



## 人权理事会

### 第三十六届会议

2017年9月11日至29日

#### 议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

## 危险物质及废料的无害环境管理和处置对人权的影响问题 特别报告员的报告

### 秘书处的说明

特别报告员根据人权理事会第 27/23 号决议，编写了一份与危险物质及废料的无害环境管理和处置有关的人权义务良好做法指南。该指南旨在帮助各国、企业、民间社会、商会和其他重要行为者确定和处理因有毒物质导致侵犯人权的重大问题。该指南的目的并不是要全面汇编国家和非国家行为体的做法，鉴于这一问题的方法动态和报告篇幅的限制。



## 危险物质及废料的无害环境管理和处置对人权的影响问题 特别报告员的报告

### 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 国家的义务.....	3
A. 尊重、保护和实现.....	3
B. 保护最弱势者.....	7
C. 采取基本方法.....	11
D. 颁布和执行立法.....	12
E. 建立有效机构.....	14
F. 使人们能够主张和捍卫自己的权利.....	16
三. 企业的责任.....	16
A. 确认和评估影响.....	17
B. 防止和减轻影响.....	17
C. 承担责任努力消除对人权的影响.....	17
D. 关键部门.....	17
四. 诉诸司法和获得补救.....	19
A. 有效补救.....	19
B. 补救的障碍.....	20
五. 结论和建议.....	21

## 一. 导言

1. 在现任特别报告员之前，人权理事会就一直长期要求报告与危险物质及废料的无害环境管理和处置有关的人权义务良好做法(此类物质及废料在下文中亦称“有毒物质”<sup>1</sup>)。

2. 特别报告员希望指出，由于法律发展、政治变化和科学进步，有毒物质领域的做法在不断演变。因此，本报告无意成为一份详尽无遗的良好做法汇编。特别报告员提交的指南仅供借鉴各国和企业关于有毒物质的良好做法。本报告的依据是特别报告员在 2015 和 2016 年举行的一系列专家磋商。特别报告员还向国家和非国家实体包括企业和民间社会代表发放了一份调查问卷，可在线查阅英文、法和西班牙文版本。<sup>2</sup> 特别报告员感谢所收到的答复(共 30 份)。

3. 由于篇幅的限制和收到意见的数量，特别报告员不在本报告中提及任何具体意见。他继续鼓励各国和所有其他利益攸关方提交意见。将随时接受对调查问卷的答复，并以此为一个在线数据库提供信息，便利知识共享和交流。

## 二. 国家的义务

### A. 尊重、保护和实现

4. 各国有义务尊重、保护和实现受到生产、使用、排放、储存和和处置危险物质及废料的影响的公认权利。因此，各国必须：

(a) 避免无理干涉享有因有毒物质而受到影响的权利；

(b) 防止特别是企业的非国家行为者的侵权行为，因此各国须颁布和执行关于有毒物质的必要法律和政策；

(c) 在法律和政策中充分承认有毒物质对人权的影响，并采取积极行动，通过预算拨款等手段，促进实现受有毒物质影响的人权。

5. 此外，各国必须认识到，它们有义务在域外尊重、保护和实现人权。在履行义务时，各国必须避免歧视并确保实质性平等。<sup>3</sup>

6. 许多公民权利、政治权利以及经济、社会和文化权利都受到有毒物质的影响。这些权利是相互关联、相互依存和不可分割的。因此，在本节中，特别报告员没有提到所有受到影响的权利。例如，虽然没有专门讨论食物权、饮水权和充足住房权，但应当在本报告述及的所有考虑中酌情顾及这些权利。

<sup>1</sup> 根据特别报告员及其前任的以往报告，危险物质及废料没有严格定义；其中除其他外包括，有毒工业化学品和杀虫剂、污染物、沾染物、爆炸物和放射性物质、某些食品添加剂和各种废料。为便于参考，特别报告员以“有毒物质”指代危险物质及废料，但本报告中使用的这一术语也包括无毒但具有危险的物质及废料。

<sup>2</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/ToxicWastes/Pages/Environmentallysoundmanagementdisposal.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/ToxicWastes/Pages/Environmentallysoundmanagementdisposal.aspx)。

<sup>3</sup> 源自享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员提出的一项框架，有所改动(A/HRC/27/55)。

## 生命

7. 各国必须防止有毒物质造成的任意剥夺生命。根据“固有生命权”这一概念，各国必须采取积极措施保护这一权利，<sup>4</sup> 包括采取有效措施，防止和防范威胁人类生命的危险。<sup>5</sup> 各国必须采取一切可能措施，降低婴儿死亡率和提高预期寿命，特别是采取措施消灭营养不良和流行病。<sup>6</sup>

8. 据估计，污染是全世界死亡和疾病的主要原因之一。<sup>7</sup> 接触污染和有毒化学品是造成婴儿死亡和降低预期寿命的重大原因。世界卫生组织(世卫组织)估计，2012 年有 1,260 万人(死亡总数的近四分之一)死于不健康的环境，包括接触有毒物质和其他危险物质。<sup>8</sup> 其中 820 万人死于与接触有毒物质有关的非传染性疾病。但由于信息缺失，这一数字存在低估，在人类活动排放的数千种危险物质中，查明相关有害影响的寥寥无几。

## 健康

9. 人人有权享有能达到的最高体质和心理健康标准，<sup>9</sup> 因此有权免受有毒化学品、污染物和沾染物的侵害。各国义务保护健康权，必须防止和减少人民接触直接或间接影响人类健康的危险物质及废料。<sup>10</sup> 各国必须提高保护标准，“尽可能迅速和有效地”<sup>11</sup> 保护健康权。

10. 健康权以及防止接触有毒物质的相应国家义务，与安全食物权、安全饮水权和适足住房权是密不可分的。为此，根据关于儿童有权享有健康的《儿童权利公约》第二十四条，明确要求各国确保提供充足的营养食品和清洁饮水，并考虑到污染物和沾染物的危险和风险。

11. 通过空气、水和食物接触有毒污染是正在持续且日益严重的非传染性疾病全球公共卫生危机的原因之一。癌症、慢性呼吸系统疾病、中风、心脏病和其他非传染性疾病的患病率在近几十年急剧增加。此外，接触有毒物质与先天缺陷和各种精神健康影响有关，例如智力低下。疾病和残疾发生率的增长明确指向环境的作用。<sup>12</sup> 减少接触被证明能够改善健康状况。<sup>13</sup>

<sup>4</sup> 见人权事务委员会，第 6(1982)号一般性意见：生命权，第 5 段。

<sup>5</sup> 见 E/CN.4/Sub.2/1994/9 及 Corr.1，第 175 段。

<sup>6</sup> 见人权事务委员会，第 6 号一般性意见，第 5 段。尽管委员会表示，各国“须”采取一切可能措施，但目前有更有力的证据表明，各国必须采取尊重、保护和实现的一切可能措施。

<sup>7</sup> 见 [www.commissiononpollution.org/about](http://www.commissiononpollution.org/about)。

<sup>8</sup> 见 [www.who.int/mediacentre/news/releases/2016/deaths-attributable-to-unhealthy-environments/en/](http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2016/deaths-attributable-to-unhealthy-environments/en/)。

<sup>9</sup> 见《世界人权宣言》，第二十五条第(-)款；《世界卫生组织组织法》；《经济、社会及文化权利国际公约》，第十二条；《儿童权利公约》，第二十四条(另见第十七条)。

<sup>10</sup> 见经济、社会及文化权利委员会，关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14(2000)号一般性意见，第 15 段。

