



Przemysław Osóbka

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
ORCID: 0000-0003-4632-840X

Problem „uchodźców klimatycznych” jako wyzwanie dla służb konsularnych

STRESZCZENIE W prezentowanym artykule autor po raz kolejny stara się skierować uwagę czytelnika na niedoceniany wciąż w prawie międzynarodowym problem tzw. „uchodźców klimatycznych”. Celem artykułu jest zweryfikowanie potencjalnej i faktycznej roli służb konsularnych w zapewnianiu im opieki. Za pojęciem, które nie mieści się w klasycznych definicjach „uchodźcy”, stoją setki tysięcy, a być może już nawet miliony ludzi, których życie, zdrowie i majątek mogą zostać zabrane przez siły natury. Oryginalność podejścia prezentowanego w artykule polega na próbie rozważenia, czy stosownych rozwiązań prawnych, dających ochronę konsularną zagrożonej ludności, można poszukiwać na gruncie prawa międzynarodowego. Pilny i doniosły wymiar omawianych w artykule zagadnień podkreślają apele i stanowiska Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (*United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*) oraz innych organizacji i instytucji zajmujących się tą problematyką. W kontekście „uchodźców klimatycznych” brakuje wciąż jakiegokolwiek wiążącego aktu prawnego, który spełniałby oczekiwania osób dotkniętych zmianami klimatu. Budzi to duży niepokój, ponieważ ponad wszelką wątpliwość sytuacja, w jakiej się znajdują ci ludzie, rodzi wiele obaw m.in. o życie, zdrowie, bezpieczeństwo własne i osób najbliższych. Wydaje się, że szansą na ich częściowe choćby rozwianie jest pomoc, jaką takim ludziom mogą zaoferować służby konsularne. Przede wszystkim ich doświadczenie, ale również umocowanie prawne, pozwalają na rozszerzenie funkcji opieki konsularnej na obywateli państw trzecich. Włączenie w tę funkcję uchodźców ma miejsce już teraz dlaczego więc nie miałyby ona obejmować także „uchodźców klimatycznych”?

SŁOWA KLUCZOWE prawo międzynarodowe publiczne, prawa człowieka, uchodźcy klimatyczni, zmiany klimatyczne, konsul, prawo konsularne, opieka konsularna

The problem of “climate refugees” as a challenge for the consular services

SUMMARY In the presented article, author once again tries to direct the reader's attention to the problem of the so-called “climate refugees”. The purpose of the article is to verify the potential and actual role of consular services in providing care to “climate refugees”. Hundreds of thousands, or perhaps even millions of people, whose life, health and property can be taken away by the forces of nature stay behind the concept that does not fit into the classic definitions of “refugee”. The originality of the approach presented in the article consists in an attempt to consider whether the appropriate legal solutions providing consular protection to the population at risk can be sought on the basis of international law. The urgent and important dimension of the issues discussed in the article is emphasized by the appeals and positions of the United Nations High Commissioner for Refugees and other organizations and institutions dealing with this issue. In the context of “climate refugees”, there is still no binding legal act that would meet the expectations of those affected by climate change. It is very worrying, because there are no doubts the situation in which these people find themselves raises many fears for the life, health, safety of their own and those of their loved ones, etc. But help can be offered by the consular services. First of all thanks to the consular service experience. But also there is the legal base which allow to the extension of the function of consular protection to third-country citizens. Involving refugees in this function is taking place right now. So, why shouldn't there be a place for “climate refugees” among them?

KEYWORDS public international law, human rights, climate refugees, climate change, consul, consular law, consular protection

Wprowadzenie

Prawo konsularne tradycyjnie ujmowano jako gałąź prawa narodów (*ius gentium*), zwanego później prawem międzynarodowym. Systematyka tej gałęzi prawa wskazywała na przywiązywanie dużej wagi do wykonywania w obcej przestrzeni władczej aktów suwerenności wyzwolonej z więzi przestrzennej. Tytułem uprawniającym do tego miały być zasadnicze prawa podmiotowe przysługujące państwom *ius protectionis* oraz *ius avocandi*¹.

Pierwotną treścią *ius protectionis*, jak pisał Władysław Namysłowski (1889–1957), było „(...) wykonywanie opieki i obrony interesów obywateli przebywających za granicą i ewentualnie w stosunku do zagranicy”, jednak jak sam

¹ W. Namysłowski, *System prawa konsularnego*, Warszawa 1949, s. 14.

zauważał, już w jego czasach „treść tego podmiotowego prawa państw odbiegła (...) znacznie od pierwotnej treści”².

Tendencje do rozszerzania pierwotnych atrybucji konsularnych zauważał również Karol Bertoni (1876–1967), który zwracał uwagę, że już przed drugą wojną światową szły one w kierunkach „(...) 1. popierania handlu; 2. opieki nad obywatelami swojego kraju.”³

Nie powinno więc dziwić, że i współcześnie istota prawa konsularnego wykracza daleko poza pierwotną postać. Opieka konsularna stanowiąca sedno ówczesnego *ius protectionis* miała składać się z opieki prawnej, społeczno-prawnej i społeczno-kulturalnej. Dopełniała ją opieka nad interesami gospodarczymi, która uzupełniała systematykę *ius protectionis*.

Z czasem rozszerzono ją na sprawowanie opieki nad osobami posiadającymi podwójne i wielokrotne obywatelstwo⁴, rozwijając przy tym zasadę obywatelstwa efektywnego (przeważającego, rzeczywistego)⁵.

Dość dawno zauważono już, że funkcja opieki konsularnej może obejmować też obywateli państwa trzeciego, które nie utrzymuje stosunków konsularnych ani tym bardziej dyplomatycznych z danym państwem przyjmującym. Takie państwo zwraca się wówczas do innego państwa z prośbą, aby jego istniejące konsulaty w tym państwie sprawowały funkcje konsularne również w jego imieniu⁶.

Z uwzględnieniem zmian, które do prawa konsularnego wprowadziły regulacje przyjmowane w ramach UE, słusznie zaczęto rozróżniać opiekę konsularną *sensu largo* i *sensu stricto*. Mianem pierwszego z wymienionych można określić wykonywanie przez przedstawiciela konsularnego zadań czysto konsularnych (np. wydanie paszportu zastępczego) oraz *quasi*-dyplomatycznych, adresowanych do osób posiadających obywatelstwo państwa wysyłającego i przebywających w państwie przyjmującym. Natomiast opieka konsularna *sensu stricto* w tym rozróżnieniu polegałaby na działaniach służb konsularnych, których adresatami są miejscowe władze państwa przyjmującego znajdujące się w danym okręgu konsularnym, które swoim działaniem spowodowały zagrożenie

² *Ibidem*, s. 27–28.

³ K. Bertoni, *Praktyka dyplomatyczna i konsularna, Część I*, Kraków 1947, s. 89.

⁴ Art. 29 ust. 2 *Konwencji konsularnej między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki, podpisanej w Warszawie dnia 31 maja 1972 r.*, (Dz.U. 1973 nr 30 poz. 173).

⁵ Italian-United States Conciliation Commission, *Mergé Case, Decision No. 55*, 10 June 1955, https://legal.un.org/riaa/cases/vol_XIV/236-248.pdf [dostęp: 14.04.2024]

⁶ M. Gąsiorowski, *Dyplomaci i konsulowie*, Warszawa 1966, s. 81.

lub naruszenie praw osób fizycznych i prawnych objętych opieką konsularną państwa wysyłającego⁷.

Współcześnie coraz częściej można zauważyć rozszerzanie funkcji opieki konsularnej o kategorię uchodźców. Możliwość taką przewidziano w art. 47 Konwencji europejskiej o stosunkach konsularnych z 1967 r.⁸ W raporcie wyjaśniającym do konwencji można przeczytać m.in., że jego intencją jest wyłączenie kompetencji urzędnika konsularnego państwa wysyłającego wobec osoby, która stała się uchodźcą politycznym ze względu na rasę, narodowość, poglądy polityczne lub wyznanie⁹. Należy jednak zauważyć, że kategoria uchodźców objęta tym artykułem jest szersza niż ta wskazana w art. 48, w którym definicja pojęcia „uchodźca” odnosi się do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. i do Statutu Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców. Tak zwani „uchodźcy krajowi” („*national refugees*”) zostali wyłączeni z tej definicji, ponieważ osoby te posiadały obywatelstwo „skuteczne”, to znaczy takie, które dawało im szansę skutecznej ochrony przez ich własne państwo. Definicja ta obejmuje jednak pewną liczbę bezpaństwowców¹⁰.

Jak słusznie zauważył Wojciech Burek, mając na uwadze zawarte w tych dokumentach definicje, a w szczególności tę zawartą w Konwencji genewskiej z 1951 r., można mieć wątpliwości, w jakim sensie pojęcie z art. 47 Konwencji europejskiej o stosunkach konsularnych jest „szersze”¹¹. Przyjmując zasadność tych wątpliwości, można jednak stawiać pytanie o zakres funkcji opieki konsularnej względem osób, które utracą swoje obywatelstwo ze względu na detyerytorializację klimatyczną państw, tzw. „uchodźców klimatycznych” (także bezpaństwowców).

