

Marta Ćmikiewicz
Uniwersytet Wrocławski
ORCID: 0000-0001-6996-3188
marta.a.cmi@gmail.com

Problem uznania migrantów klimatycznych przez system prawa międzynarodowego publicznego – sprawa *Teitiota v The Chief Executive of Ministry of Business, Innovation and Employment*

Wstęp

Tempo i skalę zmian klimatycznych można określić jako bezprecedensowe. Ilość gazów cieplarnianych, które występują naturalnie i są niezbędne do przetrwania życia na Ziemi, poprzez ludzką ingerencję (m.in. uprzemysłowienie, wycinanie lasów na dużą skalę i rozwój rolnictwa) wzrosła do rekordowych poziomów. Ich stężenie bezpośrednio wpływa na wzrost temperatury panującej na Ziemi¹. Główne i najbardziej widoczne skutki ocieplania klimatu dotyczą pustynnienia obszarów, występowania suszy, stale rosnących temperatur oraz podnoszącego się poziomu morza. Te zmiany mogą znacznie pogarszać warunki życiowe. Już w 1990 r. Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (*The International Panel on Climate Change*) w swoim pierwszym raporcie (*First Assessment Report*) ogłosił, że najpoważniejsze efekty zmian klimatycznych mogą dotyczyć migracji ludzkiej². W 2007 r. natomiast w swoim czwartym raporcie (*Fourth Assessment Report*) zespół podkreślił, że bardzo prawdopodobne iż ekstremalne ciepło, fale upałów oraz obfite opady będą występować coraz częściej³. Dane przedstawione w piątym raporcie (*Fifth Assessment Report*) przedstawiają się następująco: w latach 1880–2012 średnia temperatura na

¹ *Climate Change*, <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/climate-change/> (data dostępu: 3.03.2020).

² H. Farquhar, *Migration with Dignity: Towards a New Zealand Response to Climate Change Displacement in the Pacific*, „Victoria University of Wellington Law Review” 2015, nr 29(46), s. 1.

³ IPCC AR4 Climate Change 2007: The Physical Science Basis, <https://www.ipcc.ch/report/ar4/wg1>, s. 15 (data dostępu: 28.02.2020).

świecie wzrosła o 0,85 stopnia Celsjusza; oceany ociepliły się, ilość śniegu i lodu zmniejszyła się; w latach 1901–2010 średni globalny poziom morza podniósł się o 19 cm; przewiduje się, że do 2065 r. średni wzrost poziomu morza wyniesie 24–30 cm, a do 2100 r. wzrośnie o 40–63 cm. Nawet w przypadku podjęcia kroków w celu poprawy sytuacji, większość skutków zmian klimatycznych utrzyma się jeszcze przez wiele stuleci⁴.

Zgromadzenie Ogólne ONZ uznało skutki zmian klimatycznych za jedno z największych wyzwań naszych czasów, które ogranicza zdolność państw do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Wzrost średniej temperatury, podnoszenie się poziomu mórz, zakwaszenie oceanów i inne skutki ocieplenia klimatu mają poważny wpływ na nisko położone kraje przybrzeżne i wyspy, szczególnie w sytuacjach, kiedy te rejony dodatkowo są słabo rozwinięte gospodarczo⁵. W najcięższych przypadkach środki łagodzące czy adaptacyjne mogą okazać się niewystarczające i jedynym rozwiązaniem poprawiającym bezpieczeństwo i warunki życiowe najbardziej dotkniętych grup będzie migracja. Eksperci przewidują, że do końca 2050 r. miliony osób będą zmuszone opuścić swój kraj w związku z postępującymi negatywnymi skutkami zmian klimatu⁶. Jednak problem pojawia się, gdy migracja staje się znacznie utrudniona lub niemożliwa ze względu na prawo krajowe państwa przyjmującego, a także gdy unormowania regionalne znacznie utrudniają ruchy między państwami. Rodzi się wtedy pytanie, czy istnieją, a jeśli tak, to na ile aktualne środki prawa międzynarodowego publicznego są w stanie zapewnić ochronę najbardziej narażonym grupom w takiej sytuacji? W przypadku braku dostępnych środków na poziomie krajowym i regionalnym dla osób zmuszonych uciekać przed negatywnymi skutkami ocieplenia klimatu, pojawia się kolejne pytanie: czy osoby takie mogą próbować sięgać po międzynarodowe unormowania? Skuteczność i zastosowanie środków prawa międzynarodowego publicznego regulujących sytuację cudzoziemców szukających ochrony w obcym państwie, z naciskiem na prawnomiędzynarodową ochronę uchodźców, będzie przedmiotem niniejszego artykułu na przykładzie sprawy *Teitiota v The Chief Executive of Ministry of Business, Innovation and Employment*.

Pogarszająca się sytuacja na świecie związana z ociepleniem klimatu jest coraz bardziej widoczna, a jej skutki, w pewnych rejonach są coraz bardziej odczuwalne. Niektórzy będą starali się walczyć z efektami zmian klimatu, nie chcąc opuszczać swojego miejsca zamieszkania, inni natomiast zdecydują się szukać schronienia w granicach innego państwa. Z kwestią migracji i osiedla-

⁴ *Climate Change*, <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/climate-change/> (data dostępu: 3.03.2020).

⁵ Paragraf 14, 14 Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, [w:] Mr. B. Aureescu, Mr. Y. Cissé, Ms. P. Galvão Teles, Ms. Nilüfer Oral, Mr. J. José Ruda Santolaria, *Sea-level rise in relation to international law*, p. 326, https://legal.un.org/ilc/reports/2018/english/annex_B.pdf (data dostępu: 19.04.2020).

