

Anna Reterska-Trzaskowska*

Uchodźcy środowiskowi w świetle konwencji dotyczącej statusu uchodźców – przemilczany problem?

Streszczenie

Problem migracji środowiskowych nie jest nowy, ludzie migrowali bowiem od zawsze. Przyczyny tego były różne, często ekonomiczne lub polityczne. Niespotykane natomiast dotychczas były przypadki przymusowej ucieczki ze swojego kraju ze względu na jego zatopienie, którego przyczyną jest wzrastający poziom morza. Są to sytuacje, z którymi borykają się małe państwa wyspiarskie, takie jak Malediwy, Tuvalu czy Kiribati. W perspektywie jawi się masowa relokacja, wobec czego podstawowym problemem powinno być uregulowanie statusu prawnego obywateli tych państw, co jednak dotychczas nie nastąpiło. Osoby borykające się z koniecznością porzucenia swojego miejsca zamieszkania i szukania schronienia na stałym, stabilnym lądzie w celu przetrwania nazywane są najczęściej uchodźcami środowiskowymi. Jednak samo uznanie, że dana osoba może być uchodźcą środowiskowym niewiele w obecnym porządku międzynarodowym daje. Nie ma bowiem jakiegokolwiek wiążącego aktu prawnego, który stworzony byłby na potrzeby osób dotkniętych zmianami klimatu. Wobec tego uchodźcy środowiskowi, przynajmniej tymczasowo, podlegać muszą pod istniejące akty prawne i próbować wypełniać istniejące tam definicje. Wśród instrumentów prawnomiędzynarodowych podstawowe znaczenie powinna mieć Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 roku. Element prześladowania i status określonej grupy społecznej to te najważniejsze przesłanki definicji uchodźcy, które mogłyby przeważać o zakwalifikowaniu uchodźców środowiskowych do grona uchodźców w rozumieniu Konwencji o uchodźcach. Jednocześnie to właśnie wykładnia tych przesłanek sprawia, że podkreśla się nieprzystawanie definicji konwencyjnej do złożonego problemu, z którym borykają się uchodźcy środowiskowi.

Słowa kluczowe: uchodźcy, prawo międzynarodowe, migracje

* Autorka jest doktorantką w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Stosunków Międzynarodowych na Uniwersytecie Łódzkim oraz adwokatem przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Łodzi.

WSTĘP

„Jesteśmy głęboko przekonani, że to świat, a w szczególności ci, którzy spowodowali ten problem, jest politycznie i moralnie odpowiedzialny za ocalenie małych wysp i krajów, takich jak Tuvalu, przed zmianami klimatycznymi, oraz za zapewnienie nam dalszego życia na naszych rodzimych wyspach w długotrwałym bezpieczeństwie, z zachowaniem naszej tożsamości kulturowej i podstawowej godności człowieka.

Zmuszanie nas do opuszczenia naszych wysp ze względu na beczynność podmiotów odpowiedzialnych jest niemoralne i nie może być stosowane jako szybkie rozwiązanie tego problemu”¹. Apisai Ielemia, premier i minister spraw zagranicznych Tuvalu.

Problem migracji środowiskowych nie jest nowy, ludzie migrowali bowiem od zawsze. Przyczyny tego były różne, często ekonomiczne lub polityczne. Również ze względu na burzliwość środowiska naturalnego, klęski żywiołowe oraz inne zjawiska atmosferyczne społeczności zmuszane były do przemieszczania. Niespotykane natomiast dotychczas były przypadki przymusowej ucieczki ze swojego kraju ze względu na jego zatopienie, którego przyczyną jest wzrastający poziom morza. Są to sytuacje, z którymi borykają się małe państwa wyspiarskie, takie jak Malediwy, Tuvalu, Wyspy Salomona, Nauru, czy Kiribati. W perspektywie jawi się masowa relokacja, wobec czego podstawowym problemem powinno być uregulowanie statusu prawnego obywateli tych państw, co jednak dotychczas nie nastąpiło. Z uwagi zaś na znikomą rolę tych państw wyspiarskich na arenie międzynarodowej, a także ze względu na kwestię wpływu znaczących państw na zmiany klimatu, zwłaszcza ilość emisji gazów cieplarnianych, problem ten pozostaje nadal marginalizowany i ignorowany przez międzynarodową społeczność. Społeczność ta milczy, natomiast krzyk tych licznych, choć niewielkich państw wyspiarskich pozostaje mimo to nadal niesłyszalny, jako że nie posiadają one żadnych kart przetargowych, które otworzyłyby im drzwi do pewnego jutra na stałym lądzie. Jedyne, co mają, to wołanie do międzynarodowego ducha solidarności.

PRZYCZYNY UCHODŹSTWA KLIMATYCZNEGO

Najbardziej narażone na działania zmian klimatu są małe atolowe państwa wyspiarskie. Atol to typ płaskiej wyspy koralowej w kształcie ciągłego lub przerywanego pierścienia otaczającego fragment morza zwany laguną². Państwami takimi są wspomniane

¹ A. Ielemia, oświadczenie wygłoszone w Otwartej Debacie na Zgromadzeniu Generalnym Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku w dniu 26 września 2008 r., http://www.un.org/ga/63/generaldebate/pdf/tuvalu_en.pdf [dostęp: 14 maja 2015].

