



## 儿童权利公约

Distr.: General  
10 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 106/2019 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

缔约国： 法国

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；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；儿童享有自己的文化的权利；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)至(f)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； 以及

\* 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、索比奥·基拉德泽、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·托多罗娃和贝诺·凡科斯比尔克。



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缓气候变化的后果, 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。<sup>1</sup> 《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 条以及《任择议定书》之下的委员会议事规则第 18 条第 4 款, 来文工作组代表委员会行事, 请缔约国分开提交关于来文可否受理和关于实质问题的意见。

### 提交人陈述的事实

2. 提交人声称, 缔约国造成并延续了气候变化, 未能采取必要的预防措施以尊重、保护和实现提交人的生命权、健康权和文化权。他们声称, 气候危机不是抽象的未来威胁。全球平均气温上升了 1.1°C, 目前已造成毁灭性的热浪、森林火灾、极端天气、洪水和海平面上升, 并助长传染病的传播, 侵犯了全球数百万人的人权。鉴于儿童在生理和精神上最容易受到这些危及生命的影响, 他们将比成年人更长久地承受更重的负担。<sup>2</sup>

### 申诉

3.1 提交人认为, 如果不立即采取必要措施, 每一天延迟都会耗尽剩余的“碳预算”, 即在气候达到无法阻挡、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, 缔约国正同其他国家一起制造迫在眉睫的风险, 因为失去的减缓机会将无法挽回, 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, 其他所有权利都源于此。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以国际环境法的规则和原则为依据。提交人辩称, 缔约国未能履行其根据《公约》承担的义务: (a) 预防由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

3.3 提交人声称, 缔约国的作为和不作为使气候危机长期存在, 导致他们在整个童年时期都面临由人类造成的可预见、危及生命的气候变化风险, 包括高温、洪水、风暴、干旱、疾病或空气污染等多种形式。科学共识表明, 随着全球持续变暖, 气温比工业化前时代上升 1.5°C 甚至更多, 他们一生中面临的危及生命的风险会不断增加。

<sup>1</sup> 提交人已提交针对阿根廷、巴西、法国、德国和土耳其的相同申诉。这五起申诉被登记为第 104/2019 号至第 108/2019 号来文。

<sup>2</sup> 关于提交人提出的事实的进一步信息, 见 Sacchi 等人诉德国案(CRC/C/88/D/107/2019), 第 2.1-2.6 段。

## 第 24 条

3.4 提交人声称，缔约国的作为和不作为使气候危机长期存在，已经损害了他们的身心健康，其影响从哮喘到情感创伤不一而足。这种损害侵犯了他们根据《公约》第 24 条享有的健康权，并且随着世界持续变暖，损害将进一步加剧。美国加州天堂镇的山火浓烟导致提交人 Alexandria Villaseñor 哮喘发作，危及生命，被送往医院。尼日利亚拉各斯的高温污染导致提交人 Deborah Adegbile 因哮喘发作定期住院。病媒传播疾病的传播和加剧也影响了提交人。在拉各斯，Deborah 一年多次感染疟疾。在马绍尔群岛，Ranton Anjain 在 2019 年感染了登革热。David Ackley III 感染了基孔肯尼亚热，这是马绍尔群岛 2015 年新发现的一种疾病。由于气候变化，极端热浪来袭频率增加，严重威胁到许多提交人的健康。高温不仅致命，还会造成广泛的健康影响，包括热痉挛、中暑、高热和精疲力竭，还会使健康状况迅速恶化。干旱也威胁到许多提交人的水安全，如 Raslan Jbeili、Catarina Lorenzo 和 Ayakha Melithafa。

## 第 30 条

3.5 提交人声称，缔约国加剧气候危机的行为已经危及到来自美国阿拉斯加、马绍尔群岛和瑞典萨米地区的土著提交人几千年来的谋生方式。此类谋生方式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特有的生存、观察和行事方式，对其文化认同至关重要。

