



Distr.: General
23 July 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

临时议程* 项目 75(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

行使和平集会自由权和结社自由权是促进气候公正的核心

秘书长的说明

秘书长谨向大会转交和平集会自由权和结社自由权特别报告员克莱芒·尼亚雷索西·武莱根据人权理事会第 [15/21](#)、[32/32](#) 和 [41/12](#) 号决议提交的报告。

* [A/76/150](#)。



和平集会自由权和结社自由权特别报告员克莱芒·尼亚雷索西·武莱的报告

摘要

在本报告中，和平集会自由权和结社自由权特别报告员克莱芒·尼亚雷索西·武莱说明了行使和平集会自由权和结社自由权以支持和促进气候公正的个人、社群和组织面临的挑战和风险。民间社会在应对气候危机和确保向环境可持续经济和社会公正过渡、包括促进实现 COVID-19 大流行后绿色复苏方面发挥着至关重要的作用。和平集会自由权和结社自由权对民间社会行为体的工作至关重要，为他们提供可携手建设更绿色、更可持续未来的手段。不幸的是，在气候公正的背景下，这些权利经常受到广泛侵犯。在本报告中，特别报告员呼吁各国和其他相关行为体尊重和确保这些基本自由，并确保民间社会行为体能够继续在这一领域开展工作。

一. 引言

1. 本报告由和平集会自由权和结社自由权特别报告员莱芒·尼亚雷索西·武莱根据人权理事会第 41/12 号决议提交大会。
2. 在本报告中，特别报告员说明了个人、社群和组织行使其和平集会自由权和结社自由权以支持和促进气候公正时所面临的挑战和风险，并就如何更好地保护这些自由以及由此带来的社会动员向各国政府和其他利益攸关方提出建议。
3. 在编写本报告的过程中，特别报告员召集了几次与世界各地民间社会的在线协商。特别报告员还与联合国环境规划署和秘书长青年问题特使办公室进行了双边讨论。他对所有参与者的贡献表示感谢。特别报告员还得益于各国的 14 份、民间社会组织的 44 份、国家人权机构的 5 份和联合国儿童基金会(儿基会)的 1 份呈文。报告还以联合国其他组织、条约机构和特别程序的工作、包括任务负责人以前发表的专题报告为基础。

二. 气候变化带来的生存威胁

4. 2020 年底，秘书长强调了人类所处的可怕轨迹，指出如下：“人类正在向自然开战。这无异于自杀。大自然一定会进行反击，它正以日益强大的力量和愤怒进行反击。生物多样性正在崩溃……今天，气温已经上升 1.2 度，而我们在每个地区、每个大陆都看到了前所未有的极端气候和波动。本世纪我们将迎来 3 到 5 摄氏度的气温大幅上升。¹
5. 与这些气候变化相关的广泛影响对人类生活是灾难性的，耗尽了粮食安全和供水，使许多目前有人居住的地区无法居住并导致死亡人数及痛苦和磨难增加。人们已经并将继续流离失所，冲突将会产生和加剧。国际劳工组织(劳工组织)表示，气候变化已经对世界各地的就业产生严重影响，导致气候驱动的移民、更危险的工作条件及城市和农村地区的失业。²
6. 虽然无人能幸免于气候危机的影响，但其影响并不均匀地扩散到各个地区和人口。生活在贫困中的人、边缘化人口和以农业或沿海资源为生计的社群面临一些最严重的影响，面对最高的适应气候变化障碍。³ 由于气候变化加剧了现有的经济和社会不平等，与气候变化有关的影响对妇女、儿童和其他面临系统性边缘化的群体产生特别严重的后果。⁴
7. 尽管 1980 年代以来的联合国文书和公约作出了多边承诺，包括《联合国气候变化框架公约》、其《京都议定书》和根据《公约》通过的《巴黎协定》，但

¹ “我们星球的现状”，秘书长在哥伦比亚大学的致辞，2020 年 12 月 2 日。

² 国际劳工组织(劳工组织)“人人享有环境可持续经济和社會的公正过渡准则”(2015 年)。

³ 见 A/HRC/41/39。

⁴ 例如见消除对妇女歧视委员会，第 37 号一般性建议(2018 年)(CEDAW/C/GC/37)；和 A/HRC/44/30。

进展并不充分和不公平。⁵ 尽管《巴黎协定》争取将全球气温升幅控制在比工业化前水平高 2 摄氏度以内，理想情况下也是将气温升幅控制在比工业化前水平高 1.5 摄氏度以下，但各国的减排承诺远远达不到实现这一目标所需要的措施。⁶ 在许多情况下，政府不仅允许排放，而且还积极鼓励排放，因为有几个国家向化石燃料行业提供广泛的补贴。⁷ 气候变化的环境和社会后果在过去几年中基本上被忽视，这加重了世界未能减少排放的情况，因为没有制定和管控许多旨在转向可再生能源的举措，其目的是在包括工人和土著人民在内的受影响社群内建立复原力，并减少不平等情况。

8. 化解气候危机及其影响的机会之窗正在迅速关闭。特别报告员对一些积极迹象感到鼓舞，其中包括一些国家在联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十六届会议之前提出的宏大承诺。然而，就像应对 COVID-19 大流行卫生危机和可持续发展努力一样，各国无法单独应对气候紧急情况。⁸ 个人动员、组织和联系以及无畏地为影响舆论和决策作出贡献的能力，是下一节进一步探讨的议题，对于采取有效的气候行动和实现公正过渡至关重要。要确保能够作出这种贡献，就需要充分享有和平集会自由权和结社自由权。

三. 气候公正运动的兴起

9. 几十年来，世界各地的民间社会、土著人民、环境人权维护者、工会和社会运动一直在努力应对气候变化。在某种程度上，要求对气候变化采取实际行动的压力是由这些行为体不懈努力承诺提高公众对环境挑战的认识、倡导实现包括子孙后代在内的所有人享有健康环境的权利并提出解决方案所推动的。正如政府间气候变化专门委员会所言，“民间社会在很大程度上是推动各机构以必要的速度实现变革的唯一可靠引擎”。⁹

10. 民间社会的努力包括以下工作：保护世界上的土地、森林和海洋；编制和分析与气候变化及相关危害有关的科学数据；建设有复原力的社区，包括利用传统知识；制定切实、基于事实的提议，以限制气候变化并减轻其影响；记录、提请注意并追究国家和非国家行为体对环境退化的责任，同时促进对遭受这种退化影

⁵ 见对外关系委员会，“Global climate agreements: successes and failures”，由 Lindsay Maizland 撰写背景介绍(2021 年)；《联合国气候变化框架公约》、“Nationally determined contributions under the Paris Agreement”、秘书处的综合报告(FCCC/PA/CMA/2021/2)(2021 年 2 月 26 日)。

⁶ 见《联合国气候变化框架公约》、“Nationally determined contributions under the Paris Agreement”、秘书处的综合报告(FCCC/PA/CMA/2021/2)(2021 年 2 月 26 日)。

⁷ 见国际货币基金组织，“Climate change: fossil fuel subsidies”(2021 年 6 月 24 日访问)。

⁸ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25788&LangID=E。

⁹ 见政府间气候变化专门委员会，“Global Warming of 1.5 °C: IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty”，Valérie Masson-Delmotte and others, eds. (2019 年)，第四章，352 页。

