

关于在气候变化和灾害的不利影响背景下提出的国际保护申请的法律考虑¹

导言

1. 气候变化和灾害正在影响全球数以百万计人的生活，并迫使许多人背井离乡，²包括在某些情况下跨越国际边界。气候变化和灾害的不利影响往往会令受影响社区有限的适应能力暴露无遗，反映出其原有的脆弱性。这些影响可能突然出现，也可能随着时间的推移逐渐出现，引发人员、实物、经济或环境的损失。

2. 包括联合国人权事务委员会在泰提奥塔案中的决定在内，³气候变化与人权之间的关系正更多地得到法律的承认。气候变化和灾害的不利影响给国家、社会以及个人福祉和权利的享有造成了不同的后果，这一点在各司法管辖权之下的的判决和决定中得到了确认。⁴这些后果可能包括新发及再发疾病的日益流行、传播和恶化；⁵粮食不安全和饥荒；日益稀缺的惯常土地和饮用水；遭受剥削和贩运；以及人员、实物、经济或环境的损失，包括失去收入、家园、生计甚至生命。⁶气候变化和灾害的不利影响往往因其他因素而加剧，如治理不善，公共秩序被破坏；

¹难民署根据《联合国难民事务高级专员公署章程》(第8(a)段)规定的任务，结合1951年《关于难民地位的公约》第35条、1967年《议定书》第二条、1969年《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》第八条以及1984年《卡塔赫纳难民问题宣言》第二(e)承诺，提出这些法律考虑。

²在非洲地区，《坎帕拉公约》为因气候变化和灾害影响而在境内流离失所的人提供法律保护。见：《非洲联盟保护和援助境内流离失所者公约》第1、4、5、11和12条，2009年10月22日，www.unhcr.org/refworld/docid/4ae825fb2.html。

³泰提奥塔诉新西兰案（未经编辑的预发稿），CCPR/C/127/D/2728/2016，联合国人权事务委员会，2020年1月7日，www.refworld.org/cases_HRC_5e26f7134.html。另见第5条，国际法委员会，《发生灾害时的人员保护条款草案》，2016年，www.refworld.org/docid/5f64dbd54.html。

⁴AC（图瓦卢），[2014] NZIPT 800517-520，新西兰：移民和保护法庭，2014年6月4日，www.refworld.org/cases_NZ_IPT_585151694.html，第59段。哥伦比亚共和国请求的咨询意见 OC-23/17：环境与人权，美洲人权法院（IACrHR），2017年11月15日，www.refworld.org/cases_IACRTHR_5e67c7744.html，第47段。Kawas-Fernández 诉洪都拉斯案（2009年4月3日），美洲人权法院，www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_196_ing.pdf，第148段。联合国人权事务委员会，第36号一般性意见，第6条：生命权，2019年9月3日，www.refworld.org/docid/5e5e75e04.html，第62段。泰提奥塔诉新西兰案，前注3，第9.4至9.14段。非洲人权和人民权利委员会，关于《非洲人权和人民权利宪章》的第3号一般性意见：生命权（第4条）（2015年11月），www.refworld.org/docid/5e67c9cb4.html，第3段。Cordella 等人诉意大利案（2019年1月24日），欧洲人权法院，第54414/13和54264/15号申诉，www.refworld.org/cases_ECHR_5e67caf54.html，第157段。Özel 等人诉土耳其案（2015年11月17日），欧洲人权法院，第14350/05、15245/05和16051/05号申诉，www.refworld.org/cases_ECHR_5e67cb9f4.html，第171段。联合国大会，《赤贫和人权问题特别报告员的报告：气候变化与贫困》，UN A/HRC/41/39，2019年7月17日，www.undocs.org/A/HRC/41/39。欧洲委员会：议会大会，《“气候难民”的法律地位》，第2307（2019）号决议，2019年10月3日，www.refworld.org/docid/5da07db64.html。另见，例如 Sanjula Weerasinghe，《处于危险之中：在冲突或暴力与灾害或气候变化之间的关系动态背景下的国际保护》，难民署2018年，www.refworld.org/docid/5c2f54fe4.html，其中包括关于索马里和海地的讨论。IDMC，2019年全球境内流离失所问题报告，www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/（GRID 2019），特别是关于阿富汗、索马里和尼日利亚的讨论；以及海外发展研究所（ODI），《当灾害和冲突相撞时：事实和数字》，2016年，www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10537.pdf，其中包括受冲突或暴力影响的脆弱国家的受灾人口和与灾害有关的死亡的统计数据。

⁵消除对妇女歧视委员会，《关于气候变化背景下减少灾害风险所涉性别方面的第37(2018)号一般性建议》，CEDAW/C/GC/37，2018年3月13日，www.undocs.org/CEDAW/C/GC/37。