² Definicja hasła „atol”, [w:] *Encyklopedia PWN*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/atol;3872140.html> [dostęp: 07.07.2015].

już Malediwy, Tuvalu, Kiribati.

Malediwy położone są na Oceanie Indyjskim. Ich ludność jest rozproszona na ponad 200 wyspach, z których wiele ma powierzchnię mniejszą niż 1 km². Główna wyspa to Kaafu Male, która mieści stolicę Malediwów, Male, z liczbą ludności wynoszącą 74.000. Malediwy przyczyniają się w 0,001% do globalnych emisji gazów cieplarnianych, będą jednak w niewspółmierny sposób odczuwać skutki zmian klimatu³.

Na Malediwach tylko mniej niż 1% całkowitej powierzchni gruntów nadaje się to do zamieszkania⁴, a położenie 80% wysp wynosi mniej niż 1 metr nad poziomem morza. Krajowe wskaźniki i prognozy pokazują, że ekstremalne zjawiska w zakresie wzrostu poziomu morza, temperatury, opadów i burz będą prawdopodobnie występować coraz częściej w przyszłości⁵.

Wzrost poziomu morza spowoduje regularne pływowe podtopienia w większości wysp, nawet przy tylko średnich prognozach. Najdalej idące prognozy wskazują, iż może dochodzić do okresowych podtopień na prawie wszystkich wyspach. Fale sztormowe mogą wynosić nawet 2,78 m, co wystarczy, aby całkowicie zatopić wszystkie małe i średniej wielkości wyspy na Malediwach. Gwałtowne burze mogą spowodować fale o wysokości 3,18 m, które mogą zalać nawet te największe wyspy. Przy czym prognozy te nie uwzględniają regularnych powodzi tworzonych przez wiatry monsunowe, które uważa się za najczęściej występujące na Malediwach⁶.

Oprócz osuszania terenu, szereg innych działań człowieka zwiększyło wrażliwość ziemi, plaż i osiedli ludzkich na zmiany klimatu. Obejmują one budowę słabo zaprojektowanej infrastruktury przybrzeżnej, słabo skonstruowanych środków ochrony przybrzeża, usuwanie roślinności przybrzeżnej i wydobywanie piasku. Rify koralowe odgrywają kluczową rolę w ochronie wybrzeża, ale pojawiło się wiele ludzkich obciążeń tego systemu, takich jak wydobywanie rafy koralowej, odprowadzanie ścieków i odpadów stałych, co miało istotny wpływ na jakość i wydajność raf.

Niewielkie rozmiary wysp Malediwów i ekstremalnie niskie ich położenie sprawiają, że nie jest możliwe przeniesienie się w głąb lądu lub na wyższe tereny w sytuacji zagrożenia. Podnosi się, że uzupełnianie plaży może być tylko tymczasowym lekarstwem na utratę lądu. O ile nie zostaną podjęte kosztowne środki ochrony wybrzeży, liczne

³ R. Brears, *Environmental refugees from the Maldives: are they protected?*, <http://ssrn.com/abstract=1438822>; s. 4.

⁴ A. Latheefa i inn., *State of environment. Maldives 2011*, Ministry of Environment and Energy of Maldives, s. 13.

⁵ *Ibidem*, s. 14.

⁶ *National Adaptation Program of Action. Republic of Maldives*, Ministry of Environment, Energy and Water 2007, s. 16.

społeczności wyspiarskie zmierzyć się będą musiały z ryzykiem zalania⁷.

W związku z powyższym w miejscach podatnych na zmiany klimatu tworzy się Narodowe Programy Działań Adaptacyjnych (*National Adaptation Programs of Action*, dalej: NAPA). Według Międzyrządowego Zespołu do spraw Zmian Klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, dalej: IPCC) podatność na zmiany klimatu jest stopniem, w jakim system jest wystawiony na działanie lub nie radzi sobie z negatywnymi skutkami zmian klimatu, w tym z jego zmiennością i skrajnościami. Adaptacja polega zaś na dostosowaniu naturalnych lub ludzkich systemów do rzeczywistych lub oczekiwanych czynników klimatycznych i ich skutków, które są szkodliwe, a także wykorzystuje istniejące możliwości. W NAPA Malediwów adaptacja jest wielowymiarowym zadaniem, które ma na celu zwiększenie odporności systemów wrażliwych na zagrożenia klimatyczne i ryzyka w celu osiągnięcia korzystnych wyników w zakresie zrównoważonego rozwoju⁸.

W związku z brakiem istotnych działań łagodzących w skali światowej, gdy nastąpią zmiany o pewnym nasileniu, lokalne interwencje adaptacyjne mogą jednakże stać się bardzo kosztowne i trudne do zrealizowania. Międzyrządowy Zespół do spraw Zmian Klimatu zauważył, że jeśli globalne średnie temperatury wzrosną do około 40° C (co może prowadzić do wzrostu poziomu morza od 0,5 m do 2 m) prawdopodobieństwo skutecznej ochrony wybrzeży w niektórych miejscach, takich jak nisko położone małe wyspy, będzie niskie. W związku z tym uważa się, że prawdopodobnym rozwiązaniem w takich okolicznościach może stać się przeniesienie całej społeczności⁹. Jako że przewiduje się, iż poziom morza wzrośnie w granicach od 9 do 88 cm w latach 1990-2100, w najgorszej z przewidywanych prognoz wyspy Malediwów zostałyby zatopione¹⁰.

