

ICCPR 框架下环境人权法理新发展

——基于波蒂略案来文意见的分析

李将*

内容摘要:国际法层面环境人权的法理沿循“扩权型”“程序型”“创权型”三种路径演进。环境人权法理的不同演进路径之间有着紧密联系的规范基础。在《公民权利与政治权利国际公约》(ICCPR)框架下,环境人权主要表现为实体及程序人权在环境领域的扩展适用。在环境人权偏重“创权型”的发展过程中,ICCPR发挥的作用相对有限,这主要源于基本人权规范的时代局限及执行机构的保守性。联合国人权事务委员会在2019年 *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay* (波蒂略案)来文意见中一改以往对环境人权诉求的回避姿态,确认了环境保护与人权之间不可否认的规范联系,并第一次明确阐述了ICCPR框架下环境人权的法理。该案相对系统地揭示了环境保护与生命权、个人和家庭生活权之间的规范联系,这为ICCPR在环境人权法理演进过程中继续发挥作用奠定了初步基础。

关键词:公民权利与政治权利国际公约 波蒂略案 环境人权 生命权 个人和家庭生活权

一、问题的提出

20世纪60年代以来,环境人权或环境权^①一直是学术界与实务界关注的重要

* 中国社会科学院法学研究所助理研究员、博士后研究人员。

感谢中国社会科学院国际法研究所柳华文老师、孙世彦老师。

① 关于“环境权”的称谓许多是“人权路径下的环境保护”(human rights approach to environment protection)的简称,“环境人权”(environmental human rights)是更为妥当的提法。See Bridget Lewis, *Environmental Human Rights and Climate Change: Current Status and Future Prospects* 4-5 (Springer 2018).国际社会关于环境人权的探讨和实践大致包含三种路径,即扩展的既有人权、程序环境权(environmental rights)及独立的环境权(right to environment,也称实体环境权)。关于人权路径下的环境保护议题,本文采用“环境人权”的提法。See Dinah Shelton, *Human Rights, Environmental Rights and the Right to Environment*, 28 *Stanford Journal of International Law* 104-105 (1991).

法律问题。^①整体而言,传统的国际环境立法缺乏确立在人权视角下的环境规范与实施机制,而国际人权法也没有明确载入环境保护议题,因此,环境人权的起源和发展一直面临着在法理上妥善勾连人权与环境两大治理议题的规范任务,这既包括探索使环境议题恰当地融入现有国际人权法体系的尝试,也包括创设独立的环境权并使之具备可实施性的努力。^②尽管保护环境作为国际人权话语的重要部分渐成共识,但相较于现代国内法,尤其是国内宪法层面普遍规定环境人权(或环境权)的状况,^③至少在全球层面,国际法关于环境人权的法理至今仍处于晦暗不明的阶段。^④

但毫无疑问,国际社会关于环境人权的研究及法律实践在不断增强。2019年8月16日,联合国环境规划署与联合国人权事务高级专员办事处签署合作计划,以期加强联合国在保护健康环境权领域的合作,双方致力于促使各国普遍承认独立环境权,并推动各国建立载明环境与其他人权关系的国内法体系。^⑤早在2012年,联合国人权理事会便开始任命关于人权与环境关系问题的独立专家,授权其就“与享有安全、清洁、健康及可持续之环境相关的人权义务”问题展开研究,^⑥联合国人权理事会于2018年延伸了对独立专家的授权。^⑦人权理事会在2018年的授权决议中间接地阐述了人权与环境关系的意见或观点:环境保护有

① 蔡守秋教授指出:传统的宪法或其他法律虽然规定了许多基本权利,却没有明确规定人们的环境权利……进入60年代后期,在强大的社会舆论推动下,环境权一度成为环境保护部门和法律部门议论、研究的中心议题,有关环境权的理论研究和立法工作也得到了很大发展。参见蔡守秋:《环境权初探》,《中国社会科学》1982年第3期,第30-31页。

② See Alan Boyle, *Human Rights and the Environment: Where Next?* 23 *The European Journal of International Law* 613-616 (2012).

③ 全球已有超过150个国家或地区通过宪法、国内立法、司法先例或区域协议的形式承认了环境权。See David R. Boyd, *Catalyst for Change Evaluating Forty Years of Experience in Implementing the Right to a Healthy Environment*, in John H. Knox & Ramin Pejan (eds.), *The Human Right to a Healthy Environment* 17-25 (Cambridge University Press 2018).

④ See Rebecca M. Bratspies, *Reasoning Up Environmental Rights as Customary International Law*, in John H. Knox & Ramin Pejan (eds.), *The Human Right to a Healthy Environment* 128 (Cambridge University Press 2018).

⑤ See United Nations Human Rights Office of High Commissioner, UNEP, UN Human Rights Office Sign New Agreement, Stepping Up Commitment to Protect the Human Right to a Healthy Environment, 16 August 2019, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24895&LangID=E>, visited on 10 April 2020.

⑥ See UN General Assembly Resolution, A/HRC/RES/19/10, 19 April 2012; See also United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Human Rights Achievements, <https://at20.ohchr.org/achievements.html>, visited on 10 April 2020.

⑦ See United Nations Special Rapporteur, UN Mandate, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>, visited on 10 April 2020.

助于人类福祉及人权的享有,行使包括知情权、参与权及获得救济权在内的人权对环境保护至关重要,成员国应依据国际文件及人权与环境框架原则^①的规定,履行尊重、保护及满足人权的义务,包括为应对环境挑战而采取的行动。^②实际上,除强调环境与人权之间的功能性(functional)联系^③外,该决议提出了环境人权演进过程中最为基础但也颇为不确定的议题,即环境人权的规范基础及发展路径。换言之,在国际人权法框架下,环境人权将在何种规范基础上,通过何种路径得到发展和实施。

环境人权的规范基础和发展路径是一个问题的两个方面。就规范基础而言,环境人权的逻辑问题在于,关于符合尊严及福祉之涉及环境的人权是否以及在何种意义上被国际法所承认,这依赖于对国际法规范基础的择取。^④就发展路径而言,不同规范基础支撑下的环境人权发展路径迥异,它主要体现为三种类型:(1)“扩权型”路径,即依托既有人权在内涵及实施层面的扩张;(2)“程序型”路径,即所谓的“环境民主”路径或程序环境权^⑤;(3)“创权型”路径,即致力于创设自成一体的环境权的不断塑形。^⑥《公民权利与政治权利国际公约》(以下称“ICCPR”)框架下,环境人权是ICCPR所载之基本人权扩展适用于环境领域的规范现象,这些基本人权既包括实体性质的生命权、家庭和财产免于干涉的自由,也包括程序性质的信息自由、公正审判权等。ICCPR没有明确规定环境人权,但从法理上看,这不妨碍既有人权在环境领域得到适用,进而形成以既有人权为支撑,与既有机制

① See UN General Assembly, A/HRC/37/59, 24 January 2018, The Annex: Framework Principles on Human Rights and the Environment, pp.7-20.

② See UN General Assembly, A/HRC/RES/37/8, 9 April 2018, para.7.

③ “功能性联系”体现为环境作为人的基本需求(vital or fundamental need)以及个人享有和实现人权的前提条件(precondition, prerequisites)或客观要素(sine quo non)。See Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment of 25 September 1997, ICJ Reports, 1997, Separate Opinion of Vice-President Weeramantry, pp.91-92; R. S. Pathak, *The Human Rights System as a Conceptual Framework for Environmental Law*, in Brown Weiss (ed.), *Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions* 209 (United Nations University Press 1992).

