



人权理事会

第三十一届会议

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 特别报告员的报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交与享有安全、洁净、健康和可持续环境相关的人权义务问题特别报告员约翰·H·诺克斯根据理事会第 28/11 号决议编写的报告。本报告以一场专家研讨会、一次公开磋商和 40 多份书面材料为基础，阐述了可以采用哪些方法履行与享有健康环境相关的人权义务的问题。报告中的建议面向：(a) 人权理事会、联合国环境规划署、联合国开发计划署和其他政府间组织；(b) 区域人权机构和其他区域组织；(c) 各国政府和国家人权机构；(d) 民间社会组织；(e) 特别报告员本人。



与享有安全、洁净、健康和可持续环境相关的人权义务问题 特别报告员的报告

一. 引言

1. 人权理事会在第 19/10 号决议中决定任命一位独立专家，任务是研究与享有安全、洁净、健康和可持续环境相关的人权义务，确定和推广运用人权义务和承诺为制定环境政策提供咨询、支持和协助加强的最佳做法。
2. 2014 年 3 月，独立专家提交了一份调查分析报告，审视人权机构关于国家根据国际人权法承担的与环境有关的人权义务的陈述，以及通过与各国政府、民间社会组织、国际组织和学术界开展区域磋商收集的关于此义务的意见(A/HRC/25/53)。
3. 经过分析的多种资料表明，关于人权准则如何适用于环境事项的问题，各方的共识日益加深，一致认为环境退化可能而且确实对享有各类人权造成干扰。要避免这种干扰，人权机构已经表示，各国政府负有以下各项义务：(a) 程序性义务，包括公开环境信息、促进公众参与环境决策，以及提供法律补救渠道的义务；(b) 实质性义务，建立体制框架，防止出现可能影响享有人权的环境损害；(c) 为最易受此类损害影响的人群提供保护的更重大的义务。
4. 多国政府、许多国际组织、企业和民间社会组织已经在运用人权观点处理环境问题。2015 年 3 月，独立专家向人权理事会提交了报告，在报告中指出全球各区域有关上述各项义务的 100 多个良好做法(A/HRC/28/61)。除了联合国网站之外，还可以通过一个便于查询的专门网站(www.environmentalrightsdatabase.org)，了解这些做法的具体内容。
5. 人权理事会在第 28/11 号决议中延长了任务负责人的任期，并将头衔改为特别报告员。在同一决议中，理事会请特别报告员继续研究与环境有关的人权义务，找出利用此类义务的良好做法，促进落实与享有安全、洁净、健康和可持续环境相关的人权义务，并提出报告，散发其研究结果，继续重点强调落实义务的实际办法，努力查明妨碍充分落实此类义务的困难和障碍。与环境有关的人权准则仍在发展和演变，为了进一步澄清适用的义务，特别报告员继续审查专题问题，包括气候变化和生态系统的保护。然而，正如第 28/11 号决议所承认的那样，与环境保护有关的许多人权准则已相当明确，因此应该审查如何更好地加以推广和落实的问题。
6. 为此，人权理事会请特别报告员和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)召开一次专家研讨会，以任务负责人的调查结果为基础，探讨有效落实与享有安全、洁净、健康和可持续环境相关的人权义务及这方面的挑战和前进方向。
7. 根据这一要求，特别报告员在人权高专办和联合国环境规划署(环境署)的支持下，于 2015 年 10 月 26 日和 27 日举行了一次会议，与会专家共有 20 余人。特别报告员还于 10 月 28 日举行了公开磋商。此外，特别报告员还收到 40 余份书面材

料。通过会议讨论和书面材料，他得到了各国政府、民间社会组织、国际组织和学术界代表们提出的宝贵意见。

8. 本报告以上述所有资料为基础，阐述了可以采用哪些方法履行与享有健康环境相关的人权义务的问题。虽然所列方法并非详尽无遗，但这些方法为推进以下各项及其他目标提供了多种途径：(a) 传播与环境有关的人权准则；(b) 建设能力；(c) 保护最弱势群体的权利；(d) 加强不同行为方之间的合作。

9. 本报告面向有能力落实与环境有关的人权准则的所有各方。其中的建议按照能够执行建议的各行为方分列：(a) 人权理事会和其他政府间组织；(b) 区域人权机构和其他区域组织；(c) 各国政府和国家人权机构；(d) 民间社会组织；(e) 特别报告员本人。

10. 特别报告员在报告开篇重点介绍了这一过程中许多对话者强调的三个要点。首先，履行方法不是“非此即彼”的备选办法，它们是互补的关系。要促进充分享有与环境有关的人权，各行为方应该采取多种履行方法。

11. 其次，特别报告员提请大家注意，新的“可持续发展目标”意义重大，为今后15年的发展政策确立了总体框架。与环境有关的人权准则的建议履行方法，几乎都有助于实现“可持续发展目标”。