<sup>11</sup> 经济、社会及文化权利委员会，关于缔约国义务的性质的第 3(1990)号一般性意见。

<sup>12</sup> 例如，见 [www.epa.gov/ace](http://www.epa.gov/ace)。

<sup>13</sup> 例如，见 A/HRC/33/41，第 66 段(引用 S. D. Grosse 等人)。

## 身心完整

12. 为了维护身心完整权，各国必须采取积极措施，防止所有人接触危险物质。这项权利囊括了所有人对自己的身体所拥有的自主权和自决权，包括儿童，未经同意侵犯人的身心完整可以被视为对人权的侵犯。

13. 此项权利是依据国际人权法律确立的，<sup>14</sup> 包括所有区域人权文书，但在有毒物质的情况中对此项权利的认识不足。例如，各国必须保护儿童不受任何形式的身心摧残、伤害或凌辱、忽视或照料不周、虐待或剥削。<sup>15</sup> 接触危险物质可以是一种摧残行为。根据《儿童权利公约》(第三十七条)，《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(第二条)以及《公民权利和政治权利国际公约》(第七条)，各国必须防止酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。<sup>16</sup>

14. 传统上，享有身心健全的权利往往是针对监禁、审问和医疗试验提出的，但这项权利也与人类接触有毒物质密切相关。尽管急性中毒和高浓度毒性无疑是对身体健全权利的侵犯，但这项权利也适用于长期、低水平接触有毒物质。<sup>17</sup> 今天，儿童在出生前就已经遭受数十甚至数百种有毒物质的“预污染”。<sup>18</sup> 每天，每个人都在未经其同意的情况下与食物、水和空气中的多种危险物质长期接触。在一些地区，通常是收入较低的社区，接触率极高。

## 不歧视

15. 各国不得基于收入、年龄、种族、肤色、族裔、性别、宗教、出身、残疾或其他状况加以歧视。平等与不歧视是人权法的基础。<sup>19</sup> 所有个人作为人类都是平等的，依据这一点和每个人的固有尊严，必须享有免遭有毒物质侵害的平等保护。

16. 有毒物质对穷人、青年、老年人、少数群体、土著人民和其他弱势群体的不利影响是不均等的，对不同性别的影响也不同(见下文二(B)节)。除了各国内部的双重保护标准，各国之间也存在双重保护标准，特别是在发展中国家和工业化国家之间，此类标准往往被拥有全球供应链和价值链的企业所利用。将生产和处置有毒物质的作业流程向边缘化群体或不幸群体转移的问题令人严重关切。

<sup>14</sup> 例如，见《美洲人权公约》，第五条第一款。《欧洲联盟基本权利宪章》，第三条；以及《非洲人权和人民权利宪章》，第四条。

<sup>15</sup> 《儿童权利公约》，第十九条。另见儿童权利委员会，关于在《儿童权利公约》框架内青少年的健康和发展的第 4(2003)号一般性意见，第 8 段。

<sup>16</sup> 另见人权事务委员会关于禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的第 20(1992)号一般性意见，第 2 段和第 5 段。

<sup>17</sup> 见 A/HRC/33/41，第 34 段。

<sup>18</sup> 同上，第 5 段。

<sup>19</sup> 例如，见《世界人权宣言》，第二条。

## 问责、司法和补救

17. 问责制是人权的一项基本原则。国家和其他责任承担者必须向权利持有人负责，以尊重受到有毒物质影响的人权。为此，责任承担者必须遵守国际人权文书所载的法律规范和准则。每一个权利持有人都有权依据法律规定的规则和程序，向主管法院或其他裁判人提起诉讼，要求适当赔偿。各国必须确保诉诸司法的途径畅通，对那些由于接触有害化学品而人权遭受侵犯的受害者进行有效的补救和补偿。<sup>20</sup>

18. 有毒物质的大多数受害者无法诉诸司法，也不像是能够获得有效的补救，而且有毒物质的大多数相关肇事者都没有被追究责任。病因的举证责任、信息的缺乏、司法补救的巨额费用、公司结构、权力下放的全球供应链以及其他因素都阻碍了大多数受害者诉诸司法和获得补救的途径(见下文第四节)。

## 信息

19. 为了保护受到有毒物质影响的人权，国家有责任生成、收集、评估和更新信息，特别是向那些受到超比例不利影响风险的人有效通报这些信息，确保机密性要求是合法的，并开展国际合作确保外国政府掌握必要的信息以保护其领土内人民的权利。<sup>21</sup>

20. 在有毒物质的情况中，享有知情权至关重要。为防止不利影响，确保实现言论自由，使个人和社区能够参与决策进程并寻求和获得补救办法，关于有毒物质的信息至关重要。关于有毒化学品的健康和安全隐患信息绝不能保密。<sup>22</sup> 信息必须能够被获得、拥有及使用，并符合不歧视的原则，以便使人权得到尊重、保护、享有和实现。<sup>23</sup> 尽管近数十年来许多国家有显著改进，但在有害物质及废料领域，知情权仍然没有充分实现，特别是在保护最弱势群体免受接触有毒物质的不利影响方面，无论是来自消费品、在工作场所或通过食物、水、空气或其他来源的不利影响。<sup>24</sup>

## 参与

21. 国家有义务实现有意义的参与权。<sup>25</sup> 各国政府必须促进参与关于有毒物质的环境决策的权利。<sup>26</sup>

<sup>20</sup> 见 E/CN.4/2006/42, 第 45 段。

<sup>21</sup> 见 A/HRC/30/40, 第 99 段。

<sup>22</sup> 见《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》、《关于汞的水俣公约》和《关于国际化学品管理的迪拜宣言》。

<sup>23</sup> 见 A/HRC/30/40。

<sup>24</sup> 同上。

<sup>25</sup> 《世界人权宣言》，第二十一条。《公民权利和政治权利国际公约》，第二十五条。《发展权利宣言》大大扩大了参与的含义，它在其第 2 条第 3 款中强调，参与必须是积极、自由和有意义的。

<sup>26</sup> A/HRC/7/21。

22. 每个公民都有权并应当有机会直接或通过自由选择的代表参与公共事务的管理，包括与有毒物质相关的公共事务。公众参与管理有毒物质至关重要，这一点也得到了国际环境协定的承认。<sup>27</sup>

23. 尽管一些国家已采取措施加强公众参与关于有毒物质问题的决策，但对空气污染、水和食物污染以及有毒消费品的关切导致的社会动荡水平表明，许多国家仍需进一步改进。有关社区投诉表示，他们的意见未得到考虑，特别是关于健康影响的信息无法获取、不准确或是技术性太强，而且无法合理了解工艺流程。

## B. 保护最弱势者

24. 基于人权的处理危险物质及废料的方法，包括污染物、有毒工业化学品和杀虫剂的处理，需要重点保护最弱势者和风险最高者：儿童、穷人、工人、残疾人、老年人、土著人民、移徙者和少数群体，同时考虑到针对不同性别群体的风险。制定保护高风险者的法律和政策已被证明会对更广泛的社区产生连锁反应。各国必须确保旨在评估和减轻有毒物质潜在影响的法律、政策和机构以最弱势群体的需求为基础。

### 低收入社群

25. 对于有毒污染物及有毒物质造成的其他威胁的不作为，在世界各地都是穷人首当其冲。在所有国家，污染都不成比例地造成大量穷人死亡，污染导致的疾病负担有 90% 以上落在中低收入国家的居民头上。<sup>28</sup> 这在很大程度上是因为污染国家通过全球化供应链进行国际转移，其来源包括化学和钢铁加工制造、石油、天然气、金属和矿物开采，以及急剧增加的杀虫剂使用及废料“回收”、焚烧和处置，如电子产品、塑料、电池和报废船舶等。<sup>29</sup>