④ See Luis E. Rodriguez-Rivera, *Is the Human Right to Environment Recognized Under International Law? It Depends on the Source*, 12 *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 4-5 (2001); Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It* 17 (Clarendon Press 1994).

⑤ 关于程序环境权与实体环境权的分类及其检讨,参见吴卫星:《环境权内容之辨析》,《法学评论》2005年第2期。

⑥ See Linda Hajjar Leib, *Human Rights and the Environment: Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives* 71-108 (Martinus Nijhoff Publishers 2011).

相融洽的规范概念。^①不过,在2019年的Portillo Cáceres *et al.* v. Paraguay(以下简称“波蒂略案”)^②来文之前,作为ICCPR的执行机构,联合国人权事务委员会(Human Rights Committee,以下简称“委员会”)从未针对个人在环境领域享有的人权及其救济可能性作出过任何明确的法理阐释,也从未直接确认过ICCPR所载人权与环境之间的规范联系。^③

整体上看,国际法上环境人权演进的主流路径是寻求确立独立的环境权,但至今为止,环境权尚未得到国际社会普遍承认,且没有任何一项全球性法律文件对环境权予以确认。^④它在习惯国际法层面的地位也相当不确定。^⑤囿于时代局限,包括ICCPR在内的基本人权规范^⑥没有明确、直接地宣示关于环境人权(或环境权)的内容,它们在环境人权的起源阶段被赋予的规范作用也十分有限。^⑦但是,作为整个国际人权法体系的基石,它们真的与环境人权的演进隔绝无关吗?显然不是,这个问题的回答与环境人权发展的路径选择相关。作为新型的权利类型,独立的环境权试图建立在自足的规范基础上,这产生了排斥既有规范的现象。伊恩·布朗利(Ian Brownlie)教授在评述发展权时曾指出:对于新型权利的任意引入并试图赋予其法律意义的现象足以引起关注,它常在封闭的反复论证中起源和演进,因而自外于主流的外交实践与国际法。^⑧这种传统主义的国际法立场

① 参见杨松才:《公民权利和政治权利语境下的环境权探究》,《广州大学学报(社会科学版)》2012年第7期,第14-20页。

② 波蒂略案被认为具有标志性或开创性意义。联合国人权事务委员会在波蒂略案中第一次认定环境污染违反了个人在ICCPR项下的权利。See Human Rights Committee, Portillo Cáceres *et al.* v. Paraguay, UN Doc.CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019.

③ See International Justice Resources Center, UN Human Rights Committee Recognizes Environmental Harm as Rights Violation, 22 August 2019, <https://ijrcenter.org/2019/08/22/un-human-rights-committee-recognizes-environmental-harm-as-rights-violation/>, visited on 10 April 2020.

④ See UN Expert Calls for Global Recognition of the Right to Safe and Healthy Environment, 5 March 2018, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22755&LangID=E>, visited on 10 April 2020.

⑤ See Justice Susan Glazebrook, *Human Rights and the Environment*, 40 Victoria University of Wellington Law Review 295-312 (2009).

⑥ 这里的基本人权规范指《联合国宪章》《世界人权宣言》《公民权利与政治权利国际公约》《经济、社会及文化权利国际公约》,它们共同构成国际人权法基础性的规范文件。See United Nations, Human Rights, <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/human-rights/>, visited on 10 April 2020.

⑦ See Kerry Kennedy Cuomo, *Human Rights and the Environment: Common Ground*, 18 Yale Journal of International Law 227-228 (1993).

⑧ See Ian Brownlie, *The Rights of Peoples in Modern International Law*, in James Crawford, *The Rights of the Peoples* 1, 14-15 (Clarendon Press 1992).

虽然与渐进性的人权观相悖,^①但却指出了环境人权演进过程中的关键问题,即如上所述,环境人权在实证法上的规范基础在哪里?它是否采取了独立于传统的规范基础的规范形成模式?^②环境人权的演进和实践总是沿循特定的规范基础展开的,规范基础的择取决定了它的发展路径及具体内容,不同的发展路径也需要相适应的规范基础。

近年来,世界范围内环境人权的理论和实践取得了普遍且积极的进展,全球性、区域性人权机构以及主权国家在人权公约或国内法框架下各自探索并厘定环境与入权的规范联系,既有人权的目的延伸和含义扩张弥补着环境与入权之间的规范间隙,独立环境权也通过区域司法机构的法律解释、国内立法和司法判决得到更为广泛的承认。^③有关环境申诉的判例中,欧洲人权法院借《欧洲人权公约》所载实体或程序人权条款的开放性,通过解释手段将环境议题与之相勾连,形成了由基本权利、国家裁量余地考察以及利益平衡检验等环节所构成的环境人权法理。^④美洲人权法院有关环境人权的司法实践则较为激进,它通过国际人权文件的演进解释,将独立环境权视为《美洲人权公约》第 26 条“渐进发展”的固有内容,各缔约国因此有义务采取预防措施,保证环境权完全实现。^⑤环境人权的最新实践显示,国际人权法的“绿色化”趋势日益增强,环境议题嵌入国际人权法体系的程度不断加深。作为全球性质的人权文件以及“国际人权宪章”的组成部分,ICCPR 不会永远自外于环境人权的演进历程,反过来说,全球层面环境权的衍生也无法避开 ICCPR 而得到稳固确立,任何性质的环境人权“必须保持微妙的平衡,以使其在内容以及演进过程方面确保尊重传统之完整性”,环境人权有区别于传

① See B. G. Ramcharan, *The Concept and Dimension of the Right to Life*, in B. G. Ramcharan (ed.), *The Right to Life in International Law 1* (Martinus Nijhoff Publisher 1985).

② See Gunther Handl, *Human Rights and the Protection of the Environment: A Mildly Revisionist View*, in A. Cancado Trindade (ed.), *Human Rights, Sustainable Development and the Environment 128* (Instituto Interamericano de Derechos Humanos 1995); Luis E. Rodriguez-Rivera, *Is the Human Right to Environment Recognized under International Law? It Depends on the Source*, 12 *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 36-37, 39, 44-45 (2001).

③ See Lord Robert Carnwath, *Human Rights and the Environment*, 10 October 2018, <https://www.supremecourt.uk/docs/speech-181010.pdf>, visited on 14 September 2020.

④ 参见刘晓:《欧洲人权保护机制下的环境权保护问题探究——以〈欧洲人权公约〉第 8 条相关判例为视角》,《甘肃政法学院学报》2018 年第 2 期,第 154-156 页。关于欧洲人权法院有关环境申诉的判例,参见 European Court of Human Rights, *Environment and the European Convention on Human Rights*, March 2020, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf, visited on 14 September 2020.

⑤ See Maria Antonia Tigre, *Inter-American Court of Human Rights Recognizes the Right to a Healthy Environment*, 24 *ASIL Insights* (2020).