Dotychczasowe badania nad prawnomiędzynarodowymi konsekwencjami zmian klimatycznych skłaniają autora do postawienia hipotezy, że służby konsularne zaczynają pełnić coraz większą rolę w zapewnianiu im opieki. Według

⁷ J. Sandorski, *Opieka dyplomatyczna a międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Poznań 2006, s. 48–49.

⁸ *Konwencja europejska o funkcjach konsularnych sporządzona w Paryżu 11 grudnia 1967 r.*, libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1967.html [dostęp: 14.04.2024]

⁹ European Treaty Series – No. 61, *Explanatory Report to the European Convention on Consular Functions*, Paris, 11.XII.1967, pkt. 207, <https://rm.coe.int/16800c92f2> [dostęp: 14.04.2024]

¹⁰ *Ibidem*, pkt. 210–211.

¹¹ W. Burek, *Czynności konsularne na rzecz uchodźcy w świetle Europejskiej konwencji o funkcjach konsularnych*, w: P. Czubik, W. Burek (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014, s. 193–194.

UNHCR w 2022 r. stwierdzono prawie 32 miliony przesiedleń spowodowanych zagrożeniami pogodowymi, co oznacza wzrost o 41 %% w porównaniu z 2008 r.¹²

Precyzując dalsze rozważania, warto postawić następujące pytania badawcze: jakie funkcje z zakresu opieki konsularnej dające zauważyć się w prawie międzynarodowym, jego doktrynie i orzecznictwie międzynarodowym mogą być istotne z punktu widzenia zapewniania tej opieki „uchodźcom klimatycznym”? Drugie pytanie, które wydaje się być nadzwyczaj istotne dla badanych zagadnień, dotyczy tego, w jaki sposób funkcje konsularne mogą być rozszerzane tak, aby objąć opieką konsularną „uchodźców klimatycznych”?

W badaniach, których rezultatem jest prezentowany artykuł, autor posłużył się metodą formalno-dogmatyczną, która pozwoliła przeanalizować treści obowiązujących aktów prawnych z zakresu funkcji opieki konsularnej i ich możliwych zastosowań wobec tzw. „uchodźców klimatycznych”. Wykorzystano także metodę porównawczą, dzięki której możliwe było porównanie istniejących w tym zakresie mechanizmów w porządkach prawnych Stanów Zjednoczonych, Brazylii oraz prawie Unii Europejskiej. Analiza źródeł obejmowała także orzecznictwo międzynarodowych trybunałów, dzięki czemu możliwe stało się ustalenie istnienia i omówienie treści niektórych norm prawa międzynarodowego właściwych dla funkcji opieki konsularnej.

Funkcja opieki konsularnej w prawie, doktrynie i orzecznictwie

Pośród wielu możliwych znaczeń łacińskiego *consulo* znajdowało się również „pomagać komuś”¹³. Mając to na uwadze, nie powinno budzić zdziwienia, że zarówno greccy proksenowie (προξένῃ)¹⁴, rzymscy pretorzy cudzoziemscy (*praetor peregrinus*)¹⁵, jak i późniejsi konsulowie zamorscy (*consules ultramarini*)¹⁶ oraz

¹² K. Sigfried, *Climate change and displacement: the myths and the facts*, <https://www.unhcr.org/uk/news/stories/climate-change-and-displacement-myths-and-facts> [dostęp: 16.07.2024]

¹³ K. Kumaniecki (oprac.), *Słownik łacińsko-polski według słownika Hermana Mengego i Heryka Kopii*, Warszawa 1964, s. 120.

¹⁴ Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten* (tłum. L. Piotrowicz), Warszawa 1973, LIV, s. 91.

¹⁵ K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, wyd. 6, Warszawa 2021, §25.4, s.81–82.

¹⁶ W. S. Staszewski, *Rozwój historyczny instytucji konsula honorowego*, „Roczniki nauk prawnych”, Tom VII (1997), s. 228.

współcześni konsulowie zawodowi (*consules missi*)¹⁷ wykonywali i wykonują wiele funkcji o charakterze opiekuńczym¹⁸.

Opieka dyplomatyczna i konsularna odgrywa szczególną rolę w zakresie ochrony praw człowieka, zwłaszcza jeśli osoba fizyczna nie dysponuje żadnym środkiem ochrony swoich praw albo środki, które są jej dostępne, okazują się nieskuteczne. Już Emer de Vattel (1714–1767) zauważył, że „Kto krzywdzi obywatela, obraża pośrednio państwo, które winno tego obywatela ochraniać”¹⁹. Jednocześnie postrzegał on funkcje konsula jako tego, kto ma za zadanie „strzec praw i przywilejów swojego narodu oraz załatwiać sprawy, które mogą wynikać między jego kupcami”²⁰.

W polskiej nauce prawa narodów podobne poglądy przedstawiał Julian Makowski (1875–1959), który uważał, że „konsul obowiązany jest dawać pomoc i opiekę swym współobywatelom”, ale również dostrzegał, że konsulowie mogą sprawować opiekę nad „obcymi poddanymi”²¹. Jego zdaniem prawo roztaczania opieki nad swymi obywatelami przebywającymi za granicą (*ius protectionis*) stanowi wyraz suwerenności państwa, a konsul jest organem wykonawczym, realizującym to prawo w praktyce²².

Zygmunt Cybichowski (1879–1946) wskazywał, że „Konsul czuwa nad interesami rodzimego obrotu, opiekuje się zwłaszcza handlem i żeglugą, udziela porady i wsparcia rodakom i załatwia szereg innych spraw”²³. Z kolei Ludwik Ehrlich (1889–1968) definiował konsula jako funkcjonariusza państwa urzędującego w innym państwie, ustanowionego „w celu opieki nad obywatelami państwa ustanawiającego oraz w celu popierania jego interesów gospodarczych, a niekiedy także w celu wykonywania pewnych czynności urzędowych”²⁴.

¹⁷ L. Oppenheim, *International Law. A Treatise*, London 1920, §420, s. 591, <https://archive.org/details/cu31924007494754/page/590/mode/2up> [dostęp: 16.07.2024]

¹⁸ E. de Vattel, *Prawo narodów*, Księga druga (tłum. B. Winiarski), §34, Warszawa 1958, s. 341; E. de Vattel, *Prawo narodów*, Księga czwarta (tłum. B. Winiarski), §75, Warszawa 1958, s. 342.

¹⁹ E. de Vattel, *op. cit.*, Księga druga, §71, s. 368.

²⁰ *Ibidem*, §34, s. 341.

²¹ J. Makowski, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1922, s. 311–313.

²² J. Makowski, *Organa państwa w stosunkach międzynarodowych. Zjazdy międzynarodowe. Umowa międzynarodowa*, Warszawa 1957, s. 112.

²³ Z. Cybichowski, *Prawo międzynarodowe publiczne i prywatne*, Warszawa 1932, s. 230. Podobnie jak Z. Cybichowski dużą wagę do sprawowania opieki konsularnej nad statkami pływającymi pod banderą państwa przywiązywał Bohdan Winiarski (1884–1969), zob.: B. Winiarski, *Narodowość statków rzecznych i pierwsza konferencja prawa rzecznoego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 11, 1931, z. 1, s. 37.

²⁴ L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 224.

Znaczenie funkcji opieki konsularnej dostrzegali również: Władysław Namysłowski (1889–1957)²⁵, Zbigniew Sarna (1890–1974)²⁶, Alfons Klafkowski (1912–1992)²⁷, Ludwik Gelberg (1908–1985)²⁸ i Wojciech Góralczyk (1924–1994)²⁹. Obszernie pisali o niej Cezary Berezowski (1898–1970), Wojciech Góralczyk i Kazimierz Libera (1905–1975), którzy omówili zasady opieki konsularnej nad obywatelami nie tylko w wymiarze prawnym (pomoc prawna, prowadzenie matrykuły, legalizacja dokumentów), ale również materialnym (pożyczki, zapomogi dla obywateli państwa wysyłającego, ewentualnie pokrycie kosztów powrotu do kraju), społecznym, kulturalnym, a nawet oświatowym³⁰.

Bardziej współczesna literatura również dostrzega doniosłość funkcji opieki konsularnej. Jan Białocerkiewicz (1945–2008), oprócz tradycyjnie wskazywanej ochrony obywateli i osób prawnych zwracał uwagę na ochronę małoletnich i innych osób, w szczególności gdy zachodzi potrzeba ustanowienia nad nimi opieki lub kurateli³¹.

Również Stefan Sawicki w swoim studium prawnomiędzynarodowym prawa konsularnego szeroko opisuje funkcję opieki konsularnej nad obywatelami państwa wysyłającego, przebywającymi w państwie przyjmującym. Zwraca przy tym uwagę, że praktyczna realizacja tej funkcji powoduje wiele trudności. Dlatego państwa próbują precyzyjnie regulować związane z nią problemy w dwustronnych konwencjach konsularnych lub umowach o pomocy prawnej³².