26. 越来越多的证据表明，在所有不同收入水平的国家中，污染工业都不成比例地大量选址于贫穷社区。穷人更有可能居住在有毒污染物和污染源附近，也更有可能消费有毒产品。较为贫穷的社区也更加难以成功对抗企业捍卫自己的权利，他们面临的问题包括缺乏信息、权力不对称、难以获得法律代理以及各种复杂变量使人更难以确定接触有毒物质与所造成影响之间的关联。低收入社区的营养不良现象也会加剧接触危险物质的健康影响。下文描述的许多群体都生活在低收入社区，进一步增加了他们的风险。

27. 在国际上，由于较为富裕的国家将污染工业和有毒产品转移，中低收入国家面临严重的风险。有许多因素造成这一状况，包括缺乏全球标准和私利驱动的强大压力。拥有全球供应链和价值链的企业仍然涉入在中低收入国家的有毒物质相关侵犯人权行为。

<sup>27</sup> 例如，见《关于环境与发展的里约宣言》，原则 10；《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》；以及《关于国际化学品管理的迪拜宣言》。

<sup>28</sup> 见 [www.commissiononpollution.org/about](http://www.commissiononpollution.org/about)。

<sup>29</sup> 例如，见 Qiang Zhang 等人，“Transboundary health impacts of transported global air pollution and international trade”，*Nature*, vol. 543 (March 2017)。可查阅 [www.nature.com/nature/journal/v543/n7647/full/nature21712.html](http://www.nature.com/nature/journal/v543/n7647/full/nature21712.html)。

## 儿童

28. 世卫组织估计，每年有 170 万名五岁以下儿童因接触有毒物质和不卫生环境的其他方面而死亡。<sup>30</sup> 在世界各地，来自各种背景和收入条件的儿童在生长发育的关键时期都会接触到数十甚至数百种有毒物质，包括在子宫内和通过母乳。低收入和少数群体社群的儿童接触有毒物质的水平要高得多。如今，儿科医生将有毒化学品和污染对儿童的影响称为“悄然而至的流行病”。<sup>31</sup>

29. 接触时机是接触有毒化学品是否会对生命权或健康权造成不利影响的一个关键因素。儿童不是年轻的成人。他们在高水平和低水平的接触中的敏感度都远高于成人。儿童在其环境中接触有毒化学物的水平还往往高于成人。对健康的不利影响可能是不可逆转的，甚至可能从一代人传给下一代人。<sup>32</sup> 管理者进行的风险评估和随后的减缓措施必须充分考虑到幼儿接触危险物质可能产生更为严重的不利影响。

30. 儿童的癌症发病率在工业化学品的使用大量增加期间有所上升，这种发病率的上升无法仅仅用遗传和生活方式的选择作出解释。<sup>33</sup> 此外，儿童接触有毒物质可能引起睾丸癌、乳腺癌和其他癌症，这些疾病的发病率近几十年来也在增加。仅铅中毒每年便造成 60 万儿童不可逆转的智力残疾。<sup>34</sup> 除了铅以外，还有无数神经毒素物质据信也会损害智力，造成发育不良和行为紊乱。以往仅见于成人的二型糖尿病，越来越经常发生在儿童身上；与肥胖有关的化学品被认为是其中一个因素。<sup>35</sup> 估计到 2030 年，糖尿病将是第七大死因。<sup>36</sup> 哮喘是儿童最常见的慢性疾病，并以平均每十年增加 50% 的速度上升。<sup>37</sup>

31. 各国必须防止儿童接触有毒物质和污染物。<sup>38</sup> 这项义务自然地源自儿童的身体健全权利，以及鉴于他们对出生前后的接触都极其敏感，还源自此类接触使每一个儿童几乎都无法实现享有可达到的最高健康标准、生存和最大限度发展的权利。应以儿童的最大利益指导《儿童权利公约》的解释和执行。通过防止接触可以最好地满足此类利益。儿童有权要求国家在有关有毒物质的所有行动中都考虑到他们的最大利益。由于在接触危险物质之前无法确保儿童的意见得到听取，以及在接触后无法实现真正有效的补救办法，各国就更有义务防止儿童接触有毒物质。

<sup>30</sup> 见 [www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/pollution-child-death/en/](http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/pollution-child-death/en/)。

<sup>31</sup> 见 A/HRC/33/41，第 4 段(引用 Philippe Grandjean 和 Philip J. Landrigan)。

<sup>32</sup> 同上，第 2 段。

<sup>33</sup> 同上，第 9 段(引用美利坚合众国国家癌症研究所)。

<sup>34</sup> 同上，第 9 段(引用世卫组织)。

<sup>35</sup> 见 [www.psr.org/assets/pdfs/obesity-chemical-causes.pdf](http://www.psr.org/assets/pdfs/obesity-chemical-causes.pdf) 和 <http://content.healthaffairs.org/content/30/5/842.full>。

<sup>36</sup> 世卫组织，《糖尿病》，第 312(2016)号实况报道。

<sup>37</sup> 世卫组织，《支气管炎》，第 206(2015)号实况报道。

<sup>38</sup> A/HRC/33/41。

## 工人

32. 2013 年，国际劳工组织(劳工组织)估计，每年有近 200 万工人过早死于与有毒化学品有关的职业病，相当于每分钟有 3 至 4 名工人死亡。<sup>39</sup>

33. 大多数国家的法律允许工人接触的有毒化学品水平比允许公众接触的水平高出数百倍，而且往往没有考虑到现实世界的接触情景或性别差异和其他敏感性。工人往往不能行使其自由结社和集体谈判的权利，而这对确保健康工作场所是必不可少的。

34. 工人应有权脱离他们认为不安全的条件，还应有权获得关于职业健康和安全的必要信息。但是，工人往往无法获得或拥有关于安全措施或有毒化学品健康风险的必要信息。信息有可能是以外语提供的，所配图片难以辨识或因尺寸太小而不够清晰。各国继续允许使用工业化学品和杀虫剂，其假定前提是个人防护设备一定会得到使用，而且其使用会与预期同样有效。然而，工人往往无法获得质量合理的必要防护设备，而预期他们使用防护设备的条件也往往是完全不合理的；因此，风险评估是不准确的。工人接触的物质健康影响并未得到充分研究。长期职业接触有毒化学品的不利健康影响在若干年内可能都不会有疾病表现。由于这些因素和其他因素，只有很小比例的工人因权利遭到侵犯获得有效的补救。

35. 由于独特的敏感性、累积影响或法律提供的保护不平等，童工、女工、移民工人和低收入社区的居民更易受到有毒物质的严重影响。儿童在工作时需要使用或接触任何水平的危险物质，是最恶劣的童工形式之一。世卫组织发表的研究表明，工作中使用有害物质的儿童平均寿命较短。通过父母职业接触的传播也使儿童面临风险，特别是在子宫内或通过母乳的传播。

36. 各国必须确保工人有权享受安全和卫生的工作条件。<sup>40</sup> 各国必须通过防止与有毒化学品的职业接触，保护工人享有公正、体面和良好工作条件的权利，这项权利与享有能达到的最高水平的体质和心理健康的权利和身体健全的权利是不可分割的。<sup>41</sup> 各国必须确保工人能够获得信息和对侵犯行为的有效补救，还必须确保移民工人在防止与有毒物质接触方面与就业国国民享有相同的权利。<sup>42</sup>

