



人权理事会

第二十八届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

与享有安全、洁净、健康和可持续环境相关的人权义务问题
独立专家约翰·诺克斯的报告

汇编良好做法

概要

独立专家的这份报告是根据人权理事会第 19/10 号决议提交理事会的。

报告叙述各国政府、国际组织、民间社会组织、企业和其他当事方利用与
环境有关人权义务方面的良好做法，这些义务包括：(a) 程序性义务，包括公开
环境信息的义务、促进公众参与环境决策义务、保护表达权和结社权的义务以及
提供法律补救渠道的义务；(b) 实质性义务，包括与非国家行为者有关的义务；
(c) 与跨界损害有关的义务；(d) 与弱势群体有关的义务。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-10	3
二. 汇编良好做法的过程	11-22	4
三. 利用与环境相关的人权义务的良好做法	22-24	6
A. 程序性义务	25-31	6
B. 公开环境信息的义务	32-41	7
C. 促进公众参与环境决策的义务	42-49	9
D. 保护表达权和结社权的义务	50-54	10
E. 提供法律补救渠道的义务	55-71	11
F. 实质性义务	72-78	13
G. 与非国家行为者有关的义务	79-83	15
H. 与跨界环境损害有关的义务	84-92	15
I. 与弱势群体成员有关的义务	93-102	17
四. 结论和建议	103-107	19

一. 导言

1. 人权理事会在第 19/10 号决议中决定任命一位与享有安全、洁净、健康和可持续环境相关的人权义务问题独立专家。本报告是独立专家提交理事会的第三份年度报告，也是第 19/10 号决议设立的三年任期的最后一份报告。
2. 独立专家任务的一个方面是研究与享有安全、洁净、健康和可持续环境相关的人权义务。2014 年 3 月，独立专家向理事会提交了他对与环境有关的人权义务的研究成果(A/HRC/25/53)。在广泛查阅人权与环境法资料的基础上，阐述了程序性义务(包括各国评估环境对人权影响、公开环境信息、促进公众参与环境决策和提供有效补救渠道的义务)、实质性义务(包括各国建立法律和体制框架，以防范影响人权享受的环境损害，包括私人行为者造成的损害的义务)以及与特别容易遭受环境损害影响的脆弱群体(包括妇女、儿童和土著人民)有关的义务。
3. 过去一年，独立专家主要关注其任务的第二个方面：发现、推广和交流利用人权义务和承诺指导、支持和加强环境决策特别是环境保护决策，为此编制一份最佳做法汇编。上一份年度报告叙述人权法要求各国承担的最低环境义务。本报告论述国家政府、地方政府、国际组织、民间社会组织、企业和其他当事方超越最低标准利用与环境有关的人权义务的良好做法。
4. 首先，独立专家重申他更青睐“良好做法”，而不是“最佳做法”，因为在许多情况下不可能找到单一的“最佳”做法。在这方面，他同意其他任务负责人，包括享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员的意见(A/HRC/10/6, 第 34 段)。
5. 在九次区域磋商和专家会议、两次国别访问和各国、民间社会组织和其他组织对调查问卷几十份答复的基础上，在联合国环境规划署(环境署)和其他合作伙伴的必要协助下，独立专家编写了 100 多例利用与环境相关的人权义务的良好做法。本报告第二节介绍发现良好做法的过程。第三节叙述良好做法本身、并按照去年调查分析报告所述义务将它们归纳为九类(A/HRC/25/53)。第四章是结论和今后工作建议。
6. 2014 年，独立专家还开展了与其任务有关的其他活动。2014 年 3 月，他在理事会的发言中说，他特别关注两个专门问题：环境人权维护者面临的问题；气候变化与人权之间的关系。
7. 2014 年，他参加了三次关于环境人权维护者问题的会议。3 月份，他参加了普世权利小组在日内瓦举行的会议，来自非洲和欧洲的环境维护者参加了这次会议。4 月份，他在为纪念巴西活动家奇科·门德斯先生逝世二十五周年在华盛顿特区举办的一次为期三天的会议上发表讲演，会议讨论了环境维护者，特别是拉丁美洲环境维护者面临的问题。5 月份，他参加了瑞典国际开发署在曼谷举行的为期三天的会议，会议重点讨论了东南亚环境维护者面临的问题。随后，他在曼

谷主持召开会议，邀请亚洲各国环境维护者参加，讨论保护环境维护者面临的挑战 and 良好做法。¹

8. 关于气候变化，独立专家于 2014 年 7 月 15 日和 16 日与弗里德里希·艾伯特基金会在夏蒙尼(Chamonix)联合主办了一次专家会议，随后于 7 月 17 日在日内瓦与各国政府和其他利益相关方举行了磋商。他发表了关于气候变化与人权的专题报告，报告概述了他在作为调查分析项目一部分的报告中与气候变化有关人权义务的所有论述。² 2014 年 10 月 17 日，他和另外 26 位特别报告员和独立专家发表联合声明，呼吁《联合国气候变化框架公约》缔约国确保将人权义务与应对气候变化努力统一起来。12 月，他参加了在利马举行的《气候变化框架公约》缔约国第二十届会议，并在两次边会上发表讲话。

9. 2014 年 10 月 20 日至 24 日，独立专家访问了法国，调查法国在环境政策中利用人权义务的经验(A/HRC/28/61/Add.1)。

10. 2014 年，独立专家还支持其他组织将人权与环境保护联系起来的努力。例如，他向东南亚国家联盟政府间人权委员会 9 月 13 日至 15 日在缅甸仰光举行的人权、环境与气候变化问题研讨会作了远程发言，11 月 6 日向拉丁美洲和加勒比地区国家谈判《里约环境与发展宣言》原则 10 的区域执行协定会议作了远程发言。还于 3 月 17 日向哥伦比亚安第斯大学举办的会议和 9 月 9 日向奥斯陆大学举办的会议作了远程发言。

二. 汇编良好做法的过程

11. 发现、推广和交流利用人权义务进行环境决策的良好做法的工作，在报告员任期之初便开始了。独立专家和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与环境署密切合作，制定了发现和传播良好做法信息的跨机构方案。环境署在整个任务过程中的协助对任务的成功不可或缺。

