



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 104/2019 号来文的决定* **

| | |
|------------|---|
| 来文提交人: | Chiara Sacchi 等人(由 Hausfeld 律师事务所 Scott Gilmore 律师等人和地球正义 Ramin Pejan 等人代理) |
| 据称受害人: | 来文提交人 |
| 所涉缔约国: | 阿根廷 |
| 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: | 未能预防和减缓气候变化的后果 |
| 程序性问题: | 管辖权; 受害人地位; 未用尽国内补救办法; 证实申诉; 基于属时理由不可受理 |
| 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; 儿童享有自己文化的权利; 儿童的最大利益 |
| 《公约》条款: | 与《公约》第 3 条一并解读的《公约》第 6 条、第 24 条和第 30 条 |
| 《任择议定书》条款: | 第 5 条第 1 款和第 7 条(e)-(g)项 |

1.1 来文提交人是 Chiara Sacchi, 阿根廷国民; Catarina Lorenzo, 巴西国民; Iris Duquesne, 法国国民; Raina Ivanova, 德国国民; Ridhima Pandey, 印度国民; David Ackley III、Ranton Anjain 和 Litokne Kabua, 马绍尔群岛国民; Deborah Adegbile, 尼日利亚国民; Carlos Manuel, 帕劳国民; Ayakha Melithafa, 南非国民; Greta Thunberg 和 Ellen-Anne, 瑞典国民; Raslen Jbeili, 突尼斯国民; Carl

* 委员会第八十八届会议(2021 年 9 月 6 日至 24 日)通过。

** 参加审查本来文的委员会委员有: 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、菲利普·雅费、索皮奥·基拉泽、杰哈德·马迪、费斯·马歇尔-哈里斯、贝纳亚默·达维特·梅兹穆尔、克拉伦斯·纳尔逊、大谷美纪子、路易斯·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。



Smith 和 Alexandria Villaseñor, 美利坚合众国国民。提交申诉时, 提交人均未满 18 岁。他们称, 缔约国未能预防和减缓气候变化带来的后果, 侵犯了其根据与《公约》第 3 条一并解读的《公约》第 6 条、第 24 条和第 30 条享有的权利。¹《任择议定书》于 2015 年 7 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 条和委员会关于《任择议定书》的议事规则第 18 条第 4 款, 来文工作组代表委员会行事, 要求缔约国在提交关于实质问题的意见之外, 提交关于来文可否受理的意见。

提交人陈述的事实

2. 提交人称, 缔约国作为气候变化的始作俑者和延续者, 未能采取必要防范措施来尊重、保护和实现提交人的生命权、健康权和文化权。他们称, 气候危机并非抽象的未来威胁。全球平均气温升高了 1.1 摄氏度, 导致了当前毁灭性的热浪、森林火灾、极端天气模式、洪水和海平面上升, 并助长了传染病的扩散, 侵犯了全球数百万人的人权。鉴于儿童的身心最易受此类危及生命的后果的影响, 与成年人相比, 他们将承受更沉重的负担, 受影响的时间会更长。²

申诉

3.1 提交人认为, 必须采取必要措施, 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尚可容许的碳排放量。他们认为, 缔约国和其他一些国家正在制造迫在眉睫的风险, 因为减缓机会一旦错过就无法重来, 子孙后代的可持续和安全生计将无法得到保障。

3.2 提交人认为, 气候危机是一场儿童权利危机。《公约》缔约国有义务尊重、保护和实现儿童享有的不可剥夺的生命权, 这是所有其他权利的源泉。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须受国际环境法规则和原则的指引。提交人称, 缔约国未能履行《公约》规定的义务: (a) 防止气候变化所致可预见的国内和域外侵犯人权行为; (b) 开展国际合作以应对全球气候紧急情况; (c) 在面对不确定性的情况下应用预防原则保护生命; (d) 确保儿童和后代的代际正义。

第 6 条

3.3 提交人称, 缔约国造成持续气候危机的作为和不作为已导致其整个童年时期都面临人类所致可预见、危及生命的气候变化风险, 包括高温、洪水、风暴、干旱、疾病和空气污染等形式。一项科学共识表明, 一旦全球气温比工业化前水平升高 1.5 摄氏度, 他们一生将面临更高的危及生命的风险。

第 24 条

3.4 提交人称, 缔约国造成持续气候危机的作为和不作为损害了其身心健康, 其影响从哮喘到情感创伤不一而足。这种危害侵犯了其根据《公约》第 24 条享有

¹ 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。这五起申诉被登记为第 104/2019 号至第 108/2019 号来文。

² 关于提交人陈述的事实的信息, 参见 Sacchi 等人诉德国案(CRC/C/88/D/107/2019), 第 2.1-2.6 段。

的健康权，并且将随着世界继续变暖而更趋严重。美国加利福尼亚州天堂镇野火产生的烟雾导致 Alexandria Villaseñor 哮喘严重发作并住院就医。尼日利亚拉各斯市与高温相关的污染导致 Deborah Adesbille 哮喘多次发作并因此经常住院。媒介传播疾病的扩散和加剧也影响到提交人。在拉各斯市，Deborah 现在每年多次遭受疟疾之苦。在马绍尔群岛，Ranton Anjain 于 2019 年感染登革热。David Ackley III 感染了马绍尔群岛 2015 年后新出现的基孔肯雅病。气候变化造成极端热浪发生频率增加，对许多提交人的健康构成严重威胁。高温不仅致命；还会造成广泛的健康影响，包括热痉挛、中暑、高热和衰竭，另会导致现有的健康状况迅速恶化。干旱也威胁着 Raslen Jbeili、Catarina Lorenzo 和 Ayakha Melithafa 等许多提交人的供水保障。