统人权的规范功能与内在价值,但其内容、范围和实施又必须依托传统人权来构建和实现。^①从某种程度上讲,波蒂略案是委员会以ICCPR为规范基础回应环境人权国际实践与发展趋势的开创性努力,它试图描绘环境议题与传统人权之间的关系轮廓。本文旨在以波蒂略案为导引,分析委员会对环境人权法理的突破性阐释,并探讨ICCPR框架下环境人权发展的历史状态和未来方向。

二、ICCPR 在环境人权演进中的缺位状态

在波蒂略案之前,ICCPR在国际社会发展环境人权的过程中处于长期缺位状态。在此背景下,在处理个人所提出的环境诉求时,委员会往往通过可受理性阶段的审查回避以ICCPR为基础的规则解释与适用。通过对环境人权演进过程中ICCPR角色及作用的考察,方能理解波蒂略案是在何种意义上取得了突破。

(一)环境人权演进的历史格局和ICCPR的缺位状态

ICCPR在环境人权的起源及演进过程中基本上处于隐没状态。1972年人类环境会议被视为阐述环境与人权关系或创设环境权的里程碑,《人类环境宣言》(以下称《宣言》)也被广泛解读为环境权理念在世界范围内被接受的开端。^②与一般学术观点相悖的是,《宣言》在一定程度上排斥从人权角度回应国际社会所面临的环境问题,它试图建立一项关于环境的“行动纲领”,虽然是否将个人作为保护环境之权利和义务的主体始终存在争议,但该争论始终是行动导向的,它的意图并不在于“赋权”或“创权”。^③《宣言》指出:“人类环境的两个方面,无论是自然环境还是人造环境,对于人类的福祉及基本人权的享有都是必要的,尤其是生命权”,这表达了人权与环境之间相互依靠、互为影响的功能性联系。但毫无疑问,《宣言》没有为此援引《联合国宪章》及国际人权公约的相关内容,也没有任何确立

^① See Bridget Lew, *Environmental Rights or a Right to the Environment? Exploring the Nexus between Human Rights and Environmental Protection*, 8 *Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law* 43-45 (2012).

^② 参见吕忠梅:《论公民环境权》,《法学研究》1995年第6期,第60-61页;Stephen P. Marks, *Emerging Human Rights: A New Generation for the 1980s?* 33 *Rutgers Law Review* 443 (1981).

^③ See Louis B. Sohn, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, 14 *The Harvard International Law Journal* 425-427 (1973); Gunther Handl, *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (1972 Stockholm Declaration) and 1992 The Rio Declaration on Environment and Development*, United Nations Audiovisual Library of International Law, https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_e.pdf, visited on 10 April 2020.

环境与ICCPR生命权之间规范联系的意图。^①参会国曾提议,《宣言》应建立在“对环境权的一般确认”基础上,因为环境权已经被《世界人权宣言》(UDHR)和《经济、社会和文化权利国际公约》(ICESCR)所承认。伴随争论,最终版本的《宣言》原则没有采纳生命权、环境权等措辞,因此,也未能揭示环境权与基本人权之间的关系。^②

《宣言》之后,ICCPR框架下关于环境人权的规定仍旧缺失。^③联合国大会第45/94号决议(1990年)第一次相对系统地阐述了环境人权与基本人权规范之间的关系,但仍难觅ICCPR的踪影。该决议指出,根据UDHR与ICESCR,所有人都拥有满足其健康与福祉之适足生活的权利;承认所有人都有权(entitled to)在能够满足其健康和福祉的环境中生活,考虑到环境破坏对人类生活的基础造成的威胁,国际社会应通过共同努力,确保良好且健康的环境。^④这在一定程度上承认了环境保护与基本人权的规范联系,但这种联系仍旧是模糊的,而且联合国大会第45/94号决议使用的是“有权”的措辞,而非“拥有何种权利”。^⑤联合国大会第55/107号决议(2001年)载有“所有人及人民都有权(entitlement)享有健康的环境”的内容,该表述与会员国在《联合国宪章》或UDHR下构建民主、公平之国际秩序的义务相关,同样没有同其他权利列项一样使用“权利”的表述。^⑥

国际或区域司法实践直接或间接地承认了环境与人权的紧密联系,但整体而

① 该会议先前的一些草稿在表述环境与生命权的关系时,的确援引了《世界人权宣言》的内容,但《宣言》第一原则却没有提及生命权的内容。See Louis B. Sohn, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, 14 *The Harvard International Law Journal* 429, 436-439 (1973).

② See Louis B. Sohn, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, 14 *The Harvard International Law Journal* 451-455 (1973).

③ 例如,“世界环境与发展委员会报告”所附可持续发展原则草案一般原则第1条规定:“所有人都享有能够满足其健康与福祉之环境的权利”,但这种关于环境的权利含义模糊,与既有基本人权的关系也不清楚。See WCED Report Annex 1, *Summary of Proposed Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development*. 1989年《海牙环境宣言》指出,为应对气候变暖与臭氧层破坏,人类生活在有尊严与适当环境中的权利应被尊重,显然,这一具有集体性质的权利并非在基本人权意义上加以定义。《里约环境与发展宣言》承认人是可持续发展的核心,但并未在权利意义上阐述人与环境的关系,参见 Dinah Shelton, *What Happened at Rio to Human Rights?* 3 *Yearbook of International Environmental Law* 75, 76-77 (1992)。1993年《维也纳宣言和行动计划》提及人类的环境需求(environmental needs),甚至没有从权利的角度看待环境问题,参见 Vienna Declaration and Programme of Action, 25 June 1993。

④ See UN General Assembly Resolution, A/RES/45/94, 14 December 1990.

⑤ See Sumudu Atapattu, *The Right to a Healthy Life or the Right to Die Polluted? The Emergence of a Human Right to a Healthy Environment under International Law*, 16 *Tulane Environmental Law Journal* 77-78 (2002).

⑥ See UN General Assembly Resolution, A/RES/55/107, 14 March 2001, para.3(k).

言,在ICCPR框架下确认环境人权的规范实践尚属空白。Weeramantry法官在盖巴斯科夫—拉基玛洛大坝案(Gabčíkovo-Nagymaros Project)中指出,环境保护是当代人权理论的重要组成部分,它构成生命权、健康权等人权的要素,环境破坏将损害或削减UDHR和其他人权文件所宣示的所有人权,^①该论述暗含ICCPR框架下环境与人权的关系问题,但表意相当模糊。在区域层面,欧洲人权法院在格拉案(Guerra and Others v. Italy)中依托目的解释等手段拓展了“个人和家庭生活权”^②的内涵,法院的论理超越了文本原意,将环境要素纳入到个人和家庭生活的内涵中,并经由《欧洲人权公约》第8条第2项下“个人和家庭生活不受干预”(no-interference)这一要素引申出国家积极作为以保护环境人权的义务。^③“扩权型”路径下的环境人权依托既有人权保障机制,其优势在于聚焦环境问题与现有人权保护框架的一致性,避免围绕独立环境权定义与内涵的争论,运用成熟的人权规范及法律解释手段形成关于环境人权的共识。^④ICCPR框架下环境人权的演进路径与《欧洲人权公约》类似,遗憾的是,在2019年波蒂略案之前,委员会并未在任何一项来文意见中对ICCPR人权与环境的关系进行过阐释,相反,它采用了数项“司法技术”以回避在ICCPR框架下对环境诉求进行考察,以下以例证方式分别对三类常见的“司法回避技术”予以阐述。

(二)司法回避技术例一:个人诉求的“去环境化”

委员会采取的第一项司法回避技术是将以实体权利为基础的环境诉求转化为有效救济、少数民族权利等集体性或非普遍性诉求,这种方式可以被称为个人诉求的“去环境化”处理。^⑤例如,Angela Poma v. Peru来文意见(以下称“Poma案”)是委员会诉求“去环境化”的典型例证。Poma案涉及秘鲁政府水资源调配计划导致的环境破坏问题:由于水资源供给量减少,申诉人所在草原和湿地遭到破坏,牲畜大量死亡,申诉人传统的生活方式难以为继。申诉人要求委员

^① See Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment of 25 September 1997, ICJ Reports 1997, Separate Opinion of Vice-President Weeramantry, pp.91-92.

