



儿童权利公约

Distr.: General
9 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 105/2019 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的 Ramin Pejan 等人代理)
据称受害人:	提交人
所涉缔约国:	巴西
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:	未能预防和减轻气候变化的后果
程序性问题:	管辖权; 受害人地位; 未用尽国内补救办法; 申诉证据; 因属时理由不可受理
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:	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(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

* 因技术原因于 2021 年 12 月 6 日重新印发。

** 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、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·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·托多罗娃和贝奴瓦·凡科斯比尔克。



民：Greta Thunberg 和 Ellen-Anne，瑞典国民；Raslen Jbeili，突尼斯国民；以及 Carl 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。他们声称，缔约国未能预防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(与第 3 条一并解读)享有的权利。¹ 提交人由律师代理。《任择议定书》于 2017 年 12 月 29 日对缔约国生效。

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

提交人陈述的事实

2. 提交人声称，由于缔约国造成气候变化并使之长期存在，未能采取必要的预防和防范措施以尊重、保护和实现提交人的生命权、健康权和文化权。他们还称，气候危机不是一种抽象的未来威胁。全球平均气温上升 1.1°C，目前正在造成破坏性的热浪、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，侵犯了全球数百万人的人权。鉴于儿童在生理和心理上是最容易遭受这些威胁生命的影响的群体之一，他们将承受的负担比成年人沉重得多，时间也长得多。²

申诉

3.1 提交人辩称，在采取必要措施方面，每拖延一天都会消耗剩余的“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总量。他们辩称，缔约国与其他国家一样，正在制造迫在眉睫的风险，因为失去的减缓机会将无法挽回，也无法确保后代的可持续和安全生计。

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、保护和实现儿童不可剥夺的生命权，所有其他权利都源于这一权利。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是以国际环境法的规则和原则为依据的。提交人辩称，缔约国未能履行其《公约》义务，即：(a) 防止气候变化造成的可预见的国内和域外侵犯人权行为；(b) 面对全球气候紧急情况开展国际合作；(c) 在面临不确定性的情况下采取预防原则保护生命；以及(d) 确保儿童和后代的代际正义。

第 6 条

3.3 提交人称，缔约国使气候危机长期存在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，无论是以高温、洪水、风暴、干旱、疾病还是污染空气的形式。一项科学共识表明，随着全球比工业化前时期变暖 1.5°C 甚至更高，他们一生中面临的威胁生命的风险将会增加。

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。这五项申诉被登记为第 104/2019 至第 108/2019 号来文。

² 关于提交人陈述的事实的补充资料，见 Sacchi 等人诉德国(CRC/C/88/D/107/2019)，第 2.1 至第 2.6 段。

第 24 条

3.4 提交人声称，缔约国使气候危机长期存在的行为和不作为已经伤害了他们的身心健康，其影响从哮喘到情感创伤不等。这种伤害侵犯了他们根据《公约》第 24 条享有的健康权，并将随着世界继续变暖而恶化。美国加利福尼亚州天堂镇的野火产生的烟雾导致 Alexandria Villaseñor 的哮喘病危险地发作，使她入院。尼日利亚拉各斯与高温相关的污染导致 Deborah Adegbile 因哮喘发作而定期住院。媒介传播疾病的传播和加剧也影响了提交人。在拉各斯，Deborah 现在一年多多次遭受疟疾之苦。在马绍尔群岛，Ranton Anjain 于 2019 年感染了登革热。David Ackley III 感染了基孔肯雅热，这是马绍尔群岛自 2015 年以来新发现的一种疾病。极端热浪由于气候变化而变得更加频繁，对许多提交人的健康构成了严重威胁。高温不仅致命，还可能造成广泛的健康影响，包括热痉挛、中暑、发热和衰竭，还可以使现有的健康状况迅速恶化。干旱也在威胁着许多请愿者的水安全，如 Raslen Jbeili、Catarina Lorenzo 和 Ayakha Melithafa。

第 30 条

3.5 提交人称，缔约国对气候危机的推波助澜已经危及来自美国阿拉斯加、马绍尔群岛和瑞典萨米地区的土著提交人数千年来的生存习俗。这些生存习俗不仅是他们生计的主要来源，而且直接关系到他们在这个世界上特有的存在、观察和行动方式，对他们的文化身份至关重要。

第 3 条

3.6 缔约国支持延迟脱碳的气候政策，是将气候变化的巨大负担和代价转嫁给儿童和后代。这样做违背了其确保子孙后代享有儿童权利的义务，也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他们根据《公约》享有的权利受到侵犯的情况，但气候危机的范围不应缩小到少数儿童遭受的伤害。归根结底，这关系到世界各地每个儿童的权利。如果缔约国不立即单独并与其他国家一起行动，采取现有措施阻止气候危机，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化为乌有。任何为了儿童最大利益理性行事的国家都不会选择推迟采取此类措施，从而将这一负担强加给任何儿童。唯一能对被告国政策作出解释的成本效益分析，就是忽视儿童的生命，将短期经济利益置于儿童权利之上。在缔约国的气候行动中，将提交人和其他儿童的最大利益置于次要地位，直接违反了《公约》第 3 条。

3.7 提交人请委员会认定：(a) 气候变化是一场儿童权利危机；(b) 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，造成了气候危机并使之长期存在；以及(c) 缔约国使威胁生命的气候变化长期存在，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，以及来自土著社区的提交人的文化权利。