第 30 条

3.5 提交人称，缔约国对气候危机的负面影响已经危及美国阿拉斯加、马绍尔群岛和瑞典萨普米地区的土著提交人在数千年来的生存之道。这些生存之道不仅是其主要生计来源，而且直接涉及其在世上存在、观察和行动的特定方式，对其文化特性至关重要。

第 3 条

3.6 缔约国支持推迟脱碳的气候政策，正将气候变化的巨大负担和成本转嫁给儿童和子孙后代。这一做法违反其确保子孙后代享有儿童权利的义务，亦未按照国际公平原则行事。提交人指出，虽然其中申诉仅记录其根据《公约》享有的权利遭到侵犯的情况，但不能将气候危机的范围缩小至一小部分儿童遭受的损害。归根结底，这涉及世界各地每一名儿童的权利。如果缔约国不立即各自行动并与其他国家一道采取可用措施制止气候危机，气候变化的破坏性影响将致使《公约》无力保护任何地方的任何儿童的权利。任何一个出于儿童最大利益而理性行事的国家都不会推迟采取此类措施，而将这一负担强加给任何儿童。唯一能够为被告方任何政策开脱的成本效益分析，不过是罔顾儿童生命，并将短期经济利益置于儿童权利之上。缔约国在气候行动中轻视提交人和其他儿童的最大利益，直接违反了《公约》第 3 条。

3.7 提交人要求委员会认定：(a) 气候变化是一场儿童权利危机；(b) 缔约国以及其他一些国家有意对关于预防和减缓气候变化所需措施的现有科学证据视若无睹，造成并正在延续气候危机；(c) 缔约国致使危及生命的气候变化无限延续，侵犯了提交人的生命权、健康权和儿童最大利益的优先地位，亦侵犯了土著社区提交人的文化权利。

3.8 提交人还请委员会建议：(a) 缔约国审查并在必要情况下修订法律和政策，确保在现有资源的最大范围内以及在现有最佳科学证据的基础上，加快减缓和适应工作，以保护提交人的权利，并将儿童的最大利益作为首要考虑，特别是据此分配减缓和适应气候变化的成本和负担；(b) 缔约国发起国际合作行动并加大对现有合作倡议的投入，制定具有约束力的可执行措施，以减缓气候危机，防止对提交人和其他儿童造成进一步损害，并保障其不可剥夺的权利；(c) 缔约国根据《公约》第 12 条，在所有国际、国家和国家以下各级的气候危机减缓或适应工作中以及在回应提交人来文的所有努力中，确保儿童的倾诉权和自由表达意见权。

缔约国关于可否受理的意见

4.1 2020年7月21日，缔约国提交了关于来文可否受理的意见。缔约国指出，尽管缔约国同意提交人的关切并将应对气候变化的影响作为优先事项，但来文总体上质疑阿根廷的环境政策，因此超越了来文机制的范围。对缔约国而言，这些问题可通过委员会的其他职能予以解决，例如通过国别审议程序或拟定一般性意见。

4.2 缔约国称，就阿根廷而言，来文具有绝对的非特有性和法律不确定性。来文提到缔约国管辖权内据称发生的几起事件：(a) 据称在布宜诺斯艾利斯省 Haedo 镇发生的风暴，据称摧毁了提交人之一 Chiara Sacchi 的社区；(b) 据称 Haedo 镇的酷热增加了空调使用，从而加大了供电系统的压力，造成提交人在日常生活中经常遭遇停电，影响了她的学业，并导致冰箱中储存的食物变质；(c) 据称最近发生风暴，提交人被高尔夫球大小的冰雹击中。因此，由于气候变化，提交人对未来感到十分恐惧。但是，来文并未提供任何证据来支持这些考虑因素，亦未界定对缔约国的法律非难。

4.3 缔约国认为，基于属地理由，非缔约国国民的提交人的来文不可受理。尽管缔约国承认存在具有域外性质的国际义务以及跨界环境损害的可能性，但认为提交人来文所述情况并不属于这一范畴。缔约国回顾人权事务委员会以及欧洲和美洲人权体系的判例，根据这些判例，“管辖权”一词不限于领土，而是指个人与国家之间的权力、权威或有效控制关系；³ “起源国行使管辖权是基于以下认识，即只有在其领土内或在其管辖下发生活动的国家才能有效控制这些活动，并能够防止这些活动造成影响其领土以外人员享有人权的跨界损害”，同时铭记“造成的损害与起源国针对在其领土内或在其管辖或控制下的活动的作为或不作为之间必须始终存在因果关系”。⁴ 缔约国称，就提交人的来文而言，委员会无权对据称发生在缔约国领土之外的事件进行分析，缔约国对这些事件没有任何类型的管辖权，而且不存在可归因于缔约国的国家工作人员的任何类型的因果关系。事实上，提交人并未提供证据来证明阿根廷境外的儿童受制于阿根廷国家工作人员的权力或控制。除了关于各国对气候变化的负面影响的一般性陈述之外，并未确立缔约国的作为或不作为与法国的酷热、突尼斯的火灾或马绍尔群岛的海平面上升之间的因果关系。

4.4 缔约国还认为，基于属时理由，来文所涉事件发生在 2015 年 7 月 14 日——《任择议定书》对缔约国生效时间之前，因此不可受理。缔约国认为使用化石燃料及由此产生的碳排放并非现行违法行为。