⁶ H. Farquhar, op. cit., s. 1.

nia się poza granicami swojego państwa takich grup będzie związany problem podstawy do nabycia ochrony oraz legalnego pobytu w państwie przyjmującym. Powstaje pytanie, czy prawo międzynarodowe publiczne dysponuje środkami, które są w stanie zagwarantować ochronę, umożliwiającą migrantom legalny pobyt w nowym państwie, i czy jest to możliwe na podstawie zaklasyfikowania ich jako „uchodźców klimatycznych” w ramach Konwencji dotyczącej statusu uchodźców 1951⁷. Odpowiedź na pytanie, jak ochrona kształtuje się na gruncie prawa międzynarodowego publicznego dobrze obrazuje sprawa *Teitiota v The Chief Executive of Ministry of Business, Innovation and Employment*, która jest punktem odniesienia dla rozważań niniejszego artykułu. W pierwszej jego części autorka przedstawia stan faktyczny sprawy, w części drugiej poddaje analizie rozumowanie sądów krajowych Nowej Zelandii w kwestii przyznania ochrony na gruncie Konwencji dotyczącej statusu uchodźcy 1951. W części trzeciej przedstawiono aktualną decyzję w sprawie po złożeniu skargi indywidualnej przez Ioane Teitiota do Komitetu Praw Człowieka o naruszenie prawa do życia. W kolejnej części rozważane są inne możliwe sposoby ochrony osób dotkniętych negatywnymi skutkami zmian klimatycznych, które są zmuszone migrować poza granice swojego państwa. Kształtująca się w ten sposób ochrona nie opiera się bezpośrednio na przyznanym statusie uchodźcy, ale odwołuje się do międzynarodowych regulacji dotyczących ochrony środowiska, a przede wszystkim do podstawowych praw i wolności człowieka. Wśród źródeł wskazano także orzecznictwo państwowych i regionalnych organów. Celem przedstawienia tych rozwiązań jest poszukiwanie ewentualnych alternatywnych dróg ochrony dla migrantów klimatycznych, które nie koncentrują się wokół statusu jednostki i jej legalnego pobytu w innym państwie.

Stan faktyczny

Istnieją regiony bardziej narażone na skutki zmian klimatycznych – do tej grupy należy Oceania. Sprawa, która została poddana analizie, miała miejsce w Tarawie, stolicy Kiribati, państwa, które składa się z jednej wyspy i 32 wysp koralowych, osiągających maksymalnie wysokość 3 m n.p.m. Podnoszący się poziom morza zagraża jej mieszkańcom, a wkrótce może okazać się, że przy tak postępujących zmianach i braku przedsięwzięcia odpowiednich środków w celu poprawy sytuacji wyspa może stać się niezdatna do zamieszkiwania. Sprawę pogarsza fakt, że zdaniem ONZ naród zamieszkujący Kiribati jest jednym z najsłabiej rozwiniętych na świecie⁸. W takich przypadkach

⁷ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19911190515/O/D19910515.pdf> (data dostępu: 3.03.2020).

⁸ Xing-Yin Ni, *A nation going under legal protection for “climate change refugees”*, „Boston College International & Comparative Law Review” 2015, Vol. 329, No. 38(2), s. 332–333.

można by uznać, że ucieczka z kraju nie byłaby sama w sobie odpowiedzią na skutki zmian klimatycznych, a raczej brakiem możliwości dostosowania się i przedsięwzięcia takich środków, które umożliwiłyby adaptację. Mieszkańcy Kiribati na co dzień muszą zmierzyć się z faktem, że słona woda oceaniczna zalewa ich studnie, niszczy uprawy i zalewa ich domy. W podobnie trudnej sytuacji znalazł się mieszkaniec Kiribati, Ioane Teitiota, który mieszkał wraz z żoną, trójką dzieci i przyrodnim bratem w małej chatce bez udogodnień – rodzina nie miała bieżącej wody, jedynie dostęp do deszczówki lub wody, którą wypompują z ziemi. Taka woda, która położona jest zaraz poniżej powierzchni ziemi, podatna jest na zanieczyszczenia i często niezdatna do picia i do codziennej higieny. Próby walki z podnoszącym się poziomem morza podjęte przez państwo były w dużej mierze nieskuteczne. Ziemie w Tarawie uległy erozji, powodując kryzys mieszkaniowy, przeludnienie, a w rezultacie spory o ziemię, niosące za sobą wiele ofiar śmiertelnych. W ten sposób Kiribati stało się brutalnym środowiskiem dla powoda i jego rodziny⁹. Chcąc zapewnić im bezpieczeństwo i poprawę warunków życiowych, w 2007 r. Ioane Teitiota zdecydował się wyemigrować z żoną do Nowej Zelandii. Tam też urodziła się ich trójka dzieci, które nie otrzymały obywatelstwa Nowej Zelandii na podstawie tamtejszego prawa¹⁰. W 2010 r., po wygaśnięciu pozwolenia na pracę, Teitiota wraz z rodziną pozostał w Nowej Zelandii, nie posiadając prawnie uregulowanego statusu. Aby zapobiec deportacji, próbował dochodzić przyznania mu statusu uchodźcy¹¹. Żądanie zostało odrzucone przez urzędników imigracyjnych, w związku z czym Teitiota odwołał się do sądu pierwszej instancji – Trybunału ds. Imigracji i Ochrony (*Immigration and Protection Tribunal*), który utrzymał w mocy decyzję urzędników. Trybunał orzekł, że zgodnie z wewnętrznym prawem Nowej Zelandii nie ma podstaw do uznania obywatela Kiribati za uchodźcę w związku z migracją spowodowaną zmianami klimatycznymi. Ioane Teitiota dalej próbując szukać ochrony apelował dalej do Wysokiego Sądu Nowej Zelandii (*High Court of New Zealand*), jednak bezskutecznie. W 2015 r. Sąd Najwyższy utrzymał w mocy wyroki sądów niższych instancji, odmawiając udzielenia mu ochrony w świetle Konwencji dotyczącej statusu uchodźcy 1951¹².