响的工人、土著人民和社群的保护和他们的福利；推动政策改变，包括采取国家和国际宣传和诉讼行动。

11. 近年来，各国政府和其他关键行为体未能解决正在扩大的气候危机，引发了一场全球社会运动。世界各地的个人和组织，特别是年轻人和一线维护者，已挺身维护自己的权利，提高公众对气候挑战的认识，并倡导在国家、区域和国际各级采取更大胆的气候行动。这场运动在世界各地举行了无数次和平示威，包括以公民抗命的形式举行的示威活动。

12. 和平集会和结社自由权对这项工作至关重要，因为它们构成了个人群体围绕共同目标团结一致的基本手段。个人行使和平集会自由权和结社自由权以实现气候公正的例子不计其数。特别报告员仅提供了他在编写本报告时收集的资料中的几个例子。

13. 站在气候公正运动前列的是土著人民。正如人权理事会土著人民权利问题特别报告员所确认的那样，由于土著人民与环境的密切关系，他们在为应对气候变化作出贡献方面处于独特的地位。¹⁰ 在泰国，克伦族等土著人民社区在可持续农业和森林管理实践方面积累了专门知识，并一直站在和平抵抗化石燃料项目的第一线。在澳大利亚，土著和托雷斯海峡岛民的行动帮助私营部门做出了远大的气候承诺。亚马孙河流域土著组织协调机构在国际气候行动论坛上成功地倡导了土著人民的利益。

14. 在世界各地，妇女正领导保护她们的生计、土地和自然资源以及世界生物多样性的努力。¹¹ 在肯尼亚，如 Wangari Maathai 等女性环境人权维护者和她创立的绿化带运动，一直在为促进环境保护、建立气候适应能力和可持续生计而斗争。

15. 其他民间社会团体和社会运动也在支持消弭环境危害和制定更有力的政策以应对气候变化工作方面发挥了关键作用。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，民众运动帮助率先在 2019 年停止水力压裂活动，支持到 2030 年停止销售新汽油和柴油汽车的计划，并在苏格兰创建了气候大会。在阿根廷，民间社会的组织工作和抗议行动导致通过了旨在应对气候危机的国家立法。如黑山民间社会团体开放平台第 27 章联盟等国家和跨国民间社会网络致力于共同监测、倡导和促进环境公正，包括气候行动，对于各团体之间分享信息、知识和技能至关重要。

16. 青年气候活动人士也在气候公正斗争中发挥了重要作用，帮助改变了负面论述，提升了子孙后代的权利。参与“反抗灭绝”和“星期五为未来”等运动的青年气候活动人士在世界各地开展宣传活动，包括在上学日罢课以抗议对气候危机缺乏行动。女童和女青年一直在这场运动中发出最具活力的声音，激励着世界各

¹⁰ A/HRC/36/46，第 15 段。

¹¹ A/75/184。

地的青年活动分子加入进来。¹² 这些努力支持制定了更大胆的气候目标以及重要的立法和司法成就。

17. 工会也发挥了关键作用。他们一直参与推动公正过渡议程，并在工作场所、部门、国家和国际各级影响了雇主。在菲律宾，工会和“大家一起行动起来”联盟推动向清洁能源车辆过渡，采用了公正过渡框架。工会还与其他民间社会行为体合作，应对环境退化。

四. 挑战和威胁

18. 特别报告员和其他任务负责人在以前提交给各国的报告¹³ 和来文中广泛记录了限制、袭击行为和未能保护环境及其维护者的情况。虽然这些威胁并不新鲜，但特别报告员收到的信息表明，随着世界各地越来越多的人组织起来保卫自己的土地并要求构建绿色的未来，暴力镇压也在增加。这些攻击往往是由强大的行为体领导的，包括跨国化石燃料业、采掘业、农业企业和金融机构，它们向各国施加压力，以削弱后者对特别是气候危机以及对一般环境问题的应对，并支持半官方组织开展各种针对气候公正活动人士的运动，包括采用在线和直接暴力。这些袭击有时还导致把气候公正活动人士描述为国家安全威胁，而不是一线人权和环境权利维护者。这些限制和攻击还与把具体项目吹捧为代表气候行动或将此类项目登记为国际碳排放权交易机制下的气候缓解行动有关。

19. COVID-19 大流行加重了这些威胁，因为各国一直在制定紧急措施，进一步增强其权力。目前的危险是，这些新的权力和限制可能比大流行病持续的时间更长，并成为应对危机的新选择手段。

A. 人身攻击、谋杀和恐吓

20. 气候和环境公正倡导者面临的最紧迫挑战是暴力威胁。每年被杀害的人权维护者中超过 70% 参与保护环境或与之密切相关的工作，他们维护土著人民的权利和其他被边缘化和受歧视社群的权利。¹⁴ 根据联合国人权维护者处境特别报告员的说法，“人权高专办记录的 2019 年谋杀受害者中，每两人中就有一人在土地、环境、商业活动的影响、土著人民、非洲裔人和其他少数群体的贫困和权利等问题上与社群合作”。¹⁵

21. 其中许多谋杀事件之前都有线上和线下的威胁、人身攻击和其他恐吓行为。这种策略对那些维护其社群和环境的人造成了破坏性的身体、社会、经济和心理影响，并产生了严重的不寒而栗影响。¹⁶ 在编写本报告时，特别报告员收到

¹² A/75/184，第 35 段。

¹³ 本报告应与以下报告一并阅读：A/HRC/38/34、A/HRC/29/25、A/73/279、A/HRC/39/17、A/75/281。

¹⁴ 见全球见证组织，*Defending Tomorrow: The Climate Crisis and Threats against Land and Environmental Defenders* (2020 年 7 月)。

¹⁵ A/HRC/46/35 (2020)，第 16 段。

¹⁶ 见 A/74/159 (2019)。

关于世界各大洲和地区许多国家对环境权利维护者进行恐吓和人身攻击的报告。报告提出的关切反映了特别报告员以前在提交人权理事会的来文和报告中查明的趋势。¹⁷

B. 诽谤、抹黑行动和虚假信息

22. 除了遭受直接攻击外，气候公正活动人士还成为诽谤、虚假信息和抹黑行动的受害者，这些行动旨在诋毁他们的工作，将他们的活动描述为非法活动并引发以气候危机为中心的怀疑。气候活动人士被贴上了“极端分子”和“绿色罪犯”的标签，被称为“反发展”和“得到外部资助”，并被描绘成为“激进分子”、“极端左翼分子”、“共产主义分子”和“恐怖分子”团体的利益服务。例如，在肯尼亚，民间社会团体记录了几起环境维护者被控与伊斯兰叛乱组织青年党有联系的事件，此前他们组织起来反对开发一个大型基础设施项目，该项目需要修建连接埃塞俄比亚、肯尼亚、南苏丹和乌干达的海港、管道和高速公路。¹⁸

23. 这样的虚假信息和抹黑行动得到了包括高级政府官员在内的一系列行为体的支持。特别报告员获悉，例如在澳大利亚，据报道高级官员将环境抗议者描述为“绿色罪犯”，并暗示“新一代激进行动主义”威胁到该国采矿业的未来。¹⁹ 在菲律宾，环保组织经常被政府高官称为共产主义者和/或恐怖分子，这种做法被称为“贴红标签”。²⁰ 特别报告员还收到报告说，在德国，联邦宪法保卫局将从事和平公民抗命行为的环保团体 *Ende Gelände*(到此为止)定为“左翼极端主义”。²¹