3.8 提交人还请委员会建议：(a) 缔约国审查并在必要时修订其法律和政策，以确保最大限度地利用现有资源，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，特别是在分配减缓和适应气候变化的成本和负担方面；(b) 缔约国发起国际合作行动——并就现有合作倡议加大努力——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) 根据第 12 条，缔约国确保儿童在所有国际、国家和国家以下各级为减缓或适应气候危机所做的努力中以及在为回应本来文所做的所有努力中，有权发表意见和自由表达观点。

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，应认定来文不可受理，理由是缺乏管辖权、未能为受理的目的证实其申诉以及未用尽国内补救办法。

4.2 缔约国提交了关于其国内立法的资料。缔约国指出，根据《儿童和青少年规约》第 3 条，儿童应享有每个人固有的所有基本权利，并应有一切机会在自由和尊严的条件下保障自己的身体、心理、道德、精神和社会发展。《规约》规定了生命权、健康权、受教育权和文化权等基本权利。《规约》第 141 条保障每个儿童都能诉诸公设辩护人办公室、总检察长办公室，以及通过司法部门的任何机构与其联系。公设辩护人办公室、总检察长办公室、联邦各州、联邦区、市政当局和协会可根据《规约》第 210 条提起旨在保护和促进儿童集体权利的民事诉讼。缔约国辩称，因此，在其管辖系统内有适当的机制来保障儿童的正义和补救。

《宪法》还规定了可采取的程序性措施，以维护健康环境权和其他集体权利。根据《宪法》第 5 条，任何公民都可以提起法律诉讼，以期废止损害环境的行为。原告可以以自己的名义为维护集体利益而采取行动，除非有明显的恶意行为，否则应免除司法费用。此外，根据第 7347/85 号法，可以提起保护环境的公共民事诉讼。某些法律实体——如公设辩护人办公室、总检察长办公室、联邦各州、联邦区、市政当局和协会——有权提起诉讼。缔约国辩称，在本案中，提交人本应联系其中一家实体，后者本可以为维护其利益而提起公共诉讼。缔约国提出，因此应认定来文因未用尽国内补救办法而不可受理。缔约国注意到提交人声称，国内司法系统不大可能带来有效的救济，程序将被不合理地拖延。缔约国辩称，由于提交人没有试图在巴西提起任何司法诉讼，这是一个未经证实的假设性论点。

4.3 缔约国辩称，提交人未能证明巴西对一项国际不法行为负有责任。缔约国指出，国际法委员会已经通过了关于这一问题的条款草案，这些条款侧重于根据国际法规定，国家被认为对不法行为或不作为负有责任的一般条件，以及由此产生的法律后果。为了追究国家对国际不法行为的责任，必须将被指控的侵权行为归于国家，换言之，必须证明损害可归因于国家。缔约国辩称，在本案中，提交人没有证明所指称的侵权行为在多大程度上可归因于巴西。缔约国辩称，不能让巴西对其他国家可能犯下的行为或不作为负责。缔约国还辩称，提交人没有具体说明他们所遭受的据称伤害，也没有将这种伤害与缔约国的行为或不作为联系起来。鉴于气候变化的影响不能仅仅归因于提交人提出申诉的五个国家，这一点尤其重要。缔约国辩称，试图将像气候变化这样复杂的问题的总体后果归因于这五个国家，显然是毫无根据的。巴西的情况尤其如此，巴西不属于二氧化碳的主要排放国，现在不是，过去也不是。因此，缔约国认为，由于提交人未能为受理目的证实其申诉，因此应认定来文不可受理，因为提交人未能证明其申诉中描述的所称损害与缔约国的任何行为或不作为之间存在联系。此外，缔约国提出，它一直在遵守其国际义务，即使其遵守环境承诺的情况可能受到质疑，委员会也无权监督与气候变化有关的国际文书。

4.4 2020年3月27日，缔约国就其现有的国内补救办法提交了补充意见。缔约国指出，根据《儿童和青少年规约》(在国内执行《公约》规定的法律)第15条，儿童是权利持有人。根据《规约》第4条，家庭、社区、整个社会和公共当局有义务绝对优先确保有效落实儿童和青少年的基本权利。《规约》建立的保护和促进儿童权利的体系沿着三个主要轴线展开：促进权利、维护权利和社会责任。

4.5 《儿童和青少年规约》中有一章专门涉及诉诸司法的问题。第141条保障儿童和青少年诉诸公设辩护人办公室、总检察长办公室和司法机构，并通过公设辩护人或指定律师向有需要的人提供免费法律援助。第145条允许设立专门法庭，以审理与儿童和青年有关的案件。相应的诉讼将免除成本和费用。