⁹ Stan faktyczny przedstawiony w ramach decyzji Komitetu: Human Rights Committee, CCPR/C/127/D/2728/2016, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016 [1.1].

¹⁰ Citizenship Act 1977, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1977/0061/latest/whole.html> (data dostępu: 3.03.2020).

¹¹ New Zealand: 'Climate Change Refugee' Case Overview, <https://www.loc.gov/law/help/climate-change-refugee/new-zealand.php> (data dostępu: 4.03.2020).

¹² Ibidem.

Zakres ochrony na gruncie Konwencji dotyczącej statusu uchodźcy 1951

Kluczowym problemem, który krajowy wymiar sprawiedliwości w tej sprawie przedstawił jako podstawę rozumowania, była kwestia, czy powodowi można nadać status uchodźcy na mocy prawa wewnętrznego Nowej Zelandii, które definiowało *uchodźcę* zgodnie z artykułem 1A(2) Konwencji dotyczącej statusu uchodźcy 1951 i Protokołem 1967. W świetle postanowień dokumentu należy rozważyć, czy prawo międzynarodowe publiczne gwarantuje ochronę osobom w podobnej sytuacji jak Ioane Teitiota. Mechanizm funkcjonowania Konwencji przewiduje ściśle określone kryteria, które muszą być łącznie spełnione, aby przyznać jednostce status uchodźcy, a te w przypadku migrantów klimatycznych nie mają zastosowania¹³. Regulacja nie jest dostosowana do przypadków osób zmagających się ze skutkami zmian klimatycznych, mimo że ich podstawowe prawa mogą być narażone na naruszenie. Efekty ocieplania się klimatu uniemożliwiają w takich przypadkach, jak sprawa Ioane Teitioty, korzystanie w pełni z prawa do pożywienia, wody, odpowiednich warunków sanitarnych czy mieszkalnych, a nawet mogą prowadzić do zagrożenia prawa do życia, co zostanie w dalszej części artykułu potwierdzone przez decyzję Komitetu Praw Człowieka ONZ. Nasuwa się pytanie, czy w momencie przekroczenia granic innego państwa, zgodnie z międzynarodowym systemem praw człowieka, państwo, w obrębie którego jurysdykcji znajduje się dana osoba, nie powinno zapewnić ochrony praw podstawowych gwarantowanych przez Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Czy wydając taką osobę lub uniemożliwiając jej otrzymanie podstawy gwarantującej legalny pobyt, państwo przyjmujące ucieka od odpowiedzialności w świetle międzynarodowych zobowiązań zawartych w wyżej wymienionych dokumentach? Ponadto z problemem podnoszącego się poziomu morza ściśle związane jest pytanie, czy oprócz ogólnych regulacji dotyczących podstawowych praw człowieka istnieją bardziej szczegółowe międzynarodowe normy prawne dotyczące ewakuacji, relokacji i migracji za granicę osób poszkodowanych przez takie zmiany¹⁴? Czy taką ochronę jest w stanie zapewnić Konwencja dotycząca statusu uchodźcy 1951? Analiza wyżej wymienionych kwestii będzie przedstawiona w kolejnych częściach artykułu.

Konwencja definiuje uchodźcę w artykule 1A(2) jako osobę, która „w rezultacie zdarzeń, jakie nastąpiły przed dniem 1 stycznia 1951, oraz na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, na-

¹³ M. Baker-Jones, *Teitiota v The Chief Executive of Ministry of Business, Innovation and Employment - a person displaced*, „OUT Law Review” 2015, Vol. 15, No. 2, s. 103–104.

¹⁴ B. Aurescu, Mr. Y. Cissé, P. Galvão Teles, Ms. Nilüfer Oral, J. José Ruda Santolaria, *Sea-level rise in relation to international law*, s. 329.

rodowości, 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 (...)”. W związku z powyższym należy pamiętać, że *uchodźca* to termin prawny, tak więc ubiegający się o taki status musiałby wykazać, że w jego sytuacji ma zastosowanie powyższa definicja, a więc że spełnia on przesłanki: istnieje ryzyko prześladowania, jeśli zdecydowałby wrócić do kraju swojego obywatelstwa, oraz że prześladowanie miałoby miejsce na podstawie jednej z dokładnie określonych w definicji przyczyn¹⁵. Tylko takiej jednostce, po spełnieniu łącznie wszystkich przesłanek Konwencja może nadać status uchodźcy.

Aby uzyskać status uchodźcy na mocy Konwencji, przesłanka dotycząca „uzasadnionej obawy przed prześladowaniem” musiałaby zostać spełniona. Obawa przed prześladowaniem nie tylko musi zaistnieć, ale także osiągnąć wymagany próg, by zostać uzasadnioną. Oznacza to, że prześladowanie musiałoby być systematyczne i dyskryminujące¹⁶. Argumentując wystąpienie w swoim przypadku wyżej wymienionej przesłanki, Ioane Teitiota twierdził, że rząd Kiribati nie mógł albo nie chciał poradzić sobie ze szkodami spowodowanymi zmianami klimatycznymi. W rzeczywistości rząd Kiribati próbował walczyć z pogarszającą się sytuacją podejmując kroki przewidziane w ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, a także apelował do innych państw o otwarcie swoich granic dla tych obywateli Kiribati, którzy na miejscu musieli zmierzyć się z pogarszającymi się warunkami życiowymi, zagrażającymi ich bezpieczeństwu. W związku z powyższym podstawa argumentacji nie miała przełożenia w rzeczywistości, a powód nie zdołał przekonać sądów krajowych Nowej Zelandii, że środki powzięte przez jego państwo nie były wystarczające w stosunku do sytuacji. Kolejne argumenty odnoszące się do uprzemysłowionych państw jako podmiotów odpowiedzialnych za emisję szkodliwych substancji, wypełniających kryterium podmiotów prześladowanych także nie zostały uznane. Sąd uznał, że takie podmioty, emitując szkodliwe substancje, wcale nie mają zamiaru spowodowania szkody, co przy prześladowaniu stanowi istotny element¹⁷.

