



人权理事会

第二十二届会议

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 H. 诺克斯的报告

初次报告

概要

本报告系由与享有安全、洁净、健康和可持续环境相关的人权义务问题独立专家按照人权理事会第 19/10 号决议向理事会提交。

独立专家的初次报告旨在将任务置于历史背景下，提出一些和人权与环境之关系有关的突出问题，说明当前和计划的活动方案。独立专家注意到，人权与环境的关系一直是许多不同讲坛持续、认真注意的问题。虽然这一关系的许多基本方面现在已经确定无疑，但独立专家认为，许多与人权法律所规定有关环境保护的义务有关的问题仍需要进一步研究和明确。因此，其任务的头一个优先事项就是从概念上进一步明确与环境相关的人权义务的适用问题。他打算采取基于证据的办法，确定这类义务的性质、范围和内容。为使其工作具有充分依据，独立专家将向广大利益攸关方咨询并争取其投入。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-6	3
二. 环境权利的演变.....	7-33	4
A. 健康环境权.....	12-17	5
B. 易受环境损害影响的人权.....	18-24	7
C. 对制定环境政策至关重要的人权.....	25-33	9
三. 确定问题的范围.....	34-53	12
A. 人权义务和最佳做法.....	37-39	12
B. 实质性和程序性权利和义务.....	40-43	13
C. 弱势群体和不歧视.....	44-46	14
D. 与跨界和全球环境损害有关的人权义务.....	47-48	15
E. 人权义务和私人行为者.....	49-50	15
F. 现有人权和健康环境权的关系.....	51-52	16
G. 其他问题.....	53	16
四. 制订活动方案.....	54-57	17
五. 结论和建议.....	58-62	17

一. 引言

1. 人权理事会在其 2012 年 3 月 22 日通过的第 19/10 号决议中决定任命一名与享有安全、洁净、健康和可持续环境相关的人权义务问题独立专家，其任务是：

(a) 研究与享有安全、洁净、健康和可持续环境相关的人权义务，包括不歧视义务；

(b) 查明利用人权义务和承诺为制定环境政策、特别是环境保护方面的政策提供咨询、支持和协助加强的最佳做法，宣传最佳做法并就最佳做法交流意见，并为此编制一份最佳做法汇编；

(c) 根据任务授权提出有助于实现“千年发展目标”、尤其是目标 7(确保环境的可持续性)的建议；

(d) 顾及 2012 年联合国可持续发展会议的结果，并将人权观纳入后续进程；

(e) 采取性别公平观，尤其是顾及妇女和女孩的特殊处境，并查明性别歧视和性别弱势；

2. 第 19/10 号决议要求独立专家向人权理事会第二十二届会议提交初次报告，包括结论和建议，并在以后每年提交报告。它还要求独立专家向包括下列各方的广大利益攸关方咨询并考虑他们的意见：各国政府、国际机构、国家人权机构、民间社会组织、私营部门和学术机构。另外，决议还规定，独立专家要在避免不必要的重叠的同时，与人权理事会其他特别程序和附属机关以及有关联合国机构和条约机构密切协作。

3. 2012 年 7 月 6 日，理事会任命约翰 H. 诺克斯教授为独立专家。¹ 他的任务于 2012 年 8 月 1 日开始。

4. 根据任务，独立专家一开始就向下列各方就其任务的实质和如何最好地执行任务进行了广泛咨询：各国、国际组织、人权机构、民间社会环境和人权组织、法律专家以及其他特别程序。咨询安排在日内瓦、华盛顿和内罗毕进行。根据自愿提供资料的情况，独立专家计划最近在拉丁美洲和亚洲等地另外召开多利益攸关方咨询会议。他还计划通过其他办法，包括调查，征得利益攸关方的意见。

5. 为获得任务所需的法律研究协助，独立专家打算征求法律工作者和学者的无偿研究和咨询。他已得到非常有益的这类援助，将欢迎法律专家，特别是发展中国家法律专家提供更多帮助。

¹ 亨利 C. 劳尔曼，Wake Forest 大学，国际法教授。

6. 独立专家在其今后的报告中将对任务中的要点作出更详细的反应。这个初次报告只想将任务置于历史背景下，提出一些突出的问题，说明当前和计划的活动方案。

二. 环境权利的演变

7. 环境权利，即被理解为与环境保护有关的权利，在人权法律总体中是一些后来的权利。影响深远的人权法律文书——1948年《世界人权宣言》的起草者们没有将环境权利纳入其中。起草者们当时从中寻求启发的各国宪法里也没有这种权利。这方面的沉默是可以理解的。虽然我们人类从来都知道自己对环境的依赖，但却刚刚开始意识到我们的各种活动会对环境造成多大的破坏以及因而对我们自己造成的破坏。因此，为减缓环境的退化所作的努力仍然处于初级阶段。

8. 随着环境科学知识在过去几十年中的增长，我们对保护环境的重要性的认识也提高了。自上世纪六十年代至今，现代环境运动改变了我们与环境的关系。全世界几乎每个国家都制定了，除其他目标外，主要是旨在减少空气和水污染、管制有毒物质和保护自然资源的国内法律。在国际上，各国为解决环境问题通过谈判签定了许多协定，包括关于濒危物种贸易、保护生物多样性、危险物质的运输和倾倒、海洋污染、臭氧层消耗和气候变化等的协定。

9. 简而言之，在人类争取经济和社会发展的努力中，环境问题逐渐从边缘位置转移到了中心位置。自上世纪九十年代初以来，国际社会反复强调，发展必须可以持续，特别是，必须保护现代人和后代人赖以生存的环境。1992年里约热内卢联合国环境与发展会议发表了《里约环境与发展宣言》，用《宣言》的话说，“为了实现可持续的发展，环境保护工作应是发展进程的一个整体组成部分，不能脱离这一进程来考虑”（原则4）。《千年发展目标》的目标7是确保环境可持续性，包括将可持续发展原则纳入国家政策和计划，扭转环境资源损失的趋势。² 2012年6月，在联合国可持续发展大会上，各国再次重申了它们的承诺，即“确保为我们的地球及今世后代，促进创造经济、社会、环境可持续的未来”。³

