



## 儿童权利公约

Distr.: General  
11 November 2021  
Chinese  
Original: English

## 儿童权利委员会

委员会根据《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》  
通过的关于第 107/2019 号来文的决定\* \*\*

来文提交人:	Chiara Sacchi 等人(由 Hausfeld 律师事务所的 Scott Gilmore 律师等人和地球正义的 Ramin Pejan 等人代理)
据称受害人:	提交人
缔约国:	德国
来文日期:	2019 年 9 月 23 日(首次提交)
决定通过日期:	2021 年 9 月 22 日
事由:	未能防止和减轻气候变化的后果
程序性问题:	司法管辖权; 受害者地位; 未用尽国内补救办法; 申诉证据不足
实质性问题:	生命权; 儿童享有可达到的最高标准健康的权利; 儿童享受自己文化的权利; 儿童的最大利益
《公约》条款:	第 6 条、第 24 条和第 30 条, 与第 3 条一并解读
《任择议定书》条款:	第 5 条第 1 款和第 7 条(e)项至(f)项

\* 委员会第八十八届会议(2021 年 9 月 6 日至 24 日)通过。

\*\* 委员会下列委员参加了本来文的审查: 苏珊娜·阿霍·辛德·阿尤毕·伊德里斯、林钦乔佩尔、布拉基·古德布兰松、索皮奥·基拉泽、杰哈德·马迪、费斯·马歇尔-哈里斯、本雅姆·达维特·梅兹姆尔、克拉伦斯·纳尔逊、大谷美纪子、路易·埃内斯托·佩德内拉·雷纳、扎拉·拉图、何塞·安杰尔·罗德里格斯·雷耶斯、艾萨图·阿拉萨内·西迪库、安·玛丽·斯凯尔顿、韦利娜·托多罗娃和伯努瓦·范凯尔斯比尔克。根据《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》之下的委员会议事规则第 8 条第 1 款(a)项, 菲利普·雅费没有参加对来文的审查。



1.1 来文提交人是阿根廷国民 Chiara Sacchi；巴西国民 Catarina Lorenzo；法国国民 Iris Duquesne；德国国民 Raina Ivanova；印度国民 Ridhima Pandey；马绍尔群岛国民 David Ackley III、Ranton Anjain 和 Litokne Kabua；尼日利亚国民 Deborah Adegbile；帕劳国民 Carlos Manuel；南非国民 Ayakha Melithafa；瑞典国民格蕾塔·通贝里(Greta Thunberg)和 Ellen-Anne；突尼斯国民 Raslen Jbeili；以及美国国民 Carl Smith 和 Alexandria Villaseñor。在提交申诉时，提交人均不满 18 岁。他们声称，缔约国未能防止和减轻气候变化的后果，侵犯了他们根据《公约》第 6 条、第 24 条和第 30 条以及一并解读的第 3 条所享有的权利。<sup>1</sup>《任择议定书》于 2014 年 4 月 14 日对缔约国生效。

1.2 2019 年 11 月 20 日，根据《任择议定书》第 8 条和委员会《任择议定书》议事规则第 18 条第 4 款，来文工作组代表委员会请缔约国提交其关于来文可否受理的意见和关于实质问题的意见。

### 提交人陈述的事实

2.1 提交人指出，地球比工业革命前升温了 1.1°C，正在接近可预见和不可逆转的灾难性影响的临界点。如果地球升温 2°C，光是加剧的空气污染预计就会导致 1.5 亿人死亡。如果按目前的轨迹，各国不大举减排，到 2100 年，地球会升温 3-4°C，到时气候变化的影响将威胁超过 20 亿儿童的生活和福祉。

2.2 更高的温度助长了传染病的传播，加剧了健康危害。在尼日利亚拉各斯，其中一名提交人 Deborah Adegbile 因哮喘多次住院，原因是升温造成了空气质量的恶化。蚊子传播的疾病已经传播到新的地区。在马绍尔群岛，另一名提交人 Ranton Anjain 2019 年感染了登革热，这种疾病如今已在岛上流行。提交人 David Ackley III 感染了基孔肯雅热，这是马绍尔群岛自 2015 年以来新出现的一种疾病。由于天气更加炎热干燥，野火变得越来越频繁和剧烈。在突尼斯塔巴尔卡，一天晚上，提交人 Raslen Jbeili 听到尖叫声，看到野火朝他的家袭来。他幸免于难，但他的邻居没有躲过灾难。在美国加利福尼亚州天堂市，提交人 Alexandria Villaseñor 在野火中吸入了浓烟，卧床三周。热浪和干旱正在威胁儿童的生命，并造成水资源短缺。在南非开普敦，干旱迫使提交人 Ayakha Melithafa 的家人和 370 万其他居民为市政供水枯竭做准备。在法国波尔多，提交人 Iris Duquesne 度过的第一个夏天赶上了自 1540 年以来欧洲最热的一个夏天，成千上万的人死于 2003 年的这场热浪。曾经罕见的极端风暴，如今已经成为常态。在马绍尔群岛埃布埃，一场猛烈的风暴迫使提交人 Litokne Kabua 及其家人撤离到美国陆军基地。在阿根廷海多，一场前所未见的风暴摧毁了提交人 Chiara Sacchi 所在的街区。在德国汉堡，在 2017 年的“赫瓦特”风暴中，提交人 Raina Ivanova 在学校操场趟过齐膝深的水。南大西洋的风暴在巴西巴伊亚越来越频发，其中一场风暴破坏了提交人 Catarina Lorenzo 的家。洪水和海平面上升正在改变儿童与土地的关系。马绍尔群岛可能将在几十年内变得不适于居住。在帕劳，提交人 Carlos Manuel 看到随着太平洋海平面上升，海浪冲破海堤、涌进房屋的情况越来越常见。在印度赫尔德瓦尔，提交人 Ridhima Pandey 看到倾盆大雨淹没基础设施，导致污水溢出到神圣的恒河，增加了传染病的风险。许多土著社区维持生计的生活

<sup>1</sup> 提交人对阿根廷、巴西、法国、德国和土耳其提出了同样的申诉。这五项申诉登记为第 104/2019 号至第 108/2019 号来文。

方式岌岌可危。在瑞典北部，提交人 Ellen-Anne 在学习萨米人几千年来流传下来的驯鹿放牧传统，但气候变化正在破坏驯鹿的食物来源。在美国阿拉斯加州阿基亚克，提交人 Carl Smith 从尤皮克部落的长老那里学习狩猎和捕鱼，但他们赖以生存的鲑鱼不断死于高温压力，死亡数量创下纪录，而且不断上升的气温使他的部落无法进入传统的狩猎场。气候变化影响了世界各地儿童的心理健康。据美国心理学协会观察指出，心理学家现在正在努力应对 21 世纪新的障碍症，包括气候焦虑和环境忧虑症——为一个所珍视之地的毁灭而哀恸。<sup>2</sup> 在瑞典，格蕾塔·通贝里说，她由于气候危机心烦意乱，以至陷入抑郁，停止进食。

