

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΕΘΝΕΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ

Κλιματική Αλλαγή, Πρόσφυγες και Προστασία
Προκλήσεις και Εξελίξεις στην Εφαρμογή του Διεθνούς Δικαίου

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Χρυσάνθη – Άννα Κωστοπούλου

Αθήνα, 2020

Τριμελής Επιτροπή

Μαρούδα Μαρία – Ντανιέλλα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
(Επιβλέπουσα)

Καραγεώργου Βασιλική, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Σαράντη Βασιλική, Δρ. Διεθνούς Δικαίου, Εμπειρογνώμων Υπουργείου Εξωτερικών



Copyright © Χρυσάνθη – Άννα Κωστοπούλου, 2020

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Στον παππού μου

Συντομογραφίες

ΔΣΑΠΔ	Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕυρΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΣΑΔ	Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
ΕΔΔ	Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου
COP	Conference of the Parties
EDPs	Environmentally Displaced Persons
IDPs	Internally Displaced Persons
IOM	International Organization for Migration
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	7
ABSTRACT.....	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	9
ΜΕΡΟΣ Α' : ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ «ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ» ΣΤΟ ΣΥΓΧΡΟΝΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	
1. Κεφάλαιο I: Διεθνές Προσφυγικό Δίκαιο: Δυνατότητες Προστασίας και Προβληματισμοί.....	15
1.1 Εννοιολογική Οριοθέτηση του Όρου «Περιβαλλοντικός Πρόσφυγας» : «χαμένοι» σε ορισμούς;.....	15
1.1.1 Εναλλακτική ορολογία: από τον «περιβαλλοντικό μετανάστη» στα «environmentally displaced persons».....	18
1.1.2 Διαχωρισμός από άλλες κατηγορίες ατόμων που χρήζουν προστασίας.....	20
1.2 Διεθνές Προσφυγικό Δίκαιο και συμπερίληψη του «περιβαλλοντικού πρόσφυγα»: Νομικός Ακροβατισμός ή Πιθανή Προοπτική;.....	22
1.2.1 Η Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων και το Ζήτημα Ερμηνείας της «Δίωξης»	22
1.2.2 Διεύρυνση του ορισμού του πρόσφυγα	25
(A)Περιφερειακά νομικά κείμενα.....	25
(B)«Nexus Dynamics».....	28
1.2.3 Η διασύνδεση κλιματικής αλλαγής και εκτοπισμού στα Παγκόσμια Σύμφωνα του 2018.....	30
2. Κεφάλαιο II :Το Διεθνές Καθεστώς για την Κλιματική Αλλαγή και η κρατική ευθύνη.....	32
2.1 Από το Ρίο στο Κιότο και μετά στο Παρίσι: ένα δυνητικό πλαίσιο προστασίας;.....	32
2.1.1 Η Σύμβαση – Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή.....	34
2.1.2 Το Πλαίσιο Προσαρμογής του Κανκούν.....	37
2.1.3 Συμφωνία του Παρισιού: Η συναίνεση του Διεθνούς Κοινότητας.....	38

2.1.4	Αξιολόγηση και Περιορισμοί του Καθεστώτος.....	40
2.2	Η ανάπτυξη ενός Διεθνούς Νομικού Καθεστώτος για τα Άτομα που Εκτοπίζονται λόγω Κλιματικής Αλλαγής	41
2.2.1	Η αξία του soft law μέσα από την πρωτοβουλία Nansen.....	41
2.2.2	Πρόσφατες εξελίξεις και αναγνώριση του διασυνοριακού εκτοπισμού...	44

ΜΕΡΟΣ Β΄ : ΠΙΘΑΝΑ ΜΕΣΑ ΠΛΗΡΩΣΗΣ ΤΩΝ ΚΕΝΩΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ – Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ.....

3.	Κεφάλαιο III: Το Διεθνές Δίκαιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ως Συμπληρωματική Προστασία.....	47
3.1	Η Διασύνδεση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Κλιματικής Αλλαγής.....	47
3.2	Τα Κυριότερα Δικαιώματα που Θίγονται και Ενδέχεται να Πυροδοτήσουν τη Συμπληρωματική Προστασία.....	52
3.2.1	Το δικαίωμα στη ζωή.....	52
	(Α) Η πρόσφατη απόφαση – ορόσημο της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων: Ένα βήμα στην προστασία των «κλιματικών προσφύγων».....	55
3.2.2	Η απαγόρευση σκληρής, απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης.....	58
4.	Κεφάλαιο IV: Προοπτικές Προστασίας στο Ενωσιακό Πλαίσιο.....	61
4.1	Ο ρόλος της συμπληρωματικής προστασίας.....	61
4.1.1	Επικουρική προστασία βάσει της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (Qualification Directive): ένα περιοριστικό πλαίσιο.....	61
4.2	Προσωρινή προστασία.....	66
4.2.1	Η προσωρινή προστασία στο Ευρωπαϊκό σύστημα: κενό γράμμα;.....	66
4.2.2	Η ad hoc προσωρινή προστασία.....	70
	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	73
	ΠΗΓΕΣ – ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	76

Περίληψη

Οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής αναγκάζουν ήδη πολλούς ανθρώπους να αναζητήσουν καταφύγιο σε άλλα μέρη του κόσμου. Οι προβλέψεις ως προς τον μελλοντικό αριθμό «περιβαλλοντικών προσφύγων» είναι δυσοίωνες και ανέρχονται σε εκατομμύρια ανθρώπους. Δεδομένου ότι δεν υφίσταται επί του παρόντος ένας κοινά συμφωνημένος ορισμός του τι συνιστά έναν «περιβαλλοντικό πρόσφυγα», ούτε ένα αρμόδιο κανονιστικό πλαίσιο και διακυβεύονται θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα, το ζήτημα είναι υψίστης σημασίας.

Η παρούσα εργασία αφορά στην αξιολόγηση της ικανότητας των υπαρχόντων διεθνών νομικών πλαισίων ως προς την προστασία των περιβαλλοντικά εκτοπισμένων ατόμων, καθώς και στην ανάδειξη της επιτακτικότητας ανεύρεσης ενός συγκεκριμένου και επαρκούς νομικού πλαισίου για αυτή την ιδιαίτερη κατηγορία ανθρώπων. Στο πλαίσιο αυτό, διερευνάται και το πώς τα τρέχοντα καθεστώτα προστασίας, όπως η Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων, θα μπορούσαν να ερμηνευθούν με έναν τρόπο ευρύ ώστε να εφαρμοστούν αναλογικά και να συμπεριλάβουν τα περιβαλλοντικά εκτοπισμένα άτομα. Μεταξύ άλλων, τονίζεται η σημασία της ανάπτυξης *soft law* κειμένων καθώς και της ανάγκης αφύπνισης και συνεργασίας της διεθνούς κοινότητας προκειμένου να αναλάβει άμεση και αποτελεσματική δράση, διαμορφώνοντας ίσως ένα νέο πλαίσιο προστασίας σαφώς προσανατολισμένο στα περιβαλλοντικά εκτοπισμένα άτομα.

Αξιοποιούνται πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές, νομολογία διεθνών δικαιοδοτικών οργάνων και αποφάσεις των διαφόρων οργάνων των Ηνωμένων Εθνών, επιστημονικά άρθρα αλλά και κρατική πρακτική. Έμφαση δίνεται σε κείμενα *soft law* και γενικότερα σε πρότυπα τα οποία διατυπώνονται σε μη δεσμευτικά έγγραφα, με σκοπό την ανάδειξη των σύγχρονων υποχρεώσεων βάσει του διεθνούς δικαίου.

Λέξεις – Κλειδιά: κλιματική αλλαγή, περιβαλλοντικοί πρόσφυγες, περιβαλλοντικά εκτοπισμένα άτομα, Σύμβαση 1951

Climate Change, Refugees and Protection
Challenges and Developments in the Application of International Law
Author: Chrysanthi Anna Kostopoulou

Abstract

The effects of climate change are already forcing many people to seek refuge in other parts of the world. Predictions of the future number of "environmental refugees" are ominous and amount to millions. Given that there is currently no commonly agreed definition of what constitutes an "environmental refugee", nor a competent regulatory framework, and that fundamental human rights are at stake, the issue is of the utmost importance.

The present thesis concerns the evaluation of the capacity of the existing international legal frameworks in terms of the protection of the environmentally displaced persons, as well as highlighting the urgency of finding a specific and adequate legal framework for this particular category of people. In this context, it also explores how current protection regimes, such as the Geneva Convention relating to the Status of Refugees, could be interpreted in a broad way in order to apply proportionately to the environmentally displaced persons. Among other things, the importance of the development of soft law texts is emphasized, as well as the need for the international community to awaken and cooperate in order to take immediate and effective action, perhaps by forming a new protection framework clearly oriented to the environmentally displaced persons.

Primary and secondary sources, case law of international courts and decisions of the various United Nations bodies, scientific articles and state practice are utilized. Emphasis is given on soft law texts and more generally on standards which are formulated in non-binding documents, in order to highlight contemporary obligations under international law.

Keywords: climate change, environmental refugees, environmentally displaced persons, Refugee Convention

Εισαγωγή

Η κλιματική αλλαγή αποτελεί ίσως τη σημαντικότερη πρόκληση της εποχής. Μία από τις ορατές επιπτώσεις της είναι ο αυξανόμενος αριθμός ατόμων που εκτοπίζονται στο πλαίσιο φυσικών καταστροφών που μπορούν να συνδεθούν με αυτήν.¹ Ο αναγκαστικός (forced) εκτοπισμός που σχετίζεται με καταστροφές, συμπεριλαμβανομένων των δυσμενών επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής, είναι πραγματικότητα και μεταξύ των μεγαλύτερων ανθρωπιστικών προκλήσεων που αντιμετωπίζουν τα κράτη και η διεθνής κοινότητα τον 21ο αιώνα.²

Στο διεθνές δίκαιο, υπάρχει ένα σαφώς καθορισμένο πλαίσιο προστασίας για τους πρόσφυγες με την «κλασσική» έννοια του όρου, ωστόσο δεν είναι σαφές εάν και σε ποιο βαθμό το διεθνές δίκαιο προστατεύει τους ανθρώπους που εκτοπίζονται διασυννοριακά ως αποτέλεσμα περιβαλλοντικών παραγόντων. Ως ένα πρώτο κενό προστασίας, δεν υπάρχει ένας καθολικά αποδεκτός ορισμός αυτής της συγκεκριμένης ομάδας ανθρώπων, ζήτημα κρίσιμο καθώς κάτι τέτοιο θα συνέβαλε στη δημιουργία ενός διεθνούς κανονιστικού πλαισίου για τα άτομα αυτά. Βέβαια, αντιλαμβανόμαστε πως η δημιουργία και αποδοχή ενός ορισμού είναι καθόλα προβληματική τόσο λόγω των δυσκολιών σε σχέση με τον καθορισμό της αιτιώδους σχέσης της κλιματικής αλλαγής και του επακόλουθου εκτοπισμού, όσο και λόγω των διαφορετικών μορφών που αυτός μπορεί να πάρει.³

Ενώ ο όρος «πρόσφυγες» απευθείας προκαλεί την εικόνα μιας κατάστασης, όπου άνθρωποι αναγκάζονται να διασχίσουν σύνορα εξαιτίας πολιτικών διώξεων, τα τελευταία χρόνια αναδεικνύεται όλο και περισσότερο το ζήτημα των «περιβαλλοντικών προσφύγων». Αν και στην παγκόσμια συζήτηση τον συναντούμε ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, μέχρι και σήμερα δεν υπάρχει ένας συμφωνημένος ορισμός του τι συνιστά ένας «περιβαλλοντικός πρόσφυγας» και οι απόψεις δίστανται.

¹ Kälin, W. (2008). *The Climate Change – Displacement Nexus*. Brookings: Washington, DC
<https://www.brookings.edu/on-the-record/the-climate-change-displacement-nexus/>
[τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

² The Nansen Initiative. (2015). *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*. Vol 1, σελ. 6.

³ Gibb, C. & Ford, J. (2012). *Should the United Nations Framework Convention on Climate Change Recognize Climate Migrants?* Σελ. 2. Διαθέσιμο:
<https://ui.adsabs.harvard.edu/abs/2012ERL.....7d5601G/abstract> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

Δεδομένου ότι η Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων υιοθετήθηκε σε ένα πολύ διαφορετικό διεθνές περιβάλλον, δεν λαμβάνει υπόψιν σύγχρονα φαινόμενα όπου άνθρωποι και ολόκληρες κοινότητες διασχίζουν σύνορα λόγω περιβαλλοντικών καταστροφών που σχετίζονται με τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής.⁴ Η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες έχει αναφέρει πως η χρήση της ορολογίας «περιβαλλοντικός πρόσφυγας» θα μπορούσε ενδεχομένως να υπονομεύσει το διεθνές νομικό καθεστώς για την προστασία των προσφύγων. Παρόλο που αναγνωρίζει πως οι περιβαλλοντικοί παράγοντες μπορούν να συμβάλουν στην ώθηση διασυνοριακών μετακινήσεων, υποστηρίζει πως αυτοί δεν αποτελούν λόγο από μόνοι τους για τη χορήγηση του καθεστώτος του πρόσφυγα.⁵

Η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες προέβλεψε ότι η κλιματική αλλαγή θα αποτελέσει τον μεγαλύτερο μοχλό ανθρώπινου εκτοπισμού στον κόσμο.⁶ Πράγματι, σύμφωνα με τους Giannini και Docherty, έρευνες εκτιμούν «ότι ο αριθμός των προσφύγων εξαιτίας κλιματικών αλλαγών θα ξεπεράσει, μέχρι το 2050, τον αριθμό των «παραδοσιακών προσφύγων», δηλαδή όσων δικαιούνται προστασίας σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, και το πρωτόκολλο του 1967.⁷ Οι μελλοντικές αριθμητικές προβλέψεις είναι αρκετά δυσοίωνες, κάνοντας λόγο για 150 εκατομμύρια περιβαλλοντικά εκτοπισμένα άτομα έως το 2050.

Η ροή αυτή θα προκαλέσει πολλαπλούς κινδύνους, όπως παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, πολιτικές, οικονομικές και θα εγείρει ακόμα και ζητήματα ασφάλειας.⁸ Ωστόσο, η αναγνώριση της σημασίας των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής στα ανθρώπινα δικαιώματα αποτελεί ένα σχετικά πρόσφατο γεγονός, το οποίο εγκαινίασε

⁴ Jolly, S. & Ahmad, N. (2018). Climate Refugees under International Climate Law and International Refugee Law: Towards Addressing the Protection Gaps and Exploring the Legal Alternatives for Climate Justice, *ISIL Yearbook of International Humanitarian and Refugee Law*, 14, 216-248. Σελ. 217-218.

⁵ United Nations High Commissioner on Refugees (UNHCR). (2009). Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective. Σελ. 9 Διαθέσιμο: <https://www.unhcr.org/4901e81a4.pdf> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

⁶ Fleming, M. (2009). *Climate change could become the biggest driver of displacement: UNHCR Chief*. UNHCR. <http://www.unhcr.org/news/latest/2009/12/4b2910239/climate-change-become-biggest-driver-displacement-unhcr-chief.html> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

⁷ Giannini, T. & Docherty, B. (2009) Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees, *Harvard Environmental Law Review*, vol. 33, no. 2. 349-403.

⁸ Kälin, W. & Schrepfer, N. (2012). *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*. Division of International Protection United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2012/01, Geneva: Switzerland σελ. 69.

ένα κύκλο συζητήσεων και μελέτης της σχέσης κλιματικής αλλαγής και ανθρώπινης κινητικότητας.⁹ Ο διασυννοριακός εκτοπισμός λόγω της κλιματικής αλλαγής και των επιπτώσεών της είναι γεγονός και έχει το επιπρόσθετο χαρακτηριστικό του να υπονομεύει δικαιώματα όπως το δικαίωμα στην υγεία, το δικαίωμα στην τροφή, το νερό και την υγιεινή, σε επαρκή στέγαση και, σε ορισμένα μικρά νησιωτικά κράτη και παράκτιες κοινότητες, το ίδιο το δικαίωμα στην αυτοδιάθεση και την ύπαρξη.¹⁰

Στην πρόσφατη Απόφαση της 7^{ης} Ιανουαρίου 2020 της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ (HRC), η οποία χαιρετίστηκε ως ορόσημο¹¹, αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά, ότι η βίαιη επιστροφή ενός ατόμου σε μέρος όπου η ζωή του θα κινδύνευε λόγω των αρνητικών επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής ενδέχεται να παραβιάζει το δικαίωμα στη ζωή σύμφωνα με το άρθρο 6 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα.¹² Αυτή η Απόφαση αποτέλεσε και την αφορμή για την έρευνα και τη συγγραφή της παρούσας εργασίας.

Ο σκοπός αυτής της εργασίας είναι η αξιολόγηση της ικανότητας των υπαρχόντων διεθνών νομικών πλαισίων ως προς την προστασία των περιβαλλοντικά εκτοπισμένων ατόμων, καθώς και η ανάδειξη της επιτακτικότητας ανεύρεσης ενός συγκεκριμένου και επαρκούς νομικού πλαισίου για αυτή την ιδιαίτερη ομάδα ανθρώπων. Κύριο μέλημα λοιπόν, αποτελεί η χαρτογράφηση των δυνατοτήτων προστασίας. Παράλληλα, θα αναδειχθούν και οι προκλήσεις που συνεπάγονται για τη διεθνή κοινότητα.

⁹ Βλ. το Ψήφισμα 7/23 του Συμβουλίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων το 2008 (Human Rights Council (2008). Resolution 7/23 on climate change and human rights, A/HRC/RES/7/23, United Nations) και μετέπειτα τη μελέτη από το Γραφείο του Ύπατου Αρμοστή για τα ΑΔ (Human Rights Council (2009). Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship Between Climate Change and Human Rights. A/HRC/10/61)

¹⁰ Pansieri, F. (2015) United Nations Deputy High Commissioner for Human Rights, στο: UNHCR: *Understanding Human Rights and Climate Change*. 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. Διαθέσιμο: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

¹¹ Βλ. ενδεικτικά: OHCHR (2020). Historic UN Human Rights case opens door to climate change asylum claims. Διαθέσιμο: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25482> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]. Επίσης, Amnesty International, UN landmark case for people displaced by climate change, 20 January 2020. Διαθέσιμο: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/un-landmark-case-for-people-displaced-by-climate-change/> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020].

¹² HRC, Views adopted by the Committee under Article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, UN Doc CCPR/C/127/D/2728/2016, 7 January 2020, § 9.3

Κεντρικό ερώτημα στο οποίο η μελέτη θα επιχειρήσει να απαντήσει είναι το εξής: Πώς προστατεύονται οι περιβαλλοντικοί πρόσφυγες από το παρόν διεθνές νομικό καθεστώς και πώς το διεθνές δίκαιο μπορεί να αποτελέσει ένα εργαλείο προστασίας; Προκειμένου να απαντηθεί αυτό το ερώτημα, εύλογα δημιουργούνται κι άλλα επιμέρους ερωτήματα. Για παράδειγμα: σε ποιο βαθμό μπορούν να εφαρμοστεί ή να ερμηνευθεί το υπάρχον νομικό πλαίσιο με έναν τρόπο εξελικτικό, δυναμικό ή αναλογικό προκειμένου να αποτελέσει ένα εργαλείο προστασίας; Λαμβάνοντας υπόψιν ότι τα περισσότερα νομικά μέσα δεν αφορούν στην προστασία των περιβαλλοντικών προσφύγων, τα ήδη υπάρχοντα μέσα όπως π.χ η Σύμβαση για το Καθεστώς των Προσφύγων ή το Διεθνές Καθεστώς για την Κλιματική Αλλαγή, θα ερευνηθούν βάσει της προοπτικής του να αντιμετωπίσουν τον περιβαλλοντικό εκτοπισμό.

Προκειμένου να απαντηθούν τα παραπάνω ερωτήματα, η παρούσα εργασία χωρίζεται σε δύο μέρη. Στο Πρώτο Μέρος θα αναδειχθούν οι προκλήσεις στην προστασία των «περιβαλλοντικών προσφύγων» στο σύγχρονο διεθνές νομικό πλαίσιο. Πρώτα, η παρουσίαση των διαφόρων προσπαθειών ορισμού της έννοιας του «περιβαλλοντικού πρόσφυγα» αλλά και η προτάσεις για εναλλακτική ορολογία γίνεται με σκοπό να αποδειχθεί η πολυπλοκότητα συμφωνίας για έναν κοινό ορισμό, συμφωνία η οποία έπειτα θα επέβαλλε στα κράτη και αντίστοιχες υποχρεώσεις. Στη συνέχεια, εξετάζονται οι δυνατότητες προστασίας στο πλαίσιο του Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου και συγκεκριμένα, θα εξεταστεί το κατά πόσον η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων θα μπορούσε να εφαρμοστεί αναλογικά, υιοθετώντας μια διασταλτική ερμηνεία, ώστε να συμπεριλάβει και την κατηγορία των προσώπων που αιτούνται διεθνή προστασία εξαιτίας περιβαλλοντικών/ κλιματικών διαταραχών. Επίσης, θα αναδειχθούν και περιφερειακές συνθήκες, οι οποίες διευρύνουν τον ορισμό του πρόσφυγα και θα διερευνηθεί πώς οι διατάξεις τους ερμηνεύονται και από την κρατική πρακτική προκειμένου να προσφέρουν προστασία. Στο ίδιο πλαίσιο, θα δούμε πώς η μετακίνηση πληθυσμών αντιμετωπίζεται τόσο από το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τους Πρόσφυγες όσο και από το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση. Έπειτα, επιχειρείται ο εντοπισμός των διατάξεων για το ζήτημα του εκτοπισμού λόγω της κλιματικής αλλαγής στο πλαίσιο του Διεθνούς Καθεστώτος για την Κλιματική Αλλαγή. Η ανάλυση θα επικεντρωθεί στα κύρια χαρακτηριστικά του Σύμβασης – Πλαισίου των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή, του Πρωτοκόλλου του Κιότο και της Συμφωνίας του Παρισιού και στις αποφάσεις των Συνεδριάσεων των Μερών (COP).

Έπειτα, τονίζεται η αξία της ανάπτυξης ενός soft law, τόσο μέσα από την πρωτοβουλία Nansen, όσο και από άλλα σύγχρονα κείμενα που πραγματεύονται το ζήτημα του διασυνοριακού εκτοπισμού.

Στο Δεύτερο Μέρος της παρούσας μελέτης, επιχειρείται η ανάδειξη της συμπληρωματικής προστασίας ως ένα μέσο πλήρωσης των κενών προστασίας. Ειδικότερα, το Τρίτο Κεφάλαιο, θα ασχοληθεί με μια προσέγγιση βασισμένη στα ανθρώπινα δικαιώματα ως προς το πρόβλημα του περιβαλλοντικού εκτοπισμού. Πρώτα φυσικά, πρέπει να αποσαφηνιστεί η διασύνδεση της κλιματικής αλλαγής και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αλλά και ο αντίκτυπός της στην απόλαυσή τους. Έπειτα, έχουν επιλεγεί για ανάλυση με βάση και τη νομολογία δύο δικαιώματα: το δικαίωμα στη ζωή και αυτό της απαγόρευσης επιστροφής σε κίνδυνο απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης. Ως προς το δικαίωμα στη ζωή, ιδιαίτερη βάση δίνεται στην απόφαση – ορόσημο της 7^{ης} Ιανουαρίου 2020 του Συμβουλίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ. Τέλος, στο Τέταρτο Κεφάλαιο επιχειρείται μια ανάλυση σε σχέση με την επικουρική προστασία που δίνεται στο ευρωπαϊκό πλαίσιο βάσει της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ και την προσωρινή προστασία βάσει της Οδηγίας 2001/55/ΕΚ και το κατά πόσον άτομα που εκτοπίζονται από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής θα μπορούσαν να εμπίπτουν σε αυτό το πεδίο προστασίας. Παράλληλα, γίνεται αναφορά στην ad hoc προσωρινή προστασία, στην οποία έχουν καταφύγει πολλά κράτη προκειμένου να ανταποκριθούν στα περιβαλλοντικά εκτοπισμένα άτομα.

Ενώ η μελέτη θα αναδείξει το προβληματικό ζήτημα της απουσίας ενός κοινά συμφωνημένου ορισμού για τους «περιβαλλοντικούς πρόσφυγες», δεν θα προχωρήσει στη μελέτη του ποιος όρος αναδεικνύει καλύτερα την ιδιότητα των ατόμων αυτών. Η ιδέα είναι ότι η κλιματική αλλαγή αποτελεί μια υπάρχουσα κρίση με τεράστιες επιδράσεις στον άνθρωπο και την ποιότητα ζωής του, η οποία επίσης αναγκάζει πολλούς να μετακινηθούν. Έτσι, ανεξαρτήτως επιλογής ορολογίας, που βέβαια συνιστά ένα καίριο ζήτημα, κύριο μέλημα είναι η προστασία των ατόμων αυτών. Θα χρησιμοποιηθεί ο όρος «περιβαλλοντικά εκτοπισμένα άτομα» προκειμένου να περιγράψει τα άτομα που μετακινούνται διασυνοριακά εξαιτίας περιβαλλοντικών πιέσεων ή/και των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής. Η παρούσα εργασία δεν αποτελεί διεξοδική ανάλυση όλων των ζητημάτων που ενδεχομένως να εγείρονται,

παρά εστιάζει στις δυνατότητες προστασίας που μπορεί να προσφέρουν συγκεκριμένα μέσα.

Την μελέτη διατρέχει η επισήμανση κενών και περιορισμών των σχετικών καθεστώτων του διεθνούς δικαίου. Οι υφιστάμενες νομικές αρχές θα αξιολογηθούν ως προς τη δυνατότητα προσαρμογής τους, μέσω εξελικτικής ερμηνείας ή κατ' αναλογία προκειμένου να καλυφθούν ορισμένα από τα κενά προστασίας. Θα αξιοποιηθούν πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές, νομολογία διεθνών δικαιοδοτικών οργάνων, ψηφίσματα και αποφάσεις των οργάνων των Ηνωμένων Εθνών, επιστημονικά άρθρα αλλά και κρατική πρακτική. Θα δοθεί βάση σε κάποια κείμενα soft law και γενικότερα σε πρότυπα τα οποία διατυπώνονται σε μη δεσμευτικά έγγραφα, με σκοπό την ανάδειξη των σύγχρονων υποχρεώσεων βάσει του διεθνούς δικαίου.

ΜΕΡΟΣ Α' : ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ «ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ» ΣΤΟ ΣΥΓΧΡΟΝΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Κεφάλαιο 1^ο : Διεθνές Προσφυγικό Δίκαιο: Δυνατότητες Προστασίας και Προβληματισμοί

1.1 Εννοιολογική Οριοθέτηση και Προβληματισμοί σε σχέση με τον Προσδιορισμό του Όρου «Περιβαλλοντικός Πρόσφυγας» : «χαμένοι» σε ορισμούς;

Στο διεθνή διάλογο, υφίστανται ποικίλες προσεγγίσεις ως προς το τι συνιστά η κλιματική μετανάστευση/εκτοπισμός και πώς αυτά ορίζονται. Ωστόσο, δεν υπάρχει μια κατηγοριοποίηση των ατόμων που πλήττονται από την κλιματική αλλαγή και αναγκάζονται να μετεγκατασταθούν, η οποία να είναι αποδεκτή από τη διεθνή κοινότητα.¹³ Κάθε ορισμός που έχει προταθεί, έχει δεχθεί και την αντίστοιχη κριτική, ενώ η σύγκλιση φαντάζει ένα μακρινό σενάριο.

Ο καθορισμός της έννοιας του «περιβαλλοντικού» / «κλιματικού πρόσφυγα» εμφανίζει δυσκολία ως προς την ακριβή αποσαφήνισή του. Το γεγονός αυτό παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον σε σχέση με το καθεστώς από το οποίο διέπεται αυτή η κατηγορία ατόμων, ιδίως ως προς την προστασία τους.¹⁴ Στη διεθνή βιβλιογραφία η συζήτηση γύρω από τον όρο περιβαλλοντικός/κλιματικός πρόσφυγας έχει ως εκκίνηση τα μέσα της δεκαετίας του 1980, ανοίγοντας το δρόμο σε μια σειρά αναλύσεων προκειμένου αυτός να αποσαφηνιστεί.

Πρώτος που φαίνεται να κάνει νύξη στον όρο είναι ο Lester Brown, ιδρυτής του Worldwatch Institute στα τέλη της δεκαετίας του 1970.¹⁵ Ωστόσο, ο όρος μπαίνει στον διεθνή διάλογο μετά από ένα έγγραφο πολιτικής του Περιβαλλοντικού Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών (UNEP) το 1985 από τον ερευνητή Essam El-Hinnawi. Σύμφωνα με αυτόν, ως «περιβαλλοντικοί πρόσφυγες» ορίζονται «άτομα που αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν την παραδοσιακή τους κατοικία, προσωρινά ή

¹³ Jolly, S. & Ahmad, N. (2019) *Environmental Refugees in South Asia: Protection Under International Legal Standards and State Practices in South Asia*. Singapore: Springer. Σελ. 40.

¹⁴ Κλάδη – Ευσταθοπούλου, Μ. (2009). *Κλιματική Αλλαγή και Περιβαλλοντικοί Πρόσφυγες*. Στο: Γρ. Ι. Τσάλτας (επιμ.), *Κλιματική Αλλαγή – Το περιβάλλον μετά τη διεθνή διάσκεψη των Η.Ε. στο Μπαλί*. Αθήνα, Σιδέρης, σελ. 253

¹⁵ Black, R. (2001). *Environmental Refugees: Myth or Reality? New Issues in Refugee Research*. Working Paper, Vol. 34.

μόνιμα, εξαιτίας μιας σημειούμενης περιβαλλοντικής διαταραχής (φυσικής ή/και προκαλούμενης από τον άνθρωπο), η οποία θέτει σε κίνδυνο την ύπαρξή τους ή/και έχει σοβαρές επιπτώσεις στην ποιότητα ζωής τους».¹⁶

Ο El-Hinnawi μάλιστα προχωρά σε μια τυπολογία των περιβαλλοντικών προσφύγων. Συγκεκριμένα, αναφέρεται σε τρεις τύπους. Πρώτον, εκείνων που έχουν εκτοπισθεί λόγω προσωρινών περιβαλλοντικών καταστροφών (*είτε φυσικών είτε προκαλούμενων από ανθρώπινο παράγοντα*). Δεύτερον, εκείνων που έχουν εκτοπισθεί λόγω δραστικών περιβαλλοντικών αλλαγών και τέλος, εκείνων που μεταναστεύουν εξαιτίας της σταδιακής επιδείνωσης των περιβαλλοντικών συνθηκών.¹⁷ Βάσει της διάκρισης, ο τρίτος τύπος προσομοιάζει στην έννοια του οικονομικού μετανάστη.¹⁸

Σύμφωνα με τον ορισμό του El-Hinnawi, «περιβαλλοντικός πρόσφυγας» είναι το πρόσωπο αυτό που εξαναγκάζεται να μετακινηθεί μόνιμα ή προσωρινά εξαιτίας περιβαλλοντικών διαταράξεων. Ωστόσο, δεν κάνει νύξη στο εάν η μετακίνηση αυτή γίνεται στο πλαίσιο μιας χώρας ή εκτός των συνόρων αυτής. Αυτό έχει πολύ μεγάλη σημασία ως προς τον χαρακτηρισμό των ατόμων αυτών και την ανάλογη προστασία που δικαιούνται. Παρόλα αυτά, το έγγραφο είναι καινοτόμο καθώς επιχειρεί μια πρώτη οριοθέτηση του όρου, ενώ παράλληλα αντιλαμβάνεται την ανομοιογένεια των ατόμων που εκτοπίζονται.

