когда воздействие изменения климата, включая деградацию окружающей среды на традиционных землях (коренных) общин, где существование в значительной степени зависит от имеющихся природных ресурсов и где отсутствуют альтернативные средства к существованию и гуманитарная помощь, оказывает непосредственное влияние на право на жилище, а неблагоприятные последствия такого воздействия носят серьезный характер в силу их интенсивности или продолжительности и причиняемого ими физического или психологического вреда<sup>47</sup>. С точки зрения Комитета, представленная ему информация свидетельствует о том, что, не выполнив своего позитивного обязательства по осуществлению достаточных мер адаптации для защиты жилищ авторов, а также их частной и семейной жизни, государство-участник нарушило права авторов в соответствии со статьей 17 Пакта.

#### Статья 27

8.13 Комитет напоминает, что статья 27 Пакта устанавливает и признает за лицами, принадлежащими к меньшинствам, состоящим из коренных народов, право, которое является ясно различным и предоставляется в дополнение ко всем другим правам, которыми эти лица вместе со всеми другими членами общества уже пользуются в соответствии с Пактом<sup>48</sup>. Кроме того, Комитет напоминает, что в случае коренных народов пользование культурой может иметь отношение к образу жизни, тесно связанному с территорией и использованием ее ресурсов, и может включать такие традиционные виды деятельности, как рыболовство или охота<sup>49</sup>. Таким образом, защита этого права призвана гарантировать сохранение и постоянное развитие культурной самобытности<sup>50</sup>. Комитет также напоминает, что статья 27 Пакта, толкуемая в свете Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, закрепляет неотъемлемое право коренных народов пользоваться территориями и природными ресурсами, с помощью которых они традиционно обеспечивали свое пропитание и культурную самобытность. Хотя права, защищаемые по статье 27, являются индивидуальными правами, они в свою очередь зависят от способности группы сохранять свою культуру, язык или религию<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> См., с учетом необходимых изменений, *Бенито Оливейра и др. против Парагвая* (CCPR/C/132/D/2552/2015); а также замечание общего порядка № 23 (1994).

<sup>48</sup> Замечание общего порядка № 23 (1994), пп. 1 и 6.1.

<sup>49</sup> *Бенито Оливейра и др. против Парагвая*, п. 8.6.

<sup>50</sup> Там же, п. 8.3.

<sup>51</sup> *Кяккяляярви и др. против Финляндии* (CCPR/C/124/D/2950/2017), п. 9.9.

8.14 Комитет принимает к сведению утверждение авторов о том, что снижение пригодности для жизни их родных островов и омывающих их морей ввиду последствий изменения климата уже сказалось на их способности поддерживать свою культуру. Комитет также отмечает заявление авторов о том, что эти последствия привели к эрозии почвы на их исконных землях и к сокращению природных ресурсов, которые они используют для традиционного рыболовства и выращивания сельскохозяйственных культур, а также для проведения культурных обрядов, которые можно осуществлять только на островах. Кроме того, Комитет принимает к сведению их заявление о том, что состояние их земель и омывающих их морей тесно связано с неприкосновенностью их культуры. Комитет отмечает, что государство-участник не опровергло доводы авторов о том, что они не смогут сохранить свою культуру в материковой части Австралии, где у них не будет земли, на которой они могли бы поддерживать свой традиционный жизненный уклад. По мнению Комитета, последствия климатических явлений, о которых упоминают авторы, представляют угрозу, которую государство-участник могло разумно прогнозировать, поскольку члены общин, представленных авторами, стали поднимать этот вопрос еще в 1990-х годах. Отмечая завершение и идущее строительство волнорезов на островах, где живут авторы, Комитет полагает, что задержка начала реализации этих проектов свидетельствует о ненадлежащей реакции государства-участника на угрозу, с которой сталкиваются авторы. Ссылаясь на свои выводы, приведенные в пункте 8.14, Комитет считает, что представленная ему информация указывает на неспособность государства-участника своевременно принять достаточные меры адаптации для защиты совместной способности авторов поддерживать свой традиционный жизненный уклад и передавать своим детям и будущим поколениям свои культуру, традиции и опыт использования земельных и морских ресурсов и свидетельствует о нарушении позитивного обязательства государства-участника защищать право авторов как меньшинства на поддержание своей культуры. Соответственно, Комитет считает, что изложенные факты составляют нарушение прав авторов в рамках статьи 27 Пакта.