4.6 儿童的集体利益也受到特殊的司法保护。例如，公设辩护人办公室、总检察长办公室、联邦各州、联邦区、市政当局和协会可提起旨在保护和促进儿童集体权利的民事诉讼。缔约国指出，其法律体系提供了公共民事诉讼、人身保护令、禁制令和训令作为法律补救措施，除其他外，可用于保障儿童和青少年的权利和利益。公共民事诉讼由第7347/85号法规定，并载于《儿童和青少年规约》第201条，可由总检察长办公室或其他合法机构发起。只要一个人遭受或可能遭受暴力或胁迫，因非法行为或滥用权力而侵犯其行动自由权时，就会发出人身保护令。只要认为缺乏监管条款会损害宪法权利和自由的行使以及国籍、主权和公民身份的固有特权时，就会发出禁制令(《宪法》第5条)。只要对非法行为或滥用权力负有责任的一方是政府官员或行使政府职责的法律实体的代理人，就会发出训令，以保护人身保护令或数据保护令没有涵盖的权利(《宪法》第5条)。

提交人对缔约国关于可否受理的意见的评论

5.1 2020年5月4日，提交人提交了对缔约国关于可否受理的意见的评论。他们坚持认为来文可以受理。

5.2 提交人辩称，缔约国对源自其领土的排放具有有效的监管控制。只有缔约国能够通过其监管、许可、罚款和征税的主权权力减少这些排放。由于缔约国完全控制着这些危害来源，因此其下游影响的可预见受害者，包括提交人，都在其管辖范围内。关于缔约国认为气候变化是一个全球问题，不能追究其责任的论点，提交人辩称，习惯国际法承认，当两个或两个以上国家促成一个有害后果时，尽管有其他国家参与，但每个国家都要对自己的行为负责。³ 国际法委员会在《国家对国际不法行为的责任条款》第47条中规定：“在数个国家应为同一国际不法行为负责的情况下，可对每一国家援引涉及该行为的责任”。在这种情况下，每个参与国的责任要根据其自身行为并参照其本身的国际义务分别确定。

5.3 提交人重申，他们已经确定，由于气候变化，他们中的每个人都受到了伤害，并面临着进一步遭受无法弥补的伤害的风险，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行为和不作为的后果对提交人造成了直接、切身的伤害，使他们面临可预见的风险。他们关于气候

³ 提交人提及 Andre Nollkaemper 和 Dov Jacobs，“国际法中的共同责任：一个概念框架”，《密歇根国际法杂志》，第34卷，第2期(2013年)，第359页和第379-381页。

变化造成伤害的说法并不构成民众之诉，即使世界各地的儿童可能分享他们的经历或面临类似的风险。

5.4 提交人进一步重申，寻求国内补救办法将是徒劳的，因为它们没有真正成功的前景。提交人辩称，国内法院不能裁决他们涉及国际合作义务的申诉，也不能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。缔约国的国内法庭不能处理来文中提出的申诉和寻求的补救措施，因为这涉及多个国家跨越多个国界造成的跨界侵犯人权行为。国家豁免使对其他国家造成跨界损害的任何可能的补救措施无效。针对阿根廷、法国、德国和土耳其的申诉在巴西将被禁止，因为这涉及到其他四个国家的主权行为。⁴ 巴西法院长期以来一直承认外国主权行为(*acta iure imperii*)的豁免权，这将包括外国的气候政策。提交人辩称，他们寻求的补救措施是不可审理的，或者说不大可能得到法院的批准。国内法院不大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。这里的补救措施还牵涉到国际关系中的政治决策。国内法院不能责令政府在应对气候变化方面进行国际合作。总之，任何法院都不会促使政府采取有效的预防措施，以防止对提交人造成进一步伤害。

5.5 关于缔约国提到的补救办法，提交人辩称，他们没有资格提起诉讼，因为根据巴西法律，儿童没有资格寻求缔约国提到的补救办法。备选方案“人民法律行动”仅限于 16 岁以上的巴西公民，所以甚至连 13 岁的 Catarina Lorenzo 也无法使用。公共民事诉讼不能由个人提起，只能由特定实体提起。虽然总检察长办公室和公设辩护人办公室可以自行酌情同意提起此类案件，但这两个办公室都不会作为提交人的法律代表，而是作为案件当事方行事。儿童权利协会可以提起公共民事诉讼，但只涉及其注册任务范围内的事项。同样，提交人也不是当事方，协会将自行决定如何行事。

5.6 提交人还辩称，其案件的独特情况会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进行五次单独的诉讼，每次都要花费数年时间。缔约国无法确保在必要的时间框架内获得补救，因为在减排方面的任何拖延都会消耗剩余的碳预算，使 1.5°C 的升温限制更加遥不可及。过度拖延是巴西司法系统中一个臭名昭著的问题，对巴西法官的一项调查、⁵ 人权事务委员会⁶ 以及法官和律师独立性特别报告员⁷ 都承认这一事实。在本案中，预期的拖延情况将会加剧，这将引发新的气候政策问题。在巴西还没有提起过类似规模和全球范围的气候变化诉讼。

⁴ 提交人提及其评论的附录 C，即 Helena de Souza Rocha 博士和 Melina Girardi Fachin 博士的专家报告。

⁵ 巴西全国司法委员会关于集体保护的主体、行为者和挑战的报告，可在 www.cnj.gov.br 查阅。

⁶ CCPR/C/BRA/CO/2，第 17 段。

⁷ E/CN.4/2005/60/Add.3 和 Corr.1，第 2 页。

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的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一份第三方意见。⁸

缔约国对第三方意见的评论

7.1 2020年7月29日，缔约国提交了关于干预意见的评论。缔约国重申其论点，即来文不可受理，因为尚未用尽国内补救办法；来文明显缺乏依据，而且事实发生在《任择议定书》于2017年12月29日对缔约国生效之前。