2.3 提交人声称，缔约国数十年来一直清楚其国内和跨界方面对气候变化的有害影响。1992 年，它签署了《联合国气候变化框架公约》，并承诺保护儿童免受可预见的气候变化威胁。当时很清楚的是，缔约国排放或允许排放的每一吨二氧化碳都在加剧危机，这场危机跨越所有国家的边界，威胁着世界各地所有儿童的权利。更清楚的是，2016 年，当缔约国签署《巴黎协定》，承诺继续努力将升温限制在比工业化前水平高 1.5°C 时，排放正在危及儿童的生命。缔约国没有遵守或履行承诺，这本身不足以防止大规模侵犯人权的行为。缔约国未能依照《巴黎协定》第四条第三款，将其排放量减少到反映其“尽可能高的目标”水平，从而未能防止气候变化造成的可预见的人权侵害。缔约国正在推迟大幅削减碳排放，而这是保护国内外儿童生活和福祉所必需的。它并没有走上与将全球变暖控制在 3°C 以下相一致的排放路径，更不用说 1.5°C 以下了。在 1997 年签署《联合国气候变化框架公约京都议定书》后的 20 年里，全世界的排放量比 20 年前还多。每个国家都助长了气候变化。几十年来，不能把损害追溯到任何特定的排放或国家，因此没有国家需要承担责任的这种借口导致了无作为。然而，依照人权法，各个国家须对、也应对导致和促成气候变化，从而违反其基本人权义务的主权行为和不作为负上各自的责任。20 国集团是由世界上 20 个主要经济体构成的论坛，缔约国作为其中主要的一个历史排放国和具有影响力的成员，必须以身作则，以尽可能快的速度和经科学确定、保护生命所需的规模来减少排放。此外，20 国集团其他成员，特别是四个主要排放国的排放也必须得到遏制，以确保对儿童权利的尊重。因此，缔约国还必须利用一切可用的法律、外交和经济手段，确保主要排放国也以实现集体目标所需的速度和规模脱碳。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 提交人的参考文献为：Susan Clayton and others, *Mental Health and our Changing Climate: Impacts, Implications, and Guidance* (Washington, D.C., American Psychological Association, 2017), pp. 22–23 and 25–27。

<sup>3</sup> 提交人辩称，缔约国影响国际合作的能力使得其对气候变化的影响大于其实际排放份额的影响。他们辩称，缔约国可以通过贸易、援助和外交影响其他国家，缔约国有责任利用其影响力保护儿童免受世界其他主要排放国，特别是占有排放量 58% 的前四个国家或地区造成的环境威胁：中国(26.3%)、美国(13.5%)、欧洲联盟(9.4%)和印度(7.3%)。提交人指出，按化石燃料排放量计算，缔约国在 1850 年至 2002 年间位列历史排放大国前 50 名。提交人的参考文献为：Kevin A. Baumert, Timothy Herzog and Jonathan Pershing, *Navigating the Numbers: Greenhouse Gas Data and International Climate Policy* (Washington D.C., World Resources Institute, 2005), p. 32。

2.4 提交人指出，委员会在与其他四个条约机构发布的关于人权与气候变化的联合声明中承认，“缔约国有义务尊重、保护和实现所有人民的所有人权，包括域外义务”。这些义务包括有责任“实施防止气候变化对人权造成的可预见的损害”和“对造成这种损害的活动加以管制”。在该联合声明中，各委员会澄清了这一事实：“各国为了遵守其人权义务，实现《巴黎协定》的目标，必须通过和实施旨在减少排放的政策。这些政策必须反映尽可能高的目标，培养气候适应能力，并确保公共和私人投资符合低碳排放和气候适应型发展的路径。”<sup>4</sup> 提交人还指出，委员会在其第 16 号一般性意见(2013 年)中认识到了这些原则，认为“如果确定环境污染对儿童有害，所有相关方应立即采取措施，防止给儿童的健康和发展造成进一步的损害，并对已经造成的任何损害予以弥补”(第 31 段)。

2.5 提交人辩称，他们属于缔约国的管辖范围，是缔约国国内和跨界助长气候变化行为可预见后果的受害者。他们辩称，他们都是缔约国在其领土内有意排放、允许或促成碳污染的可预见后果的受害者。他们指出，一国的管辖权延及其领土边界以外，延伸至其权力范围内或受其控制的领土和个人。<sup>5</sup> 一国对于其行为或不作为造成可预见影响的情况也具有管辖权，不论影响在其领土内还是境外。<sup>6</sup> 国际人权判例现已确立，对个人的控制足以建立必要的管辖联系，而且对于构成侵权的行为本身，无论是环境破坏、跨界枪击还是在陆地或海上驱逐寻求庇护者，在其中都可以发现足够程度的控制。提交人指出，委员会在第 16 号一般性意见(2013 年)中指出，“国[家]也有义务……尊重、保护和落实儿童的权利，前提是该国与相关行为之间有合理的联系”(第 43 段)。提交人辩称，委员会应承认，在气候变化造成侵犯人权的情况下，儿童属于缔约国的管辖范围，前提是：(a) 该国的行为或不作为助长了源自其境内的污染活动；以及(b) 污染活动直接和可预见性地影响到该国境内外儿童的权利。提交人声称，缔约国正在通过其历史和当前的碳污染造成和延续气候变化。尽管缔约国几十年来都清楚，由于促成气候变化，它给自己境内外儿童的生活和福祉造成了风险，但仍这样做。提交人都是由此形成的污染可预见的受害者；他们目前受到的伤害和面临的风险正是缔约国所知晓的——如果不利用一切可用的手段减少排放并进行国际合作以防止全球变暖，就会发生威胁生命的伤害。因此，提交人属于缔约国的管辖范围。

2.6 提交人辩称，他们在用尽国内补救办法的方面将面临独特的障碍，因为对世界范围内的 16 名儿童造成的伤害属于全球范围和具有全球性，而且侵权行为是由缔约国通过个体和集体行动实施。在每个缔约国用尽国内补救办法，会对提交人造成不当负担，而且会被不合理地拖延。提交人进一步辩称，他们的申诉涉及国内法院如何判定外交关系的可诉性和相对于其他国家的外国主权豁免这些法律问题。提交人称，缔约国未能利用法律、经济和外交手段说服 20 国集团其他成员国和化石燃料行业减少排放。这一主张意味着国家有义务开展国际合作，有责任依照《公约》保护儿童的权利。然而，提交人不知道缔约国存在任何国内法律途径允许对其外交关系进行司法审查。提交人认识到，比利时、法国、德国、印度、