9. Комитет, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола, считает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении государством-участником статей 17 и 27 Пакта.

10. Установив нарушение статей 17 и 27, Комитет не считает необходимым рассматривать оставшиеся жалобы авторов в соответствии с пунктом 1 статьи 24 Пакта.

11. В соответствии с подпунктом 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано обеспечить авторам эффективное средство правовой защиты. Для этого требуется полностью возместить ущерб тем лицам, чьи права, предусмотренные Пактом, были нарушены. Соответственно, государство-участник, помимо всего прочего, обязано предоставить авторам достаточную компенсацию за причиненный им ущерб; провести полноценные консультации с общинами, к которым относятся авторы, чтобы оценить имеющиеся потребности; продолжить осуществление мер, необходимых для обеспечения безопасного существования этих общин на своих родных островах; а также отслеживать и оценивать эффективность принятых мер и устранять выявленные недостатки в кратчайшие возможные сроки. Государство-участник также обязано принять меры для предотвращения подобных нарушений в будущем.

12. Принимая во внимание, что, присоединившись к Факультативному протоколу, государство-участник признало компетенцию Комитета определять наличие или отсутствие нарушений Пакта и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечивать всем находящимся в пределах его территории или под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте, и в случае установления нарушения гарантировать им эффективное возмещение ущерба, Комитет обращается к государству-участнику с просьбой предоставить в течение 180 дней информацию о мерах, принятых в соответствии с настоящими соображениями Комитета. Государству-участнику также предлагается опубликовать настоящие соображения Комитета и обеспечить их широкое распространение на официальном языке государства-участника.

## Приложение I

[Только на испанском языке]

### **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 ciudadanía 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.

## Приложение II

[Только на английском языке]

### 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,<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> 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.

## Приложение III

[Только на испанском языке]

### **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<sup>1</sup>. 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”<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>. En este

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

<sup>2</sup> Observación general núm. 36 (2018), párrs. 26 y 62.

<sup>3</sup> 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.

## Приложение IV

[Только на английском языке]

### Individual opinion of Committee member Gentian Zyberi (concurring)

1. I am generally in agreement with the Committee's findings.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Over the years, the law on international responsibility on climate change has developed progressively.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> Since it is the atmospheric accumulation of carbon dioxide and other

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

<sup>2</sup> Paris Agreement, arts. 4 (3) and 4 (2).

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

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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,<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> the special procedures of the Human Rights Council<sup>10</sup> and more generally by the United Nations.<sup>11</sup> 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).

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 1035.

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

<sup>9</sup> *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](#)).

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> See [www.un.org/en/climatechange](http://www.un.org/en/climatechange). See also [A/HRC/50/57](#).

## Приложение V

[Только на английском языке]

### **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).<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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

<sup>1</sup> William A. Schabas, *Nowak’s CCPR Commentary*, 3rd revised ed. (Kehl am Rhein, N.P. Engel, 2019), p 122.

<sup>2</sup> *Teitiota v. New Zealand* (CCPR/C/127/D/2728/2016), para. 8.4.

<sup>3</sup> *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.<sup>4</sup> Moreover, it clarifies the direct connection between environmental harms, the right to life and the right to live with dignity;<sup>5</sup> and that State parties must duly consider the precautionary approach on climate change.<sup>6</sup> 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"<sup>7</sup> 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.

---

<sup>4</sup> General comment No. 36 (2108), para. 2.

<sup>5</sup> Ibid., para. 62.

<sup>6</sup> Ibid., paras. 62 and 64.

<sup>7</sup> Ibid., para. 21.