7.2 缔约国重申其论点，即提交人未能为受理目的证实其申诉，因为他们未能确定其遭受的实际伤害，也未能将所述伤害与五个被告缔约国可确定的行动联系起来。缔约国辩称，气候变化对世界的影响不能归因于请愿者随机选择的五个国家。缔约国还辩称，考虑到共同但有区别的责任原则，它一直在遵守根据《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》和《巴黎协定》作出的减少温室气体排放的承诺。

7.3 缔约国指出，国际法委员会在其《国家对国际不法行为的责任条款》中指出，当一国由作为或不作为构成的行为依国际法归于该国，并且该行为构成对该国国际义务的违背时，该国即犯下国际不法行为。缔约国还指出，美洲人权法院的结论是，即使涉及跨界环境损害，也需要有因果关系，能将损害归因于国家的行为。⁹ 缔约国认为，如果没有将损害归因于国家行为的最低基础，就不能分析国家的国际责任。由于没有提供必要的证明，说明存在最低限度的因果关系，能够支持气候变化这一全球问题的合法责任归属，因此来文不可受理。

口头听证

8.1 应委员会的邀请，根据《任择议定书》规定的议事规则第19条，双方的法律代表于2021年5月27日通过视频会议的方式出席了委员会会议，回答了委员会成员就其提交的材料提出的问题，并作了进一步澄清。

提交人的口头评论

8.2 提交人重申，缔约国没有采取一切必要和适当的措施以防止全球气温比工业化前时期上升1.5°C，从而助长了气候变化，侵犯了他们的权利。他们辩称，如果《公约》要保护儿童免受气候紧急情况的影响，那么伤害、管辖权、因果关系和耗尽的概念必须适应新的现实。他们重申自己的论点，即提交人已经经历并将继续经历的伤害在1990年是可以预见的，当时政府间气候变化专门委员会预测，全球变暖仅1°C就可能造成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。他们辩称，如果被告缔约国不立即采取行动大幅减少温室气体排

⁸ 补充资料见 Sacchi 等人诉德国(CRC/C/88/D/107/2019)，第 6.1 至第 6.5 段。

⁹ 该法院在 2017 年 11 月 15 日第 OC-23/17 号咨询意见第 104(g)-(h)段中指出，“各国有一切必要措施，避免在其领土内或在其控制下实施影响其领土内或领土外人员权利的活动。”此外，“当发生跨界伤害或损害时，如果在其领土内发生的行动与其领土以外人员的人权受到的负面影响之间存在因果关系，则该人在起源国的管辖范围内。当起源国对造成损害和随之而来的侵犯人权行为的活动进行有效控制时，就行使了管辖权。”

放，提交人将在有生之年继续遭受巨大痛苦。他们坚持认为，他们所遭受的伤害与被告缔约国的排放之间存在着直接和可预见的因果关系，并辩称他们所遭受的伤害可归因于气候变化，而被告缔约国的持续排放助长气候变化恶化，对此没有任何争议。

8.3 关于用尽国内补救办法的问题，提交人重申，缔约国指出的补救办法不能为他们提供有效的救济。作为例子，提交人提到 **Belo Monte** 大坝诉讼案，指出虽然该案在法庭上悬而未决 19 年，但大坝却在亚马逊州中心地带建设。提交人辩称，由于他们的申诉涉及一个复杂的全球环境问题，他们的案件将面临与 **Belo Monte** 案相同的拖延(如果不是更严重的话)。提交人重申，法院甚至不大可能同意受理他们的案件，因为外国主权豁免排除了对阿根廷、法国、德国和土耳其执行任何国内补救措施的可能性。关于提交人提出的与国际合作有关的申诉，联邦最高法院认为，国内法院在法律上不可能审查总统的行动。提交人辩称，儿童无法在缔约国自行提起民事诉讼或公共民事诉讼。只有总检察长办公室、公设辩护人办公室、政府本身或协会可以提起，而这些实体没有义务这样做。他们辩称，依赖他人的自由裁量权、不允许提交人直接向法院申诉的补救办法¹⁰ 不是有效的补救办法。此外，提交人辩称，缔约国提到的涉及令状的三种补救办法将会失败，因为它们不适合本申诉所涉及的主张类型和补救办法。首先，人身保护令只适用于受害者遭受暴力或胁迫侵犯其行动自由权的情况，而这与提交人的案件无关。第二，训令是一种谨慎和简短的行动，只能用于迫使公共当局按照法律或宪法的具体条款要求采取具体行动。例如，该令状可用于要求公共当局对可能造成污染的项目进行环境影响评估。巴西法律中没有关于采取减缓气候变化行动的具体要求。第三，禁制令必须基于明确要求颁布执行立法的宪法条款，而法院不会处理这种立法的内容。没有任何宪法条款可供提交人用来支持他们减缓气候变化的主张。提交人辩称，由于缔约国确定的补救办法没有一种是有效的，他们没有义务在向委员会提交申诉之前用尽这些办法。