10. 随着环境意识的加强，要求正式承认保护环境对人类幸福的重要性的呼吁增加了。这种呼吁常试图以人权语言的形式表达。这并不足为怪，甚至可以说是不可避免的。人权是基于对尊严、平等和自由等人类属性的尊重。这些属性的实现取决于一种允许他们发展兴旺的环境。同时，有效的环境保护往往取决于人权

² 其他目标包括减少多样性损失，使不能获得安全饮用水和基本卫生的人口减少一半，改善至少一亿贫民窟居民的生活。

³ 联合国可持续发展大会决议一“我们希望的未来”，载于大会在其第66/288号决议中通过的报告A/CONF.216/16,第1段。

的行使，而这些人权对知情、透明和响应性的决策至关重要。人权和环境保护具有内在的相互依赖关系。

11. 承认人权与环境的密切关系主要采取了两种形式：(a) 明确承认对以健康、安全、令人满意或可持续等为特点的一种环境的新权利；(b) 高度注意环境与生命权和健康权等已得到承认的权利的关系。⁴

A. 健康环境权

12. 随着环境保护的重要性日益明确，许多国家在其宪法中增加了明确的环境权利。1976 年，葡萄牙成为第一个在宪法中增加了“享有健康和生态平衡人类环境的权利”的国家。自那之后，90 多个国家在国家宪法中增加了类似权利。⁵ 约三分之二的宪法权利提到健康；其他说法包括“享有洁净、安全、有利或完整环境的权利”。⁶ 一些国家收纳了更详细的权利，如得到关于环境问题的信息和参加有关决策的权利。

13. 在区域一级，上世纪七十年代以后起草的各项人权协定也收纳了这类权利。1981 年《非洲人权和人民权利宪章》规定，“各国人民都有享有对发展有利、总体令人满意环境的权利”(第 24 条)；《美洲人权公约 1988 年附加议定书》规定，“每个人都有在健康环境中生活的权利”(第 11 条，第 1 款)。2003 年，非洲联盟通过了《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》，其中规定，妇女“有在健康和可持续环境中生活的权利”(第 18 条)“有充分享有可持续发展权利的权利”(第 19 条)。2004 年《阿拉伯人权宪章》收纳了健康环境权利，将其作为确保幸福和体面生活的享有适足生活水准权的一部分(第 38 条)。类似的是，东南亚国家联盟 2012 年 11 月通过的《人权宣言》收纳了“享有安全、洁净和可持续环境的权利”，将其作为适足生活水准权的一部分(第 28(f)段)。虽然欧洲人权制度中没有包括明确的健康环境权，但在联合国欧洲经济委员会主导下起草的 1998 年《关于在环境事务方面获得信息、公众参与决策

⁴ 很多学者都论述了人权与环境问题。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的分析性研究报告 A/HRC/19/34 和 Corr.1, 理事会在其第 19/10 号决议中表示赞赏地注意到这一报告；人权高专办和联合国环境规划署(环境署)为 2012 年联合国可持续发展大会联合编写的题为“人权与发展：里约+20”的报告。Donald k. Anton 和 Dinah L. Shelton (2011 年，剑桥大学出版社)合著的《环境保护与人权》是对整个领域的详细研究。

⁵ 见 David Richard Boyd 著《环境权利革命：世界宪法、人权与环境研究》(2012 年，温哥华，多伦多，UBC 出版社)。

⁶ 在本报告其余部分中，“健康环境权利”一语包括了这项权利的各种其他说法。

和获得公正的公约》提到“现代和后代的每一个人在适合其健康和幸福的环境中生活的权利”(第1条)。⁷

14. 与国家和区域两级的这些事态发展相比,还没有世界性协定中规定明确的健康(令人满意、安全或可持续)环境权。⁸ 如果现在起草《世界宣言》,不难想象的是,它会将那么多国家宪法和区域协定都承认的一项权利纳入其中。同时,必须承认,联合国没有利用后来的机会承认一项对健康环境的人权。最近的一个文书可能就是1972年《联合国人类环境会议宣言》(《斯德哥尔摩宣言》)了;其中原则1规定:“人人都有在过着尊严和幸福生活的优良环境里享受自由、平等和适当生活条件的基本权利,同时也有为今代和后世保护和改善环境的神圣责任”。1987年《世界环境和发展委员会报告》(A/42/427)提出了“可持续发展”的概念,收纳了一个专家组起草的法律原则,其中第一条宣布,“所有人类都有在一个适合其健康和幸福的环境中生活的基本权利”。⁹ 然而,1992年的《里约宣言》没有采纳这一说法,而是说“普受关注的可持续发展问题的中心是人,人有权顺应自然,过健康而有生产能力的生活”(原则1)。后来于2002年在约翰内斯堡和2012年在里约热内卢举行的关于可持续发展的会议也没有采纳这一说法。

15. 在联合国人权机构中,对接受这样一项权利的可能性的持续关注始于上世纪九十年代初。1990年,防止歧视和保护少数小组委员会任命法特玛·祖赫拉·克森提尼为人权与环境问题特别报告员。她于1994年提交的最后报告(E/CN.4/Sub.2/1994/9)收纳了由一个专家组拟定的关于人权与环境问题的原则草案,其中规定,每个人都有“享有安全、健康和无害生态环境的权利”,同时列出了一些相关的权利,包括免受污染之害的权利,空气、土壤、水、海冰、植物种群和动物种群受到保护和保持的权利,享有安全、卫生的食物和水的权利,获得环境信息的权利(同上,附件一)。