⁶例如，2011年索马里的状况可以说体现了这些动态，尽管其背景是气候变化的影响与索马里的冲突和暴力相互作用，见：《处于危险之中》，前注4，3.1.1节。另见，《赤贫和人权问题特别报告员》（2019年），前注4。泰提奥塔诉新西兰案，前注3。

自然资源匮乏、生态系统脆弱、人口结构变化、社会经济不平等、仇外心理，以及政治和宗教上的紧张局势，这些因素会在某些情况下导致暴力。气候变化和灾害的不利影响，与社会的脆弱性共同致使人们可能被迫离开自己的国家，寻求国际保护。

3. 本文件阐述了在气候变化和灾害的不利影响下发生跨境流离失所时，有关国际和区域难民法和人权法适用性的主要法律考虑。⁷为此，本文件考虑了 1951 年《关于难民地位的公约》⁸及其 1967 年《议定书》⁹（合称 1951 年《公约》），以及 1969 年《非统组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》（1969 年《非统组织公约》）¹⁰中的区域难民标准和 1984 年《卡塔赫纳难民宣言》的结论三（3）；¹¹本文件还参考了国际人权法规定的补充保护形式的适用性、临时保护或居留安排。本文件不探讨难民地位终止或排除的问题，这些问题在难民署的其他相关指南中有所解释。¹²

4. 虽然本文件讨论了国际保护制度在气候变化和灾难造成的跨境流离失所背景下的适用性，但并非所有在这种背景下的流离失所者都是难民。这些法律考虑旨在为政府、法律从业人员、行政和司法决策者以及联合国难民署工作人员提供指导，以适用国际难民法和人权法来处理在气候变化和灾害的不利影响下提出的国际保护申请。这些法律考虑既涉及基于个体申请事由的难民地位甄别，也涉及基于群体而开展的难民地位甄别。

5. 对在气候变化和灾害的不利影响背景下提出的国际保护申请进行评估时，不应狭隘地将气候变化事件或灾害完全或主要视为自然灾害。这种狭隘的关注点可能让我们无法认识到气候变化影响或灾害影响的社会和政治特征，也无法认识到这些影响与其他流离失所驱动因素的相互作用。更广泛地说，气候变化和灾害可能对国家和社会的结构，以及个人福祉及人权的享有产生重大不利影响。¹³如果狭隘地看待气候变化和灾害的影响，决策者可能会做出难民法不

⁷灾害不是“自然”的，而是自然灾害与受影响社区基于其原有脆弱性的适应能力相结合而造成的结果。灾害是“由于危险事件与暴露、脆弱性和能力相互作用而导致一个社区或社会的运行受到任何规模的严重干扰，造成人员、物质、经济和环境中的项或多项损失和影响……”。见：联合国减灾办，《在线术语表》，

www.undrr.org/terminology/disaster（联合国减灾办术语）。灾害可能与突然或缓慢发生的自然灾害有关，包括但不限于与气候变化影响有关的灾害。见：难民署，《关于气候变化和灾难性流离失所的关键概念》，

www.unhcr.org/protection/environment/5943aea97/key-concepts-climate-change-disaster-displacement.html。

⁸《关于难民地位的公约》（1951 年 7 月 28 日），189 UNTS 137，www.refworld.org/docid/3be01b964.html。

⁹《关于难民地位的议定书》（1967 年 1 月 31 日），606 UNTS 267，www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html。

¹⁰《非统组织关于非洲难民问题特定方面的公约》（1969 年 9 月 10 日），1001 UNTS 45，www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html。

¹¹《卡塔赫纳难民宣言》，中美洲、墨西哥和巴拿马难民国际保护问题座谈会，1984 年 11 月 22 日，

www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html。2014 年《巴西宣言》（《巴西宣言和行动计划》，2014 年 12 月 3 日

（www.refworld.org/docid/5487065b4.html）序言部分第 32 段认识到气候变化和自然灾害以及这些现象可能造成的人员跨境流离失所所带来的挑战。另见，D J Cantor，《跨境流离失所，气候变化和灾害：拉丁美洲和加勒比地区》。应参加 2014 年《巴西宣言和行动计划》的各国政府的要求，为难民署和 PDD 编写的研究报告（2018 年 7 月）www.unhcr.org/protection/environment/5d4a7b737/cross-border-displacement-climate-change-disasters-latin-america-caribbean.html。

¹²难民署，《确定难民地位的程序和标准手册》以及 1951 年《公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》中规定的国际保护准则，2019 年 4 月，HCR/1P/4/ENG/REV.4，www.refworld.org/docid/5cb474b27.html。

¹³由于灾害与尊重和保护人权之间的联系，国际难民法的相关性得到了国际法委员会的承认，国际法委员会，《发生灾害时的人员保护条款草案，附评注》，2016 年，国际法委员会对第 5 条的评注第 8 段，www.refworld.org/docid/5f64dc3c4.html。