缔约国的口头评论

8.4 缔约国重申，应认定来文由于缺乏管辖权不可受理。缔约国辩称，由于不可能得出结论认为缔约国的污染活动将对其境内或境外的儿童权利产生直接和可预见的影响，因此就管辖权而言，所有提交人都不在缔约国的有效控制之下。缔约国还重申，据称被告缔约国的行为或不作为与提交人所遭受的据称伤害之间没有因果关系。缔约国指出，美洲人权法院认为，当“起源国对造成伤害和随之而来的侵犯人权的活动实施有效控制”时，就行使了管辖权。¹¹ 缔约国更确切地辩称，“必须在国家的行为或不作为、环境退化和对个人的严重直接伤害之间建立联系”。¹² 当涉及域外人权义务时，需要“在一国的行为或不作为与身处国外的个人所遭受的与环境有关的损害之间有充分的联系，或有关联因素”。¹³ 缔

¹⁰ 欧洲人权法院，*Tănase 诉摩尔多瓦*，第 7/08 号申诉，2010 年 4 月 27 日判决，第 112 段。

¹¹ 2017 年 11 月 15 日第 OC 23-2017 号咨询意见，第 102 段。

¹² Jorge E. Viñuales, “域外环境保护的人权方法? : 一种评估”, 见《人权的边界: 治外法权及其挑战》(牛津大学出版社, 2016 年), 第 177-221 页。

¹³ 同上。

约国辩称，这些具体要求在提交人的案件中并不成立，因为例如不可能得出结论认为，一些提交人在家乡面临的缺水问题是由可归于缔约国的行为造成的。

8.5 缔约国坚持认为，在缔约国存在可利用的有效补救办法，而提交人却没有试图利用。缔约国辩称，来文提交人没有提出证据证明国内补救办法将会无效，或将不适当地拖延。在甚至没有启动国内司法措施的情况下，毫无根据地声称缔约国最终的国内裁决不会立即带来补救，或称程序将不合理地拖延，这构成一种假设性论点，不符合《任择议定书》第七条(e)项规定的例外情况。

8.6 缔约国辩称，提交人本可利用第 7347/85 号法规定的公共民事诉讼这一国内补救办法。通过公共民事诉讼，可以诉诸司法机构，追究个人或私营/公共法律实体对金钱和非金钱环境损害的责任。根据《儿童和青少年规约》第 3 条，公共民事诉讼不仅可能导致强制进行金钱赔偿，还可能导致命令责任方采取具体行动或放弃行动。公共民事诉讼可由公设辩护人办公室、总检察长办公室、联邦各州、联邦区、市政当局和协会提起。《宪法》第 129 条第三款规定，总检察长办公室的机构职能包括“开展民事调查和公共民事诉讼，以保护公共和社会财产、环境以及其他分散的和集体的利益”。根据第 7347/85 号法第 6 条，任何人都可以而且公务员必须向总检察长办公室通报可能引起公共民事诉讼的事实的信息。提起公共民事诉讼无需预付司法费用或其他费用。提起公共民事诉讼的协会可以免除费用，除非证明他们恶意行事。协会每年提起数百起公共民事诉讼，目的是维护第 7347/85 号法规定的社会利益和权利，包括环境。例如，缔约国提到总检察长办公室于 2019 年提起一项诉讼，以保障在同年发生石油泄漏后保护和清洁沿海地区。¹⁴ 司法部门于 2019 年 10 月批准了临时措施，命令联邦政府和环境与可再生自然资源研究所采取一切必要措施，控制损害并清理受影响地区，以保护伯南布哥的生态系统。该命令与每日 5 万雷亚尔的罚款相结合，以保证执行。在同样于 2019 年提起的另一起公共民事诉讼中，批准了临时措施，命令联邦政府和环境与可再生自然资源研究所建造保护屏障，并采取一切必要措施，清理影响阿拉戈斯州红树林和海龟产卵区的污染。¹⁵ 2020 年 5 月，作为保护亚马逊项目第三阶段的一部分，总检察长办公室对非法砍伐亚马逊森林的 2,262 名被告提起了 1,023 项公共民事诉讼。总体而言，检方要求赔偿超过 37 亿雷亚尔，并重新造林 231,456 公顷森林。因此，本来文提交人本应与相关的国内实体和协会，特别是总检察长办公室联系，以便在发起国际诉讼之前适当用尽现有的国内补救办法。缔约国强调，公共民事诉讼是对公共政策提出质疑的可能的国内补救办法。

8.7 缔约国指出，根据《宪法》第 5 条，任何公民都可以提出法律诉讼，以期废止损害环境的行为。原告可以以自己的名义提出这种诉讼，以维护集体利益或分散的利益。根据第 4417/65 号法第 6 条，可对授权、参与、受益于损害受保护的公共利益或不采取行动避免损害的公共或私营实体、当局、行政人员、公务员或雇员提起此类诉讼。儿童可以通过法律代理提起这种诉讼。缔约国指出，最近有六名巴西国民提起民事诉讼，要求取消巴西于 2020 年 12 月根据《巴黎协定》提交的关于对全球应对气候变化的国家自主贡献的计划。原告要求司法机构命令联邦政府制定在他们看来能更好地遵守随时间推移取得进展的国际承诺的国家自主