## 第 3 条

3.6 缔约国支持延迟脱碳的气候政策，从而将气候变化的巨大负担和代价转嫁到儿童和后代身上。这一做法违反了确保子孙后代享有儿童权利的义务，也没有按照代际公平的原则行事。提交人指出，虽然他们的申诉记录了其《公约》权利受到侵犯的情况，但不应将气候危机的影响范围缩小到少数儿童所遭受的损害。归根结底，这关系到世界各地每位儿童的权利。如果缔约国单独并协同其他国家拒绝立即采取行动制止气候危机，气候变化的破坏性影响将使《公约》无法保护世界各地每位儿童的权利。任何为实现儿童最大利益而采取理性行动的国家都不会选择通过推迟采取此类措施将负担强加给儿童。唯有忽视儿童生命、将短期经济利益置于儿童权利之上的成本效益分析方式才能使被告缔约国的政策显得正当合理。缔约国在气候行动中不重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 提交人请委员会裁定：(a) 气候变化是儿童权利危机；(b) 缔约国协同其他国家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，已经造成并正在延续气候危机；以及 (c) 由于缔约国使危及生命的气候变化长期存在，侵犯了提交人的生命权、健康权和儿童最大利益优先权，以及来自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时修订其法律和政策，以确保在现有资源的最大限度内，基于现有的最优科学证据，加快实施减缓和适应措施，以保护提交人的权利，并将儿童最大利益作为首要考虑，特别是在分摊减缓和适应气候变化措施的成本和负担方面；(b) 缔约国启动国际合作行动——并加强现有合作倡议——以制定具有约束力、可执行的缓解气候危机措施，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；以及(c)根据

《公约》第 12 条，缔约国在所有国际、国家和国家以下各级为缓解或适应气候危机所作的努力中，以及在所有针对提交人来文所作的努力中，确保儿童有陈述和自由表达意见的权利。

### 缔约国关于可否受理的意见

4.1 2020 年 1 月 23 日，缔约国提交了关于申诉可否受理的意见。首先，缔约国回顾其关于应对气候变化的长期承诺，承认关于全球变暖根源以及生物多样性持续崩溃的科学结论是明确的。缔约国还回顾，议会在 2019 年 11 月通过《能源与气候法》时，宣布进入“生态和气候紧急状态”。该法以及关于减少废弃物和循环经济的法案旨在加速减少温室气体排放，使法国到 2050 年实现碳中和。2018 年 12 月，缔约国通过了第二个适应气候变化国家计划，并在制定“热浪计划”以应对未来几十年可能会出现的极端高温。因此，缔约国欢迎公民提高对气候变化的认识，并与提交人一样感到关切。

4.2 然而，缔约国认为，来文不可受理。关于违反《公约》第 30 条的指控，缔约国回顾称，已对该条提出保留。关于违反《公约》第 6 条和第 24 条(与第 3 条一并解读)的指控，缔约国辩称，由于缺乏管辖权、没有用尽补救办法、显然缺乏根据并且证据不足，这些指控不可受理。

4.3 关于缺乏管辖权问题，缔约国不否认在某些具体案件中，《公约》可能具有域外适用性。欧洲和美洲人权系统<sup>3</sup>以及委员会<sup>4</sup>捍卫以下观点：虽然《公约》存在域外适用，但仅在特殊情况下适用，例如，主张权利被侵犯者位于被告国通过代理人或通过控制非国家实体有效控制的领土上。然而，缔约国辩称，对提交人 Iris Duquesne——法国国民，她表示自己早年曾经历过 2003 年的热浪——没有管辖权，因为自 2019 年以来，她不再居住在法国，而是居住在美国。至于来文的其他提交人，他们不住在法国领土上，也不属于法国的域外管辖范围。缔约国并未对这些人或他们居住的国家行使任何有效控制。此外，本案并不符合人权事务委员会在其第 36 号一般性意见(2018 年)中提出的关于域外管辖权的概念，即一国义务保障所有人的生命权，包括位于缔约国有效控制的任何领土之外但其生命权仍然以直接和可合理预见的方式受到缔约国军事活动或其他活动影响的人。缔约国辩称，来文并不涉及在其他国家建造基础设施造成的影响(跨界损害)。缔约国认为，气候变化是由人类活动造成的多种原因互相交织、行为体众多的复杂全球现象，涉及自工业化时代以来若干国家和非国家行为体排放的温室气体。因此，气候变化不能被视为可直接归因于某一国家的局部“污染”，正如提交人所承认的，被告缔约国并非温室气体的主要排放国。

4.4 缔约国进一步辩称，由于未用尽国内补救办法，来文不可受理。提交人本可以向行政法院提起诉讼，追究缔约国对气候变化不作为的责任，但却并未这样做。仅仅断言补救措施成功的可能性很小并不能免除提交人将其申诉提交给国家法院的责任。特别是在大气污染方面，巴黎、里昂和里尔等行政法院已经审理了

<sup>3</sup> 欧洲人权法院，Bankovic 等人诉比利时和其他 16 国案，第 52207/99 号申诉，2001 年 12 月 12 日的决定，第 67 段；以及美洲人权法院，应哥伦比亚共和国请求，2017 年 11 月 15 日关于环境与入权的第 OC-23/17 号咨询意见，第 81 段。