12. 独立专家和环境署共同制定了发现良好做法的指导标准。对“做法”一词的定义作了宽泛解释，包括立法、政策、案例法、行政条例和项目，以及超出既定环境法律义务的做法。实施这些做法的可以是各类行为者，包括各级政府、民间社会、私营部门、社区和个人。

13. 要成为“良好”做法，必须将人权与环境标准结合起来，包括在环境决策和执行中采用人权规范，或利用环境措施来界定、执行和(最好)超越按照人权规范设定的最低标准。良好做法必须在人权和环境保护角度具有示范性，应该有证据证明这一做法正在实现或设法实现其预期目标和成果。

¹ 会议报告可查阅：<http://ieenvironment.org/consultations/>。

² 报告可查阅：<http://ieenvironment.org/2014/08/08/report-on-climate-change-and-human-rights/>。

14. 发现良好做法有两个主要来源，一是独立专家与环境署和其他合作伙伴的磋商，二是各国政府、国际组织、民间社会组织和其他利益相关方对良好做法调查问卷的答复。此外，独立专家为搜集良好做法专程访问了哥斯达黎加和法国。最后，他也试图通过额外接触和研究来搜集良好做法。

15. 在每个地区都举行了磋商。每次磋商着重发现某一专题领域的良好做法，并阐明法律义务和挑战。2013 年 2 月在内罗毕举行了程序性义务的磋商；2013 年 6 月在日内瓦举行了实质性义务的磋商；2013 年 7 月在巴拿马城举行了与弱势群体有关义务的磋商；2013 年 10 月在哥本哈根举行了国际机构问题的磋商；2014 年 1 月在约翰内斯堡举行了宪法环境权的磋商；2014 年 5 月在曼谷举行了环境人权维护者问题的磋商；2014 年 7 月在夏蒙尼/日内瓦举行了气候变化问题的磋商。

16. 代表这一进程高潮的最大一次会议是 2014 年 9 月 5 日至 7 日在耶鲁大学举行的会议，由耶鲁大学与联合国训练研究所联合主办，其他一些合作伙伴，包括环境署和联合国开发计划署(开发署)提供了协助。有 150 多位学者和政策专家参加，宣读了 100 余篇有关人权与环境保护之间关系的论文。³

17. 独立专家 2014 年春季和夏季发出了调查问卷。同时，也对外公布，鼓励公众参与，2014 全年可应请求向任何人寄送调查问卷副本。共收到 70 多份回复。

18. 通过磋商、国别访问、调查问卷回复和其他接触，独立专家听取了各方面利益相关者，包括政府、国际机构、国家人权机构、民间社会组织、企业和学者对利用与环境相关人权义务的良好做法的想法。

19. 2014 年下半年，对这些做法进行了审查、归纳和汇编。为每一种做法编写了一页的概要，包括名称、实施者和所在地、简要介绍以及进一步了解该做法的网站链接。在某些情况下，还附上提交者提供的材料。由于独立专家能力有限，无法核实资料中的信息，许多概要主要依赖于提交者对良好做法的描述。

20. 良好做法汇编可在本任务负责人的官方网站(www.ohchr.org)和独立专家个人网页(<http://ieenvironment.org>)查阅。虽然汇编目前只有英文本，但独立专家希望能够找到资金将其翻译成联合国的其他官方语言。

21. 为查阅方便，还创建了一个专门网站(environmentalrightsdatabase.org)。该网站可以使用关键词搜索良好做法，未来还可以添加更多良好做法。

³ 会议的有关文件和其他信息，可查阅 <http://conference.unitar.org/yale2014/>。

三. 利用与环境相关的人权义务的良好做法

22. 利用与环境保护相关的人权义务的良好做法可归纳为九大类：(a) 泛指的程序性义务；(b) 公开环境信息的义务；(c) 促进公众参与环境决策义务；(d) 保护表达权和结社权的义务；(e) 提供法律补救渠道的义务；(f) 实质性义务；(g) 与非国家行为者有关的义务；(h) 与跨界损害有关的义务；(i) 与弱势群体有关的义务。属于多个类别的良好做法被置于似乎最相关的类别。

23. 由于篇幅限制，本报告只简要介绍有关做法。每种做法的完整描述可在上述网站查阅。

24. 独立专家知道，这一领域的良好做法比本项目收集的多得多。这里所列出的做法应视为从人权角度处理环境保护问题的许多创新和示范工作的例证，而不是全部。

A. 程序性义务

25. 人权法要求各国在环境保护问题上承担程序性义务，包括：(a) 评估环境影响和公开环境信息的义务；(b) 促进公众参与环境决策，包括保护表达权和结社权的义务；(c) 对损害提供有效补救渠道的义务(A/HRC/25/53, 第 29 段)。这些义务得到了国际环境文书，特别是《里约宣言》原则 10 的支持，其中规定，“每个人应有适当途径获得公共机构掌握的环境信息”，“应有机会参加决策过程”，“可有效诉诸司法和行政程序，包括获得赔偿和补救”。

26. 以下各节叙述利用每项程序性义务的良好做法。本节介绍与所有程序性义务相关的几种做法。

27. 一个良好做法是环境署理事会 2010 年通过了《关于制定在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的国内法的巴厘准则》，其中包含 26 条用以协助各国履行“原则 10”承诺的自愿准则。⁴ 环境署正在编制实施《巴厘准则》的综合指南，将于 2015 年发布。

28. 另一良好做法是通过区域协定履行这些程序性义务。1998 年，联合国欧洲经济委员会成员国通过了《关于在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的奥胡斯公约》，其中指出：

为促进保护今世后代人人得在适合其健康和福祉的环境中生活的权利，每个缔约方应按照本公约的规定保障在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的权利(第一条)。

《公约》列出了落实每项获取权利的详细要求。截至 2015 年 1 月，《公约》有 47 个缔约国，包括几乎所有欧洲国家和一些中亚国家。

⁴ 环境署理事会第 SS.XI/5 号决定(2010 年 2 月 26 日)。

29. 为了促进《公约》的执行，欧洲安全与合作组织创建了覆盖各国，包括阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、黑山、塞尔维亚和塔吉克斯坦的奥胡斯中心网络。这些中心传播环境信息，开展教育和培训项目，为公众讨论环境问题提供场所。例如，塔吉克斯坦北部的 Thujand 奥胡斯中心在 Taboshar 镇开展了提高居民对附近废弃铀矿带来的相关健康风险的意识。