<sup>4</sup> HRI/2019/1, 第 10-11 段。

<sup>5</sup> 人权事务委员会，关于《公约》缔约国一般法律义务的性质第 31 号一般性意见(2004 年)，第 10 段。

<sup>6</sup> 提交人的参考文献为：《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》，原则 9(b)。

荷兰和其他国家正在审理重要的气候案件，这些案件侧重于各自国家的气候政策。<sup>7</sup> 然而，他们辩称，出于上述豁免和可诉性的原因，这些案件没有也不可能针对外国的气候政策或国家未能进行国际合作的问题。

## 申诉

3.1 提交人声称，缔约国不顾后果地造成和延续威胁生命的气候变化，未能采取必要的预防和防范措施，尊重、保护和实现他们的生命权、健康权和文化权。他们称，气候危机不是抽象的未来威胁。全球平均气温上升 1.1°C 目前正在造成毁灭性的热浪、森林火灾、极端天气模式、洪水和海平面上升，并助长了传染病的传播。鉴于儿童在生理和心理上都属于最脆弱群体，最容易受到这些威胁生命的影响，他们将承受比成年人重得多的负担，时间也长得多。

3.2 提交人辩称，在采取必要措施上每拖延一天，都会耗尽剩余的“碳预算”，即在气候达到不可阻挡和不可逆转的生态和人类健康临界点之前仍可排放的碳量。他们认为，除其他国家外，缔约国正在造成迫在眉睫的风险，因为不可能恢复所失去的减缓机会，也不可能确保后代保有可持续和安全的生计。

3.3 提交人主张，气候危机是儿童的权利危机。《公约》缔约国有义务尊重、保护和实现儿童不可剥夺的生命权，而所有其他权利都源于生命权。减缓气候变化是一项人权要务。在气候危机的背景下，国际人权法规定的义务受到国际环境法规则和原则的影响。提交人辩称，缔约国未能持守《公约》规定的义务：(a) 防止气候变化导致可预见的国内和域外人权侵权行为；(b) 在面临全球气候紧急情况时开展国际合作；(c) 在面临不确定性时，运用预防原则保护生命；以及(d) 确保儿童和后代的代际正义。

## 第 6 条

3.4 提交人声称，缔约国延续气候危机的行为和不作为已经使他们在整个童年时期暴露在人类造成的可预见的、威胁生命的气候变化风险中，无论这些风险的形式是热浪、洪水、风暴、干旱、疾病还是受污染的空气。一项科学共识表明，随着世界温度比前工业化时代及以后升高 1.5°C，他们一生之中面临的威胁生命的风险将会增加。

## 第 24 条

3.5 提交人声称，缔约国延续气候危机的行为和不作为已经损害了他们的身心健康，造成的影响不一，从哮喘到精神创伤都有。这种伤害侵犯了他们依照《公约》第 24 条所享有的健康权，而且随着世界继续变暖，这种伤害还将加剧。

<sup>7</sup> 提交人的参考文献为：District Court of The Hague, *Urgenda Foundation v. Kingdom of the Netherlands*, Case No. C/09/456689 / HA ZA 13-1396, Judgment of 24 June 2015; Administrative Court of Paris, *Greenpeace France and Others v. France*, Case Nos. 1904967, 1904968, 1904972 and 1904976/4-1, Decision of 14 October 2021; Administrative Court of Berlin, *Family Farmers and Greenpeace Germany v. Germany*, Case No. VG 10 K 412.18, Judgment of 31 October 2019; General Court of the European Union, *Armando Ferrão Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council*, Case No. T-330/18, Judgment of 8 May 2019; United States District Court for the District of Oregon Eugene Division, *Juliana v. United States*, Case No. 339 F. Supp. 3d 1062 (D. Or. 2018), Judgment of 15 October 2018; Court of First Instance, Brussels, *VZW Klimaatzaak v. The Kingdom of Belgium, et al.*, Case No. 2015/4585/A, Judgment of 17 June 2021。

### 第 30 条

3.6 提交人声称，缔约国促成气候危机，已经危及来自美国阿拉斯加、马绍尔群岛和瑞典萨普米地区的土著提交人几千年来维持生计的做法。这些谋生之法不仅是他们生计的主要来源，而且直接关系到他们在世界上存在、看待世界和行事的特定方式，这对于他们的文化认同至关重要。

### 第 3 条

3.7 通过支持推迟脱碳的气候政策，缔约国正在将气候变化的巨大负担和成本转嫁给儿童和子孙后代。这样做违反了其确保子孙后代享有儿童权利的义务，并且没有按照代际公平原则行事。提交人指出，虽然他们的申诉记录了对他们依照《公约》享有的权利的侵犯，但气候危机的范围不应缩小到少数儿童遭受的伤害。最终所危及的是每个地方每个儿童的权利。如果缔约国无论单独行动还是与其他国家协同行动，均不立即采取可用措施制止气候危机，气候变化的破坏性影响将使《公约》保护任何地方任何儿童权利的能力失效。任何一个为实现儿童最大利益、理性行事的国家，都绝不会通过选择推迟采取此类措施，将这一负担强加给任何儿童。只有一种成本效益分析能够说明被告国之所以采用政策的理由，即漠视儿童生命，并优先考虑短期经济利益而非儿童的权利。在缔约国的气候行动中不够重视提交人和其他儿童的最大利益，这直接违反了《公约》第 3 条。

3.8 提交人请求委员会认定：(a) 气候变化是儿童权利危机；(b) 缔约国与其他国家一道，通过故意无视关于预防和缓解气候变化所需措施的现有科学证据，造成并且正在延续气候危机；以及(c) 缔约国通过延续威胁生命的气候变化，侵犯了提交人的生命权、健康权和优先考虑儿童最大利益的权利以及土著社区提交人的文化权利。

3.9 提交人进一步请求委员会建议：(a) 缔约国审查，并在必要时修正其法律和政策，以确保尽最大可能利用现有资源，并在现有最佳科学证据的基础上，加快减缓和适应努力，以保护提交人的权利，并将儿童的最大利益作为首要考虑，特别是在分配气候变化减缓和适应工作的费用和负担时；(b) 缔约国发起国际合作行动，并加大现有合作举措的力度，以制定具有约束力和可执行的措施，减缓气候危机，防止对提交人和其他儿童造成进一步伤害，并确保他们不可剥夺的权利；以及(c) 缔约国依照《公约》第 12 条，确保在所有国际、国家和次国家一级开展减缓或适应气候危机的工作中，以及在针对提交人来文开展的所有工作中，儿童有权获得倾听和自由表达意见。

### 缔约国关于可否受理的意见

4.1 2020 年 1 月 20 日，缔约国提交了关于申诉可否受理的意见。缔约国认为，来文不可受理，因为缺乏管辖权和不具备受害者地位，而且没有为受理的目的证实申诉，也没有用尽国内补救办法。

