



## 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 108/2019 号来文的决定\* \*\*

来文提交人:	Chiara Sacchi 等人(由豪斯菲尔德律师事务所的律师 Scott Gilmore 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:	土耳其
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; 受害人身份; 未用尽国内补救办法; 证实申诉
实质性问题:	生命权; 儿童享有能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 Greta Thunberg 和 Ellen-Anne, 突尼斯国民 Raslen Jbeili, 以及美利坚合众国国民 Carl Smith 和 Alexandria Villaseñor。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

\* 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该来文的审查: 苏珊娜·阿霍、辛德·阿尤毕·伊德里斯、林程·筹菲尔、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。



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 2018 年 3 月 26 日对缔约国生效。

1.2 2019 年 11 月 20 日,根据《任择议定书》第 8 条和委员会的《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分别就来文可否受理和案情发表意见。

### 提交人陈述的事实

2. 提交人声称,由于造成和延续气候变化,缔约国没有采取必要的预防和防范措施来尊重、保护和实现提交人的生命权、健康权和文化权。他们声称气候危机不是抽象的未来威胁。全球气温平均上升 1.1 摄氏度,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,并助长传染病的传播,侵犯全球数百万人的人权。鉴于儿童在生理和心理上最容易受到这些威胁生命的影响,他们将承受比成年人更重的负担,时间也更长。<sup>2</sup>

### 申诉

3.1 提交人认为,拖延采取必要措施每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,缔约国与其他国家一样,正在造成迫在眉睫的风险,因为失去的减缓机会将无法挽回,也无法确保子孙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。减缓气候变化是人权的当务之急。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规则和原则为依据的。提交人辩称,缔约国未能履行其根据《公约》承担的义务:(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进行国际合作;(c) 在不确定的情况下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都暴露在由人类造成的可预见的威胁生命的气候变化风险中,无论是高温、洪水、风暴、干旱、疾病还是污染空气形式的风险。一项科学共识表明,随着全球气温比工业化前时代高出 1.5 摄氏度甚至更高,他们一生面临的威胁生命的风险将会增加。

### 第 24 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损害了他们的身心健康,产生了从哮喘到精神创伤等影响。这种伤害侵犯了他们根据《公约》第 24 条享有的健康权,并且随着世界继续变暖,这种伤害还会加剧。

<sup>1</sup> 提交人已经提交了诉阿根廷、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> 有关提交人提出的事实的更多信息,见“Sacchi 等人诉德国”(CRC/C/88/D/107/2019),第 2.1-2.6 段。

### 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害到美国阿拉斯加、马绍尔群岛和瑞典萨普米地区的土著提交人千年来的维生方式。这些维生方式不仅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生存、观察和行动的特定方式，这对他们的文化特性至关重要。

### 第 3 条

3.6 缔约国支持推迟脱碳的气候政策，正在将气候变化的沉重负担和成本转嫁给儿童和子孙后代。它这样做，即违背了确保子孙后代享有儿童权利的义务，也未能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他们根据《公约》享有的权利遭到侵犯的情况，但不应将气候危机的范围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一个儿童的权利。如果缔约国不立即单独或与其他国家一起采取现有措施来制止气候危机，气候变化的破坏性影响将使《公约》保护任何地方的任何儿童权利的能力化为乌有。任何为了儿童最大利益而理性行事的国家都不会选择推迟采取此类措施而将这一负担强加给任何儿童。对这些被告者采取的任何政策，唯一能解释的是成本效益分析，这种分析漠视儿童的生命，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，不太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。

3.7 提交人请委员会认定：(a) 气候变化是一种儿童权利危机；(b) 缔约国与其他国家一起，明知故犯，无视关于应采取措施预防和减缓气候变化的现有科学证据，已经造成并正在延续气候危机。(c) 缔约国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。

3.8 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范围内，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，特别是在分配减缓和适应气候变化的成本和负担时；(b) 缔约国发起国际合作行动，并加紧努力落实现有合作倡议，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的进一步伤害，并确保他们不可剥夺的权利；(c) 根据《公约》第 12 条，缔约国应确保儿童在所有国际、国家和国家以下各级减缓或适应气候危机的努力中，以及在为回应提交人的来文所做的所有努力中，享有发表意见和自由表达的权利。

