

Zmiana klimatu i migracja

Wyzwania prawne i polityczne oraz reakcje na migrację ekologiczną

STRESZCZENIE

Niniejsze badanie, zlecone przez Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego na wniosek komisji LIBE, zawiera analizę prawnych i politycznych reakcji na migrację i przesiedlenia związane ze środowiskiem. Autorzy badania po dokonaniu przeglądu międzynarodowych, regionalnych i krajowych inicjatyw oraz instrumentów prawnych przedstawiają zalecenia dotyczące sposobów, jak można lepiej zająć się podstawowymi przyczynami i konsekwencjami związku pomiędzy zmianą klimatu a migracją w Europie i poza Europą.

Zmiana klimatu jest głównym wyzwaniem społecznym naszych czasów. Będzie ona mieć wpływ na szerokie spektrum sfer społecznych, w tym na migrację i powiązaną politykę. W związku z tym w niniejszym badaniu skoncentrowano się na potrzebach w zakresie ochrony pojawiających się w kontekście migracji i przesiedleń związanych ze środowiskiem oraz na roli, jaką polityka w dziedzinie migracji, azylu i przymusowych wysiedleń w szerszym ujęciu może odegrać w rozwiązywaniu tych problemów.

Wpływ zmiany klimatu na migrację, mobilność i przesiedlenia

Istniejące dowody wskazują, że zmiana klimatu zapewne zwiększy prawdopodobieństwo występowania szeregu zagrożeń naturalnych, co z kolei będzie miało znaczący wpływ na czynniki sprzyjające migracji i jej skutki. Ponieważ systematyczne przypisywanie poszczególnych zdarzeń środowiskowych (takich jak susza, powódź czy burze) wpływowi zmiany klimatu nie jest jednak możliwe, w niniejszym badaniu użyto szerszego terminu „zmiany środowiskowe” w odniesieniu do czynników środowiskowych wpływających na migrację i przesiedlenia. W badaniu zastosowano **ogólny termin „migracja i przesiedlenia związane ze środowiskiem”** w odniesieniu do wszystkich przemieszczeń w jakiś sposób związanych ze zmianami środowiskowymi, przy jednoczesnym rozróżnieniu między przesiedleniami związanymi ze środowiskiem a bardziej dobrowolnymi rodzajami migracji.



Istniejące dowody wskazują, że **zmiany środowiskowe oddziałują na inne czynniki sprzyjające migracji i częściowo je determinują**. Zachodzące stopniowo zmiany środowiskowe wpływają na migrację w dużej mierze pośrednio, na przykład poprzez ograniczenie środków do życia. Chociaż klęski żywiołowe często wiążą się z bezpośrednimi zagrożeniami dla życia i bezpieczeństwa osób nimi dotkniętych i w związku z tym mają bardziej bezpośrednie skutki, zjawiska te mają również istotne skutki pośrednie.

Zarówno zjawiska postępujące stopniowo, jak i nagle wydarzenia mają nieproporcjonalnie duży wpływ na słabsze grupy społeczne. Co ważne, zmiany środowiskowe mogą również prowadzić do braku mobilności, uniemożliwiając w ten sposób społecznościom dotkniętym takimi zmianami wykorzystanie **migracji jako strategii adaptacji**.

Choć rola środowiskowych czynników sprzyjających migracji jest poparta dowodami, **wieloprzyczynowy charakter migracji nie pozwala na ilościowe określenie globalnej skali migracji i przesiedleń związanych ze środowiskiem**. W odniesieniu do **przesiedleń związanych z klęskami żywiołowymi Centrum Monitorowania Wewnętrznych Przesiedleń (Internal Displacement Monitoring Centre, IDMC) opracowało solidną bazę dowodową**, w której zaklasyfikowano przesiedlenia według rodzaju powodującego je zagrożenia naturalnego i odróżniono przyczyny środowiskowe od nieśrodowiskowych. Takie dane szacunkowe nie są obecnie dostępne dla przypadków transgranicznych. Metodologia gromadzenia danych przez IDMC stanowi jednak dobrą podstawę do potencjalnego dalszego opracowywania globalnych danych szacunkowych w tej dziedzinie.