16. 虽然人权委员会审议了该报告,但没有通过或核准该原则草案,其本身也没有任命特别报告员。人权委员会和后来的人权理事会以及其他联合国人权机构和机制继续研究了人权与环境的相互作用问题,但它们关注的主要是环境与已被承认人权之间的关系。换言之,它们的重点不是宣布“健康环境权”这样一项新的权利,而是所谓的“绿化人权”,即研究和突出现有人权与环境的关系。

⁷ 还可提一下的是,欧洲社会权利委员会在《欧洲社会宪章》第11条中将保护健康的权利解释为包括健康环境权。见第30/2005号申诉“Marangopoulos人权基金会诉希腊”一案的关于案情的决定(2006年),第195段。

⁸ 《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》和《自决权公约》第一条规定,“所有人民得为他们自己的目的自由倾泻他们的天然财富和资源”……“在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段”。但这些话讲得更多的是人民与其自然资源的关系,而不是人权与健康环境的关系。《经济、社会、文化权利国际公约》和《儿童权利公约》,如下一节中所述,确实在具体权利方面提到环境。

⁹ 1990年,大会在其第45/94号决议中采取了一种比较缓和的说法:“人人都有权生活在适合其健康和福祉的环境”。

17. 通过这一工作以及其他讲坛上的类似工作，明确了与环境密切关联的两类权利：(a) 其享有特别易受环境退化影响的权利；(b) 其行使有助于更好地制定环境政策的权利。冒着过分简单化的危险，许多第一类权利，即可能受到环境损害影响的权利，被定性为实质性权利，而许多第二类权利，即其行使有助于更好地制定环境政策的权利，被认定为程序性权利。前者的例子有生命权、健康权和财产权；后者的例子有言论和结社自由权利、知情权、决策参与权和获得有效补救的权利。本报告的下面两节阐述了对上述两类权利各自环境方面的认识的变化情况。

B. 易受环境损害影响的人权

18. 承认环境损害可能影响充分享有人权并非现在才有的现象；早在现代环境运动开始时就已有之。大会在其 1968 年通过的决定召开斯德哥尔摩会议的第二三九八(二十三)号决议的序言中就表示关注“不断并加速损坏人类环境之品质……在发展中国家与已发展国家内对于人类状况、及其身心与社会福利、尊严与基本人权之享受之影响”。1972 年《斯德哥尔摩宣言》宣布的第一段说，“人的环境，包括天然的和人为的两方面，对于他的福利以及对于享受基本人权——甚至生活本身的权利——都是必要的”（第一段）。

19. 实际上，所有人权都易受环境退化的影响，因为充分享有所有人权都有赖于一个支持性环境。然而，某些人权比其他人权更容易受某些环境损害的影响。近些年来，除重申，总的来说，“损害环境会对有效享有人权带来直接和间接的不利影响”（第 16/11 号决议，序言）之外，人权理事会还明确了对一些具体权利的环境威胁。举三个例子：一、它曾申明，非法运输以及不适当管理和倾倒危险物质和废料可对享有包括生命权和健康权在内的一系列人权构成严重威胁；¹⁰ 二、它曾强调，气候变化对切实享有包括生命权、健康权、食物权、水权、住房权和自决权在内的各项人权有广泛影响；¹¹ 三、它曾表示注意到，“环境退化、荒漠化和全球气候变化使贫穷和绝望情绪日趋严重，对落实食物权造成不得影响，在发展中国家尤其如此”。¹²

20. 人权理事会还引导联合国系统内的其他人权机构和机制更详细研究了环境退化对人权的影响。例如，应人权理事会请求，人权事务高级专员办事处(人权高专办)于 2008 年至 2009 年进行了一次关于气候变化对享有人权的影响的研究(A/HRC/10/61)。研究得出结论认为，气候变化会对许多权利的享有构成直接和

¹⁰ 人权委员会第 2005/15 号决议，人权理事会第 9/1、12/18、18/11 号决议。另见《维也纳宣言和行动纲领》，第 11 段。

¹¹ 人权理事会第 7/23、10/4、18/22 号决议。它还分别于 2009 年和 2012 年举行了两次小组讨论会，两次会议都阐述了这些影响。

¹² 人权理事会第 7/14、10/12、13/4 号决议。

间接威胁，包括生命权和食物权(由于营养不良和极端恶劣天气)；水权(因为冰川溶化和积雪覆盖减少)；享有可达到的最高水平健康的权利(因为营养不良、极端天气以及在较暖天气条件下疟疾和其他疾病发病率的上升)。研究注意到，全球变暖引起的海平面上升威胁小岛屿国家的存在本身，这将“影响到自决权，以及个人有赖于国家保护的所有各种人权”(第 41 段)。2009 年 12 月，在哥本哈根《联合国气候变化框架公约》缔约方会议之前，各特别程序任务负责人发表了一项联合声明，提请注意气候变化对享有人权的威胁。¹³

21. 各特别程序进一步分析了环境退化对人权的影响。特别是确定了一项专门研究一具体环境问题对人权的影响的任务，即在发展中国家倾倒危险物质和废料的问题。自 1995 年以来，被委派执行这一任务的历任特别报告员确认了可能受这种有毒物质倾倒侵犯的许多人权，其中不仅包括生命权和健康权，还包括“人民自决权和自然资源的永久主权、发展权、生命、健康、适足食物及安全和健康的工作条件权、表达自由、建立和加入工会权、罢工和集体谈判权、社会保障权以及享有科学进步及其应用的福利的权利”。¹⁴