12. 第三，许多对话者强调，从人权角度处理环境保护问题，不仅具备落实所有人权的益处——促进人的尊严、平等和自由，而且能够全面提高决策的效力。确保受发展和环境政策影响最大的群体能够获得信息、自由表达自己的见解并参与决策进程，能加强政策的力度和持续性。从生命权、健康权、适足生活水准权等各项人权出发，评估发展和环境政策，有助于确保这些政策直接改善那些依赖健康环境的人的生活，亦即全人类的生活。

二. 履行与环境有关的人权义务

13. 以下章节阐述了关于履行与环境有关的人权义务的建议，可由以下各方执行：(a) 包括人权理事会在内的政府间组织；(b) 区域机构；(c) 各国政府和国家人权机构；(d) 民间社会组织。

A. 国际行为方

1. 人权理事会

14. 所建议的各项履行方法共具同一主旨，即必须提高对与环境有关的人权准则的认识。一些与会者认为，实现这一目标的一种办法是通过一项新的国际文书；文书采用条约或宣言的形式，由人权理事会拟订。提出这种想法的大部分与会者更倾向于采用宣言的形式；个别与会者表示，时机已经成熟，可以起草一项具有法律约束力的条约。新文书的支持者认为，新文书将突出人权和环境保护之间的联系，有助

于制订国家法律和加强各级的履行工作。在提出此项建议时，一些与会者还表示，由联合国承认享有健康环境是一项人权，是加强人权和环境保护之间的联系的一个重要途径。然而，也有与会者指出，这方面的准则仍在不断发展，过早地试图将这些准则编纂成文，可能会影响其进一步发展。

15. 特别报告员承认，谈判和通过一项条约或宣言，是应由各国政府酌情做出的一项政治决定。他本人的意见与部分与会者一致，认为联合国着手就这一问题拟订新条约的时机尚未成熟。虽然在这个问题上，宣言似乎更切合实际，但特别报告员认为，此时拟订宣言或许也是为时过早。与环境有关的一些人权准则目前已经确立，但有些准则需要进一步澄清，还有些准则仍然在发展演变。诚然，一项宣言能够带来其支持者描述的益处，但是在谈判期间也会成为关注的焦点，也许会在国家、区域和国际各个层面分散各方对于准则持续发展变化的注意力。特别报告员认为，在目前的发展阶段，对于一些问题，最好以各种人权机构持续审议的方式逐步解决，而不是通过政府间谈判来处理。随着实地情况的迅速发展，这种估计可能发生改变。

16. 讨论的另一个共同议题是，必须继续为人权界和环境界提供一个交流意见和经验的论坛。特别报告员努力通过举行磋商提供这样的论坛。他收到若干提议，建议人权理事会以更直接的方式提供此类论坛。有人特别建议理事会设立一个工商业与人权年度论坛一类的国际论坛，专门讨论人权和环境问题。此外，这样一个论坛还能够突出本领域的南南对话与合作。论坛既可以独立于工商业与人权论坛之外，也可以作为其附属论坛。

17. 这方面的另一项建议是，在人权理事会届会期间组织小组讨论会，讨论加强落实与环境有关的人权的方法。讨论会可以效仿理事会就气候变化与人权问题举行的小组讨论会。就落实权利问题举行新的小组讨论，能够使多种利益攸关方汇聚一堂，有助于加强发展界和环境界之间的沟通。

18. 第三种建议涉及加强利用普遍定期审议机制这一有效工具，审查各国履行与环境有关的人权义务的情况，推动各国执行更好的环境政策。各国已经在利用审议进程，提高对于环境威胁影响享有人权的认识(见 A/HRC/25/53, 第 18 段)，但是在这一进程中可以开展更多工作，审查运用人权标准处理环境问题的情况。

19. 最后，2012 年以来特别报告员组织的所有磋商中反复出现的一个问题是环境人权维护者面临的威胁。工作在环境保护第一线的人员遭受威胁、暴力和杀害的风险最大。特别报告员一再指出，各国需要加强对环境人权维护者的保护。这方面的一个重要步骤是，由人权理事会通过一项决议，承认环境人权维护者的重大贡献，并解决他们常常面临罪罚、骚扰、甚至是死亡的问题。此决议可借鉴大会 2015 年 12 月 17 日通过的第 70/161 号决议。

2. 其他政府间组织

20. 虽然人权理事会在这一领域发挥着重要作用，但只有各发展机构、金融机构和环境机构在其工作中从人权视角处理环境问题，与环境有关的人权义务方能得到切

实履行。尤其要将人权视角全面纳入联合国各机构的工作，减少联合国系统不同部门人权活动的分散状态，这是有效履行人权义务的先决条件。¹

21. 如下文各例所示，各方已经就此采取了多项积极步骤。然而，联合国机构和专门机构、多边环境协定、国际金融机构和区域发展机构可以做得更多。以下讨论的内容尽管远非详尽无遗，但是介绍了正在进行的一些重要活动，而且另外提出了一些建议。