30. 拉丁美洲和加勒比地区 19 个国家，在拉丁美洲和加勒比经济委员会的协助下，2014 年 11 月决定开始谈判一项执行“原则 10”所述“获取权利”的新区域协定，以期在 2016 年 12 月底结束谈判。这一举措与《奥胡斯公约》一起，将为考虑谈判类似协议的其他地区提供一个宝贵范例。

31. 民间社会组织也在实行各种旨在鼓励行使有关信息、参与和补偿的程序性权利的示范做法。最引人注目的做法之一是“获取倡议”(TAI)，一个有 150 多个民间社会组织参与的共同推进程序性权利的全球性网络。TAI 开发了一个工具包，以协助民间社会组织评估其所在国家的环境治理情况，并寻找机会作出积极改变。它还与世界资源研究所一起制定“环境民主指数”，根据《巴厘准则》指标来测量各国实现三项程序性权利的情况。这一指数将于 2015 年颁布实施。

B. 公开环境信息的义务

32. 人权机构明确指出，要保护人权免受环境损害影响，各国必须向民众公开环境信息(A/HRC/25/53, 第 31 段)。许多国家通过了公开环境信息的法律法规。例如，智利颁布法律，详细阐述人人有权获得政府掌握的环境信息，规定对涉嫌违法行为进行行政和司法审查。捷克共和国也颁布法律，允许个人通过多种方式索取各类信息，并要求政府尽快或最迟在收到请求的 30 天内提供有关信息。任何拒绝提供有关信息的决定，都将受到行政和司法审查。

33. 有些国家还采取创新方法协助公众获取环境信息。例如，萨尔瓦多设立了环境观测站，根据当地观察员网络的观测数据来系统监测潜在环境威胁。环境观测站还提供自然灾害，包括飓风和地震预警，以便采取应对措施，最大限度地减少生命和财产损失。

34. 另一个良好做法是发表环境状况年度报告。例如，捷克共和国在报告中根据 36 个指标评估了捷克环境状况，南非在报告中主要论述执法活动，西班牙最近对报告进行了重新设计，以便于通过电子手段，包括移动设备查阅。

35. 最具创新的公布环境信息做法是在教育和提高意识领域。例如，阿尔及利亚将环境教育列为“环境和可持续发展国家行动计划”的重点议题之一。它在各级学校设计和采用教育工具，还举办研讨会和讲习班来培训教师。加纳实施了 AKOBEN 方案，利用公众较容易理解的五色评级制度来评估采矿和制造业的经营绩效。哥斯达黎加的“可持续旅游证书计划”，对该国的旅游企业进行“可持续发展水平”评级，向消费者提供企业达到或超过环境保护标准的信息。

36. 这一领域的另一良好做法是在国际上提高人们对人权与环境保护关系的认识。环境署在这方面采取了一些重要举措。除了组织与独立专家的上述磋商外，还发表了人权与环境问题报告，包括与人权高专办一起提交 2012 年联合国可持续发展会议(里约+20 会议)的联合报告以及 2014 年人权与环境问题资源汇编。

37. 在区域层面，2013 年 10 月举行了有 48 个亚洲和欧洲国家的 130 多名政府官员、学者和民间社会代表参与的亚欧会议，讨论了环境损害对人权保护的挑战。2014 年 9 月，东盟政府间人权委员会在缅甸仰光举办了人权、环境和气候变化问题研讨会，讨论了环境可持续与人权之间的联系，将享有安全、洁净和可持续环境权纳入 2012 通过的《东盟人权宣言》。

38. 民间社会组织也在教育领域实行各种良好做法。例如，乌干达专业环境保护人士协会实施了“可持续发展学校计划”，提高当地社区的能力，使它们能够谋求石油公司和政府加强环境问题的透明度和问责。

39. 各国还采用各种在线工具，提供便利公众获得环境信息的良好做法。例如，捷克共和国建立了“污染物综合登记册”(www.irz.cz)。这是一个可公开访问的电子数据库，记录国内设施向环境排放的 93 种物质。塞尔维亚的 Ecoregister (www.ekoregistar.sepa.gov.rs/en)是一个公共在线数据库，登载有 5,000 多份文件，包括教育材料、环境信息统计数据、环境影响评估结果以及对私营公司的监测计划。用户可通过搜索选项，按照地理、机构或文件类型等标准，搜索相关信息。用户也可以提议纳入新机构和新文件以供考虑。还有其他专门工具。南非环境事务部建立了提供废物管理信息的网站——南非废物信息中心(<http://sawic.environment.gov.za>)。另一创造性利用网络信息的办法是芬兰的 Tarkkailija 或“观察家网站”(www.etarkkailija.fi)，用户可以提出他们希望监测的专题和地点。Tarkkailija 然后从 400 多家网站收集信息，在找到与其标准相符的新信息后，随时通知用户。

40. 在地方层面也可以找到良好做法范例。例如，加拿大安大略省创建了在线环境登记册(www.ebr.gov.on.ca)，便于公众查阅各种环境信息，包括政府发布的环境问题公告和环境提案评论指南。

41. 区域层面也有使用在线工具的良好做法。奥胡斯信息交换中心(<http://aarhusclearinghouse.unece.org>)是一个易于使用的网站，传播执行《奥胡斯公约》的良好做法信息。加拿大、墨西哥和美利坚合众国建立的区域组织——环境合作委员会通过“盘点报告”和网站(www.cec.org/takingstock)编制和传播整个北美洲污染物排放和转移的信息。用户可根据位置、污染物类型和其他标准，从该网站获取和分析有关信息。

C. 促进公众参与环境决策的义务

42. 人权机构明确表示，各国负有责任促进公众参与环境决策。这一权利源自于个人参与自己国家治理和公共事务的权利，对保障各项权利免受环境损害影响必不可少(A/HRC/23/55, 第 36 段)。

43. 许多国家通过了公众参与环境法制定的示范法规。例如，智利的《环境框架法》规定，环境部应鼓励和促进公众参与政策、规划和环境标准的制定。为了落实这一规定，环境部建立了 E-PAC 网站(<http://epac.mma.gob.cl/Pages/Home/index.aspx>)，以便公民对每项拟议规则或条例提出意见。希腊 2009 年推出了“公开治理项目”，要求将法规草案放在网上征询公众意见。同样，美利坚合众国的国家机构也必须公布拟议法规，以便公众有机会提出书面意见，供有关机构考虑。