<sup>4</sup> 保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)。

国家对个人损害承担责任和赔偿的案件。同样，法国国务委员会已经指出，缔约国未能有效应对大气污染，并敦促总理以及生态、可持续发展和能源部部长采取一切必要措施实施空气质量计划。此外，在该申诉提交时，关于气候变化的所谓世纪案正在巴黎行政法院审理，若干协会要求法院承认缔约国的环境义务，指出其在应对气候变化方面的不足之处并加以改进。此外，国务委员会正在审查另一项要求法国当局采取一切有用措施减少温室气体排放的申诉。缔约国还指出，自 2016 年 8 月 8 日通过关于恢复生物多样性、自然和景观的第 2016-1087 号法以来，国家法律承认了生态损害的概念。关于行政法院诉讼费用据称过高的问题，缔约国表示，任何人都可以根据其收入情况获得法律援助。就审理时长而言，行政法院从初审到最高法院审理的平均时长为 26 个月零 25 天，不构成无故拖延。

4.5 最后，缔约国辩称，来文并未充分证实其申诉，因为来文侧重于描述气候变化造成的当前和未来的普遍后果，而非证明提交人受到了直接损害。此外，来文显然毫无根据，并未试图证明提交人的权利受到侵犯，而是要促使委员会就气候变化的存在和后果发表一般性意见。

### 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。他们坚称来文可以受理，并重申，委员会有权审查申诉，申诉证据充分，寻求国内补救办法是徒劳的。

5.2 关于管辖权问题，提交人辩称，缔约国对源自其领土的排放实行了有效的监管控制。唯有缔约国可以通过行使监管、许可、罚款和征税等主权权力来减少排放。鉴于缔约国完全控制这些损害来源，其下游影响的可预见受害者都在缔约国的管辖范围内，包括提交人。缔约国认为，气候变化是一个无法追究其责任的全球问题，关于这一论点，提交人辩称，习惯国际法承认，当两个或两个以上国家共同造成有害结果时，即使有其他国家参与，每个国家也应对自己的行为负责。<sup>5</sup> 国际法委员会在关于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任的情况下，可对每一国家援引涉及该行为的责任。”在此类案件中，每个参与国的责任要按其行为并参照其本身的国际义务来分别确定。

5.3 提交人重申，他们已经证明每个人都由于气候变化而受到损害，并面临进一步不可弥补的损害风险，这在很大程度上是由于缔约国未能减少排放。缔约国在应对气候变化方面的作为和不作为直接损害了提交人个人，使他们面临可预见的风险。他们关于气候变化危害的主张并不构成民众之诉，即使世界各地的儿童可能有类似的经历或面临类似的风险。

5.4 提交人进一步重申，寻求国内补救办法是徒劳的，因为没有真正成功的前景。他们辩称，国内法院不能裁定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其他 20 国集团成员和化石燃料行业减少排放。由于申诉涉及多个国家跨越多条边界造成的跨界侵犯人权行为，缔约国无法提供国内法庭途径解决来文提出的申诉和寻求的补救。对于其他国家造成的跨界损害，国家豁免使任何可能的补救失效。提交人辩称，他们寻求的补救办法

<sup>5</sup> 提交人提到 Andre Nollkaemper 和 Dov Jacobs, “国际法中的共同责任：一个概念框架”，《密歇根国际法期刊》，第 34 卷，第 2 期(2013 年冬季)，第 379 到 381 页。

无法由法院审理，或不太可能得到法院批准。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遵守国际气候义务。此外，国内法院可能会赋予立法和行政部门广泛的自由裁量权，让其自行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。国内法院不能要求政府在应对气候变化方面开展国际合作。总之，任何法院都不会敦促政府采取有效的预防措施，防止对提交人造成进一步损害。

5.5 关于缔约国提到的提交人可利用的国内补救办法，提交人辩称，他们的申诉在法国不予审理。法国行政法院不会强制执行《公约》规定的生命权和健康权，因为该文书在法国法律制度中没有直接效力。《法国宪法》不保护生命权，即使提交人根据《保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》）主张其权利，法国法院也从未承认过环境保护方面的生命权或健康权。提交人认为，法国法院在实施有效补救方面还存在许多其他障碍。法国实行严格的权力分立，禁止司法部门行使议会所拥有的一般自由裁量权和决定权，并且必须给予政治部门“司法尊重”。在承担源自包括人权条约在内的国际公约的积极义务方面，法院也赋予国家广泛的自由裁量权。此外，法国行政法院无法审查议会未能提出或颁布立法的情况，并且只有当法院认为行政部门有采取行动的具体法律义务时，才会追究行政部门在环境方面的责任，而在气候变化方面并非如此。即使提交人设法清除了上述所有障碍，他们在实质问题上取得成功的可能性仍然很小，因为法国行政法院在环境案件中适用更高的因果关系标准。只有当缔约国不充分的气候政策是造成提交人受到损害的“主要原因”时，才能追究缔约国侵犯提交人权利的责任。根据这一标准，任何气候变化诉讼的当事人都不能战胜缔约国，因为多个国家共同造成了气候变化，法国和任何其他国家都不是唯一的主要原因。

