

„Uchodźca klimatyczny” przed Komitetem Praw Człowieka – czy zachowawcza opinia może być przełomowa?

Glosa do opinii Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 2728/2016 z dnia 24 października 2019 roku
(Ioane Teitiota przeciwko Nowej Zelandii)

Michał Kowalski

Doktor habilitowany nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego
ORCID: 0000-0002-4539-3579, e-mail: michal.kowalski@uj.edu.pl

Szymon Kucharski

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego
ORCID: 0000-0002-2688-5818, e-mail: szymon.kucharski27@gmail.com

1. Wprowadzenie

Zmiany klimatyczne związane ze zjawiskiem wzrostu średnich temperatur na Ziemi to współcześnie już nie perspektywa przyszłości, a teraźniejsze, wielowymiarowe wyzwanie dla społeczności międzynarodowej. Jedną z istotnych konsekwencji tych zmian jest wzrost poziomu mórz i oceanów. Generuje on określone problemy z zakresu prawa międzynarodowego, co zostało już zauważone przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ, która podjęła prace w tym zakresie w 2019 roku¹.

¹ Temat *Sea level rise in international law* został włączony do prac Komisji na jej 71. sesji w 2019 r. Zob. też: International Law Commission, *Sea-level rise in relation to international law. First issues paper by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law*, 28 February 2020, UN Doc. A/CN.4/740.

Ocieplająca się planeta i wzrost poziomu wód morskich szczególnie wyraźnie wpływa już dziś na losy mieszkańców wyspiarskich krajów Oceanii, gdyż to tam tafla wody wyższa o kilkadziesiąt centymetrów oznacza przekreślenie szans nie tyle na dobrobyt, ale na możliwość przeżycia przez zamieszkującą ten region ludność. Przykładem takiego państwa jest Kiribati, gdzie najwyższy punkt na poszczególnych atolach jest umiejscowiony na wysokości zaledwie 8 metrów nad poziomem morza². I właśnie obywatel Kiribati, pan Ioane Teitiota – podnosząc, że gwarantujący prawo do życia art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych (dalej: MPPOiP)³ sprzeciwia się jego wydaleniu z Nowej Zelandii do kraju pochodzenia – wszczął postępowanie przed Komitetem Praw Człowieka ONZ (dalej: KPC lub Komitet), który w konsekwencji wydał opinię będącą przedmiotem niniejszej glosy⁴.

Glosowana opinia (dalej: opinia KPC nr 2728/2016 lub opinia) została wydana przez KPC w dniu 24 października 2019 r. (i upubliczniona w styczniu 2020 r.) w sprawie wszczętej zawiadomieniem przeciwko Nowej Zelandii na podstawie art. 1 i 2 pierwszego Protokołu fakultatywnego do MPPOiP⁵. Jej wydanie wzbudziło natychmiast liczne komentarze, zarówno medialne⁶, jak i te odzwierciedlone w stanowiskach organizacji pozarządowych⁷. Ich konkluzja była jednoznaczna – mamy do czynienia z przełomową sprawą, której rozstrzygnięcie toruje drogę prawną do zakazu zawracania tzw. uchodźców klimatycznych do krajów pochodzenia i stanowi punkt zwrotny w tym względzie w międzynarodowym prawie uchodźczym i międzynarodowym prawie praw człowieka. Uważna analiza

² S. Foster, B.K. McDonald, *Kiribati* [w:] *Encyclopaedia Britannica*, www.britannica.com/place/Kiribati (dostęp: 10.12.2020).

³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

⁴ Human Rights Committee, *Views adopted by the Committee under article 5(4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016*, UN Doc. CCPR/C127/D/2728/2016.

⁵ Protokół fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. w Nowym Jorku (Dz.U. z 1994 r. Nr 23, poz. 80).

⁶ Zob. np.: K. Lyons, *Climate refugees can't be returned home, says landmark UN human rights ruling*, *The Guardian*, 20.01.2020, www.theguardian.com/world/2020/jan/20/climate-refugees-cant-be-returned-home-says-landmark-un-human-rights-ruling; time.com/5768347/climate-refugees-un-ioane-teitiota/ (dostęp: 14.08.2020).

⁷ Zob. np.: Amnesty International, *UN landmark case for people displaced by climate change*, 20.01.2020, www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/un-landmark-case-for-people-displaced-by-climate-change/ (dostęp: 10.12.2020); M. Cullen, *The UN Human Rights Committee's Recent Decision on Climate Displacement*, *Asylum Insight*, February 2020, www.asyluminsight.com/c-miriam-cullen#.XzaY8-gzY2w (dostęp: 10.12.2020).

rozstrzygnięcia KPC, która została dokonana niżej, skłania jednak do wniosku, że tego typu oceny zostały postawione na wyrost i zdają się być przejawem prawniczego myślenia życzeniowego⁸.

2. Stan faktyczny i prawny⁹

Skarżący pochodzi z małej wyspy, położonej kilka dni podróży łodzią od większego atolu Tarawa, na który przeprowadził się 2002 roku, po ogłoszeniu upadłości przez firmę handlową, w której pracował. Od tego czasu pozostawał bezrobotny. Wraz z żoną wybrali tę lokalizację między innymi z powodu polityki państwa, polegającej na umieszczaniu większości instytucji publicznych na tejże wyspie¹⁰. Nie byli odosobnieni w tej decyzji – w ciągu kilkudziesięciu lat populacja Tarawy zwiększyła się około trzydziestokrotnie, z mniej niż dwóch tysięcy do pięćdziesięciu tysięcy mieszkańców¹¹. Urbanizacja, w połączeniu ze skutkami zmian klimatu, tj. rosnącym poziomem oceanów oraz postępującą erozją brzegową, drastycznie pogorszyła warunki życia. Do typowych problemów mieszkańców można zaliczyć utrudniony dostęp do wody pitnej (z powodu powodzi studnie uległy zasoleniu oraz zanieczyszczeniu, a ludność musi polegać na rządowych dostawach wody pitnej); konieczność ciągłych napraw prowizorycznego muru odgradzającego domostwa od morza; utrudniony transport podczas wyższego stanu przyływu; ciasnotę zabudowań oraz nieurodzajność gleb zanieczyszczonych wodą morską. Szerszy obraz sytuacji społecznej na Tarawie pokazuje raport Johna Corcorana, zacytowany przez Komitet w opinii¹². W obliczu coraz gorszych warunków życia na wyspie skarżący i jego rodzina zdecydowali, aby przenieść się do Nowej Zelandii, co nastąpiło w 2007 roku. Przebywali tam dłuższy czas, w tym bez uregulowanego prawnie statusu pobytowego. Tam urodziło się troje ich dzieci. Jednakże, z powodu zmian w regulacji prawnej dotyczącej nabywania obywatelstwa nowozelandzkiego z 2006 roku, żadne z nich nie uzyskało statusu obywatela. Do dnia 1 stycznia 2006 roku w Nowej Zelandii przy uzyskiwaniu obywatelstwa obowiązywało prawo ziemi, które następnie ograniczono tylko