联合国环境规划署

22. 过去十年来，环境署为履行与环境有关的人权义务实施了若干重要举措。一些工作帮助明确了这两个领域之间的关系。例如，2012年，环境署和人权高专办向联合国可持续发展大会提交了一份关于人权与环境问题的联合报告。² 2014年，环境署出版了《人权与环境资料汇编》，其中包括区域人权法庭和人权条约机构的判决。³ 最近，环境署为2015年12月的巴黎气候谈判出版了一份关于气候变化和人权的研究报告。⁴

23. 环境署还与联合国其他机构交流了信息和经验。例如，环境署参加了人权理事会的会外活动，并在环境署会议的会外活动中讨论人权问题。2016年5月的第二届联合国环境大会将再次提供机会，提高各国政府和其他利益攸关方的认识，推动履行与环境有关的人权义务。

24. 在特别报告员整个任期内，在确定和传播利用与环境保护有关的人权义务方面的良好做法这项工作中，环境署一直是报告员的重要伙伴。环境署为区域磋商和专家会议提供协助，这些磋商和会议为2015年3月提交人权理事会的良好做法报告提供了大量依据。专家会议的与会者鼓励环境署继续确定和传播此类良好做法，尤其是企业的良好做法。

25. 环境署还以多种方式推动将人权视角纳入环境治理工作。例如，2010年，环境署理事会通过了《关于制定在环境事项上获得信息、公众参与和诉诸司法的国家立法的巴厘准则》，其中包括26项自愿准则，指导各国促进在本国立法框架内有效落实1992年《里约环境与发展宣言》原则10。虽然原则10没有明确提及人权，但

¹ 见普遍权利团体，“人权理事会10周年：提高相关性、加强影响”，可查阅 www.universal-rights.org/urg-policy-reports/glion-human-rights-dialogue-human-rights-council-10-improving-relevance-strengthening-impact/。

² 《人权与环境，里约+20：人权高专办和环境署的联合报告》。可查阅 www.unep.org/environmental-governance/Portals/8/publications/JointReport_OHCHR_HRE.pdf。

³ 《环境署人权与环境资料汇编：国际法材料和案例选编》。可查阅 www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/publications/UNEP_Compndium_HRE.pdf。

⁴ 环境署，《2015年气候变化与人权报告》。可查阅 www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=26856&ArticleID=35630。

是落实此项原则能够推动实现信息权、参与权和获得有效补救的人权。2015 年，环境署出版了《巴厘准则指南》，内容包括大量国家实践和国际实践中的案例和判例。⁵

26. 展望未来，环境署已经明确在哪些领域能够继续推动在制订环境政策时纳入人权视角。例如，环境署计划与特别报告员和人权高专办及其他伙伴合作，将环境准则和人权准则纳入《可持续发展目标》的执行和监测工作。此外，专家会议的与会者还建议，环境署可以审查如何将人权纳入环境影响评估工作，包括按照多边环境协定进行的评估。下文介绍可能与其他伙伴开展合作的领域。

联合国开发计划署

27. 联合国开发计划署(开发署)的工作与落实与环境有关的人权息息相关。在为执行全球准则和框架开展能力建设方面，包括为执行多边环境协定提供技术援助方面，开发署具备丰富的经验。此外，开发署 2014 至 2017 年的战略计划着眼于 2015 年后发展议程，其内容涵盖人权和环境问题，尤其是与边缘人群和弱势群体有关的问题。⁶

28. 开发署在诸多方面将人权视角纳入其环境能力建设。例如，开发署提供能力建设，加强议会在扩大绿色议程筹资规模和监督国家目标、规章和国家发展机构的执行工作方面的作用。开发署还有面向民间社会组织的一项重要的环境治理能力建设方案，帮助这些组织获得信息、参与机会和补救。开发署开展的其他纳入人权方针的国家项目还包括：为突尼斯后代人权利问题宪法委员会提供协助，该委员会或许在各国中开创了先河；与中国的污染受害者法律援助中心订立了环境司法方案。

29. 开发署有关治理的工作为在人权与环境问题方面与地方和国家各级伙伴开展合作提供了尤为重要的平台。开发署最近启动了加强采掘业环境治理的方案，其中包括哥伦比亚、肯尼亚、蒙古和突尼斯的国家级方案。

30. 开发署将一如既往地发挥关键作用，支持民间社会组织和包括司法部门在内的国家机构建设环保能力；与地方民间社会组织合作拟订国家治理执行评估方案；举行圆桌讨论会，探讨地方项目与国际人权和环保准则之间的联系。其他对话者提出的建议包括：就开发署在上述相关领域的工作开展“经验教训”研究，以便更为广泛地传播开发署的经验。