Kolejnym etapem warunkującym spełnienie przesłanek podanych w definicji uchodźcy przewidzianej przez Konwencję jest istnienie „uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych”. W przypadku Ioane Teitiota powód migracji nie miał uzasadnienia w żadnej z wyżej wymienionych przyczyn. Trybunał podkreślił, że obawa przed prześladowaniem musi być należycie uzasadniona, realna, w przeciwieństwie do odległej lub spekulatywnej. Dodatkowo Trybunał przytoczył decyzje innych

¹⁵ Ibidem, s.111.

¹⁶ Ibidem, s.114.

¹⁷ King-Yin Ni, *A nation going under legal protection...*, s. 339.

sądów stanowiące, że definicja nie może w tym przypadku być interpretowana rozszerzająco i zawierać osoby uciekające przed katastrofami naturalnymi, co było już przedmiotem rozważań w sprawach *Applicant A v Minister of Immigration and Multiethnic Affairs [1998] INLR 1 i AH (Sudan) v Secretary of State [2007] 3 WLR 832, 844*¹⁸. Ponadto uznał, że negatywne skutki zmian klimatycznych dotyczą każdego, bez względu na rasę, religię, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych¹⁹. Zmiana klimatu nie działa dyskryminująco, tylko dotyczy każdego, w tym przypadku całej społeczności Kiribati. Wysoki Sąd Nowej Zelandii odwołał się do decyzji Trybunału w podobnych sprawach wniesionych w 2000 r. przez osoby zamieszkujące Tuvalu, gdzie odrzucił wnioski o przyznanie statusu uchodźcy z powodu braku koniecznej kwalifikacji na podstawie definicji przewidzianej w Konwencji, gdyż natura tego rodzaju zdarzeń jest niedyskryminująca, nie bierze pod uwagę żadnej z sytuacji będących podstawą do prześladowania, w konsekwencji czego powód nie może zostać uznany na uchodźcę na mocy Konwencji²⁰.

Kolejną przesłanką, która w tym przypadku nie została spełniona jest przymusowy charakter migracji. W przypadku Ioane Teitiota migracja była dobrowolna, w poszukiwaniu lepszych warunków życia dla rodziny²¹. Przede wszystkim nie było mowy o prześladowaniu, które zmusiłoby powoda do opuszczenia swojego kraju. Wysoki Sąd Nowej Zelandii zakwalifikował powoda raczej jako osobę poszukującą lepszych warunków do życia²². Wymiar sprawiedliwości Nowej Zelandii uznał w tej sprawie, że jeśli Ioane Teitiota z rodziną zdecydowali się wrócić do kraju swojego obywatelstwa, nie ma dowodów na to, że ich życie byłoby zagrożone przez warunki bytowe, a ich godność nie zostałaby naruszona²³.

¹⁸ Decyzja *AF (Kiribati)* [2013] NZIPT 800413 (25 June 2013) [56], <http://www.nzlii.org/nz/cases/NZIPT/2013/800413.html> (data dostępu: 28.02.2020).

¹⁹ Ibidem.

²⁰ *Ioane Teitiota v. Ministry of Business...*, [2013] NZHC 3125, case CIV-2013-404-3528 (High Court of New Zealand): „The Tribunal went on to review a number of refugee appeals relating to claimants from Tuvalu, who had similarly argued that environmental factors such as inundation, coastal erosion, or water contamination might lead to refugee status. These claims had all been dismissed because the indiscriminate nature of these environmental events did not point to any nexus with a convention ground” [28]. „(...)The Tribunal additionally considered that the refugee claim must fail because the effects of environmental degradation on Kiribati and on the applicant’s standard of living were faced by the population generally. The photographic evidence and the evidence of Mr Corcoran: (...) graphically demonstrate that the underlying environmental events and processes favour no civil or political status (...)” [30].

²¹ *Teitiota v Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2014] NZCA 173 (8 May 2014): „A: There’s nothing, there’s no future for us when we go back to Kiribati, especially for my children, there’s nothing for us there, and I also – because they are all born here, the children. In terms of education, they have better future here, and for us. That’s all” [22].

²² Xing-Yin Ni, *A nation going under legal protection...*, s. 343.

²³ *Teitiota v The Chief Executive of the Ministry of Business Innovation and Employment* [2013] NZIPT 800413: „There is no evidence establishing that the environmental conditions that he faced or is likely to face on return are so parlous that his life will be placed in jeopardy, or that

Niezbędnym elementem decyzji było pytanie, czy faktycznie migracja między państwami była w tym przypadku konieczna, czy poprawa warunków życia byłaby możliwa w granicach swojego kraju, w miejscu, gdzie poziom wody nie był aż tak dokuczliwy²⁴. Na podstawie przedstawionych dowodów, w świetle analizy sprawy wymiar sprawiedliwości Nowej Zelandii nie znalazł podstaw do udzielenia ochrony na mocy Konwencji i w rezultacie Ioane Teitiota został deportowany do swojego kraju w 2015 r.