4.2 缔约国认为，来文不可受理，因为除了一名德国籍的提交人之外，对所有其他提交人都不具备管辖权。缔约国指出，依照《公约》第 2 条第 1 款，缔约国确保《公约》规定的权利“适用于其管辖范围内的每一名儿童”。缔约国辩称，不居住在德国的提交人不在其管辖范围内，而且儿童权利域外适用的先决条件是国家行动对其他国家据称受害者的权利有直接和可预见的影响。缔约国指出，美洲

人权法院在其关于环境与入权的 OC-23/17 号咨询意见中明确强调了这样一个事实，即“一国的域外行为构成行使其管辖权的情况是例外情况，因此应作限制性解释”。<sup>8</sup> 此外，根据人权事务委员会的解释，为了确立管辖权，有关行为需对境外个人的生命权产生直接和可合理预见的影响，而欧洲人权法院认为，需要有直接原因，才能确立域外管辖权。在本案中，缔约国的作为或不作为对提交人的权利没有这种直接和可预见的影响。提交人声称，由于持续的气候变化，他们的权利受到损害。气候变化是全球温室气体排放的结果。一个国家的温室气体排放肯定会促成气候变化的加剧，但不会直接和可预见地损害其他国家人民的权利。因此，根据《公约》而对全世界受气候变化影响的个人具有管辖权这一点不能成立。此外，缔约国辩称，提交人没有确立其受害者地位，因为根据《任择议定书》第 5 条第 1 款，个人来文只有在提出具体侵犯《公约》所载权利的情况下才可受理。缔约国指出，德国提交人表示，她对自己所在地区发生的洪水感到关切，洪水令她非常不安。尽管鉴于当前的环境变化，她对于自己未来的担忧是可以理解的，但这并不构成对《公约》规定的任何权利的损害。

4.3 缔约国还认为，来文显然没有切实根据，因此根据《任择议定书》第 7 条(f)项不可受理，因为提交人提出的申诉不属于《公约》或《任择议定书》的范围。缔约国指出，提交人辩称，气候变化应被定义为儿童权利危机，并指出提交人声称，缔约国与其他国家一道，故意无视关于预防和减缓气候变化所需措施的现有科学证据，造成并且正在延续气候变化。缔约国辩称，尽管气候变化对全世界儿童的权利产生了实际影响，但宣称气候变化是“儿童权利危机”是不成立的，因为《公约》和《任择议定书》中都未载入“儿童权利危机”一词，而且《公约》中也没有确立相关标准，判定对儿童权利的损害何时可能导致这种危机。缔约国进一步辩称，《公约》和《任择议定书》是为保障和确保儿童的权利。它们不是用于抽象地界定不足之处。

4.4 最后，缔约国认为，由于没有依照《任择议定书》第 7 条(e)项的规定用尽国内补救办法，因此来文不可受理。在缔约国的法律保护制度中，这意味着利用现有的行政和法律选择进行法律保护，例如可以提交违宪来文。提交人没有在德国采取任何法律行动来实现对他们所主张的权利受到损害的救济。提交人可以依照该国《行政法院诉讼法》第 40 条，自由提起行政诉讼。他们可以依照该法第 43 条申请“确认判决”或“确认诉讼”(“Feststellungsklage”)，或提起“一般赔偿诉讼”(“allgemeine Leistungsklage”)。提交人也可以向国内法院提出申诉。依照《德国基本法》第 59(2)条，《公约》具有联邦法律的地位，因此必须由法院依职权审议。提交人可以向国家法院起诉国内公共部门机构涉嫌的不法行为。总体来说，任何可能侵犯个人权利的国家行为均可由法院依照《基本法》第 19(4)条进行审查。假定法律诉讼费用可能很高的说法并不免除提交人须用尽所有法律补救办法的责任。一般而言，缔约国行政法院诉讼的费用并不高。此外，由于经济状况无力支付此类费用的个人可以获得法律援助。

<sup>8</sup> 美洲人权法院，应哥伦比亚共和国要求提供的 2017 年 11 月 15 日关于环境与入权的 OC-23/17 号咨询意见，第 81 段。

## 提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 提交人在 2020 年 5 月 4 日的评论中坚持认为，来文可以受理，并坚持认为委员会有权审查申诉，申诉证据充分，而且寻求国内补救办法将是徒劳的。

5.2 关于管辖权问题，提交人辩称，缔约国对源自其境内的排放拥有有效的监管控制。只有缔约国才能通过其监管、许可、罚款和课税的主权权力来减少这些排放。鉴于缔约国完全控制这些伤害来源，其下游影响可预见的受害者，包括提交人，就都在其管辖范围内。关于缔约国辩称气候变化是个全球问题，因此不能对其负责，提交人辩称，习惯国际法承认，当两个或两个以上的国家促成一种有害的结果时，每个国家都对自己的行为负有责任，哪怕其他国家也参与其中。<sup>9</sup> 在关于国家对国际不法行为的责任的规定中，国际法委员会在第 47 条中规定：“在数个国家应为同一国际不法行为负责任的情况下，可对每一国家援引涉及该行为的责任。”在这种情况下，每个参与国的责任是基于其自身的行为，并参照其自身的国际义务单独确定的。

5.3 提交人重申，他们已经确立，由于缔约国未能减少排放而在很大程度上造成的气候变化，每一个提交人都因此受到了伤害，并面临着进一步受到不可挽回损害的风险。缔约国在应对气候变化方面的行为和不作为产生的后果，直接伤害到了提交人个人，并使他们面临可预见的风险。即使世界各地的儿童可能也有类似经历或面临类似风险，他们关于气候变化危害的断言也不构成“公益之诉”。

5.4 提交人进一步重申，寻求国内补救办法将是徒劳的，因为预期不可能真正胜诉。他们辩称，国内法院无法裁定他们涉及国际合作义务的申诉，也无法审查缔约国是否未能利用法律、经济和外交手段说服 20 国集团其他成员国和化石燃料行业减少排放。缔约国不可能为来文中提出的申诉和所寻求的补救办法提供国内平台，因为这涉及多个国家跨越多国边境造成的跨界侵犯人权行为。国家豁免损害了对其他国家造成的跨界伤害可能提供的任何补救办法。提交人辩称，他们寻求的补救办法不可由法院审理，或者极不可能由法院批准。国内法院不太可能或无法命令立法和行政部门通过减少排放来履行其国际气候义务。此外，国内法院可能会给予立法和行政部门宽泛的酌处权，以决定什么是适当的气候政策。这里的补救办法还涉及国际关系中的政治决策。国内法院不能命令政府在抵御气候变化的工作中开展国际合作。总之，没有任何法院会促使政府采取有效的预防措施来防止对提交人的进一步伤害。

5.5 关于缔约国提到的提交人可以利用的国内补救办法，提交人辩称，与此陈述相反，缔约国此前辩称，其减排政策不可能在国内法院受到质疑。提交人进一步辩称，由于缺乏地位和权力分立，国内法院最有可能驳回他们的申诉。德国《气候保护法》明确规定，它不创造个人权利，也不赋予个人寻求气候政策司法审查的法律地位。因此，基于《气候保护法》的政府行为是不可由法院审理的。即使提交人援引《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）或《儿童权利公约》规定的权利，缔约国的判例也承认在保护基本权利方面有广泛的行政和立法酌处权。行政和立法部门的这种广泛自由仅仅受极端无能的限制，例如，如果没有采取保护措施，如果所采取的条例和措施明显不合适或完全不充分，或者如果

<sup>9</sup> 提交人参考的文献为：Andre Nollkaemper and Dov Jacobs, “Shared responsibility in international law: a conceptual framework”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 34, No. 2 (Winter 2013), pp. 379–381.