### 缔约国关于可否受理的意见

4.1 2020 年 5 月 20 日，缔约国提交了关于申诉可否受理和案情实质的意见。<sup>3</sup>缔约国认为，由于缺乏管辖权、没有用尽国内补救办法以及没有为受理目的证实申诉，来文应被认定不可受理。

4.2 缔约国注意到提交人的论点，即在国内寻求补救对他们来说代价太高。缔约国还指出，《任择议定书》第 7 条(e)项没有将国内补救办法的费用列为未用尽国

<sup>3</sup> 就本决定而言，将只反映缔约国关于可否受理的意见。

内补救办法的理由之一。它还注意到，人权事务委员会认为，对国内补救办法的费用考虑并不能免除提交人用尽国内补救办法的责任。<sup>4</sup>

4.3 缔约国注意到，提交人声称，由于被告缔约国的国内法院不能就其他被告国的气候行动或不作为向他们提供补救办法，因此，在涉及全球气候行动的案件中，提交人试图用尽每个被告国的国内补救办法将是过于繁重的负担。缔约国还指出，《任择议定书》第7条(e)项规定的未用尽国内补救办法的理由不包括这一论点，并指出，任何一个被告缔约国都没有义务为其他被告国的气候行动或不行动提供补救办法。然而，它指出，每个被告缔约国的国内补救办法可以为有关国家的提交人带来救济。因此，用尽每个被告缔约国的国内补救办法，可以为他们所声称遭受的伤害提供补救。

4.4 缔约国辩称，对于声称其基本权利受到侵犯的儿童，缔约国有有效的国内补救办法。根据《宪法》第90条，正式生效的国际协定具有法律效力。因此，个人可以就其受《公约》保障的权利遭到侵犯一事向国内法院提出索赔。此外，根据《宪法》第148条，任何人都可以以《宪法》保障的一项基本权利和自由被公共当局侵犯为由向宪法法院提出申请。《宪法》第56条承认人人都享有在健康和平衡的环境中生活的权利，并规定国家有义务改善自然环境，保护环境健康和防止环境污染。因此，提交人本可以就其受《公约》和土耳其法律制度保障的权利受到侵犯而向宪法法院提出索赔。

4.5 缔约国注意到，提交人声称用尽国内补救办法会造成不合理的拖延。然而，它认为，提交人没有提出任何证据来支持这一指控，也没有提出与土耳其有关的任何实质性诉求。因此，缔约国认为，提交人的论点没有根据，应予以驳回。

4.6 最后，缔约国辩称，提交人没有提出任何证据，证明他们所声称遭受的物质和精神伤害是由缔约国的直接或间接行为造成的，因此，无法确认提交人所称的伤害与缔约国的作为或不作为之间存在因果关系。

### 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来文可否受理的意见的评论。他们坚持认为来文可以受理，并重申委员会有权审查申诉，申诉有充分证据，寻求国内补救办法将是徒劳的。

5.2 提交人认为，委员会有权审查来文，因为缔约国可有效控制其领土内排放温室气体的经济活动。这些排放助长了气候变化造成的对提交人权利的侵犯。提交人提到了他们最初提交的材料，并重申，一国的域外义务并不局限于缔约国列举的狭隘的领土或人员控制情况。当一国控制其领土内造成直接和可预见跨界损害的活动时，也会产生域外义务。他们辩称，无可争议的是，缔约国可有效地监管其领土内的温室气体排放。缔约国没有按照《巴黎协定》将气温升幅控制在1.5°C或以下的目标，最大限度地利用其现有资源来遏制排放。缔约国的排放不是气候变化的唯一原因，但却是只有缔约国才能减缓的促成原因。关于因果关系的具体问题，换言之，即缔约国正在推波助澜的气候变化是否造成实际或即将侵犯每个提交人权利的情形，提交人认为这是一个案情实质问题。在可否受理阶段，他们证实了关于气候变化实际和即将侵犯其生命权和健康权以及文化权的指