^② 格拉案主要涉及个人、家庭生活得到尊重的权利在环境保护领域的适用和解释问题。《欧洲人权公约》第8条规定了“个人和家庭生活、家庭和通信得到尊重”并排除国家不正当干预的权利,这里将其概称为“个人和家庭生活权”。

^③ 参见胡婧:《环境权与〈欧洲人权公约〉第八条的司法适用——以欧洲人权法院对格拉案的判决为视角》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2014年第11期,第89-94页。

^④ 参见陈海嵩:《健康环境权之溯源与辨正——司法适用的视角》,《法学论坛》2017年第6期,第92-93页。

^⑤ 委员会也尽量避免参考或援引区域人权司法机构的实践。See Greta Reeh, Human Rights and the Environment: The UN Human Rights Committee Affirms the Duty to Protect, 9 September 2019, <https://www.ejiltalk.org/human-rights-and-the-environment-the-un-human-rights-committee-affirms-the-duty-to-protect/>, visited on 10 April 2020.

会确认秘鲁政府采掘或调配水资源的行为侵犯其在 ICCPR 下的生活资料不被剥夺的权利、获得有效救济的权利以及个人和家庭生活权。而委员会认为,作为处理个人来文的一般法理,ICCPR 第 1.2 条不在委员会的考察范围内,环境破坏是否剥夺了申诉人获取生活资料的权利不得而知。值得注意的是,委员会发挥了“司法能动性”,它认为该案所涉事实与 ICCPR 第 27 条关系更为密切,^①换言之,委员会主动更改了申诉人的诉求,将争讼点转移至具有集体性、特殊性的原住民权利之上,环境人权问题被转化成族群文化的享有问题。^②

尽管 Poma 案的事实与诉求部分多次提及环境影响、环境破坏或环境违法行为,委员会在来文意见中则完全避免使用“环境”一词。委员会只是认为,自己必须澄清造成申诉人土地破坏的引水作业是否违反 ICCPR 下的原住民或少数群体权利。原住民或少数群体享有保留和发展其文化的权利,包括享有与土地和资源使用紧密相关的特殊生活方式;为保证少数群体享有该权利,成员国应采取积极的保护措施,确保他们有效参与相关决策的权利。成员国有权采取措施发展经济,但此类措施不得阻碍原住民或少数群体享有和保持其文化和生活方式的权利。委员会认定秘鲁违反 ICCPR 第 27 条、第 2.3 条,但同时强调,它没有必要再考察 ICCPR 第 17 条的内容。^③就此,委员会避开对 ICCPR 框架下环境人权的考察。

(三)司法回避技术例二:强调国内救济的绝对优先

委员会回避环境人权的第二个方法是,依托关于 ICCPR 附加议定书关于穷尽当地或国内救济的要求,将涉及环境人权的诉求限制在国内法辖域内,尽管委员会也可能明示或暗示地承认环境诉求与基本人权存在联系。E. H. P. v. Canada 来文意见(以下称“EHP 案”)是委员会坚持环境诉求“国内化”的著名案例。EHP 案涉及核提炼工厂向申诉人居住地倾倒核废料所引发的环境损害及其潜在风险。申诉人认为,残留在倾倒地点的核废料对所在地现在和未来居民的健康和生命造成了持续威胁,他们要求委员会“督促”加拿大妥善处理和清除居住地附近的核废料。委员会认为,当前来文提出了非常严重的问题,即成员国在 ICCPR 第 6 条项下保护生命权的义务。尽管环境问题对保护生命权十分重要,但委员会并

^① See Human Rights Committee, *Angela Poma v. Peru*, UN Doc.CCPR/C/95/D/1457/2006, 24 April 2009, para.6.3.

^② 委员会也指出,ICCPR 第 27 条所规定的属于原住民或少数群体之个人的权利,区别并附加于 ICCPR 所规定的其他所有人均可以享有的权利。See Human Rights Committee, *Angela Poma v. Peru*, UN Doc.CCPR/C/95/D/1457/2006, 24 April 2009, para. 7.2.

^③ See Human Rights Committee, *Angela Poma v. Peru*, UN Doc.CCPR/C/95/D/1457/2006, 24 April 2009, paras.7.2, 7.4-7.9; Human Rights Committee, General Comment No.23, Article 27 (Rights of Minorities), CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 8 April 1994, paras.3.2, 7.

未论述两者的关系,而是认为自身必须首先确认申诉人已经穷尽国内救济。^①

为判定国内救济是否存在及有效,委员会极其罕见地以问答形式咨询并采纳了成员国的意见,并为申诉人设计了一套穷尽国内救济的“方案”。对此,加拿大的“辩护”分为三点:第一,申诉人应当首先对核废料倾倒场的所有者提起诉讼,如申诉人证明辐射构成对生命或健康的威胁,联邦政府将协助执行法院的禁令或保护令。第二,不应假设国内救济的有效性,即便国内救济存在迟延,申诉人也可以请求法院作出禁令救济。第三,申诉人还可依据《加拿大权利与自由宪章》提出关于生命权、安全权等诉讼。加拿大不认同本案所指环境污染足以构成生命权之威胁的观点,委员会并未对此加以评论。委员会指出,如果申诉人对国内救济的有效性存在疑问,可以援引加拿大国内法关于生命权的规定。^②换言之,对于环境破坏是否侵害生命权的问题,申诉人不是必须在国际人权公约层面寻求救济。委员会虽然承认环境保护与生命权存在至少是初步的关系,但它通过强调国内救济的绝对优先性避开对ICCPR框架下环境人权的考察。^③

(四)司法回避技术例三:严格控制“受害者”认定标准

委员会回避考察环境人权的第三种方法是严格控制“受害者”认定标准,以诉求未“充分证实”剥夺申诉资格,进而避免进入实体问题的审议阶段。委员会虽然可能承认环境与ICCPR基本人权的紧密关系,但却常以环境破坏与所诉损害之间的因果关系无法被充分证明为由^④,否认申诉人的“受害者”资格。Vaihere Bordes *et al.* v. France(以下称“Nuclear案”)是该种司法回避技术的典型案例。Nuclear案申诉人指控法国在居住岛屿附近进行的地下核试验对附近居民的生命和健康造成了直接威胁。申诉人提出,对ICCPR第6条和第17条不应做限制性的解读,成员国应当采取积极措施保护生命权、个人和家庭生活权。^⑤法国辩称,第6条和第17条只有在生命权或个人生活遭受现实、显著且紧迫的(imminent)威胁时方才适用。^⑥委员会对“受害人”以及第6条、第17条适用条件的解读非常保

^① See Human Rights Committee, *E. H. P. v. Canada*, UN Doc.CCPR/C/OP/1, 27 October 1984, paras.1.1-1.4, 2, 8.

^② See Human Rights Committee, *E. H. P. v. Canada*, UN Doc.CCPR/C/OP/1, 27 October 1984, paras.7, 8(b).