UCHODŹCY ŚRODOWISKOWI

Powyższe przewidywania oraz zaobserwowane zjawiska wskazują, iż relokacja obywateli państw zagrożonych zatopieniem stanie się realna już w najbliższym czasie. Osoby borykające się z koniecznością porzucenia swojego miejsca zamieszkania i szukania schronienia na stałym, stabilnym lądzie w celu przetrwania, nazywane są najczęściej uchodźcami środowiskowymi.

⁷ *Ibidem*, s. 16.

⁸ *Ibidem*, s. 3.

⁹ L.A. Nurse, R.F. McLean, J. Agard, i inn., *Small islands*, [w:] V. R. Barros, C. B. Field, D. J. Dokken, i inn., *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, New York, 2014, s. 1641.

¹⁰ *National Adaptation Program of Action. Republic of Maldives*, *op. cit.*, s. 13.

Essam El-Hinnawi zdefiniował uchodźców środowiskowych jako „ludzi zmuszonych do opuszczenia ich tradycyjnych środowisk życiowych, czasowo lub na stałe, ze względu na określone zakłócenia środowiskowe (*environmental disruption*) (naturalne lub spowodowane przez człowieka), które zagrażają ich egzystencji lub poważnie wpływają na jakość ich życia”. Poprzez określenie „zakłócenia środowiskowe” rozumiane są fizyczne, chemiczne i biologiczne zmiany w ekosystemie, które czynią je, tymczasowo lub trwale, nienadającymi się do utrzymywania ludzkiego życia”¹¹.

Bardziej obrazowo istotę problemu oddaje J. Bogardi, proponując wyodrębnienie trzech grup migrantów ze względu na nasilenie czynników będących przyczyną migracji. Wyróżnia on: 1. migrantów zmotywowanych zmianami środowiska (*environmentally motivated migrants*) – są to osoby, które „przesądzą najgorsze”, przy czym przez określenie „najgorsze” należy rozumieć zagrożenie życia, zdrowia i mienia; mogą oni opuścić swoje pogarszające się środowisko, które jednak nadal może być odbudowane; 2. środowiskowych migrantów przymusowych (*environmentally forced migrants*) – są to osoby, które chcą „uniknąć najgorszego”, a więc zmuszone są do opuszczenia swojego miejsca zamieszkania z powodu utraty środków do życia, której przyczyną są zjawiska klimatyczne; 3. uchodźców klimatycznych (*environmental refugees*) – osoby takie są zmuszone „uciekać przed najgorszym”, w przeciwieństwie do poprzednich grup, które ze względu na trudne warunki „mogły” opuścić swoją ziemię¹².

Pomimo upływu lat oraz zmian koncepcji, to jednak definicja El-Hinnawiego pozostaje najczęściej cytowaną. E. Boon i T. Le Tra uważają, iż dzieje się tak, gdyż, po pierwsze, definicja ta wyraźnie potwierdza, że to zakłócenia środowiska są przyczyną (oprócz wojen i konfliktów społecznych) masowego ruchu człowieka we współczesnym świecie. Po drugie, obejmuje ona katastrofy ekologiczne wywołane przez człowieka, a tym samym pomaga w identyfikacji tych, którzy są odpowiedzialni za powiązane z nimi zmiany środowiskowe. Wreszcie, ich zdaniem, definicja nie określa, że należy opuścić swój kraj, aby zostać uznanym za uchodźcę środowiskowego. Innymi słowy, przekraczanie granic międzynarodowych nie jest konieczne, by być chronionym przez prawo międzynarodowe. Dlatego definicja ta jest szersza niż definicja konwencyjnych uchodźców i obejmuje także uchodźców wewnętrznych, czyli takich, którzy migrują w granicach własnego państwa¹³.

¹¹ E. El-Hinnawi, *Environmental Refugees*, United Nations Environmental Programme, Nowy Jork/ Nairobi 1985, s. 4, [za:] D.C. Bates, *Environmental Refugees? Classifying Human Migration Caused by Environmental Change*, Population and Environment, Vol. 23, No. 5, May 2002, s. 2.

¹² J. Bogardi, *Environmental Refugees: the Forgotten Migrants. Environmental Migration: Flight or Choice?*, Panel Discussion, UN Headquarters, New York, 16 May 2007, Bonn, Niemcy 2007, s. 12-14.

¹³ E. K. Boon, T. Le Tra, *Are Environmental Refugees Refused?*, Bruksela 2007, s. 87.

