

國際人權法與氣候變遷的匯流

林春元*

一、前言：氣候變遷與人權

氣候變遷的負面影響已經造成世界各地的人權侵害。海平面上升造成土瓦魯、馬爾地夫等小島國家的土地減少，危及其居住權與生存權；冰山融化改變極圈地形與生態環境，侵害伊努特人 (Inuit) 的居住權、生存權與文化權；各地越來越頻繁的極端氣候事件，不僅奪走許多生命，也造成大量農作物損失、房屋毀損與基礎建設的破壞。越來越多人開始相信，氣候變遷不僅是自然的變異，更是人權問題。面對氣候變遷對人權帶來的威脅，國際人權法如何回應？能否推促各國政府更積極、更妥適的行動？

這個問題對長期隔絕於聯合國氣候變化綱要公約 (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) 體制的臺灣尤其重要。目前為止，臺灣的氣候變遷政策與法律都未見有效實施。然而，臺灣在 2009 年通過兩人權公約施行法，使國際人權法的規範與相關解釋成為國內法的一部分。這個發展，是否促成臺灣積極因應氣候變遷、減少人民因為氣候變遷受害？

二、氣候變遷人權取徑的演變與內容

(一) 人權取徑的倡議與發展

人權在早期的國際氣候變遷討論中幾乎是缺席的。一方面是早期氣候變遷的協商環繞在科技與政治的面向，主要的參與者是科學家與外交人員，欠缺法律與人權的專家。另一方面，國際人權組織著重在國家的人權侵害，將氣候變遷理解成「自然」的損害，而未能充分重視。

近年來，面對氣候變遷的負面衝擊，受害者與人權團體嘗試提出「以人權為基礎的氣候變遷取徑」(human-rights based approach to climate change)，主張應該用人權取徑來思考氣候變遷的減緩與調適。2005 年伊努特人向美洲人權委

* 中原大學財經法律學系副教授

員會控告美國一案是引起國際社會關注氣候變遷人權的重要里程碑。伊努特人相信氣候變遷侵害其健康、生命、財產與文化自決，並主張當時溫室氣體排放量最大的美國應該為此負責。雖然美洲人權事務委員會最後沒有實質審理本案，但本案卻引起國際社會關注氣候變遷人權的問題¹。2008 年馬爾地夫向聯合國人權事務高級專員（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR）提出聲明，促使人權事務高級專員進行調查做成氣候變遷人權報告。2009 年的初次報告指出，氣候變遷將會對廣泛的人權造成影響，例如生命權、健康權、糧食權、水權、居住權與自決權²。報告更指出，社會中既有的窮人與邊緣族群，例如原住民、女性與小島國家居民，特別容易受到氣候變遷的負面衝擊³。

伊努特的訴訟與馬爾地夫的宣言引發國際間以人權的觀點重新討論氣候變遷⁴。在 2008 年聯合國人權事務委員會通過 7/23「人權與氣候變遷」決議，首次正式承認「氣候變遷對全球人類與群體產生立即且深遠的威脅，並嚴重影響人權的完全享有」，並在次年發表氣候變遷對人權影響的研究成果。越來越多的學者與律師認為氣候變遷改變環境會威脅人權的充分行使與享有，國家有義務採取必要積極措施保護個人權利⁵。即使氣候變遷不是國家引起的，國家也不能對氣候變遷造成的人權侵害免責⁶。

¹ Jane George, ICC Climate Change Petition Rejected, NUNSTSIQA NEWS (Dec. 15, 2006), at http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/61215/news/nunavut/61215_02.html (last visited March, 01, 2019).

² See generally, Office of the UN High Commissioner for Human Rights [OHCHR], Rep. of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship Between Climate Change and Human Rights, U.N. Doc. A/HRC/10/61 (Jan. 15, 2009) [hereinafter OHCHR Re-port].

³ 關於氣候變遷人權取徑的發展，請見林春元〈氣候變遷人權取徑的發展與挑戰〉，《月旦法學雜誌》第 286 期（2019 年 3 月），頁 118-123。

⁴ 人權取徑回應氣候變遷的研究眾多，請見 e.g., Stephen L. Kass, Integrated Justice: Human Rights, Climate Change, and Poverty, 18 *Transnat'l L. & Contemp. Probs.* 115, 116-119 (2009); Andre Nollkaemper, International Adjudication of Public Goods: the Intersection of substance and Procedure, 23(3) *Euro. J. Int'l L.* 769, 769-791 (2012); Alan Boyle, Human rights and the environment: where next?, 23 (3) *Euro. J. Int'l L.* 613, 613-642 (2012); David Hunter, Human Rights Implications for Climate Change Negotiations, 11 *Oregon Rev. Int'l L.* 331, 331-363 (2008); Stephen Humphrey, Competing Claims: Human Rights and Climate Harms, in *Human Right And Climate Change* 37, 37-68 (Stephen Humphrey ed., 2010).; John H. Knox, Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations, 33 *Harv. Envtl. L. Rev.* 477, 477-493 (2009); Marc Limon, Human Rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action, 33 *Harv. Envtl. L. Rev.* 439, 441 (2009).