44. 此外，许多国家通过了公众参与环境影响评估程序法规。例如，印度 2006 年修订了《环境影响评估法》，要求环境影响评估草案拟就后应有公众意见征询期。特里尼达和多巴哥的法律规定，公众应有机会在征询意见通知发布后至少 30 天内对环境影响评估提出意见。美国的国家机构必须发布举办环境影响评估听证会公告，公众可以提出意见，或要求对环境影响评估进行司法审查。

45. 一些国家采取了其他步骤，鼓励最受环境损害影响个人知情参与。安提瓜和巴布达在广泛征询利益相关方意见基础上，制定了《岛屿资源可持续分区管理计划》。2009 年，芬兰政府着手实施 eSerivces 和 eDemocracy 行动计划，为公众参与土地利用规划提供新的工具。行动计划的内容之一是 Harava，即地方政府收集市民反馈的互动地图应用程序，包括在在线地图上标出他们认为新保护区应设置的地点。芬兰坦佩雷市通过了称为“Alvari”的地方性方案，建立了公共咨询小组，2007 年以来参加了 350 多次规划决策。

46. 墨西哥建立了可持续发展咨询理事会，为设计和评估环境问题公共政策提供一个论坛，协助各方在环境决策中达成共识。目前，墨西哥有一个全国咨询理事会和六个区域咨询理事会，每个理事会都由民间组织、学术界、企业界和政府部门的代表组成。美利坚合众国环境保护署成立了“社区咨询小组”，为当地社区成员反映清理危险废物场所问题提供一个公共论坛，并向环境保护署提出社区对场地修复的选择建议。

47. 民间社会组织也可以在促进公众参与方面发挥重要作用。在蒙古，亚洲基金会与政府机构、公民和企业合作，建立了由矿业公司、地方政府和社区代表组成的“多个利益相关方地方委员会”。委员会的目标是通过多个利益相关方的积极参与，确保在生态系统与负责任资源利用之间达成平衡。截至 2013 年，该项目下已建立了 31 个多个利益相关方地方委员会。在许多非洲国家，非营利性组织“Namati”负责培训“社区律师助理”，以增强个人和社区保护自己土地和国家资源的能力。例如，在缅甸，Namati 和本地合作伙伴培训了 30 多名律师助理，帮助家庭登记和保护自己土地权。

48. 在区域层面，促进公众参与的一个良好范例是北美环境合作委员会的联合公共咨询委员会。委员会由 15 名公民组成，北美的三个国家各出五名，共同向委员会提出建议。它全年在三个国家的不同地点举行会议和研讨会。其决定和会议纪要在委员会网站上公布(www.cec.org)。

49. 促进公众参与义务一个经常被忽视的方面是如何评估不同参与方式的有效性。墨西哥环境署编制了一套指数(公众参与环境决策指数或称“IPC”)，即根据以下四大类指标评估公众参与各种环境决策机构活动的情况：公众参与；透明度；包容和平等；市民投诉。环境署 2010 年发表了第一个 IPC，后来的 IPC 则以 2010 年报告为基准，来评估公众参与的改善情况。

D. 保护表达权和结社权的义务

50. 表达自由和结社自由权利对公众参与环境决策特别重要。各国义务不仅避免直接侵犯表达自由和结社自由权利，而且有义务保护行使这些权利的个人的生命、自由和安全，包括在他们针对环境问题行使自己权利时给予保护(A/HRC/25/53, 第 40 段)。

51. 各国需要采取更多措施，保护环境人权维护者免遭骚扰、干涉，甚至死亡。2014 年，全球见证组织报告，2002 年初至 2013 年底，35 个国家有 908 人因维护环境和土地权利而惨遭杀害。⁵ 更糟糕的是，威胁似乎在增加；全球见证组织称，2012 年与 2002 年相比，被杀害的环境维护者人数增长二倍。

52. 目前迫切需要有保护环境人权维护者的良好做法。一些国际机构和民间社会组织(遗憾的是没有国家)提供了这方面良好做法的范例。

53. 在区域层面，一个良好做法是阐明法律义务和发布预防措施。美洲人权法院在 2009 年 4 月 3 日关于 *Kawas Fernández* 诉洪都拉斯案的裁决中指出，除其他外，国家不保护环境人权维护者的生命，也不彻底调查她的死因，即侵犯了她的生命权和结社自由权。法院要求国家赔偿她的亲属，并采取其他措施，宣传环境维护者的工作。此外，美洲人权委员会还经常采取预防措施，保护环境维护者。

54. 民间社会组织采取值得注意的良好做法包括：

- 国际人权联合会和世界禁止酷刑组织建立了保护人权维护者观察站，为这一领域的人权维护者提供紧急保护(包括紧急干预措施、国际访问团和物质援助)，与国家和国际保护机制合作，动员国际社会和媒体来保护人权维护者。

⁵ 全球见证组织，“致命的环境：环境和土地维权者被害人数急剧上升，2014 年 4 月，可查阅：<http://www.globalwitness.org/deadlyenvironment/>。

- 亚洲论坛向处境危险的人权维护者提供紧急援助和保护，包括协助搬迁，提供医疗服务和法律援助。
- 国际保护组织为人权维护者编制了培训手册，通过培训班向数百名人权维护者传播有关信息。
- 全球环境法联盟是一个有 70 个国家的 300 名公共利益倡导者参加的网络，向各自国家的基层环境律师提供法律和科学支持。
- 第一线维权人士组织向人权维护者发放身份证，借助于这一简便工具来证明自己已得到国际认可。
- 妇女人权维护者国际联盟是一个有 28 个组织参加的网络，提供多种支持服务，包括编制了可向维权人士提供协助的组织的在线名册。
- 戈德曼环境奖向若干基层环境保护人士提供国际承认和资金支持，扩大他们的影响力。

E. 提供法律补救渠道的义务

55. 人权协议规定，国家有义务对受保护权利遭受侵害提供有效补救，人权团体将这项原则应用于环境损害影响人权享受的情况(A/HRC/25/53, 第 41 段)。

56. 各国在对环境损害提供有效补救方面采取了各种良好做法，包括专门环境法庭、方便环境案件原告告诉诸司法的程序规则以及发挥日益重要作用的国家人权机构、监察专员和区域法庭。