<sup>4</sup> Stavnsbo 诉丹麦(CCPR/C/45/D/397/1990)，第5.4段。

控。最后，提交人辩称，对他们权利的侵犯是完全可以预见的。几十年来，科学家们一直警告说，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警告国际社会，如果不充分减排，全球变暖将造成与现在伤害和威胁提交人一样的不利气候影响，从疟疾蔓延和致命野火到海平面上升淹没环礁。<sup>5</sup>

5.3 提交人重申，他们已经证明，由于气候变化，他们中的每一个人都受到了伤害，并面临着进一步的不可挽回的伤害的风险，而气候变化在很大程度上是由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的后果直接对提交人造成个人伤害，并使他们面临可预见的风险。他们声称气候变化会带来危害，但这并不构成民众之诉，即使世界各地的儿童可能会遭受过他们的经历或面临类似的风险。

5.4 提交人还重申，寻求国内补救措施将是徒劳的，因为他们没有胜诉的真正希望。他们辩称，缔约国未能证明，要求用尽补救办法对居住在其境外的提交人是公平的。正如关于外交保护的条款草案第 15(C)条所反映的那样，国家实践和法律意见表明，在跨界环境损害案件中，如果受害人与被告国之间没有自愿联系，并且受害人没有承担受到该国污染损害的风险，则不需要用尽国内补救办法。<sup>6</sup>他们还辩称，由于缔约国承认外国豁免权，因此不能为本案中提出的实际索赔和寻求的补救措施提供国内法庭，因为这些索赔和补救措施涉及多个国家跨越多个边界造成的跨界人权侵犯。国家豁免使对其他国家造成的跨界损害的任何可能补救措施无效。

5.5 提交人辩称，缔约国确定的国内补救办法将是无效的。<sup>7</sup> 他们辩称，他们不具备向土耳其国务委员会行政法院提起诉讼的必要资格，因为他们都没有在土耳其出生、目前居住或拥有资产，而根据土耳其行政法，这是个人证明法律上承认的个人利益的要求。同样，他们也不符合宪法法院行使属人管辖权所需的受害人身份，因为他们都没有在土耳其境内遭受负面环境影响的地点附近实际居住或拥有财产。他们还辩称，由于《公约》没有直接纳入国内法，而且没有实施立法为寻求提交人与气候危机有关的具体补救措施提供依据，因此国内补救措施极不可能导致有效的救济。他们还辩称，国内补救措施将是无效的，因为缔约国没有实施旨在保护儿童免受气候危机影响的第 3、6 和 24 条的国内立法。尽管 2005 年《儿童保护法》实施了《公约》的某些方面，但其范围仅限于在虐待或疏忽儿童以及司法方面保护儿童。他们还辩称，鉴于宪法法院在有关环境的案件中赋予公共当局广泛的判断余地，宪法法院不会授予他们有效的救济。他们指出，宪法法院已经得出结论，它没有责任确定如何结束或减少环境干扰。<sup>8</sup> 最后，他们辩称，鉴于缔约国对《公约》第 30 条持有保留，提交人不能根据第 30 条向国内行政法院或宪法法院提出申诉。

<sup>5</sup> 见 [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ipcc\\_90\\_92\\_assessments\\_far\\_wg\\_II\\_spm.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ipcc_90_92_assessments_far_wg_II_spm.pdf).

<sup>6</sup> A/61/10, 第 80-81 页。

<sup>7</sup> 提交人提及其初次提交材料的附录 D，其中载有专家 Başak Çalı 和 Kerem AltıParmak 的报告。

<sup>8</sup> Mehmet Kurt, 第 2013/2552 号申请, 2016 年 2 月 25 日的判决, 第 78 段; 和 Ahmet İsmail Onat, 第 2013/6714 号申请, 2016 年 4 月 21 日的判决, 第 87 段。

5.6 提交人接着辩称，他们案件的情况独特，会使国内诉讼程序不合理地拖延，因为他们必须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。他们还辩称，拖延是土耳其司法系统的一个问题。行政法院的案件至少持续两年，包括上诉阶段，而宪法法院可能需要五年以上的时间才能结案。