## 性别

37. 男性与女性的生物学差异，如生理差异和荷尔蒙差异，使他们对接触有毒物质的影响具有不同的敏感性。<sup>43</sup> 例如，妇女的组织中储存的环境污染物水平可能高于男性。在怀孕期、哺乳期和更年期，妇女的身体变化可能使她们对接触有毒物质的健康影响更为敏感。此外，由于社会角色差异，包括职业角色和家庭

<sup>39</sup> 劳工组织，《预防职业病》(2013 年)。

<sup>40</sup> 《经济、社会、文化权利国际公约》，第七条乙款。

<sup>41</sup> 同上，第十二条第二款乙项和丙项。经济、社会及文化权利委员会在对《公约》第十二条定义的健康权的解释中，将其扩大到健康的基础决定因素，包括健康的职业条件和环境条件。见委员会第 14 号一般性意见，第 11 段；另见委员会关于工作权利的第 18(2005)号一般性意见，第 7 段。

<sup>42</sup> 《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》，第 25 条。

<sup>43</sup> 联合国开发计划署，《化学品与性别》，将性别观点纳入主流指南系列(2011 年)。

角色，女性和男性与有毒化学品的接触在接触的物质和接触程度等方面都有所不同。

38. 研究表明，妇女接触杀虫剂可造成流产、早产、先天缺陷和出生时体重偏低。其他研究表明，癌症与某些化妆品和环境中也有发现的各种有毒化学品之间存在强有力的关联。研究表明，自 1940 年代以来，工业化国家男性的精子计数和睾酮水平大幅下降，此类下降与有毒化学品有所关联。

### 老年人

39. 由于生理和心理变化，老年人因接触空气污染等来源或化学灾难后的有毒物质而罹患疾病的风险较高。根据世卫组织的最近数字，每年有 490 万名 50 至 75 岁的成年人由于接触不健康的环境过早死亡。<sup>44</sup>

40. 生理过程中的逐渐衰退，生活方式、职业选择和饮食选择的积累效应，与年龄相关的疾病和身体情况增加，这些因素会增加老年人对接触空气污染物等危险物质造成的健康问题的敏感性。它们还会使接触有毒物质与健康影响之间的关联变得更加复杂。此外，认知障碍也会削弱老年人辨认、解释和应对其环境中的危险物质的能力。由于过程漫长、所需努力或建立关联的复杂性，受害者寻求法律补救办法的可能性可能会降低。基于种族、性别或族裔的差异还有可能带来额外变量。各国监管者开展的风险评估往往没有充分考虑到老年人面临不利影响的较高风险。

### 土著人民

41. 来自采掘工业的污染物、借助风和水发生远距离迁移的有毒化学品以及危险废料的倾倒或滤出导致土著人民的土地和领地被污染，使他们的权利继续遭受严重侵犯。高浓度的有毒化学品和污染物往往会在土著人民的传统食物中累积。必须食用、饮用和呼吸有毒污染物的土著社群的癌症和其他不利健康影响显著高发，而且在许多情况下，此类物质并非源自他们的土地或领土。由于对许多社区的健康监测严重不足，影响的确切规模不得而知。在许多情况中，土著人民一直无法获得有效的补救办法。

42. 土著人民有权养护和保护环境和其土地或领地和资源的环境和生产能力。<sup>45</sup> 这包括保护他们的粮食、水、空气和土壤免遭有毒物质的污染和沾染。为此，《联合国土著人民权利宣言》第 29 条第 2 款明确要求各国在土著人民的土地或地上存放或处置危险物质时，必须事先获得他们的自由知情同意。土著人民有权要求各国采取有效措施，确保由受此类物质影响的土著人民制定和执行旨在监测、保持和恢复健康的方案。<sup>46</sup> 《宣言》(第 18 条)具体阐述了土著人民有权通过他们按自己的程序选出的代表，参与对事关自身权利的事务的决策，有权保持和发展自己的土著人决策机构。

<sup>44</sup> 见 [www.who.int/mediacentre/news/releases/2016/deaths-attributable-to-unhealthy-environments/en/](http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2016/deaths-attributable-to-unhealthy-environments/en/)。

<sup>45</sup> 《联合国土著人民权利宣言》，第 29 条第 1 款。

<sup>46</sup> 同上，第 29 条第 3 款。

## 少数群体

43. 种族、宗教和族裔少数群体，包括移民者，往往面临更高的风险。污染工业、危险废料处置场、被污染的饮用水和接触有毒物质的其他来源往往不成比例地设在少数群体社区中。少数群体社区还被安排居住在遭受铅和其他有毒物质及废料高度污染的地点。这些社区往往无法对有毒物质的污染和沾染获得有效补救。

## 冲突后社区

44. 旨在武装冲突期间保护环境的现行法律已被证明不足以防止严重污染以及其他形式的接触危险物质。冲突地区内及其周围的社区仍然面临接触有毒物质的大量遗留问题。此外，遭受不利影响或缺乏必要信息的本地社区反复提出关于武器试验、军事基地造成的污染以及与冲突相关的其他污染源和沾染源的问题。在许多情况下，此类社区都无法获得有效的补救办法。

## C. 采取基本方法

45. 下文所述的三种方法，已由国际社会确定为各国应当遵循的至关重要的方法，以避免产品和商业活动中的危险物质的相关不利影响，特别是对最弱势群体而言。

### 内在安全性较高的设计

46. 保护享有人权不受有毒物质影响的最佳方法是防止接触。例如，防止接触能够保护生命权、健康权、身体健全权、尊严权和平等权，还可使受害者的伤害在接触数年或数十年后表现出来时，为确保受害者获得有效补救的权利而避免困难。

47. 防止接触的良好做法已经众所周知。在危险控制或“内在安全性较高的设计”中，最佳做法是消除危险。其次是减缓风险的备选方案，如以危险性较低的物质和材料作为替代品、工程控制、行政控制和使用个人防护设备(有效性依次递减)。<sup>47</sup> 在工业产品和工艺的整个寿命周期中，消除和替代危险物质对于保护人权都是必要的，以减少危险废料的产生，并促进向健康循环经济的最佳过渡。提高对消除和替代的重视将大大有助于减轻对弱势群体的不成比例的影响。

### 寿命周期方法

48. 各国应当对有毒物质的开采、生产、使用、排放和处置采取寿命周期方法。这可以在整个价值链中促进企业活动的经济、社会和环境层面之间的联系。对于减少消费和生产的有毒足迹和在产品的整个寿命周期中保护弱势群体而言，这一做法是必不可少的，它还是确保可持续发展的一个关键因素。

49. 寿命周期方法考虑到产品在其整个寿命周期的不利影响，而不是狭隘关注企业的生产设施和流程。产品的寿命周期开始于原材料的开采，并且包括此种开采的能源要求。随后，材料和能源成为生产、包装、经销、使用和维护并最终循

<sup>47</sup> 见 [www.cdc.gov/niosh/topics/hierarchy/](http://www.cdc.gov/niosh/topics/hierarchy/)。

环、再利用、回收或最终处置的固有组成部分。在寿命周期的每个阶段，都有可能通过确保更好的设计，减少原料投入、产品中的危险物质及需要处置的废料的毒性和数量，来防止接触有毒物质。

### 全球方法

50. 如果没有一种全球方法，各国就不能合理地期望尊重、保护和实现受到有毒物质影响的人权。危险物质提出的问题过于国际化，涉及全球供应链、跨国公司、外国投资以及污染和废料的越境转移，无法通过国家主义的方法有效解决。