⁵ 例如在 *López Ostra v. Spain* 一案，歐洲人權法院指出，嚴重的環境汙染可能影響個人的福祉，阻礙其享受家庭而影響其隱私及家庭生活。 *López Ostra v. Spain*, 303-C Eur. Ct. H. R. (ser. A) at 41 (1994). 或是 *López Ostra v. Spain*, App. No. 16798/90, 20 Eur. H.R. Rep. 277 (1994).

⁶ 國家對私人造成的環境傷害也有義務。在 *López Ostra v. Spain* 案中，法院認為如果環境惡化傷害歐洲人權公約保障的人權，國家有義務要採取積極行動，因為「嚴重的環境汙染會影響個人的福祉並阻礙其享受家庭與私人生活。 See *López Ostra v. Spain*, 303-C-Eur Ct. H. R. (ser. A) at 41 (1994). 或是 *López Ostra v. Spain*, App. No. 16798/90, 20 Eur. H.R. Rep. 277 (1994).

從聯合國人權事務高級專員辦公室的說明，氣候變遷人權取徑至少應該有三個功能。首先它能提供概念框架，分析氣候變遷的衝擊、不平等與脆弱度。其次，人權的討論有助於形成更好的氣候政策。再者，人權取徑可以透過確定責任與義務，回應氣候的不正義。

(二)氣候變遷人權取徑的三個功能

1. 人權取徑分析氣候變遷

首先，人權取徑可以作為分析氣候變遷的框架。依據聯合國人權高級事務專員的報告，人權取徑是一個規範上以國際人權標準而運作上直指人權提升與保障的人類發展概念架構⁷。在氣候變遷脈絡中，人權取徑嘗試分析義務、不平等與脆弱度，處理可能阻礙永續低態社會發展的歧視現實與不正義權力分配⁸。

聯合國人權事務高級專員辦公室 2009 年的報告，透過人權的取徑指出氣候變遷的威脅。其認為，氣候變遷威脅人們的生存權、糧食權、水權、健康權與適足居住權等重要權利，其中對於發展中國家與婦女、原住民、兒童、身心障礙者有特別嚴重且不公平的衝擊。聯合國人權事務委員會又陸續通過決議要求聯合國人權事務高級專員持續研究氣候變遷的人權衝擊，近年來更強調氣候災害對於弱勢族群的影響⁹。作為氣候變遷的分析架構，人權取徑有助於讓氣候變遷的決策者界定政策方向與優先順序。

2. 人權取徑促成更好的氣候政策

除了作為分析氣候變遷影響的現象與意義之外，人權取徑也強化開發中國家、氣候變遷脆弱國家與非政府組織在氣候協商中的議價能力，促成更完整、正確的國際氣候政策。2007 年，一群小島國家代表聚集馬爾地夫發出「氣候變遷人權面向之馬爾地夫宣言」(The Male' Declaration on the Human Right Dimension of Climate change，以下簡稱「馬爾地夫宣言」)¹⁰，主張「氣候變遷對人權的充分實現有清楚而立即的影響」，並要求聯合國人權事務委員會 (UN

⁷ OHCHR, Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation, 15 (2006), <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>.

⁸ *Id.*

⁹ See Human Rights Council Resolution 10/4 on Human Rights and Climate Change (Mar. 25, March 2009), Human Rights Council Resolution 18/22 on Human Rights and Climate Change (Sept. 23, September 2011), Human Rights Council Resolution 26/27 on Human Rights and Climate Change (Jun. 23, June 2014), Human Rights Council Resolution 29/15 on Human Rights and Climate Change (July. 2, 2015), Human Rights Council Resolution 32/33 on Human Rights and Climate Change (July. 1, 2016).