5.7 提交人指出，缔约国对《公约》第 30 条作了保留。<sup>9</sup> 他们辩称，这项保留不符合《公约》的目标和宗旨，即使适用，只适用于土耳其公民。

5.8 提交人指出，《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：“如果一项保留影响到条约主旨所必需的一个基本要素，从而损害了条约存在的理由，则该保留不符合条约的目标和宗旨。”<sup>10</sup> 更具体地说，这种“‘基本要素’可以是一种规范、一项权利或一项义务，连贯起来加以解释，对条约的主旨是必不可少的，排除或修正这些要素将损害其存在的理由”。<sup>11</sup> 为保障一国国内法的适用而提出的保留是否有效，<sup>12</sup> 取决于它是否符合有关条约的“目的和宗旨”。<sup>13</sup> 一国或一国际组织可提出保留，意图藉此排除或更改条约某些规定或整个条约的法律效力，以维护该国国内法或该组织规则的具体规范的完整性，但须与条约的目的和宗旨相符。<sup>14</sup> 一国不得以其国内法为幌子，不实际接受任何新的国际义务，即使条约的目的是要改变条约缔约国的做法。<sup>15</sup> 提交人辩称，文化权利是《公约》目标和宗旨的核心。《公约》序言承认，一个中心目标是让儿童“充分而和谐地发展”。在确保这种发展的过程中，缔约国应“适当考虑到每一民族的传统和文化价值的重要性”。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。具体而言，在经济、社会和文化权利方面，缔约国应在其现有资源的最大限度范围内并在必要时在国际合作框架内采取此类措施。委员会在第 11 号一般性意见(2009 年)第 5 段中指出，《公约》中具体提及土著儿童，表明承认他们需要采取特别措施，才能充分享受其权利。提交人辩称，在“整体、真诚、完整地”分析委员会的一般性意见和《公约》时，<sup>16</sup> 显然儿童的文化权是《公约》的一个基本要素。他们指出，委员会向缔约国提出了几项建议，要求撤销对第 30 条的保留。<sup>17</sup> 即使委员会承认这一保留，也必须将其适用范围限于在土耳其的缔约国国民。这项保留不应放弃土耳其根据《公约》承担的义务，即尊重和确保在其可能拥有管辖权的领土之外的土著人民和其他民族的文化权利。

<sup>9</sup> 该项保留的内容是“土耳其共和国保留根据《土耳其共和国宪法》和 1923 年 7 月 24 日《洛桑条约》的文字和精神解释和适用《联合国儿童权利公约》第 17、29 和 30 条规定的权利。”

<sup>10</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>11</sup> A/62/10, 第四章 C 节, 关于准则 3.1.5 的评注。

<sup>12</sup> A/CN.4/558/Add.1、A/CN.4/558/Add.1/Corr.1 和 A/CN.4/558/Add.1/Corr.2, 第 103 段。

<sup>13</sup> A/66/10, 第四章 F 节, 准则 3.1.3。

<sup>14</sup> 同上, 准则 3.1.5.5。

<sup>15</sup> A/62/10, 第四章 C 节, 关于准则 3.1.11 的评注。

<sup>16</sup> 同上, 关于准则 3.1.6 的评注。

<sup>17</sup> CRC/C/15/Add.152, 第 12 段; 和 CRC/C/TUR/CO/2-3, 第 9 段。

### 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。<sup>18</sup>

### 口头听讯

7.1 应委员会的邀请，并根据《任择议定书》下的议事规则第19条，双方的法律代表于2021年9月10日以视频会议的方式出席了委员会会议，回答了委员会成员关于其提交材料的问题，并作了进一步澄清。