¹⁴ 第 0820173-98.2019.4.05.8300 号公共民事诉讼。

¹⁵ 第 0808516-89.2019.4.05.8000 号公共民事诉讼。

贡献。2021年5月27日，司法机构宣布可以根据《宪法》第109条第三款对该事项行使管辖权，并要求联邦政府提出辩护。

8.8 缔约国重申其论点，即提交人本可提出训令状，这是针对公职人员或行使政府权力的法律实体代理人的非法行为或滥用权力的补救措施。儿童，无论是否为公民，即使身处巴西境外，都可以通过代理人提出此类诉讼，但必须由有资格向巴西司法机构提出申诉的法律顾问代理。或者，提交人也可以提起一般民事诉讼，这是一种范围广泛的国内补救措施，只要宪法和法律权利受到威胁或侵犯，就可以诉诸司法。对环境权利的威胁和侵犯可以成为一般民事诉讼的对象，以寻求宣布侵犯环境权利、赔偿损失，甚至要求直接下达司法命令，为了保护环境采取或不得采取行动。一般民事诉讼可以载有初步请求，要求法官批准具有所寻求的补救的实际效果的措施，条件是有初步证据表明所指控的损害或损害风险存在，或者该措施能保持补救的有用效果。要求采取行动保护面临风险的权利或停止有害行为的司法命令可与每日罚款相结合，以保证执行。要提起一般民事诉讼，必须聘请私人律师或有资格获得法律援助。儿童，无论是否为公民，即使身处巴西境外，也可以通过代理人提起此类诉讼，但必须由有资格向巴西司法机构提出申诉的法律顾问代理。

8.9 缔约国指出，巴西提供法律援助，《宪法》规定，国家应通过公设辩护人办公室为那些没有经济能力聘请私人律师的人提供法律援助，在司法和非司法程序中维护个人和集体权利。非居民外国人也可以诉诸公设辩护人办公室，但必须满足某些条件并遵循适当的国际合作程序。

提交人的口头听证

9. 应委员会的邀请，根据《任择议定书》规定的议事规则第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非公开会议，国家代表没有出席。他们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

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的意见，即提交人未能证明缔约国对国际不法行为的责任，并注意到缔约国的论点，即为了追究一国对国际不法行为的责任，必须将与指称的侵权行为有关的行为归于该国，而且必须证明损害可归因于该国。委员会还注意到缔约国的论点，即不能让它对其他国家可能犯下的行为或不作为负责，并应认定来文不可受理，因为提交人未能证明其申诉中所述的据称损害与缔约国的任何行为或不作为之间的联系。委员会还注意到提交人的论点，即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境助长气候变化以及缔约国在其境内有意排放、允许或推动的碳污染所造成的可预见后果的受害者。委员会

注意到，提交人声称，缔约国使气候危机长期存在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、危及生命的气候变化风险。

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个儿童的权利。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的个人或群体或其代理提交的、声称是该缔约国侵犯《公约》所载任何权利的受害者的来文。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，但应对域外管辖权作限制性解释。¹⁶

10.4 委员会注意到人权事务委员会和欧洲人权法院涉及域外管辖权的相关判例。¹⁷ 然而，判例是针对与本案的事实和情况截然不同的事实情况制定和适用的。提交人的来文提出了与气候变化有关的跨界损害的新的管辖权问题。

10.5 委员会还注意到美洲人权法院关于环境和人权的第 OC-23/17 号咨询意见，该意见与本案的管辖权问题特别相关，因为它澄清了与环境保护有关的域外管辖权的范围。法院在该意见中指出，在发生影响基于条约的权利的跨界损害时，如果源自其领土的行为与侵犯其领土外人员的人权之间存在因果关系，则可以理解为权利受到侵犯的人在起源国的管辖范围内(第 101 段)。当起源国对造成损害和随之而来的侵犯人权行为的活动实施有效控制时，就行使了管辖权(第 104(h) 段)。在跨界损害案件中，起源国行使管辖权是基于这样一项理解，即在其领土内或在其管辖下开展活动的国家对这些活动具有有效控制，能够防止这些活动造成影响其领土外人员享有人权的跨界损害。就起源国可能因未履行义务预防跨界损害而承担责任而言，此类活动负面后果的潜在受害者在起源国的管辖范围内(第 102 段)。法院进一步指出，据此可以得出结论，预防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人员造成的任何重大损害承担责任(第 103 段)。

10.6 委员会回顾，委员会在与其他四个条约机构发布的关于人权和气候变化的联合声明中指出，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《公约》保护的人权，如生命权、适足食物权、适足住房权、健康权、水权和文化权利构成重大风险(第 3 段)。如果不采取措施防止气候变化对人权造成的可预见的损害，或不对造成这种损害的活动加以管制，可能构成对各国人权义务的违反(第 10 段)。

10.7 在审议了上述情况后，委员会认为，本案中管辖权的适当标准是美洲人权法院在其关于环境和人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，当起源国对有关排放源实施有效控制

¹⁶ 除其他外，见美洲人权法院第 OC 23-2017 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，第 43370/04、第 8252/05 和第 18454/06 号申诉，2012 年 10 月 19 日判决。

¹⁷ 除其他外，见人权事务委员会第 31 号(2004 年)和第 36 号(2018 年)一般性意见，第 63 段，Munaf 诉罗马尼亚(CCPR/C/96/D/1539/2006)，第 14.2 段，A.S. 等人诉马耳他(CCPR/C/128/D/3043/2017)，第 6.3-6.5 段，以及 A.S. 等人诉意大利(CCPR/C/130/D/3042/2017)，第 7.3-7.5 段；欧洲人权法院，Andreou 诉土耳其，第 45653/99 号申诉，2009 年 10 月 27 日判决，第 25 段，以及格鲁吉亚诉俄罗斯(二)，第 38263/08 号申诉，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。