它们是基于不合理的评估。在缔约国提起的第一起关于减排的国内案件因不可受理而被驳回。在“家庭农场主和德国绿色和平组织诉德国”一案中，柏林行政法院驳回了原告指控联邦政府 2020 年减排目标不足并违反其宪法义务的案件。<sup>10</sup> 法院驳回了申诉，认为政府在履行其宪法义务时有广泛的酌处权，只要其行为并非完全不合适或完全不充分即可。

5.6 提交人进一步辩称，他们的案件情况独特，这将使国内诉讼程序不合理地拖延，因为他们将不得不在每个被告缔约国分别提起五件诉讼，每件诉讼都需要数年时间。缔约国无法确保在必要的时间框架内获得补救，因为减排的任何拖延都会耗尽剩余的碳预算，并使升温 1.5°C 的限制变得更加遥不可及。

### 第三方意见

6.1 2020 年 5 月 1 日，与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员现任和前任任务负责人戴维·博伊德和约翰·诺克斯向委员会提交了第三方意见。

6.2 第三方意见指出，气候危机已经对人类生活和福祉产生了严重影响，因此也对人权产生了严重影响。出于几个原因，儿童特别容易受到气候危机的影响。首先，儿童比成人更容易受到各种环境伤害，这些伤害影响到他们受《公约》保护的广泛权利，包括生命权、健康权和发展权、食物权、住房权、水和环境卫生权以及游戏和娱乐权。他们特别容易受到因气候变化而加剧的健康问题的影响，包括营养不良、急性呼吸道感染、腹泻和其他水传播疾病。此外，气候变化加剧了现有的社会和经济不平等，加剧了贫困，逆转了改善儿童福祉取得的进展。

6.3 关于来文可否受理的问题，第三方意见指出，国家义务超出有效控制的情况，包括保护那些权利受到国家活动“直接和可合理预见”影响的人的义务。<sup>11</sup> 他们指出，气候变化对提交人权利的影响正是“直接和可合理预见”的标准所涵盖的那种影响。排放温室气体会对提交人和全世界儿童的人权产生直接影响，这一点不仅可以合理预见，而且不可避免。

6.4 有关的五个缔约国无论是在历史上还是目前，都不是最大的排放国。然而，他们的促成作用并非微不足道。根据 1850 年以来的历史排放量，每个国家都排在所有排放国的前 40 名，而且如果加在一起，它们的排放量目前占全球的 7%。全球性问题这一事实不能成为对来文可受理性的有效反对，而且，当多个国家造成全球性损害时，其中任何一个国家都不对其影响承担任何责任——这也不能成为答案。根据关于国家责任的习惯国际法，当几个国家因单独的不法行为造成同样的损害时，“每个参与国的责任根据其自身的行为，并参照其自身的国际义务，单独确定”。<sup>12</sup> 虽然可能很难在任何一个有关缔约国的行为与提交人遭受的伤害之间找到确切的因果关系，但肯定可以确定，每个国家都对所造成的伤害

<sup>10</sup> 柏林行政法院，“家庭农场主和德国绿色和平组织诉德国”案，案号 VG 10 K 412.18, 2019 年 10 月 31 日判决。

<sup>11</sup> 人权事务委员会，关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，第 63 段。另见非洲人权和民族权委员会，第 3 号一般性意见(2015 年)，第 14 段；以及欧洲人权法院，“Andreou 诉土耳其”案，第 45653/99 号申请，2009 年 10 月 27 日判决。

<sup>12</sup> A/56/10、A/56/10/Corr.1 和 A/56/10/Corr.2，第 IV.E.2 章，关于国家对国际不法行为的责任的条款草案第 47 条草案的评注。

负有责任。在这方面，其当前排放总量可能只是一个因素，其他因素，如经济发展水平和历史促成作用，也可能是相关的。

6.5 第三方意见指出，在本案中寻求国内补救办法将会被不当拖延，而且不太可能导致有效的救济，因为许多国内法院存在大量积压案件，而为应对冠状病毒疾病(2019 冠状病毒病)大流行而关闭法院的举措使得这种情况更加糟糕。由此导致的拖延，在主张人权受到侵犯的气候诉讼中，又由于这些案件的新颖性和复杂性，进一步加剧。荷兰的乌尔根达案花了 7 年时间才结案。<sup>13</sup> 美国的 Juliana 案在经过五年的诉讼后，以诉讼地位为由被驳回。<sup>14</sup> 单个国内法院的补救办法不会孤立地产生效果，因为单一一家国内法院显然缺乏管辖权，无法要求其他国家承担开展国际合作以解决气候危机的义务。相比之下，委员会有能力针对多个缔约国提供有效补救。委员会具备专门知识和授权，可以处理可能不属于国内法院职权范围的事项，包括每个国家根据人权法解决所有儿童人权面临的全球性挑战的义务。

## 口头听证

7.1 应委员会的邀请，并依照《任择议定书》议事规则第 19 条，双方的法律代表于 2021 年 5 月 25 日通过视频会议出席了委员会会议，回答了委员会委员关于双方提交材料的问题，并作出了进一步澄清。

## 提交人的口头评论

7.2 提交人重申他们的主张，即缔约国没有采取一切必要和适当的措施，防止全球气温比前工业化时代上升 1.5°C，从而促成了气候变化，侵犯了他们的权利。提交人称，他们已经经历、并将继续经历的伤害在 1990 年就是可以预见的，当时政府间气候变化专门委员会预测，全球变暖仅 1°C 就可能导致提交人现在面临的水资源短缺、媒介传播疾病和海平面上升。提交人辩称，如果各国不立即采取行动大幅减少温室气体排放，提交人将在有生之年继续遭受巨大痛苦。提交人坚持认为，他们所遭受的伤害与缔约国的排放之间存在直接和可预见的因果联系，因为他们所遭受的伤害归咎于气候变化，而缔约国正在进行的排放促成了气候变化的加剧。