^③ See Dinah Shelton, *Human Rights, Environmental Rights and the Right to Environment*, 28 *Stanford Journal of International Law* 113-114 (1991).

^④ 委员会工作程序规则要求个人来文的诉求必须被充分证实(sufficiently substantiated)。See Human Rights Committee, *Rules of Procedure*, 13 January 2011, CCPR/C/3/Rev.9.

^⑤ See Human Rights Committee, *Vaihere Bordes et al. v. France*, UN Doc.CCPR/C/57/645/995, 30 July 1996, paras.4.1-4.4, 4.7-4.8.

^⑥ See Human Rights Committee, *Vaihere Bordes et al. v. France*, UN Doc.CCPR/C/57/645/995, 30 July 1996, paras.3.2-3.6, 3.9.

守。委员会指出,适格之“受害人”必须首先证明成员国的行为或过失已经对ICCPR基本人权造成了负面影响或现实、紧迫的威胁,本案中,核试验是否对地理环境造成负面影响尚不可知,委员会本身不能判定该诉求的正确性。就现有信息而言,申诉人没有证实其诉求,即他们没有证明法国的行为侵犯了其生命权或个人和家庭生活权,或者对这些人权造成了现实威胁。^①

如同国际法院在核武器咨询案中所呈现的保守姿态,^②委员会在Nuclear案中的论理也极为保守。通过对“受害者”资格的判定,委员会似乎将适用于实体问题的证明标准适用到了可受理性阶段。^③它在可受理阶段要求环境诉求得到充分证实,但却采用了完全的申诉人举证责任,以至于产生了实际上剥夺申诉资格的结果。^④根据环境法关于环境损害举证责任的理论与实践,这种证明责任的分配显然是不合理的。^⑤委员会在波蒂略案中也指出,作为委员会个人来文证据规则的一般法理,国家与个人在取得证据方面的能力极不相称,常有的情形是国家独自垄断必要的信息。由此,在国家独自掌握(或推定掌握)相关证据的情况下,如果国家不提供充分、合理的证据与解释来反驳申诉人的主张,那么委员会便会采纳有利于申诉人的主张。^⑥另外,在承认核试验对生命权造成重大威胁的前提下,委员会又要求环境诉求必须以现实、紧迫或显著的威胁为前提,

^① See Human Rights Committee, *Vaihere Bordes et al. v. France*, UN Doc.CCPR/C/57/645/995, 30 July 1996, paras.5.4-5.7.

^② See e. g., Richard Falk, *Nuclear Weapons Advisory Opinion and the New Jurisprudence of Global Civil Society*, 7 *Transnational Law & Contemporary Problems* 347-350 (1997).

^③ 委员会在年度报告中指出,申诉人在可受理性阶段不必证明所称的对ICCPR的违反,但需要由一定量的资料支撑其指控。显然,这种对诉求的证实是初步的,并非完全的证明。See Report of the Human Rights Committee, A/56/40, 2001, para.113.

^④ 委员会指出,在可受理性阶段,成员国应当提交其所掌握的所有信息,否则,委员会就将相应地在妥善证实诉求的范围内相信申诉人的说法。See Report of the Human Rights Committee, A/66/40, 2011, para.104.

^⑤ 在国际环境法中,预防原则(precautionary principle)并不必然意味着证明责任的转移,但却在某种程度上降低了“受害者”的举证标准。国际法从未要求国家在其管辖或控制范围内的活动必须绝对的环境友好,但即使尚无证据表明损害的现实存在,国家也必须评估并控制其活动的环境风险,且不允许以科学不确定性而不作为。对“受害者”而言,国际法庭一般要求其举证充分,但只是要求该证据至少确立初步的案件。See Patricia Birnie *et al.*, *International Law and the Environment* 158-164 (Oxford University Press 2009).

^⑥ 委员会援引了其在 *Medjouné v. Algeria* 来文意见中有关举证规则的意见。See Human Rights Committee, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, UN Doc.CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, para.7.2. 委员会在该案中指出,证明责任是由申诉人和成员国共同承担的,在前者提供可信赖之证明后,成员国应以其独自掌握之信息提供进一步的澄清或解释。See Human Rights Committee, *Medjouné v. Algeria*, UN Doc.CCPR/C/87/D/1297/2004, 2006, para.8.3.

这种矛盾的说理极大地限缩了生命权、个人和家庭生活权的内涵,也缩小了成员国义务的范围。^①

三、波蒂略案对环境人权的法理阐释

鉴于自身有关环境人权法理的空白,委员会在具有开创性的来文意见中不可避免地援引或参照了区域人权司法机构的判决或意见。^②这也说明,区域环境人权实践往往是全球性环境人权法理发展的先声和重要法理参照。委员会对于环境人权的法理阐释受到 ICCPR 自身条款的约束,它集中于环境保护与 ICCPR 基本人权的规范联系,但并不试图创设独立环境权。对于这一点,申诉人与委员会都予以承认。^③

(一)波蒂略案对争讼焦点的界定

波蒂略案涉及农业活动使用农药而造成的环境污染问题。申诉人波蒂略·卡塞雷斯(Portillo Cáceres)等居住在造成环境污染的农场附近的国有土地上,这些农场的种植范围靠近申诉人的住所、生活设施、学校及公路等,且未依照巴拉圭国内法采取任何间隔或防护措施。申诉人声称,农场违反巴拉圭国内环境保护法长期大规模地喷洒农药,导致申诉人出现了死亡或不同程度的生理不适与病状。^④申诉人要求委员会结合 ICCPR 第 2.3 条(获得有效救济的权利),认定巴拉圭违反了 ICCPR 有关生命权、身体完整权以及个人和家庭生活权的相关规定。值得注意的是,申诉人声称自己提交来文并非主张所谓的“健康环境权”(right to a healthy environment),而是 ICCPR 赋予个人的既有权利。ICCPR 本身并不能支撑独立的环境权诉求,但的确能够为环境与入权的紧密联系提供规范支撑。^⑤

^① See Sumudu Atapattu & Andrea Schapper, *Human Rights and the Environment: Key Issues* 112 (Routledge 2019).

^② 在以往的来文中,人权事务委员会从未确认过成员国保护环境的积极义务及其范围,因此,委员会在本案中参考了区域人权司法机构有关环境与入权关系的法理。See Greta Reeh, *Human Rights and the Environment: The UN Human Rights Committee Affirms the Duty to Protect*, 9 September 2019, <https://www.ejiltalk.org/human-rights-and-the-environment-the-un-human-rights-committee-affirms-the-duty-to-protect/>, visited on 10 April 2020.

^③ 委员会指出,申诉人不寻求主张独立的环境权,而只是要求委员会确认成员国未履行 ICCPR 所载义务以保护 ICCPR 项下的人权。See Human Rights Committee, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, UN Doc.CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, para.6.3.

^④ See Human Rights Committee, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, UN Doc. CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, paras.2.1-2.8.

^⑤ See Human Rights Committee, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, UN Doc. CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, paras.3.1, 3.4, 5.1, 5.6.