Επόμενος σταθμός στην εξέλιξη του ορισμού του «περιβαλλοντικού πρόσφυγα» είναι η μελέτη της Jacobson το 1988. Και εκείνη επιδιώκει έναν διαχωρισμό κάνοντας λόγο για «εκείνους που εκτοπίστηκαν προσωρινά λόγω μιας τοπικής διαταραχής όπως μία χιονοστιβάδα ή ένας σεισμός, σε εκείνους οι οποίοι μεταναστεύουν επειδή η περιβαλλοντική καταστροφή υπονομεύει την επιβίωσή τους ή θέτει σε σοβαρό κίνδυνο τη ζωή τους, και σε εκείνους που εγκαταστάθηκαν εκ νέου σε άλλη περιοχή είτε εξαιτίας της υποβάθμισης του εδάφους, η οποία οδήγησε σε ερημοποίηση, είτε εξαιτίας

¹⁶ El-Hinnawi, E. (1985). *Environmental Refugees*. United Nations Environmental Programme. Nairobi, Kenya. Μετάφραση του παρακάτω ορισμού: “those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By 'environmental disruption' in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or resource base) that render it, temporarily or permanently, unstable to support human life”.

¹⁷ Όπ. π. El-Hinnawi, E. (1985).

¹⁸ Johnson, S. (2010). Environment, Security and Environmental Refugees, *Journal of Animal & Environmental Law*, Vol 1, p. 222-248. σελ. 232 – 233.

άλλων μόνιμων και μη βιώσιμων αλλαγών στο οικιστικό τους περιβάλλον».¹⁹ Παρατηρούμε πως όπως και στον προηγούμενο ορισμό, δεν δίνεται βάση στη διάκριση εντός ή εκτός συνόρων εκτοπισμού, ενώ βαρύτητα δίνεται στην ένταση, το είδος και στη διάρκεια της περιβαλλοντικής διαταραχής.

Το 1995 ο καθηγητής Myers επιχειρεί να δώσει ένα νέο περιεχόμενο, χαρακτηρίζοντας τους «περιβαλλοντικούς πρόσφυγες» ως «εκείνους που δεν μπορούν να εξασφαλίσουν ασφαλή διαβίωση στις παραδοσιακές τους πατρίδες λόγω περιβαλλοντικών παραγόντων ασυνήθιστης έκτασης, κυρίως ξηρασία, ερημοποίηση, αποψίλωση, διάβρωση του εδάφους, λειψυδρία και κλιματική αλλαγή, καθώς και φυσικές καταστροφές, όπως κυκλώνες, κύματα και πλημμύρες. Αντιμέτωποι με αυτές τις περιβαλλοντικές απειλές, οι άνθρωποι αισθάνονται ότι δεν έχουν άλλη εναλλακτική λύση από το να αναζητήσουν τροφή αλλού, είτε εντός των χωρών τους είτε πέραν αυτών και είτε σε ημι-μόνιμη είτε μόνιμη βάση».²⁰

Και η Bates σε μελέτη της το 2002 προσδιορίζει τους περιβαλλοντικούς πρόσφυγες ως «άτομα που μεταναστεύουν από τη συνήθη κατοικία τους λόγω αλλαγών στο περιβάλλον, μη-ανθρώπινο περιβάλλον τους».²¹ Η Bates προτείνει συγκεκριμένα τη χρήση ενός άξονα, προκειμένου να γίνει κατανοητή η διαφοροποίηση ενός πρόσφυγα από έναν μετανάστη. Όπως φαίνεται στον άξονα παρακάτω, τα άτομα που δεν έχουν απολύτως κανένα έλεγχο στη μετατόπισή τους βρίσκονται στα αριστερά και είναι οι περιβαλλοντικοί πρόσφυγες. Όσο μετακινούμαστε προς τα δεξιά, ο έλεγχος που μπορεί να έχει κάποιος στη μετατόπισή του είναι όλο και μεγαλύτερος και έτσι διακρίνουμε τους περιβαλλοντικούς μετανάστες, οι οποίοι μετακινούνται εξαιτίας μιας βαθμιαίας υποβάθμισης.²² Ωστόσο, θα πρέπει να τονιστεί πως πολλές φορές είναι δύσκολη η διάκριση ακούσιας και εξαναγκαστικής μετακίνησης.

¹⁹ Jacobson, J. L (1988). *Environmental Refugees: A yardstick of habitability*. Washington D.C: Worldwatch Paper 86, Worldwatch Institute.

²⁰ Myers, N. (1995). *Environmental Exodus: An emergent crisis in the global arena*. Washington DC: Climate Institute.

²¹ Bates, C., D., (2002). *Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change*. *Population and Environment* vol. 23(5). p. 465-477. Σελ. 468

²² Bates, όπ. π. Υποσημείωση 21, σελ. 468-470.

Διάγραμμα 1

Άξονας ελέγχου πάνω στην απόφαση μετανάστευσης σε καταστάσεις περιβαλλοντικής αλλαγής

Ακούσια	Εξαναγκαστική	Εθελοντική
Περιβαλλοντικός πρόσφυγας	Περιβαλλοντικός μετανάστης	Μετανάστης

Πηγή: Bates, 2002, σ. 468

1.1.1 Εναλλακτική ορολογία: από τον «περιβαλλοντικό μετανάστη» στα «environmentally displaced persons»

Όπως γίνεται κατανοητό, από τότε που εισήχθη ο όρος στην πολιτική συζήτηση, έχει αναπτυχθεί πληθώρα τοποθετήσεων, οι οποίες διαφοροποιούνται σε επιμέρους ζητήματα. Βέβαια, υπάρχουν και εκείνες που εναντιώνονται συνολικά στην έννοια του περιβαλλοντικού πρόσφυγα, θεωρώντας την αβάσιμη και νομικά ασαφή.²³

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΙΟΜ), ο οποίος είναι θιασώτης του όρου «περιβαλλοντικός μετανάστης» αλλά και η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR). Κατά τον πρώτο, ως «περιβαλλοντικοί μετανάστες» ορίζονται «εκείνοι οι άνθρωποι ή ομάδες προσώπων, οι οποίοι για επιτακτικούς λόγους έκτακτων ή σταδιακών αλλαγών στο περιβάλλον που επηρεάζουν δυσμενώς τις ζωές τους ή τις συνθήκες διαβίωσης τους, είναι αναγκασμένοι ή κατ' επιλογήν να εγκαταλείψουν τον τόπο διαβίωσής τους, προσωρινά ή μόνιμα, και οι οποίοι εκτοπίζονται είτε στο εσωτερικό της χώρας είτε διασυνοριακά».²⁴ Η κριτική που ασκείται στον όρο «περιβαλλοντικός πρόσφυγας» επικεντρώνεται στην ανακρίβεια του όρου αυτού ώστε να περιγράψει τους διάφορους τύπους μετακινήσεων που μπορεί να συνδέονται με περιβαλλοντικούς παράγοντες. Παρατηρούμε λοιπόν, πως στον ορισμό αυτό συμπεριλαμβάνονται όλοι οι παράγοντες: της μετακίνησης ή εκτόπισης του πληθυσμού, το εάν αυτή είναι προσωρινή ή μόνιμη, εσωτερική ή διασυνοριακή και ανεξάρτητα από το αν είναι εθελοντική ή αναγκαστική,

²³ Τσουμπάρης Δ., (2010), Ποιοι είναι τελικά οι περιβαλλοντικοί πρόσφυγες; Οι πολιτικές προεκτάσεις της συζήτησης, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 132 – 133 Β' – Γ', σελ. 34

²⁴ ΙΟΜ, (2007). Discussion Note: Migration and the Environment, Ninety-Fourth Session, MC/INF/288. Διαθέσιμο στο: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf (τελευταία πρόσβαση 19/12/2020)

ή λόγω ξαφνικής ή σταδιακής περιβαλλοντικής αλλαγής.²⁵ Βέβαια, παρατηρούμε πως ο ορισμός περιλαμβάνει φράσεις (π.χ «για επιτακτικούς λόγους», «αναγκασμένοι») οι οποίες περισσότερο παραπέμπουν στα χαρακτηριστικά ενός πρόσφυγα παρά ενός μετανάστη. Ωστόσο, ο ορισμός που δίνεται αποκρύπτει τη διάκριση μεταξύ αναγκαστικών και εθελοντικών μετακινήσεων, πολύ σημαντικό στοιχείο από άποψη νομικής προστασίας.²⁶ Στο ίδιο πλαίσιο, η Ύπατη Αρμοστεία αναφέρει πως η φράση «κλιματικός πρόσφυγας» μπορεί να προκαλέσει σύγχυση καθώς είναι ανύπαρκτη στο διεθνές δίκαιο και αντ' αυτού προτείνει την αναφορά σε «*άτομα που έχουν εκτοπιστεί στο πλαίσιο καταστροφών και κλιματικών αλλαγών*».²⁷ Ενώ είναι αλήθεια πως στην κοινωνική επιστήμη ο όρος μετανάστευση χρησιμοποιείται για να συμπεριλάβει τόσο την εθελοντική όσο και την αναγκαστική μετακίνηση, στο διεθνές δίκαιο δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ο όρος «μετανάστης» στο πλαίσιο αναγκαστικών κινήσεων και έτσι προτιμάται η χρήση των όρων «εκτοπισμένοι» ή «πρόσφυγες».

Ορμώμενοι από τα παραπάνω, εύλογα αντιλαμβανόμαστε πως παρά τις προσπάθειες, το ζήτημα απόδοσης ενός κοινού ορισμού παραμένει πολύπλοκο. Η αδυναμία μπορεί να αποδοθεί αφενός στην ιδιαιτερότητα των χαρακτηριστικών των περιβαλλοντικών προσφύγων, αφετέρου σημαντικός είναι ο παράγοντας της διστακτικότητας αλλά και έλλειψης αντίστοιχης πολιτικής βούλησης. Αναμφίβολα η επιλογή της γλώσσας είναι πολύ σημαντική δεδομένου ότι ορίζει το πλαίσιο του προβλήματος, καθώς και τα αντίστοιχα δικαιώματα και υποχρεώσεις. Έτσι, ένας ακριβής ορισμός θα αποτελούσε ένα εξέχουσας σημασίας βήμα προς τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη ενός κατάλληλου θεσμικού πλαισίου. Ωστόσο, δεν πρέπει να αποσπάται η προσοχή από σημασιολογικές συζητήσεις με λίγο πρακτικό νόημα για το αν θα καλέσουμε τα πληγέντα άτομα «κλιματικούς πρόσφυγες», «περιβαλλοντικούς μετανάστες» ή κάτι άλλο.²⁸

Η παρούσα μελέτη υιοθετεί τον όρο «περιβαλλοντικά εκτοπισμένα άτομα» («environmentally displaced persons – EDPs) προκειμένου να αναφερθεί σε

²⁵ IOM, (2009). Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence, International Organization for Migration, Switzerland. Διαθέσιμο: https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_and_environment.pdf

²⁶ Kälin, W. & Schrepfer, N. (2012). Όπ. π. Υποσημείωση 8. Σελ. 29

²⁷ Για περισσότερα βλ. και UNHCR, Climate Change and Disaster Displacement. <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html> [τελευταία πρόσβαση: 19/12/2020]

²⁸ Kälin, W. (2008). Όπ. π. Υποσημείωση 1

εκτοπισμούς που γίνονται ακούσια λόγω περιβαλλοντικών πιέσεων (φυσικών ή ανθρωπογενών) και δη κλιματικής αλλαγής.

1.1.2 Διαχωρισμός από άλλες κατηγορίες ατόμων που χρήζουν προστασίας

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να διευκρινιστεί πως ο όρος πρόσφυγας, ο οποίος θα αναλυθεί βάσει του διεθνούς προσφυγικού δικαίου στο αμέσως επόμενο κεφάλαιο, διακρίνεται από άλλες κατηγορίες ατόμων που μετακινούνται. Καταρχάς, διαχωρίζεται από τον μετανάστη, του οποίου επίσημος ορισμός δεν υπάρχει στο διεθνές δίκαιο. Σύμφωνα με τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης, πρόκειται για άτομο, το οποίο απομακρύνεται από τον τόπο συνήθους διαμονής του, είτε εντός χώρας είτε διαμέσου διεθνών συνόρων, προσωρινά ή μόνιμα, και για διάφορους λόγους.²⁹ Επιπρόσθετα, διευκρινίζει πως η απόφαση μετανάστευσης συνήθως λαμβάνεται ελεύθερα για λόγους «προσωπικής ευκολίας» και χωρίς παρέμβαση εξωτερικού επιτακτικού παράγοντα.³⁰ Η Διεθνής Ομοσπονδία του Ερυθρού Σταυρού, υιοθετώντας μια διαφορετική προσέγγιση, υποστηρίζει πως η μετανάστευση μπορεί να είναι εθελοντική ή ακούσια, αλλά τις περισσότερες φορές υφίσταται ένας συνδυασμός επιλογών και περιορισμών.³¹ Σύμφωνα με αυτή τη προσέγγιση, μπορούν να συμπεριληφθούν περισσότερες κατηγορίες στην έννοια του μετανάστη. Το σημείο διαφοράς πρόσφυγα και μετανάστη είναι πως ο πρόσφυγας δεν έχει άλλη επιλογή από το να ξεπεράσει τα σύνορα της χώρας του εξαιτίας φόβου δίωξης, σε αντίθεση με τον μετανάστη ο οποίος έχει τη δυνατότητα ή επιθυμεί να μετακινηθεί από το συνήθη τόπο διαβίωσής του, ενδοσυνοριακά ή και εκτός των συνόρων της χώρας του και συνεχίζει να απολαμβάνει την προστασία της.³²

Άλλη μια κατηγορία είναι οι Εσωτερικά Εκτοπισμένοι (Internally Displaced Persons – IDPs), οι οποίοι ορίζονται ως «πρόσωπα ή ομάδες που έχουν αναγκαστεί ή υποχρεώνονται να διαφύγουν ή να εγκαταλείψουν τις εστίες τους ή τον τόπο συνήθους διαμονής τους, ιδίως ως αποτέλεσμα ή προκειμένου να αποφευχθούν οι επιπτώσεις των ένοπλων συρράξεων, καταστάσεων γενικευμένης βίας, παραβιάσεων ανθρωπίνων

²⁹ IOM, (2007). Discussion Note: Migration and the Environment, Ninety-Fourth Session, MC/INF/288. Σελ. 2

³⁰ International Organization for Migration. (2019). *International Migration Law: Glossary on Migration*. Geneva: International Organization for Migration. Σελ. 132-133. Διαθέσιμο: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

³¹ International Federation of Red Cross. What is A Migrant. Διαθέσιμο: <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/migration/what-is-a-migrant/> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

³² Κλάδη – Ευσταθοπούλου, Μ. (2009). Όπ. π., Υποσημείωση 14, σελ. 250

δικαιωμάτων, αλλά και φυσικών ή προερχόμενων από τον άνθρωπο καταστροφών, χωρίς όμως να έχουν διασχίσει διεθνή σύνορα».³³ Άμεσα αντιλαμβανόμαστε πως ένας IDP δεν μπορεί να αναγνωριστεί ως πρόσφυγας καθώς δεν περνά τα σύνορα και έτσι δεν του αναγνωρίζεται διεθνής προστασία, καθώς κάτι τέτοιοι θα ήταν αντίθετο στις αρχές της κρατικής κυριαρχίας και της μη ανάμιξης στα εσωτερικά των κρατών.³⁴ Χαρακτηριστικό είναι πως η κατηγορία αυτή ατόμων συνεχίζει να απολαμβάνει την προστασία της κυβέρνησης, ακόμα αν και αυτή η ίδια είναι υπαίτια για την μετακίνησή τους. Οι εσωτερικές μετακινήσεις μπορούν ωστόσο να διέπονται από τις «Κατευθυντήριες Αρχές Εσωτερικού Εκτοπισμού» (Guiding Principles on Internal Displacement).³⁵ Αυτό το κείμενο επιχειρεί να καθορίσει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις ως προς τους IDPs, προσδιορίζοντας την απαραίτητη βοήθεια τόσο κατά τη διάρκεια του εκτοπισμού τους αλλά όσο και κατά την επιστροφή τους. Η επιτυχία του έγκειται στο ότι αρκετές χώρες έχουν ενσωματώσει τις αρχές αυτές στο εθνικό τους δίκαιο.³⁶ Επίσης, σε περιφερειακό επίπεδο, τα κράτη της Αφρικής έδειξαν την αποφασιστικότητά τους στο να αντιμετωπίσουν το ζήτημα του εσωτερικού εκτοπισμού με έναν ολοκληρωμένο και λεπτομερή τρόπο, εγκρίνοντας, το 2009, τη Σύμβαση της Αφρικανικής Ένωσης για την Προστασία και τη Βοήθεια των Εσωτερικά Εκτοπισμένων στην Αφρική (Σύμβαση της Καμπάλα).³⁷ Πρόκειται για το πρώτο μέχρι σήμερα νομικά δεσμευτικό περιφερειακό μέσο που αφορά ειδικά τους εκτοπισμένους.³⁸

Τέλος, διακρίνουμε τον πρόσφυγα από τον ανιθαγενή. Πρόκειται για πρόσωπο που κανένα κράτος δεν θεωρεί υπήκοό του σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία του.³⁹ Έτσι, ένας ανιθαγενής δεν θεωρείται πολίτης κανενός κράτους και δεν απολαμβάνει

³³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guiding Principles on Internal Displacement*, 22 July 1998, ADM 1.1,PRL 12.1, PR00/98/109. Introduction p.1

³⁴ Κλάδη – Ευσταθοπούλου, Μ. (2009). Όπ. π.Υποσημείωση 14, σελ. 252

³⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guiding Principles on Internal Displacement*, όπ. π. Υποσημείωση 33.

³⁶ Για περισσότερα βλ. Kälin, W. (2005) The Guiding Principles on Internal Displacement as International Minimum Standard and Protection Tool. *Refugee Survey Quarterly*, Volume 24, Issue 3, 2005, σελ. 27–36

³⁷ African Union, African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa ("Kampala Convention"), 23 October 2009

³⁸ Soares, A. (2018). Protecting environmentally displaced persons under the Kampala Convention: a brief assessment. *Revista Catalana de Dret Ambiental* 9(1). σελ. 1-48.

³⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Convention relating to the Status of Stateless Persons. Its History and Interpretation*, 1997, Άρθρο 1 p.1

πραγματική εθνική προστασία.⁴⁰ Σε ορισμένες περιπτώσεις, ένας ανιθαγενής μπορεί να γίνει πρόσφυγας εάν είναι ανίκανος ή απρόθυμος να επιστρέψει στον τόπο συνήθως διαμονής του λόγω φόβου δίωξης για έναν εκ των λόγων που ορίζονται στον ορισμό του πρόσφυγα.

1.2 Διεθνές Προσφυγικό Δίκαιο και η συμπερίληψη του «περιβαλλοντικού πρόσφυγα»: Νομικός Ακροβατισμός ή Πιθανή Προοπτική;

Για την κατανόηση της έννοιας «περιβαλλοντικός πρόσφυγας» είναι απαραίτητο να εξεταστεί το διεθνές πλαίσιο προστασίας των προσφύγων. Τη νομική βάση του Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου συνθέτει η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967 σχετικό προς το Καθεστώς των Προσφύγων.

1.2.1 Η Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων και το ζήτημα ερμηνείας της «δίωξης»

Σύμφωνα με το άρθρο 1Α(2) της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 «περί της Νομικής Καταστάσεως των Προσφύγων», αναγνωσμένο σε συνδυασμό με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967⁴¹, πρόσφυγας, «είναι το πρόσωπο, το οποίο, συνεπεία βάσιμου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα, βρίσκεται εκτός της χώρας ιθαγένειάς του και δεν μπορεί, ή λόγω του φόβου αυτού δεν επιθυμεί, να θέσει εαυτόν υπό την προστασία της εν λόγω χώρας ή ο ανιθαγενής ο οποίος, βρισκόμενος εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους διαμονής του για τους ίδιους προαναφερθέντες λόγους, δεν μπορεί ή λόγω του φόβου αυτού δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτήν».⁴²

Διακρίνουμε τέσσερα βασικά στοιχεία – προϋποθέσεις για να υπαχθεί κάποιος στον ορισμό του πρόσφυγα. Η πρώτη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη βάσιμου και

⁴⁰ Βλ. και United Nations High Commissioner on Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons*, Geneva 2014. Διαθέσιμο: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/CH-UNHCR_Handbook-on-Protection-of-Stateless-Persons.pdf [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

⁴¹ Το εν λόγω Πρωτόκολλο προβλέπει πως η Σύμβαση εφαρμόζεται και στις περιπτώσεις ατόμων που έχουν την ιδιότητα πρόσφυγα, και όχι μόνο στα άτομα που εμπλέκονταν στα γεγονότα που συνέβησαν στην Ευρώπη πριν την 1^η Ιανουαρίου 1951.

⁴² UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, σελ. 137, και UN General Assembly, *Protocol Relating to the Status of Refugees*, 31 January 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, σελ. 267

δικαιολογημένου φόβου δίωξης. Δεύτερο στοιχείο είναι η δίωξη να έχει προκληθεί λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα. Πολύ σημαντικό, το πρόσωπο που αιτείται την προστασία από τη σύμβαση πρέπει να βρίσκεται εκτός της χώρας του και επίσης να μην μπορεί, ή λόγω του φόβου αυτού να μην επιθυμεί, να επιστρέψει σε αυτήν.

Εύλογα καταλαβαίνουμε πως σύμφωνα με τα άνωθεν κριτήρια, η έννοια του «περιβαλλοντικού πρόσφυγα» είναι δύσκολο ενταχθεί στον ορισμό που δίνεται από τη Σύμβαση της Γενεύης. Ο μόνος τρόπος για να ενσωματωθεί ο προκαλούμενος από την κλιματική αλλαγή εκτοπισμός στον υπάρχοντα ορισμό των προσφύγων είναι να αντιληφθούμε την κλιματική αλλαγή ή την αμέλεια σε θέματα περιβαλλοντικής υποβάθμισης ως δίωξη.⁴³ Ελλείψει ενός παγκόσμια αποδεκτού ορισμού της έννοιας «δίωξης», ως δίωξη θεωρείται η απειλή κατά της ζωής ή της ελευθερίας για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα.⁴⁴

Ωστόσο, στην περίπτωση των περιβαλλοντικών προσφύγων, είναι συχνά δύσκολο να κάνουμε λόγο για φόβο δίωξης. Υποθέτοντας ακόμη ότι τα δύο τελευταία κριτήρια πληρούνται, δηλαδή ένα άτομο έχει περάσει τα σύνορα της χώρας καταγωγής ή ιθαγένειάς του και δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτήν, το ερώτημα αναδύεται: από ποιον διώκεται; Ο χαρακτηρισμός των κύριων ρυπαντών ή/και της διεθνούς κοινότητας ως διώκτες θα δημιουργούσε σημαντικές δυσκολίες, διότι κάποιος θα έπρεπε να αποδείξει την αιτιότητα μεταξύ της δράσης ή της αδράνειας και τον αντίστοιχο αντίκτυπο της κλιματικής αλλαγής σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση.⁴⁵ Ορισμένοι μελετητές υποστηρίζουν πως η δίωξη μπορεί να εδραιωθεί, όταν η κυβερνητική δράση βλάπτει εν γνώσει της τα άτομα προκαλώντας ή συμβάλλοντας στην υποβάθμιση του περιβάλλοντος.⁴⁶ Ωστόσο, αυτή η προσέγγιση δε φαίνεται ιδιαίτερα πειστική.

Πολλοί μελετητές υποστηρίζουν πως η εδραίωση της ύπαρξης βάσιμου και δικαιολογημένου φόβου δίωξης είναι εξαιρετικά δύσκολη καθώς η δίωξη συνεπάγεται παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που είναι ιδιαίτερα σοβαρές, είτε λόγω της

⁴³ Cooper, J. (1988). Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Convention, *New York University Environmental Law Journal*, Vol. 6(2). 480 – 529, σελ. 502

⁴⁴ Γραφείο του Υπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, «Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος του Πρόσφυγα», Στ' έκδοση, 2009, παράγραφος 51, σελ.20

⁴⁵ Kälin, W. & Schrepfer, N. (2012). Όπ. π. Υποσημείωση 8. Σελ. 31

⁴⁶ Βλ. Cooper, J. (1988). Όπ. π. Υποσημείωση 43.

εγγενούς φύσης τους είτε λόγω της επανάληψής τους.⁴⁷ Αν και οι δυσμενείς κλιματικές επιπτώσεις, όπως η άνοδος της στάθμης της θάλασσας και η αύξηση της συχνότητας των ακραίων καιρικών φαινομένων, είναι επιβλαβείς ή/και θανατηφόρες, δεν περνούν το «κατώφλι» της δίωξης, όπως αυτό είναι κατανοητό στο υπάρχον πλαίσιο του διεθνούς δικαίου.⁴⁸ Επιπλέον, άλλο ένα τρωτό σημείο είναι πως προκειμένου να εδραιωθεί η δίωξη, απαιτείται ένα στοιχείο διάκρισης, το οποίο να συνδέεται με έναν εκ των πέντε λόγων που ορίζονται ρητά στη Σύμβαση της Γενεύης. (φυλή, θρησκεία, εθνικότητα, συμμετοχή σε συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα, πολιτικές απόψεις).⁴⁹ Επομένως, στην περίπτωση που δεχτούμε πως τυχόν παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων ως συνέπεια της κλιματικής αλλαγής καλύπτεται από τη Σύμβαση ως δίωξη, η παραβίαση αυτή θα πρέπει να έχει ταυτόχρονα διακριτικό χαρακτήρα, πράγμα δύσκολο να αποδειχθεί.⁵⁰ Στο πλαίσιο αυτό, όταν οι κυβερνητικές αρχές από πράξη ή παράλειψη εκθέτουν κάποιον σε απειλή που ισοδυναμεί με δίωξη βάσει ενός από τους πέντε λόγους που αναφέρονται στον ορισμό, μπορεί να θεωρηθεί πρόσφυγας. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα του Δικαστηρίου Μετανάστευσης και Προστασίας της Νέας Ζηλανδίας (NZIPT), όπου έκρινε σε υπόθεση ενώπιον του⁵¹ πως η νομική έννοια της «δίωξης» είναι ανθρωπογενής.⁵² Θα μπορούσε βέβαια να υποστηριχθεί πως η αύξηση των καταστροφών που προκαλούνται από την κλιματική αλλαγή έχει ρίζες στις ανθρώπινες πράξεις. Ωστόσο, κατά το Δικαστήριο αυτή η απαίτηση δεν σήμαινε αυτόματα ότι η υποβάθμιση του περιβάλλοντος, είτε σχετίζεται με την κλιματική αλλαγή είτε όχι, δεν θα μπορούσε ποτέ να δημιουργήσει μονοπάτια στη Σύμβαση για τους Πρόσφυγες.⁵³ Το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι τα άτομα που διαφεύγουν από φυσικές καταστροφές δεν μπορούσαν να αποκτήσουν καθεστώς

⁴⁷ Βλ. Council Directive 2004/83 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons who otherwise need International Protection and the Content of the Protection Granted, Άρθρο 9. Επίσης, McAdam, J. (2012), *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, σελ. 43.

⁴⁸ Mc Adam, J. (2012). *Climate Change, Forced Migration and International Law*. Oxford University Press, New York. Σελ. 42 – 48.

⁴⁹ Foster, M. (2009) *International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refuge from Deprivation*, p 104-105.

⁵⁰ Βλ. και UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Providing International Protection Including Through Complementary Forms of Protection*, 2 June 2005, EC/55/SC/CRP.16. para. 11.

⁵¹ Η υπόθεση αφορά τον κ. Teiota, ο οποίος διεκδίκησε ανεπιτυχώς καθεστώς πρόσφυγα με βάση περιβαλλοντικές αλλαγές στο Κιριμπάτι που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή, συμπεριλαμβανομένης της αύξησης της στάθμης της θάλασσας.

⁵² AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, New Zealand: Immigration and Protection Tribunal, 25 June 2013, §54. Το ίδιο έχει αναφέρει και η Διεθνής Διάσκεψη για τους Πρόσφυγες της Κεντρικής Αμερικής, η οποία αναφέρει πως «οι συνθήκες που διαταράσσουν σοβαρά τη δημόσια τάξη» πρέπει να προέρχονται από ανθρώπινες όχι από φυσικές καταστροφές».

⁵³ Οπ. π. Υποσημείωση 52, §55.

πρόσφυγα, στο βαθμό που οι συνέπειες των φυσικών καταστροφών έγιναν αισθητές χωρίς διακρίσεις, παρά για οποιονδήποτε λόγο της Σύμβασης.⁵⁴ Ωστόσο, το δικαστήριο παρατήρησε ότι υπήρχε σύνθετη σχέση μεταξύ της υποβάθμισης του περιβάλλοντος, των φυσικών καταστροφών και της ευπάθειας του ανθρώπου και ότι αυτή ή περίπλοκη σχέση θα μπορούσε να δημιουργήσει δρόμους για διεθνή προστασία, συμπεριλαμβανομένης της Σύμβασης για τους Πρόσφυγες.⁵⁵

Συμπερασματικά, η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 αποτελεί ένα ακατάλληλο κανονιστικό πλαίσιο προστασίας των περιβαλλοντικών προσφύγων, καθώς περιέχει πολλούς περιορισμούς προκειμένου να τους συμπεριλάβει στο πλαίσιό της. Παρά την τεράστια σημασία προστασία που προσφέρει η σύμβαση, αυτή δεν πραγματεύεται σύγχρονα ζητήματα, όπως ο εκτοπισμός και η μετανάστευση που προκαλείται από την κλιματική αλλαγή και αναγκάζει ανθρώπους να διασχίζουν διεθνή σύνορα στην προσπάθειά τους για αναζήτηση καταφυγίου.⁵⁶ Έτσι, η νομική προστασία των κλιματικών προσφύγων παραμένει ελλιπής, ενώ αυτοί μπορούν να χαρακτηριστούν ως «νομικώς νομάδες, χωρίς στέγη στη Σύμβαση της Γενεύης».⁵⁷

1.2.2 Διεύρυνση του ορισμού του πρόσφυγα

(Α) Περιφερειακά νομικά κείμενα

Στο πεδίο του προσφυγικού δικαίου, σημαντική είναι και η συμβολή περιφερειακών κείμενων, τα οποία επεκτείνουν τον ορισμό του πρόσφυγα, παρέχοντας προστασία σε περισσότερες κατηγορίες ατόμων που χρήζουν αυτής.

Συγκεκριμένα, η Σύμβαση του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας για τα Ειδικά Θέματα των Προβλημάτων των Προσφύγων στην Αφρική (1969), ενώ ενσωματώνει τον ορισμό της Σύμβασης του 1951, ορίζει επιπλέον ότι πρόσφυγας είναι όποιος αναγκάζεται να φύγει από τη χώρα του «εξαιτίας εξωτερικής επιδρομής, κατοχής ή ξένης κυριαρχίας ή γεγονότων που διαταράσσουν σοβαρά τη δημόσια τάξη σ' ένα τμήμα ή σ' ολόκληρη τη χώρα καταγωγής του ή ιθαγένειάς του».⁵⁸ Σύμφωνα με την Έγερση Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR), βασικός

⁵⁴ Οπ. π. Υποσημείωση 52.

⁵⁵ Οπ. π. Υποσημείωση 52, §56-70.

⁵⁶ Giannini, T. & Docherty, B. (2009). Οπ. π. Υποσημείωση 7, σελ. 402.

⁵⁷ Conisbee, M. & Simms, A. (2003). *Environmental Refugees: The Case for Recognition*, London: New Economics Foundation New Economics Foundation, 1-44, σελ. 6

⁵⁸ Organization of African Unity (OAU), *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa* ("OAU Convention"), 10 September 1969, 1001 U.N.T.S. 45, Art.1 p.2.