7.3 关于用尽国内补救办法的问题，提交人提及宪法法院最近在“Neubauer 等人诉德国”一案中的判决，其中来自孟加拉国、德国和尼泊尔的一群儿童对《气候保护法》提出了基于权利的违宪质疑。<sup>15</sup> 提交人辩称，判决表明了为什么宪法申诉不会为他们提供有效救济。也就是说，由于外国主权豁免，他们仍然无法在德国法院执行对阿根廷、巴西、法国和土耳其的主张；他们要求德国利用一切可用的国际合作手段来影响气候行动，这一主张同样会失败；非德国公民的提交人权利不会得到充分保护，因为宪法法院在其裁决中认为，德国对外国原告的义务是有限的，不如它对德国原告义务那样具有保护性。这是因为法院指出，尽管

<sup>13</sup> 荷兰最高法院，“荷兰王国诉乌尔根达基金会”案，案号 19/00135，2019 年 12 月 20 日判决。

<sup>14</sup> 美国俄勒冈州尤金区地方法院，“Juliana 诉美国”案，案号 339 F 增编 3d 1062 (D. Or. 2018)，2018 年 10 月 15 日判决。

<sup>15</sup> 德国宪法法院，“Neubauer 等人诉德国”案，案号 1 BvR 2656/18、1 BvR 78/20、1 BvR 96/20 和 1 BvR 288/20，2021 年 3 月 24 日判决。

立法机构必须努力将温升限制在 1.5°C，但如果适应措施能够保护德国人民，2°C 的较低减缓目标可能是可以接受的。然而，提交人辩称，1.5°C 的目标是限制危险的气候变化所必需的绝对最低标准，也是对所有提交人人权的最大保护标准。

#### 缔约国的口头评论

7.4 缔约国指出，虽然它认同来文的目标，认同对气候变化的关切和抵御全球变暖的紧迫感，但它不认为来文是实现这些目标的适当方式。委员会不是讨论各国抵御气候变化的做法优劣的合适论坛。缔约国重申，就确立管辖权而言，不居住在德国的提交人不能被视为处于缔约国的有效控制之下。鉴于国际法规定的主权限制，缔约国实际上不可能在其领土之外采取措施保护生活在国外的人。缔约国确实有责任开展国际合作，并利用一切可用的法律、外交和经济手段说服其他国家采取充分的减排途径。然而，这表明尊重每个国家的主权仍然是国际法的核心。一个国家的排放对全球气候具有普遍影响，这一事实不能确立对任何其他国家领土的具体管辖权。在本案中，缔约国据称的行为或不作为与提交人据称遭受的伤害之间的因果关系不能成立。德国排放的温室气体不会直接和立即造成几千公里以外的热浪、森林火灾或风暴。德国的任何排放与其他地方的排放一样，都会对全球气候状况产生影响，这可能会对提交人的生活条件产生影响。然而，对全球气候变化现象的总体促成作用在法律上不能等同于对提交人生活条件的直接和具体影响。

7.5 关于用尽国内补救办法的问题，缔约国还提到宪法法院在“Neubauer 等人诉德国”一案中的判决。缔约国指出，法院就包括一些生活在孟加拉国和尼泊尔的人在内的年轻活动人士针对缔约国的气候保护政策，特别是 2019 年 12 月的《联邦气候保护法》提出的宪法申诉做出了裁决。与本案中提交人的陈述类似，申诉人称，缔约国在抵御气候变化方面做得不够，构成了对他们生命权、人身完整权和财产权等的侵犯。联邦宪法法院认为申诉可以受理，并得出结论认为，《气候变化法》不足以确保及时实现向气候中立的必要过渡。因此，法院要求缔约国对该法作出相应的修正。然而，法院驳回了关于缔约国的气候政策目前构成对申诉人生命权、人身完整权和财产权的侵犯这一申诉。缔约国辩称，这一判决在几个方面与提交人的来文相关。裁决确立了：针对缔约国气候保护政策的宪法申诉可以受理，并将在非常合理的时间框架内审理；<sup>16</sup> 判决表明，未成年的非国民将在法庭上享有地位；缔约国有义务寻求气候危机的国际解决办法。缔约国辩称，宪法法院的判决明确确立了，提交人可以向联邦宪法法院提出与提交人来文目的相同的申请。这样的申诉还将是免费的，并且可以获得法律援助。

7.6 最后，缔约国重申，因某些活动直接受到影响的提交人，除了提出宪法申诉以外，还可以根据一般要求在缔约国提起行政诉讼，要求要么政府采取具体行动（例如，下令关闭煤基设施、禁止某些活动等），要么作出“确认判决”（例如，确认某一具体政府政策侵犯了申请人依照《公约》所享有的某一具体权利）。

<sup>16</sup> 缔约国指出，在 Neubauer 案中，最初的申诉是在 2018 年和 2020 年初提交。在《联邦气候保护法》于 2019 年 12 月生效后，第一份申诉的提交人于 2020 年 6 月更改了其提交材料的内容。法院于 2021 年 3 月 24 日作出裁决。

## 提交人的口头听证

8. 应委员会的邀请，并依照《任择议定书》议事规则第 19 条，11 名提交人于 2021 年 5 月 28 日以视频会议的方式出席了委员会的闭门会议，缔约国代表没有出席。提交人向委员会解释了气候变化如何影响他们的日常生活，并就被告缔约国应如何应对气候变化以及委员会为何应审议他们的申诉，表达了意见。

## 委员会需处理的问题和议事情况

### 审议可否受理

9.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其议事规则第 20 条，决定申诉是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

### 管辖权

9.2 委员会注意到，缔约国认为，由于缺乏管辖权和受害者地位，来文不可受理。委员会还注意到，提交人辩称他们在缔约国的管辖范围内，因为他们是缔约国在国内和跨界促成气候变化所产生的可预见后果的受害者，也是缔约国在其境内故意排放、允许或促成的碳污染的受害者。委员会还注意到，提交人声称，缔约国延续气候危机的行为和不作为已经使他们在整个童年时期面临人类造成的可预见的、威胁生命的气候变化风险。

9.3 依照《公约》第 2 条第 1 款，缔约国有义务尊重和确保“其管辖范围内的每一名儿童”的权利。依照《任择议定书》第 5 条第 1 款，委员会可以受理和审议在某一缔约国管辖范围内，由声称是该缔约国侵犯《公约》规定的任何权利的受害者个人或团体或代表其提交的来文。委员会注意到，虽然《公约》和《任择议定书》在适用管辖权时都没有提到“领土”一词，但应对域外管辖权进行限制性解释。<sup>17</sup>

9.4 委员会注意到人权事务委员会和欧洲人权法院提及域外管辖权的相关判例。<sup>18</sup>然而，这一判例得到了发展，并适用于与本案的事实和情况极为不同的事实情况。提交人的来文提出了新的与气候变化有关的跨界损害的管辖权问题。