22. 其他特别程序阐述了环境损害与对其任务范围内各项权利的侵犯的关系。下面是许多可能的例子中的一些。适足生活水准权所含适足住房权以及在这方面不受歧视的权利问题前特别报告员在 2002 年可持续发展问题世界首脑会议上说，“除非制订程序确保人民和社区能够居住在无空气、水和食物链污染的环境中，否则适足住房权就失去了它的意义”。¹⁵ 现任特别报告员则提出了关于气候变化对该项权利的影响的详细报告(A/64/255)。安全饮用水和卫生权利问题特别报告员认真研究了气候变化对这些权利的影响。¹⁶ 人人享有最佳身心健康权利问题特别报告员曾强调说，这项权利延伸到健康的内在决定因素，如安全水、适当卫生和一般的健康环境条件(A/62/214, 第 104 段)。¹⁷ 食物权问题特别报告员曾强调，农业生产力取决于生态系统可提供的服务(A/HRC/13/33/Add.2, 第 21 段)；他最新的报告的重点是世界渔业破坏对食物权的影响(A/67/268)。

¹³ 人权理事会特别程序任务负责人关于联合国气候变化会议的联合声明(2009 年 12 月 7-18 日，哥本哈根)。

¹⁴ 有毒废物问题特别报告员提交的关于非法运输和倾倒有毒和危险产品和废物对享有人权影响的报告，E/CN.4/2001/55, 第 58 段。

¹⁵ 适足住房权问题特别报告员米洛恩·科塔里先生在可持续发展问题世界首脑会议上的发言，2002 年 8 月 30 日，南非，约翰内斯堡。

¹⁶ 气候变化和对水和卫生的人权：立场文件。见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Climate_Change_Right_Water_Sanitation.pdf。

¹⁷ 这也是经济、社会、文化权利委员会的立场(见关于可达到最高水准的健康权利的第 14(2000)号一般性意见，第 4 段)。

23. 一些世界人权条约明确提到对人权，特别是对健康权的环境威胁。《儿童权利公约》说，环境污染对营养食品和清洁饮水造成“危险和风险”，要求缔约国在争取充分实现儿童可达到的最高标准的健康权利的过程中采取适当措施提供营养食品和清洁饮水(第 24 条，第二款，(c)项)。¹⁸ 同样，《经济、社会、文化权利国际公约》第十二条，第二款，(乙)项规定，缔约国为充分实现健康权利必须采取的措施中“应包括改善环境和工业卫生的各个方面所需的步骤”。经济、社会和文化权利委员会将这句话解释为，除其他外，特别包括“要求确保充分供应安全饮用水和基本卫生；(以及)防止和减少人们对直接和间接影响人类健康的辐射和有害化学品或其他破坏环境物质等有害物质的接触”。¹⁹

24. 最后，各区域人权法院在人权与环境的关系方面提供了很多判例。在一系列认真论证的决定中，非洲人权和人民权利委员会、欧洲人权法院以及美洲人权委员会和法院认定，环境损害，除其他外，特别是可造成对生命权、²⁰ 健康权、²¹ 财产权²² 和隐私权²³ 的侵犯。

C. 对制定环境政策至关重要的人权

25. 其享有有可能受到环境损害影响的人权并不是仅有的与环境有直接关系的权利。明确已获得承认权利与环境的关系的另一种办法是，确定其实现对透明、知情和更有针对性地制定环境政策至关重要的权利。²⁴ 这类权利包括言论和结社

¹⁸ 为同一目的，《公约》还要求缔约国采取适当措施，确保社会各阶层在利用环境卫生基本知识方面得到支持(第 24 条，第 2 款(e)项)。

¹⁹ 经济、社会和文化权利委员会第 14 号一般性意见第 15 段。令人感兴趣的是，委员会将其有关第 12 条第 2 款(b)项的段落命名为“享有自然环境和环境卫生的权利”。

²⁰ 例：非洲人权和人民权利委员会，第 155/96 号来文，“社会和经济权利行动中心诉尼日利亚”(Ogoniland 案件)，决定，第 67 段；欧洲人权法院，Öneryıldız 诉土耳其(第 48939/99 号申请书)，2004 年 11 月 30 日判决书，第 118 段；美洲人权委员会，《厄瓜多尔人权情况报告》，文件 OEA/Ser.L/V/II.96 doc.10 rev.1。

²¹ 例：欧洲社会权利委员会，第 30/2005 号申诉书，Marangopoulos 人权基金会诉希腊，第 221 段。

²² 例：美洲人权法院，Saramaka 族诉苏里南，C No.172 系列，2007 年 11 月 28 日判决书，第 95、158 段；Yakye Axa 土著社区诉巴拉圭，C No.125 系列，2005 年 6 月 17 日判决书，第 143、156 段；美洲人权委员会，Toledo 区马雅土著社区诉伯利兹，第 12.053 号案件，报告 No.40/04，文件 OEA/Ser.L/V/II.122, doc.5 rev.1，第 153 段。

²³ 例：欧洲人权法院，Fadeyeva 诉俄罗斯(第 55723/00 号申请书)，2005 年 6 月 9 日判决书，第 134 段；Taskin 等诉土耳其(第 46117/99 号申请书)，2004 年 11 月 10 日判决书，第 126 段；Lopez Ostra 诉西班牙(第 16798/90 号申请书)，1994 年 12 月 9 日判决书，第 58 段。

²⁴ 明确地说，这些并非仅有的其实现可有助于制定环境政策的权利。如下面所指出，环境权利也可引起制定环境政策时了解情况和得到指导的实质性标准问题。某些权利，如卫生权的实现，可能直接有利于环境。见与获得安全饮用水和卫生有关的人权义务问题特别报告员的报告，A/HRC/12/24,第 35 段。

自由权、获得信息和参与决策的权利和获得法律补救的权利。在针对环境问题时，这类权利的行使所导致制定的政策可更好地反映最关切者所关切的问题，因此，除其他外，首先是可更好地保证其生命权和健康权不因环境损害而受到侵犯。²⁵