Międzynarodowe inicjatywy polityczne dotyczące migracji i przesiedleń związanych ze środowiskiem

W związku z tym, że **migracja i przesiedlenia związane ze środowiskiem** stają się coraz bardziej **widocznym tematem w międzynarodowych dyskusjach i inicjatywach politycznych**, działania na rzecz rozwiązania tego problemu na forach światowych nabrały tempa, co widać w postaci ram, wytycznych, budowania zdolności i innych działań. W dziedzinie migracji i przesiedleń wiele z tych starań koncentruje się na przesiedleniach transgranicznych. Prowadzona przez państwa **inicjatywa nansenowska** wykazywała szczególną aktywność zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej w zakresie wzmacniania ochrony przesiedleńców ze względów związanych ze środowiskiem. W międzyczasie dzięki **Globalnemu porozumieniu na rzecz bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji** zwrócono większą uwagę na środowiskowe czynniki sprzyjające migracji oraz na sposoby radzenia sobie z nimi poprzez współpracę międzynarodową. Ponadto zapobieganie przesiedleniom związanym ze środowiskiem i reagowanie na nie było częścią szerszych globalnych dyskusji na temat zmiany klimatu i klęsk żywiołowych, a kwestia ta znalazła się również w programie działań podmiotów zajmujących się pomocą humanitarną i rozwojem.

Poza takimi globalnymi inicjatywami **ważnym krokiem** w kierunku wzmocnienia ram ochrony w kontekście migracji i przesiedleń związanych ze środowiskiem jest kilka **inicjatyw regionalnych**, w szczególności **w Afryce i Ameryce Łacińskiej**, jak również **działania na szczeblu krajowym**, zwłaszcza na **wyspach Pacyfiku**.

Zajęcie się kwestią przesiedleń związanych ze środowiskiem w Europie

Unia Europejska (UE) i jej państwa członkowskie odgrywają aktywną rolę w propagowaniu ochrony środowiska na forach światowych oraz w uwzględnianiu kwestii zmian środowiskowych i

migracji w polityce ochrony ludności, pomocy humanitarnej i polityce rozwojowej. **W polityce w zakresie ochrony międzynarodowej nie pojawiły się jednak żadne konkretne inicjatywy.** Zgodnie z dominującą interpretacją Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. przesiedlenia oparte wyłącznie na względach związanych ze środowiskiem nie spełniają wymogów koniecznych do ochrony uchodźców. W obrębie UE **komplementarne formy ochrony wynikające z dyrektywy w sprawie kwalifikowania i dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony, jak również zasada non-refoulement określona w dyrektywie powrotowej mogłyby stanowić alternatywne sposoby ochrony.**

Jeżeli chodzi o **szczelbę krajową, jedynie Szwecja i Finlandia wyraźnie przewidują w ustawodawstwie krajowym ochronę osób dotkniętych zmianami środowiskowymi i klęskami żywiołowymi.** Przepisy te zostały jednak **zawieszane w związku z wydarzeniami z lat 2015–2016.**

Tymczasem wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie chorych migrantów mogą służyć za przykład tego, jak te trybunały mogą oceniać roszczenia związane z przyczynami środowiskowymi. Względy społeczno-ekonomiczne w szerszym kontekście art. 2 i 3 europejskiej konwencji praw człowieka mogłyby stanowić podstawę do ochrony, chociaż ustanowione kryteria są bardzo surowe. W godnej uwagi niedawnej decyzji Komitet Praw Człowieka ONZ oświadczył jednak, że brak działań w obliczu globalnego ocieplenia może prowadzić do łamania praw człowieka i pociągać za sobą obowiązek przestrzegania zasady non-refoulement.

