

歐洲人權法院出現首起氣候訴訟

李昀蓁 編譯

摘要

隨著氣候變遷帶來的環境風險逐漸影響到全球人民的基本生存權利，歐洲各國法院近年來出現多起相關案件。今（2020）年 9 月來自葡萄牙的六名青年和兒童更向歐洲人權法院控告 33 個歐洲國家侵犯其生命權和隱私權，而此為首起向歐洲人權法院提起的氣候訴訟。惟原告在訴訟過程中可能面臨一些困境，例如：相關國際氣候公約目前並未設有境外碳排放的規範、且歐洲人權法院僅能作為司法監督的角色，難以干涉各國環境政策之立法、再加上本案未經國內救濟途徑而直接向歐洲人權法院提起，歐洲人權法院很可能會以程序上瑕疵逕以駁回。

（本篇取材自：Ole W Pedersen, *The European Convention of Human Rights and Climate Change – Finally!*, EJIL: TALK! (Sept. 22, 2020), <https://www.ejiltalk.org/the-european-convention-of-human-rights-and-climate-change-finally/>.)

隨著氣候變遷漸受重視，歐洲人權法院（European Court of Human Rights）在氣候變遷的案件中對《歐洲人權公約》（European Convention on Human Rights）進行解釋與適用只是時間上的問題¹。歐洲各國法院最近針對氣候訴訟²做出多件有利於原告的判決。其中最著名的為荷蘭最高法院於去（2019）年 12 月做成的 *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands* 案（以下簡稱 Urgenda 一案）判決，該判決認為由於氣候變遷所帶來之風險可能嚴重影響荷蘭居民之生命與生活福祉，故根據《歐洲人權公約》第 2 條³（生命權）和第 8 條⁴（私人與家庭生活權）之規定，荷蘭政府有義務減少溫室氣體的排放⁵。

今年 9 月 3 日，六名來自葡萄牙的兒童與青年更在全球法律行動網絡（Global Legal Action Network）⁶的協助下向歐洲人權法院提起訴訟，指控 33 個歐洲國家

¹ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Nov. 4, 1950, E.T.S. No.005 [hereinafter ECHR].

² 氣候訴訟指以法律訴訟對氣候變遷採取行動。「活在健康的環境是一種人權！」以氣候訴訟爭取生存正義，GREENPEACE 綠色和平，<https://www.greenpeace.org/taiwan/>（最後瀏覽日：2020 年 11 月 17 日）。

³ ECHR, art. 2.

⁴ *Id.* art. 8.

⁵ HR 19/00135, *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands* (Dec., 2019), at 6-7.

⁶ 全球法律行動網絡是一個非營利組織，致力於採取跨境法律行動，以挑戰涉及違反人權保護

侵犯其在《歐洲人權公約》底下第 2 條、第 8 條和第 14 條⁷ (不受歧視) 之權利⁸。這是第一起於歐洲人權法院提起的氣候訴訟，如果能夠被受理，將可成為該法院重要的判決先例，進而對其他由該公約提起的氣候訴訟指引方向⁹。

以下將先說明本案原告之主張，接著介紹其可能會面臨的主要訴訟困境，包括相關的國際氣候公約中目前尚未設有境外碳排放規範、歐洲人權法院在環境法議題上之裁量權侷限、本案之程序上瑕疵，最後再做一結論。

壹、本案之原告主張

根據《巴黎協定 (Paris Agreement)》第 2.1 條，締約國應將全球的平均氣溫升幅控制在 2°C 以內，並努力達到 1.5°C 以內之目標¹⁰。為了達成前述目標，其需推動減少碳排放之措施¹¹。由於葡萄牙近年來熱浪頻頻發生，在 2018 年時更是打破 42°C 的最高溫紀錄，導致原告面臨無法享有安全生活環境的風險¹²。因此，原告希望透過對歐洲人權法院提起訴訟，敦促各國政府對氣候變遷之加劇採取應對措施¹³。

一、違反《歐洲人權公約》第 2 條和第 8 條之權利

《歐洲人權公約》第 2 條規定國家應制定有效的立法與行政措施以防止人民之生命權遭受威脅¹⁴。因此當一國允許可能危害生命權的活動進行時，其應訂定相關規範和充分保護以確保風險降至合理程度¹⁵。而《歐洲人權公約》第 8 條則要求國家採取合理與充分的措施，以保護私人及家庭生活權¹⁶，具體而言，即國家須確保人民居住在健康且受保護的環境中¹⁷。

的國家與其他行為者。 *About Us*, GLOBAL LEGAL ACTION WORK, <https://www.glanlaw.org> (last visited Nov. 16, 2020).

⁷ ECHR, art. 14.

⁸ 33 個國家包括：所有 27 個歐盟成員國，再加上英國、瑞士、挪威、俄羅斯、土耳其以及烏克蘭。 Application Form of European Court of Human Rights, *Portuguese Youth Sue 33 Countries over Climate Change 2*, http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200902_12109_complaint.pdf.