Decyzja Komitetu Praw Człowieka w sprawie skargi indywidualnej

W styczniu 2020 r. nad sprawą pochylił się Komitet Praw Człowieka, uwzględniając obowiązki ciężące na państwach w stosunku do osób szukających schronienia w ich granicach. Po wyczerpaniu środków krajowych i zarządzonej deportacji, w 2016 r. Ioane Teitiota wniósł skargę indywidualną do Komitetu przeciwko Nowej Zelandii o naruszenie jego prawa do życia zagwarantowanego przez Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych²⁵. Komitet nie zgodził się jednak z twierdzeniem autora skargi, że przenosząc go na Kiribati Nowa Zelandia naruszyła artykuł 6 paktu, narażając jego życie na ryzyko. W swoim komentarzu ogólnym nr 31 (2004) Komitet nakłada na strony paktu zobowiązanie do powstrzymania się od ekstradycji, deportacji lub wydalenia osoby, jeśli istnieją poważne obawy, że na terytorium docelowego państwa życie ludzkie narażone jest na nieodwracalną szkodę. Obowiązek ten jest szerszy zakresowo od zakazu wydalania uchodźców, ponieważ może wymagać również ochrony cudzoziemców nieuprawnionych do otrzymania statusu uchodźcy. Jeśli istnieje realne zagrożenie życia w państwie pochodzenia, strona paktu musi zapewnić dostęp osobie szukającej azylu do procedur, które pozwolą jej legalnie przebywać na jej terytorium. W każdym przypadku okoliczności sprawy powinny być wzięte pod uwagę, włączając w to zakres gwarancji ochrony praw człowieka w państwie pochodzenia²⁶. Od państwa – strony traktatu wymaga się także podjęcia działań i aktywności, które zapewnią realizację prawa do życia (obowiązki pozytywne)²⁷. W tym przypadku

he and his family will not be able to resume their prior subsistence life with dignity. The appellant's brother-in-law, who remains in employment, will be able to provide continued support to the family, as he has done in the past, so as to allow them to continue to enjoy an adequate standard of living. While the appellant's standard of living will be less than that which he would enjoy in New Zealand that, in itself, does not amount to serious harm for the purposes of the Refugee Convention" [74].

²⁴ Ibidem [49]–[65].

²⁵ UN landmark case for people displaced by climate change, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/un-landmark-case-for-people-displaced-by-climate-change/> (data dostępu: 3.03.2020).

²⁶ Human Rights Committee, CCPR/C/127/D/2728/2016, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016 [9.2–9.3].

²⁷ Ibidem [9.4].

Komitet uznał jednak, że sytuacja i warunki życiowe, jakich doświadczał Teitiota w Tarawie, nie uniemożliwiały mu korzystania z tego prawa, dlatego nie jest uprawniony do dodatkowej ochrony ze strony Nowej Zelandii²⁸. Jednakże Komitet nie przekreślił powodzenia przyszłych skarg twierdząc, że degradacja środowiska, zmiana klimatu i nie zrównoważony rozwój stanowią silne zagrożenie dla korzystania z prawa do życia, a naruszenie artykułu 6 paktu nie ogranicza się jedynie do faktycznej utraty życia, ale rozciąga się też na sytuacje jemu zagrażające²⁹. W tej sprawie jedynie w sposób pośredni możemy zidentyfikować przesłanki ewentualnego uznania statusu uchodźcy klimatycznego, ponieważ Komitet odrzucił skargę o naruszenie artykułu 6 paktu – w tym przypadku Komitet przywołał uwagi Trybunału ds. Imigracji i Ochrony na to, że brak jest dowodów, że w momencie powrotu na Kiribati Ioane Teitiota będzie narażony na bezpośrednie lub prawdopodobne ryzyko arbitralnego pozbawienia życia. Dodatkowo Trybunał wskazał, że Ioane Teitiota nie udowodnił, że nie byłby w stanie znaleźć ziemi zapewniającej zakwaterowanie dla siebie i swojej rodziny, a także pozyskiwać żywności i dostępu do wody pitnej. Nie zdołał udowodnić także, że stanąłby w obliczu zagrażających życiu warunków środowiskowych, a jego sytuacja życiowa byłaby zasadniczo różna od sytuacji każdego innego mieszkańca Kiribati. Komitet wziął także pod uwagę fakt, że rząd Kiribati podjął działania programowe w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, aby spełnić swój pozytywny obowiązek wypełnienia prawa do życia. Komitet przytaczając te rozważania odrzucił też argument narastającej przemocy na Kiribati jako zagrożenie dla artykułów 6 i 7 paktu stanowiąc, że nie ma sytuacji konfliktu w państwie, a zagrożenie nie jest jednostkowe, specyficzne dla autora skargi, ale dotyczy wszystkich mieszkańców³⁰. Ogólna sytuacja Ioane Teitiota nie wskazywała na realne ryzyko życia w ubóstwie, braku dostępu do żywności, niebezpieczeństwa i niepewności, które uniemożliwiłyby korzystanie z prawa do życia, także w godności. W ogólnej ocenie wyżej wymienione okoliczności sprawy nie stanowiły więc podstawy do stwierdzenia naruszenia³¹. Biorąc pod uwagę

²⁸ Ibidem [9.12–9.14].

²⁹ Ibidem [9.4–9.5]: „Furthermore, the Committee recalls that environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life” [9.4.]. „(...) The Committee also observes that it, in addition to regional human rights tribunals, have established that environmental degradation can compromise effective enjoyment of the right to life, and that severe environmental degradation can adversely affect an individual’s well-being and lead to a violation of the right to life” [9.5].

³⁰ Ibidem [9.6–9.7].

³¹ Według Komitetu ramy czasowe wskazane przez Ioane Teitiota, 10–15 lat do kiedy Tarawa może stać się niezdatna do zamieszkiwania, umożliwia podjęcie kroków przez władze krajowe, aby zapobiec negatywnym skutkom. Z pomocą społeczności międzynarodowej możliwe będzie podjęcie działań w celu ochrony, lub relokacji. Środki przyjęte do tej pory przez władze Kiribati były wystarczające i nie narażały prawa do życia autora skargi. Ibidem [9.12].

przedstawione przez Ioane Teitiota dowody, Komitet ocenił, że nie doszło do niesprawiedliwej czy błędnej oceny sytuacji przez sądy Nowej Zelandii³².