σκοπός της Σύμβασης του ΟΑΕ του 1969 είναι να παρέχει προστασία στους πρόσφυγες σε συγκεκριμένες ανθρωπιστικές καταστάσεις, συμπεριλαμβανομένων μεγάλων αφίξεων ατόμων που διαφεύγουν καταστάσεων στη χώρα καταγωγής τους, οι οποίες εμπίπτουν στα παραπάνω κριτήρια.⁵⁹

Αντίστοιχα, η Διακήρυξη της Καρθαγένης, η οποία υιοθετήθηκε το 1984 αναγνωρίζει ως πρόσφυγες και όσους «εγκατέλειψαν τη χώρα τους γιατί η ζωή τους, η ασφάλειά τους ή η ελευθερία τους κινδυνεύουν από γενικότερο κλίμα βίας, ξένων επιθέσεων, εμφύλιων συρράξεων, μαζικής παραβίασης των δικαιωμάτων του ανθρώπου ή άλλων καταστάσεων που διαταράσσουν σοβαρά τη δημόσια τάξη».⁶⁰ Τέλος, η Αραβική Σύμβαση για τη Ρύθμιση του Καθεστώτος των Προσφύγων στις Αραβικές Χώρες του 1994 περιέχει επίσης έναν ευρύτερο ορισμό του πρόσφυγα καθώς περιλαμβάνει άτομα που απρόθυμα κατέφυγαν στο εξωτερικό «λόγω της εμφάνισης φυσικών καταστροφών ή σοβαρών γεγονότων που οδήγησαν σε μεγάλη διαταραχή της δημόσιας τάξης σε ολόκληρη τη χώρα ή σε οποιοδήποτε μέρος αυτής».⁶¹ Πρόκειται για το μόνο έγγραφο που αναφέρει ρητά τη διασυνοριακή μετατόπιση που προκαλείται από φυσικές καταστροφές, χωρίς ωστόσο να έχει αποκτήσει μεγάλη πρακτική σημασία.

Ως προς τη Σύμβαση του 1969, δυνητικά, οι διασυνοριακές μετακινήσεις που πραγματοποιούνται ως αποτέλεσμα φυσικών καταστροφών, θα μπορούσαν υπό προϋποθέσεις να περιλαμβάνονται. Βέβαια, έχει αμφισβητηθεί το κατά πόσον θα μπορούσαν να συμπεριληφθούν στα γεγονότα που διαταράσσουν σοβαρά τη δημόσια τάξη, περιβαλλοντικές καταστροφές όπως ο λοιμός και η ξηρασία.⁶² Σημαντικό προς εξέταση στοιχείο είναι το κατά πόσο γειτονικά κράτη που έχουν δεχθεί πρόσφυγες από τέτοιες καταστροφές, θεωρούν ότι ενεργούν βάσει της Σύμβασης του 1969. Από αυτό κρίνεται το κατά πόσον τα κράτη τείνουν να δώσουν μια φιλελεύθερη ερμηνεία στη

⁵⁹ UNHCR, (2017). *Key Legal Considerations on the Standards of Treatment of Refugees Recognized under the 1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*. Διαθέσιμο: <http://www.refworld.org/docid/5a391d4f4.html> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

⁶⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*, June 2013, PPLA/2013/03

⁶¹ League of Arab States, Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries, 1994. Άρθρο 1.

⁶² Edwards, A. (2006) *Refugee Status Determination in Africa*. 14 African Journal of International and Comparative Law 204. Σελ. 225-227.

Σύμβαση και να αποδεχτούν μια επέκταση της έννοιας πέρα από τη συμβατική της μορφή.⁶³

Ωστόσο, η απάντηση τείνει να είναι αρνητική καθώς η πρακτική φαίνεται να αποκαλύπτει περισσότερο πως τα κράτη όταν προστατεύουν άτομα εκτοπισμένα λόγω περιβαλλοντικών γεγονότων, ενεργούν στη βάση της ανάπτυξης ενός δικαιώματος προσωρινής προστασίας για ανθρωπιστικούς λόγους βάσει του εθιμικού διεθνούς δικαίου παρά στη βάση μιας συνθήκης.⁶⁴ Βέβαια, το 2011–12, ορισμένα αφρικανικά κράτη εφάρμοσαν τον διευρυμένο ορισμό της Σύμβασης OAU του 1969 *prima facie* σε άτομα που διέφυγαν από τη σοβαρή ξηρασία της Σομαλίας. Αναμφισβήτητα, αυτός ήταν ένας συνδυασμός του γεγονότος ότι ο λιμός απειλούσε τη ζωή τους, οι εγχώριες αρχές δεν ήταν σε θέση να βοηθήσουν και οι συνεχιζόμενες συγκρούσεις και βία εμπόδισαν σημαντικά την ικανότητα των διεθνών οργανισμών να προστατεύουν και να βοηθήσουν τους Σομαλούς. Επομένως, θεωρήθηκε ότι τα γεγονότα διατάραξαν «σοβαρά τη δημόσια τάξη» και τους ανάγκασαν να αναζητήσουν καταφύγιο στο εξωτερικό.⁶⁵ Από την άλλη μεριά, η Κένυα δήλωσε πως στην κατάσταση αυτή αναγνώρισε τους Σομαλούς που διέφυγαν από τη ξηρασία στο Κέρας της Αφρικής ως «πρόσφυγες για ανθρωπιστικούς λόγους», χωρίς να κάνει κάποια αναφορά στη Σύμβαση του 1969.⁶⁶ Σε κάθε περίπτωση, η αξία της Σύμβασης OAU είναι πως επικεντρώνεται στις αντικειμενικές συνθήκες που υποχρεώνουν κάποιον να διαφύγει, απαλλαγμένες από τη σύνδεση με την υποκειμενική ερμηνεία ενός μεμονωμένου αιτούντος άσυλο για τον κίνδυνο που προκύπτει από γεγονότα γύρω από το άτομο του.⁶⁷

Ωστόσο, η παραπάνω πρακτική, μοιάζει περισσότερο ως εξαίρεση παρά καθιερωμένη. Έτσι, ενώ θα μπορούσε να θεωρηθεί πως υφίσταται κρατική πρακτική, η οποία να προσφέρει προστασία στους περιβαλλοντικούς πρόσφυγες βάσει της Σύμβασης OAU, τα μέρη της σύμβασης δεν ερμηνεύουν τη διάταξη με τέτοιο τρόπο. Ναι μεν υπάρχει

⁶³ Mc Adam, J. (2012). Όπ. π. Υποσημείωση 48, σελ. 48-49.

⁶⁴ Edwards, A. (2006). Όπ. π. Υποσημείωση 62, σελ. 227.

⁶⁵ Wood T. (2013). *Protection and Disasters in the Horn of Africa: Norms and Practice for Addressing Cross-Border Displacement in Disaster Contexts*. Technical Paper, The Nansen Initiative, σελ. 32–3. Διαθέσιμο: http://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/03/190215_Technical_Paper_Tamara_Wood.pdf

⁶⁶ The Nansen Initiative: Global Consultation. Conference Report: Geneva, 12-13 October 2015 (Report, December 2015), σελ. 135. Διαθέσιμο: <https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/GLOBAL-CONSULTATION-REPORT.pdf>

⁶⁷ Okello, J. O. M. (2014). *The 1969 OAU Convention and the continuing challenge for the African Union*. Forced Migration Review, 48, σελ. 70–73.

θεωρητική δυνατότητα να συμπεριληφθεί ο εκτοπισμός που προκαλείται από ξαφνικές καταστροφές στα γεγονότα που «διαταράσσουν τη δημόσια τάξη», ωστόσο είναι μάλλον απίθανο τα ενδιαφερόμενα κράτη να είναι έτοιμα να αποδεχθούν μια τέτοια επέκταση της έννοιας πέρα από τη συμβατική της χροιά.⁶⁸ Ενώ μια τέτοια ερμηνεία είναι δυνατή, ουσιαστικά δεν υποστηρίζεται από την *opinio juris* των αφρικανικών κρατών.

Η μόνη περίπτωση που ενδεχομένως να επέτρεπε αυτή τη διασταλτική ερμηνεία της Σύμβασης είναι μετά από μια καταστροφή, προκαλούμενη από αποτυχία της κυβέρνησης να παράσχει βοήθεια.⁶⁹ Παρόλα αυτά, και οι παραπάνω συμβάσεις καταδεικνύουν την προθυμία αποδοχής ενός πιο εκτεταμένου ορισμού του πρόσφυγα, ο οποίος μπορεί να προσφέρει προστασία στους εκτοπισμένους λόγω περιβαλλοντικών αλλαγών.⁷⁰

Πιο πρόσφατα, το Σχέδιο Δράσης της Βραζιλίας, που εγκρίθηκε τον Δεκέμβριο του 2014 από 28 χώρες, αναφέρει ρητά την κλιματική αλλαγή ως πρόκληση για την περιοχή και καλεί την Ύπατη Αρμοστεία να υποστηρίξει την ανάπτυξη εθνικών και περιφερειακών πολιτικών για να ανταποκριθούν σε εκείνους που εκτοπίζονται στο πλαίσιο αυτό.⁷¹

(B) «Nexus Dynamics»

Σε σχέση με τους περιβαλλοντικούς πρόσφυγες, μπορεί να υπάρχουν καταστάσεις όπου τα κριτήρια για τους πρόσφυγες της Σύμβασης του 1951 ή ευρύτερα κριτήρια για τους πρόσφυγες των περιφερειακών νομικών καθεστώτων για τους πρόσφυγες ενδέχεται να ισχύουν, για παράδειγμα εάν ένας λιμός που έχει προκληθεί από ξηρασία σχετίζεται με καταστάσεις ενόπλων συγκρούσεων. Πρόκειται για έναν τομέα γνωστό ως «nexus dynamics».⁷² Ο όρος σχετίζεται με καταστάσεις όπου υπάρχει σύγκρουση ή/και βία και

⁶⁸ McAdam, J. (2011). *Legal and Protection Policy Research Series. Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, PPLA/2011/03 edn, UNHCR. Division of International Protection., Switzerland. Σελ. 15.

⁶⁹ Kälin, W. (2010). Conceptualizing Climate-Induced Displacement. Στο J. McAdam (ed). *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives* p. 81-103. Σελ. 88.

⁷⁰ Havard, B. (2007). *Seeking Protection: Recognition of Environmentally Displaced Persons under International Human Rights Law*. 18 Vill. Envtl. L.J. 65-82. Σελ. 76-77.

⁷¹ 'Brazil Declaration: A Framework for Cooperation and Regional Solidarity to Strengthen the International Protection of Refugees, Displaced and Stateless Persons in Latin America and the Caribbean'

⁷² UNHCR, Climate Change and Disaster Displacement. <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

καταστροφή ή/και δυσμενείς επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής σε μια χώρα προέλευσης.⁷³

Για παράδειγμα, οι άνθρωποι που εκτοπίζονται αποκλειστικά λόγω πείνας σε πολλές περιπτώσεις δεν εμπίπτουν στο καθεστώς πρόσφυγα βάσει της Σύμβασης του 1951. Ωστόσο, σε περιπτώσεις ενόπλων συγκρούσεων και βίας, όπου τα κυβερνητικά ιδρύματα ενδεχομένως έχουν καταρρεύσει, μπορεί να προκύψει επισιτιστική ανασφάλεια και λιμός. Εφόσον οι ένοπλες συγκρούσεις αυτές καθοδηγούνται με έναν εκ των 5 λόγων διάκρισης, μπορεί να υπάρξει προστασία σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης.⁷⁴ Έτσι, ολόκληρες εθνοτικές ή θρησκευτικές κοινότητες μπορεί να επηρεαστούν δυσανάλογα από την επισιτιστική ανασφάλεια ή την πείνα ως συνέπεια μιας σύγκρουσης, θεμελιώνοντας τη σχέση μεταξύ του βάσιμου φόβου δίωξης και ενός ή περισσότερων λόγων που αναφέρονται στη Σύμβαση του 1951.⁷⁵

Ομοίως, μπορεί να ισχύει όταν μια συγκεκριμένη εθνοτική, θρησκευτική, εθνική, κοινωνική ή πολιτική ομάδα επηρεάζεται δυσανάλογα από καταστροφές ως αποτέλεσμα της συμπεριφοράς του «διώκτη».⁷⁶ Ενδεικτικό είναι το παράδειγμα του Κέρατος της Αφρικής, το 2011, όπου παράλληλα με τις συγκρούσεις και τις διώξεις, έλαβε χώρα μια μαζική εισροή Σομαλών στο στρατόπεδο προσφύγων της Ντάνταμπ της Κένυας. Το καθεστώς του πρόσφυγα τους χορηγήθηκε *prima facie* επειδή είχαν έναν τεράστιο φόβο δίωξης και ενέπιπταν στον ορισμό της Σύμβασης του 1951, καθώς και στον ορισμό της Σύμβασης του Οργανισμού για την Αφρικανική Ενότητα, η οποία περιλαμβάνει «εκδηλώσεις που σοβαρά διαταράσσουν τη δημόσια τάξη».

⁷³ Για περισσότερα βλ. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *In Harm's Way: International Protection in the Context of Nexus Dynamics Between Conflict or Violence and Disaster or Climate Change*, PPLA/2018/05 December 2018. Διαθέσιμο: <https://www.unhcr.org/5c1ba88d4.pdf> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

⁷⁴ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions*, 2 December 2016, HCR/GIP/16/12, §19

⁷⁵ UNHCR (2017). *Legal considerations on refugee protection for people fleeing conflict and famine affected countries*, 5 April 2017 σελ. 1-2. Διαθέσιμο: <https://www.refworld.org/docid/5906e0824.html> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

⁷⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Climate Change and Disaster Displacement: An Overview of UNHCR's role*, 2017. Σελ. 5.

1.2.3 Η Διασύνδεση Κλιματικής Αλλαγής και Εκτοπισμού στα Παγκόσμια Σύμφωνα

Η παγκόσμια μεταναστευτική πολιτική, παρά την όλο και αυξανόμενη αναγνώριση της σημασίας των κλιματικών και περιβαλλοντικών διαστάσεων, καθυστέρησε να τις συμπεριλάβει στην ατζέντα της. Στο πλαίσιο αυτό, η υιοθέτηση της Διακήρυξης της Νέας Υόρκης για τους Πρόσφυγες και τους Μετανάστες το 2016 αποτέλεσε ορόσημο.⁷⁷ Η Διακήρυξη αναγνώρισε τη σημασία των ζητημάτων της μετανάστευσης, του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής, ενώ ταυτόχρονα αναγνώρισε και πως οι κλιματικοί και περιβαλλοντικοί παράγοντες συντελούν στην «αναγκαστική μετανάστευση».⁷⁸

Η Διακήρυξη της Νέας Υόρκης άνοιξε το δρόμο για τα κράτη και πράγματι ακολούθησε το 2018 η υιοθέτηση δύο παγκόσμιων Συμφώνων: ενός Παγκόσμιου Συμφώνου για τους Πρόσφυγες⁷⁹ και ενός Παγκόσμιου Συμφώνου για την Ασφαλή, Ομαλή και Τακτική Μετανάστευση (εφεξής «Παγκόσμιο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση».⁸⁰

Το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τους Πρόσφυγες, που εγκρίθηκε με τη συντριπτική πλειοψηφία στη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών τον Δεκέμβριο του 2018, αποτελεί απάντηση στην αύξηση της κλίμακας και της πολυπλοκότητας των καταστάσεων των προσφύγων. Αντιμετωπίζει την ανησυχία σχετικά με τις εξαιρετικά σοβαρές συνέπειες της κλιματικής αλλαγής, συμπεριλαμβανομένων των προσφύγων.⁸¹ Συγκεκριμένα, αναφέρει: «Αν και δεν είναι από μόνες τους αιτίες μετακινήσεων προσφύγων, το κλίμα, η υποβάθμιση του περιβάλλοντος και οι φυσικές καταστροφές

⁷⁷ International Organization for Migration, *Mapping Human Mobility (Migration, Displacement and Planned Relocation) and Climate Change in International Processes, Policies and Legal Frameworks*, Task Force on Displacement Activity II.2, August 2018, σελ. 13. Διαθέσιμο: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/WIM%20TFD%20II.2%20Output.pdf> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

⁷⁸ UN General Assembly, *New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution / adopted by the General Assembly*, 3 October 2016, A/RES/71/1

⁷⁹ United Nations Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, Part II, *Global compact on refugees*, A/73/12, United Nations, New York, 2018

⁸⁰ Στις 19 Δεκεμβρίου 2018, η ΓΣ/ΗΕ ενέκρινε το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση σε ψήφισμα: A/RES/73/195, Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Διαθέσιμο: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195

⁸¹ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Climate change and disaster displacement in the Global Compact on Refugees*. Διαθέσιμο: <https://www.unhcr.org/protection/environment/5c9e13297/climate-change-disaster-displacement-global-compact-refugees.html> [τελευταία πρόσβαση: 19/10/2020]

*αλληλεπιδρούν όλο και περισσότερο με τους παράγοντες της κίνησης των προσφύγων».*⁸²

Η γλώσσα του κειμένου είναι πολύ προσεκτική καθώς ναι μεν η περιβαλλοντική υποβάθμιση αναγνωρίζεται ως παράγοντας κίνησης προσφύγων, ωστόσο όχι από μόνη της. Έτσι, δίνεται η εντύπωση πως η περιβαλλοντικά αναγκαστική μετακίνηση αποκλείεται από το πεδίο εφαρμογής του.

Στο Παγκόσμιο Forum για τους Πρόσφυγες που πραγματοποιήθηκε τον Δεκέμβριο του 2019, επαναδιατυπώθηκε η ανησυχία σε σχέση με καταστάσεις μετατόπισης που συνδέονται με το κλίμα και υπήρξαν δεσμεύσεις για την υποστήριξη της αειφόρου ενέργειας και της διατήρησης του περιβάλλοντος.⁸³ Βέβαια, δε θα πρέπει να λησμονούμε πως το Παγκόσμιο Σύμφωνο αντιπροσωπεύει την πολιτική βούληση της διεθνούς κοινότητας για ενισχυμένη συνεργασία και αλληλεγγύη προς τους πρόσφυγες, παράλληλα όμως είναι νομικά μη δεσμευτικό.

Το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση είναι η πρώτη παγκόσμια συμφωνία που καλύπτει «όλες τις διαστάσεις της διεθνούς μετανάστευσης με ολιστικό και ολοκληρωμένο τρόπο».⁸⁴ Πρόκειται επίσης για το πρώτο μεταναστευτικό πλαίσιο που πραγματεύεται την κλιματική αλλαγή. Ειδικότερα, ο στόχος 2 επικεντρώνεται στην ελαχιστοποίηση των δυσμενών παραγόντων που αναγκάζουν τους ανθρώπους να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους και προωθεί την «ενίσχυση της κοινής ανάλυσης και ανταλλαγής πληροφοριών για καλύτερη χαρτογράφηση, κατανόηση, πρόβλεψη και αντιμετώπιση των μεταναστευτικών κινήσεων, όπως αυτές που μπορεί να προκύψουν από ξαφνικές εκδηλώσεις και φυσικές καταστροφές, τις αρνητικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, την περιβαλλοντική υποβάθμιση, καθώς και άλλες επισφαλείς καταστάσεις, διασφαλίζοντας παράλληλα τον αποτελεσματικό σεβασμό, την προστασία και την εκπλήρωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όλων των μεταναστών»⁸⁵. Επίσης, ο στόχος 5 σχετικά με τη βελτίωση της διαθεσιμότητας και

⁸² Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, παρα. 8

⁸³ United Nations High Commissioner on Refugees, *Outcomes of the Global Refugee Forum 2019*, Global Refugee Forum, p. 7. Διαθέσιμο: <https://www.unhcr.org/events/conferences/5ecd458c4/outcomes-global-refugee-forum-2019.html>. Επίσης, *Summary of the first Global Refugee Forum by the co-convenors*, 18 December 2019. Διαθέσιμο: <https://www.unhcr.org/5dfa70e24>

⁸⁴ Allinson, K., Erdunast, P., Guild, P. E. & Basaran, D. T. (2019). *GCM Commentary: The Legal Status of the UN's Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in International and UK Law*. Διαθέσιμο: <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2019/01/31/gcm-commentary-the-legal-status/>

⁸⁵ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Objective 2 p.18(h)

της ευελιξίας των οδών τακτικής μετανάστευσης έχει μεγάλη σημασία για όσους εκτοπίζονται διασυνοριακά. Καλεί τα κράτη να αναπτύξουν και να χρησιμοποιήσουν πρακτικές όπως η ανθρωπιστική θεώρηση ή οι προσωρινές άδειες εργασίας για άτομα που εκτοπίζονται.

Το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση κατανοεί ότι η κλιματική αλλαγή είναι η κινητήρια δύναμη της μετανάστευσης και ενθαρρύνει τα κράτη να ξεκινήσουν «σχεδιασμό για άτομα που μετακινούνται λόγω φυσικών καταστροφών και κλιματικών αλλαγών».⁸⁶ Το πιο σημαντικό, τα κράτη πρέπει να διασφαλίσουν ότι αυτοί οι άνθρωποι, ανεξάρτητα από το πού καταλήγουν, έχουν πρόσβαση σε ανθρωπιστική βοήθεια και δικαιώματα.⁸⁷ Τέτοιες διατάξεις απουσιάζουν επί του παρόντος από το Σύμφωνο.

2 Κεφάλαιο II :Το Διεθνές Καθεστώς για την Κλιματική Αλλαγή και η Κρατική Ευθύνη

2.1 Από το Ρίο στο Κιότο και μετά στο Παρίσι: ένα δυνητικό πλαίσιο προστασίας;

Το διεθνές καθεστώς για την κλιματική αλλαγή δύναται να προσφέρει μια ευρύτερη προσέγγιση στο ζήτημα του εκτοπισμού που προκαλείται από την κλιματική αλλαγή. Διαφέρει από τις παραδοσιακές προσεγγίσεις καθώς μπορεί να αντιμετωπίσει την μακροπρόθεσμη χροιά του προβλήματος. Ειδικότερα, απαιτεί από τα κράτη να εφαρμόσουν πολιτικές για τον έλεγχο και τη μείωση του ρυθμού ρύπανσης της ατμόσφαιρας, του θαλάσσιου περιβάλλοντος και της βιοποικιλότητας. Η Διακυβερνητική Επιτροπή για την Κλιματική Αλλαγή (εφεξής «IPCC») επιβεβαιώνει τη σχέση μεταξύ μετανάστευσης και κλιματικής αλλαγής, κάνοντας στις τρεις τελευταίες εκθέσεις της εκτενείς αναφορές στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής στη μετανάστευση.⁸⁸

⁸⁶ Beeler, C. (2018). *Last week's U.N. compact recognized climate change as a migration driver for the 1st time*. Διαθέσιμο: <https://www.post-gazette.com/news/environment/2018/12/13/UN-compact-recognizes-climate-change-driver-migration-refugees/stories/201812010075> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

⁸⁷ Hall, N. (2018). *Is the U.N.'s new migration compact a major breakthrough?* Διαθέσιμο: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/12/09/is-the-u-n-s-new-migration-compact-a-major-breakthrough/> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

⁸⁸ Βλ. IPCC, (2019): *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*. Επίσης, IPCC, (2019): *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial*

Η συζήτηση για την κλιματική αλλαγή ξεκίνησε να εισέρχεται στην πολιτική στα τέλη της δεκαετίας του 1980, όταν η επιστημονική κοινότητα τόνισε το ζήτημα της αύξησης του επιπέδου CO₂ στην ατμόσφαιρα και διοργάνωσε την πρώτη Παγκόσμια Διάσκεψη για το Κλίμα. Η Διάσκεψη χαρακτήρισε την κλιματική αλλαγή ως «επείγον παγκόσμιο πρόβλημα». Το Παγκόσμιο Πρόγραμμα για το Κλίμα ιδρύθηκε με την εντολή να αναζητήσει επιστημονική και νομική λύση.⁸⁹ Οι διαπραγματεύσεις της παγκόσμιας κοινότητας είχαν τελικά ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση στη Σύνοδο Κορυφής του Ρίο το 1992, της Σύμβασης – Πλαισίου των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή (εφεξής UNFCCC).⁹⁰

Αρκετές θεμελιώδεις αρχές του περιβαλλοντικού δικαίου περιλαμβάνονται στη Διακήρυξη του Ρίο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη. Αυτές περιλαμβάνουν κοινή αλλά διαφοροποιημένη ευθύνη, την αρχή της προφύλαξης, τη συνεργασίας, της ευθύνης έναντι των μελλοντικών γενεών και της προστασίας του περιβάλλοντος ως πτυχή της βιώσιμης ανάπτυξης.⁹¹ Σε περιφερειακό επίπεδο, στη Σύμβαση Άαρχους αναγνωρίζεται το δικαίωμα ζωής σε ένα περιβάλλον κατάλληλο για τη διασφάλιση της υγείας και της ευημερίας και παραχωρεί στο κοινό δικαιώματα πρόσβασης σε πληροφορίες, συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων και πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε περιβαλλοντικά θέματα.⁹²

ecosystems. Όπως και IPCC, (2018): *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.*

⁸⁹ Το Παγκόσμιο Πρόγραμμα για το Κλίμα είναι ένα διεθνές επιστημονικό πρόγραμμα του οποίου οι στόχοι είναι να βελτιώσουν την κατανόηση του κλιματικού συστήματος και να εφαρμόσουν αυτήν την κατανόηση προς όφελος των κοινωνιών που αντιμετωπίζουν την κλιματική μεταβλητότητα και αλλαγή. Ιδρύθηκε μετά τη διοργάνωση της πρώτης Παγκόσμιας Διάσκεψης για το Κλίμα στη Γενεύη στο 1979. UNFCCC Secretariat (2006). *United Nations Framework Convention on Climate Change Handbook*, σελ. 17-19. Διαθέσιμο: <https://unfccc.int/resource/docs/publications/handbook.pdf> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

⁹⁰ United Nations Framework Convention on Climate Change (adopted 29 May 1992, entered into force 21 March 1994), 1771 UNTS 107

⁹¹ Human Rights Council, Thirty-seventh session, 26 February – 23 March 2018, Agenda items 2 and 3, Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General. *The Slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants.* (A/HRC/37/CRP.4) Σελ. 24.

⁹² Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters [Aarhus Convention] 1998, p. 87.

2.1.1 Η Σύμβαση – Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή

Το ζήτημα της πολυπλοκότητας της κλιματικής αλλαγής και οι διαφορετικές απόψεις των συμμετεχόντων έγιναν φανερά ήδη κατά τη διαδικασία διαπραγματεύσεων της Σύμβασης – Πλαισίου των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή (εφεξής «UNFCCC»)⁹³. Κύριο αντικρουόμενο θέμα αποτέλεσε αυτό της ανάθεσης ευθυνών, καθώς οι θέσεις του αναπτυσσόμενου Νότου και του αναπτυγμένου Βορρά ήταν εκ διαμέτρου αντίθετες. Οι αναπτυσσόμενες χώρες υποστήριζαν πως οι υπέρμετρες εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου εκ μέρους των βιομηχανοποιημένων αναπτυγμένων χωρών ευθύνονταν για την κρίσιμη κατάσταση του περιβάλλοντος.⁹⁴

Η UNFCCC επικεντρώνεται κυρίως στην πρόληψη και την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή. Έτσι, στο νομικό πλαίσιο της κλιματικής αλλαγής, ο εκτοπισμός ουσιαστικά νοείται ως στρατηγική προσαρμογής. Οι αλλαγές στις τάσεις της μετανάστευσης μπορεί να είναι «αντιδράσεις τόσο σε σοβαρά καιρικά φαινόμενα όσο και σε παρατεταμένη απρόβλεπτη κλιματική αλλαγή, και η μετανάστευση μπορεί να είναι μια αποτελεσματική στρατηγική προσαρμογής.⁹⁵ Θα μπορούσε να ειπωθεί ότι οι διατάξεις της UNFCCC που επιβάλλουν υποχρεώσεις στα κράτη να λάβουν μέτρα για την προσαρμογή θα μπορούσαν να βοηθήσουν τα κράτη να μειώσουν τις ευπάθειες των ανθρώπων προκειμένου να μειωθεί ο εκτοπισμός λόγω κλίματος.⁹⁶

Η Σύμβαση όμως αφορά στις διακρατικές σχέσεις και όχι στα δικαιώματα και την προστασία του ατόμου και επομένως δεν προσφέρει άμεσα προστασία σε άτομα που εκτοπίζονται λόγω περιβαλλοντικών παραγόντων.⁹⁷ Αυτό εμφανίζεται σαφώς στο άρθρο 1 της UNFCCC που προβλέπει ότι ο απώτερος στόχος της σύμβασης: «Είναι να επιτευχθεί, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις της Σύμβασης, η σταθεροποίηση των συγκεντρώσεων αερίων θερμοκηπίου στην ατμόσφαιρα σε επίπεδο που θα αποτρέψει

⁹³ Elliott, L. (2004) *The Global Politics of the Environment* (2nd ed Palgrave Macmillan 2004), σελ. 168. Επίσης, Atapattu, S. & Shapper, A. (2019). *Human Rights and the Environment: Key Issues*. Routledge. Σελ. 207-208.

⁹⁴ Jolly, S. & Ahmad, N. (2019). Όπ. π. Υποσημείωση 13. Σελ. 84-85.

⁹⁵ IPCC, 2014, *Climate Change 2014, Impacts, Adaptation, and Vulnerability—Summary for Policymakers*, Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, σελ. 20.

⁹⁶ Jolly, S. & Ahmad N. (2014-2015). Climate Refugees under International Climate Law and International Refugee Law: Towards Addressing the Protection Gaps and Exploring the Legal Alternatives for Criminal Justice. 14-15 ISIL Y.B. Int'l Human. & Refugee L. 216 σελ. 229

⁹⁷ Docherty & Giannini (2009). Όπ. π. Υποσημείωση 7, σελ. 358

επικίνδυνες ανθρωπογενείς παρεμβολές στο κλιματικό σύστημα».⁹⁸ Παρά τη θέσπιση ενός θεσμικού πλαισίου και τον εντοπισμό των αρχικών υποχρεώσεων των κρατών σε σχέση με την κλιματική αλλαγή, η Σύμβαση στο σύνολό της σιωπά ως επί το πλείστον για τον αντίκτυπο της κλιματικής αλλαγής στον άνθρωπο.⁹⁹ Κύριος στόχος της UNFCCC είναι ο περιορισμός της ανθρώπινης εισβολής στο κλίμα, μέσω της τήρησης σταθερών συγκεντρώσεων αερίων του θερμοκηπίου,¹⁰⁰ παροτρύνοντας παράλληλα τα αναπτυγμένα κράτη για ανάληψη ευθυνών.

Ωστόσο, η Σύμβαση – Πλαίσιο δεν κάνει καμία νύξη στο ζήτημα του εκτοπισμού, σχετιζόμενου με την κλιματική αλλαγή, ούτε στη μετανάστευση και τα EDPs, παρόλο που ήδη πρώτη έκθεση αξιολόγησης της IPCC είχε σημειώσει πως ο μεγαλύτερος αντίκτυπος της κλιματικής αλλαγής μπορεί να είναι η ανθρώπινη μετανάστευση.¹⁰¹ Παρά το γεγονός αυτό, υπάρχουν ενδείξεις που υποδεικνύουν πως αυτή θα μπορούσε δυνητικά να αποτελέσει ένα εργαλείο αντιμετώπισης του εκτοπισμού σχετιζόμενου με την κλιματική αλλαγή.