26. 程序性权利受到许多人权文书的保护。例如，言论自由权利、和平集会和结社权利、参与治理权利以及权利受到侵犯时得到有效补救的权利在《世界人权宣言》(第七、八、十九、二十和二十一条)中得到承认，并在《公民权利和政治权利国际公约》(第二、十九、二十一、二十二和二十五条)中作了阐述，二者均明确规定，对这些权利不得歧视。²⁶ 虽然这两项公约没有明确提到环境问题，但毫无疑问，都包括了为环境目的行使权利。

27. 这方面的另一个法律文书是《关于个人群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》；其中，除其他外，特别列出：为增进和保护人权和平聚会的权利；寻求和获得有关人权的资料的权利；散发有关人权的资料和提醒注意这些权利实际上是否得到遵行的权利；得到有效机会，参与治理的权利；人权受到侵犯时得到补救的权利，包括关于这种侵权行为的申诉立即得到到独立和合格法律当局审理及提到补救的权利。同样，这些权利适用于行使权利以保护环境的人权维护者的程度并不亚于适用于保护充分享有人权的其它目的。

28. 实际上，在争取行使这些权利方面，环境人权维护者已证明是冒风险特别大的。人权维护者处境问题特别报告员报告(A/HRC/19/55)说，她收到许多有关环境积极分子的来文，“包括致力于与采掘业、建筑和发展项目相关问题的维权者；致力于土著和少数群体社区权利的维权者；女性人权维护者和记者等”(同上，第 64 段)。环境权利维护者面临许多严重危险，如：杀害、攻击、袭击、威胁和恐吓等，这些危险既有来自国家行为者的，也有来自非国家行为者的(同上，第 64-92 段)。不用说，感受这些侵犯人权行为的主要影响的是亲自遭遇这类行为的个人和社区。但这些侵权行为也会附带影响到那些个人要保护的环境以及那些对人权的充分享有有赖于该环境的人。

29. 支持环境保护的程序性权利也可以在人权文书以外的其他来源中找到。最经常被援引的来源之一就是 1992 年《里约宣言》的原则 10，其中说：

²⁵ 见理事会第 16/11 号决议，序言(“人权义务和承诺可以为环境保护领域的国际、区域和国家制定政策工作提供信息并予以加强，促进政策的协调性、合法性并推动产生可持续结果”)；A/HRC/19/34,第 8 段(“获取信息、参与公共事务和诉诸司法等权利对于确保治理结构至关重要，在这种治理结构下，社会得以采用公平的决策进程来处理环境问题”)。

²⁶ 另见人权事务委员会，关于《公民权利和政治权利国际公约》(在第十八条和第十九条第 2 款中说，“包括获得公共机构所掌握信息的权利”)第十九条(意见和表达自由)的第 34(2011)号一般性意见。

环境问题最好是在所有关心环境的市民的参与下，在恰当的级别上加处理。在国家一级，每一个人都应能适当取用公共当局所持有的关于环境的资料，包括关于在其社区内的危险物质和活动的资料，并应有机会参与各项决策进程。各国应通过广泛提供资料来便利和鼓励公众的认识和参与。应规定人人都能有效地使用司法和行政程序，包括补偿和补救程序。

30. 原则 10 在国际和国内环境法律和政策的制定方面一直很有影响。最明显的例子可能就是《奥胡斯公约》了；其中规定了有关获得信息、公众参与和利用环境事务司法的详细义务。

31. 虽然原则 10 未将获得信息、参与决策的机会和获得司法补救定性为人权，但这些准则与人权法有明显的相似之处。更明显的是，《奥胡斯公约》虽未说获得信息、参与和补救是人权，但却规定，每个缔约国均应按照《公约》的要求保证做到这些，“以便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)。

32. 同样，虽然《里约宣言》虽未提到在行使程序性权利方面的不歧视原则，但它的确强调了妇女、青年、土著人和受压迫者等弱势群体在环境政策制定方面的作用(原则 20-23)。《奥胡斯公约》列入了一项明确的不歧视要求，规定：在《公约》规定范围内，“公众应能在环境问题上获取信息参与决策和诉诸法律不因公民身份国籍或居所而受任何歧视”(第三条，第 9 款)。这与人权法中的不歧视要求也有很强的共同点。2012 年联合国可持续发展大会最后结果文件(A/CONF.216/16, 第 1 段，决议一“我们希望的将来”)，在对待男女平等问题方面，将不歧视与人权准则更明确地联系起来，同时援引了《消除对妇女一切形式歧视公约》，说，与会国决心“发掘妇女作为可持续发展推动者的潜力，包括通过废除歧视性法律，消除正式障碍，确保诉诸司法和得到法律协助的机会平等”(同上，第 236 和 238 段)。

33. 一些国际法律文书承认了土著人民的详细程序性权利。国际劳工组织关于在独立国家保护和结合土著和其他部落和半部落人民的《土著和部落人民公约》(1989 年第 169 号公约)列入了一项总要求，即：在考虑可能直接影响有关民族的措施的任何时候，与他们进行协商(第六条)。更具体而言，它规定对拟议进行的发展活动进行环境影响评估；明确规定，土著人民对属于其土地上的自然资源的权利包括参加“使用、管理和保护这些资源”的权利(第十五条及第七和十四条)。同样，《联合国土著人民权利宣言》也承认土著人民参与有关会影响其权利的事项的决策的权利，同时规定，国家在通过和采取可能影响有关土著人民的措施，特别是涉及开发、利用或开采自然资源的项目时，要与他们进行协商(第十八、十九、二十九和三十二条)。

三. 确定问题的范围

34. 如关于环境权利演变情况的这一简短叙述所表明，人权与环境的关系的某些方面现在已经可以完全确定。重点讲两个方面：首先，许多世界、区域和国家级人权机构都承认，环境退化可能而且确实对享有包括生命权、食物权和水权在内的许多人权有不利影响。其次，某些权利的行使可能而且确实有助于环境政策的制定，会有利于更好地保护环境，因而有助于更好地保护可能受到环境退化威胁的人权。这些保护性权利包括言论和结社自由权利、知情和参与权利以及获得补救的权利。包括环境以及人权协定在内的许多国际法律文书都确认了这些权利。