Możliwe sposoby ochrony na gruncie prawa międzynarodowego publicznego

Decyzja Komitetu, mimo że nie przekreśliła szans na powodzenie podobnych skarg, to jednak w tym przypadku nie zapewniła ochrony jednostce. ONZ wielokrotnie podkreślała istotę walki ze skutkami zmiany klimatu³³, a także kładła nacisk na wypełnianie przez państwa ich obowiązków respektowania, ochrony, promowania i wypełniania praw człowieka, które w swoim pojęciu zawierałyby również obowiązek zapobiegania szkodom wynikającym ze zmian klimatycznych. Rada Praw Człowieka ONZ uważa, że ochrona praw człowieka w tym wypadku powinna odbywać się przez implementację ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change*), a także dodatkowo przez wzmocnienie działań i polityk międzynarodowych, regionalnych i wewnętrznych, szczególnie w miejscach najbardziej narażonych³⁴. Ramowa konwencja i protokół z Kioto przewidują pewną możliwość podjęcia akcji w celu redukcji wysiedlenia spowodowanego zmianą klimatu, jednak ogranicza się to do stwierdzenia, że strony ramowej konwencji powinny poprawić zrozumienie oraz współpracę związaną z wewnętrznymi, regionalnymi i międzynarodowymi przypadkami wysiedlenia związanego ze zmianą klimatu, migracją i planowaną relokacją, tam gdzie to możliwe³⁵. Wciąż daje się odczuć brak jasnych wytycznych, partych regulacjami traktatowymi odnośnie postępowania w sprawie migrantów klimatycznych. Ucieczka w niektórych przypadkach może okazać się jedynym rozwiązaniem, jednak osoba narażona na nią, może spotkać się z odmową przyjęcia przez państwo trzecie w wyniku wewnętrznych restrykcji dotyczących przepływu osób, możliwości podjęcia pracy w nowym państwie i innych środków kontroli ruchów między granicami państw³⁶.

³² Ibidem [9.9].

³³ Resolution adopted by the Human Rights Council, A/HRC/RES/26/27: „climate change is an urgent global problem requiring a global solution”.

³⁴ Ibidem, s. 5.

³⁵ Zawarte w dokumencie przygotowującym na Konferencji w Kopenhadze dla Stron konwencji w 2009 r., przez Ad Hoc Working Group on Long Term Cooperative Action, oryginalnie: „invites parties to enhance understanding and cooperation related to national, regional and international climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate”, [w:] Craig A. Johnson, *Governing climate displacement: the ethics and politics of human resettlement*, „Environmental Politics” 2012, Vol. 21, No. 2, s. 310.

³⁶ Ibidem.

W pracy przedłożonej przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Praw Człowieka podjęta jest próba określenia relacji pomiędzy prawami człowieka a efektami zmian klimatu. Widoczne są nadzieje pokładane w takich instrumentach, jak Deklaracja o Prawie do Rozwoju³⁷, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Jednak odnoszą się one do konkretnych praw, m.in. prawa do życia, zakazu tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania, prawa do pożywienia, wody, schronienia, odpowiednich warunków sanitarnych, oraz zakazu dyskryminacji, promowaniu równości i sprawiedliwości klimatycznej, natomiast nie regulują w jasny sposób sytuacji osób, które mogą być zmuszone do migracji między różnymi państwami³⁸. Widoczne są przejawy standaryzacji zewnętrznej prawa ochrony środowiska w ramach działalności społeczności międzynarodowej, gdzie obok ogólnych zasad, np. zrównoważonego rozwoju czy dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zaczęto dostrzegać potrzebę wyodrębnienia prawa do życia w odpowiednim ekologicznie środowisku³⁹. Elementami składowymi tego prawa jest prawo do życia, prawo człowieka do środowiska odpowiedniej jakości oraz prawo do środowiska przyszłych pokoleń⁴⁰. Podczas gdy prawo do środowiska w prawie międzynarodowym publicznym kształtuje się na poziomie *soft law*⁴¹, to jeśli przesłanki dotyczące sytuacji jednostki związanej z degradacją środowiska wskazują na ryzyko naruszenia któregoś z wyżej wymienionych praw przyznanych na mocy umów międzynarodowych, wtedy odpowiednie organy ochrony praw człowieka mogą jej udzielić, co widoczne jest na przykładzie poglądów i orzecznictwa regionalnych instrumentów ochrony praw człowieka⁴². W sprawie *Cordella and Others v. Italy*, która dotyczyła zatrucia środowiska przez fabrykę Ilva w Taranto, Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że znaczące szkody będące skutkiem zanieczyszczenia środowiska mogą wpłynąć na dobrobyt jednostki, pozbawić ją możliwości korzystania z miejsca zamieszkania i naruszyć jej prawo do życia prywatnego, wynikające

³⁷ Declaration on the Right to Development, Adopted by General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx> (data dostępu: 23.04.2020).

³⁸ Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Understanding Human Rights and Climate Change, s. 8.

³⁹ J. Ciechanowicz-McLean, *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43, s. 35–50.

⁴⁰ Ibidem, s. 46–47.

⁴¹ Źródłami prawa podmiotowego do środowiska są rezolucje, uchwały organizacji międzynarodowych oraz Deklaracja sztokholmska 1972, która mówi, że człowiek ma „prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku takim, które pozwalałoby na przyzwoite życie w dobrobycie”. W prawie unijnym wynika z obowiązku dbałości o środowisko oraz dążenia do poprawy jego jakości. Ibidem, s. 47.