57. 一些国家发现，确保由具有相关专业知识的法院审理环境诉讼的方式之一是建立专门环境法庭。1980 年成立的澳大利亚新南威尔士州土地和环境法院，可以算得上是世界上第一个专门的高级环境法院。它对各种各样问题拥有管辖权，包括环境许可上诉、土著居民土地要求案件、对违反规划或环境法行为的刑事诉讼，以及采矿问题。1995 年设立的哥斯达黎加环境行政法庭和 2011 年成立的印度国家绿色法庭，也是对各种环境诉讼案件拥有审理管辖权的专门法庭。

58. 在多数国家，环境案件仍然由一般管辖权法院审理。这些法院适用人权准则裁决环境纠纷的案例太多了，难以详述。下一节列举若干实例说明利用实质性义务的良好做法。

59. 然而，这里不妨介绍各国便利环境案件原告告诉诸司法的一些良好做法。例如，设在悉尼的新南威尔士州土地和环境法院向其管辖范围内农村地区居民提供协助，允许他们向 150 多个地方法院或通过互联网投诉，并通过电话进行初步询问，然后在争端现场进行最后审理。它还创办了综合性网站，说明个人如何在法庭上代表自己。菲律宾最高法院通过了环境案件审理议事规则，允许原告代表他人，包括未成年人和今世后代提起诉讼。同样，哥斯达黎加最高法院宪法法庭扩展了自己的权限，允许个人代表公共利益，包括以保护环境名义提起诉讼。此

外，在哥斯达黎加，任何人都可以不聘请律师，不缴诉讼费，以任何语言，在任何时间，以任何形式提出有关宪法权利的诉讼，包括提交手写诉状。

60. 菲律宾的议事规则还规定了如何处理“反对公众参与的战略性诉讼”——即被告对环境案件原告提出反诉，目的是阻止他们寻求法律救济。菲律宾法律允许受影响原告提请法院注意“反对公众参与的战略性诉讼”，然后将举证责任转移到被告，要求被告证明诉讼不是“反对公众参与的战略性诉讼”。如果法院驳回“反对公众参与的战略性诉讼”，可能判定给予环境案件原告赔偿和支付诉讼费用。

61. 爱尔兰为便利公众获得环境损害补救而背离了胜诉方有权要求败诉方支付法律费用的正常规则。因为这一规则可以对资源拮据的环境案件原告产生“寒蝉效应”。根据 2011 年通过的一项法案，原告在确保遵守环境保护要求的案件中只承担自己的诉讼费用，如果赢了官司，则可要求被告支付费用。

62. 美利坚合众国的多项国家环境法规允许市民对涉嫌违法者起诉。虽然这类案件通常称为“公民诉讼”，但原告不一定是公民。法规还授权法院在公民诉讼的基础上裁定须遵守法律。虽然原告无权获得赔偿，但可以收回律师费。

63. 对环境损害提供有效补救义务的另一良好做法是加强司法机关的专业能力。例如，亚洲开发银行自 2010 年以来举办了一系列环境决策、法治和环境公正的专题讨论会，这些会议的主要成果之一是建立了亚洲环境法官网络，以便利于东盟和南亚区域合作联盟国家的资深法官之间分享信息和交流经验。该网络拥有自己的网站(www.asianjudges.org)，提供国家环境法律数据库以及即将开展活动的信息。

64. 美洲国家组织与各国(包括阿根廷、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿马和巴拉圭)合作实施的“司法协理员”方案，是提供有效补救的另一良好做法。司法协理员由当地社区提名，由监督其工作的法官任命。在接受培训后，他们可以承担多项职能，包括向投诉人提供技术指导，帮助他们准备诉状，对当事方进行调解，协助评估损失。

65. 这一领域的另一良好做法是利用国家人权机构来处理环境问题。例如，肯尼亚国家人权委员会越来越重视环境关切，包括调查保护区内的强制搬迁事件以及制盐企业的侵犯人权和破坏环境活动。墨西哥国家人权委员会甚至在 2012 年墨西哥宪法修订之前就提出了一些环境保护建议，包括将健康环境权纳入宪法的建议。泰国国家人权委员会的公民权利和政治权利小组委员会 2012 年判定，该委员会有权审理一家泰国企业在柬埔寨间接拥有的一个甘蔗种植园涉嫌侵犯人权行为。

66. 马来西亚国家人权委员会利用“全国调查”来审查系统性人权问题。对环境问题进行全国调查的一个近期重要实例是“土著人民土地权利全国调查”，即调查马来西亚土著人民土地权利遭受侵犯的情况。2002 年至 2010 年，它收到了土著人民的多项投诉，包括侵占和/或剥夺土地以及延迟处理土著人民土地所有

权申诉。马来西亚人权委员会决定从问题的根源入手，全面认识全国各地土著人民的经历。全国调查之后，2013 年 4 月发表了最后报告，详细叙述了调查结果并提出了 18 项建议。

67. 一些国家指定了专门负责保护宪法权利的官员，为确保环境损害获得补偿提供了另一种途径。例如，巴西的检察署拥有广泛权力执行宪法权利，包括维护生态平衡环境的宪法权利。检察署一直积极促进环境保护，仅在圣保罗州就移交了 4,000 多起环境案件。

68. 许多国家设立了监察专员，他们在环境保护方面发挥了积极作用。例如，哥斯达黎加的监察专员近年来的许多工作与环境问题有关。2011 年，监察专员办公室收到了 3,000 多起案件，其中约有 10%与健康环境权利有关。同样，克罗地亚监察专员自 2013 年以来收到了 20 起与环境保护有关的投诉和 19 起与噪音污染有关的投诉。葡萄牙的监察专员办公室在接到环境保护投诉后采取行动，以及自行采取行动，包括处理国家公园的违章建筑问题。

69. 匈牙利 2007 年设立了为今世后代保护环境的监察员，是一个颇具创造性的举动。监察专员在接到投诉后，有权发起或参与调查，向宪法法院提交请愿书，介入公共行政法院的环境保护案件诉讼。