5.6 提交人进一步辩称，由于其案件情况特殊，必须在五个被告缔约国分别审理五个案件，每个案件都需要数年时间，国内诉讼程序将被不合理地拖延。缔约国无法确保提交人在必要的时限内获得补救，而减排措施的任何延迟都将耗尽剩余的碳预算，使 1.5°C 的升温限制变得更加遥不可及。

5.7 提交人注意到，缔约国认为，由于已对《公约》第 30 条提出保留，委员会无法审查任何指控缔约国侵犯文化权利的申诉。缔约国的保留内容如下：“共和国政府声明，根据《法兰西共和国宪法》第 2 条，第 30 条不适用于共和国”。提交人辩称，这项保留不符合《公约》目标和宗旨，即使能够适用，也仅适用于法国公民。

5.8 《儿童权利公约》第 51 条明确规定，“不得提出内容与本公约目标和宗旨相抵触的保留。”关于对条约的保留问题，国际法委员会指出：“一项保留如果影响条约主旨所必需的一项基本内容，从而损害条约的存在理由，则与条约的目的和宗旨不符”。<sup>6</sup> 更具体地说，这种“‘要素’根据其上下文加以解释，可以是规范、权利或义务，对于条约的主旨来说，是不可或缺的，要是加以排除或修改，就会折损它存在的理由。”<sup>7</sup> 一国不应把其国内法用作掩护，拒不接受任何新的国际义务，即便条约的目的就是要其改变条约缔约国的做法。<sup>8</sup> 提交人认

<sup>6</sup> 对条约的保留实践指南(A/66/10, 第四章 F 节), 准则 3.1.5。

<sup>7</sup> A/62/10, 第四章 C 节, 关于准则 3.1.5 的评注。

<sup>8</sup> 同上, 关于准则 3.1.11 的评注。

为，文化权利是《公约》目标和宗旨的核心内容。根据《公约》序言，其核心目标之一是为了实现儿童“充分、和谐的发展”。为确保这种发展，缔约国应“适当考虑到每一民族的传统及文化价值的重要性”。第4条规定，缔约国应采取一切适当的立法、行政和其他措施以实现本公约所确认的权利，包括文化权利。特别是，关于经济、社会及文化权利，缔约国应根据其现有资源所允许的最大限度并视需要在国际合作范围内采取此类措施。委员会在第11号一般性意见(2009年)第5段中指出，《公约》对土著儿童的明确提及表明了如下认识：他们需要特别措施，以便充分享受其权利。提交人认为，如果“真诚完整地”分析委员会的一般性意见和《公约》，<sup>9</sup> 儿童的文化权利显然是《公约》的一个基本要素。他们注意到，委员会多次建议缔约国撤销对第30条的保留。<sup>10</sup> 即使委员会承认这项保留，也必须将其适用范围限于位于法国领土上的缔约国国民。这项保留不应废除法国根据《公约》应履行的义务，即尊重和确保位于其领土之外但可能受其管辖的土著人民和其他人民的文化权利。

### 第三方意见

6. 2020年5月1日，委员会收到了与享有安全、清洁、卫生和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员现任任务负责人戴维·R·博伊德和前任任务负责人约翰·H·诺克斯提交的第三方意见。<sup>11</sup>

### 缔约国对第三方意见的评论

7.1 2020年7月30日，缔约国提交了关于第三方意见的评论。缔约国重申，来文不可受理。缔约国还表示，不同意人权事务委员会在第36号一般性意见(2018年)中制定的原则，即缔约国有义务保障所有人的生命权，包括位于缔约国领土之外但其生命权以直接和可合理预见的方式受到缔约国军事活动或其他活动影响的人。

7.2 缔约国重申，法国的温室气体排放不是导致气候变化的直接原因，气候变化是由多种因素共同造成的。此外，缔约国认为，虽然法国确实就应对气候变化作出了承诺，特别是在《巴黎协定》的框架内，但核查这些承诺的遵守情况不属于委员会的职权范围。