⁴² Podane przykłady zostały wymienione w decyzji Komitetu Praw Człowieka w sprawie Teitiota [9.5].

z artykułu 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁴³. Sprawa *M. Özel and Others v. Turkey* dotyczyła trzęsienia ziemi, w skutek którego zawaliły się budynki i zginęło wiele osób. Oskarżono władze o brak podjęcia środków w celu zapobieżenia katastrofie poprzez racjonalne planowanie zabudowań na obszarze podatnym na działania sejsmiczne. Trybunał uznał, że prawo do życia (art. 2 EKPC) wymaga od stron traktatu podjęcia aktywnych działań, także jeśli jest ono zagrożone przez katastrofy naturalne. Potwierdzono możliwość zastosowania art. 2 Konwencji oraz podkreślono powiązanie z odpowiedzialnością państwa w przypadku klęsk żywiołowych powodujących utratę życia⁴⁴. Natomiast Afrykańska Komisja Praw Człowieka i Ludów w swoim komentarzu nr 3 do Afrykańskiej Karty Praw Człowieka rozszerzyła interpretację prawa do życia na prawo do godnego życia, które obejmuje aktywne kroki ze strony państw-stron w celu ochrony środowiska naturalnego oraz działania humanitarne jako odpowiedź na skutki klęsk naturalnych, głodu, wybuchu chorób i podobnych sytuacji⁴⁵. Poszczególne decyzje wskazują na możliwość powoływania się w sytuacjach zagrożenia związanych bezpośrednio ze środowiskiem czy klęskami naturalnymi na zagrożenie lub naruszenie prawa do życia. Jednak stwierdzenie, że negatywne skutki zmian klimatycznych mogą być samoistnie powoływane jako przyczyna naruszenia prawa do życia i stanowić podstawę do zapewnienia ochrony, jest uogólnieniem, które nie znajduje uzasadnienia, ponieważ każda sprawa przedstawia odmienny stan faktyczny, a co za tym idzie stopień realnego zagrożenia naruszeniem praw podstawowych.

Zapewnienie ochrony przez Konwencję dotyczącą statusu uchodźców 1951, biorąc pod uwagę wnioskowanie sądów Nowej Zelandii i zakładając, że inne sądy krajowe mogłyby zastosować podobne rozumowanie, może nie zostać osiągnięte. Niezaprzeczalnie problem ochrony praw podstawowych osób cierpiących z powodu skutków zmian klimatu jest widoczny, szczególnie biorąc pod uwagę działalność Rady Praw Człowieka ONZ. W latach 2008–2015 Rada była wyjątkowo aktywna w tej kwestii i wydała wiele rezolucji, potwierdzających wpływ negatywnych skutków zmian klimatu na korzystanie z praw człowieka i wzywających do międzynarodowego dialogu i współpracy państw, ponieważ jest

⁴³ *Cordella and Others v. Italy*, 54414/13 and 54264/15, 24.1.2019.

⁴⁴ *M. Özel and others v. Turkey*, Europejski Trybunał Praw Człowieka, 14350/05, 15245/05, 16051/05, 7.11.2015 [170–171].

⁴⁵ Afrykańska Komisja Praw Człowieka i Ludów, komentarz nr 3 do Afrykańskiej Karty Praw Człowieka (General Comment No. 3 On The African Charter On Human And Peoples' Rights: The Right To Life (Article 4)): „The General Comment proceeds from an understanding that the Charter envisages the protection not only of life in a narrow sense, but of dignified life. This requires a broad interpretation of States' responsibilities to protect life. Such actions extend to preventive steps to preserve and protect the natural environment and humanitarian responses to natural disasters, famines, outbreaks of infectious diseases, or other emergencies” (3), s. 7.

to problem globalny⁴⁶. Nigdzie jednak nie określono jasno obowiązków państwa migracji, w sytuacji w jakiej znalazł się Ioane Teitiota.

Wyjątkowo bogate w tej problematyce jest orzecznictwo Nowej Zelandii – od 2013 r. sądy krajowe zaczęły wytyczać ścieżki dotyczące wniosków o uznanie statusu migrantów klimatycznych. Jak dotąd, na tej podstawie nikt nie uzyskał specjalnej ochrony, jednak w 2014 r. sprawa migrantów z Tuvalu miała okazję stać się precedensem w kwestii ochrony migrantów klimatycznych. Trybunał do spraw Imigracji i Ochrony w Nowej Zelandii udzielił ochrony czteroosobowej rodzinie, która cierpiała z powodu braku pitnej wody i podnoszącego się poziomu wody spowodowanych zmianami klimatu. Jednak decyzja ta uwzględniała więzy łączące rodzinę z Nową Zelandią, względy humanitarne i była podjęta dyskrecjonalnie. Trybunał nie czuł się związany żadną prawną regulacją ani obowiązkiem uznania statusu uchodźcy klimatycznego⁴⁷.

Podsumowanie

Podsumowując, sprawa Ioane Teitiota pokazuje niepewność ochrony w świetle międzynarodowych regulacji prawnych. Prawo międzynarodowe publiczne w kształcie obecnym nie jest w stanie rozwiązać samego problemu migracji klimatycznej, takimi instrumentami jakie posiada. Konwencja dotycząca statusu uchodźcy z 1951 roku nie ma zastosowania w takim przypadku, ponieważ migranci klimatyczni nie spełniają jasno ustanowionych w niej przesłanek, co zostało podkreślone przez sądy Nowej Zelandii w sprawie *Teitiota*. W tym wypadku należałoby przemyśleć, w jaki sposób zapewnić ochronę najbardziej potrzebującym, tak aby Konwencja funkcjonowała spójnie z całym systemem ochrony praw człowieka, który ma zapewnić prawo do życia, możliwość korzystania z prawa do pożywienia, wody, warunków sanitarnych, czy do schronienia. Same instrumenty ochrony praw człowieka, takie jak Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, oraz regionalne systemy ochrony są w stanie zapewnić ochronę migrantom klimatycznym jedynie w sposób pośredni, w sytuacjach kiedy konkretne prawo jest narażone na naruszenie bądź naruszone. Taka możliwość zdaje się być potwierdzona orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w opisanych sprawach: *Cordella and Others v. Italy* oraz *M. Özel and Others v. Turkey*. Jednak jak widać zastosowanie ochrony w ramach prawa do życia obejmuje tylko przypadki, w których dany organ rozpatrujący sprawę uzna prawo za faktycznie zagrożone, co potęguje w tym przypadku niepewność ochrony osób dotkniętych

⁴⁶ Ibidem, s. 11.