⁹ Chloé Farand, *Six Portuguese Youth File 'Unprecedented' Climate Lawsuit against 33 Countries*, CLIMATE HOME NEWS (Sept. 3, 2020), <https://www.climatechangenews.com/2020/09/03/six-portuguese-youth-file-unprecedented-climate-lawsuit-33-countries/>.

¹⁰ Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change art. 2.1, Dec. 12, 2015, T.I.A.S. 16-1104* [hereinafter Paris Agreement].

¹¹ Paris Agreement art. 4.

¹² Application Form of European Court of Human Rights, ¶¶ 16, 21.

¹³ *Id.* ¶ 29.

¹⁴ *Id.* ¶ 24.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.* ¶ 25.

¹⁷ *Id.*

由於目前沒有任何一個被告國有訂定適當的立法與行政措施，以規範進口貨品在製造過程中產生的碳排放量，或規範其境內生產者可能產生的境外碳排放量¹⁸。故原告認為 33 個被告國違反了其在《歐洲人權公約》底下第 2 條和第 8 條之義務¹⁹。

二、違反《歐洲人權公約》第 14 條不受歧視的權利

《歐洲人權公約》第 14 條規定任何人不得因性別、種族、文化、宗教等其他因素而受歧視²⁰。原告主張「年齡」屬於第 14 條所規定的「其他因素」之一²¹，並認為其相對於年長世代，接下來存活的時間更長，且氣候變遷也會隨著時間推移惡化，導致原告在第 2 條及第 8 條權利所受的實質侵害程度較高²²。故被告國應採取適當措施，以避免將氣候變遷的負擔移轉至年輕世代身上²³。

三、原告對於其違反《歐洲人權公約》第 35 條未窮盡國內救濟途徑的抗辯

首先，原告認為被告國共同造成氣候變遷的加劇，而侵害其於《歐洲人權公約》下的權利²⁴。由於氣候變遷議題具急迫性，致無法分別在所有被告國的國內法院提起訴訟，若僅透過葡萄牙國內法院審理本案，則會因為葡萄牙國內法院無權干涉其他國家的環境政策，而無法迫使這些國家採取有效的應對措施²⁵。

再者，若要求原告須窮盡國內救濟途徑，將使他們必須分別對 33 個被告國提起訴訟，惟六名原告僅為來自普通家庭的青年及兒童，且皆為葡萄牙公民，難以想像他們會有能力站在其他被告國之法庭內參與審判程序²⁶。因此，這樣的要求將和歐洲人權法院所依循的原則背道而馳——亦即不應以窮盡國內救濟途徑的規定，給原告施加不合理或不成比例的負擔²⁷。

貳、原告面臨的主要訴訟困境

由於歐洲人權法院目前尚未受理本案，本案之進一步發展仍屬未明，故以下將分析原告在歐洲人權法院進行訴訟時可能遭遇之困境。

一、相關的國際氣候公約中並未設有境外碳排放之規範

¹⁸ *Id.* ¶¶ 12-13.

¹⁹ *Id.* ¶ 29.

²⁰ ECHR art.14.

²¹ Application Form of European Court of Human Rights, ¶ 31.

²² *Id.*

²³ *Id.*

²⁴ *Id.* ¶ 32(a).

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.* ¶ 32(b).

²⁷ *Id.*

首先，原告認為應該根據各種國際規範解釋《歐洲人權公約》第 2 條和第 8 條的義務²⁸，此一主張是合理的，因為《歐洲人權公約》中並沒有提及環境風險和環境保護的議題，導致歐洲人權法院在回應與環境相關的主張時，必須長年且大量地仰賴於國際和歐盟之環境法規範²⁹。

雖然原告主張境外碳排放事實上與被告國有關（如被告國將貨品從海外進口），且沒有任何一個被告國有制定完整的行政和立法制度，來認定境外產生的碳排放量³⁰，但此項主張卻有一個重要的缺陷，因為《聯合國氣候變遷綱要公約》（United Nations Framework Convention on Climate Change）和《巴黎協定》的指導準則，根本並未要求一國在製作其國內之碳排放清冊時，需將進口貨品的碳排放量計入。

在國際環境規範不足之情況下，原告還要求歐洲人權法院以其底下之環境法判例，補充《聯合國氣候變遷綱要公約》和《巴黎協定》中關於碳排放認定之規範，即藉由《歐洲人權公約》來發展氣候變遷的國際管制體系³¹。然而歐洲人權法院可能難以接受此項主張，因為此將改變其過往解釋《歐洲人權公約》規範之作法³²。

二、歐洲人權法院之裁量權侷限

歐洲人權法院於環境法案件中會受到「裁量餘地（margin of appreciation）³³」的限制³⁴，因為各國政府在進行與環境風險相關之立法時，會有社會或技術上的特別考量，法院不應對那些政策選項進行事後評價³⁵。當案件涉及各國之環境政策時，歐洲人權法院主要發揮的是「監督」功能，即當被告國在制定減少環境風險的行政和監管規範，已盡「合理注意義務（due diligence）³⁶」時，歐洲人權法院在認定管制細節上，通常會尊重該國之規制權³⁷。而在本案原告主張預警原則

²⁸ 這裡所指的各種國際規範包括：《巴黎協定》第 2 條將全球平均溫度升幅控制在 1.5°C 以內的目標、《聯合國氣候變遷綱要公約》的目標、以及《聯合國兒童權利公約》的規定。Application Form of European Court of Human Rights, ¶ 28.