24. 这些行动往往可以追溯到强大的特殊利益集团，包括化石燃料公司、采掘业和其他对政府施加压力的实体。2019年7月，加拿大艾伯塔省政府启动了一项公开调查，调查其认为是“外国组织支持的反艾伯塔省能源运动”。²² 调查针对的对象是许多倡导停止使用化石燃料和净零经济的组织。这类攻击对个人和团体行使和平集会和结社自由权的能力造成了不寒而栗效应。它们还帮助创造一种环境，使上面讨论的人身攻击变得合理、正常化和得到准许。

¹⁷ 例如见 [A/HRC/38/34](#)。

¹⁸ 人权观察提交的材料。另见人权观察，“*They Just Want to Silence Us*”: *Abuses Against Environmental Activists at Kenya's Coast Region*., 2018年12月。可参阅 www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/kenya1218_web2.pdf。

¹⁹ 见人权法律中心、澳大利亚太平洋绿色和平组织和环境维护者办公室以及澳大利亚大赦国际提交的材料。另见 <https://monitor.civicus.org/updates/2020/02/04/smear-campaign-against-green-activists-anti-protest-laws-and-media-restrictions-australia/>。

²⁰ 见 AL PHL 1/2021。

²¹ 关于该组织的活动，见 <https://350.org/ende-gelände-wrap-up/>(2021年7月21日访问)。另见德国人权研究所提交的材料。另见联邦内政、建筑和社区部，*Verfassungsschutzbericht 2019年* (《2019年宪法保护报告》)，第152页。可参阅 www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/vsb-2019-gesamt.pdf?__blob=publicationFile&v=10(仅德文)(2021年7月21日访问)。

²² 见 <https://albertainquiry.ca/>。

C. 气候抗议禁令和其他对集会的限制

25. 气候公正运动的影响因大量限制和禁止集会的法律和行政措施而减弱，其中许多法律和行政措施专门针对气候抗议活动。例如，2019年，伦敦警方发布了一项命令，要求伦敦范围内任何与气候组织“反抗灭绝”有关的集会停止，并禁止该组织未来的抗议活动。伦敦高等法院最终裁定这项禁令是非法的。²³ 特别报告员此前曾对联合王国议会为应对气候抗议而提出的“警察、犯罪、量刑和法院法案”表示关切，该法案将先前合法的抗议方法定为刑事犯罪并加强警方取缔示威的权力。²⁴ 在环境抗议范围内，反集会禁令正变得更加容易发布，特别是针对导致企业活动中断的和平抗议。²⁵

26. 一些国家已经通过法律，将关于或涉及“关键基础设施”的抗议活动定为刑事犯罪，这种设施已被广泛定义为包括管道和石油航道。这些法律增加了新的重罪，包括阻止建筑(或)运输，并加大了对本已成为非法行为的刑事处罚，如非法侵入。这些法律的立法背景和范围清楚地表明，它们旨在限制和惩罚气候行动主义。在美利坚合众国，16个州在2016年至2021年间通过了与“关键基础设施”相关的立法，往往特别提到石油和天然气管道，对此类基础设施附近的引起混乱性抗议活动实施严厉制裁。²⁶ 其中几项法案是为了应对北达科他州的达科他输油管道反对者组织的抗议活动而提出的。²⁷ 加拿大艾伯塔省²⁸ 和南非²⁹ 也通过了类似的立法，德国³⁰ 和澳大利亚³¹ 也提出了类似的立法。

27. 环境和气候公正团体的集会经常遇到过度使用武力的情况。例如，特别报告员获悉，2019年10月，比利时警方使用高压水炮、警棍和辣椒喷雾剂驱散了由“反抗灭绝”活动人士领导的全国气候抗议静坐，并逮捕了数百名抗议者。³² 一些针对气候和环境集会的攻击因性别暴力而得到强化。³³

28. COVID-19大流行相关应急措施加重了这些措施的影响。虽然在支持健康权方面有一些限制是合理的，但在其他情况下，COVID-19大流行被用作镇压集会、

²³ 请参阅 www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2019/11/Jones-Ors-v-Comm-of-Police-Approved-judgment.pdf。

²⁴ 见 OL GBR 7/2021。另见科皮耶特斯基金会提交的材料。

²⁵ 例如见 2020csoh7.pdf (scotcourts.gov.uk)。

²⁶ 见国际非营利法律中心，美国抗议法律跟踪者(2021年7月20日访问)。

²⁷ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21464&LangID=E。

²⁸ 见 www.qp.alberta.ca/Documents/AnnualVolumes/2020/C32p7_2020.pdf。

²⁹ 见 www.gov.za/documents/critical-infrastructure-protection-act-8-2019-english-isixhosa-28-nov-2019-0000。

³⁰ 见德国研究所提交的材料。

³¹ 见 www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bid=r6657。

³² 当局随后启动了对警察不当行为的调查。见公民社会提交的材料。另见联合王国反抗灭绝，Rebel daily 6: brutality in Belgium (2019年10月14日)。

³³ 见 A/75/184。

包括环境和气候示威或增加对它们施行的限制的借口。³⁴ 特别报告员获悉，在印度尼西亚，反对东爪哇采矿活动的抗议被驱散，理由是这种驱散对于防止 COVID-19 大流行的蔓延是必要的。然而，据报道，采矿活动获允许不受限制地继续进行。³⁵

D. 定罪、司法骚扰和监视

29. 各国破坏气候公正运动的另一种方式是利用司法系统对付环境保护活动人士及其组织。有时，刑事起诉之后会有监禁判决。即使不做出此类判决，刑事起诉和其他形式的法律骚扰也会造成严重的财务负担，并对被告及其家人和社群产生重大的社会、经济和心理影响。³⁶

30. 收到的材料载有若干不适当和非法起诉以及威胁起诉气候和环境维权者的例子。³⁷ 关于柬埔寨，特别报告员对逮捕和起诉与柬埔寨大自然母亲组织有关联的环保活动人士表示关切，这些人士后来因参与和组织反对金边湖泊被填平的和平抗议活动而被判犯有煽动罪和引发社会动乱罪。³⁸

31. 在许多国家，这类指控是根据与国家安全相关的法律提出的，包括惩罚破坏、煽动和恐怖主义的法律。例如，在印度，《非法活动(预防)法》被用来对付气候活动人士和环境人权维护者，他们面临着“加入和支持恐怖组织”的指控。³⁹ 在其他情况下，当局依靠捏造的指控，试图压制和威慑气候公正活动人士，恐吓和施压当地社区，要求他们放弃土地和享有健康环境的权利。⁴⁰

32. 对气候维权者使用这样的指控也是一种公共宣传形式，强化了上述的诽谤行动；分散注意力，从而抑制环境维权者的效力，因为他们被迫将时间和资源投入到其辩护上，而不是放在他们的根本性事业上；并造成令人不寒而栗的效果，阻碍其他人加入和参与气候公正运动。在其他情况下，保释条件、具结守法保证令和禁令被用来限制气候活动人士行使和平集会自由权的能力。

33. 企业还针对气候维权者发起了所谓的“反对公众参与的战略诉讼”(SLAPPs)。这个词指的是公司和富人提起的诉讼，包括诽谤、反敲诈勒索、干扰商业和共谋等行为，目的是恐吓、骚扰目标群体和耗尽其资源。据报道，在拉丁美洲和东南亚，刑事诽谤指控被用来起诉土著人民、活动人士和人权维护者。