适用的决定，并拒绝开展难民地位甄别。¹⁴在这种情况下，评估国际保护申请的挑战来自对气候变化和灾害影响的理解有限，以及适用难民定义的复杂性，无论是 1951 年《公约》第一条第(一)款第(乙)项，还是 1969 年《非统组织公约》第一条第二款和 1984 年《卡塔赫纳宣言》结论三(3)所载的区域难民标准。

1951 年《关于难民地位的公约》

6. 根据 1951 年《公约》，因气候变化和灾害的不利影响逃离的人可能具有申请难民地位的有效事由。¹⁵在这种背景下不存在决定难民申请事由的特别规则。像任何其他申请一样，在气候变化或灾害的情况下提出的申请必须表明申请人符合 1951 年《公约》第一条第(一)款第(乙)项规定的标准。¹⁶根据 1951 年《公约》第一条第(一)款第(乙)项的用语在上下文中的通常含义，以及 1951 年《公约》的目标和宗旨¹⁷，难民的定义要求具有畏惧因一种或多种原因受到迫害的正当理由，而原籍国当局不能或不愿意提供保护。结合气候变化和灾害的不利影响，1951 年《公约》难民定义的构成要素在下文第 7 至 12 段中分别讨论。尽管如此，它们的适用应放在一起考虑，因为难民定义只包括一个整体性的检验标准。¹⁸

具有正当理由而畏惧受到迫害

7. 由于人类会暴露在气候变化和灾害的影响之下，并且易受其影响，加之国家在提供保护方面的能力和意愿因素，使得气候变化和灾害可能会影响到人权的享有。¹⁹气候变化和灾害可能会限制对土地、自然资源、生计、个人权利、自由和生命的获取和控制，这可能会威胁到生命权的享有；人身安全；适足的生活标准；健康、水和卫生设施；以及自决和发展。²⁰人们可能逐渐或立即受到影响，或在享有人权方面遭受长期的减损。从短期和长期来看，受影响的人口都可能面临人权被侵犯的风险，这种侵犯可能构成 1951 年《公约》意义上的迫害。²¹

¹⁴AF（基里巴斯）[2013] NZIPT 800413，新西兰：移民和保护法庭，2013 年 6 月 25 日，第 64 段，www.refworld.org/cases/NZ_IPT_5dad6b754.html。泰提奥塔诉新西兰案，前注 3。《南森倡议》《在灾害和气候变化背景下保护跨境流离失所者的议程》，2015 年，nanseninitiative.org/wpcontent/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf，第 55 和 56 段，该议程得到了 109 个国家的认可。

¹⁵泰提奥塔诉新西兰商业、创新和就业部行政长官案，[2015] NZSC 107，新西兰：最高法院，2015 年 7 月 20 日，www.refworld.org/cases/NZL_SC_55c8675d4.html，见第 13 段的附带意见，并提及先前的决定，强调在气候变化导致环境退化和灾害的情况下，有可能根据 1951 年《公约》的定义提出国际保护申请。

¹⁶AF（基里巴斯），前注 14，第 65 段。

¹⁷《维也纳条约法公约》（1969 年 5 月 23 日）1155 UNTS 331，www.refworld.org/docid/3ae6b3a10.html，第三十一条第一款。

¹⁸难民署，对 1951 年《关于难民地位的公约》第一条的解释，2001 年 4 月，www.refworld.org/docid/3b20a3914.html，第 7 段。

¹⁹Walter Kälin 和 Nina Schrepfer，《在气候变化背景下保护跨境人员的规范性差距和可能的方法》（2012 年 2 月），PPLA/2012/01，www.refworld.org/docid/4f38a9422.html，第 64 页。AF（图瓦卢），前注 4，第 59 段。咨询意见 OC-23/17，前注 4，第 47 段。Kawas-Fernández 诉洪都拉斯案，前注 4，第 148 段。

²⁰《赤贫和人权问题特别报告员》，前注 4。人权事务委员会第 36 号一般性意见，前注 4，第 62 段。泰提奥塔诉新西兰案，前注 3，第 9.4 至 9.14 段。非洲人权和人民权利委员会，前注 4，第 3 段。Cordella 等人诉意大利案，前注 4，第 157 段。Özel 等人诉土耳其案，前注 4，第 171 段。另见，M. Foster，《国际难民法和社会经济权利》，CUP 2007，概述了 1951 年《公约》第一条第(一)款第(乙)项意义上的“迫害”包含与经济和社会权利有关的各种诉求。

²¹难民署《手册》，前注 12，第 51-55 段。

8. 气候变化和灾害往往会影响整个社区。一个社区的许多或所有成员都受到影响，这一事实不会削弱任何单个成员申请的有效性。申请难民身份的人不需要证明其遭受迫害的风险高于处境类似的其他人。²²难民身份的检验标准是一个人是否具有正当理由而畏惧受到迫害。²³在某些情况下，气候变化和灾害对整个社区的不利影响可能会加强而不是削弱证明一个人畏惧受到迫害的证据。²⁴