Izabela Gawłowicz zauważa, że w polskiej literaturze prawa międzynarodowego pojęcie „opieka (ochrona) konsularna” występuje zamiennie lub łącznie z pojęciem „opieka dyplomatyczna”, natomiast literatura obcojęzyczna posługuje się przeważnie terminami „ochrona dyplomatyczna” lub „ochrona dyplomatyczna i konsularna”. Niestety relacje między działalnością dyplomatyczną

²⁵ W. Namysłowski, *Istota i charakter prawa konsularnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 13, 1933, z. 3, s. 125–127.

²⁶ Z. Sarna, *Międzynarodowe publiczne prawo morskie w czasie pokoju i wojny, Część I*, Kraków 1932, s. 246.

²⁷ A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964, s. 258,

²⁸ L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979, s. 216.

²⁹ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1983, s. 274.

³⁰ C. Berezowski, W. Góralczyk, K. Libera, *Prawo międzynarodowe publiczne pod redakcją Cezarego Berezowskiego*, Warszawa 1970, s. 323–325.

³¹ J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2005, s. 354.

³² S. Sawicki, *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003, s. 60.

a praktyką konsularną rzadko bywają przedmiotem badań doktryny prawa międzynarodowego³³.

Sprawowanie opieki konsularnej jako jednej z funkcji konsularnych, ale bez odniesienia do jej istoty normatywnej, formy, czy zasad wykonywania, zostało dostrzeżone przez prawo międzynarodowe. Jednak regulacje międzynarodowe odnoszące się w szczególności do funkcji konsularnych pozostawiają wiele do życzenia. Artykuł 5 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r., jak pisze Paweł Czubik, zawiera po części uregulowania niezgodne z dotychczasowym wzorcem prawa zwyczajowego odzwierciedlonym w licznych umowach dwustronnych o funkcjach konsularnych³⁴. Do funkcji konsularnych zalicza on m.in.:

- ochronę w państwie przyjmującym interesów obywateli państwa wysyłającego, zarówno osób fizycznych, jak i prawnych, w granicach dozwolonych przez prawo międzynarodowe (lit. a),
- udzielanie pomocy i opieki obywatelom państwa wysyłającego zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym (lit. e),
- ochronę interesów obywateli państwa wysyłającego zarówno osób fizycznych, jak i prywatnych, w sprawach spadkowych, na terytorium państwa przyjmującego, zgodnie z ustawami i innymi przepisami tego państwa (lit. g),
- ochronę, w granicach ustalonych przez ustawy i inne przepisy państwa przyjmującego, interesów małoletnich i innych osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych, obywateli państwa wysyłającego, w szczególności gdy zachodzi potrzeba ustanowienia nad nimi opieki lub kurateli (lit. h)³⁵.

Z kolei Europejska konwencja o funkcjach konsularnych z 1967 r. stanowi, że urzędnik konsularny uprawniony jest do ochrony obywateli państwa wysyłającego oraz ochrony ich praw i interesów (art. 2). Natomiast mając na uwadze ochronę praw i interesów obywateli państwa wysyłającego, urzędnik konsularny uprawniony jest do:

³³ I. Gawłowicz, *Prawo dyplomatyczne w orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2018, s. 73–75.

³⁴ P. Czubik, *Międzynarodowe i krajowe prawo konsularne – refleksja w 50-lecie kodyfikacji wiedeńskiej dotycząca stanu badań dziedziny w ostatnich latach w Polsce*, w: P. Czubik, W. Burek (red.), *op. cit.*, s. 286.

³⁵ *Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r.* (Dz.U. 1982 nr 13 poz. 98), art. 5.

- dostępu do każdego obywatela, kontaktu, rozmowy z nim i doradzania mu (z uwzględnieniem art. 6 konwencji),
- poszukiwania informacji dotyczącej każdego wypadku naruszającego interesy każdego obywatela,
- udzielenia każdemu obywatelowi pomocy w jego kontaktach z władzami administracyjnymi państwa przyjmującego (z uwzględnieniem art. 3),
- udzielenia obywatelowi pomocy w postępowaniu przed władzami sądowymi, o których mowa w art. 3, pod warunkiem, że nie ma w tym nic sprzecznego z prawem państwa przyjmującego,
- organizowania obywatelowi państwa wysyłającego przedstawicielstwa prawnego w razie konieczności,
- proponowania tłumaczenia w celu udzielenia pomocy każdemu obywatelowi przed władzami, o których mowa w art. 3, lub za zgodą wspomnianych władz występowania jako tłumacz w imieniu każdego takiego obywatela³⁶.

Niewątpliwie słabością europejskiej kodyfikacji przeprowadzonej przez Radę Europy w 1967 r. jest to, że weszła ona w życie dopiero w 2011 r. i wiąże tylko pięć państw: Grecję, Gruzję, Hiszpanię, Norwegię i Portugalię. Cztery kolejne (Austria, Islandia, Niemcy, Włochy) ograniczyły się do podpisania konwencji 11 grudnia 1967 r.³⁷ W efekcie znaczna część regulacji prawa konsularnego, oddziałująca na sferę prawa wewnętrznego, nadal stanowi rezultat obowiązywania prawa zwyczajowego, mającego po części odzwierciedlenie w treści dwustronnych konwencji konsularnych³⁸.

Również Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne wśród funkcji konsularnych dużą wagę przywiązuje do udzielania pomocy obywatelom polskim, w szczególności w razie poważnego wypadku lub ciężkiej choroby, aresztowania lub zatrzymania, w razie aktu przemocy, którego ofiarą padł obywatel polski, w razie zgonu obywatela polskiego lub konieczności nagłego powrotu obywatela polskiego pozbawionego środków finansowych do Rzeczypospolitej Polskiej albo do państwa zamieszkania³⁹.

³⁶ *Konwencja europejska o funkcjach konsularnych, op. cit.*

³⁷ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=061> [dostęp: 14.04.2024]

³⁸ P. Czubik, *op. cit.*, s. 286–287.

³⁹ *Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne* (Dz.U.Dz.U. 2015 poz. 1274 z późn. zm.), art. 20 ust. 1, *Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U.Dz.U. z 2015 r. poz. 2238).

Wielokrotnie w obronie prawa do opieki (ochrony) konsularnej i dyplomatycznej wypowiadał się Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. Analiza postanowień Trybunału pozwala uporządkować orzecznictwo w tym zakresie poprzez określenie dwóch rodzajów spraw, które były przedmiotem jego zainteresowania. Pierwsza kategoria obejmowała spory dotyczące sprawowania opieki nad osobą fizyczną lub prawną w kontekście jej obywatelstwa lub przynależności do państwa. Druga kategoria obejmowała postępowania związane z realizacją prawa dostępu do konsula (opieki konsularnej)⁴⁰.

W przypadku *Nottebohm Case* Trybunał orzekł, że ochrona dyplomatyczna i ochrona w drodze międzynarodowego postępowania sądowego stanowią środki obrony praw państwa. Odwołał się przy tym do orzecznictwa Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, za którym powtórzył: „podejmując sprawę jednego ze swoich podmiotów i odwołując się do działań dyplomatycznych lub międzynarodowego postępowania sądowego w jego imieniu, państwo w rzeczywistości domaga się respektowania swoich własnych praw – swojego prawa do zapewnienia w osobie swoich poddanych, poszanowania zasad prawa międzynarodowego”⁴¹.

Prawo dostępu do opieki konsularnej było wielokrotnie potwierdzone przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, między innymi w sprawach *Avena and Other Mexican Nationals*⁴², *La Grand Case*⁴³, *Paraguay v. United States of America (Breard Case)*⁴⁴, czy *Jadhav Case*⁴⁵. Warto podkreślić, że w ostatniej z wymienionych spraw Trybunał przypomniał, że Konwencja wiedeńska ustanawia pewne standardy, których muszą przestrzegać wszystkie państwa-strony w celu nieskrępowanego prowadzenia stosunków konsularnych oraz że art. 36 dotyczący opieki konsularnej i komunikacji z obywatelami w toku postępowania karnego określa prawa zarówno państwa, jak i jednostki, które są ze sobą współzależne. W opinii Trybunału zgodnie z Konwencją wiedeńską nie ma podstaw, aby jakiegokolwiek państwo uzależniło wypełnienie swoich zobowiązań wynikających z art. 36 od przestrzegania przez inne państwo innych

⁴⁰ I. Gawłowicz, *op. cit.*, s. 75.

⁴¹ International Court of Justice, *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, Second phase, Judgement of 6 April 1955, s. 24.

⁴² International Court of Justice, *Avena and Other Mexican Nationals*, Judgement of 31 March 2004, s. 63.

⁴³ International Court of Justice, *La Grand Case*, Judgement of 27 June 2001, s. 53.

⁴⁴ International Court of Justice, *Case Concerning The Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States of America)*, Order of 9 April 1998, s. 12.

⁴⁵ International Court of Justice, *Jadhav Case*, Judgement of 17 July 2019, s. 37.

zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego. W przeciwnym razie cały system pomocy konsularnej byłby poważnie podważony⁴⁶.

Należy przy tym pamiętać, na co Trybunał zwrócił uwagę w sprawie *Barcelona Traction*, że wyłącznie do państwa należy decyzja co do tego, czy taką opiekę sprawować, w jaki sposób ją wykonywać oraz kiedy jej sprawowanie zakończyć. Kompetencja państw jest w tym zakresie dyskrecjonalna, choć jej wykonywanie może być determinowane przez względy polityczne lub inne⁴⁷.