³⁴ 见 OL KHM 4/2021；由地球权利组织提交的材料。

³⁵ YAPPIKA-ActionAid 印度尼西亚、ELSAM 和 IMPARSIAL 提交的材料。

³⁶ 见 CIVICUS，“We will not be silenced: climate activism from the frontlines to the UN”(2019 年)。

³⁷ 特别报告员以前曾发送过与几起此类案件有关的信件。

³⁸ 见 AL/KHM 8/2020；并见 www.frontlinedefenders.org/en/case/environmental-rights-defenders-mother-nature-cambodia-convicted 上的更新资料。

³⁹ 例如见 IND/2/2021 和 IND 5/2021。

⁴⁰ 例如见 AL HND 1/2021。

34. 执法部门的广泛监视是将环境抗议者和组织定罪的另一结果。这种监视提供了一种渠道，当局可通过它获得信息，以便稍后用于挫败抗议和倡导活动。特别报告员收到的报告称，在气候抗议活动中，有人未经其同意就被录影或拍照。这种监视造成了一种令人不寒而栗的效应，可能会阻止其他人为追求气候公正而参加集会或加入组织。

35. 有报告显示监测和侵入气候活动人士信息系统似乎是在私营公司的授意下进行，特别报告员对此表示极大关切。据报道，包括煤炭、石油和天然气公司在内的能源公司以及汽车和航空旅行行业的公司，都聘请了监控公司和干员来监视环保抗议者。

E. 对民间社会行动和获得资金的限制

36. 环保组织的结社自由权也受到了一些措施的限制，这些措施意味着对社团可以参与的活动的直接打压，并限制了其获得资金的能力。一些国家确立了针对环保组织的新程序要求，例如非常繁重的审计要求。

37. 遗憾的是，之前查明的趋势，包括限制获得外国资金，在世界各地继续存在，对环保团体造成了超出比例的影响。在俄罗斯联邦，将这类组织指定为外国代理人已导致其解散并受到刑事处罚。⁴¹ 支撑这种趋势的法律框架不符合国际人权标准。

F. 对参与国家和国际气候谈判的限制

38. 在编写本报告期间举行的协商中，民间社会行为体指出，他们被排除在与气候行动和影响其社群的其他环境冲击有关的决策进程之外，包括联合国相关论坛。

39. 在国家一级，民间社会团体表示，世界各地对公众参与和获取环境问题信息的障碍依然存在。在与民间社会的协商中，特别报告员听到各组织和社群对许多地方协商进程表示失望和缺乏信任，这些协商进程被认为是不真实的。尽管许多国家已经通过了新的法律来促进参与，但据报道其当局只是“假装就项目进行咨询”，而引用一位环境权利维护者的话说是“已经做出了决定”。

40. 公众参与的一个重大障碍，是就有关气候危机和公正过渡的法案提供的信息和协商机会有限，其中包括国家自主贡献以及根据《巴黎协定》制定的缓解项目，包括为此采取合作方法和抵消计划，这些方法和计划可能是对气候危机的虚假解决方案。现有的障碍往往会因为推出新的、更严格的关于参与的行政要求以及很难针对政府的对气候行动努力产生负面影响的决定提出上诉而增加。⁴² 特别报告员获悉，工人和工会经常被排除在气候政策讨论之外，例如被阻止在关于政府国家自主贡献的讨论中提出切实看法。

41. 事实证明，落实切实参与联合国气候论坛也很困难。民间社会在参与气候论坛方面面临论坛本身设置的障碍，包括签证延误和拒签等官僚障碍、给予经联合

⁴¹ 见 AL RUS 9/2019；RUS 4/2015。

⁴² 见 <https://ecnl.org/sites/default/files/2021-02/ECNL%20participation%20and%20climate%20paper%20040221.pdf>。

国认可的社团的代表登记机会有限以及有效和切实参与谈判的机会有限。一线维护者，包括农村社区领导人和土著人民，往往难以参与联合国气候变化谈判，并可能受到更严格的旅行、筹资和安全限制。这是一个极不公平的例子，因为对许多相关伤害负有责任的企业行为体在获得参与机会方面面临的障碍要少得多。⁴³

42. 影响气候政策的多边会议和谈判期间的和平集会，往往受到严格限制，并面临更多各种形式的压制。特别报告员收到报告称，2019年在马德里举行的联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十五届会议期间，敦促谈判者采取切实行动应对气候危机的抗议者被强迫离开谈判室。这些行动形成了一种模式，令人想起特别报告员对2018年在波兰卡托维兹举行的公约缔约方会议第二十四届会议上有民间社会参与受到限制的报道的关切。⁴⁴

G. 特定群体面临的挑战和风险

43. 如上所述，除了以各种方式侵犯民间社会成员的和平集会和结社自由权外，个人和团体从事旨在保护环境权和促进气候公正的工作的能力也受到程度严重的针对特定群体的袭击和限制的阻碍。

44. 土著人民面临着尤其严重的威胁和挑战。人权理事会土著人民权利问题特别报告员强调，土著人民在抵制大型商业活动的过程中遭受的暴力行为、其活动被定罪和威胁急剧增加。⁴⁵ 例如，2015年至2019年间，拉丁美洲有200多名土著维权人士被杀。⁴⁶ 土著人民面临的挑战还来自气候变化缓解项目，这些项目没有坚持尊重土著人民的权利，包括他们的集会、结社权以及自由、事先和知情同意权。

45. 在气候危机背景下，儿童在行使和平集会和结社自由权方面也面临特别的挑战。除了必须面对成年人面临的所有障碍外，他们还经常面临尤其影响儿童的障碍，包括基于歧视性政策和做法而施加的限制。力图行使和平集会权利的儿童在获取信息方面受到限制，还面临暴力威胁，包括“不赞成他们的公民参与和人权活动”的成年人的威胁。⁴⁷ 参加“星期五为未来”运动的孩子们面临着其学校的负面反应，包括各种形式的惩罚。⁴⁸ 这种侵权行为经常得到当局的纵容和支持。

⁴³ 见 www.civicus.org/documents/WeWillNotBeSilenced_eng_Nov19.pdf。

⁴⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24017&LangID=E;POL 3/2018。

⁴⁵ 见 [A/HRC/24/41](#) 和 [A/HRC/36/46](#)。

⁴⁶ 见拉丁美洲和加勒比经济委员会，“The indigenous peoples of Latin America: Abya Yala and the 2030 Agenda for Sustainable Development”(2020年)；及全球见证组织，*Defending Tomorrow* (2020年)。

⁴⁷ 贝尔法斯特女王大学儿童权利中心及救助儿童会儿童权利治理全球主题，*Enabling the Exercise of Civil and Political Rights: The Views of Children* (2016年)。

⁴⁸ 见儿童权利联通组织和安妮塔·丹卡以及苏格兰青年事务专员提交的材料。

46. 工人在享有和平集会和结社自由权方面也面临着特别的障碍，限制了他们就环境问题和为支持公正过渡而组织和施加集体压力的能力。⁴⁹ 移民工人往往来自受气候影响严重的国家，在直接受气候变化影响的部门(如建筑业和农业)工作，不断被剥夺切实行使和平集会和结社自由权的机会，限制了他们为缓解行动及气候影响相关法律和政策做贡献的能力。在几个国家，许多农业工人被剥夺了劳动法的充分保护，导致他们无法合法地参加旨在改善工作条件和可持续农业形式的集体谈判和罢工。非正规经济工人(如拾荒者)也经常被剥夺和平集会和结社自由的权利。工人做此贡献的能力受到工会成员经常面临的高度暴力的限制，这加剧了针对环保活动人士实施的高度暴力。通常，在外国投资的背景下，对工人集体组织和谈判的权利(包括为此举行罢工)的限制尤其严格。⁵⁰