4.5 缔约国还指出，由于未用尽国内补救办法，来文不可受理。虽然来文明确承认 Chiara Sacchi 可在国内法院质疑缔约国的气候变化政策，但提交人承认其无视允许其就环境问题提出申诉的多种可用国内法律补救办法，另辟蹊径选择直接向委员会提出申诉。缔约国回顾，《宪法》第 41 条明确承认健康环境权，第 43 条承认“环境宪法权利保护令”，而且《一般环境法》载有若干条款，允许在环境问题上采取行动(集体环境损害赔偿令)。缔约国认为大量有利判例表明了这些国

³ 欧洲人权法院，ISSA 和其他人诉土耳其案，第 31821/96 号申诉，2004 年 11 月 16 日的判决，第 71 段；美洲人权法院，应哥伦比亚共和国要求于 2017 年 11 月 15 日发布的关于环境和人权问题的第 OC-23/17 号咨询意见，第 81 段。

⁴ 美洲人权法院，第 OC-23/17 号咨询意见，第 102-103 段。

内补救办法的有效性，并特别回顾了最高法院的环境判例。最后，关于提交人称因其儿童身份在诉诸司法系统方面可能遇到困难，缔约国称，国家总护民官办公室与儿童和青少年权利监察员办公室受权在环境诉讼案中为儿童提供免费法律援助和代理。最后，缔约国称，提交人的行为导致该国无法按照《任择议定书》第7条(e)项的规定，在国内一级为该问题提供补救办法。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 2020年11月25日，提交人提交了对缔约国关于可否受理的意见的评论。他们认为来文可以受理，并重申了其论点，即委员会有权审查申诉，申诉证据充分，寻求国内补救办法徒劳无益。

5.2 提交人注意到缔约国的论点，即由于缺乏管辖权，应认定来文不可受理。他们称，委员会有权审查来文，因为缔约国对其领土内导致温室气体排放的经济活动拥有有效控制。这些排放导致提交人的权利因气候变化而受到侵犯。提交人提到了其首次提交的材料，并重申其论点，即一国的域外义务并不局限于缔约国所列举的领土或个人控制的狭隘情况。如一国能控制其领土内造成直接和可预见的跨界损害的活动时，也会产生域外义务。他们认为，缔约国拥有有效管制其领土内温室气体排放的能力，这一点无可置疑。缔约国未能按照《巴黎协定》将气温升幅控制在1.5摄氏度或以下的目标，并最大限度地利用现有资源来遏制排放。虽然缔约国的排放不是造成气候变化的唯一原因，但却是一个促成因素，而且只有缔约国才能减缓自身排放。关于因果关系的具体问题，即缔约国促成的气候变化是否实际或即将侵犯每位提交人的权利，提交人认为属于实质问题。在审议可否受理阶段，他们提出了气候变化导致其生命权、健康权及文化权实际和即将遭到侵犯的确凿指控。提交人还称，侵犯其权利的情况是完全可预见的。几十年来，气候科学家一直警告称，不加控制的排放将对世界各地的儿童产生直接影响。1990年，政府间气候变化专门委员会在其首份报告中警告国际社会，若不充分减排，全球变暖将造成不利气候影响，从疟疾和致命野火肆虐到海平面上升吞没环礁，正是这些不利气候影响正对提交人造成危害和威胁。⁵

5.3 关于缔约国提出的来文基于属时理由不可受理的论点，提交人称，缔约国依然允许和提倡导致危险气候变化的过量排放，除非缔约国按照将全球变暖限制在1.5摄氏度的要求尽快减少排放量，否则还会继续允许和提倡过量排放。缔约国在2015年之前排放温室气体的影响也将继续损害提交人在童年剩余时间及以后的权利，因此这些持续的侵权行为属于《任择议定书》第7条(g)项所指范畴。

5.4 提交人重申其申诉，即他们已经证实，他们每个人都受到气候变化的危害，并面临进一步遭受气候变化不可弥补损害的风险，而气候变化在很大程度上是由于缔约国未能减少排放造成的。缔约国在应对气候变化方面的作为和不作为对提交人造成了直接和个人损害，导致其面临可预见的风险。即使世界各地的儿童可能拥有与其相似的经历或面临与其类似的风险，他们关于气候变化危害的主张也不构成民众之诉。

⁵ 政府间气候变化专门委员会，《第二工作组决策者摘要(气候变化的潜在影响)》(1990年)，第88、102-103和107-08页。可查阅 https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ipcc_90_92_assessments_far_wg_II_spm.pdf。

5.5 提交人还重申其论点，即寻求国内补救办法徒劳无益，因为没有成功希望。他们认为，缔约国未能证明关于用尽补救办法的要求对居住在其境外的提交人是否公平。国际法委员会的外交保护条款第 15(c)条所体现的国家实践和法律确信表明，在跨界环境损害案件中，若受害者未自愿与起源国建立联系，亦未承担受该国污染损害的风险，则不必用尽国内补救办法。他们还称，由于缔约国承认外国主权豁免权，而本案涉及多个国家跨越多个边界造成的跨界侵犯人权行为，因此不能在国内法庭中审议本案提出的实际申诉和寻求的补救。对其他国家造成的跨界损害的任何可能补救办法皆因外国主权豁免权而无效。