Chociaż prawo do opieki konsularnej jest prawem, którego istnienie nie jest kwestionowane w prawie międzynarodowym, nigdy nie wskazano dokładnie jego składowych oraz nie opracowano jego minimalnego standardu⁴⁸. Mimo to zostało ono wielokrotnie potwierdzone także przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, który wskazywał, że działalność służb dyplomatycznych i konsularnych stanowią wyjątkowe formy działalności podejmowanej przez państwo lub rodzące skutki tej działalności poza jego terytorium⁴⁹. W jednym z najnowszych orzeczeń, dotyczącym sprawy *H. F. i inni przeciwko Francji*, Trybunał stwierdził, że działania przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych, którzy przebywają na obcym terytorium zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego, mogą stanowić wykonywanie jurysdykcji, gdy sprawują oni władzę i kontrolę nad innymi⁵⁰.

Brak dostępu do adwokata, odmowa kontaktu z rodziną lub służbami konsularnymi, tak jak wymaga tego art. 36 ust. 1 lit. b) Konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, były zarzutami, które Trybunał stawiał państwom-stronom

⁴⁶ *Ibidem*, pkt. 123.

⁴⁷ Sprawa *Barcelona Traction* w: P. Daranowski, J. Połatyńska (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 2011, s. 128, International Court of Justice, *Case concerning The Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, Second Phase, Judgement of 5 February 1970, s. 45 (pkt. 79).

⁴⁸ A. Wedeł-Domaradzka, *Jednostka a sprawiedliwość międzynarodowa – uwagi na tle „prawa do informacji o pomocy konsularnej” w sprawie Avena i inni obywatele Meksyku*, w: P. Czubik, W. Burek (red.), *op. cit.*, s. 176.

⁴⁹ M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 380–381.

⁵⁰ *Case of H. F. and others v. France* (Applications nos. 24384/19 and 44234/20), Judgement, Strasbourg, 14 September 2022.

Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁵¹ m.in. w sprawach *Case of El-Masri*⁵², czy *Öcalan v. Turkey*⁵³.

Rozszerzenie zakresu funkcji opieki konsularnej

Dynamiczny rozwój i coraz mniejsza przewidywalność stosunków międzynarodowych wymuszają systematyczne rozszerzanie zakresu rzeczowego funkcji opieki konsularnej. Konwencje międzynarodowe i prawo krajowe przewidują możliwość świadczenia pomocy konsularnej na rzecz obywateli państw trzecich, uchodźców czy apatrydów⁵⁴, a konsulowie coraz częściej opiekują się nie tylko obywatelami swoich państw wysyłających⁵⁵.

Przykładem takiego działania jest aktywność konsul generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w Barcelonie, Karoliny Cemki, która w 2022 r. przy wsparciu 12 konsulów innych państw oraz konsula generalnego Ukrainy zaplanowała i przeprowadziła szereg wydarzeń informacyjnych i pomocowych skierowanych do kobiet – uchodźców ukraińskich przebywających w Katalonii. W uznaniu zasług kierownicy placówek konsularnych w stolicy Katalonii (tzw. korpus konsularny) we współpracy z władzami hiszpańskimi powierzyli jej funkcję zastępcy dziekana lokalnego korpusu konsularnego⁵⁶.

Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r.⁵⁷ jest kluczowym dokumentem prawa międzynarodowego w sprawie ochrony uchodźców. Określa, kto jest uchodźcą, jakie są prawa uchodźców i jakie są obowiązki krajów

⁵¹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

⁵² *Case of El-Masri v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia* (Application no. 39630/09), Judgement, Strasbourg, 13 December 2012, pkt. 236.

⁵³ *Case of Öcalan v. Turkey* (Application no. 46221/99), Judgement, Strasbourg, 12 March 2003, pkt. 93–103.

⁵⁴ J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2008, s. 478.

⁵⁵ Po drugiej wojnie światowej wzrosło zainteresowanie służb konsularnych ochroną praw osób wywodzących się z państwa wysyłającego (emigrantów), szczególnie w zakresie zapewnienia im w ustawodawstwach państw przyjmujących uprawnień przysługujących mniejszościom narodowym, etnicznym, czy językowym, por. United Nations General Assembly, *Resolution 47/135 Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, A/RES/47/135.

⁵⁶ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1260341%2Ckonsul-generalna-rp-w-barcelonie-wyoznaczona-za-pomoc-ukrainie.html> [dostęp: 14.04.2024]

⁵⁷ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515)

przyjmujących. Konwencji towarzyszy Protokół dotyczący statusu uchodźców z 1967 r.⁵⁸, który zniósł ograniczenia czasowe i geograficzne w jego przyznawaniu. Bardzo obszerna definicja pojęcia „uchodźca” zawarta w art. 1 Konwencji z 1951 r. skłania do dokonania pewnego uproszczenia na potrzeby niniejszego artykułu. Zgodnie z nim uchodźcy to osoby, które przebywają poza swoim krajem pochodzenia z obawy przed prześladowaniem, z powodu konfliktu, przemocy lub innych okoliczności poważnie zakłócających porządek publiczny, ze względu na które wymagają przyznania ochrony międzynarodowej.

Definicja nie obejmuje ona m.in. przymusowych migrantów wewnętrznych, a także osób zmuszonych do opuszczenia kraju pochodzenia z powodów innych niż te, o których mowa w konwencji z 1951 r. Coraz częściej pojawiają się jednak głosy sugerujące konieczność rozszerzenia zakresu stosowania konwencji na nowe grupy wymagające ochrony. Należą do nich np. osoby przesiedlone z powodu klęsk żywiołowych i skutków zmian klimatycznych⁵⁹.

Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (*The United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*) wielokrotnie wyrażał opinię, że używanie terminu „uchodźca klimatyczny” nie znajduje podstaw w prawie międzynarodowym dotyczącym uchodźców, a nawet może potencjalnie naruszać obowiązujące przepisy⁶⁰. Jednocześnie jednak dostrzegł, że uchodźcy o szczególnych potrzebach również wymagają wsparcia, zwłaszcza że w przeciwieństwie do migrantów nie mają oni możliwości dostępu do ochrony krajowej, w tym pomocy konsularnej⁶¹.

Już w 1990 r. Międzyrządowy Zespół do spraw Zmian Klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*) zwrócił uwagę na fakt, że migracja ludzi może być jednym z największych skutków zmian klimatu⁶². Natomiast UNHCR dopiero w 2009 r. przyznał, że czynniki środowiskowe mogą przyczynić się do wywołania transgranicznych przepływów migracyjnych, ale nadal bronił

⁵⁸ Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. 1991 nr 119 poz. 517).

⁵⁹ P. Osóbka, *Climate Change and the Convention Relating to the Status of Refugees of 28 July 1951*, „Polish Review of International and European Law”, v. 10, n. 1, 21 Apr. 2021, s. 104–105.

⁶⁰ W. Kälin, N. Schrepfer, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, UNHCR, Geneva 2012, s. 28.

⁶¹ *Climate change, disaster and displacement in the Global Compacts: UNHCR's perspectives*, s. 5 (przypis 21), <https://www.unhcr.org/5a12f9577.pdf> [dostęp: 14.04.2024]

⁶² Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate change. The IPCC Impacts Assessment, 1990*, s. 5–9, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc_far_wg_II_full_report.pdf [dostęp: 14.04.2024]

stanowiska, że nie są to wystarczające powody do przyznania statusu uchodźcy na podstawie konwencji z 1951 r.⁶³

Mimo upływu czasu migracja nadal wydaje się być jedyną strategią adaptacji i przetrwania ludności doświadczającej negatywnych skutków zmiany klimatu. Społeczność międzynarodowa wciąż nie wypracowała nawet międzynarodowych instrumentów prawnych konkretnie i jednoznacznie definiujących migrację środowiskową (klimatyczną) lub uchodźców (migrantów) klimatycznych (środowiskowych)⁶⁴.

Być może rację ma Jane McAdam, która twierdzi, że jest co najmniej siedem powodów, dla których założenie o konieczności zmiany konwencji z 1951 r. jest błędne. Jeden z jej argumentów wskazuje, że tak jak każda umowa międzynarodowa, konwencja musi być nie tylko wdrażana, ale egzekwowana, aby miała jakiegokolwiek znaczenie. Tymczasem już ponad 140 państw podpisało konwencję z 1951 r., a jednak na świecie jest obecnie więcej uchodźców niż przed drugą wojną światową. Możliwe więc, że problemem nie jest wcale brak odpowiedniego prawa, ale brak woli do jego wdrażania⁶⁵.

Ocena bieżącej sytuacji uchodźców wskazuje, zdaniem *UNHCR*, że osoby pochodzące z państwa, które jest dotknięte konfliktem zbrojnym, katastrofą naturalną lub innym kryzysem humanitarnym, mogą potrzebować szczególnej pomocy zarówno w celu zaspokojenia swoich potrzeb w zakresie bezpieczeństwa, jak i powrotu do domu lub, w niektórych przypadkach, przeniesienia lub ewakuacji do innych państw, zwłaszcza jeśli nie mogą korzystać ze skutecznej opieki konsularnej własnego państwa.