47. 气候变化和环境退化与性别暴力之间存在直接联系。气候变化造成的资源匮乏、流离失所和冲突都加深了现有的不平等。基于性别的暴力经常被用来加固现有的特权和对资源的控制。女性受到的影响超出比例。在拉丁美洲，由于其工作性质和性别，女性环境维权者属于最受威胁的维权人士。袭击还以抹黑行动、人身攻击和性侵犯甚至杀戮的形式进行，例如南非环保活动人士和社区领袖 Mama Fikile Ntshangase 的遭遇。⁵¹

五. 履行人权义务

48. 《世界人权宣言》第二十条和《公民及政治权利国际公约》第二十一和二十二条等承认和保护和平集会自由权和结社自由权。这些权利还载于《经济社会文化权利国际公约》第八条，并得到保护被边缘化和受歧视群体权利的其他国际公约的保障，如《儿童权利公约》(第十五条)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第七条)、《联合国土著人民权利宣言》(第十七和十八条)和《残疾人权利公约》(第二十九条)。这些权利由个人和集体行使和享有。

49. 人权法对各国既规定了消极义务，也规定了积极义务。消极义务要求各国避免适用干扰权利行使的法律和从事此类做法。对权利的任何限制或限度必须是国际人权法所允许的，即必须由法律规定，并且在民主社会中是必要的和相称的，以追求《公民及政治权利国际公约》所规定的正当利益。限制不得带有歧视性或损害权利的本质。⁵²

50. 积极义务要求各国促进和保护权利的行使。这些义务需要促进有利的环境，包括能够有效行使权利的法律和体制框架。各国必须保护个人和团体不受非国家

⁴⁹ 团结中心、乌干达团结工会、肯尼亚工会中心组织和美洲工人工会联合会提交的材料。

⁵⁰ 见 Fangjin Ye, “The impact of bilateral investment treaties (BITs) on collective labor rights in developing countries”, *Review of International Organizations*, vol. 15, No. 4 (2020 年 10 月), 第 899-921 页。

⁵¹ 见 AL ZAF 3/2020。

⁵² [A/HRC/20/27](#), 第 39-42 和 64-65 段。

行为体、包括工商企业采取的会损害其权利享受的行动的影响。各国也有义务在这些自由受到侵犯时提供有效补救措施。⁵³

51. 这些义务与应对气候危机有关。《巴黎协定》要求各国“尊重、促进和考虑它们各自对人权……的义务”，其中包括土著人民权利，并考虑到“务必根据国家制定的发展优先事项，实现劳动力公正转型以及创造体面工作和高质量就业岗位”。

52. 虽然国家对实现和平集会自由权和结社自由权负有主要责任，但企业也有责任尊重和保护这些自由，⁵⁴ 包括《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》规定的自由。这种责任延伸到其雇员以及受其活动影响的社群。多边实体还负有积极保护和和平集会、建立和维护有利于民间社会的环境的积极责任。⁵⁵

53. 要在当前气候危机的背景下履行这些义务，需要采取以下措施。

A. 为民间社会创造有利环境，这对于应对气候危机和确保公正过渡至关重要

54. 要应对气候危机和确保公正过渡，就需要构建有活力和动态的民间社会。根据《联合国气候变化框架公约》，缔约国接受其“促进和便利……公众参与应付气候变化及其影响和拟订适当的对策”的义务。⁵⁶《巴黎协定》承认公众参与在确保气候行动有效性方面发挥的重要作用。根据该《协定》，缔约国同意采取措施加强“公众参与和公众获取信息，同时认识到这些步骤对于加强本协定下的行动的重要性”，⁵⁷ 并承认适应行动应遵循“参与型和充分透明的方法”。⁵⁸《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》）和《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》（《埃斯卡苏协定》）也要求各国确保公众参与环境决策。⁵⁹

55. 特别报告员强调，要保证气候危机背景下的充分参与，就需要充分尊重、保护和落实和平集会和结社自由权，这些权利与参与公共事务的权利密不可分。⁶⁰ 任务负责人和其他人权机制之前规定了适用于和平集会和结社自由权的广泛原则。在实现《2030年可持续发展议程》方面，特别报告员强调，以下领域的参与

⁵³ [A/HRC/20/27](#)，第 33-38 和 63 段。

⁵⁴ 见人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)([CCPR/C/GC/37](#))，第 31 段。

⁵⁵ [A/69/365](#)。

⁵⁶ 《联合国气候变化框架公约》，第六条。

⁵⁷ 《巴黎协定》，第十二条。

⁵⁸ 同上，第七条。

⁵⁹ 《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》），第六和七条。
《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》。《埃斯卡苏协定》，第七条。

⁶⁰ 例如见 [A/73/279](#)。

对于为民间社会组织营造有利环境至关重要：(a) 进入程序和解散流程；(b) 行动的监管；(c) 获取资源；(d) 政治影响和获得权力；(e) 举行和平集会。这一框架仍然适用于应对气候变化的工作。

56. 在有利的环境中，民间社会努力构建低排放和气候适应型社会的一个关键因素是能够从国家、外国和国际来源获得资金。对社团获得外国资金的限制，包括对那些寻求获得这种资金的人施加繁琐的行政要求(例如，要求注册为国外代理人)，是非常可疑的，应该受到基于权利的严格审查。在气候公正的背景下，这种要求往往对社区适应和准备应对气候相关风险的能力产生破坏性影响。根据气候公正议程，各国应取消对社团获得资金(包括外国资金)的繁重官僚限制。

57. 执法当局为审查一个组织是否遵守有关获得外国资金的法律要求而进行的突袭行动违反了国际人权义务。不遵守透明度和问责要求，包括登记和报告规定，不应造成关闭或刑事起诉的后果。⁶¹ 在任何情况下，暂停或解散行动都不能明确或含糊地以一个社团在促进气候行动和公正过渡方面的活动为依据。

58. 特别报告员注意到，近年来在气候行动方面的国际发展合作有所增加。他欢迎为确保包括土著人民在内的民间社会组织和社群以及妇女领导的组织和儿童组织获得国际援助所作的努力。他重视绿色气候基金理事会通过的土著人民政策，⁶² 并呼吁全面执行该政策。特别报告员鼓励该基金以及其他国际金融机构继续采取措施，确保有效参与基金的活动，并为包括地方组织和农村社区在内的民间社会各阶层提供资金。

59. 和平集会自由也应得到保障，因为和平集会在动员民众和影响公共政策方面发挥着充满活力的作用，这一专题将在下文进一步阐述。

B. 承认和促进与气候有关的抗议，包括公民抗命

60. 行使和平集会权是人们倡导更有效、更公平的气候行动和环境保护的最重要工具之一。一些任务负责人强调，和平集会自由权的行使是民主制的重要组成部分，是“确保为公共利益制定政策的重要工具”。⁶³

61. 如上所述，所施加的任何限制都必须是必要的，并与所追求的合法目标相称。全面禁止和平集会的做法没有通过这一考验，也不符合各国的人权义务。⁶⁴ 这也是依赖过于宽泛的术语(如“关键基础设施”、“重要设施”和“国家利益”)来试图保护特定经济企业项目免受抗议的情况。⁶⁵ 正如任务负责人以前强调的那样，根据国际法，各国有义务允许和促进反对商业项目的空间。在这方面，必须强调