联合国儿童基金会

31. 联合国儿童基金会(儿童基金会)的可持续环境方针强调，应明确承认儿童在环境方面的权利，因为儿童容易受到气候和环境的影响，并具有特殊需求。儿童基金

⁵ 《将里约原则 10 转化为行动：环境署巴厘准则执行指南》(2015 年 10 月)。可查阅 www.unep.org/civil-society/Implementation/Principle10/tabid/105013/Default.aspx。

⁶ 见环境署，《环境司法：法律赋权的比较经验》。可查阅 www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/environmental-justice---comparative-experiences/。

会编制了多项工具，包括报告、技术简报和手册，为参与落实与环境有关的儿童权利的伙伴提供技术援助。上述工具涵盖的问题十分广泛，既包括水和卫生，也包括气候变化教育、可持续能源和减少灾害风险。

32. 在国家层面，儿童基金会与各国政府合作，将儿童权利方针纳入国家法律。例如，儿童基金会驻越南办事处与该政府密切合作，制订了 2014 年《环境法》；其中一章是关于绿色增长和气候变化，还包括与民间社会的作用、性别平等和尊重儿童最大利益有关的原则。在儿童基金会的支持下，教育部还批准了一项正规教育课程，内容包括环境教育和气候变化方面的能力，推动儿童成为变革的关键因素。在津巴布韦，儿童基金会支持政府制订了应对气候变化国家战略，为适应和减缓气候变化提供了框架。

联合国人权事务高级专员办事处

33. 根据人权理事会的请求(理事会第 6/20 号、第 12/15 号、第 18/14 号和第 24/19 号决议)，人权高专办举行了五次联合国和区域人权机制两年期会议，以交流信息和加强合作。会议可以集中讨论特定专题。例如，2016 年会议的专题将是民间社会组织与人权维护者。至于 2018 年会议，人权高专办可建议各机制考虑审查人权与环境之间的关系。增进和保护人权国家机构国际协调委员会年度会议也能提供类似的机会，年会通常是在人权高专办的支持下，与人权理事会三月份的届会同时举行。每届年会都为就专题问题交流信息提供了场所；今后的会议可以提供机会，讨论国家人权机构如何能够支持落实与环境有关的人权。

人权条约机构

34. 人权条约监测机构为明确国家承担哪些与环境有关的人权义务做出了重大贡献。特别报告员已经就人权事务委员会、经济、社会和文化权利委员会、消除种族歧视委员会、消除对妇女歧视委员会和儿童权利委员会的工作撰写了五份报告。各份报告叙述了各委员会在其国别报告、对来文的意见和一般性意见中对各项条约的相关阐释。⁷

35. 除了继续接收关于环境问题的来文，条约机构还可以围绕人权与环境的关系问题举行一般性讨论日和发布一般性意见，推动履行与环境有关的人权义务。一般性讨论日为更深入地理解如何将公约适用于具体问题提供了机会。这些会议向公众开放，欢迎各国政府、联合国各项机制、联合国机构和专门机构、民间组织和国家人权机构的代表参加。感兴趣的个人和组织可以提交书面材料并参与讨论。可能取得的成果包括提出建议、呼吁进一步开展研究和起草一般性意见。

⁷ 报告可查阅 <http://srenvironment.org/mapping-report-2014-2/>和 www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/MappingReport.aspx。

36. 特别报告员将参加儿童权利委员会计划于 2016 年 9 月举行的一般性讨论日活动，讨论的重点是儿童享有健康环境的人权。经济、社会和文化权利委员会也在考虑拟订一项关于环境问题的一般性意见。

国际移徙组织

37. 自 1990 年代初以来，国际移徙组织(移徙组织)便就移徙、环境和气候变化问题制订了内容广泛的政策、研究报告和业务方案。移徙组织在非洲、亚洲、拉丁美洲和太平洋等区域 40 多个国家实施了项目。⁸

38. 目前，移徙组织正与六个伙伴共同实施欧洲联盟资助的一个三年期研究项目，目的在于进一步研究移徙与环境变化(包括气候变化)的联系。项目包括三项内容：(a) 加强知识和信息交流；(b) 为各国政府提供能力建设；(c) 在国家 and 区域层面促进政策一致与合作。该项目涉及六个国家：多米尼加共和国、海地、肯尼亚、毛里求斯、巴布亚新几内亚和越南。⁹

多边环境协定

39. 若干与会者强调，必须将人权视角纳入多边环境协定。一种方法是酌情在协定案文内提及人权内容。然而，即便其中没有提及人权，执行环境协定也能够通过改善人权所依赖的环境，极大地促进人权保护。要做到这一点，各国政府和其他国际机构也可以采取的一项有益步骤是，收集分类数据，说明协定所针对的环境损害对弱势群体的影响。另一项建议特别提到，大多数多边环境协定要求缔约方报告执行情况。与会者认为，此类协定的秘书处可以制订统一的方法，帮助各国履行其报告义务，这将确保各国以参与的方式开展报告工作。