5.6 提交人称，缔约国指出的国内补救办法均不会有效。《民事诉讼法》第 348 条提出“扎根居留”辩护，可以禁止不住在阿根廷也没有阿根廷房产的居住在国外的女士在阿根廷提起任何诉讼。这种辩护将使外国提交人无法在阿根廷法院提起诉讼。即使他们能以某种方式解决“扎根居留”的辩护问题，缔约国指出的国内补救办法也可能无效。他们认为，宪法权利保护令的补救办法不适合技术上十分复杂、涉及要求政策调整和国际合作的本案，因为这种司法程序不允许广泛辩论或举证，也不允许宣布特定法律、法令或条例违宪。例如，在非营利民间协会 *Mujeres por la Vida* 科尔多瓦分会——就宪法权利保护令诉 E.N. – P.E.N.——国家卫生和社会行动部一案中，一审法院驳回了一项宪法权利保护令补救办法申请，申诉人要求法院宣布关于《国家性健康和负责任生育方案》的法律和国家政策不适用于阿根廷全国各地，但法院认为围绕每一种被抨击药物的研究和辩论都超出了法院的授权。虽然《一般环境法》(第 25675 号法案)第 30 条规定的环境补救诉讼范围更广并允许辩论和举证，但仅能解决过去或现有的局部损害。因此无法以此作为手段变革缔约国的国家和国际政策以防未来损害。此外，提交人无法通过补救行动向外国提出申诉，因为这属于不具可诉性的问题。关于气候变化适应和减缓最低预算的第 27520 号法案也未提供有效的补救办法。首先，法律不强制要求缔约国根据其气候变化国际承诺调整国家目标，也不要求缔约国与其他国家合作。第二，该法未规定对不遵守行为的制裁措施或任何后果。因此，公众不能援引违反该法作为补救依据。根据《民商法》提起的诉讼也不能提供有效的补救办法，包括基于健康环境权的申诉。如同任何民事诉讼一样，“扎根居留”辩护将禁止非缔约国国民的提交人向阿根廷法院提出申诉，理由是他们不住在阿根廷或拥有阿根廷的房产。阿根廷提交人的申诉也将失败，因为法院不太可能指示行政部门如何行使自由裁量权来修订缔约国的气候变化外交政策。此外，国家总护民官办公室、儿童和青少年权利监察员办公室和国家监察员办公室都是拥有自由裁量权的补救办法，因为每个监察员都可拒绝受理申诉人的案件。因此，不能将这种补救办法视为有效补救。

5.7 提交人还称，其案件的独特情况将使国内诉讼程序出现不合理的拖延，因为必须在每个被告缔约国分别提起五起单独的案件诉讼，每起案件诉讼都需要耗时数年。他们称，缔约国在处理关于环境的复杂案件方面往往存在拖延，仅仅解决诉讼资格问题就需要多年诉讼。裁决实质问题也耗时甚久。例如，最高法院尚未就独立公民基金会(Fundación Ciudadanos Independientes)诉圣胡安省、国家及其他机构一案的实质问题作出裁决，这是一起关于 100 万升有毒物质泄漏的环境补救诉讼，距提出申诉已逾八年。在 *Papel Prensa S.A.* 诉国家一案中，最高法院花了八年时间才作出裁决，结果却只是驳回了《一般环境法》的预防原则。即使某个环境问题案件的判决对原告有利，也不能保证判决得到适当执行。至于缔约国在

其意见中提到的马坦萨河—里亚丘埃洛河案，在判决下达 12 年多后，马坦萨河—里亚丘埃洛河的清理工作仍未取得重大进展，附近居民的生活质量亦未得到改善。

第三方意见

6. 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

缔约国对第三方意见的评论

7. 2020 年 7 月 30 日，缔约国提交了对第三方意见的评论。缔约国指出，缔约国与第三方意见提供者一样对气候变化现象表示关切，并积极重视其意见，认为这是对国际社会采取具体和有效行动应对全球变暖的合理警示。然而，缔约国重申其论点，即来文不符合个人来文程序规定的受理标准，也未就来文的实质问题提出令人信服的论点。

口头听证

8.1 应委员会邀请并根据《任择议定书》的议事规则第 19 条，双方的法律代表于 2021 年 6 月 3 日通过视频会议出席了委员会会议，回答了委员会成员就其提交材料提出的问题，并作了进一步澄清。

提交人的口头评论

8.2 提交人重申其申诉，即缔约国未能采取一切必要和适当的措施，防止全球气温比工业化前水平升高 1.5 摄氏度，由此加剧了气候变化，侵犯了提交人的权利。他们认为，如果《公约》旨在保护儿童免受气候紧急情况的影响，则损害、管辖权、因果关系和用尽补救办法等概念必须适应新的现实情况。他们重申其论点，即提交人已经经历并将继续经历的损害早在 1990 年就可预见，当时政府间气候变化专门委员会预测，全球升温 1 摄氏度就可导致提交人现在所面临的水资源短缺、媒介传播疾病和海平面上升等问题。他们认为，如果各被告缔约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的痛苦。他们坚持认为，他们面临的损害与各被告缔约国的排放之间存在直接和可预见的因果关系，并指出，他们遭受的损害是气候变化造成的，而各被告缔约国仍继续排放，导致气候变化情况恶化，这一点毋庸置疑。

