

论气候难民的国际法保护

韩段琪瑞

辽宁大学 辽宁 沈阳 110036

摘要: 气候恶化造成大批人流离失所,他们就是气候难民。对于这类人群,实践中申请难民身份的尝试均告失败,立法上相关制度也不能提供有效的保护。基于国际法保护人权的出发点,气候难民应当纳入国际法的保护范围。一方面需要国际社会共同努力从根源上减少气候难民的产生,另一方面可以通过订立新的国际公约、缔结双边条约、建立专门的救济基金及管理组织等方式进行保护。

关键词: 气候难民;国际法;保护

中图分类号: D998.2

文献标识码: A

文章编号: 2095-4379-(2018)12-0004-03

作者简介: 韩段琪瑞(1993-),女,汉族,山东青岛人,辽宁大学,民商法学硕士研究生在读,研究方向:民商法学。

国际移民组织指出,至2050年左右,可能有两亿人口因气候变暖而迁徙。基于国际法保护人权的基本出发点以及维持国际社会稳定的需要,气候难民的国际法保护势在必行。既然要探讨气候难民,必须先明确其内涵。笔者认为,气候难民是指由于气候的灾难性变化从而不得不迁移到别国临时或永久居住的人。

一、气候难民的保护现状

(一) 现行国际立法对气候难民保护的探索

2009年,联合国人权委员会采用了联合国第10/4号决议承认气候变化与人权之间的关联^①。既然保护人权是国际法的基本出发点,气候变化又确实会影响人权,那么气候难民就应当得到国际法保护。然而,目前并没有文件规定个人享有安全生活环境的实体权利,第三代人权观^②中虽然涉及部分关于健康环境权的内容,但发展仍不成熟。联合国人权事务高级专员办事处的报告中仅指出了“因为气候变化而跨越国境的人享有接收国的普遍人权,但不享有进入权”。^③然而,进入权是气候难民享有普遍人权的基本前提。综合以上规定,目前的人权法立法体系对气候难民的保护仍有一定欠缺。

现阶段很多学者赞同将因气候原因被迫迁移但仍未跨越国界的人作为“国内流离失所者”给予保护。《关于国内流离失所的指导原则》对国内流离失所者进行了明确的定义^④,气候变化完全符合定义中“天灾”的条件,问题在于保护的力度及可行性。原则的主要内容是为流离失所者的本国政府设定保护人权的义务,然而气候变化牵连整个国家,并伴随很多其他棘手问题,发生国政府根本无力对流离失所者进行保护。但该原则确有亮点,原则中提及了流离失所者有去别国避难、寻求庇护的权利^⑤。联合国第3454号决议付诸实践,提及要将难民及流离失所者一同纳入难民署的援助对象^⑥。虽然该原则仍缺乏普及性和法律效力,也无对应的国际条约规定别国对入境的流离失所

者负有保护义务,但确实对现阶段气候难民的保护具有开拓性的指导意义。

另外一种可能的保护路径是作为无国籍人进行保护。《关于国家权利与义务的蒙得维的亚公约》规定的国家要素有定居的居民、确定的领土、政权组织和主权。单从这一规定来看,没有领土或者定居的居民是不能构成国家的。但国际法对国家的消亡只规定了合并、吸收、分立三种情况,物理消亡并不在列^⑦。因此气候变化导致领土物理消亡的国家资格能否存续仍具争议,即使气候难民的本国已经消亡,其能否作为无国籍人得到保护也未可知。

目前,非洲和拉丁美洲的区域性难民公约已经拓宽了难民范围。1969年通过的《关于非洲难民问题具体方面的公约》在定义难民时吸收了联合国1951年的国际公约以及1967年的议定书中对难民的定义^⑧,同时又将因公共秩序不稳定而逃离其本国的人也纳入难民范围^⑨。1984年拉丁美洲通过的《卡特赫纳难民宣言》又进一步扩大了难民的范围,将因生命、安全、自由受到威胁而逃离本国的人都纳入了难民范围^⑩。虽然两份公约都没有明确将气候变化列入难民认定的因素,但是已经表现出根据现实情况扩大难民范围的意图,可以为今后气候难民保护提供参考。