51. 目前，这一问题主要通过针对具体问题或令人关切的化学品的一系列条约在全球层面进行拼凑式监管，留下巨大空白。为实现人权，有必要采用一种强有力和健全的有毒物质寿命周期的全球方法。

52. 一些要素被证明对于条约的效率和效力十分重要。这些要素包括：参与性进程；随着关于威胁和影响的科学证据的发展，在发展更为强大的控制方面的灵活性；与贸易有关的激励机制；减少和消除使用的适当时间表；技术评估的独立专家小组；非协商一致的决策；确保问责制的履约机制；为支持低收入国家而提供充足资金和其他资源；技术转让。

53. 然而，现行的有毒化学品及废料条约在上述许多方面缺乏规定，妨碍了执行这些条约的效力和效率。主要问题是缺乏有效的履约机制以及财力资源和决策过程不足，阻碍了全球层面的行动。关于职业安全和健康，很少有国家批准了劳工组织的各项重要公约，尽管这些公约已经过时。在已批准这些公约的国家中，许多都没有充分执行或落实其中所载的义务。

54. 此外，实际构成全球关切的化学品证据日益增加，在有效和高效地应对此类证据方面，现有条约范围狭窄仍然是一项重大关切问题。现行条约对构成全球关切的化学品采用的定义已经过时，而且过于狭隘，其中最具有限制性的标准是此类物质必须借助风和水发生重大距离迁移。因此，在数千种作为当今全球经济组成部分和全球关切的危险物质中，现行的多边环境协定仅为其中数十种的生产和使用提供了全球标准。

55. 如果没有强有力的全球标准，最弱势者，特别是低收入国家的最弱势者，仍面临成为接触有毒物质的受害者的巨大风险。全球供应链和贸易流动要求另行界定构成全球关切的化学品和反映现代现实的全球制度。

## D. 颁布和执行立法

56. 各国必须建立立法和监管框架，以保护人权不因有毒化学品及废料而遭受侵犯。未能颁布或执行必要法律以防止危险物质对人的健康权和身体健全权等的不利影响，这种做法违反了国家的义务。<sup>48</sup> 有必要对此类框架采取寿命周期的

<sup>48</sup> 例如，见经济、社会及文化权利委员会，第 14 号一般性意见，第 51 段。另见儿童权利委员会，第 16 号一般性意见。

方法。各国必须采取步骤，有效监管其领土内或总部设在其领土内的企业在国外的行为，以便保护其他国家内的人权。<sup>49</sup>

### 通过国家法律维护人权

57. 各国必须通过立法维护人权，以保护它们不受有毒工作条件和不安全的消费产品、污染、沾染及废料的侵犯。许多国家制定了与有毒物质直接相关的宪法权利和立法。现行立法涵盖了特定寿命周期阶段、不同类型的物质、不同产品类别、信息要求和有关国家的保护义务的其他方面。

58. 但是，维护人权实际所需的保护标准与依据立法制定的保护标准往往脱节。有必要在所有国家更好地确保关于有毒物质的法律和政策反映国家的人权义务。鉴于上述的许多弱势群体面临的不平等和剥夺尊严，这一点尤其明显。各国过分强调总体人口的风险使最弱势者不成比例地遭受接触有毒物质的侵害。

59. 令人严重关切的是，许多国家一直将其遵守少量关于有毒物质及废料的拼凑式全球条约作为它们在该领域维护人权的证据。如上所述，现行条约不具备证明这种主张的适当范围。

### 不倒退和逐步实现

60. 根据不倒退原则，各国不得削弱有毒物质领域的人权保护，除非倒退措施有充分理由。<sup>50</sup>

61. 此外，各国必须不断提高对权利免受有毒物质影响的保护，包括迫使企业开发更安全健康的产品和工艺。<sup>51</sup> 各国必须“尽可能迅速和有效地”<sup>52</sup> 提高保护的法定标准，以保护健康权，并采取“一切可能措施，降低婴儿死亡率和提高预期寿命”。<sup>53</sup> 各国必须建立系统，用于生成数据，以了解必要进展，并公开报告此类进展和挑战。受到有毒物质影响的某些权利需要加以逐步实现，但这一预估事实“不应被误解为解除了这项义务的充分含义”。<sup>54</sup>

### 确保遵守和执行

62. 各国必须执行旨在保护受到有毒物质影响的人权的立法。<sup>55</sup> 有效的遵守和执行往往需要强有力的机制，以确保检察官与监管官员、督查官员和海关官员之间的合作与协调。如果得不到遵守和执行，立法就会失去意义。如下文所述，遵

<sup>49</sup> 例如，见 CCPR/C/DEU/CO/6 和 CRC/C/CAN/CO/3-4。

<sup>50</sup> 《世界人权宣言》，第三十条；《公民权利和政治权利国际公约》，第五条；《经济、社会及文化权利国际公约》，第五条；《欧洲保护人权与基本自由公约》（《欧洲人权公约》），第 17 条和第 53 条。

<sup>51</sup> 根据《经济、社会及文化权利国际公约》，各国有义务改善环境卫生和工业卫生的各个方面，并预防、治疗和控制流行病、职业病以及其他的疾病(第十二条)。

<sup>52</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 3 号一般性意见。

<sup>53</sup> 人权理事会，第 6 号一般性意见。

<sup>54</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 3 号一般性意见，第 9 段。

<sup>55</sup> 例如，见经济、社会及文化权利委员会，第 14 号一般性意见，第 51 段。另见儿童权利委员会，第 16 号一般性意见。

守和执行与监测、权利持有者的赋权、刑事处罚、协调以及确保财政资源相互支持。

### 在执行中利用财政、人力和技术资源

63. 各国必须通过充足的预算拨款和其他资源实现人权。缺少财政和技术资源经常被认为是保护受到有毒物质影响的人权面临的主要挑战。这在部分上是因为各国误以为行动成本难以负担或是高于不行动的成本。

64. 未能限制和禁止危险物质对公共资源和个人而言，其成本可能高得惊人，而且会妨碍使人民摆脱贫困和在发展中取得有意义进展的努力。<sup>56</sup> 采取更有力的措施保护健康免受有毒污染影响，此类措施所带来的经济利益已被证明在一些情况下高于它们的执行成本。

65. 近期的一些举措突出表明，成本回收机制能够帮助政府监管人员确保适当的健康保护和环境保护。为此，监测和检查、风险评估的技术能力以及其他必要监管活动和执法活动的费用是可以支付的。如果没有或无法获得更安全的替代品，在所涉企业中内部消化公共卫生成本有助于激励开发和采用更安全的产品和工艺。2015年，联合国环境规划署(环境规划署)公布了一份指南，以支持各国制定措施，为管理有毒化学品的必要管理活动提供资助，已在四个国家进行试验。<sup>57</sup>

66. 还提供了国际合作，包括资金援助和技术援助，以协助低收入国家发展保护受到有毒化学品影响的人权所需的能力。国际政策框架还鼓励将有毒化学品及废料的管理纳入发展战略，以帮助释放资源。<sup>58</sup>

## E. 建立有效的机构

### 将证据转化为行动

67. 各国必须将对享有人权的潜在影响的证据转化为及时和有效的措施，以尊重、保护和实现各项被影响的权利。对生命和健康的人权的保护能力，以及享受科学进步及其应用的益处的权利的实现能力，都取决于将证据转化为保护性法律和政策的能力。如上所述，各国必须在实现生命权和健康权方面迅速取得进展，采取一切可能的措施保护这些权利。