²⁹ Ole W. Pedersen, *The European Court of Human Rights and International Environmental Law, in THE HUMAN RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT* 96 (John H Knox & Ramin Pejman eds., 2018).

³⁰ Application Form of European Court of Human Rights, ¶¶ 11-13.

³¹ *Id.* ¶ 28.

³² Ole W. Pedersen, *supra* note 29, at 96.

³³ 裁量餘地原則係由歐洲人權法院發展而來，意指歐洲人權法院在特殊情況下，會留給締約國行政、立法、司法機關自由裁量的空間，使其能夠自主執行該國之法律。王玉葉，歐洲人權法院審理原則——國家裁量餘地原則，歐美研究，37 卷 3 期，頁 485，487（2007 年）。

³⁴ Janneke Gerards, *Pluralism, Deference and the Margin of Appreciation Doctrine*, (17)1 EUROPEAN L. J. 80, 102 (2011).

³⁵ Case of Hardy and Maile v. The United Kingdom, No.31965/07, (Feb. 14, 2012), ¶ 218.

³⁶ 張文貞，環境影響評估作為國際法上的義務：國際法院 Pulp Mills (Argentina v. Uruguay) 判決評析，氣候變遷與國際環境法研討會，台灣國際法學會與環境品質文教基金會主辦，頁 19，2011 年 10 月 29 日。

³⁷ No. 31965/07, ¶ 225.

(precautionary principle) 的情況下，歐洲人權法院於審理過程中可能會無意間加重各國義務，影響到各國政府的立法形成空間，且與歐洲人權法院過往的判例法相悖³⁸。

三、未窮盡國內救濟途徑

《歐洲人權公約》第 35 條要求原告須窮盡國內救濟後，始能對歐洲人權法院提出控訴³⁹。本案原告直接向歐洲人權法院提起訴訟，而沒有先訴諸國內法院，可能會引發問題。對此，原告主張，對其而言向 33 個國家分別提出控訴是不可行的，且僅靠一國國內法院的判決並不足以緩解氣候變遷所帶來的衝擊⁴⁰。雖然原告以可行性為抗辯，表面上好像具說服力，且《歐洲人權公約》第 34 條亦允許個人提出訴訟⁴¹，惟須注意該條並未包括民眾訴訟 (*actio popularis*)⁴² 的類型，且僅能在「輔助性原則 (principle of subsidiarity)」⁴³ 上適用。觀察過去實務上的做法，若原告尚未窮盡國內救濟途徑，歐洲人權法院有很大的機會將該案於受理階段駁回⁴⁴。

因此，為了避免歐洲人權法院以原告未窮盡國內救濟途徑之理由而駁回控訴，更可行的方法是原告請求其國內法院根據《歐洲人權公約》第 16 議定書，要求歐洲人權法院提供諮詢意見 (advisory opinion)⁴⁵。此外，由於氣候變遷議題具有急迫性，締約國之國內法院正出現大量援引《歐洲人權公約》之氣候訴訟，故歐洲人權法院應有更強烈的動機去發表諮詢意見。

參、結論

本案中，原告希望歐洲人權法院能夠扮演引領國內法院之角色⁴⁶，惟此將取決於歐洲人權法院之態度。縱使氣候訴訟愈加頻繁地出現在各個司法場域中，且締約國國內法院近期的判決也支持有關氣候變遷的主張。從 Urgenda 一案中可以看出在國內法院之氣候訴訟有成功主張歐洲人權公約之可能性，但在歐洲人權法

³⁸ No. 31965/07, ¶¶ 186-188.

³⁹ ECHR, art. 35.

⁴⁰ Application Form of European Court of Human Rights, ¶ 32.

⁴¹ ECHR, art. 34.

⁴² 民眾訴訟是源於羅馬法，指由個人提起有關公共利益的訴訟。William J. Aceves, *Actio Popularis? The Class Action in International Law*, 2003(1) U. OF CHI. LEGAL F. 353, 356 (2003).

⁴³ 輔助性原則係用以規範歐盟行使其之非專屬權限。根據該原則，當成員國可以在中央、區域、或地方層級有效解決議題時，歐盟即不得介入；相反地，若成員國無法有效達成制定措施之目標、或由歐盟執行該措施較為適當，歐盟便可行使其之權限。The Principle of Subsidiarity, EUROPEAN PARLIAMENT 2 (Feb., 2020), <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity>.

⁴⁴ *Statistics by Year 2019*, EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=>.

⁴⁵ ECHR, protocol no.16, art. 1.

⁴⁶ Application Form of European Court of Human Rights, ¶ 32.

院中能否同樣主張仍有疑慮。況且本案在程序上存有瑕疵，歐洲人權法院是否會進到實體裁判程序不得而知。