70. 在区域层面，人权委员会和人权法院一直积极倡导按人权准则处理环境问题。非洲人权和民族权利委员会、西非国家经济共同体法院、欧洲人权法院、美洲人权委员会和美洲人权法院，都审理涉及环境损害的侵犯人权指控，共同发展了环境人权法的详细判例。

71. 另一良好做法是在区域环境协定中列入允许市民提出独立调查和报告要求的程序。例如，《北美环境合作协定》设立的“执行事项意见书”程序允许三个北美国家的任何居民提交诉状，控告一个国家未能实施国内环境法。虽然委员会的裁决不具约束力，但其秘书处可以调查投诉，并发布公开报告。美利坚合众国与其他国家之间的一些双边和区域贸易协定也采用了这一做法。《奥胡斯公约》设立了履约委员会，有权审查各方履行公约义务的情况，包括在市民来文基础上进行审查。委员会可以发表报告，提出不具约束力的建议。

F. 实质性义务

72. 除了上述程序性义务外，国家还负有制定和实施法律框架，防止环境损害可能干涉人权享受的实质性义务(A/HRC/25/53, 第 46 段)。设定严格空气质量、水质、有毒物质排放标准和/或其他环境标准的所有环境法律，都是保护与健康环境有关的许多人权的重要良好做法。然而，本节重点介绍将严格环境标准与人权明确联系起来的良好做法。

73. 这类良好做法的最重要实例可能是纷纷将健康环境权列为宪法权利。90 多个国家的宪法现在承认某种形式的这一权利。(许多其他宪法也提到了保护环境的重要性)。这些宪法权利大约三分之二涉及健康, 另外四分之一涉及平衡的生态环境。其他说法是享有洁净、安全、有利或健康环境的权利。

74. 专家们认为将环境权入宪有许多潜在好处, 包括承认这一权利有助于制定更严格的环境保护法律, 提供一个安全网, 防范环境法空白产生的问题, 正确处理环境保护与经济发展等其他利益的关系, 提升环境保护的形象和重要性, 为更好谋求公正和问责创造条件。⁶

75. 独立专家访问的两个国家都有执行宪法环境权的良好记录, 详情可查阅访问哥斯达黎加和法国的独立报告。许多其他国家在司法判决中将环境权入宪解释为可以提供实质性环境保护。值得一提的是阿根廷和菲律宾最高法院的判决。⁷

76. 一些国家的法院认定其他宪法权利也包含环境保护的内容。印度最高法院是这方面的先行者, 将印度宪法中的生命权解释为也适用于环境威胁。⁸ 巴基斯坦最高法院也采取了类似做法。⁹

77. 环境权入宪可以促使法院和政府机构以外的各种行为者采取行动。2014 年, 芬兰环境部鼓励所有有关各方, 包括社区、企业和个人, 按照芬兰宪法关于保护“自然及其生物多样性、环境和国家遗产是每个人责任”的规定, 作出实现更永续发展的承诺。环境部提出了如何在网上作出和登记承诺的指南, 以及监督执行的范例和指标。

78. 当然, 无论国家是否将健康环境权定为宪法权利, 它们可以而且应该通过强有力的环境法律。与此有关的良好做法是定期审查和加强这些法律, 包括纳入和保护环境权。最近的例子是中国通过了新的环境保护框架法, 2015 年 1 月生效。该法律除其他外, 规定了公民、法人和其他组织获得环境信息的权利, 要求各级监管部门披露环境信息, 改进公众参与程序。

⁶ 见关于宪法权利的区域磋商报告, 约翰内斯堡, 2014 年 1 月 23 日至 24 日, 可查阅: <http://ieenvironment.org/2014/11/21/report-on-constitutional-environmental-rights>。另见 David R. Boyd, “环境权的革命: 宪法、人权与环境问题全球研究(温哥华, 不列颠哥伦比亚大学出版社, 2012); James R. May 和 Erin Daly, “全球环境宪政”(纽约, 剑桥大学出版社, 2014 年)。

⁷ Mendoza Beatriz Silva 等人诉阿根廷政府等, 2008 年 7 月 8 日(阿根廷); Minors Oposa 等人诉 Fulgencio Factoran, 1993 年 7 月 30 日; 马尼拉大都会发展局诉马尼拉湾有关居民, 2008 年 12 月 18 日(菲律宾)。

⁸ RLEK 诉北方邦和其他, 1988 年 3 月 12 日; Subhash Kumar 诉比哈尔邦和其他, 1991 年 9 月 1 日。M.C. Mehta 诉印度联盟, 2004 年 3 月 18 日。

⁹ Shehla Zia 等人诉 WAPDA, 1994 年 2 月 12 日。

G. 与非国家行为者有关的义务

79. 人权理事会第 17/4 号决议通过的《工商企业与人权指导原则》明确指出，国家必须“防止第三方包括工商企业在其领土和/或管辖范围内侵犯人权”，包括“采取适当步骤，通过有效的政策、法律、条例和裁定，防止、调查、惩治和补救此种侵权行为”(A/HRC/17/31, 原则 1)。《指导原则》还指出，企业自己也负有尊重人权的责任。保护的义务和尊重的责任，适用于污染或其他环境损害造成的侵权(A/HRC/25/53, 第 60 段)。

80. 各国的一个良好做法是承诺支持《指导原则》的实施，包括制止可能影响环境的活动。应欧盟委员会邀请，欧盟成员国提交了执行《指导原则》的国家计划。例如，丹麦企业社会责任委员会应政府要求，编制了协助企业供应链达到社会和环境国际要求的指南。大不列颠和北爱尔兰联合王国也大力实施这些原则，除其他外，确保促进海外投资协议不损害东道国要求外国投资者执行与国内投资者相同的环境和社会法规的能力。

81. 另一良好做法是编制“可持续发展报告”，叙述企业日常活动造成的经济、环境和社会影响。推介“可持续发展报告”的国际非营利性组织——“全球报告倡议”，制定了编制可持续发展报告的综合指南，为测量和报告与可持续性相关的影响和绩效提供一个框架，包括保护人权和环境的指标。它还创建了“可持续性披露数据库”，供各组织发布自己的报告。