(二) 气候难民诉讼保护实践

2014年,移居新西兰多年的基里巴斯公民 Teitiota 向新西兰法院申请承认其气候难民地位。新西兰移民与保护法庭和高等法院认为其不符合公约难民的内涵,只有回国后可能遭受迫害的人才能取得难民地位,Teitiota 与其他基里巴斯公民面临的状况没有什么不同,基里巴斯政府已经在努力采取措施避免气候变化带来的负面影响,他们的状况并没有达到需要新西兰政府给予保护的程序。法官也考虑到,如果这一诉请被支持,其他区域将会效仿,涌入新西兰请求保护,这将给新西兰带来巨大的压力。在类似案件中,无一例

外的,因气候原因申请难民身份均被驳回,可见现阶段实践中气候原因并不能成为认定永久居留权或难民身份的因素,有必要通过其他制度来对气候难民进行国际法保护。

二、气候难民保护面临的困境

首先,国际法地位不明确。目前气候难民没有取得国际法上的难民地位。公约将难民的产生原因局限在了五种政治因素,很多学者认为气候因素难以与之并列,加入会造成体系混乱。还有学者认为气候恶化不符合公约中受到迫害的要求。环境难民的概念产生后大部分学者认为范围太过宽泛,对其均予以保护会使得传统公约难民的的保护力度降低,由于气候难民是环境难民的下位概念,自然而然就受到了冷落。其实,将气候难民纳入国际法保护并不意味着一定要破坏原公约体系,完全可以尝试从其他路径解决问题。公约中迫害二字也不应做局限的解释,气候难民的处境可以视为遭受自然环境的迫害。再就气候难民与环境难民的关系来讲,气候难民是环境难民中人权受损害最为严重的一类,产生原因非常清楚,认定起来也比环境难民要明确,气候难民先于环境难民进行保护并无不可,这也可以作为对环境难民保护的一种探索。

其次,责任主体不明确。“污染者付费”原则在应对气候难民问题上存在很多无法解决的问题。笔者认为,各国都是气候难民保护的责任主体。《气候变化框架公约》确定了气候变化损害预防义务,《京都议定书》更是为缔约国确定了具体的减排义务。一国温室气体排放超标意味着要么是国家不作为,要么是监管存在过失。因此,可以通过追溯违反公约超标排放的国家来确定哪些国家需要对气候难民的产生承担国家责任。问题在于没有超标排放的国家以及未缔约国家的责任如何确定,还有部分国家在签署《气候变化框架公约》时,对气候变化引致的国际责任条款提出了保留。对于这类国家,在发展过程中均曾经排放了大量温室气体,虽然满足了行为的不加禁止^⑥,但是由于引起了气候难民这类损害结果,即使不会触发国家责任,也需承担公平正义要求下的国际损害责任。就气候难民的本国而言,应当积极采取措施防止状况恶化,然而目前气候难民及其本国过度依赖于国际社会的援助,造成了救济主体最重要一环的缺失。对气候难民本国以外的国家,气候难民保护义务问题始终没有得到国际社会专门的讨论,仅在《坎昆适应框架》中提及鼓励各国对因气候变化导致的迁移实施相关措施以增强理解、协调和合作。现状是气候难民在入境时遭到很多国家的拒收,部分气候难民通过非法的途径入境之后遭到驱逐。

最后,救济途径缺失。现行的国际立法使得司法救济困难重重。若是申请气候变化损害赔偿,则必须证明一国的排放温室气体行为与另一国的气候恶化存在因果关系,这一举证责任对原告来说确实有点强人所难。若是申请气候难民身份,则缺乏合适的国际立法支持。如前文所述,气候难民可适用的依据基本都规定在人权法中,而人权法的法律约束力较弱,想要以此获得难民身份非常困难。难民地位申请耗时较长,这一过程对于气候难民来说本身就是一种考验。在实践层面,想要得到难民署的救济也是非常困难的事情。目前,难民署的保护对象主要是公约难民以及无国籍者、国内流离失所者等章程难民,已经显得力不从心。难民署资金需求是一个惊人的数字,资金来源除了少部分由联合国拨款之外,大部分靠的是各国认缴,各国显然没有如此之高的积极性。即使纳入了难民署的保护对象,难民署的行动很大程度上依赖于国家的配合,这就使得难民署被束缚住了手脚,难有大作为。