68. 然而，尽管存在风险和影响的证据，但在一些情况下，一些国家的程序使私人利益以科学不确定性为理由，拖延减少风险的行动。因此，在将危险和风险的证据转化为保护工人、儿童和其他最高风险者的必要措施中，出现了一些极度

<sup>56</sup> 联合国环境规划署，《在化学品健全管理方面不作为的成本》(2013年)。可查阅 [www.unep.org/chemicalsandwaste/what-we-do/policy-and-governance/reports-and-publications/costs-inaction-initiative](http://www.unep.org/chemicalsandwaste/what-we-do/policy-and-governance/reports-and-publications/costs-inaction-initiative)。

<sup>57</sup> 关于开发法律和机构基础设施以及制定收回健全化学品管理的国家管理成本的措施的环境署指南文件，可查阅 [www.unep.org/chemicalsandwaste/what-we-do/policy-and-governance/reports-and-publications/lira-guidance](http://www.unep.org/chemicalsandwaste/what-we-do/policy-and-governance/reports-and-publications/lira-guidance)。

<sup>58</sup> 例如，《国际化学品管理战略方针》，特别是实现化学品健全管理2020年目标的总体方向和指导文件(SAICM/ICCM.4/6)。

拖延，其中一些拖延持续了数十年。<sup>59</sup> 这是私人利益对科学不确定性的令人遗憾的剥削。科学不确定性将始终存在。数个国家已采用预防原则，帮助确保在此类不确定性的情况下仍然采取行动。<sup>60</sup> 预防原则对于逐步实现受到危险物质及废料影响的多种人权至关重要。

### 采用整体政府办法

69. 保护人权免受有毒物质影响几乎总会涉及国家政府的许多部门。这需要负责环境、卫生、劳动、能源、粮食、农业、经济、贸易、司法和其他事务的各部委之间的协调与合作。各国必须采取整体政府办法应对接触有毒物质的威胁，以确保所有有关部委和机构有效地尊重、保护和实现受到影响的人权。

70. 此类协调与合作仍是所有国家面临的一项重大挑战，其中尤为突出的是，卫生部、劳动部和司法部往往没有充分参与，而且相关活动分散于各个资源不足的机构和部委。令人严重关切的是，专门负责人权事务的机构对接触有毒物质问题的参与有限，包括独立的国家人权机构。

### 防止利益冲突

71. 各国需要信息，以便对危害和风险进行必要评估，以确保在影响显现之前建立保护措施，并实现获得有效补救的权利。在这方面必不可少的是各国所依赖的信息的完整性。各国必须确保取证和决策过程完整，以保护人权免受有毒物质影响的侵犯。

72. 利益冲突会削弱各国依赖于保护人权免遭危险物质侵犯的机构的廉正和公信力，此类冲突有时甚至会使侵犯人权的行为得以开始或继续进行。

73. 各国和国际机构必须防止实际的利益冲突，而且还要防止此类冲突出现。例如，世卫组织在专家的利益申报表中提到了“明显”和“潜在”的利益冲突。近期争论表明，最大透明度在对明显或潜在利益冲突的评估中具有重要性。

74. 各国所依赖的信息的完整性必须无可指摘。这一领域提出的一些关切包括：监管者依赖于行业资助的研究，独立科学被排除在评估之外，以及主管部门用于作出结论的研究具有保密性。各国应建立制度，减少公众对信息完整性和所作决定的可信度的关切。

75. 关于私营部门与公共机构的个人以及负责审查人们经常性接触的危险物质的安全性的个人之间的利益冲突，也一直存在关切。业界和政府之间的“旋转门”经常被关切地提到。<sup>61</sup>

<sup>59</sup> 例如，见 Jennifer Sass 和 Daniel Rosenberg, *The Delay Game: How the Chemical Industry Ducks Regulation of the Most Toxic Substances* (Natural Resources Defense Council, 2011)。

<sup>60</sup> 例如，见《关于环境与发展的里约宣言》，原则 15，以及《里斯本条约》，第 191 条。

<sup>61</sup> 例如，见 A/HRC/34/48，第 87 段。

## F. 使人们能够主张和捍卫自己的权利

76. 为了履行人权义务和实现可持续发展目标，权利持有人必须参与进来。各国必须使人民和各个民族能够主张和捍卫自己的权利。增强权利持有人特别是最高风险者捍卫他们权利的能力，这种做法可以帮助各国履行其根据人权法承担的义务，维护问责制、民主和法治原则。

77. 权利持有人行使和捍卫其权利的能力对于享有人权至关重要，也是《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（《奥胡斯公约》）等基于权利的环境协定的核心。确保享有言论自由、集会和结社的基本权利对于权利持有人得以保护自己、他们的家庭和社区免遭有关有毒化学品污染、沾染和废料的权利侵害至关重要。

78. 环境人权维护者面临普遍承认的危机。许多这样的个人正在来自采掘业或工业污染的有毒物质威胁下维护权利。人权维护者处境问题特别报告员确认并概述了保护维权者的良好做法赖以为基础的七项原则，它们有助于使维护者了解和主张自己的权利。<sup>62</sup>

79. 人权维护者代表受害者帮助伸张正义，并打破有罪不罚的现象，从而有助于防止今后的侵权行为。科学家是人权维护者。他们位于前沿，保护人权免遭各种危险物质的侵害，这些危险物质数以千计，包括从温室气体到损害儿童健康与福祉的污染物。科学家发挥了举报人的作用，披露危险物质的危险，以期防止今后的侵权行为。

80. 今天，证明危险物质对人类健康产生影响的科学家往往受到攻击，其形式是通过削减资金威胁他们的生计，或是威胁他们的名誉。在一些情况下，此类攻击似乎是在报复为澄清某些化学品威胁儿童健康所作的加倍努力。

## 三. 企业的责任

81. 企业有责任尊重其活动、供应链、产品、政策、程序和业务关系包括其投资影响到的人权。几乎所有企业都负有一些责任。企业的有毒足迹以各自独立和横跨多个部门集体作用的方式导致侵犯人权的行为，特别是对弱势群体而言。这些影响会随生产和使用有毒化学品增长的当前预测一起增长，妨碍各国为保护人权免受其威胁采取强有力的行动。

82. 这一责任的基础是有毒化学品、污染及废料领域的人权尽责。企业需要在其活动过程中就生产、使用、排放、储存和处置的有毒物质、其产品的生命周期及其商业关系开展此类尽责行为。的确存在一些企业减少其有毒足迹或努力尊重人权的良好实例。尽管将人权与在企业内减少有毒物质联系起来努力有限，但仍仍然存在一些案例，也将继续开发此类案例。

<sup>62</sup> A/HRC/31/55。

## A. 确认和评估影响

83. 企业应确认和评估通过其自身活动参与或作为其商业关系的结果可能参与造成的任何实际和潜在的负面人权影响。<sup>63</sup> 它们应确认在包括供应链和价值链在内的其产品的整个寿命周期中所造成的实际和潜在影响。供应链和产品寿命周期的可追踪性对于查明与工人和社区接触有毒物质有关的侵犯人权行为至关重要。

84. 这要求企业不能仅仅遵守现行法律和条例。现行立法一直也将继续被采掘业和化学工业等重要工业部门的迅速扩张和演变以及下游的新产品和工艺的创新而超越。立法越来越落后于危险物质及废料的危害、风险和影响的证据。采掘业和化学工业在低收入国家的迅速扩张超出了政府监管机构的能力，造成治理空白，增加了影响的可能性。