Dlatego pod auspicjami *UNHCR* został opracowany 10-punktowy plan działania służący państwom jako strategiczne narzędzie do informowania o rozwoju swoich systemów imigracyjnych i azytowych oraz do poprawy ich reakcji operacyjnych. Obejmuje on obszerny zbiór najnowszych praktyk operacyjnych, narzędzi i strategii wrażliwych na ochronę, aby pomóc państwom w opracowywaniu

⁶³ *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*, UNHCR Policy Papers, 2009, s. 9, <http://www.unhcr.org/protection/environment/4901e81a4/unhcr-policy-paper-climate-change-natural-disasters-human-displacement.html> [dostęp: 14.04.2024]

⁶⁴ M. K. Solomon, K. Warner, *Protection of Persons Displaced as Results of Climate Change. Existing Tools and Emerging Frameworks*, w: M. B. Gerrard, G. E. Warnier (ed.), *Threatened Island Nations*, Cambridge University Press 2013, s. 243–245.

⁶⁵ J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford-New York 2012, s. 42–48; J. McAdam, *Seven reasons the UN Refugee Convention should not include 'climate refugees'*, „The Sydney Morning Herald” 6 June 2017, <https://www.smh.com.au/opinion/seven-reasons-the-un-refugee-convention-should-not-include-climate-refugees-20170606-gwl8b4.html> [dostęp: 14.04.2024]

i wdrażaniu działań ochronnych, które uwzględniają potrzeby uchodźców i migrantów, a także kwestie suwerenności państw⁶⁶.

Jednym z przykładów praktycznej realizacji planu jest aktywność brazylijskich konsulatów na Bliskim Wschodzie, które od 2013 r. wydają specjalne wize w uproszczonych procedurach osobom dotkniętym konfliktem w Syrii. Umożliwiają one podróż do Brazylii, gdzie następnie uchodźcy mogą złożyć wniosek o azyl. Praktyka ta, oparta na rezolucji nr 17, przyjętej 20 września 2013 r. przez rząd Brazylii, otworzyła jej przestrzeń azylową dla osób narodowości syryjskiej w oparciu o ideę „wspólnej odpowiedzialności” do poszukiwania kompleksowych rozwiązań dla osób potrzebujących ochrony międzynarodowej⁶⁷.

5 października 2015 r. *UNHCR* i rząd Brazylii podpisały umowę o współpracy w celu zacieśnienia i sformalizowania współpracy w zakresie specjalnego programu wizowego Brazylii dla osób dotkniętych konfliktem w Syrii. W ramach umowy strony uzgodniły szereg działań, które mają usprawnić i zwiększyć bezpieczeństwo procesu wydawania wiz specjalnych. Wprowadzono lepsze procedury identyfikacji rodzin i osób o specjalnych potrzebach, które mogą kwalifikować się do otrzymania specjalnej wize brazylijskiej. Z programu mogą skorzystać nie tylko obywatele Syrii, ale także inne osoby dotknięte konfliktem syryjskim⁶⁸. Ponadto zgodnie z umową *UNHCR* zapewnia brazylijskim przedstawicielstwom konsularnym w Jordanii, Libanie i Turcji szkolenia i działania dotyczące budowania zdolności w zakresie technik przeprowadzania rozmów kwalifikacyjnych oraz identyfikacji potencjalnych kandydatów do otrzymania wize w oparciu o politykę humanitarną rządu Brazylii⁶⁹.

Z kolei Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji (*International Organization for Migration, IOM*) zachęca do uwzględniania aspektów środowiskowych i zmian klimatycznych w krajowych politykach migracyjnych w różnych obszarach zarządzania migracją, takich jak m.in. ochrona granic, usługi konsularne, ochrona i zdrowie migrantów⁷⁰.

⁶⁶ *UNHCR, The 10 Point Plan in Action*, <https://www.refworld.org/10pointplaninaction2016update.html> [dostęp: 14.04.2024]

⁶⁷ *UNHCR, The 10 Point Plan in Action*, Chapter 7, *Solutions for refugees*, December 2016, s. 196, <https://www.refworld.org/docid/583714a44.html> [dostęp: 14.04.2024]

⁶⁸ K. de Gruijil, *Brazil and UNHCR strengthen partnership to help refugees fleeing the Syria conflict*, 7 October 2015, <https://www.unhcr.org/5615130c6.html> [dostęp: 14.04.2024]

⁶⁹ *UNHCR, The 10 Point Plan...*, *op. cit.*, s. 197.

⁷⁰ *IOM, Migrants and migration policy in the context of adverse of climate change and environmental degradation*, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Climate-Change-and-Environmental-Degradation.pdf [dostęp: 14.04.2024]

Służby konsularne odgrywają ważną rolę w sytuacji, gdy niektóre państwa nakładają sankcje na przewoźników za przewóz cudzoziemców bez odpowiednich dokumentów podróży. W rezultacie przewoźnicy mogą być zobowiązani do odmowy przyjęcia na pokład podróżnych o nieuregulowanej sytuacji, niezależnie od ich potrzeb w zakresie ochrony. Zdaniem *UNHCR* prawodawstwo krajowe nakładające sankcje na przewoźników może zawierać wyjątki dotyczące przewozu osoby o nieudokumentowanej sytuacji, jeżeli osoba ta ubiega się o azyl w punkcie wjazdu. Państwa mogą również zezwolić przewoźnikom na kierowanie osób ubiegających się o azyl bez odpowiednich dokumentów podróży do władz lokalnych w kraju wjazdu, jeśli kraj ten jest stroną konwencji z 1951 r. i posiada funkcjonujący system azylowy lub do lokalnej ambasady bądź konsulatu państwa docelowego, mających siedzibę w kraju wylotu⁷¹.

Przedstawione powyżej możliwe aktywności służb konsularnych w zakresie wspierania uchodźców w ramach rozszerzonej funkcji opieki konsularnej wpisują się w treść art. 2 ust. 2 Protokołu do Europejskiej konwencji w sprawie funkcji konsularnych dotyczącego uchodźców. Przewiduje on, że urzędnik konsularny państwa, gdzie uchodźca ma zwyczajowe miejsce zamieszkania, uprawniony jest do ochrony takiego uchodźcy oraz obrony jego praw i interesów zgodnie z konwencją w porozumieniu, jeśli jest to możliwe, z *UNHCR* lub jakąkolwiek inną agendą Narodów Zjednoczonych, która może się tym zająć. Z drugiej strony ust. 1 tego artykułu stanowi, że państwa sygnatariusze protokołu uznają prawo każdej strony do odmowy uznania urzędnika konsularnego za uprawnionego do działania w imieniu obywatela swojego państwa, który jest uchodźcą bądź interesowania się nim w inny sposób⁷². Niezależnie od tego, że znaczenie tych postanowień jest nikłe⁷³, pokazują one, w jakim kierunku i zakresie rozszerza się współczesne rozumienie funkcji opiekuńczej służb konsularnych.

Przykładem rozszerzenia funkcji opieki konsularnej jest również sprawowanie opieki nad obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej (UE) w sytuacji, gdy w danym państwie przyjmującym nie ma urzędu konsularnego danego państwa członkowskiego UE. Analogiczne postanowienia mają

⁷¹ *UNHCR, The 10 Point Plan in Action*, Chapter 3, *Protection-sensitive entry system*, December 2016, s. 86, <https://www.refworld.org/docid/583714a44.html> [dostęp: 14.04.2024]

⁷² *Protocol to the European Convention on Consular Functions concerning the Protection of Refugees*, Paris, 11.XII.1967, Council of Europe, European Treaty Series – No. 61A.

⁷³ Protokół podpisało sześć państw, a ratyfikacji dokonały tylko trzy. Zob.: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=061A> [dostęp: 14.04.2024]

zastosowanie w przypadku opieki dyplomatycznej wobec braku ambasady państwa członkowskiego UE w danym państwie przyjmującym⁷⁴.

Odrębnym zagadnieniem jest w tym zakresie wykonywanie przez służby konsularne funkcji opiekuńczej na rzecz obywateli państwa trzeciego w wyjątkowych sytuacjach, takich jak wojna, zawieszenie lub zerwanie stosunków konsularnych z państwem trzecim przez inne państwo. W takiej sytuacji nie następuje łączenie funkcji konsularnych dwóch państw, a jedynie podjęcie się czasowego sprawowania opieki konsularnej nad obywatelami innego państwa. Konsul państwa wysyłającego, jak zauważył Julian Sutor (1931–2020), nie staje się przez to konsulem innego państwa⁷⁵.

„Uchodźcy klimatyczni” – wyzwanie dla służb konsularnych

Jedną z podstawowych kategorii przyczyn skłaniających ludzi do zmiany miejsca zamieszkania stały się współcześnie motywacje środowiskowe, które coraz częściej stanowią bezpośrednią konsekwencję zmian klimatu. Polegają one zwykle na emigracji z rejonów dotkniętych okresowo występującymi kataklizmami (n.p. pożary, powodzie, trzęsienia ziemi,), jak również stałymi zmianami dokonującymi się w środowisku naturalnym (wzrost poziomu mórz i oceanów, pustynnienie terenów leśnych i zielonych, itp.). Z tej przyczyny mogą przybierać formę krótkotrwałej ewakuacji z zagrożonych terenów, jak również stałej emigracji z obszarów, które stają się trwale niezdatne do życia⁷⁶.