¹⁰ Small Island States Conference, Malé, Maldives, Nov. 13-14, 2007, Malé Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change, at 2 (Nov. 14, 2007), available at http://www.ciel.org/Publications/Male_Declaration_Nov07.pdf. (last visited: March, 03, 2019)

Human Rights Council) 調查、處理氣候變遷人權議題¹¹。該宣言的人權觀點持續加持小島國家在 UNFCCC 締約國大會的協議能力，甚至影響協商的走向。2010 年在墨西哥坎昆舉行的氣候變化綱要公約第 16 次大會 (COP16)，人權的語彙出現在大會的正式決議中，並且正式確認人權保護議題在氣候變遷的重要性¹²。2015 年的巴黎協議肯認氣候變遷對人權的影響，指出氣候變遷對婦女與原住民的人權影響之外，促請締約國在採取氣候行動時，必須尊重、提升且注意到這些行動對人權的影響¹³。人權取徑有助於提高弱勢國家與團體的協商能力，促使氣候政策能有更完整的觀點。

3. 人權取徑要求國家人權義務與責任

更重要的是，人權取徑可以將氣候變遷從道德討論轉譯成國家的法律義務與責任¹⁴。人權取徑認為，即便氣候變遷是由私人或其他國家促成的，國家有人權義務，包括保護人民不受可見的有害氣候威脅與提供資訊與決策參與權。但諷刺的是，即便廣泛承認氣候變遷對人權的影響以及國家相對應的義務，至今為止沒有任何國家被指謫違反氣候變遷的人權義務而應該負法律責任。

以人權取徑認定特定國家違反氣候變遷人權義務，至少會面臨三個主要障礙。首先是氣候變遷的大尺度與科學不確定性，不易追溯負面衝擊與特定國家行為之間的因果關係連結。地球暖化僅是氣候相關影響之一，特定的事件很難直接認定是暖化造成的結果，不易通過法律上歸責因果關係的要求。即便確定特定災害與暖化有因果關係，氣候變遷的全球大尺度的特性，也使得歸責於特定國家的溫室氣體排放或管制不利非常困難¹⁵。地球暖化僅是氣候相關影響的原因之一，難以確定一特定事件是否能歸因於地球暖化。

¹¹ 延續馬爾地夫宣言的主張，馬爾地夫總統在 COP13 發言「我們認為氣候變遷不應該只被視為是對自然系統的威脅，也是對人類生存與福祉的直接威脅。這個協商過程不應該被視為國家間利益交換的傳統模式，而應該被當作捍衛人們生命、家園、權利與生活的緊急國際努力」。Maumoon Abul Gayoom, President of the Maldives, Address at 13th Session of the Conference of the Parties of the UNFCCC (Dec. 12, 2007), available at http://www.maldivesmission.ch/fileadmin/Pdf/Environment/President_at_Bali_Conference_2012122007_final_.pdf. (last visited, March, 03, 2019).

¹² UNFCCC, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, FCCC/CP/2010/7/Add.1.

¹³ The Paris Agreement especially mentioned the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity.

¹⁴ 人權取徑的研究發現，氣候變遷對人們產生不公平的影響。製造問題的族群經常比無辜者承擔更少的成本。例如受害最深的小島國家，面臨農漁業與居住、生存的威脅，本身卻幾乎沒有排放溫室氣體。相反地，排放溫室氣體的最大國，反而可能因此獲益。人權取徑有助於描繪此種現象。

¹⁵ *Supra* note 1.

其次，在氣候變遷的案件中，人權機制很難主張特定政府因為懶惰或不盡力採取氣候行動，就認定違反人權法。過去與環境人權相關的案件指出，認定國家因為環境破壞而違反人權責任的前提，通常必須是對於生命權等重要權利產生立即且嚴重的侵害，並且過去案件已經累積出最低人權責任的判定標準，但這些條件在氣候變遷脈絡中都尚在發展中。

第三，地球暖化的負面影響是關於未來衝擊的預期，但人權的侵害通常是僅能回應傷害已經發生的情形¹⁶。尤其在氣候變遷調適所需要的預警行動與積極措施之效果是不確定的情形下，法院更不願意在欠缺明確法律標準的情形下，主張特定國家違反人權義務。

因此，人權取徑能幫助分析氣候變遷的衝擊，也可以作為協商策略，但目前為止，似乎無助於人權救濟與法律責任。也因此，人權取徑曾被質疑對於氣候行動的推動沒有太大的助益。

三、氣候變遷人權取徑的突破

儘管國際法院與聯合國的人權機制遲遲未以人權為基礎，主張特定國家因為怠於推動氣候變遷政策與法律而侵害人權，近年來幾個內國法院開始以人權為基礎，主張國家怠於推動或執行氣候相關法律而應負法律上責任。