⁸ Dlatego też pierwsze naukowe analizy komentowanej opinii pozostają zdecydowanie bardziej ostrożne w ocenach. Por. np. J. McAdam, *Protecting People Displaced by the Impacts of Climate Change: The UN Human Rights Committee and the Principle of Non-refoulement*, *American Journal of International Law* 2020, vol. 114, issue 4, s. 708–725; S. Behram, A. Kent, *The Teitiota Case and the limitations of the human rights framework*, *Questions of International Law* 2020, Zoom-in, s. 25–39.

⁹ Szczegółowo zob.: opinia KPC nr 2728/2016, par. 1.1–7.3.

¹⁰ *Ibidem*, par. 2.5.

¹¹ *Ibidem*, par. 2.4.

¹² *Ibidem*.

do dzieci, których co najmniej jeden rodzic posiadał obywatelstwo nowozelandzkie (bądź kilku wymienionych państw wyspiarskich) lub rezydenturę na czas nieokreślony¹³. Można w tym kontekście zauważyć, że gdyby skarżący pochodził z archipelagu Tokelau, sąsiadującego z Kiribati, warunek ten byłby spełniony. W 2012 roku, za radą prawnika, rodzina rozpoczęła walkę prawną o prawo do legalnego pozostania w Nowej Zelandii.

Pan Teitiota złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy, którym objęci zostali także członkowie jego rodziny. Uzasadniając wniosek, wysunął szereg argumentów, sprowadzających się zasadniczo do uznania życia na Tarawie za naruszające międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka. Powołał się na wspomniane wyżej badania Johna Corcorana, a także na Narodowy Program Działań Adaptacyjnych Kiribati¹⁴. W toku postępowania wskazywał również na raporty utworzone na podstawie prac międzynarodowej konferencji klimatycznej COP 21¹⁵. W szczególności wskazywał na niską jakość wody pitnej, nieurodzajne gleby, niszczące zapory wodne oraz ciasną zabudowę (prowadzącą do gwałtownych sporów na tle własności gruntów). Po wyczerpaniu krajowej drogi prawnej, tj. po ostatecznym negatywnym rozpatrzeniu sprawy przez nowozelandzki Sąd Najwyższy w lipcu 2015 roku, wydano wobec pana Teitioty i jego rodziny nakaz opuszczenia Nowej Zelandii, do którego wnioskodawca wraz z rodziną się zastosował. Od tamtego czasu nie opuścili Kiribati¹⁶. W dniu 15 września 2015 roku pan Teitiota złożył zawiadomienie (skarżę) do KPC. Zarzucił w nim, iż poprzez zmuszenie go do powrotu na Tarawę Nowa Zelandia naruszyła jego prawo do życia, gwarantowane w art. 6 ust. 1 MPPOiP.

3. Rozstrzygnięcie KPC¹⁷

W pierwszej kolejności KPC, uznając dopuszczalność zawiadomienia, odrzucił zarzut strony rządowej, jakoby zawiadamiający nie uzasadnił w wystarczającym stopniu, że zostając poddany wydaleni do Kiribati, był narażony na nieuchronne ryzyko arbitralnego pobawienia życia. Komitet, powołując swoją dotychczasową linię orzeczniczą, podkreślił, że „in the context of attaining victim status in cases of deportation or extradition, the requirement of imminence primarily attaches to

¹³ New Zealand Government, *New Zealand citizenship*, <https://www.govt.nz/browse/passports-citizenship-and-identity/nz-citizenship> (dostęp: 10.12.2020).

¹⁴ Opinia, par. 2.3–4.

¹⁵ *Ibidem*, par. 5.

¹⁶ Por. też Mark i Melanie Baker-Jones, *Teitiota v The Chief Executive of Ministry of Business, Innovation and Employment – a person displaced*, *QUT Law Review* 2015, vol. 15, issue 2, s. 102–121.

¹⁷ Szczegółowo zob.: opinia, par. 8.1–10.

the decision to remove the individual, whereas the imminence of any anticipated harm in the receiving State influences the assessment of the real risk faced by the individual”¹⁸. W konsekwencji KPC uznał, że zarzut zawiadamiającego oparty na wskazaniu, iż znalazł się w rzeczywiście trudnym położeniu (*a real predicament*) wywołanym brakiem dostępu do wody pitnej i do zatrudnienia oraz zagrożeniem przymocą związaną z gwałtownymi sporami na tle własności gruntów, został uzasadniony w wystarczającym stopniu, aby uznać zawiadomienie za dopuszczalne i przystąpić do jego merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał *expressis verbis* stwierdził w tym kontekście, że zagrożenia dla prawa do życia w rozumieniu art. 6 MPPOiP wynikały z wpływu „climate change and associate sea level rise on the habitability of Kiribati and on the security situation on the islands”¹⁹.