9. 要决定一个人是否具有正当理由而畏惧受到迫害，需要对每个案件的所有相关事实和情况进行前瞻性的评估。在评估气候变化或灾害背景下受迫害的风险时，重要的是要了解相关影响可能会突然或逐渐出现；在时间上和地理上重叠；在强度、幅度和频率上各不相同；并随着时间推移而持续存在。²⁵同时，需要考虑到减灾的积极影响、国家和国际社会为减轻气候变化和灾害的不利影响所做的努力，以及原籍国的行动应对，或国家及其社区适应能力的改进或创新。²⁶综上所述，所有这些情况将决定人权的享有如何受到影响，以及在原籍国是否存在受到迫害的合理可能性。²⁷

“由于……原因”（因果关系）

10. 畏惧受到迫害的正当理由可能在气候变化和灾害的不利影响背景下出现，尤其是对于已经被边缘化或处于弱势的人而言。²⁸根据当地的政治、宗教和社会经济情况，妇女²⁹、儿童、老年人和残障人群等本就弱势的群体、少数群体、土著人民以及生活在农村地区、依靠自然资源维持生计的人所面临的风险将尤其高。³⁰环境维护者、活动家或记者也可能出现有正当理由而畏惧受到迫害的情况，他们因维护、保护和报道生态系统和资源而成为迫害目标。³¹气候变化的不利影响（例如环境退化）可能会带来社会、经济或政治压力。此外，特定人群可能在减灾/备灾阶段及灾害发生前后被遗漏，导致一些人受到不成比例的影响，甚至成为迫害目标。因此，这些群体的成员可能有正当理由而畏惧受到迫害，例如，获得的资源可能减少，获取机会可能以

²²难民署，《条款解释》，前注 18，第 21 段。另见，难民署，《国际保护准则第 12 号：根据 1951 年《关于难民地位的公约》第一条第(一)款第(乙)项和/或 1967 年《关于难民地位的议定书》以及区域难民定义提出的与武装冲突和暴力局势有关的难民身份申请》，2016 年 12 月 2 日，HCR/GIP/16/12，第 17 段。

www.refworld.org/docid/583595ff4.html。

²³AF（基里巴斯），前注 14，第 65 段。

²⁴难民署《国际保护准则第 12 号》，前注 22，第 17 段。

²⁵在这方面，考虑政府间气候变化专门委员会（气专委）关于可能影响流离失所的未来气候变化风险的评估是有益的，见：Adrienne Anderson、Michelle Foster、Hélène Lambert 和 Jane McAdam，“难民和人权法的紧迫性：国际保护的错位概念”，ICLQ（2019 年），第 133-135 页。气专委的评估报告可在以下网址查阅：www.ipcc.ch。

²⁶AF（图瓦卢），前注 4，第 69 段。AF（基里巴斯），前注 14，第 88 段。泰提奥塔诉新西兰案，前注 3，第 9.11 段，提到需要做出“强有力的国家和国际努力”。

²⁷AF（图瓦卢），前注 4，第 58 段。难民署，对 1951 年《关于难民地位的公约》第一条的解释，前注 18，第 10(2) 段，其中着重指出，根据难民署的说法，“人们普遍认为，迫害必须被证明是有‘合理的可能性’，才有正当理由而畏惧迫害”。

²⁸消除对妇女歧视委员会、经济、社会和文化权利委员会、保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会、儿童权利委员会、残疾人权利委员会关于“人权与气候变化”的联合声明，2019 年 9 月 16 日，www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E#_edn1。

²⁹世界自然保护联盟，《性别暴力与环境的联系：不平等的暴力》（2020 年），<https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2020.03.en>。

³⁰消除对妇女歧视委员会第 37 号一般性建议，前注 5。

³¹世界自然保护联盟《性别暴力与环境的联系》，前注 29，第 5 章。

歧视性方式被剥夺，这可能构成基于一个或多个《公约》规定原因的迫害。³²一个国家预防气候变化和灾害的不利影响以及在发生时予以充分应对的意愿或能力可能因特定群体而有所不同，反映出种族、族裔、宗教、政治、性别或社会群体方面的差异。这可能包括社会压力导致暴力侵害或贩运有特殊需求的人或原有弱势者的情况，特别是妇女。³³ 它还可能包括以下情况：政府拒绝向特定人群提供救济援助，或者由于拒绝提供救助而将保护置于次要地位；³⁴灾后救济被政治化；³⁵或蓄意破坏环境、其自然资源或祖传土地以迫害特定人群，即以助长或故意不防止环境退化作为一种压迫武器。³⁶同样相关的情况是，政府没有制定适当的措施来预防灾害，从而使特定人群受到不成比例的影响。³⁷