Wnioski i zalecenia

Rozwiązania w zakresie migracji i przesiedleń związanych ze środowiskiem muszą uwzględniać różnorodność czynników środowiskowych, w tym ich zakres, intensywność i czas trwania, ponieważ każdy z nich może wiązać się z innymi potrzebami i wymagać innej reakcji. Potrzebne jest **podejście wielosektorowe, uwzględniające zarówno podstawowe przyczyny, jak i konsekwencje** związku pomiędzy zmianami środowiskowymi a migracją i przesiedleniami. Choć potrzeby w zakresie ochrony osób dotkniętych zjawiskami zachodzącymi stopniowo lub nagłymi wydarzeniami pojawiają się niezależnie od tego, czy zmianę klimatu można uznać za przyczynę takich zdarzeń, istnieją wyraźne dowody na to, że zmiana klimatu zwiększa ryzyko występowania zagrożeń środowiskowych. **Rozwiązywanie problemu zmiany klimatu poprzez politykę w zakresie klimatu, rozwoju, handlu i innych dziedzin jest zatem kluczowym elementem zapobiegawczym.**

W badaniu zaleca się, **aby Parlament Europejski:**

- **wzmocnił jasność pojęciową, określając szerzej swoje stanowisko** w sprawie zmiany klimatu i zmian środowiskowych oraz ich wpływu na migrację i przesiedlenia; obejmuje to **solidniejsze gromadzenie i analizę danych** w celu stworzenia bazy badawczej, **konsultacje z państwami członkowskimi** w sprawie uwzględnienia czynników środowiskowych w ponadnarodowej i krajowej polityce dotyczącej migracji i azylu oraz **przyjęcie wspólnego stanowiska UE** w sprawie związku pomiędzy zmianą klimatu a migracją;
- **opracował spójną politykę dotyczącą migracji w kontekście zmiany klimatu i klęsk żywiołowych oraz mobilności w wymiarze zewnętrznym;** obejmuje to **uwzględnienie kwestii środowiskowych w polityce, strategiach i programach,** podjęcie konkretnych **działań solidarnościowych** w ramach inicjatywy *Global Compact*, zachęcanie europejskich podmiotów

regionalnych i krajowych do zaangażowania się w rozwiązywanie tego problemu oraz **zwiększenie udziału w inicjatywach międzynarodowych**, aby wspierać dalszy rozwój narzędzi i polityk na obszarach świata najbardziej dotkniętych omawianymi zdarzeniami środowiskowymi, w tym poprzez pomoc techniczną i finansową; działania te powinny obejmować opracowywanie i rozszerzanie zakresu **środków reagowania na sytuacje kryzysowe, jak również podejścia wybiegające w przyszłość**, w tym promowanie migracji jako sposobu przystosowania się do zmiany klimatu;

- **dążył do wybiegającej w przyszłość unijnej polityki azylowej i migracyjnej na szczeblu wewnętrznym**, uwzględniającej zmianę klimatu i klęski żywiołowe oraz inne pojawiające się wyzwania, zauważając, że istnieją różne możliwości zaspokojenia potrzeb osób dotkniętych migracją i przesiedleniami związanymi ze środowiskiem; jedną z takich możliwości jest opracowanie strategii rozwiązań w przypadku wniosków o udzielenie ochrony składanych w Europie i związanych ze zmianami środowiskowymi;
- **zintensyfikował różne formy pomocy dla krajów szczególnie dotkniętych zmianami środowiskowymi**, jak również w szerszym ujęciu wzmocnił politykę UE w zakresie zmiany klimatu.

Zastrzeżenie prawne i prawo autorskie. Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są jedynie opiniami autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Parlamentu Europejskiego. Kopiowanie i tłumaczenie w celach niekomercyjnych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania Parlamentu Europejskiego i wysłania mu egzemplarza. © Unia Europejska, 2020.

Autorzy zewnętrzni: Albert KRALER, Danube University Krems ; Caitlin KATSIAFICAS, International Centre for Migration Policy Development ; Martin WAGNER, International Centre for Migration Policy Development

Właściwy administrator: Marion SCHMID-DRÜNER Asystent redakcyjny: Monika Laura LAZARUK

Kontakt: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Niniejszy dokument jest dostępny w internecie pod adresem: <https://www.europarl.europa.eu/committees/pl/supporting-analyses/sa-highlights>

PE 655.591

IP/C/IIBE/2020-47

Wersja drukowana ISBN 978-92-846-7076-5 | doi: 10.2861/38 | QA-03-20-598-PL-C

PDF ISBN 978-92-846-7069-7 | doi: 10.2861/76992 | QA-03-20-598-PL-N