82. 单个企业也报告了一些良好做法。例如，世界上最大纸浆和纸业公司之一——“亚洲浆纸业集团”2013 年制定了森林保护政策，规定在“收到新的种植园要约时，亚洲浆纸业集团将尊重土著人民和当地社区的权利”，包括承认传统土地权利、与利益相关者进行建设性对话和负责任地处理投诉。它设立了在线“监测板”，以使有关当事方能够跟踪政策执行进展情况。

83. 可口可乐公司也采取了人权政策，承诺发现、防范和减轻其经营活动的人权影响，在合同中要求供应商遵守所有适用的环境法律。它定期对供应商进行独立的人权评估。同样，户外服装和设备制造商巴塔哥尼亚公司(Patagonia)自 2008 年以来一直对供应商进行环境和社会审计。审计后，可终止不符合其标准的企业的合同。巴塔哥尼亚还拿出年利润的 1%资助世界各地的环境保护团体和活动人士，据报 2014 年向 770 个环境保护团体捐款 660 万美元。

H. 与跨界环境损害有关的义务

84. 对享受人权的许多严重威胁来自于跨界环境损害。虽然各国这方面人权义务的确切性质并不总是很清楚，但现有趋势是鼓励国家采取行动，防范其管辖或控制下的行动造成侵犯人权的跨境损害。此外，各国显然有义务实行国际人权合作，这对应对气候变化等全球环境威胁尤其重要(A/HRC/25/53, 第 64 和 67 段)。

85. 由于人权法缺少对跨界环境损害的完整清晰阐释，一个尤其重要的良好做法是在法律上承认居住在一国领土之外但有可能遭受该国境内行动造成的环境损害的个人拥有权利。允许边界两侧的受影响市民参与跨界环境影响评价就是一个实例。这方面的主要国际协议是《跨界环境影响评估埃斯波公约》，该公约对跨界环境影响评估提出了详细要求。截至 2015 年 1 月，已有 45 个国家加入，包括大多数欧洲国家。该公约规定，有关活动所在缔约国必须给予受影响国家居民与原籍国公民同等的参与环境影响评估机会。

86. 在《埃斯波公约》要求之外考虑跨界环境损害的一个创新型实例，是密克罗尼西亚联邦设法参加捷克共和国一座燃煤电厂扩建项目的环境影响评估，以便提请人们关注该工厂的全球气候变化效应，因为气候变化对密克罗尼西亚居民构成特别威胁。2011 年，捷克环境部发布环境影响报告书，承认密克罗尼西亚联邦为“受影响国”，要求电厂所有人制定补偿计划，抵消 500 万吨二氧化碳排放，从而减轻该项目的环境影响。

87. 各国还采取了创造性措施，使跨界环境损害受害人能够向损害起源国法院起诉。一个早期的例子是 1976 年《北欧环境保护公约》。该公约要求每个当事国(丹麦、芬兰、挪威和瑞典)，相互提供对跨界环境损害的国内法律补救机构，允许外国居民在损害起源国寻求与该国居民相同的补偿。这种对等做法的另一实例是加拿大和美国统一省级和州级法律会议联络委员会通过的示范法。与北欧公约相同，示范法规定，“源于一国或可能源于一国的污染，对另一国公民或财产造成或可能造成损害时，该公民享有同等权利在该国寻求对所造成或可能造成的损害的补偿，就如同损害或威胁损害发生在本国一样”。美国的七个州和加拿大的四个省颁布实施了这一示范法。

88. 气候变化可能是对人权最具挑战性的国际环境威胁。一些国家的政府提供了利用与气候变化有关的人权义务的良好做法实例。2012 年，苏格兰议会成为了世界上第一个明确承认和支持“气候公正”概念的立法机构。同一年，苏格兰政府发起了 300 万英镑的气候正义基金，以支持马拉维、卢旺达、坦桑尼亚和赞比亚开发水适应项目。2013 年底，政府发起了第二个 300 万英镑气候正义基金。政府称，第二轮融资应该“通过基于人权的办法，落实具体的气候正义原则：通过包容、平等、透明、参与和信息等方式，增强弱势群体能力，使他们能够参与决策，获得资源和实现自己的权利——进而取得气候适应能力，加强公民社会，减少贫困和造福于更大环境”。

89. 也是在 2013 年，危地马拉通过了包含若干重要人权内容的气候变化框架法，其中包括政府应促进公众广泛参与气候变化行动的设计和实施的規定。同样，约旦环境部 2013 年发布了国家气候变化政策，从人权角度看待减缓和适应气候变化问题。该政策的一个短期目标是，“在减缓和适应政策和战略中，充分考虑弱势群体的利益，特别是穷人、青年和性别平等”。该政策还规定开展提高公众意识和鼓励公众咨询活动。

90. 另外两个国家提供了在减缓或适应气候变化行动中尊重土著和部落民族权利的良好做法。“减少毁林和森林退化所致排放量”(REDD+)方案是《联合国气候变化框架公约》第十六届缔约方会议发起的,旨在通过森林保护和可持续管理等方式,鼓励发展中国家减少毁林和森林退化产生的排放量。为了避免冲突和保护可能受到 REDD+项目影响的土著人民权利,苏里南制定了 REDD+援助计划,政府对自己社区选出的代表进行培训,让他们了解 REDD+方案,并帮助土著社区和部落居民参与 REDD+决策过程。

91. 澳大利亚的国家土著人气候变化项目是土著领导人为促进企业代表、土著人民和其他专家就气候变化和参与碳市场问题进行对话而于 2008 年成立的论坛。据项目网站(www.indigenoussclimatechange.com.au)介绍,该项目“(与代表土著视角的其他组织和联盟一道)与澳大利亚企业界代表共同努力寻找相互机遇,请求政府在制定排放权交易政策时,考虑土地所有权、土著居民土地权以及文化权和精神权”。

92. 国际合作不限于国家政府,当地城市之间都可以开展国际合作。这方面的一个良好做法是坦桑尼亚的姆万扎(Mwanza)与芬兰的坦佩雷(Tampere)两个城市之间结成合作伙伴关系。2002 年以来,共同开展了各种环境保护活动,分享知识和经验。取得的成果包括造林计划、村民林地划界和环境管理培训研讨会。

I. 与弱势群体成员有关的义务

93. 与环境有关的人权义务包含在实施环境法律和政策中不歧视的一般性义务。独立专家在调查分析报告中明确指出,国家对特别容易遭受环境损害影响的群体,包括妇女、儿童、少数民族、贫困人口和土著人民负有额外义务(A/HRC/25/53, 第 69-78 段)。