### 提交人的口头评论

7.2 提交人重申，根据《宪法》第148条向宪法法院提出申请，不太可能带来有效的救济。他们指出，为了向宪法法院提交诉状，他们首先必须用尽行政法院的补救办法，他们声称，他们中没有人能够证明他们在行政诉讼中的法律资格，因为他们既不是在缔约国出生、生活，也不拥有资产。他们辩称，即使他们成功地让行政法院审理他们的案件，他们也必须满足宪法法院类似的限制性资格要求。要取得资格，上诉人必须"亲自"和"直接"受到争议行动的影响。宪法法院将这一要求解释为实际上靠近环境损害的源头，并认定没有财产所有权或住所不靠近影响环境的项目的上诉人提出的诉状不可受理。

7.3 提交人辩称，即使他们能够确立个人管辖权，宪法法院也不会考虑对他们的诉状至关重要的某些申诉。他们基于文化权利的申诉不属于宪法法院的属事管辖权范围，因为向宪法法院提起个人诉讼的权利仅涉及《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)和《土耳其宪法》条款交叉的权利。文化权利则不然，因此被排除在宪法法院的管辖权之外。此外，缔约国只承认1923年《洛桑条约》规定的属于希腊或犹太少数群体的个人的权利。这种对属于少数群体的个人的权利，包括儿童权利的极其狭隘的解释，并没有保护居住在缔约国本国境内的其他少数群体的儿童的权利，更不用说居住在马绍尔群岛和美国阿拉斯加的少数群体儿童了。此外，外国豁免权将禁止提交人在阿根廷、巴西、法国和德国的国内法院对这些国家提出索赔。

7.4 最后，提交人辩称，宪法法院的程序将被不合理地拖延。他们指出，Ertuğrul Barka 等人一案涉及金矿开采的影响，行政法院和宪法法院的诉讼持续了大约14年。他们辩称，如果在缔约国提起诉讼，他们将面临类似甚至更严重的拖延，而气候行动不能等那么久。

### 缔约国的口头意见

7.5 缔约国强调，虽然它赞同提交人对气候变化及其全球后果的关切，但个人申诉程序不是应对气候变化和全球变暖的正确途径。

7.6 缔约国辩称，由于提交人都不居住在土耳其，因此他们不受缔约国管辖。它辩称，《公约》及其《议定书》意义上的国家管辖权主要是属地管辖，一种主要例外情况是，如人权事务委员会第31号一般性意见(2004年)所述，国家在其领

<sup>18</sup> 更多信息，见 Sacchi 等人诉德国(CRC/C/88/D/107/2019)，第6.1-6.5段。

土以外取得有效控制。缔约国辩称，在本案中，提交人提出的申诉不属于属地管辖权的任何既定例外，甚至也不接近这种例外，提交人与缔约国没有法律或事实关系。接受对提交人的这种域外管辖权意味着接受被告国在全球范围内对每个国家的有效控制。如此广泛地看待全球范围的管辖权，将造成管辖权方面不可接受的不确定性，有可能削弱管辖权这一可行概念，并破坏国家主权的基本原则。缔约国还辩称，所称缔约国的行为或不作为对提交人没有直接和可合理预见的影响，因此无法确定因果关系。此外，缔约国排放的温室气体对居住在数千公里之外的个人没有直接和可预见的影响。不可能确定某个国家的排放直接影响到某个地方或地区。缔约国接着辩称，一个国家在全球气候变化现象的总体贡献，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。

7.7 关于用尽国内补救办法的问题，缔约国重申，根据《宪法》第 148 条，任何人都可以以《欧洲人权公约》范围内受《宪法》保障的一项基本权利和自由受到公共当局侵犯为由，向宪法法院提出申诉。虽然用尽普通法律补救办法是向宪法法院提出申请的先决条件，但宪法法院在许多涉及可能发生“不可避免的损害”的裁决中指出，任何人，包括非国民，都可以直接向宪法法院提出个人申请，而不必首先用尽普通国内补救办法。宪法法院已经认定许多关于环境活动后果的申请可以受理，并审查了这些申请的案情，这些环境活动被指称对生命权、尊重私人和家庭生活的权利以及财产权产生了不利影响。例如，在关于 Mehmet Kurt 个人申请的判决中，宪法法院审查了关于建造水力发电站的申诉，并得出结论，公共当局没有履行其积极义务，并裁定上诉人保护和改善其物质和精神生活的权利受到了侵犯。另一个例子是，宪法法院审查了 Binali Özkaradeniz 等人一案中关于未依法收集污水废物的申诉，得出结论认为，公共当局没有履行其义务，并裁定上诉人尊重私人和家庭生活的权利受到了侵犯。