Παρόλο που η Σύμβαση δεν αναφέρεται στα δικαιώματα και τις ανάγκες των ατόμων που μεταναστεύουν λόγω της κλιματικής αλλαγής, αναγνωρίζει την ανάγκη λήψης μέτρων και συνεργασίας, ιδίως όταν πρόκειται για εκείνους που πλήττονται περισσότερο. Συγκεκριμένα, σε όλη την έκτασή της, δίνεται βάση στις ιδιαίτερες ανάγκες των αναπτυσσόμενων κρατών. Ενδεικτικά, στο άρθρο 4 π.8 προβλέπεται ότι ως προς την εφαρμογή των δεσμεύσεων, τα συμβαλλόμενη μέρη θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψιν τις ειδικές ανάγκες και ανησυχίες των αναπτυσσόμενων χωρών που προκύπτουν από τις αρνητικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής.¹⁰²

⁹⁸ UNFCCC, Άρθρο 1.

⁹⁹ Atapattu, S. & Shapper, A. (2019). *Human Rights and the Environment: Key Issues*. Routledge. Σελ. 207.

¹⁰⁰ UNFCCC, Άρθρο 2.

¹⁰¹ Βλ. IPCC (1990). *First Assessment Report (FAR)*, Geneva: IPCC, 1990. Και UN Human Rights Council, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, 15 January 2009, A/HRC/10/61. Σελ. 18-19.

¹⁰² Άρθρο 4. §8 Αυτή η δήλωση ακολουθείται από μια λίστα με τα μέρη που χρειάζονται μεγαλύτερη προσοχή. Αυτά είναι, μεταξύ άλλων, μικρές νησιωτικές χώρες, χώρες με παράκτιες περιοχές σε χαμηλό επίπεδο, χώρες με άνωδρες και ημι-άνωδρες περιοχές, χώρες με περιοχές επιρρεπείς σε φυσικές καταστροφές και χώρες με περιοχές που υπόκεινται σε ξηρασία και απερίμωση.

Αν και ο εκτοπισμός δεν αποτελεί την ενασχόληση της UNFCCC, ορισμένες από τις βασικές αρχές που έχουν θεσπιστεί στο πλαίσιο της θα μπορούσαν να ερμηνευθούν με τέτοιο τρόπο, ώστε να αντιμετωπίσουν τις ανησυχίες σχετικά με την κλιματική αλλαγή.¹⁰³ Η αρχή της κοινής αλλά διαφοροποιημένης ευθύνης θεμελιώνεται ως βασική αρχή του καθεστώτος για την κλιματική αλλαγή¹⁰⁴ και διατρέχει όλο το εύρος της Σύμβασης, προβλέποντας ότι αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες έχουν διαφοροποιημένες υποχρεώσεις έναντι της κλιματικής αλλαγής.¹⁰⁵ Κοινός τόπος είναι πως η κλιματική αλλαγή οφείλεται στις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου κυρίως από ανεπτυγμένες χώρες. Έτσι, θα μπορούσε να υποστηριχθεί πως, με βάση την ανωτέρω αρχή, οι χώρες αυτές έχουν διαφοροποιημένη ευθύνη για την προστασία και τη διατήρηση των δικαιωμάτων του πληθυσμού που έχει εκτοπιστεί λόγω του κλίματος.¹⁰⁶ Επιπλέον, η UNFCCC δηλώνει ότι ο αντίκτυπος της κλιματικής αλλαγής είναι μια «κοινή ανησυχία της ανθρωπότητας»,¹⁰⁷ που μπορεί να ερμηνευθεί ως εντολή σε κάθε κράτος, χωρίς εξαίρεση, να συμμετάσχει στον αγώνα κατά της κλιματικής αλλαγής.

Τα συμβαλλόμενα κράτη στη Σύμβαση - Πλαίσιο αποφάσισαν στην πρώτη κιόλας Συνεδρίαση των Μερών (COP)¹⁰⁸, που πραγματοποιήθηκε στο Βερολίνο τον Μάρτιο του 1995, να διαπραγματευθούν ένα Πρωτόκολλο που να περιλαμβάνει μέτρα μείωσης των εκπομπών για τη μετά το 2000 περίοδο. Έτσι, μετά από διαπραγματεύσεις το Πρωτόκολλο του Κυότο θεσπίστηκε στις 11 Δεκεμβρίου 1997.¹⁰⁹ Βασική δέσμευση στο Πρωτόκολλο είναι η ποσοτική μείωση εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου με πρώτη περίοδο δέσμευσης το 2008 – 2012. Χαρακτηριστικό είναι πως τα κράτη χωρίζονται σε αυτά του Παραρτήματος 1, όπου πρόκειται για ανεπτυγμένα έθνη, και σε αυτά εκτός Παραρτήματος, δηλαδή κράτη με οικονομίες σε διαδικασία ανάπτυξης.

¹⁰³ Jolly, S. & Ahmad, N. (2019). Όπ. π. Υποσημείωση 13. Σελ. 86-87.

¹⁰⁴ Η αρχή συμπεριλήφθηκε επισήμως στη Διακήρυξη του Ρίο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (1992). Συγκεκριμένα αυτή αναφέρει: [...] Λόγω των διαφορετικών συνεισφορών στην παγκόσμια περιβαλλοντική υποβάθμιση, τα κράτη έχουν κοινές αλλά διαφοροποιημένες ευθύνες. Οι ανεπτυγμένες χώρες αναγνωρίζουν την ευθύνη που φέρουν στη διεθνή επιδίωξη της βιώσιμης ανάπτυξης ενόψει των πιέσεων που ασκούν οι κοινωνίες τους στο παγκόσμιο περιβάλλον και των τεχνολογιών και των οικονομικών πόρων που διαχειρίζονται. (Αρχή 7). UNCED/Rio Declaration on Environment and Development (1992) U.N. Doc. A/CONF.151/5/Rev.1, 31 I.L.M. 874.

¹⁰⁵ Βλ. Άρθρο UNFCCC, Άρθρο 11 §5.

¹⁰⁶ Attapattu S. (2015). *Human Rights Approaches to Climate Change: Challenges and Opportunities* Routledge, σελ. 123.

¹⁰⁷ Όπως αναγνωρίζεται σαφώς στο προοίμιο της Σύμβασης.

¹⁰⁸ Η Διάσκεψη των Μερών (COP) συνεδριάζει κάθε χρόνο ως το ανώτατο όργανο λήψης αποφάσεων της Σύμβασης – Πλαισίου. Μέχρι σήμερα έχουν πραγματοποιηθεί 25 Συνεδριάσεις. Η τελευταία έγινε στη Χιλή 2 – 13 Δεκεμβρίου 2019.

¹⁰⁹ UNFCCC (1997). Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change adopted at COP3 in Kyoto, Japan, on 11 December 1997

Μόνο τα κράτη του Παραρτήματος 1 έχουν δεσμευτικούς στόχους εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, ενώ οι χώρες εκτός του παραρτήματος 1 δεν έχουν δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών.

Το Πρωτόκολλο του Κιότο τέθηκε σε ισχύ στις 16 Φεβρουαρίου 2005. Η έγκρισή του ενίσχυσε τα θεσμικά και νομικά πλαίσια του καθεστώτος της κλιματικής αλλαγής. Η περίοδος δέσμευσης του Πρωτοκόλλου του Κιότο ξεκίνησε επίσημα τον Ιανουάριο του 2008 και έληγε στις 31 Δεκεμβρίου 2012. Υπήρχε μια σαφής ανησυχία τι μέλλει γενέσθαι σε σχέση με το καθεστώς της κλιματικής αλλαγής.¹¹⁰ Η συνάντηση της COP 17 στο Ντάρμπαν τον Δεκέμβριο του 2011 συμφώνησε να έχει μια δεύτερη περίοδο δέσμευσης που ξεκίνησε το 2013.¹¹¹ Στην COP 21 στο Παρίσι, η παγκόσμια κοινότητα κατέληξε σε μια ιστορική και νομικά δεσμευτική συμφωνία, με στόχο τη διατήρηση της υπερθέρμανσης του πλανήτη κάτω από τους 2 ° C.¹¹²

2.1.2 Το Πλαίσιο Προσαρμογής του Κανκούν

Η UNFCCC αναγνώρισε για πρώτη φορά την αυξανόμενη σημασία της ανθρώπινης κινητικότητας με την υιοθέτηση του Πλαισίου Προσαρμογής του Κανκούν το 2010.¹¹³ Τα Συμβαλλόμενα Μέρη συμφώνησαν να αναλάβουν «μέτρα για την ενίσχυση της κατανόησης, του συντονισμού και της συνεργασίας σε σχέση με τον εκτοπισμό που προκαλείται από την κλιματική αλλαγή, τη μετανάστευση και την προγραμματισμένη μετεγκατάσταση, όπου απαιτείται, σε εθνικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο».¹¹⁴

Η εστίαση των συμφωνιών του Κανκούν αφορά στον «μηχανισμό απώλειας και ζημίας» που απαιτεί την αποζημίωση των θυμάτων για την απώλεια και τη ζημία τους, και τη βελτίωση της ευπάθειας του πληθυσμού και της ικανότητας προσαρμογής. Καθώς οι απώλειες χωρίζονται σε οικονομικές και μη, ο εκτοπισμός λόγω κλιματικής

¹¹⁰ Jolly, S. & Ahmad N. (2014-2015). Όπ. π. Υποσημείωση 96. σελ. 231

¹¹¹ Summary of Decisions from Durban Climate Conference (2011). Διαθέσιμο: <https://www.greencarcongress.com/2011/12/cop17-20111211.html> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

¹¹² UNFCCC. *Adoption of the Paris Agreement*. Report No. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1

¹¹³ United Nations, Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, FCCC/CP/2010/7/Add.1

¹¹⁴ UNFCCC, The Cancun agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention, in Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session. FCCC/CP/2010/7/Add.1. παρα. 14(f)

αλλαγής αναγνωρίζεται ως μη οικονομική ζημία.¹¹⁵ Η COP 19 στη Βαρσοβία έκανε ένα σοβαρό βήμα, δημιουργώντας τον Διεθνή Μηχανισμό της Βαρσοβίας για απώλειες και ζημίες που σχετίζονται με τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής.¹¹⁶ Ωστόσο, τα κράτη ενδέχεται να είναι απρόθυμα να αναλάβουν δράση, δεδομένου ότι πρόκειται για εθελοντικές συμφωνίες, νομικά μη δεσμευτικές.¹¹⁷ Το αποτέλεσμα είναι ότι τα επόμενα σχέδια προσαρμογής και οι δραστηριότητες που ξεκινούν τα μέρη δίνουν ελάχιστη ή καθόλου προσοχή στη μετανάστευση που προκαλείται από το περιβάλλον.¹¹⁸ Παρόλο που οι συμφωνίες του Κανκούν δεν υποχρεώνουν τα μέρη για ανάληψη δράσης, είναι σημαντικές καθώς αυτά αναγνώρισαν τη σημασία εσωτερικής και διασυνοριακής κλιματικής μετακίνησης, κι έτσι το ζήτημα εντάσσεται σταδιακά στη διεθνή ατζέντα.¹¹⁹ Επίσης, υποδεικνύουν τη δυνατότητα εξεύρεσης λύσεων στο πλαίσιο της UNFCCC. Αν και ένα μη δεσμευτικό έγγραφο, εντούτοις σηματοδότησε μια καμπή όσον αφορά τις διαπραγματεύσεις για την κλιματική αλλαγή. Το βήμα που πραγματοποιήθηκε στο Κανκούν κατέληξε στο να συμπεριληφθεί μια διάταξη για τα ανθρώπινα δικαιώματα στη Συμφωνία του Παρισιού το 2015.

2.1.3 Συμφωνία του Παρισιού: Η συναίνεση του Διεθνούς Κοινότητας

Στην ετήσια Συνάντηση των Μερών, την COP21, που πραγματοποιήθηκε στο Παρίσι το 2015, η παγκόσμια κοινότητα κατέληξε σε μια ιστορική νομικά δεσμευτική συμφωνία, με στόχο τη διατήρηση της υπερθέρμανσης του πλανήτη κάτω από τους 2 C.¹²⁰

Ενώ βάσει του Πρωτοκόλλου του Κιότο είχαμε μια top-down προσέγγιση, η οποία επέβαλλε συγκεκριμένες υποχρεώσεις στις χώρες για τη μείωση των εκπομπών του αερίων του θερμοκηπίου, η Συμφωνία του Παρισιού παρέχει την ευελιξία σε κάθε κράτος να δηλώσει τις Προτεινόμενες Εθνικά Προσδιορισμένες Συνεισφορές (INDC) του, οι οποίες θα συμβάλλουν στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και των

¹¹⁵ Βλ. United Nations Framework Convention on Climate Change. Non-economic losses in the context of the work programme on loss and damage Technical paper. FCCC/TP/2013/2. Paras 8,13,83-86.

¹¹⁶ Decision 2/CP.19 Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate change impacts

¹¹⁷ Jolly, S. & Ahmad N. (2014-2015). Όπ. π. Υποσημείωση 96. σελ. 233.

¹¹⁸ Nishimura, L. (2015). Climate Change Migrants: Impediments to a Protection Framework and the Need to Incorporate Migration into Climate Change Adaptation Strategies. 27 *International Journal of Refugee Law* 107, 120–21. Σελ. 10.

¹¹⁹ Kälin, W. & Schrepfer, N. (2012). Όπ. π. Υποσημείωση 8. Σελ. 50.

¹²⁰ UNFCCC. Adoption of the Paris Agreement, Report No. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1,

επιπτώσεων της.¹²¹ Μέχρι σήμερα, 188 συμβαλλόμενα μέρη έχουν υποβάλλει τις υπέβαλαν τα πρώτα τους NDC, ενώ τρία έχουν υποβάλλει και τα δεύτερα.¹²² Βέβαια, παρά τις εξελίξεις αυτές, οι συνέπειες της κλιματικής αλλαγής από το ήδη απελευθερωμένο διοξείδιο του άνθρακα, θα συνεχιστούν, προκαλώντας την αύξηση του εκτοπισμού.¹²³

Η Συμφωνία του Παρισιού δεν επέλεξε τον όρο «κλιματικοί πρόσφυγες» και αντ' αυτού χρησιμοποίησε τον όρο «ανθρώπινη κινητικότητα». Στο πλαίσιο αυτό αναγνωρίζει τη σχέση ανθρώπινης κινητικότητας και κλιματικής αλλαγής στις εξής περιστάσεις: Καταρχάς, στο Προοίμιο αναγνωρίζει ότι όταν τα κράτη αναλαμβάνουν δράση για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, θα πρέπει να «σέβονται, να προωθούν και να λαμβάνουν υπόψη τις αντίστοιχες υποχρεώσεις τους για τα ανθρώπινα δικαιώματα», συμπεριλαμβανομένων των μεταναστών.¹²⁴ Επίσης, το κύριο κείμενο της Συμφωνίας έχει ενσωματώσει πολλές αναφορές στην προστασία των μεταναστών λόγω κλίματος. Επίσης, ζητήθηκε από την Εκτελεστική Επιτροπή του Διεθνούς Μηχανισμού της Βαρσοβίας για Απώλειες και Ζημίες (WIM / Excom) να δημιουργήσει μια Ειδική Ομάδα για την Εκτοπισμό. Η Ειδική Ομάδα έχει εξουσιοδοτηθεί να εκτελεί την ευθύνη της «ανάπτυξης συστάσεων για ολοκληρωμένες προσεγγίσεις για την εξάλειψη, την ελαχιστοποίηση και την αντιμετώπιση του εκτοπισμού που σχετίζεται με τις δυσμενείς επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής.¹²⁵ Στο πλαίσιο της Ειδικής Ομάδας για τον Εκτοπισμό οι εξαναγκαστικές μετακινήσεις ανθρώπων αντιλαμβάνονται ως αποτέλεσμα της περιβαλλοντικής υποβάθμισης κι έτσι δεν επικεντρώνεται στην ανθρώπινη κινητικότητα γενικά.¹²⁶ Το Task Force on Displacement, παρέχει ένα φόρουμ για την αντιμετώπιση του ζητήματος και αποσαφηνίζει τις υποχρεώσεις που θα μπορούσαν να παρέχουν ένα μέσο για μεγαλύτερη προστασία.¹²⁷

¹²¹ Jolly, S. & Ahmad, N. (2019). Όπ. π. Υποσημείωση 13, Σελ. 95

¹²² Τα τρία κράτη είναι: η Γρενάδα, οι Νήσοι Μάρσαλ και το Σουρινάμ. Βλ. <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/Pages/Home.aspx>

¹²³ Jolly, S. & Ahmad N. (2014-2015). Όπ. π. Υποσημείωση 96, σελ. 230

¹²⁴ Βλ. Paris Agreement, Προοίμιο

¹²⁵ Paris Agreement, Άρθρο 8(4)

¹²⁶ Staiano, F. (2017). State Responsibility for Climate Change under the UNFCCC Regime: Challenges and Opportunities for Prevention and Redress. Στο: Giovanni Carlo, Bruno Fulvio, Maria Palombino, Valentina Rossi (eds). *Migration and the Environment Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward*. Σελ. 23-46. 25-26.

¹²⁷ Human Rights Council, Thirty-seventh session, 26 February – 23 March 2018, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and

Περαιτέρω, τέθηκε το ζήτημα της απώλειας ή ζημίας σε σχέση με την κρατική ευθύνη. Στην απόφαση 1/CP.21 αναφέρεται ρητά ότι το άρθρο. 8 της Συμφωνίας του Παρισιού «δεν περιλαμβάνει ούτε παρέχει βάση για οποιαδήποτε ευθύνη ή αποζημίωση».¹²⁸ Αυτή η διάταξη είναι το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων μεταξύ αναπτυσσόμενων χωρών αφενός και μιας ομάδας αναπτυγμένων κρατών από την άλλη με ηγετική την παρουσία των ΗΠΑ. Οι πρώτες αιτήθηκαν τη συμπερίληψη της ευθύνης και αποζημίωσης για απώλεια και ζημία, ωστόσο αυτό συνάντησε σθεναρή αντίσταση.¹²⁹ Συνοψίζοντας, η Συμφωνία του Παρισιού δεν εξειδικεύει τις αντίστοιχες δεσμεύσεις και υποχρεώσεις των κρατών στο πλαίσιο της εκτόπισης λόγω κλιματικής αλλαγής, ούτε αναγνωρίζει κάποια συγκεκριμένη νομική προστασία.¹³⁰

2.1.4 Αξιολόγηση και Περιορισμοί του καθεστώτος

Καταληκτικά θα λέγαμε ότι η εξέλιξη και οι προσεγγίσεις σχετικά με τον εκτοπισμό λόγω της κλιματικής αλλαγής στο πλαίσιο της UNFCCC είναι ένας ανώμαλος δρόμος. Στη Συνάντηση των Μερών του Πόζναν (COP 14) το κείμενο εργασίας αναφέρεται σε «μετανάστευση και εκτοπισμό». Τον Ιούνιο του 2009, χρησιμοποιήθηκε στο προσχέδιο AWG-LCA ο όρος «κλιματικοί πρόσφυγες». Στη Ντόχα το 2012 (COP 18) αναγνωρίστηκε η ανάγκη για περαιτέρω εργασία για «ενίσχυση της κατανόησης του [...] πώς οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής επηρεάζουν τα πρότυπα της μετανάστευσης, του εκτοπισμού και της ανθρώπινης κινητικότητας».¹³¹ Στην Κοπεγχάγη (COP 21) η ορολογία υπέστη μικρή τροποποίηση και ήταν «εκτοπισμός που προκαλείται από την κλιματική αλλαγή». Έπειτα η τομή έγινε στο Κανκούν όπου συγκεκριμενοποιήθηκαν τα είδη της κινητικότητας και τα επίπεδα της (εθνικό, περιφερειακό, παγκόσμιο). Μεταξύ των 25 COP, που έχουν πραγματοποιηθεί μέχρι σήμερα, το μόνο κείμενο το οποίο αφορά τον εκτοπισμό και τις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής ήταν η προσαρμογή του Κανκούν. Ωστόσο, λείπουν

the Secretary-General. *The Slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants*. (A/HRC/37/CRP.4) Σελ. 25

¹²⁸ FCCC/CP/2015/10/Add.1 §51 <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2>

¹²⁹ Staiano, F. (2017). Όπ. π. Υποσημείωση 126, σελ. 25-26.

¹³⁰ Jolly, S. & Ahmad, N. (2019). Όπ. π. Υποσημείωση 13. Σελ. 96

¹³¹ Decision 3/CP.18, “Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity” (8 December 2012), para. 7(a)(vi).

συγκεκριμένοι θεσμικοί και νομικοί μηχανισμοί προστασίας που ορίζουν τα δικαιώματα των εκτοπισμένων από το κλίμα ατόμων.¹³²

Δημιουργείται εύλογα το ερώτημα εάν η UNFCCC αποτελεί το κατάλληλο πλαίσιο προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι νομικές προκλήσεις του ζητήματος. Πρόσφατα οι διάφορες COP έχουν ξεκινήσει συγκεκριμένη εστίαση στον εκτοπισμό λόγω κλιματικής αλλαγής. Οι προτάσεις για τη θέσπιση ενός νέου Πρωτοκόλλου που θα αφορά στους εκτοπισθέντες δεν είναι ευρέως αποδεκτές κυρίως λόγω αμφιβολιών που προκύπτουν από την έλλειψη εξουσίας επιβολής.¹³³ Η UNFCCC αναφέρεται στον εκτοπισμό κυρίως από την πτυχή της προσαρμογής, δηλαδή η κλιματική «μετανάστευση» νοείται ως στρατηγική προσαρμογής. Ωστόσο, το να αντιμετωπίζεται ολόκληρο το ζήτημα αυτό από ένα μονάχα πρίσμα είναι «μια υπερβολική απλοποίηση και μια περιοριστική προσέγγιση στο περίπλοκο σενάριο που συνεχίζει να επηρεάζει πλήθος ανθρωπίνων δικαιωμάτων».¹³⁴

Ενώ η UNFCCC σε πρώτη φάση δεν ασχολήθηκε με το ζήτημα του εκτοπισμού λόγω κλιματικής αλλαγής, οι πρόσφατες εξελίξεις δείχνουν να ανοίγεται ένας δρόμος προκειμένου να διερευνηθεί το θέμα. Η Σύμβαση – Πλαίσιο θα μπορούσε δυνητικά να αποτελεί ένα πλαίσιο διαπραγματεύσεων, συζήτησης και ευαισθητοποίησης. Συνοψίζοντας, θα λέγαμε πως το ισχύον πλαίσιο του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου σε σχέση με την κλιματική αλλαγή, επικεντρώνεται κυρίως στις σχέσεις και στα δικαιώματα των κρατών, ενώ δε δίνεται βάση στα άτομα. Λαμβάνοντας υπόψιν την παραπάνω διαπίστωση, θα πρέπει να στραφούμε αλλού προκειμένου να εντοπίσουμε ένα δυνητικό πλαίσιο προστασίας.

2.2 Η ανάπτυξη ενός Διεθνούς Νομικού Καθεστώτος για τα Άτομα που Εκτοπίζονται λόγω Κλιματικής Αλλαγής

2.2.1 Η αξία του soft law μέσα από την κρατική πρωτοβουλία Nansen

Το 2011 η κυβέρνηση της Νορβηγίας σε συνεργασία με την Ελβετία πραγματοποίησαν στο Όσλο το «Συνέδριο Νάνσεν για την Κλιματική Αλλαγή και Μετακίνηση στον 21^ο

¹³² Jolly, S. & Ahmad, N. (2019). Όπ. π. Υποσημείωση 13. Σελ. 96-97.

¹³³ Hibb, C. & Ford, J. (2012). *Should the United Nations Framework Convention on Climate Change Recognize Climate Migrants?* 7(1) *Environ. Res. Lett.* 1.

¹³⁴ Jolly, S. & Ahmad, N. (2019). Όπ.π. Υποσημείωση 13. Σελ. 97

αιώνα».¹³⁵ Στόχος ήταν η υιοθέτηση μιας σειράς προτάσεων για δράση. Αποτέλεσμα ήταν η πρόταση για υιοθέτηση βάσει της παραγράφου 14 (στ) του Πλαισίου Προσαρμογής του Κανκούν,¹³⁶ μιας σειράς αρχών γνωστή ως Nansen Initiative, ως καθοδήγηση σε ορισμένες από τις επείγουσες και περίπλοκες προκλήσεις που δημιουργούνται από τον εκτοπισμό στο πλαίσιο της κλιματικής αλλαγής αλλά και άλλων περιβαλλοντικών κινδύνων.

Η δημιουργία της πρωτοβουλίας Nansen σηματοδότησε τη σημαντικότερη θεσμική ανάπτυξη για την κλιματική αλλαγή, τις καταστροφές και την ανθρώπινη κινητικότητα έως σήμερα.¹³⁷ Είχε προηγηθεί μια προσπάθεια της Ύπατης Αρμοστείας να κινητοποιήσει τα κράτη θέτοντας τον προβληματισμό εάν θα ήταν χρήσιμο να αναπτυχθεί ένα παγκόσμιο πλαίσιο που θα κατευθύνει σε περιπτώσεις εκτοπισμού πέραν των συνόρων, οι οποίες σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή.¹³⁸ Διαπιστώθηκε πως υπήρχε ένα σημαντικό κενό όσον αφορά στον διασυνοριακό εκτοπισμό στο πλαίσιο καταστροφών και υποστηρίχθηκε ότι αυτό οφείλεται σε «λόγους κυριαρχίας, ανταγωνιστικών προτεραιοτήτων ή του ηγετικού ρόλου της UNHCR στη διαδικασία».¹³⁹ Προκειμένου να ξεπεραστεί η απροθυμία αυτή, η Νορβηγία και η Ελβετία ξεκίνησαν μια διακυβερνητική διαδικασία, η οποία θα λάμβανε υπόψιν τις ευαισθησίες των κρατών στο εν λόγω ζήτημα. Με στόχο την κατανόηση του διασυνοριακού εκτοπισμού αλλά και την ανάπτυξη consensus σχετικά με τα υπάρχοντα πλαίσια προστασίας, συγκεντρώθηκαν εκπρόσωποι τόσο χωρών προέλευσης όσο και υποδοχής, εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών αλλά και διεθνών οργανισμών.¹⁴⁰

¹³⁵ Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre (NRC/IDMC), *The Nansen Conference: Climate Change and Displacement in the 21st Century*, 7 June 2011, Διαθέσιμο: <https://www.refworld.org/docid/521485ef4.html> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

¹³⁶ Συγκεκριμένα, το άρθρο προτρέπει τα κράτη – μέλη να αναλάβουν «Μέτρα για την ενίσχυση της κατανόησης, του συντονισμού και της συνεργασίας σε σχέση με τον εκτοπισμό που προκαλείται από την κλιματική αλλαγή, τη μετανάστευση και την προγραμματισμένη μετεγκατάσταση, όπου απαιτείται, σε εθνικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο». Βλ. FCCC/CP/2010/7/Add.1, Framework Convention on Climate Change, Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, Decision 1/CP.16. Άρθρο 14 (f)

¹³⁷ McAdam, J. (2017). From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement. University of New South Wales Law Journal, Vol. 39, No. 4, 2016, UNSW Law Research Paper No. 17-4, σελ. 1520

¹³⁸ Ο προβληματισμός τέθηκε κατά τον εορτασμό της 60ης επετείου της Σύμβασης για τους Πρόσφυγες του 1951 και της 50ης επετείου της Σύμβασης του 1961 για τη μείωση της ανιθαγένειας. Βλ. Background Note, UN Doc HCR/MINCOMMS/2011/08, 4 [7].

¹³⁹ Kälin, W. (2012). *From the Nansen Principles to the Nansen Initiative. Forced Migration Review*. 48-49.

¹⁴⁰ Ferris E. & Bergmann J. (2017). Soft law, migration and climate change governance. 8 (1) Journal of Human Rights and Environment 6, σελ. 19

Τα αποτελέσματα αυτών των περιφερειακών διαβουλεύσεων, συντέθηκαν σε παγκόσμια διακυβερνητική διαβούλευση το 2015.¹⁴¹

Η Ατζέντα για την Προστασία των Διασυνοριακά Εκτοπισμένων Ατόμων στο πλαίσιο των Καταστροφών και της Κλιματικής Αλλαγής («Ατζέντα Προστασίας») δημιουργήθηκε τον Οκτώβριο του 2015 μετά από τρία χρόνια διαβουλεύσεων.¹⁴² Πρόκειται για ένα μη δεσμευτικό έγγραφο, το οποίο όμως εγκρίθηκε από 109 κράτη, έπειτα από διαβουλεύσεις πολλών χρόνων. Προσεγγίζοντας το ζήτημα από πολλές διαφορετικές προοπτικές, η Ατζέντα Προστασίας επιτρέπει μια ολοκληρωμένη προσέγγιση. Ο Γενικός Γραμματέας των Ηνωμένων Εθνών ενθάρρυνε τα κράτη να δώσουν «ευνοϊκή προσοχή» για να ενσωματώσουν τις γνώσεις τους «στις εθνικές πολιτικές και πρακτικές».¹⁴³

Η Ατζέντα Προστασίας κατονομάζει τα κανονιστικά κενά στην αντιμετώπιση του εκτοπισμού στο πλαίσιο καταστροφών και της κλιματικής αλλαγής. Το καινοτόμο είναι πως προτείνει συγκεκριμένα μέτρα που μπορούν να λάβουν τα κράτη σε εθνικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο προκειμένου να αντιμετωπιστεί το ζήτημα. Ουσιαστικά πρόκειται για ένα μη δεσμευτικό έγγραφο που συγκεντρώνει αποτελεσματικές πρακτικές από όλο τον κόσμο και προτείνει μια σειρά συστάσεων και δράσεων προτεραιότητας.¹⁴⁴

Η πρωτοβουλία έχει δείξει πώς ένα πολιτικά ευαίσθητο θέμα μπορεί να δεσμεύσει τους ενδιαφερόμενους με μια συμμετοχική προσέγγιση.¹⁴⁵ Η πρωτοβουλία Nansen είναι ένα σημάδι σημαντικής προόδου. Ωστόσο, η επιτυχία της έγκειται από το βαθμό στον οποίο οι συστάσεις της θα εφαρμοστούν στην πράξη.¹⁴⁶ Στο πλαίσιο αυτό, είναι ενθαρρυντικό το γεγονός ότι τον Μάιο του 2016, την πρωτοβουλία Nansen διαδέχτηκε η Πλατφόρμα για τον Εκτοπισμό σχετιζόμενο με Καταστροφές¹⁴⁷. Με ισχύ από την 1η Ιουλίου 2016,

¹⁴¹ Nansen Initiative, 'Global Consultation: Conference Report' (October 2015)

¹⁴² The Nansen Initiative, 'Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change' (Vol 1, December 2015) ('Protection Agenda Vol 1')

¹⁴³ Στο Safety and Dignity, UN Doc A/70/59 [119].

¹⁴⁴ McAdam, J (2017), From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement. University of New South Wales Law Journal, Vol. 39, No. 4, 2016, UNSW Law Research Paper No. 17-4, σελ. 1525-1526.

¹⁴⁵ Ferris E. & Bergmann J. (2017). Soft law, migration and climate change governance. 8 (1) Journal of Human Rights and Environment 6, σελ. 29.

¹⁴⁶ McAdam, J. (2017) όπ. π. σελ. 1545

¹⁴⁷ Platform on Disaster Displacement, Addressing the Protection Needs of People Displaced across Borders in the Context of Disasters and Climate Change.

ο ρόλος της είναι να παρακολουθήσει το έργο που ξεκίνησε από την πρωτοβουλία Nansen και να εφαρμόσει τις συστάσεις της ατζέντας προστασίας, να δημιουργήσει ισχυρές συνεργασίες μεταξύ των υπευθύνων χάραξης πολιτικής, των επαγγελματιών και ενός «πολυμερούς φόρουμ για διάλογο, ανταλλαγή πληροφοριών καθώς και πολιτική και κανονιστική ανάπτυξη».