⁶¹ 例如见 A/HRC/23/39。

⁶² 见 www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/GCF_B.19_05_-_GCF_Indigenous_Peoples_Policy.pdf。

⁶³ 见《和平集会自由权和民主治理联合宣言》(2020年)。

⁶⁴ 见 A/HRC/35/28/Add.2，第30段。

⁶⁵ A/HRC/29/25，第22段。

的是，国家、政治、经济和政府利益不应被视为与“国家安全或公共秩序”同属一类，⁶⁶ 被认为是根据国际人权法施加限制的理由。

62. 特别报告员重申，如果避免割断和平集会自由权的含义，就必须容忍一定程度的对日常生活的干扰，包括对交通的干扰、对商业活动造成的烦扰和不便。用人权事务委员会的话说，“私人实体和更广泛的社会可能要接受因为该权利的行使而造成的某种程度的干扰”。⁶⁷ 从事有害活动的企业应接受因反对它们而组织的和平集会造成的合理程度的经济损失，不应追究组织者和参与者对这些干扰的责任。

63. 必须严格界定以“扰乱交通”为由对和平集会的限制，以及在某些情况下更宽泛、更普遍的妨害和扰乱秩序行为罪，以便遵守人权法并防止对和平集会权利的不当干涉。特别报告员强调，封锁道路是一种合法的抗议手段，长期以来成为世界各地社会运动的核心。虽然封锁道路可能会受到某些有限的限制，但永远不应受到刑事处罚。⁶⁸

64. 鉴于促进气候公正所涉及的高度公共利益，各国尤其必须承认公民抗命和非暴力直接行动运动并为其提供空间，⁶⁹ 世界各地的许多气候公正活动人士正利用这些运动，追随其他主要跨国社会运动脚步。各国在对这些形式的和平抗议施加限制时必须高度克制，包括在决定是否逮捕、起诉、实施审前羁押、对从事此类行动的气候公正活动人士定罪或判其损害赔偿金时。所施加的任何限制都必须允许在个案基础上作出判断，并满足合法性、必要性和相称性要求，同时从基于权利的角度考虑到相关抗议目标的意义。

65. 例如，应严格按照必要性和相称性原则评估在反对公共集会的个人私有地界上或在关键基础设施设施上使用“非法侵入”罪名的做法。对非暴力抗议活动的监禁判刑总是不成比例。在这方面，欧洲人权法院表示，在指控与抗议有关的人时，“涉及公共安全、防止骚乱或保护他人权利的令人信服的考虑”事关重大，而“惩罚非法行为的必要性……在此情况下并非是充分的考虑。”⁷⁰ 即使在特定案件中提出公共安全利益以支持限制和平集会的权利，国家仍需要证明必要性和相称性。

66. 特别报告员回顾说，在私人空间集会属于和平集会权的范畴。在多大程度上可以对这种集会施加限制取决于考虑因素，包括“该集会对该财产地界拥有权利的其他人的利益可能造成的干扰的性质和程度……而根据视觉和声音原则，该空

⁶⁶ [A/HRC/32/36](#)，第 33 段。

⁶⁷ 见人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)([CCPR/C/GC/37](#))，第 31 段。

⁶⁸ [A/74/349](#)，第 46 段。

⁶⁹ 见人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)([CCPR/C/GC/37](#))，第 16 段。

⁷⁰ *Novikova* 和其他人诉俄罗斯，欧洲人权法院，2016 年 4 月 26 日判决，第 199 段。

间的所有权是否因集会而产生争议，以及参与者是否有其他合理手段来实现集会的目的”。⁷¹

67. 确保这些原则得到尊重对土著人民尤其重要，因为在许多情况下，公司都获得了许可证，允许它们进入并控制土著人民祖传土地内的地区，而并无他们自由、事先和知情的同意。禁止土著人民在其祖传土地上抗议这类企业项目，会加剧通过使用这类措施侵犯权利的行为。

68. 惩罚篡夺、诽谤、阴谋、胁迫、煽动犯罪、恐怖主义、煽动叛乱和与外国实体合作等活动的刑法往往宽泛且定义不清，各国必须确保不会将其用来针对环境维权者并造成令人不寒而栗的效果，包括在这些指控被用来压制气候公正宣传时立即予以驳回。各国必须确保决不使用武力驱散集会，除非根据国际人权法、包括关于使用武力的国际准则和标准严格属于不可避免的。

69. 特别报告员警告不要暴力驱散和平集会，包括与气候有关的抗议活动。各国应避免签订协议，为化石燃料和其他能源项目提供私营保安。根据这些协议，安全部队的确保公共安全而不是保护公司的私人利益角色变得混乱不清。

70. 各国不应制定新方法来自限制民间社会行为体的权利并限制其对政策的影响，而应通过扩大宣传者的声音并确保他们的关切得到充分考虑来应对气候公正抗议和宣传，包括国家在地方、区域、国家和国际各级的政策框架内以及在商业活动的背景下。

C. 以包容方式参与发展及执行气候和公正过渡政策

71. 要确保加快气候行动和促进公正过渡，就需要所有相关进程具有包容性，且气候公正运动的所有行为体都能够各个层面参与。必须考虑到现有的障碍和结构性歧视，以便不让任何人掉队。包容性的参与，特别是当地社区的参与，限制了不利影响，并确保环境结局会随着时间的推移而更好。

72. 各国必须确保人人都能充分行使和平集会自由和结社自由权。⁷² 这包括土著人民以及属于其他少数群体和受歧视群体的人，其中包括因性取向或性别认同受到歧视的人、⁷³ 儿童、妇女、残疾人、包括无国籍人在内的非国民、难民和移民、所有工人(正规和非正规)及社团，也包括未登记的组织。⁷⁴

73. 儿童和平集会和结社自由的权利应得到保障。根据儿童权利委员会的解释，儿童作为当今决定的受益者，必须处于气候变化讨论的中心，他们的意见应该得

⁷¹ 见人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)(CCPR/C/GC/37)，第 57 段，及 A/74/349，第 48 段。

⁷² 见 A/HRC/26/29。

⁷³ 见人权理事会 2011 年 7 月 14 日第 17/19 号决议。

⁷⁴ 见 A/HRC/20/27。

到倾听和考虑。⁷⁵ “必须在国家层面对法律和政策进行彻底审查，以确保所有年龄歧视性法律和政策都得到改革，使儿童能够充分参与气候公正运动，而不会遭到报复。特别报告员响应委员会的呼吁，即“让儿童成为影响他们未来福祉的决策的积极参与者和所有者”。⁷⁶

74. 各国必须消除所有阻碍工人组织工会、进行罢工和进行集体谈判能力的障碍，包括支持向低排放经济的公正过渡。2015年，劳工组织成员一致赞同关于公正过渡到所有人享有的环境可持续经济和社会的准则。这些准则指出，应对所有人公正过渡挑战的基本框架的一个要素是行使结社自由权和集体谈判权。

75. 除取消限制外，各国还必须采取措施，确保人们能够有效地参与制定地方、国家和国际层面的气候政策。任务负责人和其他人此前曾强调，“公众的参与对于克服任何危机至关重要，必须将民间社会视为各国政府在这一努力中的重要伙伴”。⁷⁷ 登记状况不应限制社团监测、报告、宣传和质疑对环境问题产生影响的企业项目和决策过程的环境影响的能力。⁷⁸ 此外，随着各国根据《巴黎协定》更新其计划并推进能源过渡，必须将工人、土著人民和社区切实纳入这一进程。