7.8 缔约国还指出，根据《宪法》第 56 条，人人有权生活在健康和平衡的环境中。《宪法》使用“人人”一词，对国民和非国民不加区分。非国民在宪法法院享有与国民同等的充分地位。儿童也可以通过他们的法律代表向宪法法院提出申请。至于其他可能的补救途径，那些因行政当局的行为而利益受到侵犯的人可以提起行政诉讼。缔约国指出，“侵犯利益”一词的范围比“侵犯权利”的范围广得多，国务委员会对“侵犯利益”概念的解释相当宽泛。例如，在绿色和平组织土耳其分部提起的一起关于核电站项目环境影响的案件中，国务委员会得出结论，上诉人的个人利益受到了影响。此外，根据环境法，任何受到损害或意识到某一活动污染或退化环境的人，都可以要求采取必要的措施或停止该活动。环境法在诉诸法院方面没有区分国民和非国民。

7.9 缔约国报告说，向宪法法院提出个人申请的费用为 57 美元。没有其他法律费用，不过向国务委员会提起撤销诉讼大约需要 70 美元，向行政法院提起诉讼大约需要 30 美元。支付诉讼费用有困难的人可以受益于法律援助。法律援助的受益人可以免除诉讼费用，并可以由律师免费代理。宪法法院在提供法律援助方面不区分国民和非国民。例如，截至 2021 年 7 月，非国民向宪法法院提交了 63 份请求法律援助的申请，没有一份申请被驳回。就行政诉讼而言，为非国民提供的法律援助须符合互惠条件。这一条件可以在事实上得到满足，也可以通过国家间的双边或多边协议得到满足。

7.10 缔约国指出，2020 年，向行政法院提出的申请平均需要 8 个月结案，向国务委员会提出的申请平均需要一年零六个月，向宪法法院提出的申请平均需要两

年半。此外，根据行政管辖程序法，涉及环境问题的某些类型的诉讼必须经过快速程序，因此比普通程序更快结案，而不影响效率。

### 与提交人进行口头听询

8. 在委员会发出邀请后，根据《任择议定书》下的议事规则第 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。他们向委员会说明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其申诉表达了意见。

### 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《任择议定书》下议事规则第 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

9.2 委员会注意到，缔约国认为，由于提交人都不居住在缔约国，而且与缔约国没有任何法律或事实关系，因此申诉不可受理。委员会还注意到，提交人辩称，他们属于缔约国的管辖范围，因为他们是缔约国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人。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期间面临人类造成的气候变化的可预见的威胁生命的风险。

9.3 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，委员会可接受和审议由缔约国管辖范围内的个人或群体或其代表提交的、声称是该缔约国侵犯《公约》所载任何权利的受害人的来文。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>19</sup>

9.4 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>20</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截然不同的事实情况。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。

9.5 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。该法院在这一意见中指出，如果发生跨界损害且影响到基于条约的权利，有一项理解是，如果源自原籍国领土的行为与其领土以外的人的人权遭到侵

<sup>19</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，第 43370/04 号、第 8252/05 号和第 18454/06 号申请，2012 年 10 月 19 日的判决。

<sup>20</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(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，A.S. 等人诉意大利(CCPR/C/130/D/3042/2017)，第 7.3 至 7.5 段；欧洲人权法院，Andreou 诉土耳其，第 45653/99 号申请，2009 年 10 月 27 日的判决，第 25 段，以及格鲁吉亚诉俄罗斯(二)，第 38263/08 号申请，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/NOR/CO/5-6，第 27 段。