35. 人权法规定的有关保护环境的义务不那么为人们所理解。按第 19/10 号决议的话说，“对与享有安全、洁净、健康和可持续环境相关的人权义务的某些方面须作进一步研究和说明”。提供这种研究和说明是本任务的主要重点。为此，独立专家将不仅依靠研究，而且，按照任务本身的权限，还要依靠各利益攸关方的意见，包括各国政府、国际机构、国家人权机构、民间社会组织、私人部门和学术机构的意见。在这一工作完成之前，作出关于与环境相关的人权义务的最终结论还为时过早。

36. 尽管如此，划定在这一研究过程中可能出现的一些问题的范围可能还是有益的，有关问题包括：人权义务与最佳做法的关系；实质性和程序性权利与义务之间的联系；弱势群体和不歧视；与跨界和全球环境损害有关的人权义务；健康环境权与其他人权的关系。强调一点很重要，那就是，这一名单远非详尽。按照本任务对这些问题进行的研究也不一定详细涉及所有这些方面；其内容将取决于将进行的协商和调查的结果。

A. 人权义务和最佳做法

37. 如本报告前一章所表明，人权与环境的关系在包括联合国人权条约机构、特别程序、区域人权机构、可持续发展问题国际大会、多边环境协定、辆立法机关和法院以及学术研究机构等许多不同讲坛认真和持续关注主题。这一视角的多样性表明了各国际组织、国家、民间社会组织和学者对这些问题的重视以及这些问题与人权领域各方和环境政策制定的密切关系。

38. 同时，有关讲坛的多样性使关于人权义务与环境关系的研究面临概念上的挑战。这一领域的发展很迅速且非常广泛，但也高度零碎。虽然正在制订和落实从权利角度出发对待环境政策的办法的各机构偶尔也互相寻求指导，但它们往往有不同的权威根据、不同的受众和不同的任务。例如，条约机构和特别程序对环境问题的日益关注，虽然非常可贵，但也有必要将注意力集中在一些具体权利或问题上。一个区域人权法院的意见可能对区域内的国家很重要，但对区域外国家的相关性可能就不那么清楚。各国在国内法中采用环境权利的情况各有不同，因而不一定总是能说明这些权利在国际上的范围。而且，适用于环境问题的人权法

律往往是以逐案办法制定的。总的来说，虽然并不缺少关于与环境相关的人权义务的阐述，但这些阐述并不能自然聚在一起而形成连贯的一套准则。

39. 然而，前一章还表明，已研究这些问题的各人权和环境机构确实好像在办法方面有些汇合。只要可能，独立专家都会争取找到人权义务方面的这种汇合点。在这方面，他将遵照第 19/10 号决议的表达方式。该项决议要求，与各领域各有关方面协商，研究与环境相关的人权，汇编关于利用人权义务改进环境政策的制定的最佳做法，鼓励独立专家放开视角，研究从权利角度出发处理环境保护问题的办法。与环境相关的人权义务可能介于对所有国家具有普遍约束力的义务和对(通过区域协定接受义务或本国宪法或其他法律中规定义务)较少国家具有约束力的义务之间。然而，只对某些国家具有约束力的义务，其他国家也可以作为可能的最佳或良好做法给予考虑。²⁷

B. 实质性和程序性权利和义务

40. 在研究易受环境退化影响的与人权有关的义务方面，可能最基本的一些问题就是关于这些义务的实质性和程序性内容的问题。这方面令人感兴趣的一个事态发展涉及实质性权利与程序性义务之间的联系。实际上，一些人权机构已经接近了最易受环境损害影响的(大体上是实质性的)权利和其实行有助于确保环境保护的(大体上是程序性的)权利之间的范围。为使环境不遭受侵犯第一类权利的那些损害，它们得出结论认为，国家有义务尊重和确保第二类权利。

41. 这一分析的大部分来自区域人权法院。例如，非洲人权和人民权利委员会说，按照《非洲宪章》，政府对健康和令人满意环境权利精神的遵守应包括“命令或至少允许对受威胁环境进行科学监测；在任何重大工业发展项目开始之前要求进行环境和社会影响研究并公布研究结果；进行适当监测，向暴露于危险物质和活动面前的社区提供资料，向人们提供提出意见和参与影响其社区的发展决策的切实机会”。²⁸ 在一系列解释隐私权的案件中，欧洲人权法院同样坚持认为，国家必须遵循一种决策程序，其中包括“适当调查和研究”，使公众获得信息，向有关人员提供有效的法律补救。²⁹ 在解释土著和部落财产权利时，美洲人权法院说，国家必须就可能影响社区土地和自然资源的任何拟议的特许或其他活动与其协商，确保在进行环境和社会影响评估之前不发放任何特许，保证社区在任何这类计划获批准之后得到适当好处。关于“会产生重大影响的大规模发展

²⁷ 独立专家同意当时的与获得安全饮用水和卫生有关的人权义务问题独立专家的说法，即：“很难说哪一种做法是最佳做法，最好是采取良好做法的概念”(A/HRC/10/6, 第 34 段, 脚注 37)。

²⁸ 非洲人权和人民权利委员会, Ogoniland 案件, 第 53 段。

²⁹ Taskin 诉土耳其, 第 119 段。

或投资项目”，国家必须做的不只是协商；它还必须按照社区的习俗和传统得到其“自由、事先和知情的同意”。³⁰

42. 建立这种关系可有助于建立一种良性循环：严格履行程序性义务可产生一种更健康的环境，而健康环境则可有助于遵行实质性权利，如生命权、健康权和隐私权。相反，同理。不履行程序性义务会造成环境退化，而环境退化则影响对其他入权的充分享有。