Przystępując do merytorycznego rozstrzygnięcia zawiadomienia, KPC podkreślił, że ocena zarzutu zawiadamiającego sprowadza się do rozpatrzenia, czy władze nowozelandzkie naraziły go, przez wydalenie do Kiribati, na ryzyko naruszenia jego prawa do życia w rozumieniu art. 6 MPPOiP i czy w sposób właściwy oceniły ryzyko wpisane w to wydalenie. W tym kontekście KPC odniósł się do swojego komentarza ogólnego nr 36²⁰, który jest poświęcony zobowiązaniom z art. 6 MPPOiP, w tym także w zakresie wydaleniowym. Przez to odwołanie KPC odniósł się do ogólnej architektury międzynarodowoprawnej mającej zastosowanie w sprawie, tj. przede wszystkim do zasady *non-refoulement* kształtowanej w ramach międzynarodowego prawa uchodźczego i międzynarodowego prawa praw człowieka. Oznacza ona ogólny negatywny obowiązek państwa w formie zakazu wydalania lub zavracania (niezależnie od formy prawnej) cudzoziemca, jeżeli konsekwencją takiego działania byłoby narażenie go na prześladowanie lub inne naruszenia podstawowych praw człowieka²¹. Powołując się na komentarz ogólny nr 36, KPC podkreślił, że ochrona przed *refoulement* na podstawie art. 6 może być szersza niż w rozumieniu międzynarodowego prawa uchodźczego.

KPC podkreślił też, że oceniane ryzyko powinno zasadniczo mieć charakter zindywidualizowany, ale w najbardziej skrajnych sytuacjach może wynikać także z ogólnych warunków panujących w państwie, do którego ma nastąpić wydalenie,

¹⁸ *Ibidem*, par. 8.5.

¹⁹ *Ibidem*, par. 8.6.

²⁰ Human Rights Committee, *General comment No. 36, Article 6: right to life*, 03.09.2019, UN Doc. CCPR/C/GC//36.

²¹ Na temat zasady *non-refoulement* w międzynarodowym prawie uchodźczym i międzynarodowym prawie praw człowieka zob. np.: M. Kowalski, *Znaczenie art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka dla międzynarodowego prawa uchodźczego* [w:] M. Florczak-Wątor, M. Kowalski (red.), *70 lat Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, Kraków 2019, s. 84–89 i tam powołaną literaturę.

i w tym kontekście ogólna sytuacja związana z przestrzeganiem praw człowieka w kraju pochodzenia ma znaczenie. KPC podkreślił też, że to władze krajowe są predystynowane do oceny sytuacji faktycznej i dowodowej danej sprawy, o ile nie można wykazać, że ocena ta była w sposób jednoznaczny arbitralna lub sprowadzająca się do oczywistego błędu lub do odmowy ochrony prawnej (*denial of justice*).

Komitet podniósł także, że degradacja środowiska naturalnego, zmiany klimatyczne i niezrównoważony rozwój stanowią poważne zagrożenie dla korzystania z prawa do życia przez obecne i przyszłe pokolenia. Powołał też bogate orzecznictwo międzynarodowych organów ochrony praw człowieka wskazujące, że degradacja środowiska może uniemożliwiać efektywne korzystanie z prawa do życia i w konsekwencji prowadzić do jego naruszenia²².

W dalszej kolejności KPC przeszedł do oceny działań władz nowozelandzkich prowadzących do oceny ryzyka naruszenia prawa do życia zawiadamiającego. Zauważył w tym kontekście, że władze nowozelandzkie właściwie uwzględniły w tym zakresie swoje zobowiązania wynikające zarówno z konwencji genewskiej o statusie uchodźców z 1951 r. (dalej: konwencja genewska)²³, jak i z MPPOiP. Zauważył też, że odpowiednie władze krajowe dopuściły założenie, jakoby zmiany klimatyczne lub katastrofy naturalne mogą stanowić podstawę do udzielenia jednostce ochrony, ale uznały, że zawiadamiający nie wykazał, że na Kiribati nieuchronnie byłby zagrożony arbitralnym pozbawieniem życia. Komitet stwierdził też, że Nowa Zelandia właściwie oraz dokładnie określiła sytuację panującą na Tarawie.

Przystępując do oceny, czy władze krajowe dokonały odpowiedniej oceny ryzyka, na które narażony był zawiadamiający, Komitet raz jeszcze zaznaczył, że zagrożenie wynikające z ogólnej sytuacji przemocy w państwie, do którego ma nastąpić wydalenie, może być uznane za wystarczające, aby samo z siebie prowadzić do zagrożenia gwarantowanego na podstawie MPPOiP prawa do życia (art. 6) i zakazu tortur (art. 7) tylko w najbardziej skrajnych sytuacjach, w których zagrożenie praw jednostki wynika z samego narażenia jej na doświadczenie takiej przemocy po powrocie.

Następnie, oceniając szczegółowo sytuację zawiadamiającego, Komitet wskazał na niedostatecznie osobisty charakter zagrożenia. Zgodnie ze zgromadzonym materiałem dowodowym pan Teitiota nie był stroną w żadnym konflikcie dotyczącym

²² W tym kontekście warto szczególnie podkreślić znaczenie opinii KPC z 25 lipca 2019 r. w sprawie *Portillo Cáceres et al. v. Paraguay* dotyczącej obowiązku ochrony osób dotkniętych degradacją środowiska naturalnego na podstawie MPPOiP. Zob.: Human Rights Committee, *Views adopted by the Committee under article 5(4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2751/2016*, UN Doc. CCPR/C/126/D/2751/2016.

²³ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515.

podziału gruntów, a także nie wykazał, iż ma osobiście utrudniony dostęp do wody pitnej w związku z racjonowaniem jej przez władze (podniósł tylko ogólną możliwość zaistnienia takiej sytuacji). Natomiast odnośnie do trudności związanych z uprawą tradycyjnych roślin można im przeciwdziałać przez wprowadzenie bardziej wytrzymałych gatunków – w tym zakresie po raz kolejny odwołano się do eksperckiego raportu Johna Corcorana. W efekcie ryzyko wskazywane przez zawiadamiającego ma charakter wyłącznie ogólny. KPC, w oparciu o udostępniony mu materiał dowodowy, podzielił więc ustalenia władz krajowych w tym względzie i nie znalazł podstaw, aby można było je kwalifikować jako jednoznacznie arbitralne, błędne lub stanowiące odmowę ochrony prawnej.