(一) 荷蘭法院與減量義務

2015年，荷蘭海牙法院做成 *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*¹⁷。Urgenda 基金會與部分荷蘭公民提起訴訟，主張荷蘭政府因未能積極管制溫室氣體排放，而構成對其公民的過失侵權行為。以荷蘭民法為依據，法院認為，荷蘭政府有保護且改善生活環境的「注意義務」(duty of care)，因此應該盡力避免氣候變遷的急迫危害。法院因此要求荷蘭政府限制其每年的溫室氣體排放量，要在2020年時減少比1990年排放量更少25%的程度。

荷蘭法院透過解釋民法以及建立國家注意義務的方式，提供氣候變遷人權取徑解釋適用的借鏡。法院首先將氣候變遷的潛在傷害與其他危險行為做類比，認為在憲法、UNFCCC 與歐洲人權公約底下，國家有注意義務。法院承認憲法與國際法並不直接課予國家法律義務，但基於「反射效應」(reflex effects)，

¹⁶ *Supra* note 1.

¹⁷ *Urgenda Foundation v The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment)* [2015] Case C/09/456689/HA ZA 13-1396 [English Translation].

國內法律解釋時必須納入參考¹⁸。這些公約並不賦予原告有法律行動的權利，然而國際法義務的解釋應建立在國家會遵守的預設之上，當荷蘭政府怠於採取有效行動履行其溫室氣體減量的承諾時，其就已經違反其國內法與國際法的義務。

接著法院檢視政府的消極是否侵害個人權利。法院指出，UNFCCC、京都議定書、憲法第 21 條及歐洲條約與指令等規範，都反映出氣候變遷可能嚴重而具體地侵害 *Urgenda* 所代表的利益，包括當代與未來世代的荷蘭人民與全球人民，以至於形成國家注意義務，國家必須採取充分的貢獻以防止有害的氣候變遷。

法院認為，國家雖然不是氣候變遷的肇因者，其有控制溫室氣體排放與輔助社會轉型永續的權力。因此，國家應該採取高度的注意，以建立充分且有效的法律與制度框架，來減少荷蘭的溫室氣體排放。法院認為，保護荷蘭人民免於氣候變遷的傷害，減緩是預防氣候危害的關鍵。

(二) 巴基斯坦法院與憲法權利

巴基斯坦一位農民提出氣候變遷對其社群與生計影響的證據，主張政府怠為實施 2012 年氣候變化政策框架，侵害其憲法權利。2015 年巴基斯坦高等法院 (High court of Justice) 判決政府有保護人權免於氣候變遷負面衝擊的義務¹⁹。認定政府違反憲法，並建立「氣候變遷委員會」來監督氣候政策的執行。

法院首先確認氣候變遷衝擊人民基本的生存權及其他憲法原則，肯定「環境保護已經成為我國憲法權利譜系的核心」²⁰。巴基斯坦法院指出，解釋憲法條文必須與一些國際法原則相連接，包括永續發展原則、預警原則、環境影響評估、代間與世代正義及公共信託原則等，以處理及監督政府對氣候變遷的回應。再者，法院提出「氣候正義」的觀點²¹。法院指出「國家氣候變遷政策實施架構的發展本身並不是目的，而是將氣候變遷納入決策過程中的催化劑，可以創造與氣候變遷融合發展程序的有利條件。因此，其不是單一獨立的文件，而是國家未來計畫整合與強化的補充。……國家氣候政策的目的是在於確保氣候變遷可以在脆弱的經濟與社會部門主流化，並且強化巴基斯坦的韌性。²²」最後，法院進一步指導權責部門任命氣候變遷的主責人員，參與「綠色委員會」(Green

¹⁸ Ibid, para. 4.43

¹⁹ *Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan* (W.P. No. 25501/2015), Lahore High Court Green Bench, Order of 4 Sept. 2015. available at: https://elaw.org/pk_Leghari.

²⁰ Ibid, para. 6, 7.

²¹ Leghari 1, *supra* note 19, para. 7.

²² Ibid para. 9.