三、完善气候难民保护的对策

(一) 通过国际立法对气候难民做出统一界定

各国应正视气候难民的存在,进行统一的界定,并明确其应享有的权利。学界提出修改原公约和订立新公约两种方式。简单修改原公约,在难民的产生原因中加上气候因素的确是最简单的定义方法,但的确会破坏原公约的体系。气候难民毕竟与公约难民具有不同的特点,在实施过程中,保护措施也不宜完全相同。就实践层面而言,目前难民署的资金、人员等条件也限制了气候难民的的保护力度达不到与公约难民等同。因此,单独订立关于气候难民问题的国际公约相比之下是最好的方式。

关于气候难民的国际公约中应当明确为该群体定义并界定具体的认定方法、流程、制度,列举其享有的各项权利。结合现行的国际公约,气候难民具有的权利主要应包括生命权、健康权、食物、淡水权、财产权等等。同时也应注意保护团体的传统文化习俗。最为重要的是,公约中最好可以适当设定各国接收气候难民的义务。目前,接收难民与否主要靠国家自由裁量,这就意味着,接收气候难民是一种道义上的救助。在这一现状下,即使有公约对气候难民的具体权利做出了详细的规定,也无法落到实处。明确了各国的接收义务,气候难民的的保护才能真正得到完善和保障。

(二) 建立气候难民问题的预防机制

气候变化牵一发而动全身,各国应具有责任意识,自觉加强国内环境保护和减排,避免国内环境恶化蔓延至周边国家形成全球性气候问题。可以订立国内法限制温室气体的排放,落实相关国际条约规定的责任。

同时也要做出应对气候变化的计划,包括预判产生气候难民后的救济措施。不到万不得已,气候难民问题应优先在发生国得到安置。接收国也应做出一系列的准备,预防民族间的敌对和骚乱。

国际上也要加强合作,进一步落实现行国际公约的减排目标,逐步推进缔结更多国际公约。《巴黎协定》是应对气候变化里程碑式的文件,其中的棘齿机制规定各国应不断进步,并进行每五年一次的定期盘点,这就使得该协定具有长期的可行性。另一方面,《巴黎协定》也对共同但有区别的责任原则进行了进一步落实,发达国家开展率先减排并绝对量化,并为发展中国家提供资金和技术支持。这一格局平衡了各方关切,有利于全球范围内的合理减排,体现了最广泛的参与度。可以说,只有世界各国通力合作,才有可能突破温室气体排放与经济发展矛盾关系的瓶颈,而《巴黎协定》就是现阶段最好的指导原则。

(三) 建立气候难民保护的国际合作机制

一方面,可以缔结双边或多边条约为气候难民提供庇护。气候难民一般会迁移到邻近的发达国家生活。毗邻国家之间有密切的经济和政治往来,通过缔结双边或多边条约来保障气候难民的权益是切实可行的。新西兰为这一模式提供了典范。新西兰为给图瓦卢、基里巴斯发放移民配额,通过了一种叫做“太平洋岛屿国家签证类别”的独特移民类型^⑥,虽然每年的名额很少且对申请者有诸多的限制条件,但确实是解决气候难民安置问题的一个好方法。除了永久性的移民,新西兰还为太平洋岛国提供了一些短期劳工移民名额,能够从事季节性工作的难民可以通过申请季节性工作签证在新西兰居留7至9个月不等,到期后还可申请延长。当然,气候难民也应努力提升适应能力,本国可以开展培训提升职业技能,这样有助于申请移民。