2.2.2 Πρόσφατες εξελίξεις και αναγνώριση του διασυνοριακού εκτοπισμού

Sendai Framework for Disaster Risk Reduction

Το Πλαίσιο Sendai για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών υιοθετήθηκε το 2015 με πλαίσιο έως το 2030.¹⁴⁸ Είναι μια συμφωνία μη δεσμευτική, η οποία διαδέχτηκε το Πλαίσιο Hyogo.¹⁴⁹ Το πλαίσιο Sendai περιέχει σημαντική γλώσσα για την ανθρώπινη κινητικότητα στο πλαίσιο καταστροφών¹⁵⁰ και είναι αποτέλεσμα των προσπαθειών που ανήκουν στην ομάδα της πρωτοβουλίας Nansen. Το ζήτημα του εκτοπισμού προκάλεσε αντιπαράθεση και καθυστέρησε την έγκριση του τελικού κειμένου. Το Sendai Framework αναγνωρίζει τελικά ότι ο εκτοπισμός είναι μια πολύ δυσμενής επίπτωση και ότι η μείωση του κινδύνου καταστροφών απαιτεί «προστασία των προσώπων και των περιουσιακών τους στοιχείων, της υγείας, της διαβίωσης και των παραγωγικών περιουσιακών στοιχείων, καθώς και των πολιτιστικών και περιβαλλοντικών περιουσιακών στοιχείων, ενώ προωθεί και προστατεύει όλα τα ανθρώπινα δικαιώματα».¹⁵¹ Επίσης, υπογραμμίζει την ανάγκη ανάπτυξης δημόσιων πολιτικών, με στόχο την αντιμετώπιση των ζητημάτων πρόληψης των ανθρώπινων οικισμών σε ζώνες με κίνδυνο καταστροφών και ζητά την προώθηση της διασυνοριακής συνεργασίας για την οικοδόμηση ανθεκτικότητας και μείωση του κινδύνου καταστροφών, συμπεριλαμβανομένου του κινδύνου εκτοπισμού.¹⁵²

Επίσης, στη Παγκόσμια Ανθρωπιστική Διάσκεψη Κορυφής το 2016, ο ΓΓ/ΗΕ σημείωσε πως κατά μέσο όρο 26 εκατομμύρια άνθρωποι έχουν εκτοπιστεί από

¹⁴⁸ United Nations, Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030

¹⁴⁹ United Nations, *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*, 22 January 2005, A/CONF.206/6

¹⁵⁰ Kálin, W. (2015). *Sendai Framework: An Important Step Forward for People Displaced by Disasters*. Διαθέσιμο: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2015/03/20/sendai-framework-an-important-step-forward-for-people-displaced-by-disasters/> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

¹⁵¹ Sendai Framework, §19.

¹⁵² Sendai Framework, §28(d)

κινδύνους που σχετίζονται με καταστροφές κάθε χρόνο από το 2008, και ότι «τα συχνότερα και έντονα ακραία καιρικά φαινόμενα που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή, συμπεριλαμβανομένης της αύξησης της στάθμης της θάλασσας, αναμένεται να αυξήσουν περαιτέρω αυτήν την τάση».¹⁵³ Ως εκ τούτου, υπογράμμισε πως «η εθνική νομοθεσία και τα θεσμικά και επιχειρησιακά μέτρα πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή παράλληλα με τα πλαίσια περιφερειακής συνεργασίας για να προετοιμάσουν τις χώρες να δέχονται και να προστατεύουν τα άτομα που εκτοπίζονται διασυνοριακά λόγω καταστροφών και κλιματικής αλλαγής που δεν έχουν την προστασία του καθεστώτος του πρόσφυγα».¹⁵⁴ Έτσι λοιπόν, κάλεσε τα κράτη για «θέσπιση κατάλληλου διεθνούς πλαισίου, εθνικής νομοθεσίας και πλαισίων περιφερειακής συνεργασίας έως το 2025 για να διασφαλιστεί ότι οι χώρες στις περιοχές που είναι επιρρεπείς σε καταστροφές είναι έτοιμες να δεχτούν και να προστατεύσουν τους εκτοπισμένους εκτός συνόρων χωρίς καθεστώς πρόσφυγα».¹⁵⁵ Οι προτροπές αυτές συμβάλλουν στην ανάπτυξη προστατευτικών καθεστώτων στο πλαίσιο της κλιματικής αλλαγής και των καταστροφών. Αναμένεται να δούμε εάν οι συστάσεις θα πάρουν πρακτική μορφή.

Σχέδιο Άρθρων της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου για την Προστασία των Ατόμων σε Περίπτωση Καταστροφών

Όπως διαπιστώθηκε παραπάνω, ούτε η UNFCCC, ούτε άλλα νομικά πλαίσια έχουν ενασχοληθεί πλήρως με τον εκτοπισμό που προκαλείται από την κλιματική αλλαγή. Στο πλαίσιο αυτό, από το 2007 βρίσκεται σε εξέλιξη μια προσπάθεια από την Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου να αντιμετωπίσει το ζήτημα. Έτσι, το 2016 ενέκρινε το δεύτερο Σχέδιο Άρθρων για την Προστασία των Ατόμων σε Περίπτωση Καταστροφών (εφεξής «Σχέδιο Άρθρων»)¹⁵⁶ Το παρόν Σχέδιο Άρθρων αποτελείται από 18 άρθρα και αποσκοπεί στη δημιουργία ενός πλαισίου αποτελεσματικής αντιμετώπισης των καταστροφών, αναφέροντας τόσο τα δικαιώματα όσο και τις υποχρεώσεις των πληγέντων κρατών και άλλων διεθνών παραγόντων.¹⁵⁷ Η «καταστροφή» ορίζεται ως «ένα καταστροφικό συμβάν ή μια σειρά γεγονότων που έχουν ως αποτέλεσμα εκτεταμένη απώλεια ζωών, μεγάλη ανθρώπινη ταλαιπωρία και δυσφορία, μαζική

¹⁵³ One Humanity: Shared Responsibility: Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit, 70th sess, Agenda Item 73(a), UN Doc A/70/709 (2 February 2016) para 73.

¹⁵⁴ Όπ. π. Υποσημείωση 153, §88

¹⁵⁵ Όπ. π. Υποσημείωση 153, Annex σελ. 55

¹⁵⁶ ILC 2016 Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries.

¹⁵⁷ Ferris E. & Bergmann J. (2017). Soft law, migration and climate change governance. 8 (1) Journal of Human Rights and Environment 6, σελ. 25

μετατόπιση, ή μεγάλης κλίμακας υλική ή περιβαλλοντική ζημία, διαταράσσοντας έτσι σοβαρά τη λειτουργία της κοινωνίας».¹⁵⁸ Το Σχέδιο Άρθρων σχετίζεται με τον εκτοπισμό στο πλαίσιο της κλιματικής αλλαγής καθώς υιοθετεί έναν ευρύ ορισμό της «καταστροφής», η οποία καλύπτει τόσο ανθρωπογενείς, όσο και περιβαλλοντικές καταστροφές.¹⁵⁹ Βέβαια, απομένει να δούμε σε ποια μορφή θα οριστικοποιηθούν τα σχέδια άρθρων, και πώς θα ξεδιπλωθεί η επίδρασή τους.

Όλες οι παραπάνω διαδικασίες αποδεικνύουν πως τα κράτη είναι ίσως ανέτοιμα να λάβουν δεσμευτικά μέτρα. Ωστόσο, από την άλλη πλευρά, το σωρευτικό αποτέλεσμα τέτοιων βημάτων, έστω και μικρών, ενισχύει τόσο την αναγνώριση του προβλήματος όσο και τη δημιουργία ενός κανονιστικού καθεστώτος.

¹⁵⁸ Σχέδιο Άρθρων 2016, Άρθρο 3.

¹⁵⁹ Ferris E. & Bergmann J. (2017). Soft law, migration and climate change governance. 8 (1) Journal of Human Rights and Environment 6, σελ. 25

ΜΕΡΟΣ Β΄ : ΠΙΘΑΝΑ ΜΕΣΑ ΠΛΗΡΩΣΗΣ ΤΩΝ ΚΕΝΩΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ – Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

3. Κεφάλαιο III: Το Διεθνές Δίκαιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και η Συμπληρωματική Προστασία

3.1 Η διασύνδεση κλιματικής αλλαγής και ανθρωπίνων δικαιωμάτων

Οι περισσότερες συνθήκες που αφορούν στα ανθρώπινα δικαιώματα δεν αναφέρονται άμεσα στην προστασία του περιβάλλοντος.¹⁶⁰ Ωστόσο, η σχέση μεταξύ του περιβάλλοντος και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο τα τελευταία χρόνια. Ήδη από το 1972 η Διακήρυξη της Στοκχόλμης συσχετίζει τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου με την ποιότητα του περιβάλλοντος.¹⁶¹

Σύμφωνα με την IPCC, οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής είναι εκτεταμένες και περιλαμβάνουν τόσο ξαφνικά γεγονότα (sudden events), όπως μια πυρκαγιά ή μια πλημμύρα, όσο και γεγονότα βραδείας έναρξης (slow onset events), όπως π.χ η αύξηση της στάθμης της θάλασσας. Ήδη στην πρώτη της έκθεση σημείωσε ότι ο μεγαλύτερος αντίκτυπος της κλιματικής αλλαγής θα μπορούσε να είναι η ανθρώπινη μετανάστευση, καθώς το 2050, περίπου 150 εκατομμύρια άνθρωποι θα μπορούσαν να εκτοπιστούν από γεγονότα που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή, όπως η ερημοποίηση, η λειψυδρία, οι πλημμύρες και οι καταιγίδες.¹⁶²

Εύλογα κανείς αντιλαμβάνεται τον κίνδυνο υπονόμησης πληθώρας ανθρωπίνων δικαιωμάτων από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η περίπτωση του Μπαγκλαντές. Για ένα κράτος όπως αυτό, όπου ένα μεγάλο τμήμα της χώρας βρίσκεται ελάχιστα πάνω από την επιφάνεια της θάλασσας, η επικινδυνότητα υφίσταται για ένα τεράστιο μέρος του πληθυσμού.¹⁶³ Επιπλέον

¹⁶⁰ Δύο περιφερειακές συμφωνίες αναγνωρίζουν τα περιβαλλοντικά δικαιώματα: ο Αφρικανικός Χάρτης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Λαών, ο οποίος δηλώνει ότι «όλοι οι λαοί θα έχουν το δικαίωμα σε ένα γενικό ικανοποιητικό περιβάλλον ευνοϊκό για την ανάπτυξή τους», και το Πρωτόκολλο του Σαν Σαλβαδόρ, αναγνωρίζει το δικαίωμα όλων να ζουν σε ένα υγιές περιβάλλον.

¹⁶¹ Συγκεκριμένα, η αρχή 1 αναφέρει: «Ο άνθρωπος έχει το θεμελιώδες δικαίωμα στην ελευθερία, την ισότητα και τις κατάλληλες συνθήκες ζωής, σε ένα περιβάλλον ποιοτικό που επιτρέπει μια ζωή με αξιοπρέπεια και ευημερία, και φέρει την επίσημη ευθύνη για την προστασία και τη βελτίωση του περιβάλλοντος για τις σημερινές και τις μελλοντικές γενιές». Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration, 1972)

¹⁶² IOM (2008). *Migration and Climate Change*. IOM Migration Research Series. No. 31. Σελ. 9,11-12.

¹⁶³ Nishimura, L. (2018). Responding to climate change and migration: adaptation and state obligations. Στο: Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges. RLI Working Paper Series Mini-volume (Papers 23–26), σελ. 30

προκλήσεις όπως οι έντονες καταιγίδες, οι πλημμύρες των ποταμών και η μείωση της διαθεσιμότητας του πόσιμου νερού, έρχονται να επιβαρύνουν το ήδη δύσκολο τοπίο. Αντιλαμβανόμαστε πως οι επιπτώσεις των ανωτέρω είναι καταλυτικές ως προς τον τρόπο ζωής και την απόλαυση των δικαιωμάτων των πληγέντων.

Ωστόσο, η διεθνής κοινότητα άργησε να αντιληφθεί τη διασύνδεση αυτή. Σημαντικό ρόλο στην αναγνώριση έπαιξαν κράτη ιδιαίτερα ευάλωτα στην κλιματική αλλαγή.¹⁶⁴ Ορόσημο και απαρχή αποτελεί η Διακήρυξη του Μάλε σχετικά με την ανθρώπινη διάσταση της παγκόσμιας κλιματικής αλλαγής, η οποία εγκρίθηκε από τις μικρές νησιωτικές αναπτυσσόμενες χώρες (SIDS) το 2007.¹⁶⁵ Ήταν το πρώτο διακυβερνητικό κείμενο που αναγνώρισε ρητά ότι η κλιματική αλλαγή έχει επιπτώσεις στην πλήρη απόλαυση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, με σημαντικότερα από αυτά το δικαίωμα στη ζωή, την υγεία και σε ένα επαρκές βιοτικό επίπεδο.¹⁶⁶ Έπειτα από την πρωτοβουλία αυτή, ζητήθηκε από το Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων των Ηνωμένων Εθνών (εφεξής «ΣΑΔ») να εκκινήσει έρευνα για τη σχέση κλιματικής αλλαγής και ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Αποτέλεσμα ήταν η υιοθέτηση του ψηφίσματος 7/23 το 2008.¹⁶⁷ Στο ψήφισμα, το Συμβούλιο εξέφρασε την ανησυχία του ότι «η κλιματική αλλαγή αποτελεί άμεση και εκτεταμένη απειλή για τους ανθρώπους και τις κοινότητες σε όλο τον κόσμο και έχει επιπτώσεις στην πλήρη απόλαυση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων». Το ψήφισμα αναγνώρισε επίσης «ότι οι φτωχοί του κόσμου είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, ιδίως εκείνων που συγκεντρώνονται σε περιοχές υψηλού κινδύνου, και τείνουν επίσης να έχουν πιο περιορισμένες δυνατότητες προσαρμογής».¹⁶⁸ Ταυτόχρονα, ζήτησε από το Γραφείο του Υπατού Αρμοστή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (OHCHR) να προετοιμάσει μια λεπτομερή αναλυτική μελέτη

¹⁶⁴ Κράτη όπως οι Μαλδίβες, το Κιριμπάτι, οι Νήσοι Μάρσαλ και το Τουβαλού.

¹⁶⁵ Malé Declaration on The Human Dimension of Global Climate Change, Adopted at the Conference of the Alliance of Small Island States on Preparing for Bali and Beyond: The Human Dimension of Global Climate Change, at Malé, Republic of Maldives, on 14 November 2007

¹⁶⁶ Human Rights Council, Thirty-first session, Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, A/HRC/31/52 παραρ. 8

¹⁶⁷ Human Rights Council (2008). Resolution 7/23 on climate change and human rights, A/HRC/RES/7/23, United Nations. Διαθέσιμο: http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_23.pdf

¹⁶⁸ Η διαπίστωση αυτή είναι εξαιρετικά σημαντική καθώς, ενώ η κλιματική αλλαγή είναι μια παγκόσμια πραγματικότητα, κάθε κράτος δεν επηρεάζεται το ίδιο από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής.

σχετικά με τη σχέση μεταξύ της αλλαγής του κλίματος και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Ένα περαιτέρω ψήφισμα αναγνώρισε μια άλλη διάσταση της σχέσης μεταξύ ανθρωπίνων δικαιωμάτων και κλιματικής αλλαγής: ότι «οι υποχρεώσεις και οι δεσμεύσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα έχουν τη δυνατότητα να ενημερώνουν και να ενισχύουν τη διεθνή και εθνική χάραξη πολιτικής στον τομέα της κλιματικής αλλαγής.»¹⁶⁹

Στην έκθεσή του, το OHCHR επανέλαβε ότι η κλιματική αλλαγή θα έχει επιπτώσεις στην απόλαυση του πλήρους φάσματος των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.¹⁷⁰ Ταυτόχρονα, επισήμανε την άνιση επιβάρυνση της κλιματικής αλλαγής καθώς κάποια κράτη και κοινότητες επηρεάζονται περισσότερο.¹⁷¹ Το ενδιαφέρον είναι πως η έκθεση ανέδειξε τις επιπτώσεις σε όλο το φάσμα των δικαιωμάτων, αστικά και πολιτικά, ενώ έδωσε βάση και σε συγκεκριμένες ευάλωτες ομάδες, όπως οι γυναίκες, τα παιδιά και οι αυτόχθονες πληθυσμοί.¹⁷² Ταυτόχρονα, η Έκθεση εντόπισε και κάποιες δυσκολίες, όπως αυτή της αιτιώδους συνάφειας μεταξύ των παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της κλιματικής αλλαγής καθώς και το ότι οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής είναι συχνά μελλοντικά γεγονότα, ενώ ένα πλαίσιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων ουσιαστικά ενεργοποιείται μετά την ζημία.¹⁷³

Ας μη λησμονούμε πως πήρε στη διεθνή κοινότητα σχεδόν δυο δεκαετίες προκειμένου να συμπεριληφθεί μια διάταξη που να αφορά στα ανθρώπινα δικαιώματα σε διεθνές κείμενο που να αφορά στην κλιματική αλλαγή κι αυτό έγινε στο Κανκούν το 2010. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή ΑΔ συνεχίζει να αναδεικνύει το ζήτημα μέσα από την υιοθέτηση κι άλλων ψηφισμάτων.¹⁷⁴ Επιπλέον, κατά την έγκριση της Ατζέντας 2030 για την Αειφόρο Ανάπτυξη, η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών αναγνώρισε ότι το εύρος των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εξαρτάται από την επίτευξη των τριών

¹⁶⁹ Human Rights Council, Resolution 10/4 “Human Rights and Climate Change”, 25 March 2009.

¹⁷⁰ Human Rights Council (2009). Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship Between Climate Change and Human Rights. A/HRC/10/61. Διαθέσιμο: <https://undocs.org/A/HRC/10/61>

¹⁷¹ Όπ. π. Υποσημείωση 170 (A/HRC/10/61) §10-11.

¹⁷² Atapattu, S & Schapper A. (2019) *Human Rights and the Environment: Key Issues*. Routledge: New York, σελ. 208-210.

¹⁷³ Όπ. π. Υποσημείωση 170 (A/HRC/10/61) §70.

¹⁷⁴ Βλ. A/HRC/RES/18/22 (2011), A/HRC/RES/26/27 (2014), A/HRC/RES/29/15 (2015), A/HRC/RES/41/21 (2019)

διαστάσεων της αειφόρου ανάπτυξης: την οικονομική, την κοινωνική και την περιβαλλοντική.¹⁷⁵

Οι τάσεις αντίδρασης στην ασφυκτική κατάσταση από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής δεν άργησε να κάνει την εμφάνισή της. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Υπόθεσης Inuit ενώπιον της Διαμερικανικής Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων σε σχέση με τις αρνητικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής που παραβιάζουν θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα.¹⁷⁶ Πρόκειται για ιθαγενείς κατοίκους του Βόρειου Αρκτικού Κύκλου στις ΗΠΑ και τον Καναδά, οι οποίοι κατέφυγαν εναντίον των ΗΠΑ κατηγορώντας τις για πράξεις και παραλείψεις, ως τον κύριο υπεύθυνο για την υπερθέρμανση του πλανήτη. Παρόλο που η υπόθεση απορρίφθηκε¹⁷⁷, απέσπασε την παγκόσμια και την ακαδημαϊκή προσοχή ως προς του δεσμούς μεταξύ της κλιματικής αλλαγής και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹⁷⁸ και θεωρείται ότι έδωσε ένα ανθρώπινο πρόσωπο στο πρόβλημα, καθώς τόνισε ότι οι συνέπειες της κλιματικής αλλαγής είχαν ήδη πραγματοποιηθεί και επηρέαζαν τις κοινότητες και τον παραδοσιακό τρόπο ζωής τους.¹⁷⁹ Στην αναφορά που υποβλήθηκε προς τη Διαμερικανική Επιτροπή, οι ενάγοντες ισχυρίστηκαν πως οι ΗΠΑ ως ο μεγαλύτερος εκπομπός αερίων του θερμοκηπίου, ευθύνονται για τη ζημιά στην Αρκτική. Συγκεκριμένα, οι αλλαγές στον καιρό επηρεάζουν τον τρόπο ζωής των Inuit και αυτό έχει ως συνέπεια την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους στην υγεία, τη ζωή, τον πολιτισμό, την ιδιοκτησία κ.ά.¹⁸⁰ Η αναφορά συνέβαλλε στη συνειδητοποίηση ότι η κλιματική αλλαγή είχε ήδη αρχίσει να έχει σημαντικές δυσμενείς επιπτώσεις στη ζωή των ανθρώπων.

Το Διαμερικανικό Δικαστήριο σε πρόσφατη Γνωμοδότησή του είχε την ευκαιρία να ασχοληθεί, μεταξύ άλλων, με το ζήτημα της σχέσης ανθρωπίνων δικαιωμάτων και περιβάλλοντος. Η Γνωμοδότηση ζητήθηκε από την Κολομβία το 2016 και εκδόθηκε το

¹⁷⁵ United Nations General Assembly, Resolution 70/1 entitled “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development,” September 25, 2015, UN Doc. A/RES/70/1, Προοίμιο και §3, 8, 9, 10, 33, 35 και 67.

¹⁷⁶ IACmHR, Petition to The Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief From Violations Resulting from Global Warming Caused By Acts and Omissions of the United States 2005

¹⁷⁷ Η Επιτροπή ανέφερε πως οι πληροφορίες που υποβλήθηκαν ενώπιον της δεν της επέτρεψαν να προσδιορίσει εάν τα φερόμενα γεγονότα θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως παραβίαση της Αμερικανικής Σύμβασης ΑΔ.

¹⁷⁸ Jolly, S. & Ahmad, N. (2019). Όπ. π. Υποσημείωση 13, σελ. 65

¹⁷⁹ Atapattu, S. & Shapper, A. (2019). *Human Rights and the Environment: Key Issues*. Routledge. Σελ. 66, 93

¹⁸⁰ Osofsky, H. (2007). *The Inuit Petition as a Bridge? Beyond the Dialectics of Climate Change and Indigenous Peoples’ Rights*. 31(2) American Indian Law Review p. 675–699

2018.¹⁸¹ Πρόκειται για την πρώτη ευκαιρία που είχε το Δικαστήριο να ασχοληθεί με το ζήτημα των κρατικών υποχρεώσεων που απορρέουν από την ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος βάσει της Αμερικανικής Σύμβασης ΑΔ.¹⁸² Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε το δικαίωμα σε ένα υγιές περιβάλλον ως αυτόνομο δικαίωμα¹⁸³, ότι πολλά ανθρώπινα δικαιώματα είναι ευάλωτα ως προς την υποβάθμιση του περιβάλλοντος¹⁸⁴ και ότι, ως αποτέλεσμα, μια σειρά περιβαλλοντικών υποχρεώσεων εναπόκειται στα κράτη για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους να σέβονται και να εγγυώνται αυτά τα δικαιώματα. Εξαιρετικά σημαντικά είναι και τα ζητήματα εξωεδαφικότητας τα οποία πραγματεύεται η συγκεκριμένη γνωμοδότηση. Ειδικότερα, αναφέρεται πως «η δικαιοδοσία των κρατών, σε σχέση με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων βάσει της Αμερικανικής Σύμβασης, δεν περιορίζεται στον εδαφικό τους χώρο. Η λέξη «δικαιοδοσία» στην Αμερικανική Σύμβαση είναι πιο εκτεταμένη από την επικράτεια ενός κράτους και περιλαμβάνει καταστάσεις πέρα από τα εδαφικά της όρια. Τα κράτη είναι υποχρεωμένα να σέβονται και να διασφαλίζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα όλων των προσώπων που υπόκεινται στη δικαιοδοσία τους, ακόμη και αν τέτοια άτομα δεν βρίσκονται εντός της επικράτειάς τους».¹⁸⁵

Με τη Γνωμοδότηση αυτή ουσιαστικά ανοίγεται μια πόρτα σε διασυνοριακές διαφορές, οι οποίες αφορούν στο κλίμα. Το Δικαστήριο αναγνώρισε ρητά τον αρνητικό αντίκτυπο της κλιματικής αλλαγής στα ανθρώπινα δικαιώματα και η νέα δοκιμή για την εξωεδαφικότητα είναι αρκετά ευρεία ώστε να καλύπτει ζημίες που σχετίζονται με το κλίμα.¹⁸⁶ Απομένει βέβαια να φανεί, το πώς αυτή θα ερμηνευθεί πρακτικά και το κατά πόσον θα επηρεάσει τη νομολογία άλλων δικαστηρίων.

¹⁸¹ IACtHR, Environment and human rights (State Obligations in Relation to the Environment in the Context of the Protection and Guarantee of the Rights to Life and to Personal Integrity: Interpretation and Scope of Articles 4(1) And 5(1) in Relation to Articles 1(1) and 2 of The American Convention on Human Rights) Advisory Opinion Oc-23/17 Of November 15, 2017 Requested by The Republic Of Colombia

¹⁸² Atapattu, S. & Shapper, A. (2019). *Human Rights and the Environment: Key Issues*. Routledge, σελ. 98.

¹⁸³ Όπ. π. Advisory Opinion Oc-23/17 §82-83.

¹⁸⁴ Όπ. π. Advisory Opinion Oc-23/17 §54-55, 66

¹⁸⁵ Όπ. π. Advisory Opinion Oc-23/17 §104.

¹⁸⁶ Banda, L. (2018). Inter-American Court of Human Rights' Advisory Opinion on the Environment and Human Rights, *American Society of International Law*, Volume: 22, Issue: 6

3.2 Τα Κυριότερα Δικαιώματα που Θίγονται και Ενδέχεται να Πυροδοτήσουν τη Συμπληρωματική Προστασία

Το Διεθνές Δίκαιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων καθιερώνει τη βάση για ορισμένες μορφές συμπληρωματικής προστασίας, ωστόσο μόνο λίγα δικαιώματα αναγνωρίζονται επί του παρόντος ότι δημιουργούν υποχρέωση μη επαναπροώθησης. Στο παρόν πλαίσιο, τα πιο σχετικά δικαιώματα είναι η απαγόρευση επιστροφής σε πραγματικό κίνδυνο αυθαίρετης στέρησης ζωής ή σε απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση.

3.2.1 Το δικαίωμα στη ζωή

Το δικαίωμα στη ζωή προστατεύεται ρητά σε πολλά διεθνή κείμενα ΑΔ, όπως στην Οικουμενική Διακήρυξη Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, τη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού αλλά και στο Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (εφεξής «ΔΣΑΠΔ»)¹⁸⁷. Επίσης, προστατεύεται και από όλες τις περιφερειακές συνθήκες Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.¹⁸⁸ Περιγράφεται ως «υπέρτατο δικαίωμα», «βασικό σε όλα τα ανθρώπινα δικαιώματα», το οποίο δεν μπορεί να παρεκκλίνει ακόμη και σε περιόδους δημόσιας έκτακτης ανάγκης.¹⁸⁹ Δεν επιδέχεται εξαιρέσεων και αναγνωρίζεται ως επιβολή υποχρέωσης μη επαναπροώθησης.¹⁹⁰ Είναι σημαντικό ότι το δικαίωμα στη ζωή περιλαμβάνει την υποχρέωση λήψης θετικών μέτρων για την προστασία του¹⁹¹. Το OHCHR δήλωσε ότι η κλιματική αλλαγή αποτελεί άμεση αλλά και έμμεση απειλή για την ανθρώπινη ζωή, ιδίως το δικαίωμά τους στη ζωή.¹⁹² Η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων επιβεβαιώνει ότι: «Η υποβάθμιση του περιβάλλοντος, η κλιματική αλλαγή και η μη βιώσιμη ανάπτυξη αποτελούν μερικές από τις πιο πιεστικές και σοβαρές απειλές για την ικανότητα των σημερινών και των

¹⁸⁷ Article 3 Universal Declaration of Human Rights, Article 6 Rights of the Child and Article 6 International Covenant on Civil and Political Rights

¹⁸⁸ European Convention on Human Rights (formally the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) (drafted 4 November 1950, entered into force 3 September 1953) ETS No. 5 ('ECHR') Άρθρο 2; American Convention on Human Rights (adopted 22 November 1969, entered into force 18 July 1978) 1144 UNTS 123, art. 4; African Charter on Human and Peoples' Rights (adopted 17 June 1981, entered into force 21 October 1986) 21 ILM 58 (1982) Άρθρο 4; Arab Charter on Human Rights (adopted 22 May 2004, entered into force 15 March 2008) Άρθρο 5.

¹⁸⁹ UN Human Rights Committee, General Comment No. 6: Article 6 (Right to Life), UNDoc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), 30 April 1982, paragraph 1;

¹⁹⁰ Human Rights Committee, 'General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant', UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004, §12

¹⁹¹ UN Human Rights Committee, General Comment No 6 (1982) on the Right to Life (Article 6).

¹⁹² United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Report on the Relationship Between Climate Change and Human Rights. Σελ. 8.

μελλοντικών γενεών να απολαμβάνουν το δικαίωμα στη ζωή.»¹⁹³ «Οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων κρατών στο πλαίσιο διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου θα πρέπει επομένως να δίνουν βάση στο περιεχόμενο του άρθρου 6 του Συμφώνου και η υποχρέωση των συμβαλλομένων κρατών να σέβονται και να διασφαλίζουν το δικαίωμα στη ζωή πρέπει επίσης να δίνουν βάση στις σχετικές τους υποχρεώσεις βάσει του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου».¹⁹⁴

Η προστασία του δικαιώματος στη ζωή σχετίζεται με τον εκτοπισμό που προκαλείται από το κλίμα, καθώς σχετίζεται στενά, για παράδειγμα, με το δικαίωμα στην υγεία, τη στέγαση, την τροφή και το νερό. Έχει υποστηριχθεί ότι αυτά τα δικαιώματα είναι απαραίτητα συστατικά για την εκπλήρωση του δικαιώματος στη ζωή.¹⁹⁵

Το ΕυρΔΔΑ μέχρι σήμερα δεν έχει αποφανθεί ρητά για την προστασία των περιβαλλοντικά εκτοπισμένων ατόμων. Ωστόσο, το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί για υποθέσεις που αφορούν την πρόληψη καταστροφών και το δικαίωμα στη ζωή. Συγκεκριμένα, το ΕυρΔΔΑ αποφάσισε στην υπόθεση *Öneryildiz* κατά Τουρκίας ότι η υποχρέωση προστασίας του δικαιώματος στη ζωή περιλαμβάνει επίσης την προστασία από περιβαλλοντικές βλάβες.¹⁹⁶ Το ΕυρΔΔΑ έχει ερμηνεύσει ορισμένες διατάξεις της Σύμβασης με τρόπο που μπορεί να υποστηρίξει μελλοντικές αξιώσεις για λογαριασμό προσώπων που πλήττονται από φυσική καταστροφή. Για παράδειγμα, στην υπόθεση *Budayeva* κατά Ρωσίας, το ΕυρΔΔΑ έκρινε ότι η υποχρέωση του κράτους να προστατεύει το δικαίωμα στη ζωή επεκτείνεται στην προστασία από φυσικές καταστροφές όπου είναι γνωστός ο κίνδυνος.¹⁹⁷ Ωστόσο, δίνεται μεγάλο περιθώριο εκτίμησης στα κράτη να αποφασίσουν ποια μέτρα θα λάβουν καθώς Επιπλέον δεν θα μπορούσε να επιβληθεί στις αρχές «μια αδύνατη ή δυσανάλογη επιβάρυνση», λαμβάνοντας υπόψη τις επιχειρησιακές επιλογές που καθορίζονται βάσει προτεραιοτήτων και πόρων.¹⁹⁸

¹⁹³ UN Human Rights Committee (HRC), General comment no. 36, Article 6 (Right to Life), 3 September 2019, CCPR/C/GC/35 §62

¹⁹⁴ UN Human Rights Committee (HRC), General comment no. 36, Article 6 (Right to Life), 3 September 2019, CCPR/C/GC/35 para 62

¹⁹⁵ McAdam, J. (2011). *Climate Change Displacement and International Law, Complementary Protection Standard*, United Nations High Commissioner for Refugees 1, σελ. 19.