8.3 关于用尽国内补救办法的问题，提交人重申其论点，即缔约国指出的补救办法无法提供有效补偿。他们认为宪法权利保护令不适用于此类复杂案件。根据《国家保护宪法权利法》第 2 条，当需要通过广泛辩论或举证或宣布法律、法令或条例违宪才能确定行为的潜在有效性时，就不应将宪法权利保护令作为补救办法。提交人指出，他们不质疑《宪法》第 41 条规定了健康环境权，但称，在提交人的案件中，宪法权利保护令补救办法并非确保健康环境权得到保护的适当补救办法。他们进一步重申其论点，即《一般环境法》规定的补救办法适用于不太复杂的案件和环境损害补救。虽然补救诉讼的范围比宪法权利保护令补救办法更

⁶ 更多信息，见 Sacchi 等人诉德国案(CRC/C/88/D/107/2019)，第 6.1–6.5 段。

广，并允许辩论和举证，但仅能解决过去或现有的局部损害。无法以此为手段变革缔约国的国家和国际气候政策，从而防止未来可能出现的损害。此外，“扎根居留”辩护要求诉讼当事人居住在缔约国或在缔约国拥有房产，这将使 16 名提交人中的 15 人无法参与环境补救案件。

8.4 提交人重申其论点，即无论是在获得判决还是在执行判决方面，他们还将面临缔约国法院的严重拖延。他们指出，在独立公民基金会诉圣胡安省一案中，原告组织于 2009 年首次提起环境补救诉讼，以防止 Veladero 金矿对环境造成损害。此后金矿发生若干次氰化物泄漏，十多年以后，该案仍悬而未决。提交人还称，即使原告获得有利的判决，也不能保证判决得到有效执行。2006 年，最高法院命令政府提交马坦萨河—里亚丘埃洛河流域的清理计划。尽管在法庭上胜诉，但马坦萨河—里亚丘埃洛河流域仍是拉丁美洲污染最严重的水道之一，沿河两岸的社区几乎没有任何改善。此外，由于严格的三权分立原则，鉴于行政部门在公共政策和外交关系领域拥有广泛的自由裁量权，国内法院不太可能决定国家气候变化政策应该实现何种目标，或指示联邦政府参与国际合作。

缔约国的口头评论

8.5 缔约国就其在国内和外交政策方面对环境保护和应对气候变化的承诺发表了补充意见。缔约国重申其论点，即对提交人没有管辖权，同时据称的一般性损害与缔约国或其国家工作人员的任何作为或不作为之间缺乏因果关系。

8.6 关于用尽国内补救办法，缔约国解释，无论根据宪法还是法律，国内法都承认所谓集体权利或“具有集体影响的权利”，并扩大了潜在原告的诉讼资格或出庭权。根据所寻求补救办法的类型，直接或间接受害方、监察员、民间社会组织以及国家、省和市当局都具备对环境损害提出申诉的特别诉讼资格，从而消除了就环境问题诉诸司法的障碍。⁷ 缔约国还强调，就这些事项提起诉讼的费用对提交人并不构成限制，因为诉讼费不到 50 美分。当事人只需承担己方律师的律师费。然而，如有需要，当事人、特别是儿童，⁸ 依法有权获得免费法律援助，并可通过监察员、民间社会组织或大学的任何法律咨询所或在国家服务儿童律师登记处登记的律师协会的公益律师等各种途径获得律师代理。⁹

8.7 关于诉讼持续时间，缔约国解释，根据国际标准，不能抽象地衡量国内诉讼的时长，必须进行个案分析，考虑到事项的复杂性、各方采取的程序行动和有关法院的尽职调查。¹⁰ 缔约国解释，例如，造成独立公民基金会诉圣胡安省一案拖延的原因是程序的复杂性，其中包括事实和证据的复杂性(例如事实发生在智利)；完全由原告意愿导致的被告数目逐渐增加；涉及大量的刑事管辖活动。缔约国解释说，关于冠状病毒病(COVID-19)大流行，提交人所称由此导致的诉讼拖延未经证实。事实上，不仅原告能够继续提出各种申诉，而且疫情反而推动和

⁷ 缔约国提到《一般环境法》(第 25675 号法案)第 30 条和《国家责任法》(第 26944 号法案)。缔约国还提到，“预防性诉讼”是另一种可用的法律途径，受《民商法》第 1711 条管辖。

⁸ 缔约国提到关于全面保护儿童和青少年权利的第 26061 号法案第 27(c)条。

⁹ 缔约国强调，国内法律制度根据儿童和青少年的年龄和成熟程度承认其逐步发展的能力，允许其通过法律援助和律师代理行使权利。

¹⁰ 缔约国援引了美洲人权法院 2012 年 8 月 31 日对 Furlan 及家人诉阿根廷案(《初步反对意见、案情、赔偿和费用》)的判决，第 156 段。

加快了这些案件的审理。缔约国援引了 2020 年 6 月 23 日国内检疫隔离期间向最高法院提起的一个案件，在该案中，在不到两个月的时间里，法院认定管辖区间环境或生态资源(巴拉那河三角洲)受到重大影响，严重损害了其功能和可持续性。¹¹ 法院认为保护巴拉那河三角洲既是当代人也是后代人的优先事项(与提交人在来文中所述论点非常相似)，并发布了一项强制令，要求立即在联邦一级成立环境紧急情况委员会。

8.8 缔约国解释说，自 1994 年宪法改革以来，司法部门一直密切参与审查公共政策的合宪性，包括与环境有关的事项。例如，司法机关决定暂停一系列砍伐树木的授权，修改进行单独环境影响评估的标准，并责成有关当局开展综合全面的环境影响研究。¹² 司法部门还发布强制令，责成有关当局疏浚 Tarariras 溪流，以停止和补救环境损害。¹³ 缔约国提到其他几个案例，在这些案例中，司法机构对公共政策事务的积极干预表明，在保护环境权方面，三权分立原则并未妨碍司法审查。因此，缔约国称，提交人在用尽国内补救办法并将任何所称侵权问题交由缔约国处理方面不存在任何障碍。