UCHODŹCY „KONWENCYJNI”

Samo uznanie, że dana osoba może być uchodźcą środowiskowym niewiele jednak w obecnym porządku międzynarodowym daje. Brak bowiem jakiegokolwiek wiążącego aktu prawnego, który stworzony zostałby na potrzeby osób dotkniętych zmianami klimatu. Wobec tego uchodźcy środowiskowi, przynajmniej tymczasowo, podlegać muszą pod istniejące akty prawne i próbować wypełniać istniejące tam definicje. E. Boom i T. Le Tra wskazują, iż istnieje problem już na poziomie samego definiowania. Bycie uznanym za uchodźcę oznacza, że można otrzymać międzynarodową pomoc i ochronę. Definicja uchodźcy i w konsekwencji status uchodźcy jest zatem ważny, ponieważ określa, kto taką pomoc otrzymuje. Autorzy ci wskazują, że z różnych powodów – począwszy od woli politycznej, przez dostępne środki, aż do kwestii narodowej suwerenności – każdy naród i organizacja ma swoją własną definicję uchodźcy. Ujęcia te zostały jakkolwiek stworzone w celu ochrony konkretnych grup i zazwyczaj nie są w stanie objąć wszystkich, którzy z różnych przyczyn są przesiedlani¹⁴.

Wydaje się natomiast, iż wśród instrumentów prawnomiędzynarodowych podstawowe znaczenie powinna mieć Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 roku wraz z Protokołem z 1967 roku (dalej: „Konwencja o uchodźcach”). Tak jak uchodźcy „konwencyjni”, uchodźcy środowiskowi pozostają wbrew swojej woli poza miejscem swojego zamieszkania, co sprawia, że tak samo są oni zależni od pomocy z zewnątrz.

Artykuł 1 A(2) Konwencji o uchodźcach z 1951 roku stanowi, że uchodźcą jest osoba, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”¹⁵.

Wynika z tego, że dla uzyskania ochrony konwencyjnej wymagane jest spełnienie szeregu przesłanek. Po pierwsze, osoba musi przebywać poza granicami państwa, którego jest obywatelem lub w którym stale zamieszkiwała, gdy nie posiada żadnego obywatelstwa. Po drugie, nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego państwa ze względu na „uzasadnioną obawę przed prześladowaniem” w państwie, którego jest obywatelem (lub państwie swojego dawnego zamieszkania). Trzeci warunek dotyczy źródeł prześladowania,

¹⁴ *Ibidem*, s. 85.

¹⁵ Konwencja dotycząca statusu uchodźcy z 28 lipca 1951 roku (Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515).

musi ono bowiem wynikać z „rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych”.

Kluczową przesłanką uzyskania statusu uchodźcy jest istnienie „uzasadnionej obawy przed prześladowaniem”. Termin „obawa” nacechowany jest subiektywizmem, ponieważ odnosi się do wewnętrznych odczuć osoby, która takiej obawy doświadcza. Zgodnie jednak z tekstem Konwencji „obawa” ma być „uzasadniona”, co oznacza, że wynikać ona powinna z obiektywnego zagrożenia.

Oznacza to, że nie tylko stan uczuć osoby zainteresowanej decyduje o statusie uchodźcy, lecz że musi on zostać potwierdzony przez ocenę sytuacji obiektywnej. Ustalenie, czy takie obiektywne zagrożenie istnieje, wymaga z kolei przeanalizowania całokształtu sytuacji danej osoby w państwie jej obywatelstwa. Powinno to jednakże nastąpić dopiero po ocenie oświadczeń ubiegającego się. Podnosi się dodatkowo, że owa obawa musi być racjonalna. W pewnych sytuacjach wszelako, gdy wynika to z okoliczności sprawy, można uznać za uzasadnioną obawę również wyolbrzymiony strach, który nie znajduje wystarczającego potwierdzenia w sferze faktów¹⁶.

Bez żadnych wątpliwości uznać można, iż uchodźcy środowiskowi spełniają tę przesłankę, gdyż sytuacja, w jakiej się znajdują, rodzi wiele obaw – o własne bezpieczeństwo, zdrowie, środki do życia, możliwości upraw, a nawet o własne życie. Nie jest to również tylko ich subiektywne odczucie, albowiem wskazane wyżej dane klimatyczne potwierdzają rosnące zagrożenie dla mieszkańców małych państw wyspiarskich.

Środowisko jako prześladowca?

Kolejnym istotnym elementem definicji uchodźcy jest fakt bycia prześladowanym lub zagrożenie prześladowaniem jako podstawa uzasadnionej obawy. Nie istnieje jednakże powszechnie uznawana definicja prześladowania. Według wytycznych Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców w rozumieniu artykułu 33 Konwencji o uchodźcach z 1951 roku prześladowaniem będzie zagrożenie życia lub wolności na podstawie rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub członkostwa w określonej grupie społecznej. Uznaje się wszak, że „inne poważne naruszenia praw człowieka – z tych samych przyczyn – również stanowić będą prześladowanie”¹⁷. Warto ponadto zwrócić uwagę, że nie tylko jednorazowe naruszenia mogą być uznane za prześladowanie, lecz także zespół takich zachowań czy naruszeń, które same w sobie nie osiągają progu prześladowania, ale które

¹⁶ *Zasady i tryb ustalania statusu uchodźcy zgodnie z konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym z 1967 r. Po d r e c z n i k*, Warszawa 2007, s. 18.