与冲突和/或暴力的相互作用

11. 在气候变化或灾害的不利影响与冲突和暴力相互作用的情况下，人们也可能具有申请难民地位的有效事由。³⁸这些不利影响可能加剧暴力，反之亦然，并使国家无力保护该类暴力的受害者，导致人们有因一个或多个《公约》规定的原因而畏惧受到迫害的正当理由。³⁹此外，在政府结构和机构薄弱的地方，干旱或气候变化的其他不利影响与冲突的相互作用可能会导致饥荒。如果国家不愿意确保非歧视性地提供负担得起的食物，那么根据1951年《公约》，特定人群可能就有正当理由畏惧受到迫害。⁴⁰这种情况还可能阻碍依赖自然资源谋生和生存的人从物质上和经济学上获得食物，更广泛地说，阻碍他们获得生计。在粮食不安全的地方，非常有可能发生构成迫害的侵犯人权行为。政治或宗教意识形态以及社会和种族差异也会造成或加剧有正当理由的畏惧，害怕因种族、宗教、国籍、特定社会群体成员身份或政治观点而受到迫害。

41

³²AF（基里巴斯），前注14，第58段，提及在饥荒和其他灾害发生后进行的研究，这些研究提供了国家应对措施政治权重的证据，在这些国家应对措施中，边缘化群体的恢复需求有时得不到满足，以及第65段，提到申请人需要符合1951年《公约》第一条第(一)款第(乙)项规定的所有标准，包括申请人必须证明，在其困境中，一项核心人权确实有可能受到持续或系统侵犯，表明国家保护不力，与《公约》规定的理由有充分联系。另见，M. Scott，《在逆境中发挥能动性：在灾害和气候变化背景下适用难民公约》（2016年）35，《难民调查季刊》，第26-57页（Scott RSQ，《在逆境中发挥能动性》），其中提出了这样的论点：必须用对灾害的深刻社会性质的认识来取代将灾害视为经常引发灾害的自然灾害事件的同义词这种看法，在这种看法中，现有的歧视和边缘化模式被加剧了。

³³世界自然保护联盟《性别暴力与环境的联系》，前注29，第5章。Nellemann, C., Verma, R.和 Hislop, L.（编辑），《处于气候变化前线的妇女：性别风险和希望》。联合国环境规划署快速反应评估（2011年）。

³⁴难民署，《关于气候变化和流离失所问题的审议摘要》，2011年4月，第8段，

www.refworld.org/docid/4d9f22b32.html。J.C. Hathaway 和 M. Foster，《难民地位法》，CUP 2014年，第176页。

³⁵第76374[2009]号难民申诉，新西兰难民地位上诉局，2009年10月28日，

www.refworld.org/cases/NZL_RSAA_4afc31da2.html，于2008年5月缅甸“纳尔吉斯”强热带风暴后，给予一名协助救灾工作的人难民身份，理由是这项工作会被视为表达反政府的政治观点。另见：AF（基里巴斯），前注14，第69段。

³⁶J. McAdam，《气候变化、强迫移民和国际法》，OUP 2012年，第48页。另见，AF（基里巴斯），前注14，第59段，提及第一次海湾战争后伊拉克沼泽地阿拉伯人的情况；资料来源：人权观察，伊拉克政府对沼泽地阿拉伯人的攻击，2003年1月，第4页，www.hrw.org/legacy/background/mena/marsharabs1.htm。

³⁷McAdam，前注36，第48页。

³⁸关于与武装冲突和暴力局势有关的难民地位申请的一般指导，见：难民署《国际保护准则第12号》，前注22。关于与有组织帮派暴力有关的难民地位申请的一般指导，见：难民署，《关于有组织的帮派的受害者难民申请指导说明》，2010年3月31日。www.refworld.org/docid/4bb21fa02.html。

³⁹《处于危险之中》，前注4，第90页，强调秘鲁在2010年海地地震后承认海地人根据1951年《公约》的定义提出的申请，其依据是因缺乏公共秩序和机构能力，国家无法保护帮派的受害者，他们因此有正当理由畏惧由于“政治见解”或“特定社会群体成员身份”的原因而受到迫害。

⁴⁰Scott，前注32，第48-50页，提到受干旱和暴力影响的索马里特定族裔群体的边缘化问题。

⁴¹难民署，《为逃离冲突和饥荒国家的人提供难民保护的法律考虑》，2017年，www.refworld.org/docid/5906e0824.html；难民署《国际保护准则第12号》，前注22。

国内避难替代办法

12. 在气候变化和灾害的不利影响背景下，需要根据适用国内避难或搬迁替代方法的一般指南，认真评估国内避难或搬迁替代办法的适宜性。⁴²虽然气候变化和灾害可能只对该国的一部分地区造成不利影响，但受影响的人可能无法搬迁到该国的其他地区。当国家不愿意为民众提供充分保护时，情况尤其如此。⁴³此外，如环境退化、荒漠化或海平面上升等气候变化存在缓发效应，它们最初只对一国的部分地区造成影响，但可能会逐渐影响其他地区，从而使搬迁既不适宜也不合理。