另一方面,应通过建立气候难民保护组织,设立气候难民救济基金等方式为气候难民提供专门保护。南非德班气候大会上已经启动了绿色气候基金,《坎昆协议》中也规定了基金的管理方法,即世界银行管理三年之后,由专门的委员会管理。将该基金中的一部分资金和人员用作气候难民的专项保护是可行的措施,实施起来也比建立新的基金更加快捷。亦可建立新基金,扩大资金的筹集面,国家、国际组织和个人都可以自愿进行捐助,当然也要按照共同但有区别的责任原则强制各国缴纳一部分资金。对于气候难民的认定、募集管理资金,落实各国责任,监督各国保护状况,宣传气候难民保护,应由专门的组织进行。可以利用

现有的国际环保组织,也可以建立新的国际组织,这可以使气候难民的保护得到很大程度的推进。

[注 释]

- ①其中写道“与气候变化直接或间接相关的对人权的享有有影响。”
- ②第一代人权以《国家人权宪章》为依据,侧重个人的公民和政治权利、经济、社会、文化权利。第二代人权主要是民族自决权。而第三代人权被称为发展权。
- ③毛颖洁.论气候难民保护面临的国际法问题及其对策[J].净月学刊,2014,28(2):24-29.
- ④国内流离失所者是指被迫逃离其家园或习惯住处的个人或集体,逃离的原因特别是要避免武装冲突、普遍的暴力、对人权的侵犯或天灾人祸,而这种逃离并没有穿过国际承认的国家边界。
- ⑤原则15:国内流离失所者享有以下权利:(a)到国家别处避难(b)离开其本国(c)到另一国寻求庇护(d)受到保护,不被遣返任何其生命、安全、自由、健康会受到威胁的地方或被迫在那些地方重新定居。
- ⑥甘开鹏.国际法视野下环境难民法律地位及其保护[J].科学.经济.社会,2013(1):128-131.
- ⑦何志鹏,谢深情.领土被海水完全淹没国家的国际法资格探究[J].东方法学,2014(4):82-93.
- ⑧基于一种可以证明成立的理由,由于种族、宗教、国籍、身为某一特定社会团体的成员、或具有某种政治见解的原因而畏惧遭受迫害并留身在其本国之外,并由于这样的畏惧而不能或不愿意受该国保护的人,或者一个无国籍的人,或国家灭亡的人,并由于上述事情留在他以前经常居住国以外而现在不能、或由于上述畏惧而不愿意返回该国的人。
- ⑨第1条第2款:难民一词也适用于凡由于外来侵略、占领、外国统治或严重扰乱其原住国或国籍所属国的一部分或全部领土上的公共秩序的事件,而被迫离开其经常居住地到其原住国家或国籍所属国以外的另一地去避难的人。
- ⑩第3条第3款:建议本区域使用的难民定义或概念应在难民地位公约和难民议定书所包含的诸因素之外,还包括那些由于他们的生命、安全、自由受到威胁而逃离本国的难民,这种威胁可能来自普遍的暴力、外国入侵、国内武装冲突、大规模侵犯人权或严重危害公共秩序的其他情况。
- ⑪《国际法不加禁止行为所产生的损害性后果的国际责任条款草案》规定,跨界损害是指在起源国以外的一国领土内或其管辖或控制下的其他地方造成的损害,不论有关各国是否有共同边界。据此,温室气体排放是一种跨界的空气污染的国际不法行为。
- ⑫史学瀛,刘晗.气候移民的国际法保护困境与对策[J].南开学报(哲学社会科学版),2016(6):68-77.

[参 考 文 献]

- [1]毛颖洁.论气候难民保护面临的国际法问题及其对策[J].净月学刊,2014,28(2):24-29.
- [2]甘开鹏.国际法视野下环境难民法律地位及其保护[J].科学.经济.社会,2013(1):128-131.
- [3]何志鹏,谢深情.领土被海水完全淹没国家的国际法资格探究[J].东方法学,2014(4):82-93.
- [4]史学瀛,刘晗.气候移民的国际法保护困境与对策[J].南开学报(哲学社会科学版),2016(6):68-77.