Następnie Komitet odniósł się do twierdzenia zawiadamiającego, że jego prawo do życia jest zagrożone ze względu na przeludnienie, a także coraz częstsze intensywne powodzie i przełamywanie zabezpieczeń przed wdzieraniem się morza w głąb lądu. Odnotował także zarzut, że odpowiednie władze krajowe nie przyłożyły wystarczającej wagi do eksperckiego materiału dowodowego wskazującego, że na skutek zmian klimatycznych Kiribati stanie się obszarem niezdatnym do zamieszkania w ciągu 10–15 lat, licząc od roku 2016. Komitet zwrócił w tym kontekście uwagę, że efekty zmian klimatycznych mogą mieć charakter nagły bądź stopniowy. Jedne i drugie mogą generować przemieszczanie się ludności w poszukiwaniu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi ze zmian klimatycznych. KPC powołał też światowe porozumienie na rzecz migracji z 2018 r.²⁴ i wyraził pogląd, że bez zdecydowanych wysiłków na poziomie krajowym i międzynarodowym skutki zmian klimatycznych w niektórych państwach mogą prowadzić do zagrożenia prawa do życia i zakazu tortur ich mieszkańców i w konsekwencji oddziaływać także na zobowiązania pozostałych państw w zakresie zasady *non-refoulement*. Komitet zauważył także, że ryzyko zalania wodami morskimi całego państwa ma tak skrajny charakter, że warunki życia w tym państwie mogą pozostawać w sprzeczności z prawem do życia w godności zanim dojdzie do ziszczenia się tego zagrożenia.

W kontekście rozstrzyganej sprawy Komitet uznał jednak, że o ile wzrost poziomu wód morskich czyni Kiribati obszarem niezdatnym do zamieszkania w przyszłości, o tyle wskazane ramy czasowe pozwalają oczekiwać, że podjęte zostaną odpowiednie działania władz tego państwa wsparte przez społeczność międzynarodową, które zapewnią odpowiednią ochronę ludności, a gdy okaże się to konieczne – także jej relokację. Również w tym zakresie KPC nie dopatrywał się nieprawidłowości w ocenie przez władze nowozelandzkie działań ochronnych podejmowanych przez władze Kiribati.

²⁴ UNGA Resolution, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, 19.12.2018, UN Doc. A/RES/73/195.

Wskazane wyżej rozumowanie doprowadziło KPC do konkluzji, że władze nowozelandzkie zapewniły zawiadamiającemu odpowiednio zindywidualizowaną ocenę potrzeby ochrony i uwzględniły wszystkie okoliczności dotyczące skutków jego wydalenia do Kiribati w 2015 r., z uwzględnieniem warunków dominujących wówczas w tym państwie i czasu, który pozostał władzom tego państwa i społeczności międzynarodowej na odpowiednią reakcją przeciwdziałającą bardzo poważnej sytuacji. Z tych powodów Komitet uznał, że rozpatrzenie sprawy zawiadamiającego na płaszczyźnie krajowej nie było w sposób jednoznaczny arbitralne, nie sprowadzało się do oczywistego błędu ani do odmowy ochrony prawnej, ani też orzekające sądy krajowe nie naruszyły zasad niezależności i bezstronności.

Z powyższych powodów KPC wyraził opinię, że nie ma podstaw do stwierdzenia, że wydalenie zawiadamiającego do Kiribati naruszyło jego prawa gwarantowane w art. 6 MPPOiP.

4. Komentarz

Ocenę opinii trzeba zacząć od jej najistotniejszego elementu: teoretycznej akceptacji prawa do ochrony międzynarodowej migrantów, których życie jest zagrożone z powodu zmian klimatu. Istotnie, w głosowanej opinii KPC po raz pierwszy wyraźnie i dobitnie przyznał, że gwarancje z zakresu praw człowieka wykluczają możliwość odsyłania jednostek do terytoriów, gdzie ich prawa byłyby narażone ze względu na panujące tam warunki będące efektem zmian środowiskowych wywołanych przez zmiany klimatu. To stanowisko jest najbardziej innowacyjnym elementem całego rozstrzygnięcia. Należy postrzegać je jednak w kontekście szerszej ewolucji zasady *non-refoulement* kształtowanej na podstawie międzynarodowego prawa praw człowieka, a także we wzrastającej świadomości wielowymiarowych konsekwencji zmian klimatycznych.

Równocześnie jednak podkreślić trzeba, że opinia w sprawie Teitiotia nie przewartościowuje międzynarodowego prawa uchodźczego w obowiązującym kształcie. Przyjęta w 1951 roku konwencja genewska, zmodyfikowana następnie protokołem nowojorskim²⁵, była inspirowana zakończoną niedługo wcześniej II wojną światową – największymi prześladowaniami „człowieka przez człowieka”. W takim też duchu stworzono mechanizm ochronny: osoby mające uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, poglądów politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej, mogły ubiegać się o ochronę w formie statusu uchodźcy. Z czasem, z uwagi na ewolucję zasady *non-refoulement*,

²⁵ Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517.

ochronę rozszerzono także na osoby, które kryteriów definicji uchodźcy nie spełniały, lecz ich odesłanie do krajów pochodzenia byłoby równoznaczne z narażeniem ich na śmierć lub na traktowanie niedopuszczalne ze względu na zakaz tortur. Kluczowe znaczenie miała w tym kontekście ewolucja w interpretacyjnym podejściu do przewidzianych w ramach międzynarodowopravných instrumentów ogólnej ochrony praw człowieka gwarancji w postaci prawa do życia i zakazu tortur jako przesłanek wykluczających wydalenie lub zawrócenie danej jednostki do terytoriów, gdzie na takie traktowanie byłyby zagrożone. Przejawem zinstytucjonalizowania takiej rozszerzonej ochrony prawnej osób zmuszonych do opuszczenia kraju pochodzenia i ubiegających się o ochronę międzynarodową stała się wprowadzona w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego Unii Europejskiej instytucja ochrony uzupełniającej.