¹⁷ *Ibidem*, s. 21.

mogą być połączone z innymi negatywnymi czynnikami (np. ogólną atmosferą braku bezpieczeństwa w kraju pochodzenia). W takich sytuacjach różne osobne czynniki razem wzięte tworzą wrażenie uzasadniające – z perspektywy osoby wnioskującej o status – obawę przed prześladowaniem na podstawie „kumulacji czynników”¹⁸.

Pomimo iż uznaje się, że prześladowanie jest zazwyczaj związane z działalnością władz krajowych tudzież z działaniami części społeczeństwa, które nie stosuje się do prawa tego państwa¹⁹, Robert Brears uważa, iż w związku z tym, że nie ma ustalonej definicji słowa „prześladowanie”, można by postulować, aby obejmowało ono przypadki łamania praw gospodarczych, społecznych, politycznych, a nawet praw środowiskowych²⁰.

Taka interpretacja tego pojęcia, w obliczu nowych okoliczności, pozwoliłaby objąć definicją uchodźcy również uchodźców klimatycznych, jako że ich „prześladowcą” jest właśnie środowisko, którego gwałtowność zagraża ich życiu i zdrowiu, powodując stałe poczucie obawy czy zagrożenia – cierpią oni wszakże z powodu zmian klimatycznych i perspektywy zalania ich wysp ze względu na wzrost poziomu mórz²¹.

Z drugiej strony Jane McAdam uważa, że co prawda wzrost poziomu morza, zasolenie, niezmiernie częste sztormy, trzęsienia ziemi i powodzie mogą być szkodliwe, to jednak nie stanowią „prześladowania” stosownie do znaczenia, jakie jest mu przypisywane w prawie międzynarodowym i krajowym²².

W związku z powyższymi wątpliwościami Kara K. Moberg proponuje, aby za prześladowcę uznać państwo obywatelstwa osoby prześladowanej ze względu na bierność w zapobieganiu szkodom tudzież te państwa, które najbardziej przyczyniają się do globalnego ocieplenia poprzez emisje gazów cieplarnianych²³. Vikram O. Kolmannskog nazywa takie zachowania „prześladowaniem środowiskowym”, a prześladowanie takie definiuje jako występujące, „gdy rządy świadomie powodują degradację środowiska, a ta degradacja

¹⁸ Organ Odwoławczy ds. Statusu Uchodźców w Nowej Zelandii stwierdził: "Uznaje się, że różne zagrożenia dla praw człowieka, w ich łącznym efekcie, mogą zaprzeczyć ludzkiej godności w kluczowy sposób i powinny być odpowiednio uznane za prześladowania dla celów Konwencji ", *Refugee Appeal No 71427/99*, NZ Refugee Status Appeals Authority, 16 August 2000, para 53(a), [dostępne na:] <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b7400.html> [dostęp: 15.06.2011].

¹⁹ R. Brears, *Environmental refugees from the Maldives...*, s. 11.

²⁰ *Ibidem*, s. 13.

²¹ J. McAdam, *Environmental migration governance*, [w:] A. Betts (red.), *Global Migration Governance*, Oxford 2010, s. 11.

²² *Ibidem*, s. 12-13.

²³ K. K. Moberg, *Extending Refugee Definitions to Cover Environmentally Displaced Persons Displaces Necessary Protection*, 94 Iowa Law Review 1107, 2008-2009, s. 1125.

krzywdzi ludzi poprzez zmuszanie ich do migracji”²⁴.

Jednakże rządy państw takich, jak Tuvalu, Kiribati czy Malediwy podejmują szereg działań zmierzających do odwrócenia skutków zmian klimatu, jak chociażby programy adaptacyjne, przykładowo *Tuvalu's National Adaption Programme of Action* pod auspicjami UNFCC, czy też *Te Kakeega II National Strategy for Sustainable Development*. Trudno wobec tego byłoby przypisać im świadome działanie na szkodę swoich mieszkańców, nawet jeżeli prawdopodobnie nie będą w stanie zapobiec zatopieniu wysp. Wskazuje się bowiem, że nawet „jeśli wszystkie emisje gazów cieplarnianych miałyby natychmiastowo ustać, temperatury będą nadal wzrastać po roku 2100 z powodu gazów cieplarnianych znajdujących się obecnie w atmosferze”²⁵.

Podobnie jest w przypadku twierdzenia, że to inne państwo jest źródłem środowiskowego prześladowania. Należałoby wtedy wykazać, jak to analizuje R. Brears, że państwa kontynuowały emisję gazów cieplarnianych do atmosfery celowo w taki sposób, aby zaszkodzić nisko położonym państwom, takim jak Malediwy²⁶. Nie jest to natomiast zadanie łatwe, chociaż istnieje szereg autorów, którzy rozważają możliwość pozwania największych emitentów gazów cieplarnianych²⁷.