政府间机构之间的合作

40. 特别报告员提请各方注意在本领域不同机构之间加强合作的好处。事实证明，开展机构间合作是履行与环境有关的人权义务的有效途径。

41. 例如，十年来，开发署和环境署通过“贫穷与环境问题联合倡议”已经在财政上和技术上协助政府决策者和其他利益攸关方以改善生计、面向可持续增长的方式管理环境。通过该倡议，现已开发了一个灵活的方案模型，采用立足于性别和权利的方针，将贫穷与环境问题纳入主流。根据该倡议，在菲律宾提供技术援助，推广负责任的采矿作业办法，帮助制止和扭转对生物多样性和生态系统的破坏。在老挝

⁸ 见《移徙、环境与气候变化：证据评估》，第 5 页。可查阅 http://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_and_environment.pdf。

⁹ 更多资料可查阅 www.iom.int/meclep。

人民共和国，该倡议实施部门与自然资源与环境部合作制订程序，开展环境和社会影响评估，监测投资项目进程，推动社区参与经济发展。¹⁰

42. 在这一领域开展合作的另一个实例是，联合国训练研究所最近与开发署和环境署及特别报告员合作，编制了关于人权与环境的培训材料和方案，为国家机构、司法部门和民间社会组织等各类行为方提供参考。

43. 还有一些建议可以由各机构合作执行。特别报告员得到的许多建议涉及合作提供技术援助的问题。例如，有人认为，开发署可以与环境署等其他机构联合起来，进一步利用联合国国家办事处促进落实与环境有关的人权。从更广泛的意义上讲，机构间合作有利于以下落实与环境有关的人权的方法：

- 拟订示范宪法条款，包括关于享有健康环境权的条款
- 起草示范立法，所涉领域包括气候变化、移徙和人权维护者等
- 编写手册，说明如何运用人权准则处理具体的环境问题，例如有毒物质管理
- 为国家和人权机构和司法部门举办关于从人权视角处理环境问题的培训班
- 开发一个人权与环境相关判例数据库
- 出版资料，介绍不同国家如何落实与环境有关的人权

44. 除开展机构间合作外，一些对话者还建议设立新的国际机制。现列举三例如下：

- 设立专项基金，用于保护处境危险的环境人权维护者，使各组织能够支持面临压力或威胁的人权维护者，为他们的临时搬迁和法律费用提供紧急援助
- 一项技术援助机制，帮助各国落实与人权和环境有关的义务，重点是南南对话与合作
- 一个新的司法机构，审理与环境有关的侵犯人权行为国际索赔案例，可对现有的国家法庭和区域法庭形成补充

B. 区域机构

1. 区域人权机构

45. 区域人权机构继续就如何落实与环境有关的人权提供重要方法。非洲、美洲和欧洲的区域机构已做了大量工作，说明如何将人权准则适用于环境问题；这些工作

¹⁰ 更多资料可查阅 www.unpei.org。

包括就申诉做出判决及发布决议和报告。特别报告员在以往的报告中叙述了这些贡献，在调查分析报告(A/HRC/25/53)中也加以概述。¹¹

46. 各区域委员会也设立了特别机制，有些机制能够处理环境问题。例如，2009年非洲人权和人民权利委员会设立了采掘业、环境与侵犯人权问题工作组，其任务包括审查采掘业在非洲的影响及调查违反《非洲宪章》第24条的行为，该条款承认人民有权享有令人满意的环境。工作组开展了一些研究项目，在2014年访问了赞比亚。有人建议委员会考虑再设立一项任务，负责全面处理环境问题，或者要求工作组将工作重点扩展至采掘业之外，处理更广泛的环境问题。

47. 美洲人权委员会于2012年11月设立了经济、社会、文化权利特别报告员办公室。报告员根据任务规定，表示有兴趣审查依照《美洲人权公约关于经济、社会及文化权利领域的圣萨尔瓦多附加议定书》落实享有健康环境权的情况。

48. 美洲人权委员会就关注环境问题的人权维护者的状况举行了若干专题听证会。例如，2015年举行了与采掘业有关的环境人权维护者状况的听证会，还举行了关于妇女权利和环境权维护者状况的听证会。近几年，委员会还多次就某些国家的环境权维护者的状况举行听证会。委员会还就采掘业对享有人权(用水权)的影响问题举行了听证会。

49. 此外，美洲人权委员会常常发布预防措施，保护环境人权维护者的生命。最近的一例是2015年Kevin Donaldo Ramírez及家人诉洪都拉斯案。委员会在此案中请国家采取措施，保护一名因维权活动遭到骚扰和暴力行为的环境人权维护者及其家人。