Elementem spajającym różne mechanizmy ochronne w tym systemie jest jednakże zawsze podmiot naruszający prawa jednostki. Odpowiedzialne za naruszenie tych praw jest bowiem państwo (przez działanie lub zaniechanie). Jest tak również wtedy, gdy bezpośrednim źródłem prześladowania lub innych naruszeń praw człowieka są aktorzy niepaństwowi, gdy ich działanie można przypisać państwu, na którym spoczywają w tym względzie obowiązki pozytywne. To właśnie teoria pozytywnych obowiązków państw znacząco rozszerzyła efektywną ochroną praw jednostki, także w kontekście ochrony cudzoziemców przed wydaleniem lub zawróceniem do terytoriów, gdzie ich prawa byłyby zagrożone. Komitet obszernie powołał w glosowanej opinii zarówno swoje wcześniejsze stanowisko, jak i stanowisko innych organów międzynarodowej ochrony praw człowieka (przede wszystkim Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; dalej: ETPC), zgodnie z którym w skrajnych sytuacjach zagrożenie dla jednostki może wynikać także z ogólnych warunków panujących w kraju, do którego ma nastąpić wydalenie. Dotychczas jednak także i w takich wyjątkowych okolicznościach należało przypisać odpowiedzialność za powstałą sytuację danemu państwu, które nie było w stanie lub nie chciało jej zapobiec.

Tymczasem w okolicznościach sprawy Teitiota ani państwo nie jest bezpośrednim źródłem zagrożenia, ani nie jest możliwe wyodrębnienie niepaństwowych źródeł zagrożenia w formie aktorów, za których państwo ponosiłoby odpowiedzialność – władze Kiribati podejmują usilne starania ukierunkowane na ochronę ludności i rozwiązanie problemów, które są spowodowane zmianami klimatycznymi. Zmiany te są konsekwencją globalnego ocieplenia wywołanego czynnikami antropogenicznymi, za które odpowiedzialności międzynarodowopravných nie sposób przypisać żadnemu państwu ani innemu aktorowi niepaństwowemu. Jest to bowiem efekt rozwoju i działalności ludzkiej cywilizacji. Mimo to w glosowanej opinii KPC

stwierdza jednoznacznie, że bez zdecydowanych wysiłków na poziomie krajowym i międzynarodowym „the effects of climate change in receiving States may expose individuals to a violation of their rights under articles 6 or 7 of the Covenant, thereby triggering the non-refoulement obligations of sending States”²⁶.

Takie podejście jest jednak nowatorskie tylko połowicznie. Wpisuje się ono bowiem w linię interpretacyjną obecną w orzecznictwie regionalnych sądów praw człowieka (powoływana zresztą przez Komitet w opinii), zgodnie z którą degradacja środowiska naturalnego może prowadzić do zagrożenia podstawowych praw człowieka, w tym prawa do życia. Takie podejście zostało zaakceptowane również przez sądy nowozelandzkie na etapie postępowania krajowego. Ponownie widać w tym podejściu różnicę pomiędzy międzynarodowym prawem uchodźczym a międzynarodowym prawem ochrony praw człowieka. O ile bowiem w kontekście tego pierwszego należy wykazać zagrożenie jednostki prześladowaniem, co w związku ze zmianami środowiskowymi wywołanymi zmianami klimatu jest bardzo trudne (jeśli w ogóle możliwe), o tyle co do tego drugiego kluczowe znaczenie ma sama sytuacja, w której zagrożona jednostka się znajduje. Jeśli stanowi ona zagrożenie naruszenia podstawowych praw człowieka, to państwo, które nie jest w stanie lub nie chce im zapobiec, będzie ponosiło odpowiedzialność niezależnie od źródła tej sytuacji, gdyż ma ono pozytywny obowiązek zapewnienia efektywnej ochrony wskazanych wartości.

Dodatkowo mamy w tym kontekście do czynienia z samoistną odpowiedzialnością państwa pobytu jednostki, którego działanie nie może prowadzić do naruszenia praw podstawowych tejże jednostki, a taki charakter miałyby odesłanie danej osoby do terytoriów, gdzie byłaby na takie naruszenie narażona. Stąd też tak ważne jest w kontekście unijnej regulacji ochrony uzupełniającej zastąpienie pojęcia „prześladowania” znacząco szerszym pojęciem „poważnej krzywdy”. Problem jednak tkwi w szczegółowych kryteriach określania sytuacji, w których warunki przyznania ochrony międzynarodowej w sytuacji spowodowanej zmianami klimatu będą spełnione. W tym zakresie natomiast głosowana opinia jawi się w najlepszym razie jako nic niewnosząca, jeśli nie jako kontrproduktywna przez swoją restrykcyjność.

Zasadniczo stanowisko KPC sprowadziło się bowiem do stwierdzenia, że nie znalazł on podstaw do uznania, że w momencie wydalenia zawiadamiającego z Nowej Zelandii był on w państwie pochodzenia narażony na rzeczywiste i dające się przewidzieć ryzyko znalezienia się w sytuacji ubóstwa, pozbawienia dostępu do żywności i skrajnej niepewności, która mogłaby zagrozić jego prawu do życia, w tym prawa do godnego życia (*life with dignity*)²⁷. Ponadto dalsze stanowisko KPC zdaje

²⁶ Opinia, par. 9.11.