Jednakże ostatecznie, jak analizuje Jane McAdam, nawet jeśli skutki zmian klimatu mogą być uznane za "prześladowanie", Konwencja o uchodźcach wymaga istnienia prześladowania ze względu na czyjąś rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne lub przynależność do grupy społecznej. Samo prześladowanie nie wystarczy. Trudność polega na tym, że skutki zmian klimatycznych są w dużej mierze masowe, oderwane od szczególnych cech pojedynczych osób. Mimo że zmiany klimatu bardziej dotyczą niektórych krajów ze względu na ich położenie geograficzne i zasoby, przyczyny tego nie są oparte na narodowości czy przynależności do określonej grupy społecznej ich mieszkańców²⁸.

Określoną grupę społeczną zazwyczaj stanowią osoby o podobnym pochodzeniu,

²⁴ V. O. Kolmannskog, *Future floods of refugees. A comment on climate change, conflict and forced migration*, Norwegian Refugee Council, Oslo 2008, s. 27; Molly Conisbee and Andrew Simms, *Environmental Refugees. Case for recognition*, New economics foundation, London 2003, s. 30-31.

²⁵ M. D. Mastrandrea, S. H. Schneider, *Global warming*, World Book Online Reference Center 2005. World Book, Inc. <http://www.worldbookonline.com/wb/Article?id=ar226310>. [dostęp: 20.06.2011].

²⁶ R. Brears, *Environmental refugees from the Maldives...*, s. 13.

²⁷ Zob. J. Gitzlaff, *Getting back to basics: Why nuisance claims are of limited value in shifting the costs of climate change*, „Environmental Law Reporter” 3/2009, Waszyngton 2009.

²⁸ J. McAdam, *Climate change displacement and international law*, Genewa 2010, s. 2.

zwyczajach lub statusie społecznym²⁹. Argument, że ludzie wysiedleni przez zmiany klimatu mogliby wspólnie stanowić „określoną grupę społeczną” byłby trudny do obronienia, jako że prawo o uchodźcach wymaga, aby taka grupa była połączona fundamentalnymi, niezmiennymi cechami, innymi niż samo ryzyko prześladowania³⁰. Wobec tego bez dyskryminującego elementu lub efektu z racji tożsamości grupowej trudno będzie stwierdzić istnienie prześladowania zgodnie z Konwencją o uchodźcach.

Element prześladowania i status określonej grupy społecznej to te najważniejsze przesłanki definicji uchodźcy, które mogłyby przeważać o zakwalifikowaniu uchodźców klimatycznych do grona uchodźców w rozumieniu Konwencji o uchodźcach. Jednocześnie na przeszkodzie w uznaniu ich za takich stoją te właśnie przesłanki, a ściślej ich specyficznie wykładana treść.

Wskazane powyżej zastrzeżenia doktryny podkreślają nieprzystawanie definicji konwencyjnej do złożonego problemu, z którym borykają się uchodźcy klimatyczni. Poza tym nie ma dowodów na istnienie jakiegokolwiek polityki któregoś z państw, która pozwoliłaby przyjąć do tego państwa uchodźców klimatycznych z zagrożonych zalaniem krajów³¹.

Ponadto powyższe zastrzeżenia potwierdzone zostały również przez orzecznictwo. Sądy australijskie i nowozelandzkie, do których mieszkańcy Tuvalu i Kiribati skierowali sprawy i w których próbowali otrzymać status uchodźcy w celu uzyskania ochrony przed wpływem zmian klimatu, rozstrzygnęły wszystkie wniesione sprawy na ich niekorzyść. Generalnie rzecz ujmując, stwierdziły one, że nie są to przypadki, w których można uznać, iż skarżący znajdują się w sytuacji zagrożenia urastającej do rangi prześladowania z którejkolwiek z pięciu przyczyn wskazanych w Konwencji o uchodźcach³².

ZMIANY DEFINICJI?

Innym rozwiązaniem jest rozszerzenie definicji uchodźcy. Niosłoby to za sobą konieczność zmiany Konwencji o uchodźcach z 1951 roku. W tym duchu w 2006 roku Malediwy zaproponowały wprowadzenie do owej Konwencji poprawek, które rozszerzałyby definicję „uchodźcy” tak, aby objęła ona „uchodźców klimatycznych”³³. W

²⁹ United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, Genewa 1979, s. 13-14.

³⁰ J. McAdam, *Climate change...*, s. 2-3.

³¹ L. A. Nurse, R. F. McLean, J. Agard, i inn., *Small islands...*, s. 1625

³² J. McAdam, *Climate change...*, s. 3 i wskazane tam orzeczenia.

³³ J. McAdam, *Refusing refuge' in the Pacific: (de)constructing climate-induced displacement in international law*; a draft of a chapter that will be published in E Piguat, A Pécoud and P de Guchteneire (eds), *Migration, Environment and Climate Change*, Paris.

grudniu 2009 roku we wstępnych rozmowach do konferencji kopenhaskiej o zmianach klimatu Minister Finansów Bangladeszu stwierdził podobnie, że „konwencja o uchodźcach mogłaby być tak zmieniona, aby chroniła ludzi. Przechodziła już inne zmiany, więc powinno być to możliwe”³⁴.

David Keane stwierdza, że możliwe jest rozszerzenie konwencyjnej definicji uchodźcy zgodnie z linią praw człowieka, ponieważ te pięć praw zawartych w tej definicji (elementów tej definicji) jest w istocie prawami ustanowionymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka³⁵. Konwencja o uchodźcach wyraźnie uznaje, że status uchodźcy wynika z zaprzeczenia prawom człowieka³⁶.