43. 明确地说，实质性权利和程序性义务之间的这种关系并不排除还有与环境保护有关的其他入权义务。很明显，尊重程序性权利的义务的法律依据不同于由对实质性权利的环境威胁产生的任何义务的法律依据。任何环境权利也可能引起某些起码的实质性环境标准，而这些标准不论是否遵循程序要求都是适用的。例如，经济、社会、文化权利委员会，在其关于水权的第 15(2002)号一般性意见中，将健康权解释为包括“不加歧视地采取措施，防止不安全和有毒水况对健康的威胁…… 缔约国应保护自然水资源不受有毒物质或病源细菌的污染”（第 8 段）。这样的环境权利其实质性组成部分的范围和内容也需要进一步研究。

C. 弱势群体和不歧视

44. 如理事会在其第 16/11 号决议中所确认，“业已处于脆弱情况下的人口受环境损害影响尤甚”。第 19/10 号决议要求独立专家“采取性别公平观，尤其是顾及妇女和女孩的特殊处境，并查明性别歧视和性别弱势”，³¹ 很明显，妇女和儿童属于易受环境损害影响的群体。特别程序和人权高专办还确定了另外一些群体。例如，当时的人权与赤贫问题独立专家在提交大会的一个报告(A/65/259)中指出，“环境退化对生活极端贫穷者产生过度的影响”（第 37 段）。当时的秘书长国内流离失所者的人权问题代表在一个报告(A/HRC/10/13)中强调，“现行保护全球变暖所致流离失所者的法律框架存在差距”（第 22 段）。人权高专办关于气候变化的报告(A/HRC/10/61)强调，除造成大量移徙者以外，气候变化还特别影响到其他弱势群体，包括妇女、儿童和土著人民(第 42-54 段)。

45. 许多种环境损害都会给土著人民带来特别大的风险，因为他们在文化和经济上都有赖于处境资源。如土著人民的人权和基本自由问题特别报告员在一个报告(A/HRC/15/37, 第 71 段)中所解释，“由于承认了土著人民与他们所生活的领地内自然环境之间的特殊联系，国际法规也广泛承认了“土著人民保留和保护环境的权利”及其“土地、领地和资源的生产能力”（《土著人民权利宣言》第

³⁰ 美洲人权法院，Saramaka 族诉苏里南，第 129 和 134 段。土著人民权利问题特别报告员在提交理事会的一个报告中也解释说，在开发土著人土地上的自然资源的情况下，进行协商和获得同意的要求有助于保证土著人民的实质性权利，包括财产权、健康权和文化权(A/HRC/21/47, 第 49 和 50 段)。

³¹ 作为三个女儿的父亲，独立专家理解这种看问题的角度。

29.1 条)，同时要求采取“特别措施”保护这一环境(《第 169 号公约》第 4.1 条)”。³² 2011 年，特别报告员³³ 得出结论认为，“在土著领地之内或者附近实施自然资源采掘以及其他开发项目已经成为世界土著人民的首要关注之一，也可能已经成为在土著人民充分行使其权利方面遇到挑战的最普遍原因”(A/HRC/18/35, 第 57 段)。

46. 虽然对弱势群体的环境威胁受到更多关注，但适用的人权义务却仍然没有达到应有的明确程度。问题包括不歧视义务的范围和适用以及与反映有关群体弱势状况的特别程序性和实质性权利有关的义务。

D. 与跨界和全球环境损害有关的人权义务

47. 许多环境问题涉及跨界损害。按照人权高专办 2011 年关于人权与环境的报告的说法，“一个国家的污染可能造成另一个国家的环境和人权问题，特别是当诸如空气和水等污染媒介能够很容易地穿越国界时”(A/HRC/19/34, 第 65 段)。这类问题促使人们制定了从关于跨界空气和水污染的双边和区域协定到关于海洋污染、臭氧层破坏和气候变化等全球性问题的多边环境协定的国际环境法律。

48. 对跨界和全球环境污染问题适用人权法，需要考虑与人权准则的境外适用有关问题。这类问题往往很复杂，这在一定程度上是因为不同的人权条约采用不同的语言来说明其适用范围。近些年来，人们对人权义务的境外适用问题越来越关注，³⁴ 但仍然有必要给予更详细的明确(见 A/HRC/19/34, 第 64 段)。由于对充分享有人权的跨界和全球环境威胁之多和严重性，这些问题在环境方面特别重要。

E. 人权义务和私人行为者

49. 另一类问题涉及人权义务对包括企业在内的非国家行为者造成的环境损害的适用。秘书长人权与跨国公司和其他工商企业问题特别代表在一个报告(A/HRC/8/5/Add.2, 第 27 段)中对 300 多项指称的与公司有关的侵犯人权行为作为评述，他发现，“将近三分之一的案件中所指称的环境损害对相应的人权有影响……在这些案件中，各种形式的污染、沾染和退化据称导致了对一些权利的影响，包括健康权、生命权、适足食物和住房权、少数群体的文化权和受益于科学进步的权利”。报告指出，所提出的环境问题涉及所有工商业部门，包括制造、制药和化工公司以及零售和消费品。

³² 更概括而言，《公约》第七条第 4 款要求各国政府“与有关民族合作，采取措施保护并保持他们居住地域的环境”。

³³ 当时，土著人民权利问题特别报告员的任务发生了变化。

³⁴ 例如，《关于经济、社会、文化权利领域国家境外义务的马斯特里赫特原则》(2011 年 9 月 28 日)。

50. 如许多人权机构所说，原则上，保护人权不受私人行为者侵犯的国家义务可延伸到环境损害造成的侵权。³⁵ 然而，这种义务在环境方面的具体适用需要进一步研究。在这方面，《“保护、尊重和补救”框架及关于企业与人权的指导原则》将特别有助益。³⁶