Jedno z kluczowych wyzwań, jeśli chodzi o zapewnienie ochrony osobom dotkniętym przesiedleniem w wyniku zmian klimatu, leży w złożoności terminu „uchodźca klimatyczny”⁷⁷ sprawiającej, że społeczność międzynarodowa nie ma instrumentów prawnych, które konkretnie i jednoznacznie definiowałyby migrację środowiskową (klimatyczną) lub uchodźstwo klimatyczne (środowiskowe)⁷⁸. Poniżej omówiono podejście do tego zagadnienia w różnych rozwiązaniach prawnych.

⁷⁴ Dyrektywa Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylająca decyzję 95/553/WE, Dziennik Urzędowy UE L 106 z 24 kwietnia 2015 r.

⁷⁵ J. Sutor, *op. cit.*, s. 509.

⁷⁶ B. Termiński, *Migracje, Uchodźstwo i Wysiedlenia Wewnętrzne w Świecie Doby Globalizacji: Studium Socjologiczno-Prawne*, Regensburg 2016, s. 90.

⁷⁷ B. Docherty, T. Giannini, *Confronting a rising tide: A proposal for a climate refugee treaty*, „Harvard Environmental Law Review”, Vol. 33(2), 2009, s. 361–372.

⁷⁸ P. Osóbka, *Climate Change and the Convention Relating to the Status of Refugees...*, *op. cit.*, s. 105.

Stany Zjednoczone Ameryki Północnej

Tuż po zaprzysiężeniu nowy prezydent, Joseph R. Biden Jr. podpisał siedemnaście dekretów, pośród których znalazło się również oświadczenie o ponownym uznaniu przez USA postanowień Porozumienia Paryskiego⁷⁹. Decyzja ta została potwierdzona w treści kolejnego prezydenckiego dekretu z 27 stycznia 2021 r., w którym prezydent Biden potwierdził, że zmiany klimatyczne znalazły się w centrum amerykańskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa narodowego⁸⁰. Natomiast 4 lutego 2021 r. wydane zostało zarządzenie wykonawcze w sprawie odbudowy i wzmocnienia programów przesiedlania uchodźców oraz planowania wpływu zmian klimatycznych na migrację⁸¹.

Jednym z rezultatów podjętych działań było rozszerzenie zakresu okoliczności, w których amerykańskie służby imigracyjne mogą przyznać status tymczasowej ochrony (*Temporary Protected Status, TPS*), o katastrofy naturalne, takie jak huragany czy trzęsienia ziemi. Status tymczasowej ochrony jest już długo obecny w amerykańskim kodeksie federalnym⁸², jednak w ostatnich latach zmienił nieco swój charakter. Jego istotą jest możliwość wyznaczenia państwa trzeciego do objęcia *TPS* ze względu na warunki w nim panujące, które tymczasowo uniemożliwiają obywatelom tego państwa bezpieczny powrót lub gdy nie jest ono w stanie odpowiednio poradzić sobie z powrotem swoich obywateli. Amerykański Urząd do spraw Obywatelstwa i Imigracji (*United States Citizenship and Immigration Service, USCIS*) może przyznać *TPS* uprawnionym obywatelom niektórych krajów (lub części krajów), którzy już przebywają w Stanach Zjednoczonych. Do objęcia *TPS* kwalifikują się także osoby bez obywatelstwa, które ostatnio zamieszkiwały w wyznaczonym państwie⁸³.

Aktualnie zapewnienie udziału w *TPS* mają: Afganistan, Myanmar, Kamerun, Salwador, Haiti, Honduras, Nepal, Nikaragua, Syria, Somalia, Sudan, Południowy Sudan, Ukraina, Wenezuela i Jemen. Coraz częstszą przesłanką przyznania *TPS*, zgodnie z § 1254a kodeksu federalnego jest stwierdzenie zaistnienia trzęsienia

⁷⁹ *Paris Climate Agreement*, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/> [dostęp: 14.04.2024]

⁸⁰ Executive Order 14008 of January 27, 2021, *Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*, 86 FR 7619.

⁸¹ Executive Order 14013 of February 4, 2021, *Rebuilding and Enhancing Programs To Resettle Refugees and Planning for the Impact of Climate Change on Migration*, 86 FR 8839.

⁸² §1254a *Temporary protected status, Code of Federal Regulations*, s. 333, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2020-title8/pdf/USCODE-2020-title8-chap12-subchapII-partV-sec1254a.pdf> [dostęp: 14.04.2024]

⁸³ <https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status> [dostęp: 14.04.2024]

ziemi, powodzi, suszy, epidemii lub innej katastrofy ekologicznej powodującej znaczne, ale tymczasowe zakłócenie warunków życia na dotkniętym obszarze.

Jednak jak podaje *USCIS*, większość imigrantów, którzy trafiają do USA, staje się stałymi rezydentami, najpierw uzyskując status uchodźcy lub otrzymując azyl. Decyzje o zakwalifikowaniu danej osoby do uzyskania wizej imigranckiej podejmują amerykańskie służby konsularne, które uczestniczą również w procedurze przyznawania tzw. „zielonej karty” umożliwiającej legalny stały pobyt i podjęcie pracy w Stanach Zjednoczonych.

Unia Europejska

Ograniczenie legalnych ścieżek dostępu osób ubiegających się o azyl do UE przyczyniło się do wzrostu poziomu niekontrolowanej migracji przez granice zewnętrzne Unii. Napływ osób ubiegających się o azyl osiągnął szczyt w 2015 r., czego przyczyną przypisuje się głównie konfliktom w Syrii i Afryce Subsaharyjskiej. Od tego czasu nastąpił spadek, ale możliwe jest, że napływ uchodźców i migrantów do UE ponownie wzrośnie. Należy spodziewać się utrzymywania tendencji wzrostowej migracji i liczby osób ubiegających się o azyl z powodu przedłużających się konfliktów na całym świecie, których przyczyną obejmują również zmiany klimatyczne⁸⁴.

Unia Europejska przyznała, że globalne wyzwania klimatyczne i środowiskowe są współcześnie istotnym czynnikiem mnożącym zagrożenia i źródłem niestabilności, a transformacja ekologiczna przekształca geopolitykę, w tym globalne interesy gospodarcze, handlowe i rozumienie bezpieczeństwa. Wymaga to współpracy ze wszystkimi partnerami w celu zwiększenia odporności na zmiany klimatu i środowiska, aby zapobiec sytuacji, w której wyzwania te staną się źródłem konfliktów, braku bezpieczeństwa żywnościowego, przesiedlenia ludności i przymusowej migracji⁸⁵.

⁸⁴ W przyszłości zmiany środowiskowe mogą mieć niszczący wpływ na wiele populacji, zwłaszcza w małych państwach wyspiarskich oraz na obszarach przybrzeżnych i nisko położonych, takich jak np. Wietnam, Holandia i niektóre części Stanów Zjednoczonych. Wynika to z połączonego efektu szybkiego wzrostu populacji, urbanizacji i większej niż w przeszłości podatności na klęski żywiołowe. Według raportu specjalnego *IPCC* z września 2019 r. na temat oceanu i kriosfery w zmieniającym się klimacie naukowcy szacują, że w XXI w., w wyniku termicznej ekspansji wód oceanicznych i oceanów zostanie utraconych od 6 tys. do 17 tys. km² lądu. Może to potencjalnie doprowadzić do wysiedlenia od 1,6 do 5,3 mln osób, zob.: J. Apap, C. du Perron de Revel, *The concept of 'climate refugee': Towards a possible definition*, European Parliamentary Research Service 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698753/EPRS_BRI\(2021\)698753_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698753/EPRS_BRI(2021)698753_EN.pdf) [dostęp: 14.04.2024].

⁸⁵ Communication from the Commission, *The European Green Deal*, Brussels, 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

W swojej inicjatywie Europejskiego Zielonego Ładu z 2019 r. Komisja Europejska uznała zmiany klimatyczne za czynnik migracji i niestabilności, konfliktów i braku bezpieczeństwa żywnościowego. Był on kilkakrotnie uznawany przez Komisję Europejską i Parlament Europejski za jeden z powodów masowej migracji. Niemniej jednak, chociaż wiele państw rozwijających się wezwało UE do przyznania migrantom klimatycznym statusu uchodźcy, poszczególne państwa członkowskie UE nie poparły pomysłu stworzenia nowej kategorii „uchodźcy klimatycznego”. Dyrekcja Generalna Komisji do spraw Migracji i Spraw Wewnętrznych zasugerowała status „migracji permanentnie przymusowej” jako nowej kategorii w celu rozwiązania problemu uchodźców, a w dokumencie roboczym służb Komisji dotyczącym zmian klimatu i migracji z 2013 r. stwierdziła, że nie ma potrzeby ochrony uchodźców ze względów klimatycznych⁸⁶.