犯之间存在因果联系，则权利受到侵犯的人受原籍国管辖(第 101 段)。当原籍国对造成损害和随之而来的侵犯人权的活动实施有效控制时，即可行使管辖权(第 104(h)段)。在发生跨界损害的情况下，原籍国行使管辖权的前提是，在其领土内或在其管辖下开展相关活动的国家对这些活动拥有有效控制，并能够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。就原籍国未履行预防跨界损害的义务而可能承担的责任而言，这种活动的消极后果的潜在受害人属于原籍国的管辖范围(第 102 段)。法院还指出，因此，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，国家可能要对源自其领土或在其有效控制或管辖下的活动对其境外的人造成的任何重大损害负责(第 103 段)。

9.6 委员会回顾，在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中，<sup>21</sup> 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、适足住房权、健康权、水权和文化权(第 3 段)。如果不采取措施防止气候变化对人权造成可预见的损害，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)。

9.7 在审议了上述情况后，委员会认为，本案中对管辖权的适当检验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，在发生跨界损害时，就《任择议定书》第 5 条第 1 款而言，如果原籍国对有关排放源行使有效控制时，有关国家的行为或不作为与其境外儿童权利受到的负面影响之间存在因果关系，儿童就属于排放源所在国的管辖。委员会认为，虽然确定国家责任所需的要素是案情实质问题，但即使是为了确立管辖权，受害人所遭受的指称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>22</sup>

9.8 委员会注意到，提交人声称，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整体问题，需要全球应对，但缔约国仍应对其自身在气候变化方面的作为或不作为和助长气候变化承担单独责任。委员会还注意到，提交人辩称，缔约国对其境内具有跨界影响的碳排放源拥有有效控制。

9.9 委员会认为，人们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，由于缔约国有能力监管作为这些排放源的活动并执行这些规定，因此它对这些排放具有有效控制权。

9.10 根据《巴黎协定》所载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内的排放可能对儿童造成的伤害而可能承担的单独责任，无论这些儿童位于何处。<sup>23</sup>

<sup>21</sup> [HRI/2019/1](#).

<sup>22</sup> 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。还值得指出的是，在管辖权方面，《美洲人权公约》第 1 条和《儿童权利公约》第 2 条在行文上相似。

<sup>23</sup> 见《公约》序言、《联合国气候变化框架公约》第三条、《巴黎协定》序言和第二条和第四条。另见 [A/56/10](#)、[A/56/10/Corr.1](#) 和 [A/56/10/Cor.2](#)，第四章 E 节 2 段，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。

9.11 关于可预见性问题，委员会注意到提交人无可争议的论点，即缔约国几十年前已经知道其助长气候变化的有害影响，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，<sup>24</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的潜在危害，对缔约国来说是可以合理预见的。

9.12 委员会得出结论认为，缔约国对境外儿童造成可合理预见的伤害的排放源拥有有效控制，现在为了确立管辖权，委员会必须确定提交人指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。在这方面，委员会注意到，根据美洲人权法院的立场，<sup>25</sup> 在跨界损害案件中，并非每一个负面影响都会引起在其领土上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的管辖权理由，而且损害必须是“重大”的。<sup>26</sup> 在这方面，委员会注意到，美洲人权法院认为，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，而且“重大”是指超过“可察觉的”的程度，而不必达到“严重”或“显著”的程度。法院进一步指出，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真正的有害影响，这种有害影响必须能够用事实和客观标准来衡量。<sup>27</sup>

#### 受害人身份

9.13 就本案的具体情况而言，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在助长气候变化方面的作为和不作为而受到侵犯，他们声称，随着世界继续变暖，这种伤害将会加剧。它注意到，提交人声称：野火和热污染产生的烟雾导致一些提交人的哮喘恶化，需要住院治疗。病媒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感染登革热或基孔肯雅病；提交人暴露在极端热浪中，对他们中的许多人的健康造成了严重威胁；干旱正威胁着一些提交人的水安全；一些提交人遭遇过极端的暴风雨和洪水；土著提交人维持生计面临风险；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；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，无论是从提交人经历气候变化影响的方式来看，还是从气候变化对他们一生产生影响的可能性来看，他们作为儿童，尤其受到气候变化影响的影响，特别是如果不立即采取行动的话。由于对儿童的特殊影响，