F. 现有人权和健康环境权的关系

51. 几乎所有上述情况下产生的一些相互关联的问题都涉及本报告第二章中所描述的处理环境权利问题的两种办法的关系，即争取承认享有健康环境的总的一项权利和“绿化”现有人权，确定其环境影响这两种办法之间的关系。看来很明显，这两种办法并不矛盾，许多国家和区域法律制度都同时使用这两种办法。但它们之间关系的许多方面还不太清楚。

52. 可能的关系包括：两种办法是互相分开的；健康环境权的定义和内容借鉴于现有权利的绿化经验；健康环境权可能源自一项或多项现有权利，如《阿拉伯宪章》和《东南亚国家联盟人权宣言》所示。同样，这里进一步研究可使问题更明确。

G. 其他问题

53. 上面简述的问题并非本任务所提出的全部问题。值得进一步研究的其他问题包括有关下列方面的问题：后代可能享有的权利；人权义务对特别紧迫的环境挑战，包括气候变化、武装冲突和因环境灾害流离失所问题的适用；最后，但并非最不重要的是，人权对保护环境的非人类方面的重要性。对从人权角度出发考虑环境保护问题这一办法的最长久的批评之一是，可能会忽略环境的一些重要方面，而这些方面不能简单地看作是人类需要和利益问题。随着任务的进行，必须牢记的不仅仅是以环境标准看待人权的潜力，而且还有其可能的局限性。

³⁵ 例如，经济、社会、文化权利委员会，第 15 号一般性意见，第 23 段；非洲人权和人民权利委员会，Ogoniland 案件，第 57 段；欧洲人权法院，Hatton 诉联合王国(第 36022/97 号来文)，2003 年 7 月 8 日判决书，第 98 段；Lopez Ostra 诉西班牙，第 51 段；OEA/Ser.L/V/II.96 doc. 10 rev.1. 。

³⁶ 见秘书长人权和跨国公司及其他工商企业问题特别代表编写的关于企业与人权的指导原则：落实《联合国“保护、尊重和补救”框架》，A/HRC/17/31。

四. 制订活动方案

54. 任务的第一个优先事项为与环境相关的人权义务的适用提供更明确的概念。独立专家打算采取基于证据的办法来确定义务的性质、范围和内容。他准备在下一年用大量时间汇编这类证据，以便尽可能详细地说明义务。他将在阐明义务的过程中争取突出说明一致的方面。在不存在一致的情况下，他将注意可能说明的空白，并提出关于如何制订法律来弥补空白的建议。

55. 为使工作有依据，他将在经费允许的范围内举行一系列特别专题协商会议。为便于广泛参加，他将争取在世界各区域举行协商会议。作为这一过程的开始，2012年2月在内罗毕举行了协商会议，其重点是程序性权利和义务。随后的协商会议将讨论弱势群体的权利、实质性权利和义务、与跨界和全球损害有关的义务以及其他问题。他还将通过其他办法，如调查，征求利益攸关方的意见。

56. 作为协商会议对与环境相关的人权义务的考查的一部分，还将根据任务争取明确和促进与利用人权义务为制定环境政策提供资料、支持和加强政策制定的最佳(或良好)做法并就这类做法交换意见，以便最好汇编这类做法。独立专家还准备进行国家访问，包括在2013年至少进行的一次，以便为其人权义务和良好做法研究提供更多资料。在时间和经费允许的条件下，他还将出席一些与人权和环境相关的大会和专家会议。

57. 随着人权义务和良好做法的日益明确，独立专家将在进行任务的另外两项内容时借鉴这一成果：提出可有助于实现千年发展目标，特别是关于确保环境可持续性的目标7的建议；为2012年联合国可持续发展大会的后续工作提供一个从人权角度看问题的方法。

五. 结论和建议

58. 在过去二十年中，人权与环境的关系受到很多关注。现在，这一关系的一些基本方面已经牢固确立，但许多问题还没有得到很好理解。为使各国和其他各方能更好地理解与享有安全、清洁、健康和可持续环境相关的人权义务的要求，确保从地方到世界各级都能充分履行这些义务，有必要明确它们。

59. 在任务的这一初始工作阶段，要提出建议可能为时过早。然而，独立专家对各国和其他利益攸关方确有两个要求。第一，他请求在其工作推进过程中不断给予支持和反馈。特别是，他欢迎对本报告提出意见和作出反应。

60. 第二，他促请各国和其他利益攸关方铭记，对与环境相关的人权义务的内容缺乏全面了解这一情况不应被理解为这种义务根本不存在。实际上，这类义务的一些方面已经明确。可能最明显的是，否则也会适用的人权义务不会仅仅因为与环境有关而有所减轻。

61. 例如，避免任意剥夺生命和采取适当行动防止非国家行为者剥夺他人生命这一国家的基本义务并不只仅仅因为剥夺生命涉及环境而变得不适用。同样，与言论和结社自由有关的这一国家义务也完全适用于那些为改进环境保护而行使这些自由的人。环境保护者和其他人一样拥有人权，但正如人权维护者问题特别报告员在其去年的报告中所说，他们可能因为行使这些自由而比别人冒更大的风险。为对她的话作出响应，国家应当承认为争取实现经济发展与环境保护的平衡而努力解决土地和环境问题的人权维护者的工作，不应容忍对他们的污蔑，应确保对侵犯其权利的行为及时进行公正调查。³⁷

62. 更概括而言，国家应继续考虑许多积极发展和落实与环境保护有关的人权准则的讲坛、国际会议、特别程序、区域人权法院作出和提出的所有决定和建议。本任务的目的是加强对这些准则的理解，但重要的是要记住，这些准则在本任务进行的过程中不是一成不变的。相反，在未来年代中，这类准则将会且应当继续活跃发展。

³⁷ 人权维护者处境问题特别报告员的报告，A/HRC/19/55，第 123-126 段。