### 口头听证

8.1 应委员会邀请，并根据《任择议定书》议事规则第19条，双方的法律代表于2021年9月17日以视频会议的方式参加了委员会会议，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，他们在缔约国无法获得有效补救。他们认为，法国两起具有里程碑意义的案件清楚地表明，司法机构不能要求政府采取与1.5°C升温限制一致的减排目标。法院所能做的仅是确定政府是否实现了自己设立的气候目标。首

<sup>9</sup> 同上，关于准则3.1.6的评注。

<sup>10</sup> CRC/C/15/Add.20, 第17段, CRC/C/FRA/CO/4, 第8-9段, 以及 CRC/C/FRA/CO/4/Corr.1。

<sup>11</sup> 补充资料见 Sacchi 等人诉德国案(CRC/C/88/D/107/2019), 第6.1-6.5段。

先，在“世纪案”中，<sup>12</sup> 非政府组织起诉政府，寻求提交人在提交委员会的来文中寻求的核心补救办法之一。非政府组织要求巴黎行政法院命令政府按照 1.5°C 的升温限制减少排放。然而，法院只能裁决缔约国是否实现了自己设定的国内目标和欧洲联盟设定的目标。提交人辩称，缔约国法院无法根据人权法审查这些目标的充分性，因为包括儿童最大利益原则在内的《儿童权利公约》所载权利在缔约国没有直接效力。提交人指出，在 *Grande-Synthe* 案中，市政当局起诉政府，声称政府未能进一步减少排放违反了《欧洲人权公约》以及国内法和欧洲联盟法律的其他规定。在 2020 年 11 月的第一次裁决中，国务委员会认为，它无权命令政府颁布更高标准的气候立法，仅有权确认政府是否能够实现法国能源法和欧洲联盟条例中设定的气候目标。之后，国务委员会在 2021 年 7 月关于实质问题的裁决中认为，缔约国没有遵守自己设立的规定，并责令政府采取一切必要措施，以实现法国和欧洲联盟法律规定的 40% 减排目标。<sup>13</sup> 提交人认为，尽管减排 40% 听上去很多，但实际上，在公平份额模型下，这一目标将导致全球变暖 3-4°C 的灾难性后果。即使采用欧洲联盟在 2020 年修订后的国家自主贡献和 2021 年欧洲气候法中宣布的更雄心勃勃的目标，也无法阻止全球朝着变暖 3°C 的方向迈进。因此，即使缔约国实现了国内和欧洲联盟设定的气候目标，依然无法改变过度排放的事实，也不会停止其对提交人造成的损害。

#### 缔约国的口头评论

8.3 缔约国指出，虽然它完全同意提交人对全球变暖影响的关切，但个人申诉程序并非处理全球变暖对儿童造成损害问题的适当法律框架。

8.4 缔约国重申，应认定来文因缺乏管辖权而不可受理。缔约国认为，管辖权主要是对领土的管辖，承认域外管辖权必须仍属于例外情况。缔约国指出，来文提交人没有一人居住在法国，并辩称，缔约国并未对任何提交人行使有效控制。缔约国注意到，人权事务委员会在第 36 号一般性意见(2018 年)中指出，即使位于缔约国有效控制的任何领土之外但其生命权仍然以直接和可合理预见的方式受到缔约国活动影响的人也可受该国管辖。缔约国回顾称，它强烈反对对域外管辖权的这种解读，因为：(a) 所使用的标准含糊不清，会造成法律不确定性；(b) 这种解读将导致国际公约的准普遍适用，远远超出各国所作的承诺；以及 (c) 将导致已接受个人来文程序的国家收到大量来文，而这些来文本应由其他未接受个人来文程序的国家承担责任。缔约国辩称，提交人并未在缔约国的作为和不作为与他们据称所遭受的损害之间建立直接和可合理预见(采用第 36 号一般性意见(2018 年)(第 22 段)的措辞)的因果联系。

8.5 缔约国重申，应认定来文因未用尽国内补救办法而不可受理。缔约国指出，有若干起与全球变暖相关的诉讼已成功提交至缔约国行政法院，表明来文提交人在将此事提交委员会之前本应先使用有效的国内补救办法。缔约国提及 2019 年启动的两起案件，认为这两起案件表明缔约国拥有有效的国内补救办法：巴黎行政法院 2021 年 2 月 3 日的裁决认定国家对未能完全实现其 2015-2018 年间的温室气体减排目标负有责任，以及国务委员会 2021 年 7 月 1 日的裁决责成政府在 2022

<sup>12</sup> 巴黎行政法院，法国乐施会和其他组织协会，第 1904967 号、1904968 号、1904972 号和 1904976/4-1 号案件，2021 年 2 月 3 日的判决。