2. 其他区域机构

50. 与环境有关的人权义务还能通过关于信息权、参与权和补救权的区域协定得到落实。欧洲经济委员会成员国通过的《在环境事项上获得信息、公共参与决策和诉诸法律的奥胡斯公约》是典型的一例。除了设定明确的标准外，该公约还规定设立一个履约委员会，可以接收公众的来文，并提出不具约束力的建议。委员会在缔约方、其他国际法院和民间社会享有信誉，这是促进落实委员会调查结果的一个重要因素。《奥胡斯公约》缔约方会议还设立了在环境事项上诉诸司法问题工作队，为就在环境事项上诉诸司法问题交流信息、经验和良好做法提供了一个平台。

51. 最近的一项举措是拉丁美洲和加勒比经济委员会20个成员国谈判一项关于信息权、参与权和补救权的区域协定。谈判人员希望在2016年12月前缔结协定。一旦获得通过，该协定将为保障有效享有这些权利提供重要支持。协定还将有助于巩固实施多边环境协定的国内法和气候变化、化学品、废物管理、生物多样性等其他领域的国内政策。

¹¹ 报告可查阅 <http://srenvironment.org/mapping-report-2014-2/>和 www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/MappingReport.aspx。

52. 东南亚国家联盟(东盟)等其他区域机构可以考虑通过类似的区域公约和协定。例如,一项东盟协定不仅能够加强落实程序性权利,包括与参与和获得信息有关的权利,还可以继续在东盟 2007 年《环境可持续性宣言》的基础上更上一层楼。同样,东盟可以考虑制订一项关于环境影响评估原则及程序的框架协议。该框架可以确立准则,以确定哪些项目需要这种评估,还可以提出公共参与的最低标准。这样一项协定还能够加强和明确东盟的环境质量标准 and 准则,对项目提案方有帮助,并规定具体程序,说明如何就具有直接跨境影响的项目开展环境影响评估。这样一项区域协定将补充东盟政府间人权委员会目前为将人权视角纳入环境和气候变化决策而做出的努力。

53. 此外,区域机构可通过以下及其他途径推动落实与环境有关的人权准则:(a) 在司法部门开展能力建设,加深对人权与环境之间的关系的理解;(b) 以加强各部委之间的对话与合作等方式,支持各国努力在国家法律中贯彻人权和环境原则。

C. 国家行为方

54. 如特别报告员在关于良好做法的报告(A/HRC/28/61)中所言,各国已经在采取广泛措施,履行与环境有关的人权义务。但是要进一步推广这些良好做法及确保它们得到有效执行,仍有许多工作要做。

1. 国家机构

55. 一些对话者敦促尚未在宪法中规定享有健康环境权的各国考虑纳入这样一项权利。专家们指出,在宪法中纳入环境权可能带来的益处包括:承认此类权利可能促使国家颁布更有力的环境法;提供一个安全网,防范成文环境法中的漏洞;突出环境保护相对于经济发展等其他竞争性利益的重要性;增加利用司法手段的机会,加强问责。无论是否通过关于享有健康环境的宪法权,各国均应通过强有力的环保法律,确保信息权、参与权、补救权和其他权利。特别报告员在关于良好做法的报告中列举了几例这样的法律。

56. 各国还应考虑设立专门的环境法院和(或)修改诉讼资格要求,为解决环境案件提供便利。这类法院的例子包括 1980 年设立的澳大利亚新南威尔士土地和环境法庭、1995 年设立的哥斯达黎加环境行政法庭和 2011 年设立的印度国家绿色法庭。在行政层面,人权问题不仅应列入环境机构的工作,而且应列入所有类型发展机构的工作。

57. 要加强执行工作,各国还需要创造有利的环境,为环境人权维护者提供适当保障。一个重要步骤是确保将《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》中的各项原则载入国家法律,制定和加强方案和机制,保护人权维护者,包括环境人权维护者。

58. 此外,各国还应继续与开发署、环境署及人权高专办的国家和区域办事处合作,将人权视角纳入其环境方案和活动。可以开展合作的一个领域是,为法律专业学生、

律师、法官、国家人权机构、决策者及其他相关行为方开展能力建设活动，提高其决策中运用人权规范的能力。

59. 最后，贯彻执行可持续发展目标对于增进人权和环境保护极为重要。因此，将这些目标纳入国家优先事项，为各国增进与环境有关的人权提供了机会。

2. 国家人权机构和监察员

60. 特别报告员在关于良好做法的报告中强调，必须利用国家人权机构处理环境问题。许多国家人权机构拥有审理与环境有关的侵权指控的管辖权，而且越来越关注环境问题。可以举的例子有很多，这里仅强调一例。匈牙利 2007 年设立了后代权利问题监察员；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。尚未这样做的国家人权委员会应积极考虑在各自任务范围内处理环境问题，它们在这方面的努力也应得到本国政府的支持。