76. 参与决策的能力对个别气候行动项目同样重要。这不仅应适用于绿色气候基金和适应基金等国际气候融资机构推出的项目(应该确保人们有效参与项目的设计、实施和监测)，还应适用于根据《巴黎协定》第六条采取的办法。第六条允许减排信用交易并确立可持续发展机制及非市场办法。特别报告员敦促《巴黎协定》缔约国确保将尊重权利纳入正在谈判的关于执行第六条的规则，包括为此通过基于权利的社会和环境保障措施、确保土著人民和当地社区参与和协商的规则以及独立的申诉补救机制。

77. 和平集会自由权和结社自由权必须在联合国气候变化框架公约缔约方会议各届会议和其他以气候变化为重点的多边论坛的背景下得到充分维护。必须加强各种进程和机制，以促进民间社会和土著人民切实参与这些论坛。这些进程和机制应旨在提高透明度，鼓励和支持最直接受影响的群体、包括妇女和残疾人的参与。一国是否充分保障和平集会和结社自由权，应是选择该国主办国际气候论坛的先决条件。特别报告员赞赏地注意到意大利承诺确保2021年7月在米兰举行的二十国青年峰会和“气候青年：驱动雄心”活动等论坛为儿童提供切实参与的

⁷⁵ 联合国人权事务高级专员办事处，“UN child rights committee voices support for children campaigning on climate change”(2019年9月27日)。可参阅 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25068。

⁷⁶ 同上。

⁷⁷ 见《和平集会自由权和民主治理联合宣言》(2020年)。

⁷⁸ [A/HRC/29/25](http://www.unhcr.org/refugees/2019/09/2019-09-27-un-child-rights-committee-voices-support-for-children-campaigning-on-climate-change.html)，第61段。

空间。⁷⁹ 他还欢迎爱尔兰表示致力于支持包括民间社会在内的非缔约方利益攸关方更多地参加联合国气候变化框架公约缔约方会议的各届会议。⁸⁰

78. 获取信息和公众参与气候相关决策的原则是根据《联合国气候变化框架公约》制定的《气候赋权行动多哈工作方案》的基础。特别报告员认为，还根据《公约》建立了地方社区和土著人民平台，旨在加强地方社区和土著人民参与同联合国有关的气候变化工作，从而迈出了重要的一步。如果在公约缔约方会议第二十六届会议上通过新的《多哈工作方案》和地方社区和土著人民平台促进工作组的新工作计划，将有助于进一步支持民间社会和土著人民有效参与气候政策的制定和执行，前提是这些工作流程充分了解了相关的人权义务。

D. 防止攻击行为、保护人们免遭攻击和追究攻击责任

79. 行使和平集会自由权和结社自由权利的个人能够在集会和结社过程中不必担心他们可能受到威胁、恐吓或暴力，包括杀戮、任意逮捕或拘留以及基于性别的暴力，这一点至关重要。各国必须避免实施任何这种形式的攻击。

80. 各国还必须采取有效措施，确保保护民事司法活动人士免受私人行为体的攻击，包括污蔑和诽谤活动，⁸¹ 并追究负有责任者的责任。⁸² 特别报告员重视联合国环境规划署(环境署)通过了一项保护环境维权者的政策。他还表示注意到尼泊尔于 2021 年 2 月通过了一项保障和保护人权维护者的政策，根据该政策，要求对被发现恐吓和伤害人权维护者的任何个人或政府官员采取法律行动。⁸³

81. 除国家外，企业也必须尊重个人、社群、土著人民和工人的和平集会和结社自由权，并确保他们的活动不会受到报复性攻击，包括当他们直接反对公司的活动或就与环境 and 职业安全问题有关的工作场所问题进行集体谈判时。在这方面，特别报告员响应工商业与人权工作组发出的呼吁，要求企业承诺对攻击人权维护者、包括环境人权维护者的攻击行为采取零容忍政策。⁸⁴ 企业还必须避免报复性解雇和其他形式的报复。

E. 制止合法骚扰和非法监视

82. 各国必须保护那些行使集会和结社自由权、特别是在气候危机的背景下行使这一权利者，防止企业企图利用法律制度恐吓和攻击他们并压制他们的主张。包括民事损害、诽谤和非法侵入诉讼在内的法律机制经常被用来限制气候公正活动人士的工作。特别报告员此前曾建议颁布立法，禁止针对公众参与的战略诉讼，该立法应授权尽早驳回此类诉讼，并给予足够大的罚款、包括支付诉讼费，以确

⁷⁹ 意大利提交的材料。

⁸⁰ 爱尔兰提交的材料。

⁸¹ 类似观点见 [A/HRC/40/60](#)，第 43 段。

⁸² 类似观点见 [A/HRC/71/281](#)，第 70 段。

⁸³ 尼泊尔政府提交的资料。

⁸⁴ [A/HRC/47/39/Add.2](#)，第 83 段。

保不采取此类战略。获得法律援助尤其重要，使民间社会团体和个人能够充分为自己辩护，特别是在法庭审理合法索赔的情况下。⁸⁵

83. 各国应通过立法，要求受其管辖的企业履行与人权有关的尽职义务，确定、预防、减轻和解释任何旨在刑事起诉和合法骚扰的行动。在这方面，任务负责人曾建议各国“与私营部门和民间社会协商，制定具约束力的法律和标准，确保私营行为体遵守国际和国内人权规范，包括在自然资源开采方面”。⁸⁶

84. 企业必须坚持“无害”原则，避免造成或助长对和平集会和结社自由权的侵犯。根据这一原则推行的要求之一，是企业不得提起刑事投诉或民事诉讼，以其作为压制包括环境人权维护者在内的民间社会行为体批评对气候变化和环境退化负有责任的公司和政策的行动的手段。对于所造成的任何损害应提供补救措施，并且应建立可供使用和可诉诸的操作级别申诉机制。⁸⁷ 这适用于所有企业，包括那些参与缓解项目和转向可再生能源的企业。

85. 国家和企业不得对气候倡导者进行非法或武断的监视(包括数字监视)。对这些攻击的指控应由独立和公正的机构进行适当调查。⁸⁸

86. 在防止对气候公正活动人士的合法骚扰和任意监视方面，投资者也可发挥重要作用。投资者应该利用其影响力量向企业和政府发出明确的信息，即对从事气候公正宣传的民间社会团体进行法律报复是不能容忍的。所有金融机构都应确保其投资选择不鼓励此类做法。⁸⁹

六. 结论和建议

A. 结论

87. 当前的气候危机是一个规模空前的挑战。它已经在世界各地引起和加剧了广泛的侵犯人权行为；如果不立即采取强有力的行动，就将导致未来更大的灾难性伤害和人类痛苦。

88. 扭转现状、支持采取更切实气候行动的最强烈声音来自民间社会，包括土著人民、年轻人、儿童和其他遭受危机影响的社群。不幸的是，气候公正倡导者非但没有得到支持，反而受到了国家和商业利益的攻击。在地方、国家、区域和国际各级，需要紧急注意确保那些为气候公正而奋斗者得到应有的支持，以此作为尊重他们的权利并确保他们为气候行动和公正过渡所开展的斗争得到承认和支持的一种手段。