<sup>13</sup> 国务委员会，*Grande-Synthe* 市政府案，第 427301 号案件，2021 年 7 月 1 日的判决。

年 3 月 31 日前采取进一步措施，以确保政府履行减少温室气体排放的承诺。缔约国指出，行政诉讼的审理时长是合理的，平均为 26 个月零 25 天，包括上诉阶段。提起此类诉讼是免费的，并且在没有任何赔偿要求或在申请撤销行政当局某一行为的情况下，不强制要求由律师代理。同时还能获得法律援助。儿童也可由父母代理向行政法院提起诉讼。缔约国辩称，虽然国际关系本身不受司法控制，但司法机构确实控制着缔约国对包括《公约》在内的国际义务的履行，只要这些义务在缔约国具有直接效力，即使尚未转化为国内法，其履行也受司法机构控制。缔约国注意到，国务委员会规定了根据《巴黎协定》解释国内法的义务，使《协定》具有直接效力。缔约国重申，其对《公约》第 30 条的保留不能被视为违反《公约》目标和宗旨。

### 提交人的口头听证

9. 应委员会邀请，并根据《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对其日常生活的影响，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请求之前，委员会必须根据《任择议定书》议事规则第 20 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

#### 管辖权

10.2 委员会注意到，缔约国认为，申诉因缺乏管辖权而不可受理，因为来文提交人并不居住在法国领土上，也不属于缔约国的管辖范围，缔约国并未对他们行使有效控制。委员会还注意到，缔约国认为，气候变化不能被视为可直接归因于某一国家的局部“污染”，并且正如提交人所承认的那样，缔约国不是温室气体的主要排放国之一。委员会还注意到，提交人辩称，他们属于缔约国的管辖范围，因为缔约国加剧了国内和跨境气候变化，并且故意在其领土上排放或允许他人排放碳污染，而他们是这些污染的可预见后果的受害者。委员会注意到，提交人声称，缔约国的作为和不作为使气候危机长期存在，导致他们在整个童年时期都面临由人类造成的可预见、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“其管辖范围内的每一儿童”的权利。根据《任择议定书》第 5 条第 1 款，受缔约国管辖的个人或群体，如声称是缔约国侵犯其《公约》所载任何权利的受害者时，均可亲自或由人代理向委员会提交来文。委员会注意到，虽然《公约》和《任择议定书》在管辖权的适用中均未提及“领土”一词，但域外管辖权应作限制性解读。<sup>14</sup>

<sup>14</sup> 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、8252/05 号和 18454/06 号申诉，2012 年 10 月 19 日的判决。

10.4 委员会注意到人权事务委员会和欧洲人权法院关于域外管辖权的相关判例。<sup>15</sup> 然而，该判例适用于与本案事实和情况大不相同的案件。提交人的来文提出了新的与气候变化相关的跨界损害管辖权问题。

10.5 委员会还注意到，美洲人权法院关于环境与人权的第 OC-23/17 号咨询意见与本案的管辖权问题特别相关，因为它阐明了与环境保护相关的域外管辖权范围。在该意见中，法院指出，当发生影响条约权利的跨界损害时，如果源于某国领土的行为与该国外的人权利受到侵犯之间存在因果关系，则被侵犯权利者应受起源国管辖(第 101 段)。当起源国对造成损害的活动和随之发生的侵犯人权行为行使有效控制时，就会产生管辖权的行使(第 104(h)段)。在跨界损害案中，起源国在下述情况下行使管辖权：国家对在其领土上或在其管辖下开展的活动行使有效控制，并且能够防止此类活动造成影响境外人员享有人权的跨界损害。此类活动所产生的消极后果的潜在受害者在起源国的管辖之下，以便该国对未能履行预防跨界损害的义务承担责任(第 102 段)。法院进一步指出，因此可以得出结论，防止跨界环境损害是国际环境法规定的义务，根据该义务，国家可能要源自其领土或在其有效控制或管辖下发生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，在与其他四个条约机构共同发表的关于人权与气候变化的联合声明中，委员会指出，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》保护的人权构成重大风险，如生命权、适足食物权、适当住房权、健康权、水权以及文化权利(第 3 段)。<sup>16</sup> 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，适用于本案的管辖权标准是美洲人权法院在其关于环境与人权的咨询意见中采用的标准。这意味着，在发生跨界损害时，如果国家的作为或不作为与其领土外儿童享有权利造成的负面影响之间存在因果关系，并且起源国对相关排放源行使有效控制，则为《任择议定书》第 5 条第 1 款之目的，儿童受排放起源国的管辖。委员会认为，虽然国家责任的认定取决于案情，但即使为了确立管辖权之目的，在缔约国采取某种行为或选择不作为时，受害人所称受到的损害对缔约国来说必须是合理可预见的。<sup>17</sup>