D. 民间社会组织

61. 民间社会组织参与实施了许多促进落实与环境有关的人权的典范做法，包括为公众参与提供便利，为政府机构提供技术援助，培训相关行为方，采取措施保护人权维护者。此外，民间社会组织一直非常积极地参加国际会议，为拟订《采掘业透明度倡议》、《联合国全球契约》和《企业与人权指导原则》等文书做出了贡献。特别报告员关于良好做法的报告和网站 www.environmentalrightsdatabase.org 中列举了民间社会组织的良好做法范例。报告和数据库中还列有其他非国家行为方的良好做法范例，这些行为方包括各类公司。根据《指导原则》的规定，公司有责任尊重人权，包括与环境保护有关的人权。

62. 虽然范例太多，在此无法一一列举，但本小节着重阐述示范作用尤为巨大的三种履行方法。

63. 第一，民间社会组织一直率先倡导努力保护环境人权维护者，使其免遭骚扰和暴力。人权联盟国际联合会、世界禁止酷刑组织、亚洲人权与发展论坛、保护国际、全球环境法联盟、第一线维权人士组织、妇女人权维护者国际联盟等团体为环境人权维护者提供了广泛的服务，包括协助搬迁、法律援助、培训和宣传(见 A/HRC/28/61, 第 54 段)。全球见证组织在提高对这一问题的认识方面做出的努力尤为值得关注，该组织在一系列翔实的报告和宣传活动中呼吁各方注意环境人权维护者的状况。¹²

¹² 见 *Deadly Environment: The Dramatic Rise in Killings of Environmental and Land Defenders* 1.1.2002-31.12.2013 (2014 年 4 月)，可查阅 www.globalwitness.org/en-gb/campaigns/environmental-activists/deadly-environment/; *How Many More? 2014's Deadly Environment: the Killing and Intimidation of Environmental and Land Activists, with a Spotlight on Honduras* (2015 年 4 月)，可查阅 www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/how-many-more/。

64. 第二, 2015 年世界资源研究所和“信息公开计划”发布了“环境民主指数”¹³, 依据对国家法律法规的分析, 衡量各国落实在环保方案信息公开、诉诸司法和公众参与这几项程序权的情况。该指数为查明差距和记录进展提供了有益的工具。

65. 第三, 保护组织在工作中对人权观的依赖性越来越强。例如, “人权保护倡议”汇聚了这一领域的八个组织,¹⁴ 它们共同商定要维护国际公认的人权以指导其政策, 以及弘扬人权对于保护工作至关重要这一理念。不同地区、不同部门的组织在该倡议下结成的伙伴关系, 切实示范了如何在不同行为方之间交流信息和经验及在不同层面发挥影响。自该倡议创立以来, 所有参与组织均已进一步将人权纳入其政策和框架。

66. 例如, 养护国际培训总部和地方办事处的员工传授如何将立足于人权的方针纳入工作的方方面面。国际自然保护联盟的使命和政策明确承认在保护实践中必须尊重各项权利, 并呼吁各组织努力确保尊重权利, 促进以可持续和公平的方式使用、管理、治理和保护自然资源。该组织通过了一项环境和社会标准制度, 运用立足于权利的保障措施, 确保其所有项目均充分尊重与其保护干预工作有关的所有社区和个人的权利, 确保其项目在最大程度上推动实现他们的权利。同样, 世界自然基金会也已采取若干步骤, 建设机构知识、发展内部政策和外部参与, 积极将人权和社会发展纳入其养护工作。特别报告员计划与上述及其他保护组织合作, 支持和推动它们努力在工作中采取立足于权利的视角。

三. 与享有安全、洁净、健康和可持续环境相关的人权义务问题 特别报告员

67. 自任期伊始, 特别报告员始终认为, 明确与环境有关的人权义务, 以及确定在利用此类义务方面的良好做法, 尽管不是促进落实这些准则的充分条件, 却是必要因素。根据人权理事会第 28/11 号决议, 报告员计划继续明确人权准则及确定良好做法。在提交理事会第三十一届会议的另一份报告中, 报告员论述了如何将人权原则适用于气候变化的问题, 他还计划在 2016 年研究人权与保护生态系统和生物多样性之间的关系。对于似已明确并得到透彻理解的准则, 特别报告员积极鼓励各方予以充分落实。例如, 他对于各国未能履行保护环境人权维护者的义务一再表示关切, 并提出了加强对这些人的保护的良好做法。

68. 应人权理事会第 28/11 号决议中关于更加重视执行工作的要求, 特别报告员发挥了更积极的作用, 就与环境有关的侵犯人权行为的申诉向各国政府发送来文。报告员希望各国邀请他进行国别访问。他还计划酌情访问国际机构。他已经就此与《联合国气候变化框架公约》秘书处进行了讨论, 希望能在 2016 年第二季度访问秘书处。