9.5 委员会还注意到美洲人权法院关于环境与人权问题的 OC-23/17 号咨询意见，该意见与本案中的管辖权问题尤其相关，因为意见澄清了与环境保护有关的域外管辖权的范围。法院在意见中指出，当发生影响到条约权利的跨界损害时，法院的理解是，如果源自有关缔约国领土内的行为与领土之外的人的人权受到侵犯，二者之间存在因果联系，则权利受到侵犯的人就属于该起源国的管辖范围(第 101 段)。当起源国对造成损害和由此产生的人权侵犯的活动行使有效控制时，就形成了行使管辖权(第 104(h)段)。在跨界损害的情况下，起源国行使管辖权是基于这样

<sup>17</sup> 除其他外，见美洲人权法院，OC-23/17 号咨询意见，第 81 段，以及欧洲人权法院，“Catan 等人诉摩尔多瓦和俄罗斯”案，申请号 43370/04、8252/05 和 18454/06，2012 年 10 月 19 日判决。

<sup>18</sup> 除其他外，见人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)，第 10 段，以及第 36 号一般性意见(2018 年)，第 63 段，“Munaf 诉罗马尼亚”案(CCPR/C/96/D/1539/2006)，第 14.2 段，“A.S.等人诉马耳他”案(CCPR/C/128/D/3043/2017)，第 6.3-6.5 段，以及“A.S.等人诉意大利”案(CCPR/C/130/D/3042/2017)，第 7.3-7.5 段；欧洲人权法院，“Andreou 诉土耳其”案，第 25 段，以及“格鲁吉亚诉俄罗斯(二)”案，申请号 38263/08，2021 年 1 月 21 日判决，第 81 段。另见儿童权利委员会，第 16 号一般性意见(2013 年)，第 39 段，以及 CRC/C/NOR/CO/5-6，第 27 段。

一种理解：在其领土上或在其管辖下开展活动的国家对这些活动拥有有效控制权，并有权防止这些活动造成跨界损害，影响其领土以外的人享有人权。为使起源国就未能履行义务、防止跨界损害承担可能需承担的责任，此类活动负面后果的潜在受害者属于起源国的管辖范围(第 102 段)。法院还指出，据此可以得出结论认为，防止跨界环境损害或伤害的义务是国际环境法承认的一项义务，根据这项义务，可以要求国家对源自其领土或在其有效控制或管辖下的活动对境外的人造成的任何重要损害负责(第 103 段)。

9.6 委员会回顾，它在与其他四个条约机构发布的关于人权与气候变化的联合声明中曾指出，<sup>19</sup> 政府间气候变化专门委员会在 2018 年发布的一份报告中已经确认，气候变化对享有受《公约》保护的人权构成重大风险，这些人权有诸如生命权、适足食物权、适当住房权、健康权、水权和文化权(第 3 段)。未能采取措施防止气候变化对人权造成可预见的损害，或未能对造成这种损害的活动进行管制，可能构成对国家人权义务的违反(第 10 段)。

9.7 考虑到上述情况，委员会认为，本案管辖权的适当检验标准是美洲人权法院在其关于环境与入权的咨询意见中采用的标准。这意味着，当发生跨界损害时，就《任择议定书》第 5 条第 1 款而言，如果有关国家的行为或不作为与其境外儿童的权利受到的负面影响之间存在因果联系，当起源国对有关排放源行使有效控制时，儿童受排放源所在国的管辖。委员会认为，虽然确立国家责任所需的要素是案情问题，但即使是为了确立管辖权，受害者据称受到的伤害在缔约国作为或不作为时也必须是缔约国可以合理预见的。<sup>20</sup>

9.8 委员会注意到，提交人称，虽然气候变化及其造成的环境损害和对人权的影响是全球性的集体问题，需要全球性的应对，但缔约国仍对其自身在与气候变化和促成气候变化方面相关的作为或不作为承担个体的责任。委员会还注意到提交人辩称，缔约国对其境内的具有跨界影响的碳排放源拥有有效控制。

9.9 委员会认为，普遍接受并得到科学证据证实的是，源自缔约国的碳排放加剧了气候变化的恶化，气候变化对缔约国境内外的个人享有权利产生了不利影响。委员会认为，鉴于缔约国有能力管制这些排放源的活动并实施这些管制，因此对排放具备有效的控制。

9.10 根据《巴黎协定》所反映的共同但有区别的责任原则，委员会认为，气候变化因果关系的集体性质并不能免除缔约国因其领土内的排放可能对儿童造成的伤害而可能承担的个体责任，无论这些儿童身在何处。<sup>21</sup>

9.11 关于可预见性问题，委员会注意到提交人的辩称无可争议，即缔约国几十年来一直知道其促成的气候变化所产生的有害影响，并且于 1992 年签署了《联合国气候变化框架公约》，于 2016 年签署了《巴黎协定》。鉴于现有科学证据

<sup>19</sup> [HRI/2019/1](#).

<sup>20</sup> 美洲人权法院，OC-23/17 号咨询意见，第 136 段。另见第 175-180 段，关于预防原则。值得注意的是，在管辖权方面，《美洲人权公约》第 1 条和《儿童权利公约》第 2 条在案文上有相似之处。

<sup>21</sup> 见《公约》序言、《联合国气候变化框架公约》第三条以及《巴黎协定》序言与第二和第四条。另见 [A/56/10](#)、[A/56/10/Corr.1](#) 和 [A/56/10/Corr.2](#)，第 IV.E.2 章，关于国家对国际不法行为的责任条款草案第 47 条草案的评注。

表明，碳排放的累积效应对享有人权，包括《公约》规定的权利具有影响，<sup>22</sup> 委员会认为，缔约国在源自其领土的碳排放方面的行为或不作为所产生的潜在危害，对缔约国而言是可以合理预见的。

9.12 委员会已经得出结论认为，缔约国可以有效控制会对其领土之外的儿童造成可合理预见伤害的排放源，因此，委员会现在必须确定，提交人据称受到的伤害与缔约国的行为或不作为之间是否存在充分的因果关系，以便确立管辖权。在这方面，委员会认为，根据美洲人权法院的立场，在跨界损害的情况下，并非每一项负面影响都会产生国家对于在其领土上发生的造成跨界损害的活动的责任，确立管辖权的合理理由必须基于具体案件的具体情况，而且损害必须是“重要的”。<sup>23</sup> 在这方面，委员会注意到，美洲人权法院认为，在关于防止危险活动造成跨界损害的条款中，国际法委员会仅提及可能涉及重要跨界损害的活动，并且“重要”损害应理解为超过“可察觉”，但不需要达到“严重”或“重大”的程度。法院进一步指出，损害必须对其他国家的人类健康、行业、财产、环境或农业等方面产生真正的有害影响，而且这种有害影响必须能够用事实和客观标准来衡量。<sup>24</sup>