## B. 防止和减轻影响

85. 企业必须积极寻求防止危险物质对享有人权的影响。防止影响的最佳途径是消除和替代在商业活动过程中开采、生产、制造、使用、排放或处置的危险物质。

86. 当尚不具备消除和替代有毒物质的手段时，公司应尽力减轻与有毒化学品的接触和污染物的排放。消费者、社区和其他可能受影响者应当被告知风险。在新的产品危害信息公布或环境污染结果需要补救的情况下，企业有责任尽快防止和减轻影响，即使国家尚未下达命令要求这样做。

## C. 承担责任努力消除对人权的影响

87. 企业，包括使用、生产、排放和处置危险物质的企业，有责任公开传播资料说明它们的活动造成的风险以及它们如何减轻和应对它们可能参与的实际和潜在的人权影响。<sup>64</sup>

88. 供应和使用危险物质的企业具有一项共同责任，即交流信息，以确定风险和防止伤害。<sup>65</sup> 整个商业链中的各个公司应负责提供危害、使用和接触等方面的信息，以评估物质和材料造成的人权风险。<sup>66</sup>

## D. 关键部门

### 采掘业和能源业

89. 采掘业对人权的影响历史悠久，而且仍在继续进行中。<sup>67</sup> 开采出的产品、尾矿、沥滤液和其他废料、加工中使用的物质以及能源生产的副产品都有可能存

<sup>63</sup> 见《工商企业与人权指导原则》的原则 18。

<sup>64</sup> 见《工商企业与人权指导原则》的原则 21。

<sup>65</sup> 例如，见劳工组织的《1990 年化学品公约》(第 170 号)。

<sup>66</sup> 美国化学理事会，《有毒物质控制法案现代化的 10 项原则》(2009 年)。

<sup>67</sup> 见 A/HRC/21/48。

在危害并导致侵犯人权的行为。下文讨论的许多商业部门的供应链、投资和其他关系都需要仔细注意自身的尽责程序，以确定其供应链是否与采掘业中的侵犯人权行为有关。

## 化学工业

90. 工业化学品、杀虫剂、药品和其他化学产品的制造商对其产品毒性、设施条件不安全或其产品造成的不可避免的污染、沾染和废料所导致的侵犯人权行为负责。人权尽责必须包括有毒化学品和杀虫剂在售后的潜在风险，以及其生产所用的原材料和生产设施条件的潜在侵权风险。制造商有责任持续努力确定其化学产品的危害和风险，并通过开发更安全的替代品等手段防止其影响。

## 粮食和农业

91. 除了上述的杀虫剂制造商之外，下游企业也涉入使用此类危险物质的粮食和农业生产的价值链。例如，据儿童基金会称，“接触有毒化学品可能是棕榈油部门的怀孕和哺乳工人的最大健康风险”。<sup>68</sup> 全世界有大约 50% 的消费产品使用棕榈油，牵涉大量消费产品公司。<sup>69</sup> 空气污染造成的烟霾对儿童、妇女和老年人也构成严重关切。棕榈树种植园清理森林和泥炭地所产生的烟霾的相关疾病不仅影响工人和种植园附近的社区，还可能具有跨界影响。尽管焚烧森林和使用某些杀虫剂是非法的，但其遵守和执行情况较差，此类做法仍继续存在。面临防止侵犯人权行为挑战的其他粮食和农业部门包括咖啡、可可、棉花和烟草生产。

## 制造业部门和消费品

92. 危险物质在制造业部门中仍然被使用，它也是各种消费产品的成分，影响着工人、当地社区和消费者的权利，以及可能接触到消费后废料的人的权利。

93. 在电子部门、纺织业、皮革业和其他服装业，人们对与有毒化学品有关的侵犯人权行为表示关切。研究人员还确定了与化妆品、个人护理产品、洗涤产品、清洗剂和其他家用消费品中的有毒化学品相关的一系列不利健康影响。

## 零售部门

94. 零售商能够要求其上游供应商遵守人权，以确保没有社区、消费者或工人因与其销售的产品有关的危险物质遭受侵犯。的确，为满足消费者对不含有毒化学品的产品和企业道德行为的要求，某些零售商超过了国家和国际法律规定的标准。例如，零售商禁止其产品中含有某些引起关切的化学品。

## 金融部门

95. 包括投资者和保险者在内的金融部门能够激励公司，通过向不使用有毒物质的做法过渡，更好地尊重人权。然而，投资和保险政策也可以助长侵犯人权的行为。例如，对黄金的投资需求被认为促进了汞在手工和小规模采金业中的使

<sup>68</sup> 儿童基金会，《棕榈油与印度尼西亚儿童》(2016 年)，第 7 页。可查阅 [www.unicef.org/indonesia/Palm\\_Oil\\_and\\_Children\\_in\\_Indonesia.pdf](http://www.unicef.org/indonesia/Palm_Oil_and_Children_in_Indonesia.pdf)。

<sup>69</sup> 见 [www.unicef.org/csr/palm-oil.html](http://www.unicef.org/csr/palm-oil.html)。

用，是汞向全球环境排放的最大来源，<sup>70</sup> 也是采矿社区儿童的先天缺陷和其他健康影响的原因。负责任的投资举措应将人权标准与有毒化学品、污染和其他此类指标的标准联系起来。

## 四. 司法救助和补救办法

96. 诉诸司法是法治的基本组成部分，也是有毒物质的受害者能够积极主张他们持有的全部权利的一种手段，包括获得有效补救的权利。有毒物质领域的人权义务在遭到侵犯时，必须辅之以适当和有效的补救办法。<sup>71</sup> 有效的司法制度和补救有助于防止今后的侵权行为，并确保负责的商业行为。各国必须确保有毒物质的受害者诉诸司法并获得有效的补救办法。<sup>72</sup>

### A. 有效补救

97. 违反人权法行为的有效补救办法包括：受害者有权获得与违法行为相关的信息，还有权对其所遭受的损害获得有效和迅速的赔偿。<sup>73</sup> 赔偿可以包括恢复原状、补偿、康复、满足和保证不再发生，包括对于有关的法律和惯例作出修订以及将侵犯人权者绳之以法。<sup>74</sup>

98. 依据这些原则可以推断，获得有效补救的权利除其他外要求，对污染的场地进行清理，停止造成影响的行为或不行为，提供医疗和传播信息，以防再次发生。<sup>75</sup> 及时赔偿以防再次发生是关键。<sup>76</sup> 此外，对待申请不得有任何形式或任何理由的歧视，包括年龄。<sup>77</sup> 为了有效，应当为儿童等弱势群体适当修正补救办法，考虑到他们的特殊需要、风险和不断变化的发展与能力。<sup>78</sup>

99. 独立评估已确定世界各地的数十万处受污染场地。场地可因任何数量的原因遭受污染，包括冲突和工业活动所导致的结果。受污染场地的问题没有得到解决，仍然威胁着今世后代的权利，包括生命权和健康权。

<sup>70</sup> 环境署，《2013 年全球汞评估：来源、排放、释放和环境运输》。

<sup>71</sup> 例如，见《公民权利和政治权利国际公约》，第二条。另见《工商企业与人权指导原则》，原则 22、25 和 26，以及《关于环境与发展的里约宣言》，原则 10。

<sup>72</sup> 见 E/CN.4/2006/42，第 45 段。

<sup>73</sup> 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》，第 11 段。

<sup>74</sup> 同上，第 15-23 段。另见人权事务委员会，关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第 31(2004)号一般性意见，第 16 段，以及《儿童权利公约》，第三十九条。