10.8 委员会注意到，提交人声称，虽然气候变化以及随之而来的环境损害和对人权的影响是全球性集体问题，需要采取全球对策，但缔约国仍应对自己在造成气候变化方面的作为或不作为承担个人责任。委员会还注意到，提交人认为，缔约国对其领土内具有跨界影响的碳排放源行使有效控制。

<sup>15</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/DR/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，以及 *Georgia 诉俄罗斯(II)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，以及 [CRC/C/BHR/CO/5-6](#)，第 27 段。

<sup>16</sup> [HRI/2019/1](#)。

<sup>17</sup> 见美洲人权法院第 OC-23/17 号咨询意见，第 136 段。另见第 175-180 段预防原则。还值得注意的是，在管辖权方面，《美洲人权公约》第 1 条与《儿童权利公约》第 2 条在案文上相似。

10.9 委员会认为，源自缔约国的碳排放加剧了气候变化，并且气候变化对缔约国境内和境外个人享有权利产生了不利影响，这一事实已被普遍接受并经科学证据证实。委员会认为，鉴于缔约国有能力对此类造成碳排放的活动实施监管，缔约国对这些排放行使有效控制。

10.10 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源自其领土的排放对儿童造成的损害而可能产生的国家责任，无论儿童身在何处。<sup>18</sup>

10.11 关于可预见性问题，委员会注意到提交人毫无争议的论点，即缔约国几十年来一直清楚其加剧气候变化的行为所造成的有害影响，并且缔约国已于1992年和2016年分别签署《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》。鉴于现有科学证据已经表明，碳排放的累积效应对享有包括《公约》所载权利在内的人权造成不利影响，委员会认为，缔约国可以合理预见其在境内碳排放方面的作为或不作为可能造成的损害。<sup>19</sup>

10.12 委员会得出结论认为，缔约国有效控制了对其领土外儿童造成合理可预见损害的排放源，因此，委员会现在必须确定提交人所称的伤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，委员会注意到，根据美洲人权法院的立场，在跨界损害案件中，国家并非要为其领土上发生的跨界损害活动的所有负面影响负责，必须根据案件的具体情况确定可能的管辖权理由，并且损害必须是“重大”的。<sup>20</sup>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的跨界损害条款中，国际法委员会只提及可能涉及重大跨界损害的活动，“重大”一词应被理解为超过“可察觉”，但不必达到“严重”或“显著”的程度。法院进一步指出，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，并且这些破坏作用必须能以实际和客观的标准衡量。<sup>21</sup>

#### 受害人地位

10.13 根据本案的具体情况，委员会注意到，提交人声称，被告缔约国在加剧气候变化方面的作为和不作为侵犯了他们根据《公约》享有的权利，并且随着全球持续变暖，上述损害将进一步恶化。委员会注意到提交人的申诉：山火浓烟和高温污染导致几位提交人哮喘恶化，需要住院；病媒传播疾病的传播和加剧也影响到提交人，导致其中几位一年多次感染疟疾，或感染登革热或基孔肯尼亚热；好几位提交人遭受了对健康造成严重威胁的极端热浪；干旱对若干提交人的水安

<sup>18</sup> 见《公约》序言、《联合国气候变化框架公约》第3条以及《巴黎协定》序言、第2条和第4条。另见 A/56/10、A/56/10/corr.1 和 A/56/10/Corr.2，第四章 E 节第2条，关于国家对国际不法行为的责任条款草案第47条的评注。

<sup>19</sup> 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》(联合王国剑桥，剑桥大学出版社，2013年)，以及《全球升温 1.5°C：面向决策者的摘要》，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，并于2018年10月6日在大韩民国仁川举行的专门委员会第四十八届会议上通过。

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

<sup>21</sup> 同上，第136段，以及 A/56/10、A/56/10/Corr.1 和 A/56/10/Corr.2，第五章 E 节第2条，关于国家对国际不法行为的责任条款草案第2条的评注。

全产生威胁；几位提交人遭受了极端风暴和洪水；土著提交人难以维持生计；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不适合居住；气候变化对提交人的心理健康产生了影响，其中几位声称患有气候焦虑症。委员会认为，提交人作为儿童受到气候变化的影响尤为严重，无论是受影响的方式还是其一生中受影响的可能性，特别是在不立刻采取行动的情况下。由于气候变化对儿童的特殊影响，以及《公约》缔约国承认儿童有权获得特殊保护，包括法律上的适当保护，各国加强了保护儿童免遭可预见损害的义务。<sup>22</sup>