⁴⁷ J. McAdam, *The emerging New Zealand jurisprudence on climate change, disasters and displacement*, „Migration Studies” 2015, Vol. 3, No. 1, s. 131–132.

negatywnymi skutkami zmian klimatycznych. Kiedy kraje rozwijające się do-tykają klęski klimatyczne, czasem w braku możliwości adaptacji do pogarszających się warunków, jedynym sposobem na realizację praw podstawowych jest ucieczka do państwa trzeciego. Kompetencja państwa w kwestii nadania statusu uchodźcy jest dyskrecjonalna, a prawo krajowe także może regulować status prawny uchodźcy⁴⁸. Dlatego prawo międzynarodowe publiczne powinno pochylić się nad wyznaczeniem nowych ścieżek dla określenia statusu uchodźcy, w przypadku, gdy dana osoba zmuszona jest migrować na skutek dokuczliwych zmian klimatycznych. Rozszerzająca interpretacja Konwencji dotyczącej statusu uchodźcy z 1951 r. w przypadku omawianej sprawy nie znajduje wystarczającego uzasadnienia. Brak owej możliwości może być konsekwencją zmieniającej się rzeczywistości i świadomości społecznej dotyczącej negatywnych skutków ocieplenia klimatu, która globalnie powstała dopiero niedawno. Dlatego bezpieczniejszą opcją wydaje się ocena aktualności Konwencji w kontekście obecnych problemów klimatycznych i zastanowienie się nad poszerzeniem zakresu zastosowania dokumentu bądź zakresu interpretacyjnego znaczenia *uchodźcy*, aby nie ograniczać się do możliwości powoływania się na naruszenia konkretnych praw człowieka. Czasem odwołanie momentu udzielenia ochrony do momentu faktycznego narażenia lub naruszenia na przykład prawa do życia może okazać się tragiczne w skutkach. Społeczność międzynarodowa powinna zaangażować się w rozwój możliwości ochrony m.in. takich, które zostały przedstawione przez autorkę w części czwartej artykułu bądź stworzyć regulacje obejmujące problem migracji klimatycznych czy też w ramach istniejących instrumentów takich, jak Konwencja dotycząca statusu uchodźcy, czy też poprzez zupełnie nowe unormowania, aby wypełnić luki prawne, gdyby działania interpretacyjne – jak w tym przypadku – okazały się niewystarczające.

Wykaz literatury

- Afrykańska Komisja Praw Człowieka i Ludów, komentarz nr 3 do Afrykańskiej Karty Praw Człowieka (General Comment No. 3 On The African Charter On Human And Peoples' Rights: The Right To Life (Article 4)).
- Aurescu B., Cissé Y., Galvão Teles P., Oral N., Ruda Santolaria J. J., *Sea-level rise in relation to international law*, https://legal.un.org/ilc/reports/2018/english/annex_B.pdf.
- Baker-Jones M., Baker-Jones M., *Teitiota v The Chief Executive of Ministry of Business, Innovation and Employment- a person displaced*, „QUT Law Review” 2015, Vol. 15(2).

⁴⁸ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 206–207.

- Ciechanowicz-McLean J., *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43.
- Citizenship Act 1977, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1977/0061/latest/whole.html>. Climate Change, <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/climate-change/>.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Farquhar H., *Migration with Dignity: Towards a New Zealand Response to Climate Change Displacement in the Pacific*, „Victoria University of Wellington Law Review” 2015, Vol. 46, No. 29.
- IPCC Assessment Report 4 Climate Change 2007: The Physical Science Basis, <https://www.ipcc.ch/report/ar4/wg1/>.
- Johnson C. A., *Governing climate displacement: the ethics and politics of human resettlement*, „Environmental Politics” 2012, Vol. 21, No. 2.
- New Zealand: ‘Climate Change Refugee’ Case Overview, <https://www.loc.gov/law/help/climate-change-refugee/new-zealand.php>.
- Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Understanding Human Rights and Climate Change.
- UN landmark case for people displaced by climate change, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/un-landmark-case-for-people-displaced-by-climate-change/>.
- Xing-Yin Ni, *A nation going under legal protection for “climate change refugees”*, „Boston College International & Comparative Law Review” 2015, Vol. 329, No. 38(2).

Summary

The problem of recognition of climate migrants by the public international law – *Teitiota v The Chief Executive of Ministry of Business, Innovation and Employment case*

Key words: international environmental law, human rights, refugee, climate refugee, climate change.

The constantly growing range of the effects of climate change annually results in deterioration of living conditions of many people, even eliminating the possibility of further inhabitation of certain areas and forcing their residents to flee. In the most severe cases, mitigation or adaptation measures in changing circumstances may not be sufficient and migration may be the only solution. The legality of such migration may be a condition to obtain protection within the borders of the host country. The case that is a subject of this article concerns the Kiribati citizen who was trying to obtain a “climate refugee status”, but he was refused to grant such protection since he was not fulfilling the conditions under the Convention Relating to the Status of Refugees 1951. The purpose of the article is to analyse a wide range of possibilities to obtain

protection by people in a similar situation under the public international law system and more specifically human rights and international environmental law. The article shows a wide protection gap in the internal regulations, as well as international ones, preventing the most vulnerable individuals from escaping the negative effects of climate change. In the end, the conclusion is that public international law in its current form is not able to provide sufficient protection for “climate refugees”.