#### 受害者地位

9.13 在本案的具体情况下，委员会注意到，提交人声称，他们根据《公约》享有的权利因被告缔约国助长气候变化的行为和不作为受到侵犯，而且他们声称，随着世界继续变暖，上述伤害将会加剧。委员会注意到提交人的主张：野火和热相关的污染所产生的烟雾导致其中一些提交人的哮喘恶化，需要住院治疗；媒介传播疾病的传播和加剧影响了提交人，导致其中一些人一年多次感染疟疾或者感染登革热或基孔肯雅热；提交人曾经经受极端热浪，对他们其中许多人的健康造成了严重威胁；干旱正在威胁一些提交人的用水安全；一些提交人受到极端风暴和洪水影响；对土著提交人来说，生活面临风险，生计难以保障；由于海平面上升，马绍尔群岛和帕劳有可能在几十年内变得无法居住；气候变化影响了提交人的精神健康，其中一些人声称患有气候焦虑症。委员会认为，作为儿童，提交人尤其受到气候变化的影响，这既体现在他们经历气候变化影响的方式上，也体现在气候变化可能对他们一生造成的影响上，特别是如果不立即采取行动的话。由于对儿童的特殊影响，而且《公约》缔约国承认儿童有权获得特殊保障，包括适当的法律保护，各国加强了保护儿童免受可预见伤害的义务。<sup>25</sup>

9.14 考虑到上述因素，委员会得出结论认为，就确立管辖权而言，提交人已经充分证明，由于缔约国在源自其领土的碳排放方面的行为或不作为，造成提交人的《公约》权利受到损害，这是可以合理预见的。委员会还得出结论认为，提交人

<sup>22</sup> 政府间气候变化专门委员会，《2013年气候变化：物理学基础。第一工作组对政府间气候变化专门委员会第五次评估报告的贡献》（联合国王国剑桥，剑桥大学出版社，2013年）和“全球变暖1.5°C：决策者摘要”，在政府间气候变化专门委员会第一、第二和第三工作组第一次联席会议上正式批准，并在2018年10月6日在大韩民国仁川举行的气专委第四十八届会议上被接受。

<sup>23</sup> 美洲人权法院，OC-23/17号咨询意见，第81和102段。

<sup>24</sup> 同上，第136段，以及A/56/10、A/56/10/Corr.1和A/56/10/Corr.2，第V.E.2章，关于预防危险活动所致跨界损害的条款草案第2条草案的评注。

<sup>25</sup> 《儿童权利公约》序言；A/HRC/31/52，第81段，以及儿童权利委员会，“2016年一般性讨论日报告：儿童权利与环境”，第23页。可查阅<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crc/pages/discussion2016.aspx>。

已经初步证明他们个人遭受了真实和重要的伤害，可以合理证明他们的受害者地位。因此，委员会认为，《任择议定书》第5条第1款并不妨碍它审议提交人的来文。

#### 用尽国内补救办法

9.15 委员会注意到缔约国辩称，由于未用尽国内补救办法，应认定来文不可受理。委员会还注意到缔约国辩称，提交人可以利用国内补救办法，包括向宪法法院提出申诉。委员会还注意到缔约国辩称，提交人可以依照《行政诉讼法》第四十条提起行政诉讼，也可以依照《德国基本法》第十九条第四款向国内法院提出来文中提出的申诉。

9.16 委员会回顾，提交人必须利用所有可能为他们提供合理补救预期的司法或行政途径。委员会认为，如果国内补救办法客观上没有成功的希望，就不需要用尽国内补救办法，例如，如果在适用的国内法下，申诉不可避免将被驳回，或者国内最高法庭的已有判例排除了积极的结果。然而，委员会注意到，仅仅是对获得补救的成功几率或有效性进行怀疑或假设，并不能免除提交人用尽补救办法的责任。<sup>26</sup>

9.17 在本案中，委员会注意到提交人没有在缔约国提起任何国内诉讼。委员会还注意到提交人辩称，他们在用尽国内补救办法时将面临独特的障碍，因为这对他们来说负担过重，会被不合理地拖延，而且不太可能带来有效的救济。委员会还注意到提交人辩称，由于外交政策和外国主权豁免的不可诉性，国内法院很可能驳回他们涉及国家参与国际合作义务的申诉。然而，委员会认为，缔约国据称未能参与国际合作是与提交人寻求的具体补救形式相关联的，他们没有充分证明这种补救对于获得有效救济是必要的。提交人还特别辩称，政府基于《气候保护法》采取的行动在缔约国的国内法院不可受理。然而，在这方面，委员会注意到缔约国辩称，提交人可以利用法律途径，要么提起宪法申诉、依照《行政诉讼程序法》提起行政诉讼，要么依照《德国基本法》，要求国内法院审查他们在来文中提出的申诉。委员会还注意到，提交人没有试图依照任何这些程序提起申诉。委员会还注意到宪法法院在“Neubauer 等人诉德国”一案中的裁决，其中法院受理了既非缔约国国民也非缔约国居民的儿童针对《联邦气候保护法》提出的申诉。委员会注意到，法院在裁决中还特别强调，要求国家参与面向国际的活动，以在全球一级应对气候变化，并要求国家在国际框架内促进气候行动。<sup>27</sup> 由于提交人除了对任何补救办法的成功前景普遍表示怀疑之外，没有进一步说明他们为什么不试图寻求这些补救办法，委员会认为，提交人没有用尽所有合理有效的、可用的国内补救办法来质疑所指控的对他们《公约》权利的侵犯。

9.18 关于提交人辩称，外国主权豁免会使他们难以缔约国用尽国内补救办法，委员会注意到，外国主权豁免问题只有在提交人打算与缔约国一起在国内法院对其他被告缔约国提起诉讼，以此来实现特定的补救办法时，才可能出现。在本案中，委员会认为，提交人没有充分证实他们关于《任择议定书》第7条(e)项下的例外的观点，即适用补救办法不可能带来有效的救济。

<sup>26</sup> “D.C.诉德国”案(CRC/C/83/D/60/2018)，第6.5段。

<sup>27</sup> 同上，以及“Neubauer 等人诉德国”案(官方英文翻译)，第2(c)段。

9.19 委员会注意到提交人辩称，在缔约国寻求补救方法会被不合理地拖延。委员会还注意到，虽然提交人列举了其他缔约国法院花了数年时间才作出裁决的例子，但他们没有证明与缔约国国内现有补救办法的联系，也没有以其他方式表明缔约国法院作出裁决的时间会被不合理地拖延，特别是考虑到 *Neubauer* 案及时作出了裁决。委员会得出结论认为，鉴于提交人没有提供任何具体资料证明国内补救办法无效或不可用，而且没有试图在缔约国启动国内诉讼程序，提交人没有用尽国内补救办法。

9.20 因此，委员会认为来文不可受理，因为没有用尽《任择议定书》第 7 条(e)项规定的国内补救办法。

10. 因此，委员会决定：

- (a) 根据《任择议定书》第 7 条(e)项，来文不予受理；
  - (b) 将本决定转交来文提交人，并转交缔约国供参考。
-