¹⁹⁶ *Öneryildiz v. Turkey* [2005] 48939/99, paras 71–72

¹⁹⁷ *Budayeva v. Russia* [2008] 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, para. 144.

¹⁹⁸ *Budayeva v. Russia* [2008] 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, para. 135.

Αυτή η θετική υποχρέωση στο πλαίσιο των φυσικών καταστροφών επιβεβαιώθηκε στην υπόθεση *Özel και Λοιποί κατά Τουρκίας*.¹⁹⁹ Η υπόθεση αφορά στους θανάτους των μελών της οικογένειας των αιτούντων, οι οποίοι θάφτηκαν ζωντανά κάτω από κτίρια που κατέρρευσαν στην πόλη Çınarcık - μια περιοχή που χαρακτηρίζεται ως «ζώνη μείζονος κινδύνου» στο χάρτη της σεισμικής δραστηριότητας - σε έναν από τους θανατηφόρους σεισμούς που καταγράφηκαν ποτέ στην Τουρκία το 1999. Το Δικαστήριο τόνισε πως η πρόληψη των σεισμών μπορεί να συνεπάγεται μόνο τη λήψη μέτρων που αποσκοπούν στη μείωση των επιπτώσεών τους προκειμένου να περιοριστούν στο ελάχιστο οι καταστροφικές τους επιπτώσεις. Ως εκ τούτου, η υποχρέωση πρόληψης έγκειται στη λήψη μέτρων για την ενίσχυση της ικανότητας του κράτους να αντιμετωπίζει την απροσδόκητη και βίαιη φύση τέτοιων φυσικών φαινομένων όπως οι σεισμοί.²⁰⁰

Ομοίως, η Αφρικανική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και των Λαών ανέφερε ότι το δικαίωμα «ικανοποιητικών συνθηκών διαβίωσης και ανάπτυξης» συνδέεται στενά με τα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα στο βαθμό που το περιβάλλον επηρεάζει την ποιότητα ζωής και την ασφάλεια του ατόμου».²⁰¹

Η McAdam θεωρεί πως προκειμένου η περιβαλλοντική υποβάθμιση να παραβιάζει το δικαίωμα στη ζωή, πρέπει να πληρούνται 5 συγκεκριμένα κριτήρια.²⁰² Συγκεκριμένα, ο κίνδυνος για τη ζωή πρέπει να είναι πραγματικός ή επικείμενος. Επίσης, ο αιτών πρέπει να επηρεάζεται προσωπικά από τη βλάβη.²⁰³ Η περιβαλλοντική μόλυνση με αποδεδειγμένες μακροπρόθεσμες επιπτώσεις στην υγεία μπορεί να αποτελεί επαρκή απειλή, ωστόσο πρέπει να υπάρχουν επαρκή στοιχεία ότι επιβλαβείς ποσότητες μολυσματικών ουσιών έχουν φτάσει ή θα φθάσουν στο ανθρώπινο περιβάλλον. Ένας υποθετικός κίνδυνος δεν επαρκεί για να συνιστά παραβίαση του δικαιώματος στη

¹⁹⁹ ECtHR, *Özel and Others v. Turkey* 2015.

²⁰⁰ ECtHR, *Özel and Others v. Turkey* 2015. Παρα. 173.

²⁰¹ African Commission on Human and Peoples' Rights, *Social and Economic Rights Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria*. Communication 155/96. Decision of October 27, 2001, para. 51.

²⁰² Η ανάλυσή της έχει βασιστεί σε απόψεις που έχει εκφράσει του ΣΔΑ σε σχέση με μεμονωμένες καταγγελίες.

²⁰³ Για παράδειγμα σε Απόφαση του ΣΔΑ απορρίφθηκε το επιχείρημα του αιτούντος ότι το δικαίωμα στη ζωή του παραβιάστηκε λόγω της αυξημένης βίας που προκλήθηκε από υπερπληθυσμό, επειδή ο κίνδυνος για τη ζωή σύμφωνα με το άρθρο 6 πρέπει να είναι «προσωπικός» και μια γενική κατάσταση βίας δεν αρκεί. Η διαπίστωση ήταν πως ο αιτών δεν απειλήθηκε ποτέ προσωπικά ούτε συμμετείχε σε περιπτώσεις βίας. Βλ. HRC: CCPR/C/127/D/2728/2016 §9.3 και §9.7

ζωή.²⁰⁴ Και σε περιπτώσεις που αμφισβητείται η δημόσια τάξη, ελλείπει πραγματικής ή επικείμενης απειλής, θα θεωρηθούν απαράδεκτες.²⁰⁵

(Α) Η πρόσφατη απόφαση – ορόσημο του Συμβουλίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων:

Ένα βήμα στην προστασία των «κλιματικών προσφύγων»

Το 2013 ο Ioane Teitiota, υπήκοος του Κιριμπάτι, υπέβαλε αίτηση για καθεστώς πρόσφυγα στη Νέα Ζηλανδία, στη βάση ότι οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής έχουν καταστήσει τις συνθήκες διαβίωσης στο Κιριμπάτι ασταθείς και επισφαλείς και έτσι τον ανάγκασαν να το εγκαταλείψει. Το Δικαστήριο Μετανάστευσης και Προστασίας απέρριψε την αίτησή του και η απόφαση αυτή επιβεβαιώθηκε κατόπιν έφεσης σε όλους τους βαθμούς.²⁰⁶ Έχοντας εξαντλήσει τα εσωτερικά ένδικα μέσα, υπέβαλε αίτηση στο ΣΑΔ βάσει του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου στο Διεθνές Σύμφωνο για τα Αστικά και Πολιτικά Δικαιώματα²⁰⁷ ισχυριζόμενος ότι η Νέα Ζηλανδία επιστρέφοντας τον βίαια στο Κιριμπάτι, παραβίασε το δικαίωμά του στη ζωή βάσει του Άρθρου 6 του ΔΣΑΠΔ.

Στην απόφασή της που εκδόθηκε στις 7 Ιανουαρίου 2020, η Επιτροπή έκρινε ότι η επιστροφή του κ. Teitiota δεν πραγματοποιήθηκε κατά παράβαση του δικαιώματος στη ζωή του. Εξετάζοντας την ουσία της καταγγελίας του Αιτούντος, η Επιτροπή τόνισε ότι τα κράτη πρέπει να απέχουν από την απέλαση ενός ατόμου όταν υπάρχουν ουσιαστικοί λόγοι να πιστεύουν ότι υπάρχει πραγματικός κίνδυνος ανεπανόρθωτης βλάβης, όπως αυτή που προβλέπει το άρθρο 6 (δικαίωμα στη ζωή) και το άρθρο 7 (απαγόρευση βασανιστηρίων ή σκληρών, απάνθρωπων ή ταπεινωτική μεταχείριση ή τιμωρία) του ΔΣΑΠΔ.²⁰⁸ Το ερώτημα που τέθηκε ενώπιον της επιτροπής ήταν αν ο κ.

²⁰⁴ Για παράδειγμα το ΣΔΑ έχει υποστηρίξει πως για να θεωρηθεί ένα άτομο ως θύμα παραβίασης του ΔΣΑΠΔ «πρέπει να αποδείξει είτε ότι μια πράξη είτε μια παράλειψη ενός κράτους [...] έχει ήδη επηρεάσει αρνητικά την απόλαυση αυτού του δικαιώματος ή ότι αυτό το αποτέλεσμα είναι επικείμενο». Βλ. HRC, Aalbersberg and 2,084 other Dutch Citizens v. The Netherlands 2006, παραρ. 6.3

²⁰⁵ McAdam, J. (2012), όπ. π. Υποσημείωση 48, σελ. 57.

²⁰⁶ Για μια επισκόπηση του ζητήματος σε όλες τις βαθμίδες βλ. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, New Zealand: "Climate Change Refugee" Case Overview, July 2015. Διαθέσιμο: <https://www.loc.gov/law/help/climate-change-refugee/new-zealand-climate-change-refugee-case.pdf> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

²⁰⁷ Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 9.

²⁰⁸ HRC, Views adopted by the Committee under Article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, UN Doc CCPR/C/127/D/2728/2016, 7 January 2020, §9.3

Teitiota εκτέθηκε σε «πραγματικό κίνδυνο ανεπανόρθωτης βλάβης» στο δικαίωμά του στη ζωή στο Κιριμπάτι. Η Επιτροπή διευκρίνισε ότι «υπάρχει υψηλό κατώφλι για την παροχή ουσιαστικών λόγων για να αποδειχθεί ότι υπάρχει πραγματικός κίνδυνος ανεπανόρθωτης βλάβης».²⁰⁹ Κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο αιτών δεν παρείχε επαρκή αποδεικτικά στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι αντιμετωπίζει πραγματική πιθανότητα να πέσει θύμα μιας κατάστασης που θα οδηγούσε σε απειλητικές για τη ζωή συνθήκες.²¹⁰

Το σημαντικό όμως είναι πως η Επιτροπή εντούτοις αποφάσισε ότι «οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής στα κράτη υποδοχής ενδέχεται να εκθέσουν τα άτομα σε παραβίαση των δικαιωμάτων τους σύμφωνα με τα άρθρα 6 ή 7 του Συμφώνου, προκαλώντας έτσι τις υποχρεώσεις μη επαναπροώθησης [...]. Επιπλέον, δεδομένου ότι ο κίνδυνος μιας ολόκληρης χώρας να βυθιστεί κάτω από τα ύδατα είναι ένας τόσο μεγάλος κίνδυνος, οι συνθήκες ζωής σε μια τέτοια χώρα μπορεί να καταστούν ασυμβίβαστες με το δικαίωμα στη ζωή με αξιοπρέπεια πριν να πραγματοποιηθεί ο κίνδυνος.»²¹¹ Πρόκειται για μια απόφαση ορόσημο με δυνητικά εκτεταμένες θετικές συνέπειες για τη διεθνή προστασία των εκτοπισθέντων στο πλαίσιο της κλιματικής αλλαγής και των καταστροφών. Ουσιαστικά η Επιτροπή δέχτηκε ότι τα κράτη έχουν την υποχρέωση να μην επιστρέφουν βίαια άτομα σε μέρη όπου οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής αποτελούν πραγματικό κίνδυνο για το δικαίωμά τους στη ζωή.²¹² Κατά συνέπεια, αντιπροσωπεύει μια σημαντική νομική εξέλιξη όσον αφορά στην προστασία όσον εκτοπίζονται λόγω της κλιματικής αλλαγής και των συνεπειών αυτής.

Στα θετικά της Απόφασης πρέπει να προστεθεί πως η Επιτροπή σημείωσε πως η υποχρέωση μη έκδοσης σύμφωνα με το άρθρο 6 «μπορεί να είναι ευρύτερη από το πεδίο εφαρμογής της αρχής της μη επαναπροώθησης βάσει του Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου, καθώς μπορεί επίσης να απαιτεί την προστασία αλλοδαπών που δεν δικαιούνται καθεστώς πρόσφυγα».²¹³ Έτσι, η Επιτροπή δίνει περισσότερο βάση στην

²⁰⁹ Όπ. π. (CCPR/C/127/D/2728/2016) §9.3.

²¹⁰ Sendut, J. (2020) *Climate Change as a Trigger of Non-Refoulement Obligations Under International Human Rights Law*. European Journal of International Law. Διαθέσιμο: <https://www.ejiltalk.org/climate-change-as-a-trigger-of-non-refoulement-obligations-under-international-human-rights-law/> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

²¹¹ Όπ. π. (CCPR/C/127/D/2728/2016) §9.11

²¹² Amnesty International, UN landmark case for people displaced by climate change, 20 January 2020. Διαθέσιμο: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/un-landmark-case-for-people-displaced-by-climate-change/> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

²¹³ Όπ. π. (CCPR/C/127/D/2728/2016) §9.3

προστασία που δικαιούνται αυτά τα άτομα, παρά στον καθορισμό του καθεστώτος τους ή το εάν μπορούν να συμπεριληφθούν στον ορισμό των προσφύγων. Μάλιστα, ρητά αναφέρεται πως [...] δεν σημαίνει ότι η περιβαλλοντική υποβάθμιση που προκύπτει από την κλιματική αλλαγή ή άλλες φυσικές καταστροφές δεν θα μπορούσε ποτέ να δημιουργήσει μια πορεία προς τη Σύμβαση για τους Πρόσφυγες ή τη δικαιοδοσία προστατευόμενων προσώπων.»²¹⁴ Η απόφαση του Συμβουλίου φαίνεται σαν μια προειδοποίηση προς τα κράτη ότι εάν δεν θέλουν φέρουν ευθύνη βάσει της αρχής της μη επαναπροώθησης, πρέπει να λάβουν άμεσα θετικά μέτρα για την προστασία του πληθυσμού από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής.²¹⁵ Η προσέγγιση αυτή επιβεβαιώνεται και στο Παγκόσμιο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση, στο οποίο περιλαμβάνεται δέσμευση, η οποία υποστηρίζει την απαγόρευση επιστροφής όταν υπάρχει πραγματικός και προβλέψιμος κίνδυνος θανάτου, βασανιστηρίων και άλλων σκληρών, απάνθρωπων και εξευτελιστικών μεταχείριση ή τιμωρία ή άλλη ανεπανόρθωτη βλάβη, σύμφωνα με τις υποχρεώσεις βάσει του διεθνούς δικαίου για τα ανθρώπινα δικαιώματα.²¹⁶

Βέβαια, από την Απόφαση παρατηρούμε και ορισμένους περιορισμούς. Καταρχάς, το ήδη υψηλό κατώτατο όριο που απαιτείται για την απόδειξη παραβίασης του δικαιώματος στη ζωή, ενισχύεται περαιτέρω. Αυτό ακριβώς το ζήτημα πραγματεύεται στην Αντίθετη Γνώμη του το μέλος της Επιτροπής Duncan Laki Muhumuza. Συγκεκριμένα, αναφέρει πως «το κατώφλι δεν πρέπει να είναι πολύ υψηλό και παράλογο».²¹⁷ Ως εκ τούτου, το μέλος της Επιτροπής θεωρεί πως το όριο αυτό έχει ξεπεραστεί και ο αιτών «αντιμετωπίζει έναν πραγματικό, προσωπικό και ευλόγως προβλέψιμο κίνδυνο απειλής για το δικαίωμά του στη ζωή ως αποτέλεσμα των συνθηκών στο Κιριμπάτι». Προκειμένου να καταλήξει εκεί, υποστήριξε πως «θα ήταν πράγματι αντίθετο για την προστασία της ζωής, να περιμένουμε τους θανάτους να είναι

²¹⁴ Human Rights Committee, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, 23 September 2020, [CCPR/C/127/D/2728/2016] para. 2.8

²¹⁵ Delval, E. (2020). *From the U.N. Human Rights Committee to European Courts: Which protection for climate-induced displaced persons under European Law?* Διαθέσιμο: <http://eumigrationlawblog.eu/from-the-u-n-human-rights-committee-to-european-courts-which-protection-for-climate-induced-displaced-persons-under-european-law/> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

²¹⁶ UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, adopted by the General Assembly, UNGA Res. 73/195, 19 December 2018, §37.

²¹⁷ Όπ. π. Annex 2, §3

πολύ συχνοί και σημαντικοί, προκειμένου να εξεταστεί το κατώτατο όριο κινδύνου.²¹⁸ Θεώρησε ότι οι τρέχουσες ενέργειες του Κιριμπάτι είναι ανεπαρκείς για να είναι σύμφωνες με το πρότυπο μιας αξιοπρεπούς ζωής.²¹⁹ Έχοντας υπόψιν ότι το Κιριμπάτι είναι από τα πιο ευάλωτα κράτη στην κλιματική αλλαγή,²²⁰ και ότι σύμφωνα με την Επιτροπή, οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής εκεί δεν ξεπερνούν αυτό το κατώφλι, είναι δύσκολο να φανταστούμε μια κατάσταση στην οποία το όριο αυτό θα πληρούνταν.

Σε δεύτερη Αντίθετη Γνώμη, ένα άλλο μέλος του Συμβουλίου θεωρεί πως το Κιριμπάτι δεν παρουσίασε αποδεικτικά στοιχεία για την ορθή αξιολόγηση της πρόσβασης του αιτούντος και των εξαρτώμενων παιδιών του σε ασφαλές πόσιμο νερό (γεγονός που αποτελεί θετική υποχρέωση ως προς την προστασία της ζωής, δεδομένου ότι ο κίνδυνος είναι γνωστός) και επομένως διαφωνεί με το συμπέρασμα του Συμβουλίου ότι η απομάκρυνση του αιτούντος δεν παραβίασε τα δικαιώματά του σύμφωνα με το άρθρο 6 του Συμφώνου.²²¹

Εν κατακλείδι, παρά το ότι το κατώτατο όριο που επιβάλλει το άρθρο 6 παραμένει αρκετά υψηλό, η απόφαση αποτελεί ένα χρήσιμο εργαλείο ως προς τα κράτη κατά τη διάρκεια αξιολογήσεων των αιτήσεων ασύλου ατόμων που πλήττονται από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής. Παρόλο που η απόφαση δεν είναι δεσμευτική, η συλλογιστική της επιτροπής θα μπορούσε να υιοθετηθεί από άλλα διεθνή δικαστήρια.

3.2.2 Η απαγόρευση σκληρής, απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης

Η απαγόρευση σκληρής, απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης διασφαλίζεται τόσο στο άρθρο 7 του ΔΣΑΠΔ, όσο και στο άρθρο 3 της ΕΣΔΑ. Το άρθρο 7 περιέχει υποχρέωση μη επαναπροώθησης,²²² ωστόσο είναι το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ, το οποίο έχει αναπτύξει μια σημαντική νομολογία ως προς την μη επαναπροώθηση.²²³

²¹⁸ Όπ. π. Annex 2, §5.

²¹⁹ Όπ. π. Annex 2, §6.

²²⁰ Wyatt, K. (2014). *Escaping a Rising Tide: Sea Level Rise and Migration in Kiribati: Sea Level Rise and Migration in Kiribati*. Asia & the Pacific Policy Studies vol.1 pp. 171-185.

²²¹ Όπ. π. Annex 1, §5-6.

²²² Human Rights Committee, 'General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant', UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004, §12.

²²³ McAdam, J. (2011). *Legal and Protection Policy Research Series. Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*. PPLA/2011/03 edn, UNHCR. Division of International Protection., Switzerland. Σελ. 23

Συγκεκριμένα, το ΕΔΔΑ έχει αναγνωρίσει πως απομάκρυνση σε μέρος όπου ο αιτών θα αντιμετώπιζε πραγματικό κίνδυνο να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία, μπορεί να εγείρει ζητήματα βάσει του άρθρου 3.²²⁴ Το ΕυρΔΔΑ έχει αποφανθεί σε πολλές υποθέσεις σχετικά με το αν η επιστροφή ατόμων σε κράτος όπου κινδυνεύουν να εκτεθούν σε απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση, συνιστά παράβαση του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ.

Οι παραβιάσεις κοινωνικών, πολιτιστικών ή οικονομικών δικαιωμάτων συνδέονται συχνά με το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ. Ένα χαρακτηριστικό των περιβαλλοντικά εκτοπισμένων ατόμων είναι πως η ζημία συχνά δεν προέρχεται από άμεση επιβολή σωματικής βίας, αλλά από κοινωνικοοικονομικές ευπάθειες.²²⁵ Επί του παρόντος δεν υπάρχει νομολογία σχετικά με τα περιβαλλοντικά εκτοπισμένα άτομα, γι' αυτό και οι μελετητές στρέφονται προς τη διερεύνηση περιπτώσεων ατόμων που στερούνται της πρόσβασης σε ιατρική περίθαλψη όταν στέλνονται πίσω στη χώρα καταγωγής τους. Η σύγκλιση έγκειται στο ότι ο φόβος βλάβης κάποιου αρρώστου δεν προέρχεται από άμεση επιβολή σωματικής βίας, αλλά από τις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες στις οποίες θα αναγκαστεί να επιστρέψει. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση D κατά Ηνωμένου Βασιλείου, έγινε αποδεκτή μια ερμηνεία που δηλώνει ότι η επιστροφή ενός ασθενούς σε μια χώρα με εξαιρετικά κακές ιατρικές εγκαταστάσεις ισοδυναμεί με απάνθρωπη μεταχείριση.²²⁶ Σοβαρές περιβαλλοντικές διαταραχές θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε παρόμοια κατάσταση, όπου υποδομές καταστρέφονται και η παροχή βασικών υπηρεσιών παρεμποδίζεται.²²⁷ Έχει υποστηριχθεί πως η υπόθεση θεωρείται ως απόδειξη πως ισχυρισμοί προστασίας που βασίζονται στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής (έλλειψη γλυκού νερού, τροφή, ασφαλές καταφύγιο) θα μπορούσαν να είναι επιτυχείς.²²⁸ Ωστόσο, στην υπόθεση αυτή το ΕυρΔΔΑ τόνισε ότι ο εξαιρετικός συνδυασμός παραγόντων ήταν που έκανε την απομάκρυνση του αιτούντος ασυμβίβαστη με το άρθρο 3.²²⁹ Εξάλλου σε μεταγενέστερη αντίστοιχη περίπτωση το

²²⁴ Soering v. The United Kingdom, 1/1989/161/217, Council of Europe: European Court of Human Rights, 7 July 1989 §88,91

²²⁵ McAdam, J. (2012). *Climate Change-Related Movement and International Human Rights Law: The Role of Complementary Protection*. Oxford University Press, σελ. 61.

²²⁶ D. v. United Kingdom, 146/1996/767/964, Council of Europe: European Court of Human Rights §53,54.

²²⁷ Kolmannskog, V. & Myrstad, F. (2009). Environmental Displacement in European Asylum Law, *European Journal of Migration and Law*. 11(4):313-326

²²⁸ McAdam, J. (2012), όπ. π. Υποσημείωση 48, σελ. 65-66.

²²⁹ D. v. United Kingdom, 146/1996/767/964, Council of Europe: European Court of Human Rights §49.

Δικαστήριο υποστήριξε πως ακόμη κι αν το προσδόκιμο ζωής του αιτούντος θα μειωνόταν σημαντικά εάν απομακρυνόταν από το Συμβαλλόμενο Κράτος, αυτό δεν αρκεί από μόνο του για να οδηγήσει σε παραβίαση του άρθρου 3.²³⁰ Αυτό επιβεβαιώνει κατά κάποιο τρόπο τον εξαιρετικό χαρακτήρα της υπόθεσης D κατά Ηνωμένου Βασιλείου.

Παρά το ότι η νομολογία του ΕΔΔΑ παρέχει μια φαινομενικά χρήσιμη αναλογία για το πλαίσιο της κλιματικής αλλαγής, δεν είναι βέβαιο ότι τέτοιοι ισχυρισμοί θα ήταν επιτυχείς στο παρόν πλαίσιο.²³¹ Προκειμένου να διαπιστωθεί παραβίαση θα πρέπει η έλλειψη βασικών υπηρεσιών να καθιστούν την επιβίωση αδύνατη ή/και ιδιαίτερα επιβλαβή για κάποιον αιτούντα. Το ΕυρΔΔΑ έχει ένα υψηλό κατώφλι, το οποίο συνεπάγεται πως θα χρειαστούν μερικές δεκαετίες προτού οι επιβλαβείς επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, που αλληλοεπιδρούν με τις υποκείμενες κοινωνικοοικονομικές ευπάθειες, να θεωρηθούν ως παραβίαση του άρθρου 3.²³² Έτσι, η σοβαρότητα της περιβαλλοντικής διαταραχής, η προθυμία και δυνατότητα του κράτους για προστασία είναι στοιχεία από τα οποία θα εξαρτάται το αν ένα περιβαλλοντικά εκτοπισμένο άτομο, θα μπορούσε ως αιτών να προστατευθεί βάσει του άρθρου 3. Απομένει να δούμε αν ο εκτοπισμός από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής θα μπορούσε να πληροί το κατώτατο όριο που έχει τεθεί στην υπάρχουσα νομολογία για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Νέας Ζηλανδίας, όπου σημειώθηκε πως οι καταστροφές, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που συνδέονται με την κλιματική αλλαγή, θα μπορούσαν να παρέχουν ένα πλαίσιο στο οποίο θα μπορούσε να στηριχθεί μια αξίωση αναγνώρισης ως προστατευόμενου προσώπου.²³³

Θα μπορούσε άραγε να υποστηριχθεί πως η απέλαση περιβαλλοντικά εκτοπισμένων ατόμων κάπου όπου δεν μπορούν πλέον να επιβιώσουν, ισοδυναμεί με απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση; Απομένει να δούμε αν το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων θα αποδεχτεί μια τέτοια ερμηνεία στο μέλλον. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει υποστηρίξει πως το άρθρο 3 μπορεί να εφαρμοστεί σε νέα πλαίσια

²³⁰ N. v. The United Kingdom, Appl. No. 26565/05, Council of Europe: European Court of Human Rights, 27 May 2008 §42

²³¹ McAdam, J. (2011). *Legal and Protection Policy Research Series. Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*. PPLA/2011/03 edn, UNHCR. Division of International Protection., Switzerland. Σελ. 27

²³² Όπ. π. σελ. 27-28.

²³³ AC (Tuvalu) [2014] NZIPT 800517-520 [70].

που ενδέχεται να προκύψουν στο μέλλον, ανεξάρτητα από την ευθύνη των δημόσιων αρχών.²³⁴

4. Κεφάλαιο IV: Προοπτικές Προστασίας στο Ενωσιακό Πλαίσιο

4.1 Ο ρόλος της συμπληρωματικής προστασίας

Στην κρατική πρακτική, έχει παρατηρηθεί συχνά να δίνεται συμπληρωματική προστασία σε άτομα εκτοπισμένα, τα οποία να μην εντάσσονται τυπικά στον ορισμό του πρόσφυγα της Σύμβασης του 1951, ωστόσο χρήζουν διεθνούς προστασίας. Ενώ μια τέτοια προστασία θεωρείται συχνά ως ανθρωπιστική πράξη, τα τελευταία χρόνια όλο και περισσότερα νομικά πλαίσια συμπληρωματικής προστασίας έχουν κάνει την εμφάνισή τους σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.²³⁵ Η σημασία τέτοιων πλαισίων προστασίας έγκειται στο ότι θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για τη διεύρυνση των διεθνών μηχανισμών προστασίας, παρόλο που συχνά η προστασία που δίνεται είναι χαμηλότερη σε σχέση με αυτή του διεθνούς καθεστώτος προσφύγων.²³⁶

Ενώ επί του παρόντος, σε επίπεδο ΕΕ εκλείπουν μέσα που να ρυθμίζουν συγκεκριμένα την προστασία των περιβαλλοντικά εκτοπισμένων ατόμων, ενδεχομένως τα διαθέσιμα μέσα που παρέχουν συμπληρωματικές μορφές προστασίας να μπορούν να καλύψουν σε κάποιο βαθμό αυτό το κενό.²³⁷ Αυτό το κεφάλαιο εξετάζει εάν αυτά τα καθεστάτα ισχύουν για άτομα που έχουν εκτοπιστεί λόγω περιβαλλοντικών διαταραχών.

4.1.1 Επικουρική προστασία βάσει της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (Qualification Directive): ένα περιοριστικό πλαίσιο

Το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου, στο οποίο εντάσσεται η προστασία των προσφύγων, βασίζεται στην πλήρη και χωρίς αποκλεισμούς εφαρμογή της Σύμβασης για το Καθεστώς των Προσφύγων. Σύμφωνα με τη ΣΛΕΕ όλα τα νομικά και πολιτικά μέτρα που θεσπίζει ο νομοθέτης της ΕΕ για το άσυλο πρέπει να είναι σύμφωνα με

²³⁴ D. v. United Kingdom, 146/1996/767/964, Council of Europe: European Court of Human Rights §49

²³⁵ De Moor, N., & Cliquet, A. (2009). Environmental Displacement: A New Security Risk for Europe. Σελ. 10

²³⁶ Lopez, A. (2007). *The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law*. 37 Environmental Law 365-409. Σελ. 392-393.

²³⁷ «Συμπληρωματική προστασία» είναι η «προστασία που παρέχεται σε ιδιώτες βάσει νομικής υποχρέωσης διαφορετικής από την θεμελιώδη συνθήκη για τους πρόσφυγες». Βλ. McAdam J (2007) *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press, σελ. 2-3

αυτή.²³⁸ Η επικουρική προστασία στο πλαίσιο της ΕΕ επιτρέπει κάποια συμπληρωματικά μέτρα προστασίας στα περιβαλλοντικά εκτοπισμένα άτομα που δε μπορούν να προστατευτούν ως «πρόσφυγες» με την τυπική έννοια του όρου, όπως αυτός ορίζεται στη νομική διατύπωση της Σύμβασης του 1951. Επικουρική προστασία μπορεί να δοθεί βάσει της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.²³⁹ Η εν λόγω Οδηγία στοχεύει στο να διασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη εφαρμόζουν κοινά κριτήρια για την αναγνώριση των αιτούντων άσυλο ως πρόσφυγες κατά την έννοια του Άρθρου 1 της Σύμβασης για τους Πρόσφυγες. Η οδηγία ορίζει έναν πρόσφυγα σύμφωνα με τη Σύμβαση για τους Πρόσφυγες του 1951 και αποδίδει επικουρική προστασία σε εκείνους που έχουν εκτοπιστεί και δεν εμπίπτουν στη Σύμβαση για τους Πρόσφυγες του 1951, χρειάζονται ωστόσο διεθνή προστασία.

Προκειμένου λοιπόν, να δικαιούται ένα άτομο επικουρική προστασία, θα πρέπει αυτό κατά την επιστροφή του να αντιμετωπίζει «πραγματικό κίνδυνο να υποστεί σοβαρή βλάβη».²⁴⁰ Αν και η πιθανότητα συμπερίληψης περιβαλλοντικών καταστροφών ως λόγου επικουρικής προστασίας τέθηκε κατά τη διαδικασία σύνταξης,²⁴¹ στο τελικό κείμενο, ο ορισμός της σοβαρής βλάβης δεν περιλαμβάνει γεγονότα που προκαλούνται από το κλίμα ή την περιβαλλοντική υποβάθμιση.

Στο κείμενο περιλαμβάνεται στο Άρθρο 15 ένας εξαντλητικός κατάλογος του τι συνιστά σοβαρή βλάβη. Συγκεκριμένα προβλέπονται τρεις μορφές σοβαρής βλάβης: α) θανατική ποινή ή εκτέλεση, ή β) βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία του αιτούντος στη χώρα καταγωγής του, ή γ) σοβαρή και προσωπική απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου λόγω αδιάκριτης ασκήσεως βίας σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης.²⁴² Με μια πανοραμική θέαση, καμία από τις μορφές αυτές δεν ισχύει άμεσα για άτομα που έχουν εκτοπιστεί από περιβαλλοντικές καταστροφές. Σύμφωνα με μια άποψη, ο κατάλογος αντικατοπτρίζει έναν πολιτικό συμβιβασμό που βασίζεται «στις

²³⁸ Άρθρο 78, Treaty on the Functioning of the European Union.