提交人的口头听证

9. 应委员会邀请并根据《任择议定书》的议事规则第 19 条，11 名提交人于 2021 年 5 月 28 日通过视频会议出席了委员会的闭门会议，国家代表未出席该会议。提交人向委员会解释了气候变化如何影响其日常生活，并就各被告缔约国应如何应对气候变化以及委员会为何应审议其申诉发表了意见。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

10.1 在审议来文所载的任何申诉之前，委员会必须根据《任择议定书》规定的议事规则第 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

10.2 委员会注意到缔约国关于来文因缺乏管辖权而不可受理的意见。委员会也注意到提交人的论点，即他们属于缔约国管辖权范围，是缔约国在国内外造成的气候变化所致可预见后果的受害者，也是缔约国在其领土内有意排放、允许或提倡碳污染行为的受害者。委员会还注意到，提交人称，缔约国造成持续气候危机的作为和不作为使其在整个童年时期面临人为、可预见、危及生命的气候变化风险。

¹¹ 最高法院，Equística Defensa del Medio Ambiente 民间协会就环境保护问题诉圣菲省等一案，第 468/2020-00 号案件。

¹² 最高法院，Salas、Dino 等人就宪法权利保护令诉萨尔塔省和国家案，第 S. 1144. XLIV 号案件，2009 年 3 月 26 日的判决。缔约国还提到 Mendoza、Beatriz Silvia 等人就损害赔偿诉国家及其他机构案(马坦萨河一里亚丘埃洛河环境污染造成的损害)，第 FA18000036 号案件，2018 年 4 月 12 日的判决。

¹³ 最高法院，Nordi、Amneris Lelia 就环境损害诉布宜诺斯艾利斯省及其他机构案，第 180/2010 号案件，2019 年 8 月 29 日的判决。

10.3 根据《公约》第 2 条第 1 款，缔约国有义务尊重和确保“其管辖范围内每一名儿童”的权利。根据《任择议定书》第 5 条第 1 款，委员会可接受和审议受缔约国管辖并声称缔约国侵犯其《公约》所载任何权利的受害者个人或群体，亲自或由人代理提交的来文。委员会注意到，虽然《公约》和《任择议定书》在适用管辖权时均未提到“领土”一词，但对域外管辖权应作狭义解释。¹⁴

10.4 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。¹⁵ 但是，形成并适用该判例的事实情况与本案的事实和情况截然不同。提交人的来文提出了关于气候变化领域跨界损害的全新的管辖权问题。

10.5 委员会还注意到美洲人权法院关于环境和人权问题的第 OC-23/17 号咨询意见，该意见澄清了与环境保护有关的域外管辖权的范围，因此与本案的管辖权问题特别相关。在该意见中，法院指出，当发生跨界损害影响到条约所述权利时，如果起源于一国领土范围内的行为与其领土之外人士的人权遭到侵犯之间存在因果关系，则该权利受侵犯者属于起源国的管辖权范围(第 101 段)。当起源国对造成损害及由此导致侵犯人权后果的活动拥有有效控制时，则应由起源国行使管辖权(第 104 段(h)项)。在跨界损害的案件中，起源国行使管辖权是基于以下认识，即只有在其领土内或在其管辖下发生活动的国家才能有效控制这些活动，并能够防止这些活动造成影响其领土以外的人员享有人权的跨界损害。鉴于该国可能需要对未履行预防跨界损害义务承担责任，此类活动负面后果的潜在受害者属于起源国的管辖权范围(第 102 段)。法院还指出，由此可以得出结论认为，预防跨界环境损害或危害的义务是国际环境法承认的一项义务，根据这项义务，国家可能要对源自其领土或在其有效控制或管理下的活动给境外人士造成的任何重大危害负责(第 103 段)。

10.6 委员会回顾，委员会与其他四个条约机构发表的关于人权和气候变化的联合声明指出，¹⁶ 政府间气候变化专门委员会在 2018 年发布的一份报告中确认，气候变化对享有受《公约》保护的生命权、适足食物权、适当住房权、健康权、饮水权和文化权等人权构成重大风险(第 3 段)。若不采取措施防止气候变化对人权造成可预见的损害，或不管制造成这种损害的活动，则可能构成违反国家人权义务(第 10 段)。

10.7 考虑到上述情况，委员会认为，应适用美洲人权法院在其关于环境与人权问题的咨询意见中所采用的标准来检验本案的管辖权。这意味着，在发生跨界损害时，就《任择议定书》第 5 条第 1 款而言，如果排放起源于一国领土范围内，该国的作为或不作为与其领土之外的儿童权利受到负面影响之间存在因果关系，

¹⁴ 除其他外，见美洲人权法院，第 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，第 43370/04 号、第 8252/05 号和第 18454/06 号申诉，2012 年 10 月 19 日的判决。

¹⁵ 除其他外，见人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)，第 10 段和第 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，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 45653/99 号申诉，2009 年 10 月 27 日的判决，第 25 段，和 Georgia 诉俄罗斯(二)案，第 38263/08 号申诉，2021 年 1 月 21 日的判决，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，和 CRC/C/NOR/CO/5-6，第 27 段。

¹⁶ [HRI/2019/1](https://www.unhcr.org/refugees/2019/1).