²⁷ *Ibidem*, par. 9.9.

się sugerować, przez wskazanie na brak na Kiribati „a situation of general conflict” i podkreślenie, że podnoszone przez zawiadamiającego zagrożenie wynikało nie z jego zindywidualizowanej sytuacji, lecz z „a general risk faced by all individuals in Kiribati”, że dopiero zagrożenie przemocą wynikającą z konfliktu powstałego z powodu zmian klimatycznych, które groziłoby danej jednostce, stanowiłoby taki szczególnie skrajny przypadek, w którym warunki przyznania ochrony w sytuacji spowodowanej zmianami klimatu będą spełnione²⁸. Biorąc powyższe stanowiska pod uwagę, należy stwierdzić, że są one bardzo restrykcyjne. Dziwi też, że pomimo powołania się przez KPC na głośny wyrok ETPC w sprawie Sufi i Elmi (KPC uczynił to dla wsparcia stanowiska, że w skrajnych sytuacjach zagrożenie dla jednostki może wynikać także z ogólnych warunków panujących w kraju, do którego ma nastąpić zawrót), to nie odniósł się do wskazywanych tam – skądinąd też bardzo restrykcyjnych – testów²⁹.

Na uwagę zasługują także zarzuty, które zostały zawarte w dołączonych do opinii dwóch zdaniach odrębnych. Pierwsze zostało sporządzone przez Duncana Laki Muhumuzę z Ugandy, który, w przeciwieństwie do większości członków Komitetu, uznał, że warunki życia zawiadamiającego na Kiribati stanowią rzeczywiste i przewidywalne zagrożenie jego prawa do życia sprzeczne z art. 6 MPPOiP³⁰. Członek Komitetu podkreślił wysoki, wręcz niemożliwy do osiągnięcia próg, który wytyczył w tym kontekście KPC, i opowiedział się za uznaniem, że już znaczące problemy w dostępie do wody pitnej spowodowane zmianami środowiskowymi same z siebie powinny być uznane za wystarczające do osiągnięcia wymaganego progu zagrożenia. Należy podzielić opinię, że już samo poważne zagrożenie życia, nawet jeśli jego konsekwencją nie jest jego utrata, stanowi naruszenie prawa do życia. Nie sposób też nie podzielić opinii, że pomimo działań władz państwa pochodzenia, warunki życia zawiadamiającego pozostają w sprzeczności z prawem do godnego życia, a okoliczność, że na takie warunki są narażone również inne jednostki, nie czyni tych warunków bardziej godnymi.

Drugie zdanie odrębne wniosła Vasilka Sancin ze Słowenii, która również nie podzieliła zdania większości, że w sprawie nie doszło do naruszenia art. 6 MPPOiP. Jej argumentacja koncentruje się na tematyce dostępu do wody pitnej³¹. W zdaniu odrębnym zwróciła uwagę, iż opinia nie uwzględniła rozróżnienia między „potable

²⁸ *Ibidem*, par. 9.11.

²⁹ Wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie *Sufi i Elmi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 8319/07 i 11449/07. Trzeba jednak pamiętać, że ETPC odnosił się do standardu ochronnego na podstawie art. 3 EKPC, czyli zakazu tortur, i dodatkowo w kontekście tzw. alternatywy ochrony (ucieczki) wewnętrznej.

³⁰ Annex I, Individual opinion of Committee member Duncan Laki Muhumuz (dissenting).

³¹ Annex II, Individual opinion of Committee member Vasilka Sancin (dissenting).

water” a „safe drinking water”, czyli – w tłumaczeniu możliwie precyzyjnie oddającym znaczenie tych słów – wodą zdatną do picia a wodą bezpieczną (zdrową) do picia. Nawet woda zdatna do picia może zawierać chociażby mikroflorę bakteryjną, która zagraża zdrowiu osób do niej nieprzystosowanych, w szczególności dzieci pana Teitioty, przy uwzględnieniu, że całe swoje życie spędziły w Nowej Zelandii. Co więcej, uwagi V. Sancin znalazły potwierdzenie w rzeczywistości – jedno z dzieci zawiadamiającego po powrocie na Tarawę zachorowało na sepsę, właśnie z powodu niewłaściwej jakości wody³². Zastanawiające jest, że Komitet ani razu nie odniósł się do tego faktu w uzasadnieniu opinii, pomimo uwzględnienia prawa do „prowadzenia godnego życia” jako przesłanki oceny naruszeń praw podstawowych. V. Sancin wskazała również, że rządowe plany odnośnie do poprawienia jakości oraz dostępu do wody pitnej na Kiribati charakteryzują się opóźnieniami w realizacji, więc w niedalekiej przyszłości standard życia strony skarżącej może ulec gwałtownemu pogorszeniu poniżej akceptowalnych standardów, i w związku z tym podniosła, że to na realizującym swój pozytywny obowiązek ochrony życia przed zagrożeniami wynikającymi z przyczyn naturalnych państwie, a nie na zawiadamiającym, powinien spoczywać ciężar dowodu, że wraz z rodziną będzie miał on dostęp do bezpiecznej wody do picia.

Należy żałować, że Komitet nie skorzystał z okazji do odwołania się do koncepcji prawa do wody jako prawa człowieka. To stosunkowo nowa, ale dynamicznie rozwijająca się w obrębie międzynarodowego prawa praw człowieka koncepcja, która szybko zyskuje na znaczeniu³³. Jej początki można odnaleźć w Konferencji ONZ w sprawie wody, która odbyła się w Mar de la Plata w 1977 roku. Takie prawo przewidują niektóre konwencje międzynarodowe, jak na przykład konwencja w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet³⁴, konwencja praw dziecka³⁵, a na poziomie regionalnym – protokół do afrykańskiej karty praw człowieka i ludów³⁶. Co więcej, „partnerski” w stosunku do KPC Komitet Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych (dalej: KPGSiK) już w 2002 roku wyinterpretował

³² Opinia, par. 5.

³³ Szerzej w języku polskim na temat prawa do wody jako prawa człowieka zob. np.: P. Szewdo, *Transgraniczny handel wodą w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2017, s. 318–329 i tam cytowaną literaturę.

³⁴ Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71), art. 14 ust. 2.