94. 例如,消除对妇女歧视委员会强调,各国应确保公众参与环境决策包括气候政策的规定也包含妇女的关切和参与。亚太妇女、法律和发展论坛的女性参与性行动研究项目,是增强妇女能力以参与气候变化政策辩论的一个良好做法。亚太论坛与本地合作伙伴一起帮助农村、土著和城市贫困社区妇女记录自己的经历,包括设定自己的研究议程,自己进行研究,并提出变革倡议。例如,菲律宾的一个社区在自己研究之后,通过了一项决议,禁止使用破坏性捕鱼方式,要求大家严格遵守捕鱼和狩猎时间表。

95. 在制定环境政策权利时,常常忽视儿童权利。联合国儿童基金会(儿童基金会)与各国合作,尽量减少气候变化和环境退化对儿童权利的影响,“发现和增加全球和地方对气候变化和环境退化问题关注而产生的推进儿童权利机会”。例如,儿童基金会在布隆迪国实施了“光明项目”,协助社区团体购买以自行车踏板为动力的发电机和 LED 灯。这套设备可为一个家庭提供长达 10 天的光源。提供照明设施,可以保护儿童健康和安全,减少煤油和木柴在家里焚烧排放的有害气体,方便孩子们晚上在电灯下读书。

96. 美利坚合众国总统 1994 年颁布了行政令。根据总统令，持续关注国家政府行为对少数民族、低收入群体和土著人民的环境和身体健康影响，以期在所有社区实现“环境公正”的目标。行政令要求政府机构处理其活动可能对少数民族和低收入群体产生的任何潜在不利身体健康或环境影响。每一主要机构都设立了环境公正工作组，为本机构提供指导，与其他机构进行协调。此外，环境保护署实施了“享有环境公正计划”，提出了可测量的承诺。它通过社区研究和公开对话，与环境公正倡导者和社区进行接触，努力确保公众参与将环境公正理念纳入日常工作和决策。

97. 一些国际文书和人权机构详细说明了国家对特别容易受到环境损害影响的土著人民的义务。除其他职责外，国家应承认土著人民对历来占有领土，包括所依赖的自然资源的权利，促进土著人民参与与其有关的决策，保证受影响的土著社区从开发项目中得到合理回报，并对此种活动造成的损害给予补救，包括赔偿(A/HRC/25/53, 第 78 段)。

98. 土著人民权利也有许多良好做法。在区域层面，人权美洲人权法院做了大量工作，阐明成员国对土著和部落人民在历来占有领土上的权利的义务。¹⁰ 在国家层面，一些国家法院发布了部落民族权利的判决。例如，墨西哥最高法院 2013 年判定政府没有与亚基部落(Yaqui)充分协商水渠建设项目，必须等到协商后才能批准。也是在 2013 年，印度最高法院要求奥里萨邦州(Odisha)，按照承认部落人民和传统丛林居民拥有广泛的习惯林权的印度《林权法》，与部落议会协商关于清理林地以开采铝土矿的申请。在部落议会驳回有关提案后，环境和林业部长拒绝了这一申请。

99. 另一类良好做法是采取立法行动，承认土著代表对自然资源的合法权益。在芬马克郡(萨米人的祖传土地和家园)自然资源管理与利用经过多年的法律不确定性之后，挪威议 2005 年与萨米议会协商通过了《芬马克法案》。该法案将土地所有权转移到一个理事会半数成员由萨米议会委任的新实体，并建立了特别法庭裁决土地权益纠纷案件。

100. 土著组织也采取了各种良好做法，保护土著人民权利，促进资源的可持续利用，包括建立保护区。例如，国际自然保护联盟的环境、经济和社会政策委员会、丛林居民计划和其他土著民族组织，协助当地社区评估和补救它们认为指定或管理保护区可能对其生活造成的不利影响。

101. Sarstoon Temash 土著管理协会(SATIIM)提供了保护区管理的良好做法范例。它是以社区为基础的土著环境保护组织，与伯利兹林业部共同管理在加里富纳(Garifuna)和玛雅(Maya)土著民族传统利用的土地上建立的“Sarstoon Temash 国家公园”。在 SATIIM 的协助下，2008 年科内霍(Conejo)和圣特雷莎(Sant

¹⁰ 参见 Mayagna (Sumo) Agwas Tingni Community 诉尼加拉瓜，2001 年 8 月 31 日；Saramaka 人民诉苏里南，2007 年 11 月 28 日。

Teresa)民族编制了森林可持续管理计划，其中确定了每个民族基于生态调查可以砍伐的木材和收获的其他资源数量，并提出了缓解任何可能不利环境影响的措施。

102. 另一良好做法是提高土著社区的权利意识。南非的民间社会组织“自然正义”协助当地社区和土著群体编制“社区协议书”，阐述它们对其土地和天然资源的习惯、国内和国际权利的理解。每个社区都按照最适合自己的社区的格式编制了自己的协议书。协议书可以是书面文件，也还可以采取视觉艺术、戏剧或音乐的形式。

四. 结论和建议

103. 本报告叙述的良好做法证明，以具体和创新方式利用人权义务，可有助于环境政策更加公平和更加有效，更加尊重最受环境损害影响群体的关切。独立专家鼓励所有关心人权与环境的人士审查良好做法汇编，吸取灵感，为未来行动领航。

104. 独立专家敦促各国政府、国际机构、企业、民间社会组织和其他方面继续发展良好做法，也敦促人权理事会和人权高专办继续与其他合作伙伴如环境署和开发署合作，鼓励发展和传播良好做法。

105. 这么多组织设法从人权视角看待环境保护，非常令人鼓舞。同时，强调良好做法，不应忽略这项工作任重道远，尚须努力充分尊重、保护和实现与环境有关的人权。

106. 在这方面，还有许多领域需要进一步关注。独立专家继续强调两个重要领域：澄清和履行与跨界环境损害，特别是与气候变化造成的全球损害有关的人权义务；迫切需要采取更加有效的措施来保护环境人权维护者的权利。

107. 最后，在人权理事会第 19/10 号决议设立的三年任期结束时，独立专家希望对协助他开展这项工作的所有人(人太多而无法逐一列出)深表感谢。