10.14 考虑到上述因素，委员会得出结论认为，为确立管辖权之目的，提交人已充分证明，缔约国可以合理预见其在境内碳排放方面的作为或不作为对提交人《公约》权利的损害。委员会还得出结论认为，提交人已初步证明，他们本人遭受了真实和重大损害，其受害者地位是正当的。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查本来文。

#### 用尽国内补救办法

10.15 委员会注意到，缔约国认为，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，缔约国认为，提交人本可以在缔约国提起行政诉讼，诸如巴黎、里昂、里尔等行政法院已经审理了若干起国家对个人损害承担责任和赔偿的环境案件。委员会还注意到，缔约国认为，国务委员会已指出缔约国未能有效应对大气污染，而所谓的世纪案目前正由巴黎行政法院审理，在该案中，若干协会要求行政法官承认缔约国在应对气候变化方面的义务。委员会还注意到，缔约国提供的资料表明，在此类国内诉讼中，任何人都可以根据其收入情况获得法律援助，行政法院审理案件从初审到最高院审理的平均时长为26个月零25天。委员会注意到，提交人认为，他们的申诉在法国不予审理，因为《公约》在法国法律制度中没有直接效力，法国行政法院不会强制执行《公约》规定的生命权和健康权。委员会注意到，提交人认为，通过法国法院寻求有效补救办法还会面临许多其他障碍，包括：(a) 法国实行严格的权力分立，禁止司法部门行使议会所拥有的一般自由裁量权和决定权；(b) 在承担源自包括人权条约在内的国际公约的积极义务方面，法院赋予国家广泛的自由裁量权；以及 (c) 法国行政法院不能审查议会未能提出或颁布立法的情况，并且只有当法院认为行政部门有采取行动的具体法律义务时，才会追究行政部门在环境方面的责任，而在气候变化方面并非如此。

10.16 委员会回顾，提交人必须利用一切可能有合理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，委员会指出，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。<sup>23</sup>

10.17 在本案中，委员会注意到，提交人并未试图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方面面临独特的障

<sup>22</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/HRC/IICISyria/Pages/Documentation.aspx>。

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

碍，他们将承受过重的负担，诉讼将被不合理地拖延，并且不可能带来有效的补偿。委员会还注意到，提交人认为，他们的申诉涉及国家参与国际合作的义务，鉴于外交政策不予审理以及外国主权豁免，其申诉很可能被国内法院驳回。然而，委员会认为，关于缔约国未能参与国际合作的指控与提交人寻求的具体补救形式有关，提交人并未充分证明这种补救形式对于获得有效补偿是必要的。此外，委员会注意到缔约国毫无争议的论点，即提交人本可以向缔约国的行政法院提起此类诉讼。委员会还注意到，巴黎行政法院在 2021 年 2 月 3 日“世纪案”的裁决中承认与气候变化有关的生态损害，并认为缔约国应对未能完全实现其温室气体减排目标负责。此外，国务委员会在 2021 年 7 月 1 日的裁决中责成政府在 2022 年 3 月 31 日前采取进一步措施，确保政府履行减少温室气体排放的承诺。<sup>24</sup> 提交人除了对成功的前景表示怀疑之外，没有进一步说明他们为什么没有试图寻求此类补救办法，委员会因此认为，提交人并未用尽其可以合理有效利用的所有国内补救办法来对其《公约》权利据称遭到侵犯的情况提出异议。

10.18 提交人认为，外国主权豁免将妨碍他们在缔约国用尽国内补救办法，关于这一点，委员会指出，只有当提交人在国内法院同时起诉被告缔约国和其他缔约国以寻求特定补救办法时，才会出现外国主权豁免问题。在该案中，委员会认为，提交人并未充分证明其情况符合《任择议定书》第 7 条(e)项规定的例外情况，即补救办法的应用不大可能带来有效的补偿。

10.19 委员会注意到，提交人认为，在缔约国寻求补救办法将被不合理地拖延。然而，委员会认为，由于提交人没有提供任何具体资料支持这一主张，并考虑到缔约国提供的关于国内诉讼时长的资料，以及提交人并未试图在缔约国提起国内诉讼的事实，提交人未能证明其情况符合第 7 条(e)项规定的例外情况，即在缔约国获得现有国内补救办法将被不合理拖延。

10.20 因此，委员会宣布，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。

<sup>24</sup> 巴黎行政法院，法国乐施会和其他组织协会，第 1904967 号、1904968 号、1904972 号和 1904976/4-1 号案件，2021 年 2 月 3 日的判决。