时，如果该国的行为或不作为与其领土外儿童权利受到的负面影响之间存在因果关系，则儿童在排放起源国的管辖范围内。委员会认为，虽然确定国家责任所需的要素是一个案情实质问题，但即使为了确定管辖权的目的，缔约国也必须能够在采取行为或不作为时合理地预见受害者据称所遭受的伤害。¹⁸

10.8 委员会注意到，提交人声称，虽然气候变化及其随后造成的环境损害和对人权的影响是一个需要全球应对的全球集体问题，但缔约国仍然要为自己为在气候变化方面的行为或不作为及其对气候变化的助长作用承担个体责任。委员会还注意到提交人的论点，即缔约国有效控制着其境内具有跨界影响的碳排放源。

10.9 委员会认为，已得到普遍接受并由科学证据证实的是，源自缔约国的碳排放助长了气候变化恶化，而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，鉴于缔约国有能力监管这些排放源活动并执行此类规定，缔约国对这些排放具有有效控制。

10.10 根据《巴黎协定》中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源自其境内的排放可能对儿童造成损害而可能产生的个体责任，无论儿童身处何处。¹⁹

10.11 关于可预见性问题，委员会注意到提交人并无争议的论点，即缔约国几十年来一直知道其对气候变化的助长作用所造成的有害影响，并于 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》。鉴于现有科学证据表明碳排放的累积效应对享有人权、包括《公约》规定的权利的影响，²⁰ 委员会认为，缔约国在源自其境内的碳排放方面的行为或不作为的潜在危害对缔约国而言是可以合理预见的。

10.12 由于委员会得出结论认为，缔约国有效控制着助长对其领土外儿童造成可合理预见的伤害的排放源，委员会现在必须确定提交人所称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，以确定管辖权。在这方面，委员会注意到，根据美洲人权法院的立场，在跨界损害案件中，并非每一项负面影响都会引起其境内发生造成跨界损害的活动的国家的责任，必须根据具体案件的特定情况证明可能存在的管辖权理由，而且损害必须是“重大”的。²¹ 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所致跨界损害的条款中，国际法委员会仅提及可能涉及重大跨界损害的活动，“重大”损害应理解为超过“察觉”的程度，但不必达到“严重”或“显著”的程度。法院进一步指

¹⁸ 美洲人权法院咨询意见，第 136 段。另见关于预防原则的第 175-180 段。此外，值得注意的是，《美洲人权公约》第 1 条与《公约》第 2 条在管辖权方面的案文相似。

¹⁹ 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，国家对国际不法行为的责任条款草案第 47 条草案的评注。

²⁰ 政府间气候变化专门委员会，《2013 年气候变化：物理科学基础。政府间气候变化专门委员会第五次评估报告第一工作组报告》(剑桥，联合王国，剑桥大学出版社，2013 年)和《全球升温 1.5°C：政策制定者概要》，经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正式批准，并于 2018 年 10 月 6 日由委员会在大韩民国仁川举行的第四十八届会议上接受。

²¹ 第 OC-23/17 号咨询意见，第 81 和第 102 段。

出，损害必须对一些方面有实际破坏作用，如其他国家中人的健康、工业、财产、环境或农业，而且这些破坏作用必须能以实际和客观的标准衡量。²²

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声称，被告缔约国助长气候变化的行为和不作为侵犯了他们根据《公约》享有的权利，并声称随着世界持续变暖，上述伤害将进一步恶化。委员会注意到提交人的指称：野火产生的烟雾和与高温有关的污染导致一些提交人哮喘病恶化，需要住院治疗；媒介传播疾病的传播和加剧也影响了提交人，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；提交人遭受了极端热浪，对其中许多人的健康造成严重威胁；干旱威胁着一些提交人的水安全；一些提交人遭遇了极端的风暴和洪水；土著提交人维持生计水平的的生活面临风险；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；以及气候变化影响了提交人的心理健康，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，无论是从他们经历气候变化影响的方式，还是从气候变化可能对他们一生造成影响来看，特别是如果不立即采取行动的话。由于对儿童的特殊影响，以及《公约》缔约国承认儿童有权获得特别保障，包括适当的法律保护，国家负有更多的义务保护儿童免受可预见的伤害。²³

10.14 考虑到上述因素，委员会得出结论认为，为了确定管辖权的目的，提交人充分证明了缔约国在源自其领土的碳排放方面的行为或不作为对其《公约》权利的损害是可以合理预见的。委员会还得出结论认为，提交人已初步证实他们亲身经受了实际和重大的伤害，以证明他们的受害人地位。因此，委员会认为，《任择议定书》第 5 条第 1 款并不妨碍委员会审议本来文。