²³⁹ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted

²⁴⁰ Όπ. π. Άρθρο 2(f)

²⁴¹ Council of the European Union, *Note from the President to Asylum Working Party: Discussion Paper on Subsidiary Protection*. Doc 13167/99 LIMITE ASILE 41 (19 November 1999) σελ. 6. Επίσης, Kolmannskog, V. & Myrstad, F. (2009). Environmental Displacement in European Asylum Law, *European Journal of Migration and Law*. 11(4):313-326, σελ. 318

²⁴² Όπ. π. Άρθρο 15

λιγότερο αμφισβητούμενες προστασίες που βασίζονται στα ανθρώπινα δικαιώματα και αποτελούν ήδη μέρος των πολιτικών προστασίας των περισσότερων κρατών μελών».²⁴³ Η συμπερίληψη μιας παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αρκετά σοβαρής για την ανάληψη των διεθνών υποχρεώσεων του κράτους μέλους που μπορεί να ερμηνευθεί για να συμπεριλάβει περιβαλλοντικούς πρόσφυγες δεν υποστηρίχθηκε από τα κράτη – μέλη.²⁴⁴

Η σχέση μεταξύ του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ και του άρθρου 15 στοιχείο β) της Οδηγίας επιβεβαιώνεται από την Επιτροπή, δεδομένου ότι στην αιτιολογική έκθεση του Οδηγίας αναφέρεται ήδη ότι η διάταξη αντικατοπτρίζει το περιεχόμενο του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ.²⁴⁵ Αυτό επιβεβαιώθηκε αργότερα και από τη νομολογία του ΔΕΕ.²⁴⁶

Μια άποψη είναι πως υπάρχουν περιθώρια διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 15 (β) προκειμένου να συμπεριλάβει περιβαλλοντικά εκτοπισμένα άτομα. Ωστόσο, στο ερώτημα εάν κάθε άτομο που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ πρέπει να τύχει αυτομάτως επικουρικής προστασίας το ΔΕΕ απάντησε αρνητικά. Συγκεκριμένα ανέφερε πως: «[...]το άρθρο 15 (γ), της οδηγίας είναι διάταξη, το περιεχόμενο της οποίας διαφέρει από εκείνο του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ, και η ερμηνεία του οποίου πρέπει, συνεπώς, να πραγματοποιείται ανεξάρτητα, αν και λαμβάνοντας δεόντως υπόψη τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως είναι κατοχυρώνονται βάσει της ΕΣΔΑ.»²⁴⁷

Θεωρητικά, το άρθρο 15 στοιχείο γ) θα μπορούσε να τροποποιηθεί ώστε να συμπεριλάβει περιβαλλοντικούς πρόσφυγες, αλλά στην τελευταία τροποποίηση της οδηγίας το 2011, προβλήθηκε το επιχείρημα ότι δεν χρειάζεται να τροποποιηθεί το άρθρο 15 (γ), δεδομένου ότι «κρίθηκαν οι σχετικές διατάξεις συμβατές με την ΕΣΔΑ».²⁴⁸ Ωστόσο, η συμβατότητα με την ΕΣΔΑ μπορεί να οδηγήσει στην ένταξη των

²⁴³ McAdam, J. (2005). The European Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime', 17 Int'l J. Refugee L. 461-516. σελ. 474

²⁴⁴ De Moor, N., & Cliquet, A. (2009). Environmental Displacement: A New Security Risk for Europe. σελ 61-66

²⁴⁵ European Commission, Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection, (2001) 510

²⁴⁶ Case C-465/07 §28

²⁴⁷ Case C-465/07 §28

²⁴⁸ European Union: European Commission, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted*, 21 October 2009, COM(2009) 551 final; 2009/0164 (COD), σελ. 6.

περιβαλλοντικά εκτοπισμένων ατόμων στο πλαίσιο προστασίας, καθώς η νομολογία του ΕΔΔΑ ως προς τα άρθρα 2 και 3 της ΕΣΔΑ αναδεικνύει πως η επικουρική προστασία πρέπει να παρέχεται σε ορισμένες περιπτώσεις πχ φυσικών καταστροφών ή υποβάθμισης.²⁴⁹

Πρέπει να τονισθεί πως η αρχική έκδοση του άρθρου 15 (γ) ήταν σημαντικά ευρύτερη από την τελική διάταξη που εγκρίθηκε, παρέχοντας επικουρική προστασία σε άτομα που εκτοπίστηκαν ως «αποτέλεσμα συστηματικών ή γενικευμένων παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους»,²⁵⁰ η οποία θα μπορούσε να επεκταθεί για άτομα που έχουν εκτοπισθεί. Αντ' αυτού, αποφασίστηκε να περιοριστεί το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας σε υπάρχουσες πρακτικές, περιορίζοντας έτσι τον ορισμό της «σοβαρής βλάβης» στους τρεις τύπους που απαριθμούνται στο άρθρο 15. Το γεγονός αυτό αφήνει «λίγο περιθώριο ερμηνείας»²⁵¹. Με την τρέχουσα μορφή της, η παράγραφος (γ) προσφέρει προστασία μόνο σε περίπτωση φυσικών καταστροφών που συμπίπτουν με συγκρούσεις.

Ανατρέχοντας στην πρακτική ορισμένων κρατών, όπως πχ η Σουηδία, παρατηρούμε πως παρέχεται προστασία σε άτομο «που δεν μπορεί να επιστρέψει στη χώρα προέλευσης λόγω περιβαλλοντικής καταστροφής» και μπορεί να δικαιούται άσυλο.²⁵² Έτσι, το περιεχόμενο της έννοιας της «σοβαρής βλάβης» διευρύνεται στην πρακτική των κρατών – μελών. Ωστόσο, η προστασία αυτή βασίζεται στο ότι τα κράτη μέλη «δύνανται να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ ευνοϊκότερες διατάξεις για να καθορίζουν το ποιος δικαιούται να θεωρηθεί πρόσφυγας» ή να δικαιούται επικουρική προστασία.²⁵³ Στον αντίποδα, η αιτιολογική σκέψη 35 αποκαλύπτει πως «οι κίνδυνοι στους οποίους ένας πληθυσμός [...] εκτίθεται εν γένει δεν συνιστούν προσωπική απειλή που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως σοβαρή βλάβη».²⁵⁴ Αποτελεί βέβαια ζήτημα το κατά πόσον οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής αποτελούν κινδύνους

²⁴⁹ Kolmannskog, V. & Myrstad, F. (2009). Environmental Displacement in European Asylum Law, *European Journal of Migration and Law*. 11(4):313-326.

²⁵⁰ European Union: European Commission, *Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection*, 12 September 2001, COM(2001) 510 final, σελ. 48

²⁵¹ McAdam, J. (2005). *Complementary Protection and Beyond: How States Deal with Human Rights Protection*, New Issues in Refugee Research 2005, UNHCR Working Paper No. 118, σελ. 3

²⁵² European Commission, *Staff Working Document: Climate Change, Environmental Degradation, and Migration*, SWD (2013)138 final, (Brussels: 2013), σελ. 18.

²⁵³ Άρθρο 3 της Οδηγίας.

²⁵⁴ Αιτιολογική Σκέψη 35.

στους οποίους ένας πληθυσμός εκτίθεται εν γένει, ή αν ο ανθρωπογενής χαρακτήρας τους, τις καθιστά διαφορετικές.²⁵⁵

Άλλο ένα ζήτημα – τροχοπέδη είναι πως σύμφωνα με το άρθρο 8 δεν μπορεί να χορηγηθεί προστασία εάν «σε τμήμα της χώρας καταγωγής δεν υπάρχει βάσιμος φόβος ότι θα υποστεί δίωξη ή έχει πρόσβαση σε προστασία κατά της δίωξης ή της σοβαρής βλάβης, και μπορεί νόμιμα και με ασφάλεια να ταξιδέψει και να γίνει δεκτός σε εκείνο το τμήμα της χώρας [...]»²⁵⁶ Ως εκ τούτου, για ένα άτομο που έχει εκτοπιστεί λόγω περιβαλλοντικών διαταραχών, θα πρέπει να πλήττεται ολόκληρη η χώρα και να μην μπορεί -έστω σε τμήμα της- να βρει προστασία.²⁵⁷ Αυτό το κριτήριο θα μπορούσε να ικανοποιηθεί στην περίπτωση νησιωτικών κρατών στον Ειρηνικό που βυθίζονται, αλλά πιο δύσκολα στην περίπτωση πλημμύρων λόγω της αύξησης της στάθμης της θάλασσας σε χώρες όπως το Μπαγκλαντές.

Επιπλέον, το άρθρο 6 της Οδηγίας Προσόντων απαριθμεί τους παράγοντες της «σοβαρής βλάβης», συμπεριλαμβάνοντας σε αυτούς το κράτος, συμβαλλόμενα μέρη ή οργανώσεις που ελέγχουν το κράτος ή σημαντικό μέρος της επικράτειας του κράτους, μη κρατικούς φορείς και διεθνείς οργανισμούς, οι οποίοι είναι ανάκατοι ή απρόθυμοι να παρέχουν προστασία από διώξεις ή σοβαρές βλάβες.²⁵⁸ Φαίνεται λοιπόν ότι η «σοβαρή βλάβη» πρέπει να προέρχεται από ανθρωπογενείς καταστάσεις και όχι για παράδειγμα από φυσικές καταστροφές. Σύμφωνα με τη Διακυβερνητική Ομάδα για την Κλιματική Αλλαγή (IPCC), η αύξηση της θερμοκρασίας, η οποία οδηγεί σε σταδιακή υποβάθμιση του περιβάλλοντος και στην αύξηση των φυσικών καταστροφών, οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στις ανθρώπινες δραστηριότητες.²⁵⁹

Συμπερασματικά, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το άρθρο 15 (β) της οδηγίας για μπορεί να εφαρμοστεί σε ορισμένες περιπτώσεις περιβαλλοντικής καταστροφής. Ωστόσο, αυτή η ερμηνεία της οδηγίας δεν εμπίπτει στην πρόθεση των συντακτών και προς το παρόν δεν είναι ευρέως αποδεκτή.²⁶⁰ Θα εξαρτηθεί από τη μελλοντική

²⁵⁵ Kolmannskog, V. & Myrstad, F. (2009), όπ. π. σελ. 319.

²⁵⁶ Άρθρο 8 π. 1(α)(β)

²⁵⁷ European Parliament (2011). Directorate – General for Internal Policies, “*Climate Refugees*” *Legal and policy responses to environmentally induced migration*, Study σελ. 53

²⁵⁸ Άρθρο 6.

²⁵⁹ Intergovernmental Panel on Climate Change. (2007). ‘Climate Change 2007: The Physical Science Basis’ A Report of Working Group I of the Intergovernmental Panel on Climate.

²⁶⁰ Moor de, N. & Cliquet, A. (2009). *Environmental Displacement: a New Security Risk for Europe*, σελ. 17.

ανάπτυξη της νομολογίας και της κρατικής πρακτικής κατά πόσον μια τέτοια ευρεία ερμηνεία θα γίνει ποτέ αποδεκτή.

4.2 Προσωρινή προστασία

4.2.1 Η προσωρινή προστασία στο Ευρωπαϊκό σύστημα: κενό γράμμα;

Λόγω των βαλκανικών συγκρούσεων στη δεκαετία του 1990, η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμετώπισε αυξημένη εμφάνιση μαζικών εισροών βίαια εκτοπισμένων ατόμων. Αυτές οι κρίσεις εκτοπισμού έδειξαν ότι τα συστήματα ασύλου μεμονωμένων κρατών μελών δεν ήταν κατάλληλα εξοπλισμένα προκειμένου να τις αντιμετωπίσουν. Μετά από αυτές τις συγκρούσεις, οι Ευρωπαίοι ηγέτες αναγνώρισαν ότι είναι απαραίτητες ειδικές διαδικασίες προκειμένου να αποφευχθεί η υπερβολική επιβάρυνση των συστημάτων ασύλου, και ταυτόχρονα να παρέχεται μια βασική προστασία για τους εκτοπισμένους.²⁶¹ Επιπλέον, τα κράτη μέλη ήθελαν να μοιραστούν το «βάρος» της υποδοχής εκτοπισθέντων.²⁶²

Σε αυτό το πλαίσιο, υιοθετήθηκε η οδηγία για την Προσωρινή Προστασία (Temporary Directive) της Ευρωπαϊκής Ένωσης.²⁶³ Πρόκειται για ένα εξαιρετικό μέτρο για την παροχή άμεσης και προσωρινής προστασίας. Η Οδηγία έχει διττό στόχο: αποσκοπεί στον καθορισμό ελάχιστων προτύπων για την παροχή προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισμένων (mass – influx) από τρίτες χώρες που δεν μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους.²⁶⁴ Παράλληλα, προωθεί την ισότιμη προσπάθεια μεταξύ των κρατών – μελών κατά την είσοδο και την αντιμετώπιση των συνεπειών από την είσοδο τέτοιων ατόμων.²⁶⁵

²⁶¹ Βλ. Presidency Conclusions, Tampere European Council, ¶ 16 (15 and 16 October 1999). Διαθέσιμο: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

²⁶² Kolmannskog, V. & Myrstad, F. (2009). Environmental Displacement in European Asylum Law, *European Journal of Migration and Law*. 11(4):313-326.

²⁶³ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (OJ L 212, 7.8.2001, pp. 12–23)

²⁶⁴ Sciacaluga, G., ‘Sudden-Onset Disasters, Human Displacement, and the Temporary Protection Directive: Space for a Promising Relationship? Στο: Giovanni Carlo Bruno, Fulvio Maria Palombino and Valentina Rossi (eds), *Migration and the Environment: Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward* (CNR Edizioni, 2017) 75–100, σελ. 78

²⁶⁵ Βλ. Άρθρο 1 Directive 2001/55/EC.

Η προσωρινή προστασία «ισχύει ιδιαίτερα όταν υπάρχει ο κίνδυνος ότι το τυπικό σύστημα ασύλου αγωνίζεται να αντιμετωπίσει τη ζήτηση που απορρέει από μαζική εισροή που κινδυνεύει να έχει αρνητικό αντίκτυπο στην επεξεργασία των αξιώσεων».²⁶⁶ Για τους σκοπούς της Οδηγίας, τα «εκτοπισμένα άτομα» ορίζονται ως άτομα από τρίτες χώρες που δεν μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους, ιδίως εάν υπάρχει επίσης ο κίνδυνος το σύστημα ασύλου να μην είναι σε θέση να επεξεργαστεί αυτήν την εισροή χωρίς αρνητικές επιπτώσεις για την αποτελεσματική λειτουργία του, προς το συμφέρον των ενδιαφερομένων και άλλων προσώπων που ζητούν προστασία και οι οποίοι ενδέχεται να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1Α της Σύμβασης της Γενεύης ή άλλων διεθνών ή εθνικά κειμένων που παρέχουν διεθνή προστασία και ιδίως: άτομα που έχουν εγκαταλείψει περιοχές ένοπλης σύγκρουσης ή ενδημικής βίας και ως άτομα που διατρέχουν σοβαρό κίνδυνο ή που έχουν πέσει θύματα συστηματικών ή γενικευμένων παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους.²⁶⁷

Τα άτομα που έχουν εκτοπιστεί εξαιτίας περιβαλλοντικών παραγόντων δεν αναφέρονται ρητά στην οδηγία. Αν και η φινλανδική αντιπροσωπεία προώθησε ρητά τη συμπερίληψη ρητής αναφοράς σε άτομα που εκτοπίστηκαν από φυσικές καταστροφές στις διαπραγματεύσεις για την οδηγία για την προσωρινή προστασία αυτή δεν υποστηρίχθηκε από τα υπόλοιπα κράτη – μέλη.²⁶⁸

Η προσωρινή προστασία θα μπορούσε ενδεχομένως να ενεργοποιηθεί για να ανταποκριθεί σε μια ξαφνική εισροή ατόμων λόγω περιβαλλοντικών ή κλιματικών επιπτώσεων, καθώς το άρθρο 2 γ), το οποίο καθορίζει το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, δεν το ορίζει εξαντλητικά.²⁶⁹ Δεδομένου ότι δεν παρέχεται εξαντλητικός κατάλογος

²⁶⁶ European Commission on Migration and Home Affairs, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection_en . Στη σημερινή συγκυρία, είναι σαφές πως η αποτελεσματική λειτουργία ορισμένων εθνικών συστημάτων ασύλου των κρατών μελών διακυβεύεται. Τόσο το ΔΕΚ στην υπόθεση N.S (CJEU, 21 December 2011, *N.S. and Others*, case C-411/10), όσο και το ΕΔΔΑ στις υποθέσεις M.S.S κατά Βελγίου και Ελλάδας (European Court of Human Rights, *case M.S.S. vs. Belgium and Greece (Application nr 30696/09)*, (21 January 2011)) και B.A.C κατά Ελλάδα (European Court of Human Rights, *case B.A.C. vs. Greece (Application nr. 11981/15)*, (13 October 2016)) έχουν αναδείξει την αδυναμία σεβασμού της αρχής της μη – επανοπροώθησης και των θεμελιωδών δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο.

²⁶⁷ Βλ. Άρθρο 2(a-c), Directive 2001/55/EC.

²⁶⁸ Συγκεκριμένα, υποστήριξαν πως «τέτοιες καταστάσεις δεν αναφέρονται σε κανένα διεθνές κείμενο για τους πρόσφυγες». Βλ. 'Outcome of Proceedings' (2001) Council Doc. 6128/01. Διαθέσιμο: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6128-2001-INIT/en/pdf> [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

²⁶⁹ Kolmannskog, V. & Myrstad, F. (2009). Environmental Displacement in European Asylum Law, *European Journal of Migration and Law*. 11(4):313-326, σελ. 316. Επίσης και Cooper, M.D (2012).

καταστάσεων που οδηγούν σε μαζική εισροή, οι φυσικές καταστροφές θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως καταστάσεις όπου οι άνθρωποι δεν μπορούν να επιστρέψουν σε ασφαλείς συνθήκες.²⁷⁰ Σε ορισμένες περιπτώσεις, όπου η αναγκαστική υποβάθμιση του περιβάλλοντος συμπίπτει ενδεχομένως με σύγκρουση ή μπορεί να συμβούν «γενικευμένες παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων», οι εκτοπισμένοι εμπίπτουν σε μια σαφώς αναγνωρισμένη κατηγορία. Επιπλέον, έχει υποστηριχθεί ότι οι γενικευμένες παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων συμβαίνουν συχνά κατά τη διάρκεια ή μετά από μια φυσική καταστροφή.²⁷¹ Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 2(γ)(ii) θα μπορούσε δυνητικά να επικληθεί.

Επιπλέον, η κατάσταση των αιτούντων προστασία δεν μπορεί να εμπίπτει μόνο στη Σύμβαση για τους Πρόσφυγες, αλλά και σε «άλλα διεθνή ή εθνικά μέσα διεθνούς προστασίας».²⁷² Όλες αυτές οι προϋποθέσεις μπορούν να ερμηνευθούν με έναν αρκετά ευρύ τρόπο προκειμένου να περιληφθούν τα άτομα που έχουν εκτοπιστεί από περιβαλλοντικούς παράγοντες στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για την προσωρινή προστασία. Ωστόσο, η οδηγία δεν έχει τεθεί ποτέ σε εφαρμογή από το Συμβούλιο και σε μεγάλο βαθμό παραμένει νεκρό γράμμα.

Σε μεγάλο επίπεδο, η κινητοποίηση της πολιτικής συγκατάθεσης αποτελεί ένα ζήτημα – τροχοπέδη. Η Ιταλία και η Μάλτα προσπάθησαν να ενεργοποιήσουν την οδηγία προσωρινής προστασίας προκειμένου να ανταποκριθούν στη μαζική εισροή ατόμων από τη Λιβύη και την Τυνησία λόγω ανόδου της Αραβικής Άνοιξης. Ωστόσο, η Επιτροπή δήλωσε ότι η εισροή προσώπων από αυτές τις χώρες δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ως «μαζική εισροή».²⁷³

Αξίζει να σημειωθεί πως η προσωρινή προστασία έχει διευρυνθεί στην πρακτική ορισμένων κρατών. Για παράδειγμα, η Φινλανδία επέκτεινε σύμφωνα με τον Φινλανδικό Νόμο περί Αλλοδαπών το 2004 την προσωρινή προστασία, ώστε να

Migration and Disaster-Induced Displacement: European Policy, Practice, and Perspective. Center for Global Development, Working Paper 308 1, 38 – 46.

²⁷⁰ Lopez, A. (2007). *The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law*. 37 Environmental Law 365. Σελ 395.

²⁷¹ Kolmannskog, V. & Myrstad, F. (2009). Όπ. π., σελ. 321-322.

²⁷² Άρθρο 2 (c) Directive 2001/55/EC.

²⁷³ Sciaccaluga, G. (2018) Όπ. π. Σελ. 47. Διαθέσιμο: https://sas-space.sas.ac.uk/9172/1/Mini-Vol_Environmental%20Displacement%20in%202018.pdf [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

καλύπτει και άτομα που έχουν εκτοπιστεί ως αποτέλεσμα ένοπλης σύγκρουσης, άλλων βίαιων καταστάσεων ή περιβαλλοντικής καταστροφής.²⁷⁴

Βέβαια, η εν λόγω Οδηγία παρουσιάζει και άλλους περιορισμούς. Κύριος από αυτούς είναι πως ενεργοποιείται μόνο σε περιπτώσεις μαζικής εισροής. Αυτομάτως, μεμονωμένη επίκλησή της δε θα ήταν δυνατή. Βέβαια, σε περιπτώσεις περιβαλλοντικών κινδύνων ταχείας εκκίνησης (sudden onset events), οι οποίες θα οδηγούσαν σε μαζική εισροή, η προσωρινή προστασία ενδεχομένως να ήταν ένας αποτελεσματικός μηχανισμός προστασίας. Ως προς τα άτομα που εκτοπίζονται από τη σταδιακή περιβαλλοντική υποβάθμιση λόγω της κλιματικής αλλαγής είναι λιγότερο πιθανό να φτάσουν σε μια κατάσταση μαζικής εισροής.

Επίσης, ρητά προβλέπεται πως προσωρινή προστασία μπορεί να παρέχεται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις.²⁷⁵ Ο χαρακτήρας αυτός της Οδηγίας επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι το Συμβούλιο πρέπει να λάβει απόφαση μετά από πρόταση της Επιτροπής. Η ειδική πλειοψηφία του Συμβουλίου πρέπει να προσδιορίσει την κατάσταση ως «μαζική εισροή», δεδομένου ότι ο ορισμός δεν παρέχεται στην ίδια την οδηγία.²⁷⁶ Η πρόβλεψη αυτή είναι που αναδεικνύει και την πολιτική χροιά του ζητήματος, με ενδεχόμενα πολιτικά εμπόδια στην ενεργοποίηση του μηχανισμού. Επιπλέον, η οδηγία παρέχει μόνο προσωρινή προστασία και, ως εκ τούτου, δεν θα θεσπίσει μια μακροπρόθεσμη λύση, η οποία θα ισχύει για όσους εκτοπίζονται μόνιμα.²⁷⁷

Ένας άλλος προβληματισμός είναι πως η προστασία που παρέχεται βάσει της οδηγίας είναι προσωρινή.²⁷⁸ Ωστόσο, η ανοικοδόμηση μετά από μια φυσική καταστροφή μπορεί να διαρκέσει αρκετά και σε περίπτωση σταδιακής υποβάθμισης του περιβάλλοντος, οι επιπτώσεις να είναι μη αναστρέψιμες και τα άτομα να μη μπορούν να επιστρέψουν ποτέ.²⁷⁹ Η οδηγία παρέχει επομένως περιορισμένη βοήθεια σε άτομα

²⁷⁴ Ministry of the Interior, Finland, Aliens Act (301/2004, amendments up to 973/2007 included), Section 109(1). Διαθέσιμο: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=98048&p_count=96150&p_classification=17&p_classcount=3756 [τελευταία πρόσβαση 19/12/2020]

²⁷⁵ Article 2 (a) Directive 2001/55/EC.

²⁷⁶ Kolmannskog, V. & Myrstad, F. (2009). Environmental Displacement in European Asylum Law, European Journal of Migration and Law. 11(4):313-326, σελ. 313, 317

²⁷⁷ European Parliament (2011). Directorate – General for Internal Policies, “Climate Refugees” Legal and policy responses to environmentally induced migration, Study. Διαθέσιμο: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2011/462422/IPOL-LIBE_ET%282011%29462422_EN.pdf Σελ. 1, 54

²⁷⁸ Η κανονική διάρκεια είναι ένα έτος, με τη μέγιστη δυνατή παράταση έως τρία έτη (άρθρο 4 της οδηγίας για την προσωρινή προστασία).

²⁷⁹ De Moor, N., & Cliquet, A. (2009). Όπ. π. Σελ. 12

που δεν είναι σε θέση να επιστρέψουν στην περιοχή καταγωγής τους στο εγγύς μέλλον, ενώ η μέγιστη διάρκειά της φαίνεται ασυμβίβαστη με την υποχρέωση των κρατών μελών να εφαρμόζουν προσωρινή προστασία «με τον δέοντα σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών και των υποχρεώσεών τους σχετικά με τη μη επαναπροώθηση»²⁸⁰

Λαμβάνοντας υπόψη τους στόχους και το πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, ιδανικά ο μηχανισμός της προσωρινής προστασίας θα μπορούσε να προσφέρει μια άμεση λύση σε άτομα που εισέρχονται στην ΕΕ λόγω κλιματικών διαταραχών. Ωστόσο, οι παραπάνω προβληματισμοί την καθιστούν μη αποτελεσματική και σε μεγάλο βαθμό νεκρό γράμμα. Πράγματι, τα υψηλά όρια ενεργοποίησης του μηχανισμού θέτουν υπό αμφισβήτηση εάν ο μηχανισμός προσωρινής προστασίας θα είναι καθόλου αποτελεσματικός.²⁸¹ Παραμένει αβέβαιο εάν η ΕΕ θα αντιμετώπιζε ποτέ μια «μαζική εισροή» από μια χώρα που επηρεάζεται από την κλιματική αλλαγή, επαρκή για να ξεπεράσει τις διαδικασίες επεξεργασίας ασύλου και να εγγυηθεί την έκτακτη χορήγηση προσωρινής προστασίας.²⁸²

Τα άτομα που εκτοπίζονται λόγω περιβαλλοντικών αλλαγών θα μπορούσαν να τύχουν προσωρινής προστασίας, υπό την προϋπόθεση ότι το Συμβούλιο το αποφασίσει. Ωστόσο, αυτή δεν είναι ικανοποιητική λύση για τα άτομα που έχουν εκτοπιστεί λόγω επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής που είναι μη αναστρέψιμες και πρέπει να μετεγκατασταθούν μόνιμα, ούτε για εκείνους που δεν φτάνουν σε καταστάσεις «μαζικής εισροής». Ειδικότερα εκείνοι που εκτοπίζονται μόνιμα λόγω σταδιακής περιβαλλοντικής υποβάθμισης δεν καλύπτονται από την οδηγία για την προσωρινή προστασία.

4.2.2 Η ad hoc προσωρινή προστασία

Ακόμη και ελλείψει νομοθεσίας, ορισμένες χώρες έχουν την πρακτική να παρέχουν κάποια μορφή προσωρινής προστασίας σε άτομα που έχουν εκτοπιστεί λόγω φυσικής καταστροφής.²⁸³ Την πρακτική αυτή τη συναντάμε ειδικά όταν πρόκειται για γειτονικά

²⁸⁰ Lopez, A. (2007). *The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law*. 37 Environmental L. 365, σελ. 395-296.

²⁸¹ Sciacaluga, G. (όπ. π.) Σελ. 48-49, 54.

²⁸² McAdam, J. & Saul, B. (2010). *Displacement with Dignity: Climate Change, Migration and Security in Bangladesh*. 53 German Yearbook of International Law 1.

²⁸³ McAdam (2012), όπ. π. Υποσημείωση 48, σελ. 106.

κράτη.²⁸⁴ Σε ορισμένες περιπτώσεις, η κρατική πρακτική καθοδηγείται από ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ενώ σε άλλες περιπτώσεις η πρακτική αναφέρεται ρητά σε φυσικές καταστροφές.²⁸⁵ Αυτή η πρακτική μπορεί να θεωρηθεί ως συμβολή στην ανάπτυξη ενός δικαιώματος προσωρινής προστασίας βάσει του διεθνούς εθιμικού δικαίου.²⁸⁶

Τα κράτη μπορεί να προτιμούν *ad hoc* ανθρωπιστικές λύσεις, οι οποίες τους επιτρέπουν να αποφασίζουν ανά περίπτωση εάν θα προσφέρουν ή όχι προστασία στα περιβαλλοντικά εκτοπισμένα άτομα και επίσης τι είδους προστασία μπορεί να προσφέρεται σε κάθε περίπτωση.²⁸⁷ Ωστόσο, η πρακτική αυτή πηγάζει από ανθρωπιστικούς προβληματισμούς και όχι από μια προσέγγιση που να βασίζεται στα δικαιώματα.²⁸⁸ Συνεπώς, αν και αξιέπαινη πρακτική, είναι δύσκολο να υποστηρίξουμε πως δημιουργείται έθιμο για τη χορήγηση τέτοιου είδους προστασίας.

Υπάρχουν περιπτώσεις που τα κράτη έχουν ανταποκριθεί για ανθρωπιστικούς λόγους ως απάντηση σε λιμούς ή φυσικές καταστροφές. Για παράδειγμα, άτομα βρήκαν προσωρινό καταφύγιο στις Ηνωμένες Πολιτείες αφού ο τυφώνας Μιτς είχε καταστρέψει τεράστιες εκτάσεις γης στην Ονδούρα, τη Γουατεμάλα και άλλα μέρη της Κεντρικής Αμερικής το 1998.²⁸⁹ Σύμφωνα με την UNHCR, «έχει γίνει κοινή πρακτική ή έθιμο να προσφέρουμε προσωρινή προστασία σε άτομα που διασχίζουν διεθνή σύνορα για να ξεφύγουν από τις επιπτώσεις των φυσικών καταστροφών».²⁹⁰ Αυτές οι μορφές προστασίας, μολονότι ενίοτε εμπνέονται από το διεθνές δίκαιο για τα ανθρώπινα δικαιώματα, γενικά δεν επιβάλλονται από αυτό και παραμένουν στη διακριτική ευχέρεια του κράτους.²⁹¹ Ο Εκπρόσωπος του ΓΓ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα των Εσωτερικά Εκτοπισμένων έχει υποστηρίξει πως αν ένα άτομο δεν μπορεί να επιστρέψει επειδή για παράδειγμα η προστασία από τη χώρα καταγωγής

²⁸⁴ Για παράδειγμα, οι Κονγκολέζοι που εγκατέλειψαν την έκρηξη του Όρους Νιραγκόνγκο το 2002 είχαν καταφύγιο στην Ουγκάντα. Βλ. Edwards, *Refugee status determination in Africa*, σελ. 227.

²⁸⁵ The Nansen Conference: Climate Change and Displacement in the 21st Century, Chairperson's summary, para 22.

²⁸⁶ Edwards, *Refugee status determination in Africa*, σελ. 227.

²⁸⁷ McAdam, J. (2012). *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, σελ. 106-107

²⁸⁸ Kälin, W. & Schrepfer, N. (2012). Όπ. π. Υποσημείωση 8. Σελ. 46

²⁸⁹ Kälin, W. & Schrepfer, N. (2012). Όπ. π. Υποσημείωση 8. Σελ. 14. Βλ. Και Immigration and Nationality Act (USA) 8 USC§ 244.

²⁹⁰ UNHCR. (2011) 'Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement', *International Journal of Refugee Law*, vol. 23, no. 3, pp. 561-574.

²⁹¹ Frigo, M. (2011) *Migration and International Human Rights Law – Practitioners Guide No. 6*, International Commission of Jurists, Geneva, σελ. 65-69.