波蒂略案的争讼点首先聚焦环境和生命权的关系。申诉人指控巴拉圭没有对农场喷洒农药行为进行有效监督,也没有有效地实施环境法规及标准,以至于喷洒的农药污染了水源与食物,对其正常生活造成了有害影响,导致了申诉人的死亡或产生病状。根据委员会一般性意见,包括环境损害在内的直接威胁生命或妨碍个人享有有尊严生活的社会一般状况(*general conditions in society*),国家应采取措施予以应对。^①巴拉圭提出两项回应:第一,申诉人应对环境污染与损害之间的因果联系充分举证;第二,ICCPR本身没有规定有关环境的权利(*environmental rights*),违反国内法的环境污染问题与ICCPR所载之基本人权不存在规范联系。^②波蒂略案的另一争讼焦点是环境污染与个人和家庭生活权^③之间的关系。申诉人主张对ICCPR第17条作演进式解释(*interpreted in an evolving manner*),个人和家庭生活权应当被扩展解释为排除环境污染所造成的干涉,成员国则负有审慎、有效行使职权的积极作为义务。^④最后,双方就国内救济是否穷尽或有效仍存在争议。

(二)生命权与环境人权的关系

委员会确认环境与人权之间的紧密关系,并首次在ICCPR框架下赋予这种联系以规范意义。第一,保护环境与尊重、保护生命权的国际法义务存在一致性。在参考其他人权司法机构在环境与人权关系问题上的法理后,委员会指出,环境保护与实现人权之间存在不可否认的联系(*undeniable link*),严重的环境污

① See Human Rights Committee, General Comment No.36 on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights—Right to Life, CCPR/C/GC/36, 3 September 2019, para.26.

② 巴拉圭使用的措辞是“环境权利”(environmental rights),申诉人回应时则强调自己并非主张环境权(right to a healthy environment)。措辞差异反映了相左的观点:巴拉圭认为,作为关于人权的国际文件,ICCPR本身不包含任何保护环境的内容,鉴于国家同意的限制,个人不能依据ICCPR取得环境方面的权利;申诉人则认为,虽然ICCPR不能被解释为包含独立的环境权,但环境与既有权利之间的关系不应被否认。See Human Rights Committee, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, UN Doc.CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, para.4.1.

③ ICCPR第17条规定了“个人、家庭及居住地免于任意、非法干涉的权利”,一般简称为个人生活权。委员会在一般性意见中指出,所谓的住宅(home)应被理解为一个人居住以及开展职业的地方,它是与个人、家庭生活紧密相关的空间范围。波蒂略案涉及农民在其生活和工作的土地上遭受的环境污染问题,这里将其在ICCPR第17条项下所享有的权利概称为“个人和家庭生活权”。See Human Rights Committee, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, UN Doc.CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, para.7.8; Human Rights Committee, General Comment No.16—Article 17, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), 8 April 1988, para.5.

④ See Human Rights Committee, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, UN Doc.CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, para.3.6.

染及其造成的损害将会构成对生命权的侵犯。^①委员会从部门法交叉的视角指出:鉴于环境污染对生命权的紧迫及严重威胁,成员国在国际环境法之下的义务构成ICCPR第6条的“应有之义”;反过来,尊重、保护生命权也属于成员国在国际环境法下所承担义务的重要内容。^②换言之,环境与人权的紧密关系决定了两个部门法之间的规范关系,保护环境与尊重、保护人权的义务互为支撑。委员会没有直接援引这种观点,但隐含地支持将环境义务作为解释和适用ICCPR规则的相关要素。^③

第二,生命权的完整内涵覆盖对适当环境的享有。委员会指出,成员国负有使所有人享有完全意义之生命权的义务,环境属于保护生命权的固有内容,成员国尊重、保护生命权的义务延伸至环境保护领域。生命权的内涵不限于防止或避免个人被任意地剥夺生命,也包括防止环境污染等状况对个人有尊严生活造成威胁。狭义解释无法展示生命权及国家积极作为义务的全貌(full concept),根据第36号一般性意见,生命权也包括个人享有有尊严生活以及免于遭受非自然或过早死亡之行为或过失的权利。委员会特别指出,并非只有死亡才意味着生命权遭受侵犯,ICCPR保护生命权的范围扩及生命得以存在和繁衍的周围环境,对环境的严重破坏将可能构成对生命权的侵犯,死亡并不是生命权遭受侵犯的前提条件。^④

第三,ICCPR成员国负有保护环境的积极义务(positive obligation)。ICCPR第6条所载“生命权应当被法律保护”暗示,成员国应当建立法律体系,以确保所有人完全享有(full enjoyment)生命权,成员国同时应采取法律或其他措施,保护生命免受来自个人及私人实体的可合理预见之威胁(a reasonably foreseeable

^① 委员会援引的案例包括美洲间人权法庭、非洲人权与民族权法庭以及欧洲人权法院的相关案例。See Human Rights Committee, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, UN Doc. CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, para.7.4 and notes 45, 46.

^② See Human Rights Committee, General Comment No.36 on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights-Right to Life, CCPR/C/GC/36, 3 September 2019, para.62.

^③ 例如,在确认成员国有义务应对威胁生命权之一般状况后,委员会接着指出,巴拉圭是《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》的成员国,它应承担该公约所载义务。之所以列举该公约,显然是因为,该公约核心内容与本案实体内容存在联系,而巴拉圭在ICCPR及该公约项下均承担国际义务。See Human Rights Committee, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, UN Doc. CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, para.7.3.

^④ See Human Rights Committee, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, UN Doc. CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, para.7.3; Human Rights Committee, General Comment No.36 on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights-Right to Life, CCPR/C/GC/36, 3 September 2019, paras.3, 7.

threats),^①该义务属于成员国保护生命权义务的自然延伸。^②就环境议题而言,尊重和
保护生命权,尤其是享有“有尊严生活”的权利,依赖成员国采取的保护环境、防止
公共或个人行为者破坏、污染环境的措施。^③本案中,考虑到大规模喷洒农药污染了
申诉人居住环境与生活资料,在可合理预见甚至明知(acknowledge)此类威胁的情
况下,巴拉圭没有采取任何有效的环境保护措施,没有就此开展有效的调查,也未对
申诉人提供有效的程序或实体救济,这构成对ICCPR第6条生命权的侵犯。^④

(三)个人和家庭生活权与环境人权的关系

委员会指出,首先,环境要素构成个人及家庭生活、居住地的组成部分(components)。本
案中,申诉人作为在国有土地上从事家庭农业的农民,他们的生活资源完全依靠农作物、
果树、牲畜、捕鱼及居住地的水源。考虑到申诉人对土地的“特殊附属”及依赖性,
这些环境要素构成申诉人生活方式的组成部分。换言之,这些环境要素与申诉人的
个人生活、家庭生活及居住地是如此的紧密相关,以至于构成生活及居住地自然的、
内在的且不可分割的部分。^⑤当环境污染对个人和家庭生活或居住地产生直接影响,
且污染的负面影响在强度、期限及其所造成的身心损害达到严重程度时,环境损害便
可能损害个人的利益,构成对个人和家庭生活以及住所的侵犯。^⑥

其次,成员国应当履行积极义务,排除环境污染对个人和家庭生活权的“干

① See Human Rights Committee, General Comment No.36 on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights-Right to Life, CCPR/C/GC/36, 3 September 2019, para.18.

② 委员会第36号一般性意见指出:ICCPR成员国尊重和确保生命权的义务延伸到(extends to)防止能够导致生命丧失的可合理预见之威胁以及威胁生命之情形(life-threatening situations)。See Human Rights Committee, General Comment No.36 on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights-Right to Life, CCPR/C/GC/36, 3 September 2019, para.7.