¹³ 可查阅 www.environmentaldemocracyindex.org。

¹⁴ 国际鸟类联盟、养护国际、野生动植物保护国际、世界自然保护联盟、大自然保护协会、湿地国际、野生生物保护学会和世界自然基金会。

69. 专家会议、公开磋商和书面提交的材料中也提出了对特别报告员有用的一些建议。例如，多名与会者促请报告员制订并传播指导方针，以便更好地理解与环境有关的人权义务。各方一致认为，这一方针应简明扼要地概述相关准则，明确易懂，阐明从人权角度理解环境问题的益处，尤其还应载有关于环境人权维护者的章节。

70. 另一项建议是编制手册或其他便于使用的工具，例如简报文件和个案研究。其目的在于以清楚的语言阐释与环境问题有关的人权原则，或许可以面向具体受众。可以制作一系列短片来辅助出版物，帮助增进对与环境有关的具体问题的了解。

71. 对话者还指出，有必要就与环境事项有关的国家和国际判例交流知识。他们认为，数据库是有用的资源，用来收集国家司法机关、区域和国际法院以及其他人权机构的裁决，类似于特别报告员建立的良好做法数据库。这样的数据库可以与其他伙伴共同建立，不仅对法官和律师有益，而且对从事该领域工作的议员、国家人权机构和倡导者也意义重大。另一项建议是，在关于良好做法的现有数据库中纳入更多资料，反映土著人民在落实促进安全和可持续的环境的国家义务和国际义务方面的做法。

72. 对话者还建议传播示范宪法条款和立法，以此支持各国政府执行与环境有关的准则。需要注意的一点是，如果当地社区和族裔群体能参与立法过程，法律的执行工作往往更加成功。因此，任何示范条款均应作为草案或核对清单使用，为参与式制订国内法律的工作奠定基础。

73. 对话者促请特别报告员与人权维护者处境问题特别报告员等其他特别程序任务负责人开展协调，继续加强对环境人权维护者的保护，以便鼓励各国履行义务，为在这一领域工作的人权维护者创造一个有利的环境。在这方面提出了一些具体建议，包括建立一个综合性的全球研究项目，监测和调查恐吓环境权维护者和将活动视为犯罪的案例。研究项目可以查明参与侵权的国家行为方和非国家行为方、导致保护缺失的体制缺陷、使环境权维护者成为靶子的违反国际法和国内法的行为。此外，还有人建议可以建立一个数据库，使环境维护者更为人所知，令追踪相关危险及其他事件的各个组织集中力量，公开他们的状况，以便国际社会能够帮助增进他们的安全。

74. 另一项建议是加强与其他人权机制的合作，包括同人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组之间的合作。与公司 and 环境保护有关的一些问题直接涉及人权，应得到进一步关注。有人认为，特别报告员可以为工作组和其他机制拟订指导性意见，帮助它们继续在工作中处理与环境有关的人权问题。

75. 特别报告员收到的其他多项建议涉及需要进一步澄清和分析的领域，包括对生态系统的保护、跨界环境损害、化学品和废物管理、空气污染控制、水压破碎(压裂)技术对人权的影响、在涉及破坏环境的案例中获得补救的权利、与环境有关的儿童权利和环境移民的状况。

76. 特别报告员还收到若干建议，涉及如何履行与防止土著人民遭受环境损害的人权义务，这反映出土著人民与环境之间的密切关系。虽然这些建议肯定能够促进履行与环境有关的人权义务，但也许它们正好属于土著人民权利问题特别报告员的任

务范围。这些建议包括：(a) 与联合国教育、科学及文化组织合作，以有关世界遗产地环境保护的土著知识为基础制订条例，确定新的世界自然遗产地及保护濒危世界遗产地；(b) 推动土著人民积极地参与国际论坛；(c) 编制关于在采掘活动和影响土地及人权的其他项目中征得自由、事先和知情同意的最佳做法简编。

77. 最后，若干与会者促请特别报告员审查国际金融机构采取的环保措施。他们指出，此类保障措施越来越多，已经引起混淆，必须推动以一致有效的方式执行这些措施。

四. 结论和建议

78. 特别报告员感谢所有为本报告作出贡献的人员，包括参加专家会议和公开磋商者和提交书面材料的人员。随着全世界越来越多的机构和人士从人权视角处理环境问题，他们的经验为他人提供了宝贵的范例。

79. 所有有能力这样做的各方，包括人权理事会、其他国际和区域组织、各国政府和民间社会组织，均应在各自领域内考虑和推广关于如何履行与环境有关的人权义务的多项建议。

80. 特别报告员将借鉴这些建议，在继续与联合国机构、条约机构、区域组织和多边环境协定秘书处、以及各国政府和民间社会组织等伙伴合作的过程中，指导自己的执行工作。特别报告员的其他举措包括优先制订和传播明确的、便于理解和应用的与环境有关的人权准则指导方针，及运用这些准则的良好做法。