⁸⁵ *Steel* 和 *Morris* 诉联合王国(欧洲人权法院)。

⁸⁶ [A/HRC/29/25](#)，第 72(d)段。

⁸⁷ 见 [A/HRC/47/39/Add.2](#) 和 [A/72/170](#)。

⁸⁸ [A/HRC/47/24](#)，第 57 段和 [A/HRC/41/41](#)。

⁸⁹ [A/72/170](#)。

89. 特别报告员警告不要利用气候危机作为进一步缩小公民空间的机会。COVID-19 大流行危机暴露了全球危机可能对民主制度和法治产生的若干负面影响。除了充当制定和实施侵犯人权措施的烟幕之外，这场危机还加深和加剧了社会内部和社会之间先前存在的不平等。需要认真努力和予以关注，以确保气候危机不会导致类似的结果。

B. 建议

90. 各国应当：

(a) 在最高级别公开承认民间社会的工作以及和平集会自由权和结社自由权对推进气候行动和公正过渡至关重要；

(b) 采取一切必要措施，确保为支持气候公正而行使和平集会自由权和结社自由权的个人、组织、社区和土著人民不受攻击、骚扰、威胁和恐吓，包括针对民间社会行为者的杀戮和暴力行为进行彻底、迅速、有效和公正的调查，确保将施害者绳之以法，不发表污蔑从事气候公正行动的民间社会团体的官方和非官方言论；

(c) 确保所有群体和社群，包括土著人民、青年、儿童、妇女、其他少数群体和受歧视群体成员、工人和社团以及未登记团体充分和公平地享有支持气候公正的和平集会和结社自由权，包括消除现有障碍和采取积极措施，确保向边缘化社群提供在气候公正方面充分行使这些权利的具体、切实的机会；

(d) 确保改革非法限制抗议可能发生的地点和方式的法律和做法，包括将在企业工作场所或附近的抗议定为刑事犯罪的法律以及对特定形式抗议的全面禁止，以确保充分获得和享有和平集会自由权。此外，各国应修改将作为一种和平抗议形式的道路封锁定为刑事犯罪方的法律。各国应承认并为公民抗命和非暴力直接行动的运动提供空间，并确保任何限制措施均遵守合法性、必要性和相称性要求；

(e) 确保其法律制度不为公司及其他公共和私人实体提供可通过司法程序、包括针对公众参与的战略诉讼、禁令和具结守法保证令而对气候公正活动人士进行恐吓、定罪和威慑的途径。各国应废除刑事诽谤法规和针对公众参与立法采取反战略诉讼，以保护民间社会行为体免受法律骚扰；

(f) 取消阻碍从事气候活动的国家和国际民间社会团体和社区获得其开展工作所需资金的限制；

(g) 确保保障所有工人的结社权，包括罢工权以及在各级、包括就与气候变化和公正过渡有关的事项进行集体谈判的权利；

(h) 与气候和环境活动人士，包括面临边缘化或歧视的工人和群体进行协商，征求关于影响他们在气候公正运动中行使集会和结社权利能力的限制的信息，并采取行动应对这些限制；

(i) 确保民间社会和社群能够切实参与各决策层所有气候和公正过渡政策的制定和执行。这意味着：

- (一) 确立透明和包容各方的进程，以确保每个人，包括妇女、土著人民、青年、儿童、残疾人和其他面临边缘化或歧视的群体，都有平等机会有效参与气候决策。这包括确保在通过与气候和能源有关的法律和项目之前进行有效协商；
- (二) 确保执行“气候赋权行动”工作方案的国际和国家活动认识到需要保护和集会及结社自由权，这对于使所有利益攸关方能够参与和得到动员以推动气候行动和公正过渡至关重要；
- (三) 加强包括民间社会和其他相关行为体在内的多方利益攸关方平台，支持其促进规划、执行和监测国家自主贡献、国家适应计划和其他国家气候计划的能力；
- (四) 让工人及其代表组织充分参与气候和公正过渡政策的制定工作；
- (五) 加入和有效执行支持获取信息、公众参与和环境正义的多边协议。

91. 在落实外交政策时，各国应：

- (a) 将支持民间社会参与全球气候决策作为外交政策优先事项，包括加大政治和外交努力以保护环境人权维护者；
- (b) 保证在执行《巴黎协定》方面建立的任何机制或实施的任何办法，包括该《协定》第六条规定的机制和办法，充分遵守现有的人权义务；
- (c) 与其他国家和利益攸关方合作，确保根据《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》通过的所有相关实质性产出和工作方案反映和促进民间社会、特别是受到最直接影响的群体参与气候决策的权利；
- (d) 确保多边论坛(包括七国集团、二十国集团以及巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非(金砖国家)公开承认民间社会在推动气候行动和公正过渡方面的重要作用；
- (e) 通过提供正式参与机会和推动主办这些活动的政府尊重环境活动人士的权利，确保民间社会参与气候峰会和谈判；并为向那些寻求参加在其领土上举行的气候论坛和会议的人发放签证提供便利。

92. 企业和投资者应该：

- (a) 公开承认民间社会在促进气候公正方面发挥的关键作用；
- (b) 避免参与并公开谴责一切恐吓和攻击环境权利活动人士的行为；
- (c) 避免采取法律行动或进行监视，并将其作为压制环境权利活动人士的手段；

(d) 进行人权尽责调查，查明与其商业活动有关的和平集会自由权和结社自由权面临的任何风险，包括执法部门或其他政府官员构成的风险，并采取行动确保不发生侵犯人权的情况；

(e) 在工作场所和行业层面与工人及其组织全面接触，推动整个全球价值链的公正过渡；

(f) 建立和实施申诉机制，以解决人权问题；

(g) 利用其影响力阻止国家当局和商业伙伴对行使和平集会和结社自由权以促进气候公正的个人采取压制行动，并在压制做法持续时终止商业关系；

(h) 避免对有恐吓、攻击或威胁气候或环保活动人士记录的其他公司投资或向其采购材料或服务。

93. 国际机构应该：

(a) 确保民间社会充分和有效地参与旨在制定、执行和监测应对气候危机措施的所有进程，同时多边机构范围内适当考虑行使和平集会自由权和结社自由权特别报告员的报告。具体而言：

(一) 国际机构应确保公平参加联合国会议，包括与《联合国气候变化框架公约》、《巴黎协定》和其他多边环境框架有关的会议；

(二) 国际机构应根据国际法律义务，制定严格的内部准则，管理国际会议和活动、包括与气候有关的论坛期间的集会治安；

(三) 国际机构应制定政策，包括适合儿童的程序，以确保代表边缘化人群的个人、团体和群体切实和持续的参与；

(四) 国际金融机构和区域开发银行应确保关于支持碳中和/可持续发展的项目融资协议明确强调尊重和平集会和结社自由权，特别是受此类项目影响的工人和群体的权利；

(五) 国际劳工组织应与各国政府和社会伙伴合作，确保充分保护结社自由权，包括罢工和集体谈判的权利，并鼓励充分和迅速执行 2015 年的《准则》，以公正过渡到环境可持续的经济和人人共享的社会；

(六) 联合国环境规划署应继续加强其保护环境维权者政策的执行。

94. 此外，特别报告员鼓励国家人权机构继续促进和平集会自由权和结社自由权，开展协作并促进采取基于人权的方法，以执行《巴黎协定》和《2030 年可持续发展议程》。