Parlament Europejski uznał, że zmiany klimatyczne są jednym z motorów migracji, a jego rezolucja w sprawie ochrony praw człowieka i zewnętrznej polityki migracyjnej UE z 2021 r. wzywa między innymi do finansowania zrównoważonych reakcji na zmiany klimatu na szczeblu regionalnym⁸⁷. Badanie zlecone przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu wykazało związek między zmianami klimatycznymi a przesiedleniami oraz analizowało możliwości stworzenia ram politycznych na szczeblu Unii⁸⁸.

Unia Europejska dysponuje wciąż możliwościami harmonizacji kryteriów mających zastosowanie do przyjmowania osób ubiegających się o azyl na terytorium Schengen, ze względu na czynnik klimatyczny. Parlament Europejski zwrócił uwagę, że wizy humanitarne UE mogą być wydawane przez konsulaty państw członkowskich za granicą, w oparciu o specjalny instrument, który harmonizuje kryteria i procedury ich wydawania, zgodnie ze standardami dobrej administracji i skutecznymi środkami odwoławczymi, określonymi w art. 41 i art. 47 Karty praw podstawowych UE⁸⁹. W tym celu konieczna może być zmiana przepisów dotyczących wiz o ograniczonej ważności terytorialnej⁹⁰.

⁸⁶ J. Apap, C. du Perron de Revel, *op. cit.*

⁸⁷ *European Parliament resolution of 19 May 2021 on human rights protection and the EU external migration policy (2020/2116(INI))*.

⁸⁸ A. Kraler, C. Katsiaficas, M. Wagner, *Climate Change and Migration. Legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, PE 655.591, Brussels 2020.

⁸⁹ *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.

⁹⁰ Art. 25 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy*, Dz. Urz. UE L 243 z 15.09.2009 r.

Jednak konkretne próby reformy wspólnotowego kodeksu wizowego spotkały się z silnym sprzeciwem Rady, która blokowała miesiącami negocjacje poprawek zgłoszonych przez Parlament Europejski, aż do wymuszenia ich wycofania. Austria, Francja, Belgia, Holandia, Węgry, Szwecja, Słowenia, Hiszpania i Portugalia sprzeciwiały się kontynuowaniu negocjacji, gdyby w zreformowanej wersji wspólnotowego kodeksu wizowego znalazły się zmiany w przepisach o wizach humanitarnych⁹¹. Ich główne obawy dotyczyły ryzyka przecięcia konsulatów, możliwości dublowania istniejących już innych legalnych ścieżek dostępu dla uchodźców oraz faktu, że wspólnotowy kodeks wizowy koncentruje się na wizach krótkoterminowych, co sprawia, że instrument ten nie nadaje się, ich zdaniem, do regulacji wydawania zezwoleń na wjazd dla osób ubiegających się o azyl⁹².

Najdalej idącym, ale jak się wydaje najmniej prawdopodobnym z proponowanych rozwiązań tej sytuacji, jest tymczasowe zawieszenie lub całkowite zniesienie obowiązku wizowego dla państw pochodzenia uchodźców. Pozwoliłoby ono również uniknąć dodatkowych praktycznych przeszkód, takich jak brak konsulatów w niektórych rozdartych wojną państwach, gdzie nie ma fizycznej możliwości ubiegania się o wizę⁹³.

Nowy pakt o migracji i azylu, którego procedowanie Komisja Europejska rozpoczęła w 2020 r., dostrzega znaczenie zmian klimatycznych jako czynnika stymulującego migracje, ale jak dotąd nie odnosi się wprost do potrzeb osób dotkniętych katastrofami związanymi ze zmianami klimatu⁹⁴.

Oczekiwaniom na nowe rozwiązania prawne w omawianym zakresie powinno towarzyszyć jednak rozważne korzystanie z mechanizmów już istniejących w prawie Unii Europejskiej. Zdaniem niektórych badaczy należy do nich Dyrektywa Rady 2001/55/WE, a dokładniej art. 2 lit. c) pkt. ii) tego aktu prawnego⁹⁵. Jego zakres osobowy nie ogranicza się do osób potrzebujących ochrony

⁹¹ Summary of Discussions, *Council doc. 15602/16*, Brussels 19 December 2016, s. 1.

⁹² European Parliament, *Humanitarian visas. European Added Value Assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report* (Rapporteur: Juan Fernando Lopez Aguilar), July 2018, s. 16.

⁹³ *Ibidem*, s. 63.

⁹⁴ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu*, Bruksela, 23.09.2020, COM/2020/609 final.

⁹⁵ *Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami*, Dz. Urz. UE L 212, 07.08.2001.

międzynarodowej *sensu stricto*, czyli uchodźców w rozumieniu Konwencji Genewskiej z 1951 r. lub osób objętych ochroną uzupełniającą. Okoliczności opisane w dyrektywie, w których może ona zostać uruchomiona, nie są rozumiane jako wyczerpujący katalog potencjalnych zastosowań. Posługuje się ona pojęciem „wysiedleńcy”, które oznacza „obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia swojego państwa lub regionu pochodzenia lub też zostali ewakuowani, w szczególności w odpowiedzi na apel organizacji międzynarodowych, i nie są w stanie bezpiecznie i na stałe powrócić ze względu na sytuację istniejącą w ich państwie” (lit. c)), a w szczególności „osoby zagrożone lub będące ofiarami systematycznych i uogólnionych naruszeń praw człowieka” (pkt. ii))⁹⁶.

Nie można jednak pominąć faktu, że polityczny mechanizm podziału obciążeń w ramach UE, który wymaga decyzji Rady UE w sprawie uruchomienia dyrektywy sprawia, że dyrektywa o ochronie tymczasowej jest instrumentem z natury ograniczonym. Ponadto nie gwarantuje ochrony indywidualnej, ale zapewnia ochronę zbiorową grupie, która zostanie określona dla każdego przypadku z osobna przez Radę UE⁹⁷.

Anouch Missirian i Wolfram Schlenker, autorzy artykułu opublikowanego w 2017 r. w prestiżowym czasopiśmie naukowym „Science”, przeanalizowali związek między wywołanymi przez zjawiska pogodowe lokalnymi wstrząsami w rolnictwie określonych państw, a liczbą wniosków o azyl składanych przez migrantów z tych państw w Unii Europejskiej. Autorzy artykułu wskazali na istotne zagrożenie dla państw członkowskich UE, dowodząc, że kiedy temperatury w kraju pochodzenia migrantów zaczynają odbiegać od umiarkowanego optimum wynoszącego około 20°C, które jest uznawane za najlepsze dla rolnictwa, liczba składanych wniosków o azyl w UE wzrasta. W związku z tym prognoza netto przewiduje wzrost liczby wniosków o azyl wraz ze wzrostem temperatur na świecie⁹⁸.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ A. Kraler, M. Noack, T. Cernei, *Climate Refugees: Legal and Policy Responses to Environmentally-Induced Migration*, Paper prepared for the ClimMig Conference on Human Rights, Environmental Change, Migration and Displacement, Vienna 20–21 September 2012, s. 9, https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/9980/Paper_ICMPD_2012-10-15.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 14.04.2024].

⁹⁸ A. Missirian, W. Schlenker, *Asylum applications respond to temperature fluctuations*, „Science”, 22 Dec 2017, Vol 358, Issue 6370, s. 1610–1614, <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aao0432> [dostęp: 14.04.2024]

Zarówno niższe, jak i wyższe temperatury zwiększają przepływy migracyjne. Ekstrapolując te wyniki, przewiduje się, że wzrost temperatur w krajach pochodzenia doprowadzi również do wzrostu liczby wniosków o azyl do UE. Zmiany klimatu, a zwłaszcza dalsze ocieplenie, dodają kolejny „mnożnik zagrożeń”, który skłania ludzi do szukania schronienia za granicą. Skutki pogodowe w krajach pochodzenia o niskich dochodach nie ograniczą się do tych krajów lub regionów, ale prawdopodobnie rozprzestrzenią się na kraje rozwinięte poprzez zwiększone napływy uchodźców⁹⁹.

Brazylia

Wspomniany wcześniej system brazylijskich wiz humanitarnych jest ważnym narzędziem ochrony uzupełniającej, oferującym legalne ścieżki dla przymusowych migrantów dotarcia do bezpieczniejszego kraju. Brazylia rozpoczęła przyznawanie wiz humanitarnych w 2012 r. na rzecz Haitańczyków po niszczycielskim trzęsieniu ziemi, które nawiedziło Haiti w 2010 r., a w 2013 r. przedłużono to działanie, aby pomóc ludziom dotkniętym konfliktem w Syrii¹⁰⁰.

Geneza brazylijskiego ustawodawstwa dotyczącego migracji sięga połowy lat 80. XX wieku. Oferowano wówczas bardzo ograniczone możliwości uzyskania wiz i uregulowania statusu migrantów. Zmieniło się to nieco pod koniec lat 90., kiedy uchwalono specjalną ustawę o uchodźcach, co można postrzegać jako krok w kierunku zaakceptowania humanitarnych podstaw pobytu w Brazylii. Od tego czasu toczą się debaty na temat zmian reżimu migracyjnego, aby umożliwić inne tego typu przyczyny wjazdu i pobytu w kraju. Istotnym osiągnięciem tego czasu było wprowadzenie doraźnych wiz humanitarnych dla migrantów przymusowych, za co chwalono Brazylię na forum międzynarodowym.