且起源国能够有效控制有关排放源，则上述儿童属于起源国的管辖权范围。委员会认为，虽然确定国家责任的必然要素属于实质问题，但即使就确立管辖权而言，受害者据称所受损害亦应是缔约国在作为或不作为之时可以合理预见的。¹⁷

10.8 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人权影响是全球性集体问题，需要全球应对，但各缔约国仍对自身在气候变化方面的作为或不作为及其造成的影响承担国别责任。委员会还注意到提交人的论点，即缔约国对其领土内具有跨界影响的碳排放源拥有有效控制。

10.9 委员会认为，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带来了不利影响，这一认识已被普遍接受并得到科学证据的佐证。委员会认为，鉴于缔约国有能力管制这些排放源的活动并执行此类管制措施，因此对排放拥有有效控制。

10.10 根据《巴黎协定》所述共同但有区别的责任原则，委员会认为，气候变化成因的集体性质并不能免除缔约国因源自其领土内的排放可能对儿童造成的损害而可能需要承担的国别责任，无论这些儿童身处何地。¹⁸

10.11 关于可预见性问题，委员会注意到提交人的论点，即缔约国几十年前就知道其对气候变化的负面影响的有害效应，并于 1992 年签署了《联合国气候变化框架公约》、2016 年签署了《巴黎协定》，缔约国未对此论点提出异议。鉴于现有科学证据表明碳排放的累积效应对享有人权——包括《公约》规定的权利——造成影响，¹⁹ 委员会认为，缔约国可以合理预见对源自其领土内的碳排放的作为或不作为的潜在危害。

10.12 委员会得出结论认为，缔约国对给其领土之外的儿童造成可合理预见损害的排放源拥有有效控制，委员会现在必须确定提交人指称的损害与缔约国的作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，并非跨界损害案件中的所有负面影响都会导致国家必须对在其领土上发生的造成跨界损害的活动承担责任，必须基于具体案件的具体情况确定是否可行使管辖权，而且损害必须是“重大的”。²⁰ 在这方面，委员会注意到，美洲人权法院指出，在关于预防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大跨界损害的活动，并且“重大”损害应超过“可察觉”程度，但不必达到“严重”或“显著”的程度。法院进一步指

¹⁷ 美洲人权法院，第 OC-23/17 号咨询意见，第 136 段。另见关于预防原则的第 175-180 段。还值得注意的是，《美洲人权公约》第一条和《儿童权利公约》第 2 条关于管辖权的文本有相似之处。

¹⁸ 见《公约》序言、《联合国气候变化框架公约》第三条和《巴黎协定》序言及第二和第四条。另见 A/56/10, A/56/10/Corr.1 和 A/56/10/Corr.2, 第 IV.E.2 章，对《国家对国际不法行为的责任条款草案》第 47 条草案的评注。

¹⁹ 政府间气候变化专门委员会，《2013 年气候变化：物理科学基础——第一工作组给〈政府间气候变化专门委员会第五次评估报告〉的贡献》(联合王国，剑桥，剑桥大学出版社，2013 年)和《全球变暖 1.5°C：政策制定者摘要》，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获得正式批准，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获得认可。

²⁰ 美洲人权法院，第 OC-23/17 号咨询意见，第 81 和 102 段。

出，损害必须对其他国家的人类健康、工业、财产、环境或农业等事项产生实际有害影响，且必须能以实际和客观的标准衡量这些有害影响。²¹

受害人地位

10.13 在本案的具体情况下，委员会注意到，提交人称，各被告缔约国在造成气候变化方面的作为和不作为导致其根据《公约》享有的权利受到侵犯，他们称，随着世界继续变暖，上述损害将进一步恶化。委员会注意到提交人的申诉：野火和高温相关污染产生的烟雾导致一些提交人哮喘恶化，需要住院治疗；媒介传播疾病的扩散和加剧也影响提交人，导致其中一些人在一年里多次感染疟疾或罹患登革热或基孔肯雅病；提交人遭受极端热浪影响，其中许多人的健康面临严重威胁；干旱正威胁一些提交人的供水保障；一些提交人遭遇了极端风暴与洪水；土著提交人的温饱水平的生活受到威胁；由于海平面上升，马绍尔群岛和帕劳可能在几十年内不再宜居；气候变化影响了提交人的精神健康，其中一些人自称患有气候焦虑症。委员会认为，提交人作为儿童受到气候变化的影响尤其严重，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影响其一生的后果上，特别是如不立即采取行动的话。鉴于儿童所受特殊影响以及《公约》缔约国承认儿童有权获得适当的法律保护等特殊保障，各国加强了保护儿童免受可预见危害的义务。²²

10.14 考虑到上述因素，委员会得出结论认为，就确立管辖权而言，提交人有充分理由认为，缔约国对源自其领土内的碳排放的作为或不作为导致提交人根据《公约》享有的权利受到损害是可以合理预见的。委员会还得出结论认为，提交人已经出示关于其遭受真实和重大个人损害的初步证据，以证明其具有受害人地位。因此，委员会认为，《任择议定书》第 5 条第 1 款并不妨碍其审议提交人的来文。