③ See Human Rights Committee, General Comment No.36 on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights-Right to Life, CCPR/C/GC/36, 3 September 2019, para.62.

④ See Human Rights Committee, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, UN Doc. CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, para.7.5.

⑤ See Human Rights Committee, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, UN Doc. CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, para.7.8.

⑥ 委员会主要参考了欧洲人权法院有关环境破坏或污染的案例。See Human Rights Committee, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, UN Doc. CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, footnote 52. See European Court of Human Rights, *Lopez Ostra v. Spain*, Judgment of 9 December 1994, paras.51, 55, 58; *Fadeyeva v. Russia*, paras.68-70, 89, 92, 134; *Cordella and Others v. Italy*, paras.173-174.

涉”。传统而言,个人和家庭生活权意在排除公权力的任意干涉。^①鉴于上述对环境要素与生活方式之间关系的认定,对个人和家庭生活权不应作限制性的理解,它也包含在个人和家庭生活或居住地面临来自国家机关、法人或自然人的任意或非法干涉时,国家采取必要的积极措施以确保个人得以充分、有效地行使或享有上述权利。^②为赋予禁止干涉及保护权利以实际意义,个人及家庭生活得到保护或尊重还意味着成员国应当采取积极措施,以确保该权利得以实现。^③本案中,成员国没有对可能造成环境污染的违法活动施加合理的控制,大规模喷洒农药的违法行为得以持续,导致与申诉人个人生活相关的环境要素被破坏,因此违反了ICCPR有关个人生活权的规定。^④

四、波蒂略案所释环境人权法理的进步意义

波蒂略案是全球层面最新的环境人权实践。它不仅第一次承认了环境保护与ICCPR生命权的规范联系,也代表着委员会对过去数十年区域人权司法机构、其他联合国人权机构环境人权实践与“判例”的总结与提炼。委员会所释法理对全球范围内环境人权理论和实践的发展起着积极的推动作用。^⑤当然,应该认识到,委员会不具有造法的权能,其释法功能也是有局限的,它对环境人权法理的发展毋宁说是一种对既有国际人权法律规则的解释。即便如此,波蒂略案中委员会关于环境人权的法理阐释仍被视为具有开创性,这为ICCPR框架下环境人权的

① 一般理解,私生活权利(right to privacy)主要指个人在自治范围内控制并行使自己的意志,排除来自社会的违反自身意志的不合理干涉或侵入。因此,它主要是在尊重自主空间、排除不当侵入意义上而言的。See Sarah Joseph & Melissa Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights* 533-534 (Oxford University Press 2013). 相应地,委员会第16号一般性意见使用了“against such interference and attacks”的措辞。See Human Rights Committee, General Comment No.16-Article 17, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), 8 April 1988, para.1.

② See Human Rights Committee, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, UN Doc. CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, para.7.8.

③ 欧洲人权法院在Cordella案中指出,应当从国家积极义务的角度理解《欧洲人权公约》第8条(个人和家庭生活得到尊重的权利):该条所涉义务不仅局限于排除国家的任意干涉,在这种消极承诺的基础上,更应该增加有效尊重个人生活需要采取的积极措施。当然,法院强调成员国应当维护个人及社会竞争利益之间的平衡,国家对此具有一定的裁量权。笔者认为,这也是委员会在波蒂略案中强调“巴拉圭未提出替代解释”的原因。See European Court of Human Rights, *Cordella and Others v. Italy*, Judgment, 24 January 2019, para.158.

④ See Human Rights Committee, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, UN Doc. CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, para.7.8.

⑤ See Ginevra Le Moli, *The Human Rights Committee, Environmental Protection and the Right to Life*, 69 *International & Comparative Law Quarterly* 735-752 (2020).

进一步发展提供了某种程度上的未来可能性,全球范围内环境人权的发展进程拥有了ICCPR框架下的理论和实践支撑。至少,该案提出了一种上述司法回避传统之外处理环境诉求的替代方案。^①

具体而言,第一,委员会在波蒂略案中接纳了与时俱进的规则解释与适用方式,它不再绝对拘泥于ICCPR缺乏环境规则的立法原状,转而对环境诉求作出积极回应。筹备资料(travaux préparatoires)显示,ICCPR在起草阶段完全没有涉及环境议题,在坚持立法原意解释的背景下,个人来文无法依托既有人权或隐含的环境权。^②在不承认环境保护与ICCPR基本人权规范联系的情况下,委员会对于环境诉求的回避姿态不难理解。委员会在波蒂略案中将环境与生命权、个人生活权的内涵及其实现途径联系起来,这意味着,波蒂略案承认了环境人权在ICCPR框架下的存在,这为进一步发展ICCPR框架下的环境人权开辟了道路。^③同时,波蒂略案代表着在基本人权规范框架下探讨环境人权的重要进展,它有助于进一步厘清环境人权与基本人权规范的关系。

第二,波蒂略案从基本人权的角度阐释了环境人权,确认了环境保护与ICCPR人权之间不可否认的规范联系。一方面,环境与人权的联系是功能性的,前者是后者得以实现的客观条件和重要前提;另一方面,两者的联系也是规范性的,个人对健康或适当环境的需求内在于ICCPR所载的基本人权,它囊括在生命权

^① 对于来文意见的效力和作用,此处有五点注意需要交代:第一,所谓的“进步意义”并非在任何意义上描述或者认同委员会在“释法”甚至“造法”方面的权威地位,这种“进步”是中性的描述,它仅指实体问题有别于传统状态的变化。第二,“开创性”或“突破性”不包含任何性质的价值评判,笔者旨在提出ICCPR框架下环境人权理论和实践发展的“最新”实践,它可能包含一种对发展趋势的初步判断,但实践如何发展还是要由时间来检验。第三,笔者注意到,委员会少有地在来文意见中援引了其他人权司法机构的案例和法理,这似乎意味着,波蒂略案所释法理可能并非单纯的“一家之言”或“一时兴起”,它可能反映着某种具有普遍性的发展趋势中的某些要素,这种机构间的互动现象值得关注。第四,波蒂略案的进步意义与国家立场不存在矛盾,相反,及时把握环境人权理论和实践的变与不变,才能做到心中有数和有备无患,更好地贯彻和实现国家立场。第五,ICCPR框架下的来文意见虽难称“判例”,但“在处理来文过程中,委员会得以逐渐形成了大量有价值的解释和适用公约(ICCPR)及其议定书的案例……它们如今被视为当代人权法的一个重要组成部分”。这意味着,一种具有突破性的法理阐释可能被委员会予以遵循,并可能对国际人权法理论和实践的发展产生影响。参见[美]托马斯·伯根索:《国际人权法精要》,黎作恒译,法律出版社2010年版,第43-45页。

^② See Paula M. Peavato, *A Right to Environment in International Law: Current Status and Future Outlook*, 8 *Review of European Comparative & International Environmental Law* 313 (1999).

^③ 作为一个重要例证,委员会在2020年初的泰提奥塔案(Ioane Teitiota v. New Zealand)来文中认定气候变化所导致的环境破坏或自然灾害对个人生命权造成威胁,成员国驱逐气候移民的行为可能侵犯ICCPR生命权。See Human Rights Committee, *Ioane Teitiota v. New Zealand*, Communication No.2728/2016, CCPR/C/127/D/2728/2016, 7 January 2020.