1969 年《非统组织公约》和 1984 年《卡塔赫纳宣言》中的区域难民标准

13. 1969 年《非统组织公约》第一条第二款规定，除其他外，“凡因……严重扰乱其原籍国或国籍国的部分或全部公共秩序的事件而被迫离开其通常居住地，以便在其原籍国或国籍国以外的另一地点寻求庇护的人”，都可得到难民保护。1984 年《卡塔赫纳宣言》虽然不是一项条约，但也有类似之处，因为它在结论三(3)中建议，难民应包括“因其生命、安全或自由受到……严重扰乱公共秩序的其他情况的威胁而逃离其国家的人”。⁴⁴

14. 本节所载的指导意见旨在解释和适用 1969 年《非统组织公约》，但也适用于 1984 年《卡塔赫纳宣言》。⁴⁵1969 年《非统组织公约》没有定义或限制“严重扰乱公共秩序的事件”这一概念。区域难民标准持续的有效性要求采取一种进化的方法来解释这些基于条约的标准，以更广泛地反映国际法的持续发展动态。⁴⁶在需要国际保护的人受到气候变化和灾害的不利影响时，如果要照顾到他们不断变化的现实情况，则解释“严重扰乱公共秩序的事件”这一概念

⁴²关于适用国内逃亡替代办法或搬迁替代办法的一般指导（IFA），见难民署，《国际保护准则第 4 号：1951 年〈关于难民地位的公约〉第一条第(一)款第(乙)项和/或 1967 年〈关于难民地位的议定书〉范围内的“国内逃亡替代办法或搬迁替代办法”》，2003 年 7 月 23 日，HCR/GIP/03/04，www.refworld.org/docid/3f2791a44.html。

⁴³同上，第 31 段，提到人们可能在国内流离失所这一事实本身并不是证明国内逃亡合理的确凿证据。

⁴⁴1984 年《卡塔赫纳宣言》不是《维也纳条约法公约》第一条第一款意义上的条约（前注 15）。区域难民定义的法律权威性已得到美洲国家组织（美洲组织）大会和美洲人权法院的承认，并得到美洲地区各国的广泛肯定，包括通过将其纳入国家法律框架和在实践中加以应用，见：难民署《国际保护准则第 12 号》，前注 22，第 63 段。咨询意见 OC-21/14：《移民背景下的儿童和/或需要国际保护的儿童的权利和保障》，美洲人权法院，2014 年 8 月 19 日，www.refworld.org/docid/54129c854.html，第 79 段。咨询意见 OC-25/18：庇护制度，以及在美洲保护体系下承认其为一项人权（与《美洲人权公约》第 1（1）条相关的第 5、22（7）和 22（8）条的解释和范围），美洲人权法院，2018 年 5 月 30 日，www.refworld.org/docid/5c87ec454.html，第 123 段。

⁴⁵注意 1984 年《卡塔赫纳宣言》不是一项条约，对 1984 年《卡塔赫纳宣言》中区域难民定义的解释与 1969 年《非统组织公约》相似，因为措辞相似，而且《卡塔赫纳宣言》是受 1969 年《非统组织公约》的启发。

⁴⁶关于对条约解释采取渐进方法的法律基础及其对 1969 年《非统组织公约》的适用的简要说明，T. Wood，“谁是非洲的难民？解释和适用非洲扩大难民定义的原则性框架”，（2019 年）31《国际难民法杂志》，第 311-313 页，<https://academic.oup.com/ijrl/issue/31/2> (Wood IJRL)。

尤为重要。⁴⁷根据这一方法，因气候变化和灾害的不利影响而流离失所的人可以根据区域难民标准成为难民。⁴⁸

严重扰乱公共秩序的事件

15. “严重扰乱公共秩序的事件[情况]”这一法律概念对于与气候变化和灾害的不利影响有关的难民申请尤其相关。联合国将灾害定义为“由于危险事件与暴露、脆弱性和能力相互作用而导致一个社区或社会的运行受到任何规模的严重干扰，造成人员、实物、经济和环境中的一项或多项损失和影响”。⁴⁹此外，“灾害的影响虽然可以是即时和局部的，但通常也是大规模且可长期存续的。此种影响可能会考验或超出一个社区或社会本身的应对能力，因此可能需要来自临近的行政区、国家乃至国际社会的外部援助”。⁵⁰