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《儿童和青少年规约》第 141 条保障儿童诉诸公设辩护人办公室、总检察长办公室和司法机构。委员会还注意到，缔约国提出，根据第 7347/85 号法，在收到申诉人提供的资料后，可以提起保护环境的公共民事诉讼，申诉人可以是非缔约国国民的儿童，而这类诉讼可由公设辩护人办公室、总检察长办公室、联邦各州、联邦区、市政当局和协会等实体提起。委员会还注意到，缔约国提出，还可以利用其他国内补救办法。例如，原告可以提起一般民事诉讼，只要宪法和法律权利，包括环境权利受到威胁或侵犯，就可以诉诸司法。委员会注意到，缔约国提出，在一般民事诉讼中可以寻求的补救办法包括宣布侵权行为或所造成的损害，或者发布司法命令，为保护环境采取或不得采取行动。委员会还注意到，缔约国提出，儿童，无论是否为公民，即使身处巴西境外，也可以通过代理人提出此类一般诉讼，条件是由有资格向巴西司法机构提出申诉的法律顾问代理。最后，委员会注意到，缔约国

²² 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，关于预防危险活动的越境损害的条款草案第 2 条的评注。

²³ 见《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：儿童权利和环境”，第 23 页。可查阅：<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crc/pages/discussion2016.aspx>。

提出，巴西提供法律援助，包括在某些条件下为非巴西公民和不在巴西居住的人提供法律援助。

10.16 委员会注意到提交人的论点，即虽然总检察长办公室、公设辩护人办公室和儿童权利协会等实体可以自行酌情同意继续处理他们的案件，但没有一个实体会作为提交人的法律代表行事，而是作为案件的当事方行事。委员会还注意到提交人的论点，即不允许提交人直接向法院申诉的补救办法是无效的。最后，委员会注意到，提交人称，过度拖延是缔约国司法系统中一个臭名昭著的问题。

10.17 委员会忆及，提交人必须利用一切可能为其提供合理的补救前景的司法或行政途径。委员会认为，如果国内补救办法客观上没有成功的前景，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可能有肯定的结果，就无需用尽。然而，委员会注意到，仅仅对补救办法的成功或有效性持有疑虑或作出假设，并不能免除提交人用尽补救办法的责任。²⁴

10.18 在本案中，委员会注意到，提交人并没有试图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，即他们在用尽国内补救办法方面将面临独特的障碍，因为这将对他们造成不当负担，被不合理地拖延，而且不大可能带来有效的补救。委员会还注意到他们的论点，即国内法院很可能会驳回他们涉及国家参与国际合作义务的申诉，因为外交政策不可审理以及外国主权豁免。然而，委员会认为，提交人是在寻求具体补救形式方面指称缔约国未能进行国际合作的，而他们并没有充分证明这种补救办法是带来有效救济所必需的。此外，委员会注意到，缔约国辩称，提交人可以利用法律途径，例如根据第 7347/85 号法，提交人原本可能获得公设辩护人办公室、总检察长办公室、联邦各州、联邦区、市政当局和协会等实体的协助，提起旨在保护和促进儿童集体权利，包括环境权利的公共民事诉讼。委员会还注意到，提交人没有试图与这些实体接触，使其代表他们提起诉讼，也没有试图在缔约国寻求任何其他补救办法，如通过法律代理提起一般诉讼。委员会还注意到提交人的论点，即公共民事诉讼将由有关授权实体自行酌情提起，提交人在国内法院的此类诉讼中不具有直接当事方地位。然而，委员会认为，这本身并不能免除提交人试图与这些实体接触以提起诉讼的责任，特别是在没有任何资料表明这一补救办法没有成功前景的情况下，而且缔约国内存在关于环境退化问题的诉讼案。委员会注意到提交人的论点，即他们关于国际合作补救办法的主张在缔约国是不可受理的，但委员会注意到，缔约国提出，为了保护公共和社会财产、环境和其他集体利益和分散的利益，可以提出公共民事诉讼。由于提交人没有进一步说明他们为什么不试图寻求这些补救办法，只是笼统地对任何补救办法的成功前景表示疑虑，委员会认为，提交人未能用尽所有合理有效且可用的国内补救办法来对据称侵犯其《公约》权利的行为提出异议。

10.19 委员会注意到，在提交人所寻求的补救办法方面，提出了缔约国未进行国际合作的指称。关于提交人的论点，即外国主权豁免将阻止他们用尽缔约国的国内补救办法，委员会注意到，可能只有在涉及提交人通过在国内法院对其他被告缔约国和缔约国一起提起诉讼以期实现特定补救办法时，才会引起外国主权豁免的问题。在这种情况下，委员会认为，提交人没有充分证实他们关于《任择

²⁴ D.C.诉德国(CRC/C/83/D/60/2018)，第 6.5 段。

议定书》第7条(e)项规定的例外情况的论点，即施行补救办法不大可能带来有效的救济。

10.20 委员会还注意到提交人的论点，即在缔约国寻求补救办法会被不合理地拖延。委员会注意到，虽然提交人引用了其他国家一些花了几年时间才作出裁决的案件，而缔约国的一个案件在19年后才得到解决，但委员会认为，他们未能确立缔约国内可用的补救办法与他们的具体申诉之间的联系，也未能说明裁决期将如何被不合理地拖延或按照《任择议定书》第7条(e)项规定不大可能带来救济。委员会得出结论认为，由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，也没有试图在缔约国提起国内诉讼，因此提交人没有用尽国内补救办法。

10.21 因此，委员会认为，根据《任择议定书》第7条(e)项，来文因没有用尽国内补救办法而不予受理。

11. 因此，委员会决定：

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