<sup>75</sup> 见 A/HRC/33/41，第 40 段。

<sup>76</sup> 儿童权利委员会，第 16 号一般性意见，第 31 段。

<sup>77</sup> 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》，第 25 段。

<sup>78</sup> 见人权理事会，第 31 号一般性意见，第 15 段；另见儿童权利委员会，第 16 号一般性意见，第 31 段。

100. 各国努力清理这些场地，其中许多场地的情况为主管部门所知已有数十年之久。对污染负有责任的企业可能无法确认、不复存在或是拒绝为其活动对享有人权构成持续风险承担责任。在某些情况下，非正规经济部门的活动对遗留的污染问题负有责任。各国必须确定和清理受污染场地，并采取措​​施减轻有毒污染的负面影响，直至清理完毕。

101. 受害者有权对所遭受的损失获得公平赔偿。赔偿可以解决物质损失和非物质或精神上的痛苦。国家有义务提供医疗保健，包括治疗和药品，以视需要来应对不利影响。

102. 各国的首要义务是确保向受害者提供及时补救，但也必须确保企业负责人为侵犯人权的行为及时承担责任，包括归还在实现对受害者的有效补救时产生的所有费用。在跨国企业的活动中，国际合作往往对帮助确保受害者及时获得有效补救至关重要。

103. 作为有效补救的一部分，各国必须采取措施以避免再次发生此类侵权行为，可能需要对该国关于有毒物质的法律或惯例作出修订。<sup>79</sup> 各国已加强信息要求和执法行动，并采取逐步淘汰引起关切的有毒化学品等措施，以避免此类事件再次发生。但是，各国不能等到风险表现为伤害时才逐步加强保护。

104. 各国必须确保与有毒物质有关的侵犯人权者被绳之以法并承担刑事责任。近年来，围绕有毒化学品、杀虫剂及废料的销售、使用、排放和处置的非法和犯罪活动有所增加。<sup>80</sup> 这些活动与一系列犯罪行为相符，包括洗钱、欺诈和诈骗。

## B. 补救的障碍

105. 人人有权享有平等和有效的司法救助和补救办法。但是，在实践中，接触有毒物质的最弱势受害者在寻求正义时，仍然存在歧视和其他挑战的因素。下文讨论了一些必须解决的具体挑战，以便就有毒物质的情况确保诉诸司法和获得有效补救办法。

### 因果关系和举证责任

106. 受害者须证明数年或数十年之后才会表现出来的健康影响与通过任何接触途径可能接触了已知或未知其危险性的数千种物质之间的因果关系，这种负担可能是一个无法逾越的障碍。这往往是因为固有危险和接触的信息不存在或无法获取，而且接触的潜在分散源、一生中的高度敏感时期、可见影响的等待时间及其他因素数量众多，使情况变得更加复杂。将病因的举证责任交给有毒化学品影响的受害者，而非能够获得和控制相关信息并在信息缺失时有能力生成此类信息的企业，是极不公正的做法。各国应进一步探讨各种备选方案，以更好地平衡受害者诉诸司法和获得补救的权利。加强问责制有助于鼓励开发和采用更安全的替代品，减少侵犯人权的风险。

<sup>79</sup> 例如，见人权理事会，第 31 号一般性意见，第 17 段。

<sup>80</sup> 见 [www.unep.org/newscentre/unep-interpol-report-value-environmental-crime-26](http://www.unep.org/newscentre/unep-interpol-report-value-environmental-crime-26)。

## 费用

107. 诉诸司法要求程序不应过于昂贵。<sup>81</sup> 在一般情况下，但特别是对于受到有毒接触不成比例影响的低收入社区而言，法律诉讼的费用可能会妨碍诉诸司法和获得补救办法。有毒物质造成所称伤害的复杂法律案件可能产生高昂的法律费用。除了律师费，还可能产生其他相关费用，如诉讼费、科学专家费和交通费以及工资损失。败诉的索赔人有义务支付其他当事方的法律费用，这一点也可能妨碍诉诸司法和获得补救办法。各国必须确保对有毒物质的影响诉诸司法和获得补救办法不过于昂贵。

## 跨国索赔、公司结构和收购

108. 企业的影响往往表现在作出裁决或有财政资源可用于补救办法的国家以外。在一些国家，缺乏独立司法机构、监管决定受到不正当影响及其他因素可以导致索赔要求难以实现。各国必须确保在其领土内的企业对国外的侵犯人权行为承担责任，包括使外国受害者得以对侵权行为提出索赔要求。

109. 公司结构，例如母子公司关系，阻碍了诉诸司法和获得补救办法。尽管认识到母公司对集团内的行为具有影响，但接触有毒物质所涉企业侵犯人权行为的受害者可能无法诉诸司法或获得补救办法，因为法院不愿揭开公司面纱。此外，不含赔偿责任转移的资产收购可能会使受害者失去获得有效补救的必要资源。各国必须确保公司结构和收购不妨碍与接触有毒物质有关的受害者诉诸司法或获得补救。

## 冲突

110. 各国对其在冲突期间的行动造成的污染所表现出的缺乏透明度可能会妨碍确定受到污染的场地，从而限制受到影响的社区获得预防性保健、如何减少风险的信息以及其他保护性措施。此外，正在从冲突中恢复的国家往往缺乏技术援助和资金来清理有毒战争遗留物，造成进一步的冲突后伤害。受到军事基地和武器试验影响的社区往往无法获得确保相关污染的受害者获得有效补救所需的保密信息。

## 五. 结论和建议

111. 过去几十年来，许多国家在减少有毒物质影响的方面取得了可喜进展。然而，并非所有国家都平等享有此类进展。各个收入水平的国家内部和国家之间在尊重、保护和实现受到有毒物质影响的人权方面仍然存在差距。高收入国家和中低收入国家之间的差距巨大。

112. 上述良好做法指南的目的是协助各国确保其法律和其他做法符合其人权义务。在这方面，特别报告员建议各国和其他利益攸关方适用下列原则：

(a) 各国必须确保立法和其他做法体现它们尊重、保护和实现受到危险物质及废料影响的人权的义务，包括生命权、健康权和身体健全权；

<sup>81</sup> 例如，见《奥胡斯公约》，第九条。

(b) 各国必须确保它们有关危险物质及废料的作法确保平等，不歧视任何弱势群体，包括儿童、穷人、工人、残疾人、老年人、土著人民、移民和少数群体，并考虑到不同性别群体的特定风险；

(c) 各国应当利用具有内在安全性的设计，执行寿命周期方法，以保护最弱势群体免遭危险物质及废料侵害，并应立即采用全球方法；

(d) 各国必须颁布和执行立法与监管框架，以保护人权免遭生产、使用、排放、储存和处置危险物质及废料的商业活动侵害，包括设在其领土内的企业在国外的活动；各国绝不能降低保护标准，必须不断提高保护水平；为履行其义务，各国应当探讨成本回收制度；

(e) 各国必须建立能够及时采取行动保护人权的有效机构；各国必须防止利益冲突，并应执行整体政府办法；

(f) 各国必须使人民和各个民族得以主张并捍卫自己的权利不受有毒物质和其他危险物质及废料的威胁；

(g) 企业应在其产品和活动中，包括供应链和价值链，对有毒物质的整个寿命周期开展人权尽责行为，还应确定和评估风险，防止和减轻影响，在其工作中落实透明度和问责制；作为其义务的一部分，各国应迫使企业实施并公开披露此类尽责行为；

(h) 各国必须确保危险物质及废料影响的受害者获得有效的补救办法，包括补救、医疗、赔偿和保证不再发生等，还必须减少妨碍接触有毒物质的受害者获得补救的系统性障碍，如举证责任和因果关系等。

---