Bench)，並且提出必須於 2015 年前完成的調適措施。法院更成立「氣候變遷委員會」(Climate Change Commission)，協助法院監督實施進度、確認其指示有被遵守²³。

(三)發展中的氣候人權法學

前述的兩個案例不僅顯示了各國的司法社群開始願意以權利為基礎，要求國家對氣候變遷負起責任、採取積極行動，也透露一種氣候人權法學的開展。發展中的氣候人權法學至少有三個特色：正當化司法參與、連接法律落差、提出氣候正義的思考。

1. 司法參與的正當性

因欠缺明確的法律標準、涉入政治以及司法本身能力限制等等理由，過去氣候變遷被認為是不適合由司法介入的議題。然而，當氣候變遷成為人權問題，以權利為基礎的途徑就賦予法院實質審查氣候變遷爭議的正當性。在荷蘭判決中，法院主張氣候變遷是威脅生命權的環境問題，因此政府有義務積極採取措施防止之。而在巴基斯坦的案件中，法院指出氣候變遷對巴基斯坦是急迫的人權問題，法院有義務去矯正行政部門的怠惰。法院將氣候變遷界定成威脅人權的非政治問題，肯認了司法介入因應氣候變遷的正當性²⁴。

2. 連接法律落差：反射效應與解釋工具箱

領土疆界與法律學門之間的分野，經常是回應氣候變遷此種跨領域與大尺度議題的障礙。然而前述的案件顯示，「權利」可能成為不同管轄權與法律制度間的橋梁。無論是荷蘭法院的「反射效果」或者巴基斯坦法院所稱的「工具箱」詮釋方法，穿透了國際法與國內法的界線以及氣候變遷法與人權法的分野²⁵。憲法權利、侵權行為的權利或其他法律權利，因為共享的「權利」概念，使得法院得以借用國際人權法中關於環境人權的法學發展國家有防止氣候變遷侵害人民人權的義務，再用國際環境法的內容連結國家脈絡建立出國家相對應的法律義務內容。一個跨越國內法、國際環境法與國際人權法的跨國司法對話正在形成。

²³ Ibid, para. 8.

²⁴ Following Urgenda decision, U.S. District Court of Oregon made the judgment on *Juliana et al. v. United States* in 2016. The court found that the political question doctrine did not bar the court's jurisdiction, as the question of whether defendants had violated plaintiffs' constitutional rights "is squarely within the purview of the judiciary". See *Juliana v. United States*, No. 6:15-CV-1517-TC, 2016 WL 1442435, 46 ELR 20072 (D. Or. Apr. 8, 2016).

²⁵ Jacqueline Peel and Hari M. Osofsky, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, 7 TRANS. ENV'T'L L. 37, 37-38 (2017).

3. 從環境正義到氣候正義

前述兩個案件也看到法院注意到氣候正義與環境正義的不同。

法院降低法律訴訟的門檻，一方面鬆綁當事人適格的認定，另一方面鬆綁因果關係的認定。此外，法院也嘗試回應氣候變遷的未來性與國家可能必須承擔的積極義務。兩個法院都主張，即使氣候變遷不是國家直接造成的，國家都必須採取積極行動去防止或減少氣候變遷對人權的傷害。面對氣候變遷，國家的人權義務不再侷限於對內的人民，更產生空間與時間的延伸。

法院也注意到氣候變遷在不同國家造成的差異而賦予不同的義務。在荷蘭的案件中，法院注意到已開發國家對氣候變遷的貢獻與能力，主張減少溫室氣體減量是唯一預防危害氣候變遷的解方²⁶。而巴基斯坦法院則在發展中國家的脈絡中思考，強調國家「調適」的義務。

四、結語：以人權論述推促臺灣積極推動並落實氣候政策

人權取徑不是氣候變遷的單一藥方，卻可能是引發轉型的重要元素，尤其在國內外民主政治都未能有效回應氣候變遷挑戰的情況下。正是因為人權語彙的抽象性而使人權取徑有包容性，能穿越管轄權與法律領域的界線，產生跨國氣候變遷人權的對話。當法院面對氣候變遷，而需要解釋規範中的「權利」與相對的義務時，以權利為基礎的途徑有能力連結國際人權法與氣候變遷政策，創造動力促使各國政府更積極面對氣候變遷。

臺灣從 2009 年開始積極地將國際人權公約內國法化，這個發展可能使臺灣能夠透過人權的討論與訴訟，要求臺灣政府積極回應氣候變遷。權利為基礎的氣候變遷途徑，不僅有助於分析氣候變遷的現象、賦予不同團體及利害關係人協商的能力，也可能透過訴訟促使政府積極回應氣候變遷。

臺灣社會應該注意到人權公約施行法在氣候變遷脈絡的可能性，積極提出訴訟促使政府制定並實施有效的氣候政策。同時，法院必須思考臺灣政府的氣候人權義務內容。作為擁有高溫室氣體排放量，卻同時非常脆弱的氣候變遷國家，臺灣氣候變遷的人權義務如何開展不同的層次，還需要透過政府、法院與民間社會不斷地努力才能進一步建構。

²⁶ *Supra* note 19, para. 4.75.