Rada Praw Człowieka ONZ potwierdziła, że skutki zmian klimatu będą miały bezpośrednie i pośrednie skutki dla skutecznego korzystania z praw człowieka, między innymi z prawa do życia, prawa do odpowiedniego pożywienia, prawa do jak najwyższego poziomu zdrowia, prawa do odpowiednich warunków mieszkaniowych, prawa do samostanowienia i praw człowieka związanych z dostępem do wody pitnej i urządzeń sanitarnych. Należy zauważyć, że zmiany klimatyczne przyczyniają się do nędzy, w szczególności w krajach rozwijających się³⁷.

J. Cooper wskazuje, iż istnieją w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, z której Konwencja o uchodźcach wyrasta, prawa, z których można wyinterpretować wolność od niedającej się znieść degradacji środowiska³⁸. Jest to art. 3 PDPC („Każdy człowiek ma prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa swej osoby”), art. 22 PDPC („Każdy człowiek ma jako członek społeczeństwa prawo do ubezpieczeń społecznych; ma również prawo do urzeczywistniania – poprzez wysiłek narodowy i współpracę międzynarodową oraz zgodnie z organizacją i zasobami każdego Państwa – swych praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, niezbędnych dla jego godności i swobodnego rozwoju jego osobowości”) oraz art. 25 PDPC („Każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę

³⁴ H. Grant, J. Randerson, J. Vidal, *UK Should Open Borders to Climate Refugees, Says Bangladeshi Minister*, The Guardian 4 December 2009, <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/nov/30/rich-west-climate-change/print> [dostęp: 25.05.2015]

³⁵ D. Keane, *The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of "Environmental Refugees"*, Georgetown International Environmental Law Review Winter 2004, [dostępne na:] http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3970/is_200401/ai_n9353848/, s. 6.

³⁶ J. B. Cooper, *Environmental refugees: meeting the requirements of the refugee definition*, 6 New York University Environmental Law Journal 1997-1998, s. 12.

³⁷ M. Ammer, *Climate Change and Human Rights: The Status of Climate Refugees in Europe*, Protecting Dignity: An Agenda for Human Rights, Research Project On Climate Change, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights (BIM), Austria 2009, s. 28.

³⁸ J. B. Cooper, *Environmental refugees...*, s. 13.

lekarską i konieczne świadczenia socjalne, oraz prawo do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny”³⁹. Według niej prawa te powinny podlegać odpowiednio podobnej ochronie, co prawo do wolności od prześladowania, wolności religii, wolności zrzeszania oraz wolności słowa. Konwencja o uchodźcach stworzyła bowiem sytuację, gdzie pogwałcenia tych ostatnich praw systematycznie „generują” uchodźców, podczas gdy pogwałcenia tych poprzednich już nie. Wobec powyższego obrany kierunek rozszerzenia definicji uchodźcy J. Cooper uznaje za słuszne rozwiązanie.

Postuluje się dodatkowo opracowanie nowych instrumentów i mechanizmów. W celu zapewnienia równego traktowania wszystkich rodzajów przymusowych migrantów takie organizacje, jak Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycza proponują ustanowienie Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw migrantów przymusowych⁴⁰.

POLITYCZNA RZECZYWISTOŚĆ

Pomimo powyższych postulatów istnieje niewielka szansa na dostosowanie definicji uchodźcy do aktualnych potrzeb uchodźców środowiskowych. Jest mało prawdopodobne, żeby którekolwiek państwo podjęło inicjatywę w celu rozszerzenia swojej interpretacji uchodźcy, jako że tendencją jest zawężanie, a nie rozszerzanie ochrony i możliwości imigracji oferowanej w ramach prawa uchodźców.

Jean-Francois Durieux, który odpowiada za migrację klimatyczną w Biurze ds. Uchodźców ONZ, przestrzegał przed zmianą konwencji ONZ w sprawie uchodźców. Stwierdził, iż „jest to zupełnie uzasadnione, że Bangladesz i Malediwy robią dużo hałasu z powodu bardzo realnego ryzyka migracji klimatycznych – mają one nadzieję, że dzięki temu przyjdziemy im z pomocą. Ale otwarcie konwencji z 1951 roku z pewnością doprowadzi do zaostrzenia jej zabezpieczeń”⁴¹.

K. K. Moberg podobnie stwierdza, iż wiele państw jeszcze bardziej restrykcyjnie strzec będzie swoich granic, by ograniczyć dostęp do swoich przeciążonych programów azylu, co rodzić będzie trudności dla wszystkich potencjalnych wnioskodawców, nie tylko dla uchodźców środowiskowych⁴².

W szczególności państwa, które poprzez rozszerzenie definicji uchodźcy lub jej

³⁹ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., [dostępna na:] http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf

⁴⁰ E. K. Boon, T. Le Tra, *Are Environmental Refugees Refused?...*, s. 92.