είναι υποδεέστερη των διεθνών προτύπων, θα πρέπει να θεωρείται θύμα αναγκαστικού εκτοπισμού και να του παρέχεται τουλάχιστον προσωρινή παραμονή»²⁹²

Ορισμένα κράτη που επηρεάζονται ιδιαίτερα από την κλιματική αλλαγή ζητούν βήματα πέρα από αυτές τις προσεγγίσεις. Έτσι, οι Μαλδίβες, το 2006, πρότειναν την τροποποίηση της Σύμβασης του 1951 σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων ώστε να συμπεριληφθούν οι «κλιματικοί πρόσφυγες», μια απαίτηση που υποστηρίζεται από το Μπαγκλαντές.²⁹³

Η πρακτική ενός διαφορετικού αριθμού χωρών στη χορήγηση κάποιας μορφής προστασίας υποστηρίζει την κατανόηση ότι τέτοια άτομα χρειάζονται διεθνή προστασία, έστω και προσωρινά. Όπως αναφέρεται στην Ατζέντα Προστασίας της πρωτοβουλίας Nansen: «Ορισμένα κράτη, ιδιαίτερα στην Αμερική, επιλεγμένες περιοχές στην Αφρική και μερικά κράτη στην Ευρώπη, έχουν αναπτύξει ένα πλήθος εργαλείων που τους επιτρέπουν να υποδεχτούν ή να μην επιστρέψουν άτομα εκτοπισμένα από καταστροφές στην επικράτειά τους σε ατομική ή ομαδική βάση.»²⁹⁴ Τα μέτρα προσωρινής προστασίας φαίνεται στο παρόν πλαίσιο να είναι η πιο ελπιδοφόρα προοπτική για τα περιβαλλοντικά εκτοπισμένα άτομα.

²⁹² McAdam, J. & Limon, M. (2015). *Human rights, climate change and cross-border displacement: the role of the international human rights community in contributing to effective and just solutions*. Universal Rights Group, 2015, σελ. 19

²⁹³ McAdam, J. (2011). *Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is not the Answer*. 23 IJRL 2011, 2-27. σελ. 9

²⁹⁴ Nansen Initiative on Disaster-Induced Cross-Border Displacement, *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, σελ. 7.

Συμπεράσματα

Η κλιματική αλλαγή και οι επιπτώσεις της αναγκάζουν εκατομμύρια ανθρώπους να εγκαταλείψουν τα σπίτια τους και να μετακινηθούν διασυνοριακά. Οι μέχρι στιγμής ενέργειες σε σχέση με τον περιβαλλοντικό εκτοπισμό υπήρξαν κατακερματισμένες και μη συντονισμένες. Δεδομένου ότι η σχέση κλιματικής αλλαγής και εκτοπισμού είναι περίπλοκη και περιλαμβάνει πολλούς παράγοντες, οι λύσεις οφείλουν να είναι σαφώς προσδιορισμένες και να προσφέρουν ευελιξία. Σε κάθε περίπτωση, η τρέχουσα απουσία ενός νομικά δεσμευτικού ορισμού για τους «περιβαλλοντικούς πρόσφυγες», δεν αποκλείει τη δυνατότητα ανάπτυξης συγκεκριμένων πολιτικών για την προστασία των ατόμων που εκτοπίζονται στο πλαίσιο αυτό.

Στην παρούσα εργασία μελετήθηκε το κατά πόσον ένας «περιβαλλοντικός πρόσφυγας» θα μπορούσε να εμπίπτει στον ορισμό του πρόσφυγα, όπως αυτός έχει διαμορφωθεί από τη Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων. Ενώ υπάρχουν στοιχεία τα οποία εξομοιώνονται στον ορισμό, περίπλοκο παραμένει το ζήτημα της ερμηνείας της δίωξης. Εκτός αυτού, δε φαίνεται να υπάρχει σχετική βούληση των κρατών για διεύρυνση του ορισμού προκειμένου να καλύψει και τα περιβαλλοντικά εκτοπισμένα άτομα, ενώ η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες είναι διστακτική σε ενδεχόμενη επαναδιαπραγμάτευση ή επέκταση του ισχύοντος ορισμού του πρόσφυγα, καθώς βλέπει τη συμπερίληψη ως ενδεχόμενη υπονόμηση του νομικού καθεστώτος προστασίας των προσφύγων. Ενώ περιφερειακά νομικά κείμενα τείνουν να διευρύνουν τον ορισμό του πρόσφυγα, προσθέτοντας τον παράγοντα της «διατάραξης της δημόσιας τάξης», από την κρατική πρακτική φαίνεται πως δεν υπάρχει βούληση διασταλτικής ερμηνείας των αντίστοιχων διατάξεων προκειμένου να συμπεριληφθούν σε αυτές τα περιβαλλοντικά εκτοπισμένα άτομα.

Το Διεθνές Καθεστώς για την Κλιματική Αλλαγή αναφέρεται στον εκτοπισμό κυρίως από την πτυχή της προσαρμογής, δηλαδή η κλιματική «μετανάστευση» νοείται ως στρατηγική προσαρμογής. Ωστόσο, το να αντιμετωπίζεται ολόκληρο το ζήτημα αυτό από ένα μονάχα πρίσμα είναι αρκετά περιοριστικό. Επίσης, το ισχύον πλαίσιο του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου σε σχέση με την κλιματική αλλαγή, επικεντρώνεται κυρίως στις σχέσεις και στα δικαιώματα των κρατών, ενώ δε δίνεται βάση στα άτομα.

Συγκριτικά με άλλα πλαίσια, φαίνεται ότι το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων παρέχει τη μεγαλύτερη δυνατότητα προστασίας καθώς τα κράτη έχουν την υποχρέωση να λάβουν θετικά μέτρα προκειμένου να διασφαλίσουν για παράδειγμα το δικαίωμα στη ζωή και ενδέχεται να παραβιάζουν αυτό το καθήκον εάν δεν παρέχουν επαρκείς διασφαλίσεις έναντι γνωστών κινδύνων. Παρόλο που η πρόσφατη απόφαση του Συμβουλίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων δεν είναι νομικά δεσμευτική, είναι η πρώτη που αντιμετωπίζει την προσπάθεια κάποιου να του χορηγηθεί καθεστώς πρόσφυγα λόγω των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής και αποτελεί αδιαμφισβήτητα ένα τεράστιο βήμα.

Σε επίπεδο ΕΕ, η Qualification Directive επί του παρόντος δεν περιλαμβάνει τα περιβαλλοντικά εκτοπισμένα άτομα. Απομένει να δούμε αν θα γίνει αποδεκτή μελλοντικά μια ευρεία ερμηνεία της Οδηγίας. Ως προς την προσωρινή προστασία, η αντίστοιχη οδηγία της ΕΕ ενώ θεωρητικά θα μπορούσε να ενεργοποιηθεί, ενέχει πολλούς περιορισμούς. Παραμένει σε μεγάλο βαθμό κενό γράμμα αφενός λόγω του ότι φαίνεται να μην υπάρχει πολιτική συγκατάθεση για την ενεργοποίησή της. Η ad hoc πρακτική ορισμένων κρατών να παρέχουν προσωρινή προστασία παραπέμπει περισσότερο σε μια κίνηση ανθρωπιστικού χαρακτήρα παρά βασισμένη σε κάποια συγκεκριμένη υποχρέωση. Τίθεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών και ποικίλλει στο περιεχόμενο και την ερμηνεία.

Ωστόσο, και τα δύο αυτά συστήματα προσωρινής προστασίας ενέχουν εν γένει έναν περιορισμό, ότι είναι «προσωρινά». Προστατεύουν κυρίως από γεγονότα ταχείας έναρξης (όπως π.χ ένας σεισμός) έως ότου μπορέσουν οι επωφελούμενοι να επιστρέψουν στον τόπο καταγωγής τους. Σε κρατικό επίπεδο, η φινλανδική νομοθεσία θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως ένα καλό μοντέλο. Η συνεισφορά στο πεδίο της βέλτιστης πρακτικής είναι σίγουρα μεγάλη, ωστόσο θα πρέπει αυτό να εξελιχθεί σε ένα περισσότερο συστηματικό και αξιόπιστο σύστημα. Για άτομα τα οποία αδυνατούν να επιστρέψουν στον τόπο καταγωγής τους εντοπίζουμε μεγαλύτερες δυσκολίες. Η δημιουργία ενός «μέσου» ικανού να αντιμετωπίσει τις ανάγκες των περιβαλλοντικά εκτοπισμένων ατόμων από γεγονότα βραδείας έναρξης, οφείλει να είναι πολυεπίπεδη προκειμένου να είναι αποτελεσματική.

Τροχοπέδη αποτελεί ο δισταγμός των κρατών, καθώς τυχόν αναγνώριση των «περιβαλλοντικών προσφύγων» θα επέβαλλε την ανάληψη περισσότερων

υποχρεώσεων και τη διασφάλιση αντίστοιχων δικαιωμάτων. Αν και το ζήτημα των περιβαλλοντικά εκτοπισμένων ατόμων περικλείεται από πολλές αβεβαιότητες, αποτελεί κεντρικό αντικείμενο συζήτησης των μελετητών, κρατών που πλήττονται αλλά και μη κρατικών φορέων. Το μόνο σίγουρο είναι πως δεν μπορούν πλέον τόσοι άνθρωποι να παραμένουν σε ένα νομικό κενό προστασίας.

Αντιλαμβανόμενοι τον αντίκτυπο που έχουν τα γεγονότα που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή, συνίσταται ένα νέο θεσμικό πλαίσιο ως η καλύτερη λύση. Ενδεχομένως μια Σύμβαση σαφώς προσδιορισμένη και προσανατολισμένη εξ ολοκλήρου στα περιβαλλοντικά εκτοπισμένα άτομα θα προσφέρει και το υψηλότερο επίπεδο προστασίας. Ορμώνοντες από τα παραπάνω, αντιλαμβανόμαστε την πολυπλοκότητα του ζητήματος, ωστόσο τίθενται και ορισμένοι επιπλέον προβληματισμοί. Πώς θα επιτευχθεί η ζητούμενη πολιτική συναίνεση και η αντίστοιχη κινητοποίηση όλης της διεθνούς κοινότητας προκειμένου να συνομολογηθεί ένα ενιαίο συμβατικό κείμενο για την αποτελεσματική προστασία των περιβαλλοντικά εκτοπισμένων ατόμων; Λαμβάνοντας υπόψιν τον τρέχοντα παλμό της διεθνούς κοινότητας, πρόκειται για ένα δύσκολο εγχείρημα. Στο πλαίσιο αυτό, η πρόσφατη τάση φαίνεται να είναι *soft law* κείμενα. Αν και μη δεσμευτικά, δηλώσεις ή ψηφίσματα που υπενθυμίζουν τη σημασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε σχέση με τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, ενισχύουν τόσο την αναγνώριση του προβλήματος όσο και την ωρίμανση προς τη σταδιακή δημιουργία ενός κανονιστικού καθεστώτος. Παράλληλα, άλλα εργαλεία όπως η ανάπτυξη και ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών ή διμερείς και πολυμερείς συμφωνίες ή ακόμα και συγκεκριμένες πολιτικές που βασίζονται στα ανθρώπινα δικαιώματα, ανοίγουν το δρόμο. Όλα αυτά, αντιπροσωπεύουν τον πιο ευέλικτο και πολιτικά εφικτό δρόμο προς την εξέλιξη. Ωστόσο, δεδομένης της πολυδιάστατης φύσης του περιβαλλοντικού εκτοπισμού, η απόδειξη της αιτιότητας μεταξύ επικείμενης απειλής και κλιματικής αλλαγής παραμένει ως μια τεράστια νομική και πολιτική πρόκληση. Τελικώς, η ανάληψη δράσης για την προστασία των περιβαλλοντικά εκτοπισμένων ατόμων αφορά ένα ζήτημα ασφάλειας, ή ένα ζήτημα προάσπισης ανθρωπίνων δικαιωμάτων;

Πηγές – Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Κεφάλαιο σε Βιβλίο

Κλάδη – Ευσταθοπούλου, Μ. (2009). Κλιματική Αλλαγή και Περιβαλλοντικοί Πρόσφυγες. Στο: Γρ. Ι. Τσάλτας (επιμ.), *Κλιματική Αλλαγή – Το περιβάλλον μετά τη διεθνή διάσκεψη των Η.Ε. στο Μπαλί* (247-269). Αθήνα: Σιδέρης

Άρθρα σε Επιστημονικά Περιοδικά

Τσουμπάρης Δ., (2010). Ποιοι είναι τελικά οι περιβαλλοντικοί πρόσφυγες; Οι πολιτικές προεκτάσεις της συζήτησης, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 132 – 133 Β' – Γ', 31-66.

Άλλα

Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες (2012), *Οι πρόσφυγες του κόσμου. Σε αναζήτηση αλληλεγγύης*, Σύνοψη

Γραφείο του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (2009). *Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος του Πρόσφυγα*, Στ' έκδοση

Ξενόγλωσση

Βιβλία

Atapattu, S. & Shapper, A. (2019). *Human Rights and the Environment: Key Issues*. Routledge: United Kingdom.

Attapattu S. (2015) *Human Rights Approaches to Climate Change: Challenges and Opportunities*. Routledge

E1-Hinnawi, S. (1985). *Environmental Refugees*. Nairobi: U.N. Environmental Programme

Elliott, L. (2004) *The Global Politics of the Environment* (2nd ed Palgrave Macmillan 2004)

Foster, M. (2009) *International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refuge from Deprivation*, Cambridge University Press.

Frigo, M. (2011) *Migration and International Human Rights Law – Practitioners Guide No. 6*, International Commission of Jurists, Geneva.

International Organization for Migration. (2019). *International Migration Law: Glossary on Migration*. Geneva: International Organization for Migration. Διαθέσιμο: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf/

Jacobson, J. L. (1988). *Environmental Refugees: A yardstick of habitability*. Washington D.C: Worldwatch Paper 86, Worldwatch Institute.

Jolly, S. & Ahmad, N. (2019) *Environmental Refugees in South Asia: Protection Under International Legal Standards and State Practices in South Asia*. Singapore: Springer.

Mc Adam, J. (2012). *Climate Change, Forced Migration and International Law*. New York: Oxford University Press.

Myers, N. (1995). *Environmental Exodus: An emergent crisis in the global arena*. Washington DC: Climate Institute.

Sciaccaluga, G., ‘Sudden-Onset Disasters, Human Displacement, and the Temporary Protection Directive: Space for a Promising Relationship? Στο: Giovanni Carlo Bruno, Fulvio Maria Palombino and Valentina Rossi (eds), *Migration and the Environment: Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward* (CNR Edizioni, 2017) 75–100

Staiano, F. (2017). State Responsibility for Climate Change under the UNFCCC Regime: Challenges and Opportunities for Prevention and Redress. Στο: Giovanni Carlo, Bruno Fulvio, Maria Palombino, Valentina Rossi (eds). *Migration and the Environment Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward*. Σελ. 23-46

United Nations Framework Convention on Climate Change Handbook. Bonn, Germany: Climate Change Secretariat. 2006. Διαθέσιμο: <https://unfccc.int/resource/docs/publications/handbook.pdf>

Άρθρα σε Επιστημονικά Περιοδικά

Banda, L. (2018). Inter-American Court of Human Rights’ Advisory Opinion on the Environment and Human Rights, American Society of International Law, Volume: 22, Issue: 6

Bates, D. (2002). Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. *Population and Environment*, vol. 23, no. 5, pp. 465-477

Black, R. (2001). Environmental Refugees: Myth or Reality? *New Issues in Refugee Research*. Working Paper, Vol. 34.

Conisbee, M. & Simms, A. (2003). *Environmental Refugees: The Case for Recognition*, London: New Economics Foundation New Economics Foundation, 1-44,

Cooper, J. (1988). Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Convention, New York University Environmental Law Journal, Vol. 6(2). 480 – 529.

Edwards, A. (2006) *Refugee Status Determination in Africa*. 14 African Journal of International and Comparative Law 204

Ferris E. & Bergmann J. (2017). Soft law, migration and climate change governance. 8 (1) Journal of Human Rights and Environment 6

Giannini, T. & Docherty, B. (2009) Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees, *Harvard Environmental Law Review*, vol. 33, no. 2. 349-403

Havard, B. (2007). *Seeking Protection: Recognition of Environmentally Displaced Persons under International Human Rights Law*. 18 Vill. Envtl. L.J. 65-82

Hibb, C. & Ford, J. (2012). *Should the United Nations Framework Convention on Climate Change Recognize Climate Migrants?* 7(1) *Environ. Res. Lett.* 1.

Johnson, S. (2010). Environment, Security and Environmental Refugees. *Journal of Animal & Environmental Law*, 1, 222-248.

Jolly, S. & Ahmad, N. (2018) Climate Refugees under International Climate Law and International Refugee Law: Towards Addressing the Protection Gaps and Exploring the Legal Alternatives for Climate Justice, *ISIL Yearbook of International Humanitarian and Refugee Law*, 14, 216-248.

Kälin, W. (2005) The Guiding Principles on Internal Displacement as International Minimum Standard and Protection Tool. *Refugee Survey Quarterly*, Volume 24, Issue 3, 2005, 27–36

Kälin, W. (2010). *Conceptualizing Climate-Induced Displacement*. Στο J. McAdam (ed). *Climate Change and Displacement. Multidisciplinary Perspectives* p. 81-103

Lopez, A. (2007). *The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law*. 37 Environmental Law 365-409

McAdam, J. (2011). Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is not the Answer. 23 IJRL 2011, 2-27

McAdam, J. (2016). From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: Shaping International Approaches to Climate Change, Disasters and Displacement, *UNSW Law Journal*. vol. 39, p. 1518

McAdam, J. (2005). The European Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime, 17 Int'l J. Refugee L. 461-516.

Myers, N. (2001). Environmental Refugees: A Growing Phenomenon of the 21st Century. *Philosophical Transactions of the Royal Society B Biological Sciences*, 357 (1420), 609-613.

Moor de, N. & Cliquet, A. (2009). *Environmental Displacement: a New Security Risk for Europe*. Διαθέσιμο: <https://biblio.ugent.be/publication/923103/file/923105.pdf>

Nishimura, L. (2018) Responding to climate change and migration: adaptation and state obligations. Στο: *Environmental Displacement in 2018 – Current Protection Challenges*. RLI Working Paper Series Mini-volume (Papers 23–26)

Nishimura, L. (2015). Climate Change Migrants: Impediments to a Protection Framework and the Need to Incorporate Migration into Climate Change Adaptation Strategies. *27 International Journal of Refugee Law* 107, 120–21

Okello, J. O. M. (2014). The 1969 OAU Convention and the continuing challenge for the African Union. *Forced Migration Review*, 48, 70–73.

Soares, A. (2018). Protecting environmentally displaced persons under the Kampala Convention: a brief assessment. *Revista Catalana de Dret Ambiental* 9(1) p. 1-48.

Tol, R. & Verheyen, R. (2004). State Responsibility and Compensation for Climate Change Damages – a Legal and Aconomic Assessment, *Energy Policy*, vol. 32, no. 9, pp. 1109-1130.

Wyett, K. (2014). Escaping a Rising Tide: Sea Level Rise and Migration in Kiribati: Sea Level Rise and Migration in Kiribati. *Asia & the Pacific Policy Studies* vol.1 pp. 171-185.

Reports

Conisbee, M. & Simms, A. (2003). *Environmental Refugees: The Case for Recognition*, London: New Economics Foundation, pp. 1-44

Directorate-General for Internal Policies (2011), *Climate Refugees - Legal and policy responses to environmentally induced migration*. Διαθέσιμο: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/462422/IPOLLIBE_ET%282011%29462422_EN.pdf

European Parliament (2011). Directorate – General for Internal Policies, “*Climate Refugees*” *Legal and policy responses to environmentally induced migration*, Study.

International Organization for Migration, *Mapping Human Mobility (Migration, Displacement and Planned Relocation) and Climate Change in International Processes, Policies and Legal Frameworks*, Task Force on Displacement Activity II.2, August 2018. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/WIM%20TFD%20II.2%20Output.pdf>

IOM, (2007). Discussion Note: Migration and the Environment, Ninety-Fourth Session, MC/INF/288. Διαθέσιμο στο:

https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf

IOM, (2009). Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence, International Organization for Migration, Switzerland.
https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_and_environment.pdf

IPCC. (2019). *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*.

IPCC. (2019). *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*.

IPCC. (2018). *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*.

IPCC. (2014). *Climate Change 2014, Impacts, Adaptation, and Vulnerability—Summary for Policymakers, Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland

IPCC (1990). *First Assessment Report (FAR)*, Geneva: IPCC, 1990.

Kälin, W. (2008) *Displacement Caused by the Effects of Climate Change: Who Will Be Affected and What Are the Gaps in the Normative Framework for Their Protection?*
Διαθέσιμο: <https://www.brookings.edu/research/displacement-caused-by-the-effects-of-climate-change-who-will-be-affected-and-what-are-the-gaps-in-the-normative-framework-for-their-protection/>

Kälin, W. & Schrepfer, N. (2012). *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change-Normative Gaps and Possible Approaches*. UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2012/01.

McAdam, J. (2011). *Legal and Protection Policy Research Series. Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*. PPLA/2011/03 edn, UNHCR. Division of International Protection., Switzerland.

Osofsky, H. (2007). *The Inuit Petition as a Bridge? Beyond the Dialectics of Climate Change and Indigenous Peoples' Rights*. 31(2) American Indian Law Review p. 675–699

The Nansen Initiative: Global Consultation. Conference Report: Geneva, 12-13 October 2015 (Report, December 2015), <https://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/GLOBAL-CONSULTATION-REPORT.pdf>

UNHCR (2017). *Climate Change and Disaster Displacement: An Overview of UNHCR's role*. Διαθέσιμο: <http://www.refworld.org/docid/5975a7960.html>

UNHCR (2014). *Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: A UNHCR perspective*, UNHCR.

UNHCR (2011). *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement*. International Journal of Refugee Law, vol. 23, no. 3, pp. 561-574.

UNHCR (2018). *In Harm's Way: International Protection in the Context of Nexus Dynamics Between Conflict or Violence and Disaster or Climate Change*. PPLA/2018/05

Wood T. (2013). *Protection and Disasters in the Horn of Africa: Norms and Practice for Addressing Cross-Border Displacement in Disaster Contexts*. Technical Paper, The Nansen Initiative. Διαθέσιμο: http://www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/03/190215_Technical_Paper_Tamara_Wood.pdf

Πρωτογενείς Πηγές

Διεθνείς Συνθήκες

1951 Convention relating to the Status of Refugees (International Refugee Convention), Geneva, 28 July 1951. Amended by the Protocol relating to the Status of Refugees, 31 January 1967

1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), New York

1966 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), New York

1984 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Convention against Torture, CAT), New York

1989 Convention on the Rights of the Child (CRC), New York, 20 November 1989

1992 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), New York

Περιφερειακές Συνθήκες

1950 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR)

1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of the Refugee Problem in Africa (OAU Convention)

1969 American Convention on Human Rights (ACHR), 22 November 1969

1994 Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries, League of Arab States

1998 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters [Aarhus Convention] 1998

2009 African Union, African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa ("Kampala Convention"), 23 October 2009

Άλλα Διεθνή Κείμενα

Declaration of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio Declaration), Rio de Janeiro

Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), Stockholm

Human Rights Council, Thirty-seventh session, 26 February – 23 March 2018, Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General. *The Slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants*. (A/HRC/37/CRP.4)

Human Rights Council, Thirty-first session, Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, A/HRC/31/52

Human Rights Council (2009). Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship Between Climate Change and Human Rights. A/HRC/10/61

Human Rights Council, Resolution 10/4 “Human Rights and Climate Change”, 25 March 2009

ILC 2016 Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries.

Nansen Initiative on Disaster-Induced Cross-Border Displacement, Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change

New York Declaration for Refugees and Migrants, adopted by the UN General Assembly, UNGA Res. 71/1

Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre (NRC/IDMC), *The Nansen Conference: Climate Change and Displacement in the 21st Century*, 7 June 2011

OHCHR, UNGA UN Doc A/64/350, Report of the Secretary-General on Climate change and its possible security implications, 11 September 2009

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guiding Principles on Internal Displacement*, 22 July 1998, ADM 1.1, PRL 12.1, PR00/98/109

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Convention relating to the Status of Stateless Persons. Its History and Interpretation*, 1997

United Nations, Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030

United Nations, *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*, 22 January 2005, A/CONF.206/6

United Nations General Assembly, Resolution 70/1 entitled “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development,” September 25, 2015, UN Doc. A/RES/70/1.

United Nations High Commissioner on Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons*, Geneva 2014.

UNHCR, (2017). *Key Legal Considerations on the Standards of Treatment of Refugees Recognized under the 1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*. <http://www.refworld.org/docid/5a391d4f4.html>

UNHCR, (2005). *Providing International Protection Including Through Complementary Forms of Protection*, 2 June 2005, EC/55/SC/CRP.16

UNHCR, Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions, 2 December 2016, HCR/GIP/16/12

UNHCR (2017). Legal considerations on refugee protection for people fleeing conflict and famine affected countries, 5 April 2017

UNHCR, (2017) “Key Legal Considerations on the Standards of Treatment of Refugees Recognized under the 1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa.

United Nations Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, Part II, *Global compact on refugees*, A/73/12, United Nations, New York, 2018

UNHCR.

Climate change and disaster displacement in the Global Compact on Refugees.

Διαθέσιμο: <https://www.unhcr.org/protection/environment/5c9e13297/climate-change-disaster-displacement-global-compact-refugees.html>

United Nations High Commissioner on Refugees, *Outcomes of the Global Refugee Forum 2019*, Global Refugee Forum, p. 7. Διαθέσιμο: <https://www.unhcr.org/events/conferences/5ecd458c4/outcomes-global-refugee-forum-2019.html>

UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, adopted by the General Assembly, UNGA Res. 73/195, 19 December 2018

UNFCCC (1997) Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change adopted at COP3 in Kyoto, Japan, on 11 December 1997

UNFCCC, Cancun Agreement, Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November – 10 December 2010, UN Doc FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 March 2011.

UNFCCC, Paris Agreement, Decision 1/CP.21 2015 FCCC/CP/2015/L9/Rev1., Adoption of the Paris Agreement, 29 January 2016 UN Doc FCCC/CP/2015/10/ Add.1, Annex Paris Agreement

United Nations, Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, FCCC/CP/2010/7/Add.1

United Nations Framework Convention on Climate Change. Non-economic losses in the context of the work programme on loss and damage Technical paper. FCCC/TP/2013/2

UNFCCC, The Cancun agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention, in Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session. FCCC/CP/2010/7/Add.1

UNGA UN Doc A/HRC/10/61, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights, 15 January 2009.

UNGA UN Doc A/HRC/38/21, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Addressing human rights protection gaps in the context of migration and displacement of persons across international borders resulting from the adverse effects of climate change and supporting the adaptation and mitigation plans of developing countries to bridge the protection gaps, 23 April 2018

UNGA UN Doc A/HRC/RES/16/11, Resolution adopted by the Human Rights Council, Human rights and the environment, 12 April 2011

UNGA UN Doc A/HRC/RES/35/20, Resolution adopted by the Human Rights Council on 22 June 2017. 35/20. Human rights and climate change, 7 July 2017

UNGA UN Doc A/HRC/37/CRP.4, The Slow onset effects of climate change and human rights protection for cross-border migrants, 22 March 2018

Άλλα Περιφερειακά Κείμενα

Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America (Cartagena Declaration on Refugees), 22 November 1984

Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage of 21 April 2004, OJ Nr. L 143/56.

Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted

European Union Council Directive 2001/55/EC on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences thereof (EU Temporary Protection Directive), 20 July 2001, Official Journal L 212, 07/08/2001 P. 12-23.

Malé Declaration on The Human Dimension of Global Climate Change, Adopted at the Conference of the Alliance of Small Island States on Preparing for Bali and Beyond: The Human Dimension of Global Climate Change, at Malé, Republic of Maldives, on 14 November 2007

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 2307 (2019) A legal status for “climate refugees”, Text adopted by the Assembly on 3 October 2019 (34th Sitting).

General Comments

UN Human Rights Committee, General Comment No. 6: Article 6 (Right to Life), UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), 30 April 1982

Human Rights Committee, ‘General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant’, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004.

HRC, General Comment No. 36: General comment No. 36 (2018) on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, UN Doc CCPR/C/GC/36, 30 October 2018.

Νομολογία

Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ECtHR, Budayeva and others v. Russia, App. no. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 111673/ 02 and 15343/02 (2008).

ECtHR, D. v. The United Kingdom, App. No. 30240/96 (1997).

ECtHR, Öneriyildiz v. Turkey, App. No. 48939/99 (2004).

ECtHR, Özel and Others v. Turkey, App. No. 14350/05, 15245/05 and 16051/05 (2015).

ECtHR, N. v. The United Kingdom, Appl. No. 26565/05 (2008)

Διαμερικανική Επιτροπή / Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

IACtHR, Environment and Human Rights, Advisory Opinion requested by the Republic of Colombia, OC-23/17 (2017).

IACmHR, Petition to The Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused By Acts and Omissions of the United States 2005

European Court of Justice

Case C-465/07, Meki Elgafaji, Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie, Judgment of the European Court of Justice (Grand Chamber) of 17 February 2009

Δικαστήριο της Νέας Ζηλανδίας

AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, New Zealand: Immigration and Protection Tribunal, 25 June 2013

AC (Tuvalu) [2014] NZIPT 800517-520

Αφρικανική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Λαών

African Commission on Human and Peoples' Rights, Social and Economic Rights Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria. Communication 155/96. Decision of October 27, 2001

Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

HRC, Views adopted by the Committee under Article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, UN Doc CCPR/C/127/D/2728/2016, (7 January 2020)

Άρθρα σε ιστοσελίδες

Allinson, K., Erdunast, P., Guild, P. E. & Basaran, D. T., (2019). *GCM Commentary: The Legal Status of the UN's Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in International and UK Law*. Διαθέσιμο: <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2019/01/31/gcm-commentary-the-legal-status/>

Amnesty International, UN landmark case for people displaced by climate change, 20 January 2020. Διαθέσιμο: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/un-landmark-case-for-people-displaced-by-climate-change/>

Beeler, C. (2018). *Last week's U.N. compact recognized climate change as a migration driver for the 1st time.* <https://www.post-gazette.com/news/environment/2018/12/13/UN-compact-recognizes-climate-change-driver-migration-refugees/stories/201812010075>

Delval, E. (2020). *From the U.N. Human Rights Committee to European Courts: Which protection for climate-induced displaced persons under European Law?* Διαθέσιμο: <http://eumigrationlawblog.eu/from-the-u-n-human-rights-committee-to-european-courts-which-protection-for-climate-induced-displaced-persons-under-european-law/>

Fleming, M. (2009). *Climate change could become the biggest driver of displacement: UNHCR Chief.* UNHCR. <http://www.unhcr.org/news/latest/2009/12/4b2910239/climate-change-become-biggest-driver-displacementunhcr-chief.html>

Gibb, C. & Ford, J. (2012). *Should the United Nations Framework Convention on Climate Change Recognize Climate Migrants?* <https://ui.adsabs.harvard.edu/abs/2012ERL.....7d5601G/abstract>

Hall, N., (2018). *Is the U.N.'s new migration compact a major breakthrough?* Διαθέσιμο: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/12/09/is-the-u-n-s-new-migration-compact-a-major-breakthrough/>

Kälin, W. (2008). *The Climate Change – Displacement Nexus.* Brookings: Washington, DC <https://www.brookings.edu/on-the-record/the-climate-change-displacement-nexus/>

Kälin, W. (2012). *From the Nansen Principles to the Nansen Initiative. Forced Migration Review.* 48-49. <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/preventing/kalin.pdf>

Kälin, W. (2015). *Sendai Framework: An Important Step Forward for People Displaced by Disasters.* <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2015/03/20/sendai-framework-an-important-step-forward-for-people-displaced-by-disasters/>

OHCHR (2020). *Historic UN Human Rights case opens door to climate change asylum claims.* <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25482>

Sendut, J. (2020) *Climate Change as a Trigger of Non-Refoulement Obligations Under International Human Rights Law.* European Journal of International Law. <https://www.ejiltalk.org/climate-change-as-a-trigger-of-non-refoulement-obligations-under-international-human-rights-law/>

The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, New Zealand: "Climate Change Refugee" Case Overview, July 2015. <https://www.loc.gov/law/help/climate-change-refugee/new-zealand-climate-change-refugee-case.pdf>