³⁵ Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526), art. 24, art. 27 ust. 3.

³⁶ Dodatkowy protokół do Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów o Prawach Kobiet w Afryce, przyjęty przez Zgromadzenie Unii Afrykańskiej dnia 11 lipca 2003, art. 15.

istnienie prawa do wody z postanowień międzynarodowego paktu praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych (dalej: MPPGSiK), konkretnie zaś na podstawie prawa do adekwatnego standardu życia i prawa do zdrowia. W swoim komentarzu generalnym nr 15 KPGSiK wyraźnie wskazuje na międzynarodowe obowiązki państw-stron, wśród których wyróżnia wsparcie dla uchodźców oraz osób wewnętrznie przesiedlonych³⁷. Powołanie się przez KPC na prawo do wody także w kontekście gwarantowanego przez art. 6 MPPOiP prawa do życia przysłużyłoby się niewątpliwie jego wzmocnieniu i odniesieniu do zagrożeń współczesnego świata. Wpisywałoby się też w stanowisko wyrażone w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ (dalej: ZO ONZ) z 28 lipca 2010 r., w którym podkreślono, że prawo do wody stanowi „a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights”³⁸.

V. Sancin podniosła w swoim zdaniu odrębnym również kwestię troski o dobrostan małych dzieci zawiadamiającego. Jest to istotnie niezmiernie ważne, gdyż niewłaściwa jakość wody pitnej niesie szczególne ryzyko dla nieprzystosowanych do niej dzieci. Dodatkowo, zgodnie z danymi Światowej Organizacji Zdrowia, to dzieci są najczęstszymi ofiarami utonięcia³⁹. Ponadto wymuszona zmiana roślin uprawnych na inne, chociażby na biały ryż, w celu przystosowania do zmieniających się uwarunkowań środowiskowych, jawi się jako najbardziej problematyczna w kontekście zdrowia dzieci (choćby zagrożenia ślepotą zmierzchową⁴⁰). Małoletni są więc w grupie najmocniej narażonej na konsekwencje zmian klimatu. W tym kontekście dziwi, że Komitet nawet nie odniósł się do kwestii dobrostanu dzieci zawiadamiającego. Sam fakt, że zawiadomienie zostało formalnie wniesione przez pana Teitiotę tylko w swoim imieniu, a nie w imieniu także jego żony i dzieci, nie powinien stanowić dla Komitetu przeszkody formalnej w tym względzie, gdyż sytuacja rodzinna zawiadamiającego jest immanentnie powiązana z jego położeniem⁴¹. Warto więc zwrócić uwagę na powoływane wyżej porozumienie na rzecz migracji z 2018 r., które w pkt 15 lit. h podkreśla wrażliwość na sprawy dzieci w kontekście migracyjnym i konieczność kierowania się przez państwa zasadą najlepszego

³⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 15 (2002), The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, 20.01.2003 UN Doc. E/C.12/2002/11, par. 34.

³⁸ UNGA Resolution, *Right to Water and Sanitation*, 28.07.2010, UN Doc. A/RES/64/292, pkt 1.

³⁹ World Health Organization, *Global report on drowning: preventing a leading killer*, 2014, s. 9.

⁴⁰ *Night blindness* [w:] *Encyclopaedia Britannica*, britannica.com/science/night-blindness (dostęp: 10.12.2020), polska potoczna nazwa to „kurza ślepotą”.

⁴¹ Odmienne: J. McAdam, *op. cit.*, s. 716–717.

interesu dziecka. Należałoby więc oczekiwać, że KPC, jako jeden z najważniejszych organów oenzetowskiego systemu ochrony praw człowieka, uwzględni w rozpatrywanych przez siebie sprawach interes dzieci, co ma szczególne znaczenie w sprawach takich, jak komentowana, z powodu wrażliwości dzieci na pogarszające się warunki środowiskowe oraz ich zależności od sytuacji rodziców lub opiekunów.

Na osobną uwagę zasługuje również czas postępowania. Przed Komitetem trwało ono cztery lata i zakończyło się w 2019 r., ale trzeba pamiętać, że postępowanie wszczęte wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy przed odpowiednimi władzami nowozelandzkimi rozpoczęło się w 2012 r. W sumie więc nieskuteczne dochodzenie swoich praw przez pana Teitiotę trwało ponad siedem lat – część tego czasu spędził on w Nowej Zelandii, część – już po deportacji – na Tarawie. Oczywiście długotrwałość postępowań w sprawach z zakresu ubiegania się o ochronę międzynarodową jest zjawiskiem typowym i trudnym do wyeliminowania. Z drugiej jednak strony, w kontekście spraw dotyczących postępujących zmian klimatycznych, które skutkują pogarszaniem się warunków środowiskowych, aspekt czasowy staje się szczególnie istotny. W komentowanej sprawie problem ten obrazuje skonfrontowanie długości postępowania w sprawie pana Teitioty z przewidywanym przez naukowców terminem 10–15 lat, w ciągu których Kiribati stanie się obszarem niezdatnym do życia. Niedługo sytuacja, w której znajdzie się pan Teitiotę i inne jemu podobne jednostki, będzie dla niego groźniejsza, bardziej dotkliwa i bardziej dotycząca go osobiście, co powinno stać się podstawą przyznania mu w przyszłości ochrony międzynarodowej. Ale przecież przyczyny pozostaną identyczne i nie zmienią się w stosunku do stanu faktycznego z roku 2012 czy 2015. Z perspektywy prawnej organy oceniają naruszenia praw człowieka na moment orzekania. Specyfika postępujących zmian klimatu wymagałaby jednak podejścia w większym stopniu ukierunkowanego na przyszłość, chociażby przez zasugerowane w zdaniu odrębnym Duncana Laki Muhumuzy podejście w większym stopniu uwzględniające znaczenie samego zagrożenia chronionej wartości dla stwierdzenia jej naruszenia. Tym bardziej jeśli mamy do czynienia – tak jak w sprawach klimatycznych – z zagrożeniem postępującym.