⁴¹ H. Grant, J. Randerson, J. Vidal, *UK Should Open Borders to Climate Refugees...*

⁴² K. K. Moberg, *Extending Refugee Definitions...*, s. 1128.

odpowiednią interpretację mogłyby wyjść naprzeciw problemowi, są temu niechętnie lub w ogóle go nie dostrzegają. Jest tak m. in. w przypadku Stanów Zjednoczonych, które jako główny adresat ruchów migracyjnych nie oferują jednak pełnej i wystarczającej ochrony osobom dotkniętym zmianami klimatu. Państwo to posiada w prawdzie kilka możliwości, które adresowane są do osób dotkniętych katastrofami naturalnymi, jednak są to rozwiązania tylko tymczasowe, obarczone spełnieniem wielu warunków, a poza tym kierowane jedynie do ściśle określonych państw, którymi obecnie nie są państwa nisko położone, takie jak Tuvalu, Kiribati czy Malediwy. Również Nowa Zelandia, jako bliski sąsiad owych państw oraz jako emitent znacznej ilości gazów cieplarnianych, nie poczuwa się do odpowiedzialności za sytuację na Pacyfiku. Oferuje jedynie imigracyjne programy pracownicze i to w takim zakresie, aby było to korzystne dla gospodarki tego kraju.

Państwom takim, jak Tuvalu czy Kiribati, potrzebna jest natomiast skuteczna ochrona przed zatopieniem ich kraju. Aby uniknąć katastrofy humanitarnej, konieczne są wczesne i zaplanowane działania. Obydwa państwa podejmują liczne inicjatywy zażegnania problemu, tworzą programy zrównoważonego rozwoju, plany adaptacyjne do zmian klimatu, Tuvalu zadeklarowało nawet ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, chociaż jest jednym z najmniej przyczyniających się do globalnego ocieplenia krajów. Jakkolwiek żadne plany adaptacyjne nie są w stanie powstrzymać wzrastającego poziomu mórz.

Mając na uwadze wnioski powyższe oraz fakt, że państwa te mają małe znaczenie na arenie międzynarodowej, w 1990 roku stworzyły one Sojusz małych państw wyspiarskich (AOSIS). Jego głównym celem jest wzmocnienie siły głosu małych państwa wyspiarskich (*Small Island Developing States*) w celu rozwiązania problemu globalnego ocieplenia. Jest to nieformalna organizacja międzyrządowa nisko położonych krajów przybrzeżnych i małych państw wyspiarskich, które dzielą podobne wyzwania rozwojowe i obawy o środowisko, a zwłaszcza o ich podatność na niekorzystne skutki globalnych zmian klimatu. AOSIS zrzesza 44 państwa i obserwatorów, wywodzących się z wszystkich regionów świata: Afryka, Karaiby, Ocean Indyjski, Morze Śródziemne, Pacyfik oraz Morze Południowochińskie. Trzydzieści dziewięć jest członkami Narodów Zjednoczonych, blisko 28 procent należy do krajów rozwijających się. Wspólnie stanowią one około pięciu procent światowej populacji⁴³.

AOSIS stanowi głos wszystkich tych krajów, które zagrożone są zatopieniem, reprezentuje te kraje na Zgromadzeniu Generalnym Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz na konferencjach dotyczących zmian klimatu. Niemniej moc sprawcza tych krajów nadal wydaje się być jedynie symboliczna, jako że nie udało się dotąd wypracować trwałych

⁴³ Alliance of Small Island States, About AOSIS [dostęp na:] <http://aosis.org/about/> [dostęp: 24.06.2015]

i globalnych rozwiązań, mogących przeciwdziałać skutkom zmian klimatu. Również oświadczenia dotyczące ograniczenia emisji gazów cieplarnianych wydają się być jedynie próbą wyciszenia problemu przez państwa rozwinięte, albowiem sprzeciwia się to zarówno ich interesom, jak i interesom wielkich mocarstw. Los małych państw wyspiarskich wobec tego zdaje się być przesadzony.

* * *

Environmental refugees by the Convention relating to the Status of Refugees - silenced problem?

Summary: The problem of environmental migration is not new, because people migrated ever since. The reasons for this are various, often economic or political. However, cases of forced flee from the country because of its flooding, that is caused by rising sea level, have been unusual as so far. Such situations are faced by the small island states such as the Maldives, Tuvalu and Kiribati. In the near future a mass relocation is possible, so the fundamental problem should be to regulate the legal status of citizens of these countries, what has not been done yet. People struggling with the need to abandon their place of residence and to seek refuge on a solid, stable land in order to survive, are often called environmental refugees. However, recognition of a person as an environmental refugee gives not much in the current international legal order. There is no binding legal instrument, which is created for the needs of people affected by climate change. Therefore, environmental refugees, at least temporarily, must be subject to the existing regulations and try to fit in the existing definitions. Among the international instruments the Convention relating to the Status of Refugees of 1951 should be fundamental. The element of persecution and the status of a particular social group are the most significant aspects of the refugee definition, which could decide about qualification of environmental refugees as the refugees within the meaning of the Convention on Refugees. At the same time, it is the interpretation of these conditions that makes this definition of refugee improper to the complex problem, faced by environmental refugees.

Key words: refugees, international law, migration