16. 在国际法中，“公共秩序”的概念并没有单一的含义。在 1969 年《非统组织公约》（和 1984 年《卡塔赫纳宣言》）的背景下，并考虑到《公约》的人道主义和保护导向的宗旨，⁵¹它包括根据国家针对其人民的运作是否称职，并以是否尊重法治和人的尊严为基础，以使人民的生命、安全和自由得到保护而进行评估的行政、社会、政治和道德秩序普遍水平。⁵²当公共秩序的有效、正常和稳定运行受到破坏时，就发生了对公共秩序的“扰乱”。“严重”阈值可能包括定量和定性两个方面，必须根据具体情况进行评估，同时考虑到扰乱的性质和持续时间，及其对国家和社会安全与稳定的影响。⁵³扰乱公共秩序的行为是源于人为原因还是其他原因，对得出严重扰乱公共秩序的结论没有决定性意义；⁵⁴核心问题是特定情况造成的影响。因此，在评估难民地位申请时，主要的问题是根据对现有证据的评估，是否事实上存在对公共秩序的严重扰乱。⁵⁵

被迫离开并在国外寻求保护

⁴⁷难民署，《关于气候变化和流离失所问题的审议摘要》，前注 34，第 9 段；Wood，前注 46，第 311-313 页。埃塞俄比亚明确同意在发生灾害的情况下适用 1969 年《非统组织公约》第一条第 2 款规定的区域难民标准，见埃塞俄比亚在南森倡议全球磋商会上的发言：南森倡议，《南森倡议全球磋商会：会议报告》，2015 年 10 月，www.nanseninitiative.org/global-consultations/，第 107 页。

⁴⁸非洲联盟组织纪念 1969 年《非统组织公约》50 周年的大陆协商会议呼吁非盟委员会和难民署就 1969 年《非统组织公约》第一条第二款难民标准制定解释性指南，特别是澄清其在确定个人难民地位方面的执行情况及其对被迫流离失所的新原因（如气候变化和灾害）的意义，见：非洲联盟，《关于执行和监督 1969 年〈非统组织难民公约〉的大陆纪念会议的亚的斯亚贝巴宣言》，2019 年 6 月 20 日，www.refworld.org/docid/5f3be7b84.html。

⁴⁹联合国减灾办术语，前注 7。难民署的关键概念，前注 7。

⁵⁰同上。

⁵¹难民署《国际保护准则第 12 号》，前注 22，第 46 段，以及《卡塔赫纳宣言》，第 65 段。

⁵²难民署国际保护准则第 12 号，前注 22，第 56 和 78 段；A. Edwards，“非洲的难民地位确定”，《非洲国际法和比较法杂志》（2006）14，第 204-233 页，见第 220 页；M. Sharpe，《非洲难民保护区域法》，OUP 2018，第 49 页。1969 年《非统组织公约》第一条第二款的法文文本提到“公共秩序”。联合国经济及社会理事会，关于《公民权利和政治权利国际公约》的限制和克减条款的《锡拉库扎原则》，1984 年 9 月 28 日，E/CN.4/1985/4，www.refworld.org/docid/4672bc122.html，第 22 段。另见，例如，难民署，《关于逃离伊拉克共和国的人的国际保护考虑》，2019 年 5 月，第 114 页，www.refworld.org/docid/5cc9b20c4.html。

⁵³难民署《国际保护准则第 12 号》，前注 22，第 56 段，其中第 59 段包括几个事实指标，如宣布的紧急状态、学校关闭，以及缺乏食物和基本服务。

⁵⁴Wood，前注 46，第 307 页。

⁵⁵难民署《国际保护准则第 12 号》，前注 22，第 59 段列出了一些严重扰乱公共秩序事件的事实指标。

17. 根据 1969 年《非统组织公约》第一条第二款，一个人必须是由于严重扰乱公共秩序的事件等原因而“被迫离开其通常居住地，到原籍国以外的其他地方寻求庇护”，才能成为难民。同样，《卡塔赫纳宣言》中的定义规定，难民是“由于生命、安全或自由受到……严重扰乱公共秩序的情况的威胁而逃离其国家的人”。⁵⁶因此，气候变化或灾害必须对该人的通常居住地产生影响，并迫使或强迫该人离开自己的国家，也就是说，必须使该人面临严重伤害的风险。气候变化或灾害的影响是否严重到足以迫使一个人离开并在其他国家寻求保护（即严重伤害的风险是否成立），取决于灾害如何展开和发展；灾害与该人通常居住地的地理距离；灾害如何影响其生命、人身安全、自由和其他人权的享有；以及国家如何应对。⁵⁷因此，虽然一场灾害从定义上讲可能严重扰乱公共秩序，但只有当国家（包括在获得国际援助后），无法或不愿意解决其对国家及其社会秩序和人口的影响时，才有理由给予难民地位。在这种情况下，灾害发生后，国家必须能够证明其愿意应对灾害的影响，并调动援助和协助来尽快稳定局势。