Na koniec należy wrócić do pytania, które pojawiło się w tytule niniejszego tekstu. Jak na rozstrzygnięcie, które zostało okrzyknięte przełomowym, opinia Komitetu jawi się jako zdecydowanie zbyt zachowawcza, aby uznać ją za prawdziwy przełom w prawnym podejściu do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową ze względu na skutki zmian klimatycznych. Wydaje się, że Komitet nie wykorzystał w pełni szansy na wytyczenie ściślejszych ram prawnych w podejściu do tego typu spraw na gruncie międzynarodowej ochrony praw człowieka i nie stał się w tym zakresie pionierem. Należy też żałować, że zakres zawiadomienia powstrzymał

Komitet przed wyjściem poza rozważania dotyczące naruszenia prawa do życia i uwzględnieniem także niezwykle ważnych i umożliwiających rozszerzenie zakresu ochrony kwestii pojawiających się w omawianym kontekście na podstawie zakazu tortur⁴².

Z pewnością można też stwierdzić, że komentowana sprawa nie będzie ostatnią tego typu ani przed KPC, ani przed innymi międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka⁴³. Gwałtownie postępujące zmiany klimatyczne powodują, że czas nagli i już w tej chwili nadszedł moment na szukanie prawnych metod efektywnego wsparcia i ochrony osób narażonych na naruszenia ich praw człowieka na skutek zmian klimatycznych. Pomimo zarysowujących się możliwości udzielania takiej ochrony przy pomocy obecnie istniejących mechanizmów międzynarodowoprawnych – do podkreślenia czego opinia KPC w sprawie Teitioti bezwzględnie się przyczyniła – otwarte pozostaje pytanie, czy nie byłoby mocno wskazane wypracowanie nowego, wyspecjalizowanego instrumentu prawnego ukierunkowanego na ochronę tzw. uchodźców klimatycznych, które to pojęcie cały czas pozostaje nieznanne prawu międzynarodowemu.

Streszczenie

Abstrakt: Przedmiotem niniejszej glosy jest krytyczna analiza opinii Komitetu Praw Człowieka ONZ nr 2728/2016 z dnia 24 października 2019, w sprawie Ioane Teitioti przeciwko Nowej Zelandii, dotyczącej praw osób przesiedlonych z powodu efektów zmian klimatycznych. Artykuł jest podzielony na cztery części. Pierwsza służy jako wprowadzenie do tematu i krótko wyjaśnia znaczenie komentowanej sprawy. Kolejna część szczegółowo omawia stan faktyczny leżący u podstaw opinii, podczas gdy trzecia przedstawia najważniejsze ustalenia Komitetu. Ostatnia część stanowi komentarz do tych ustaleń z perspektywy

⁴² Por. *ibidem*, s. 713 i 715–716. Jane McAdam przyjmuje, że Komitet nie był właściwy do oceny stanu faktycznego z punktu widzenia zakazu tortur, tj. na podstawie art. 7 MPPOiP, gdyż pan Teitioti nie sformułował takiego zarzutu w swoim zawiadomieniu. Sprawa nie jest jednak aż tak jednoznaczna, jako że kwestia związania Komitetu podstawą prawną zawiadomienia jest sporna; zob. np. Human Rights Committee, *Views adopted by the Committee under article 5(4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 1874/2009, Appendix Individual opinion by Committee members Fabián Omar Salvioli and Víctor Manuel Rodríguez-Rescia (dissenting)*, 18.10.2013, UN Doc. CCPR/C/109/D/1874/2009.

⁴³ Również w kontekście Europy, choć niekoniecznie w związku z państwami archipelagowymi. Por. E. Delval, *From the U.N. Human Rights Committee to European Courts: Which protection for climate-induced displaced persons under European Law?*, Immigration and Asylum Law and Policy Blog, 8 April 2020, <https://eumigrationlawblog.eu/from-the-u-n-human-rights-committee-to-european-courts-which-protection-for-climate-induced-displaced-persons-under-european-law/> (dostęp: 4.01.2021).

prawa międzynarodowego praw człowieka oraz międzynarodowego prawa uchodźczego. Autorzy oceniają, iż komentowana opinia ma ogromne znaczenie dla orzecznictwa międzynarodowego, gdyż potwierdza ona możliwość zastosowania międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka do rozwiązania kwestii migrantów klimatycznych. Pomimo tego, nowatorstwo tejże opinii jest niejako ograniczone, jako iż prezentuje ona raczej zachowawcze podejście do problemu. Ponadto, niektóre aspekty przedmiotowej sprawy, takie jak kształtujące się prawo do wody, powinny być zostać dodatkowo uwzględnione przez Komitet.

Słowa kluczowe: Komitet Praw Człowieka; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych; „uchodźcy klimatyczni”; prawo do życia

**“A Climate Refugee” before the Human Rights Committee –
Can a Cautious Opinion be Ground-breaking? A Commentary
to the Opinion of the UN Human Rights Committee No 2728/16
of 24 October 2019 (*Ioane Teitiota v. New Zealand*)**

Abstract

The text comments critically on the UN Human Rights Committee Opinion no. 2728/2016 of 24 October 2019 in the case of *Ioane Teitiota vs New Zealand*, concerning the rights of persons displaced due to the effects of climate change. The paper is divided into four sections. The first serves as an introduction into the topic and briefly explains the importance of the commented case. The next part discusses in a detailed manner the factual background of the aforementioned opinion, while the third one enumerates the main findings of the Committee. The last section constitutes a commentary on those findings from the perspective of international human rights law and international refugee law. Authors conclude that the opinion commented on is of profound importance for international jurisprudence, since it confirms the possibility of applying the international human rights instruments to deal with the issue of climate-induced migrants. Nevertheless, the novelty of the opinion is rather limited as it remains dominantly cautious in its approach. Also, some aspects of the case, such as the emerging right to water, could have been additionally addressed.

Key words: Human Rights Committee; International Covenant on Civic and Political Rights; “climate refugees”; right to life