用尽国内补救办法

10.15 委员会注意到缔约国的论点，即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的论点，即《宪法》第 41 条明确承认健康环境权，第 43 条承认环境宪法权利保护令以及《一般环境法》载有允许在环境问题上采取行动的若干条款(集体环境损害补救令)。委员会还注意到缔约国的论点，即国家总护民官办公室以及儿童和青少年权利监察员办公室受权在环境诉讼中向儿童提供免费法律援助和律师代理。此外，委员会注意到缔约国的论点，即国内法承认集体权利或具有集体影响的权利，同时根据所寻求的补救类型，直接或间接受害方、监察员、民间社会组织以及国家、省和市当局具备提起环境损害申诉的资格，从而消除了在环境问题上诉诸司法的障碍。

10.16 委员会注意到，提交人称，《民事诉讼法》第 348 条规定的“扎根居留”辩护禁止居住在国外的提交人在缔约国提起任何诉讼。委员会还注意到提交人的论点，即宪法权利保护令的补救办法不适合此类涉及要求政策调整和国际合

²¹ 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，对《关于预防危险活动引起跨界损害的条款草案》第 2 条草案的评注。

²² 《儿童权利公约》序言；[A/HRC/31/52](#)，第 81 段；和儿童权利委员会，“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>。

作的技术上十分复杂的案件，因为这种诉讼程序不允许广泛的辩论或举证，也不允许宣布特定的法律、法令或条例违宪。委员会还注意到提交人的论点，即根据《一般环境法》第 30 条提起的环境补救诉讼虽然范围更广并允许辩论和证据，但仅能解决过去或现有的局部损害，因此不是变革缔约国国家和国际气候政策的合适手段。此外，委员会注意到提交人的论点，即国家总护民官办公室、儿童和青少年权利监察员办公室和监察员办公室都是拥有自由裁量权的补救办法，因此不太可能有效。

10.17 委员会回顾，提交人必须利用一切可能有合理补救希望的司法或行政途径。委员会认为，如果国内补救办法客观上没有成功的希望，例如，如果依据适用的国内法，申诉将不可避免地被驳回，或者如果从最高国内法庭的既定判例来看不会有积极结果，就无需用尽国内补救办法。但是，委员会注意到，仅对补救办法的成功或有效性持有怀疑或假设其不会成功或有效，并不能免除提交人用尽补救办法的责任。²³

10.18 在本案中，委员会注意到，提交人未尝试在缔约国提起任何国内诉讼。委员会还注意到提交人的论点，即其在用尽国内补救办法方面将面临独特障碍，因为这种做法对其而言负担过重，时间过长并且不太可能带来有效补偿。委员会还注意到其论点，即由于外交政策和外国主权豁免的不可诉性，国内法院很可能因其申诉涉及国家参与国际合作的义务而予以驳回。然而，委员会认为，关于缔约国未参与国际合作的指控是与提交人寻求的具体补救形式一起提出的，而且提交人未能充分证明有效补偿必需这种补救办法。此外，委员会注意到缔约国的论点，即提交人可根据《宪法》第 43 条以环境宪法权利保护令的形式以及根据《一般环境法》以集体环境损害补救令的形式诉诸法律途径。委员会还注意到缔约国的论点，即提交人可根据《一般环境法》经由国家总护民官办公室以及儿童和青少年权利监察员办公室提起此类环境诉讼，并可获得此类诉讼的法律援助。委员会注意到提交人的论点，即《民事诉讼法》第 348 条的“扎根居留”辩护禁止居住在国外的提交人在缔约国提起任何诉讼。然而，委员会注意到，缔约国反驳了这一说法，提交人未提供任何实例证明非居民原告在提起类似于提交人在其具体案件中所寻求补救措施的诉讼时，无法获得缔约国提到的具体补救办法。委员会还注意到提交人的论点，即国家总护民官办公室以及儿童和青少年权利监察员办公室是具有自由裁量权的补救办法，因此不太可能有效。然而，委员会注意到，提交人未尝试请这些机构以其名义提起诉讼，委员会认为，补救办法本身可能具有自由裁量权这一事实并不能免除提交人请这些实体提起诉讼的必要尝试，特别是在没有任何资料表明这一补救办法毫无成功希望的情况下，而且缔约国境内已有关于环境退化问题的诉讼。提交人除了对任何补救办法的成功希望表示总体怀疑之外，未进一步说明不尝试寻求这些补救办法的理由，因此委员会认为，提交人未用尽所有合理有效的现有国内补救办法，对据称侵犯其根据《公约》所享有权利的行为提出质疑。

10.19 关于提交人提出的外国主权豁免会妨碍其在缔约国用尽国内补救办法的论点，委员会注意到，只有在提交人希望通过在缔约国国内法院一并起诉该国和其他各被告缔约国以实现特定补救办法的情况下，才会出现外国主权豁免问

²³ D.C.诉德国案(CRC/C/83/D/60/2018)，第 6.5 段。

题。在本案中，委员会认为，提交人未充分证明其关于《任择议定书》第7条(e)项所述例外情况——即适用补救办法不大可能带来有效补偿——的论点。

10.20 委员会注意到提交人的论点，即在缔约国寻求补救会遭遇不合理拖延。委员会还注意到，虽然提交人列举了一些关于缔约国法院耗时数年才作出判决的环境案件实例，但未提供关于缔约国此类诉讼时间长度的任何进一步具体资料。委员会还注意到，缔约国同样提供了该国在合理时间框架内解决的环境诉讼案件实例。委员会得出结论认为，鉴于提交人未提供任何具体资料证明国内补救办法无效或不可用，也未尝试在缔约国提起国内诉讼，因此提交人未用尽国内补救办法。

10.21 因此，委员会认定，根据《任择议定书》第7条(e)项，由于提交人未用尽国内补救办法，来文不可受理。

11. 因此，委员会决定：

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