国内避难或搬迁替代办法

18. 对于属于 1969 年《非统组织公约》第一条第二款范围的难民来说，考虑可能的国内避难或搬迁替代办法在这种情况下并不适宜。同样，根据 1984 年《卡塔赫纳宣言》结论三(3)，它也不适用于难民。⁵⁸这是因为根据 1969 年《非统组织公约》第一条第二款，难民的定义包括逃离影响其原籍国“部分”或“全部”领土的两种情况的人。气候变化和灾害的不利影响严重到迫使人们搬迁时，就可能会严重影响整个国家领土上的条件和国家能力。由于第一条第二款的重点是严重扰乱国家和社会结构的情况，即使气候变化和灾害的不利影响局限于国家的某一地区，也不能要求人们搬迁到国家其他地方。

国际保护的补充形式

19. 不推回原则和国际人权法也可能适用于在区域难民定义不适用的国家寻求国际保护的人。例如，在非盟（前非统组织）和《卡塔赫纳宣言》适用地区以外的人可能因气候变化或灾害的不利影响而流离失所。如果确实存在受到严重伤害的风险，可以根据禁止推回的规定，包括《公民权利和政治权利国际公约》第六条（生命权）和第七条（禁止酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚）规定的免受不可挽回的伤害的权利，保护该人不被遣返。⁵⁹气候变化和灾害的不利影响可能对生命权的享有构成严重威胁，例如，可居住的土地越来越稀缺，获得饮用水的机会有限，以及缺乏生计的替代办法。⁶⁰

⁵⁶1969 年《非统组织公约》第一条第二款并没有忽视伤害的风险，这一点从定义中的“被迫离开”一词以及 1969 年《非统组织公约》第二条第三款规定的不推回原则中可以明显看出，从而保护人们不被遣返到其生命、人身安全或自由会受到威胁的领土。1984 年《卡塔赫纳宣言》的结论三(3)更加明确，规定须存在对生命、安全或自由的威胁。

⁵⁷1969 年《非统组织公约》第一条第二款没有规定须存在针对个人的或歧视性的威胁或伤害风险，见难民署《国际保护准则第 12 号》，前注 22，第 51 段。

⁵⁸难民署《国际保护准则第 4 号》，前注 42，第 5 段。难民署《国际保护准则第 12 号》，前注 22，第 60 段。

⁵⁹泰提奥塔诉新西兰案，前注 3，第 9.3 段。

⁶⁰同上，第 9.7 至 9.9 段。咨询意见 OC-21/14，前注 44，第 238 至 240 段。

临时保护机制

20. 在不影响国际和区域难民法和人权法对气候变化和灾害不利影响背景下提出的国际保护申请适用性的情况下，为在气候变化或灾害背景下的流离失所者提供保护的一个务实方法是有时间限制的临时保护或居留安排，其中包括最基本的人权待遇标准。⁶¹在原籍国局势不稳定或不明朗的情况下，这种临时保护可能特别有用。例如，在一国突发灾害后，当该国正在调动资源，包括国际援助时，东道国可以提供临时保护。在发生灾难后，当东道国经历大规模难民涌入，难民地位甄别不适用或不可行时，也可以使用临时保护。⁶²相比之下，如果流离失所者的原籍国不愿意或无法稳定局势或适应气候变化，临时保护不一定有效。在这些旷日持久的局势或者迟迟没有解决方案的情况下，流离失所者应该能够向东道国申请并获得国际保护，包括在必要时获得难民身份。

结论

21. 在气候变化或灾害的不利影响背景下寻求国际保护的人可能具有申请难民地位的有效事由。根据 1951 年《公约》第一条第(一)款第(乙)项，他们可能有正当理由畏惧受到迫害，或者根据 1969 年《非统组织公约》第一条第二款和 1984 年《卡塔赫纳宣言》结论三(3)，由于发生了严重扰乱公共秩序的事件，他们被迫在自己的国家之外寻求保护。此外，根据一般国际人权法，即不推回义务，包括生命权，他们可能有理由获得国际保护。在 1969 年《非统组织公约》和 1984 年《卡塔赫纳宣言》不适用的地区，这一点尤其重要。无论这种保护要求是由气候变化或灾害的突发影响还是缓发影响所引起，各国都有义务确保提供公平和有效的难民地位甄别程序，据以评估国际保护的需要。⁶³

难民署
2020 年 10 月 1 日

⁶¹难民署，《关于临时保护或居留安排的准则》，2014 年 2 月，www.refworld.org/docid/52fba2404.html，第 16 段。

⁶²同上。另见，联合国大会，《联合国难民事务高级专员的报告》第二部分：《难民问题全球契约》，A/73/12 (Part II)，第 63 段，[https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/73/12\(PARTII\)](https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/73/12(PARTII))。

⁶³AF（基里巴斯），前注 14，第 64 段，强调“关于环境变化和自然灾害以及《难民公约》适用性的笼统假设可能被夸大了。虽然在许多情况下，环境变化和自然灾害的影响不会使受影响的人属于《难民公约》的范围，但不存在硬性规定或不适用的推定。必须仔细审查案件的具体特点。”