的内涵当中,也是个人和家庭生活权的组成部分,正因为如此,成员国应当履行积极作为义务,防止环境破坏或污染构成对基本人权的威胁,保障个人对有尊严生活的充分享有。^①有评论指出,通过援引并认可区域人权机构关于环境人权的实践和法理,波蒂略案有助于在全球范围内增强对环境人权的认知,即环境保护构成人权保护的要素。^②鉴于个人来文的独特性,委员会对 ICCPR 框架下环境人权的法理阐述并不完善,有关环境诉求的证实、损害证明的标准与举证责任、救济有效性的判定、国家积极作为义务的具体内容等问题尚待研究。但无论如何,鉴于 ICCPR 作为全球性基本人权规范的影响力,波蒂略案对环境人权的法理阐释将对其他国际机构及各国有关环境人权的法律实践产生重要影响。

第三,波蒂略案在一定程度上修正了委员会先前在应对环境诉求中的回避姿态。委员会在 EHP 案中曾指出,环境破坏或污染引发了关于 ICCPR 第 6 条项下保护生命权的重要议题,但却不无遗憾地宣布来文不可受理。波蒂略案相当于延续了该案实体问题的论理,通过确认环境人权揭示了 EHP 案所称“重要议题”的含义。Nuclear 案判定“受害人”的严苛标准也被波蒂略案推翻,前者要求“受害人”所面临的威胁或风险是现实且紧迫的,后者则采纳了可合理预见的标准;前者要求申诉人自主举证,后者则给成员国施加了更多的举证责任。^③随着 ICCPR 框架下环境人权在波蒂略案中得到确认,更为完整、准确地阐明环境人权的法理将成为委员会在未来规则阐释和来文意见处理中的重要任务。与此同时,通过“司法技术”回避环境诉求的传统实践可能将逐步成为过去时。

第四,波蒂略案将 ICCPR 纳入到国际社会在人权路径下应对环境问题的整体努力当中,这将为环境人权的演进提供重要的规范支撑。波蒂略案将“扩权型”路径下环境人权的实践由区域层面延伸到了全球层面,它为“扩权型”及“程序型”路径下环境人权法理的演进拓展了空间。波蒂略案对独立环境权的探索也具有重要意义:有学者在论述环境权时指出,国际法渊源需要实现扩充式的发展,不能总是完全地期待从“硬法”中衍生出新的国际法规范,相反,国际社会需要明确新的国

^① 应对环境危机的人权路径旨在修正人与环境之间的剥削性质的关系(*exploitative relationship*)。基于环境对于人类尊严的内在价值,人权的概念扩展囊括了环境及其要素。See Linda Hajjar Leib, *Human Rights and the Environment: Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives* 71 (Martinus Nijhoff Publishers 2011).

^② See Greta Reeh, *Human Rights and the Environment: The UN Human Rights Committee Affirms the Duty to Protect*, 9 September 2019, <https://www.ejiltalk.org/human-rights-and-the-environment-the-un-human-rights-committee-affirms-the-duty-to-protect/>, visited on 10 April 2020.

^③ See Human Rights Committee, *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay*, UN Doc. CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 September 2019, para.7.5; Human Rights Committee, *Vaihere Bordes et al. v. France*, UN Doc. CCPR/C/57/645/995, 30 July 1996, paras.5.4-5.5.

际规则被“软法”^①承认或自其衍生的标准。^②换言之,环境人权并非必须确立在传统主义立场下的“硬法”基础上,“软法”同样可以并可能更好地为环境人权的发展提供兼具权威性及现实效能的规范基础。^③不可否认“软法”在促进环境权演进中的作用,但该过程在一定程度上造成了关于国际法渊源的困扰和不确定性,^④更为重要的是,即便是独立环境权也不能完全脱离基本人权规范而得到发展:一方面,基本人权规范是环境权最终得到承认并获得法律拘束力的重要规范支撑;另一方面,环境权的确立将面临与以基本人权规范为基础的国际人权法体系的整合问题。

结语

联合国人权事务委员会在波蒂略案中第一次阐述了ICCPR框架下环境人权的法理,它修正了委员会回避环境诉求的消极姿态。委员会延伸了自身的“先例”与一般法理,并借鉴了区域人权(司法)机构的相关实践。它明确地承认了环境与人权之间的规范联系。依靠对基本人权内涵的“扩张式”解读,它确认环境与人权不仅具有外在的功能性联系,而且环境本身便内在于基本人权。鉴于ICCPR在国际人权法体系中的基础性地位,波蒂略案将会对全球范围内环境人权理论与实践的发展产生重要影响。当然,波蒂略案还有如下启示,即在国际法层面,环境人权的探讨必须在明确规范基础和路径选择的前提下进行探讨,基本人权规范、区域人权公约及国内法视角下环境人权(或环境权)的法理及发展状况是完全不同的,尚不存在一般意义上可供探讨和援用的环境权。不同发展路径下环境人权的法理和实践并非泾渭分明,相反,如波蒂略案所示,它们相互之间存在着密切关系,这源于人权规范的交织与重叠。正因为如此,独立环境权的演进也不是一个孤立的过程,它不仅依赖于各国实践的“总结升华”,同时也与其他两种路径下环境人权的发展密切相关。特别地,为尽早确立被普遍承认的环境权,环境权的发展必须厘清其规范基础与基本人权规范的关系。

① 关于“硬法”与“软法”的定义与识别,可参见Kenneth W. Abbott & Duncan Snidal, *Hard and Soft Law in International Governance*, 54 *International Organization* 421-422 (2000).

② See Pierre-Marie Dupuy, *Soft Law and the International Law of the Environment*, 12 *Michigan Journal of International Law* 421-422, 424-428 (1990).

③ See Luis E. Rodriguez-Rivera, *Is the Human Right to Environment Recognized under International Law? It Depends on the Source*, 12 *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 40-44 (2001); Stephanie Lagoutt *et al.* *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights* 5-9, 216-221 (Oxford University Press 2016).

④ See C. M. Chinkin, *The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law*, 38 *International & Comparative Law Quarterly* 866 (1989).

**New Development of the Jurisprudence of Environmental
Human Rights under the International Covenant on Civil and
Political Rights: Analysis of Portillo Cáceres *et al.* v.
Paraguay and Beyond**

Abstract: “Environmental human rights” at the international level has largely evolved along three paths, namely, expansion of existing human rights, application of procedural environmental rights, and pursuit of an independent right to environment. Basically, these three types of environmental human rights have developed on different but closely related normative basis. Under ICCPR, the evolution of environmental human rights mainly shows as the extensive application of extant human rights, either substantive or procedural, into environment related issues. Basically, the right to environment has gained much momentum in the process. However, the fundamental human rights norms, of which ICCPR as an essential part, had played very limited role in human rights approach to environment protection due to, *inter alia*, absence of specific norms and entrenchment of institutional inertia. In the landmark case Portillo Cáceres *et al.* v. Paraguay, the United Nations Human Rights Committee changed its evasive attitude *vis-a-vis* environmental claims, instead, it confirmed the undeniable link between the environment and human rights. And for the first time, the Committee develops its jurisprudence of environmental human rights under ICCPR. The case expounded the normative connection between environmental protection and the right to life as well as the right to respect for private and family life, upon which ICCPR is expected to contribute more to the evolution of environmental human rights as a whole.

Key words: International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR); Portillo Cáceres *et al.* v. Paraguay; environmental human rights; right to life; right to respect for private and family life

(责任编辑:彭苓萱)