<sup>24</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供稿》(联合王国剑桥，剑桥大学出版社，2013 年)和《全球变暖 1.5 摄氏度：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通过。

<sup>25</sup> 咨询意见，第 102 段。

<sup>26</sup> 咨询意见，第 81 段和第 102 段。

<sup>27</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 2 段，关于防止危险活动造成跨界损害的条款草案第 2 条草案的评注。

以及《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，各国更有义务保护儿童免受可预见的伤害。<sup>28</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，提交人有充分的理由认为，由于缔约国在源自其领土的碳排放方面的作为或不作为，其《公约》权利受到损害是可以合理预见的。它还得出结论，提交人已经初步证明他们个人遭受了真实和重大的伤害，以证明他们的受害人身份。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，由于提交人未用尽国内补救办法，应裁定来文不可受理。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会面临独特的障碍，因为试图这样做对他们来说是过重的负担、不合理的拖延，而且不太可能带来有效的救济。它还注意到，提交人辩称，由于外交政策和外国主权豁免的不可管辖，国内法院很可能驳回他们的申诉，因为这涉及一国的国际合作义务。然而，在这方面，委员会注意到，缔约国辩称，提交人可以利用国内补救办法，包括：向宪法法院提出申请，理由是公共当局侵犯了《欧洲人权公约》范围内受《宪法》保障的一项基本权利和自由；提起行政诉讼或者以违反环境法律为由提起诉讼。委员会注意到，缔约国认为，包括儿童在内的非国民有资格提起上述诉讼，并可以获得法律援助。委员会进一步注意到，提交人辩称，国内法院很可能会以缺乏法律资格为由驳回他们的申诉。

9.16 委员会回顾称，提交人必须利用所有可能为他们提供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，就不需要用尽国内补救办法，例如，根据适用的国内法，申诉将不可避免地被驳回，或者最高国内法庭的既定判例排除了胜诉的结果。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>29</sup>

9.17 在本案中，委员会注意到提交人没有试图在缔约国提起任何国内诉讼，并认为所称缔约国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带来有效救济是必要的。此外，委员会注意到，缔约国辩称，提交人可以通过向宪法法院提出个人申请、提起行政诉讼或根据环境法向国内法院提起诉讼的形式获得法律途径。提交人除了对任何补救办法的成功希望笼统地表示怀疑之外，没有进一步说明他们为什么没有试图寻求这些补救办法，因此委员会认为，提交人没有用尽所有合理有效且可利用的国内补救办法来质疑据称侵犯其根据《公约》享有的权利的行为。

9.18 至于提交人辩称，外国主权豁免会阻止他们在缔约国用尽国内补救办法，委员会指出，可能出现外国主权豁免问题的唯一情况是，提交人打算通过在国内法院对其他被告缔约国连同缔约国一起提起诉讼来实现的特定补救办法。在本案

<sup>28</sup> 《儿童权利公约》序言；A/HRC/31/52，第81段。儿童权利委员会，“2016年一般性讨论日的报告：儿童权利与环境”，第23页。可查阅：  
<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crc/pages/discussion2016.aspx>。

<sup>29</sup> D.C 诉德国(CRC/C/83/D/60/2018)，第6.5段。

中，委员会认为，他们没有充分证实他们关于《任择议定书》第7条(e)项规定的例外情况的论点，即适用补救办法不可能带来有效的救济。

9.19 委员会注意到，提交人辩称，在缔约国寻求补救会被不合理地拖延，并注意到提交人提到缔约国的一个案件花了14年才作出裁决。然而，委员会认为，提交人未能证明该案件与缔约国境内可用于解决其具体申诉的补救办法之间的联系，也未能说明决定期限将如何被不合理地延长，或如何不可能带来《任择议定书》第7条(e)项意义上的补救，特别是鉴于缔约国提供的关于这类程序结案的平均时间的资料。委员会得出结论认为，提交人没有提供任何具体信息证明国内补救办法无效或不可用，而且他们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。

9.20 因此，委员会认定，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。

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。