W 2012 r. rząd brazylijski postanowił stworzyć łatwiejszą legalną drogę dla Haitańczyków przybywających do Brazylii i umożliwił uzyskanie wiz humanitarnych w swojej ambasadzie w Port-au-Prince ze względu na „pogorszenie warunków życia ludności haitańskiej z powodu do trzęsienia ziemi, które miało miejsce w tym kraju w dniu 12 stycznia 2010 r. Początkowe ograniczenie limitu wydawania 1200 wiz rocznie oraz możliwość ich uzyskania tylko w ambasadzie w Port-au-Prince zostały później zniesione. Dowolną liczbę tych wiz można było już uzyskać w dowolnym konsulacie brazylijskim, nawet poza Haiti¹⁰¹.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ L. L. Jubilut, C. S. Muiños de Andrade, A. de Lima Madureira, *Humanitarian visas: building on Brazil's experience*, „*Forced Migration Review*”, Issue 53, October 2016, s. 76.

¹⁰¹ *Ibidem*.

Rząd brazylijski jest jednym z pierwszych na świecie, który uznał, że kryzysy środowiskowe są ważnym powodem starania się o przyznanie statusu uchodźcy. Dzięki temu, jak oszacowano, od trzęsienia ziemi do Brazylii przybyło ponad 85 tys. Haitańczyków.

Doświadczenia te zostały wykorzystane także w zakresie wydawania wiz osobom dotkniętym konfliktem syryjskim przy stosowaniu mniejszych wymagań niż w przypadku wizy zwykłej. Umożliwiające to przepisy zostały przyjęte w 2013 r. i początkowo miały obowiązywać przez dwa lata. Jednak ich ważność została przedłużona w 2015 r. o kolejne dwa lata. Uznano, że ci, którzy uciekają przed wojną lub prześladowaniami, zazwyczaj nie są w stanie spełnić formalnych wymogów wizy brazylijskiej, takich jak przedstawienie wyciągów bankowych, zaproszeń i biletu lotniczego w obie strony. W takich przypadkach ambasady i konsulaty brazylijskie na Bliskim Wschodzie zostały wyjątkowo upoważnione do wydawania wiz osobom, które nie posiadały ważnego paszportu albo jeśli ich dokument podróży miał wygasnąć za mniej niż sześć miesięcy¹⁰².

Decyzje rządu brazylijskiego podejmowane w tym zakresie w porozumieniu z *UNHCR* uwzględniały szerszy kontekst konfliktu syryjskiego. Pamiętano, że w 2006 r. Syrię nawiedziła największa w jej nowożytnej historii susza. To za jej przyczyną w ciągu czterech lat około 60 %% upraw zostało zniszczone, a 80 %% zwierząt hodowlanych zdechło z głodu. W konsekwencji przeszło 1,5 miliona rolników wraz ze swoimi rodzinami uciekło do miast. Nie można jednoznacznie stwierdzić, że to susza czy spowodowane przez człowieka zmiany klimatyczne wywołały rewolucję i wojnę domową. Trudno jednak nie dostrzec, że do pierwszych antyrządowych protestów doszło najpierw w regionach najsilniej dotkniętych przez suszę, czyli w Daraa, Damaszku, Aleppo, Al-Hasaka i Al-Kamisli¹⁰³.

Szerokie zastosowanie przez Brazylię ułatwień w zakresie wydawania wiz dotyczyło nie tylko obywateli Syrii, ale także osób dotkniętych konfliktem syryjskim, dzięki czemu grupy mniejszościowe, takie jak Palestyńczycy i Kurdowie, również skorzystały z brazylijskiego programu wiz humanitarnych. Łącznie przyznano ponad 8,5 tysiąca wiz humanitarnych, a 26% wszystkich uchodźców w Brazylii to obecnie Syryjczycy¹⁰⁴.

¹⁰² *Ibidem*, s. 77.

¹⁰³ Podobnie: M. Popkiewicz, *Raport: Globalnie ocieplenie a rewolucja w Syrii*, <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/raport-globalnie-ocieplenie-a-rewolucja-w-syrii-82/> [dostęp: 14.04.2024]

¹⁰⁴ L. L. Jubilut, C. S. Muiños de Andrade, A. de Lima Madureira, *op. cit.*, s. 77.

Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że naukowcy w coraz mniejszym stopniu niż kiedyś są podzieleni w opiniach o zmianach klimatycznych i ich przyczynach. Bez względu na te dające się jeszcze zauważyć różnice stanowisk zmiany klimatyczne są faktem. Niezależnie od tego, czy za ich przyczynę uznaje się czynniki antropogeniczne, czy procesy naturalne, ich konsekwencje mają charakter obiektywny. Tak samo obiektywna jest potrzeba niesienia pomocy humanitarnej w obliczu katastrofy naturalnej czy klęski żywiołowej.

Konflikty zbrojne, kryzysy migracyjne, napięcia etniczne coraz częściej mają podłoże środowiskowe, a czasami są bezpośrednimi skutkami zmian klimatycznych. Zjawiskiem zagrażającym integralności państw, bezpieczeństwu zamieszkujących je społeczności oraz obywatelstwa jako szczególnej więzi łączącej obie te kategorie, staje się deterytorializacja klimatyczna¹⁰⁵.

Z tego powodu systematycznie wzrasta zaangażowanie służb konsularnych w rozwiązywanie kryzysów międzynarodowych i zapobieganie związanym z nimi zagrożeniom. Już teraz znajdują się one wśród tych organów państwa, które jako pierwsze zmagają się z problemem tzw. „uchodźców klimatycznych”. O wysokim stopniu złożoności tego zagadnienia świadczy fakt, iż dotyczy ono ludzi bardzo wysoko ceniących swoją historię i kulturę, dla których migracja jest ostatecznością¹⁰⁶.

Badania podjęte przez autora nad prawnomiędzynarodowymi konsekwencjami zmian klimatycznych w zakresie prawa konsularnego wykazały prawdziwość hipotezy, że służby konsularne zaczynają pełnić coraz większą rolę w zapewnianiu opieki „uchodźcom klimatycznym”. Dowodzą tego przytoczone w niniejszym artykule przykłady deklaracyjnych aktów administracji prezydenta Stanów Zjednoczonych, postanowień Europejskiej konwencji o funkcjach konsularnych z 1967 r. czy praktyki rządu Brazylii.

W artykule udzielono odpowiedzi na pierwsze z postawionych na wstępie pytań badawczych dotyczącego zauważalnych prawie międzynarodowym, jego

¹⁰⁵ P. Osóbka, *Odpowiedzialność międzynarodowa za deterytorializację klimatyczną państw nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych*, „Prawo i klimat” 2022, nr 1, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2022, s. 167.

¹⁰⁶ B. Doherty, *‘Our country will vanish’: Pacific islanders bring desperate message to Australia*, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/14/our-country-will-vanish-pacific-islanders-bring-desperate-message-to-australia> [dostęp: 14.04.2024]

doktrynie i orzecznictwie funkcji konsularnych, które mogą być istotne z punktu widzenia zapewniania opieki konsularnej „uchodźcom klimatycznym”. Wykazano, że problematyka funkcji konsularnych jest głęboko zakorzeniona w polskiej nauce prawa międzynarodowego. Należy wręcz ubolewać, że jest ona tak słabo znana w piśmiennictwie anglojęzycznym. Być może jest to asumpt do podjęcia dalszych prac naukowych, których celem byłoby rozpowszechnienie wiedzy o dorobku polskich badaczy prawa międzynarodowego w tym zakresie.

Analizując orzecznictwo międzynarodowe, wskazano na przykłady orzeczeń Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które od dłuższego czasu formułują dające się odczytać pomiędzy wersami określonych orzeczeń postulaty *de lege ferenda* w przedmiotowym zakresie.

Odpowiadając na drugie z postawionych na wstępie pytań badawczych, wskazano szereg nadzwyczaj istotnych dla przedmiotowych zagadnień funkcji konsularnych, które mogą być rozszerzane tak, aby objąć opieką konsularną „uchodźców klimatycznych”.

Ponadto myśląc o sposobach rozszerzania tych funkcji, warto na zakończenie odwołać się do doświadczeń rządu Nowej Zelandii, który w październiku 2017 r. ogłosił poprzez swojego ówczesnego ministra do spraw zmian klimatu, Jamesa Shawa, że rozważa uruchomienie wydawania eksperymentalnych wiz humanitarnych dla obywateli państw wyspiarskich Pacyfiku wysiedlonych ze względu na skutki zmian klimatu. Nowy program miałby sprowadzać do Nowej Zelandii około 100 osób rocznie. Publiczne ogłoszenie zamiaru uznawania „uchodźców klimatycznych” rozprzestrzeniło się w całym świecie¹⁰⁷.

Pomimo wystąpienia ówczesnej premier Nowej Zelandii, Jacindy Ardern, która powiedziała, że postrzega ją jako osobistą i państwową odpowiedzialność, zaledwie sześć miesięcy później plan ten został porzucony. Dlaczego? Można przypuszczać, że wystąpienie ministra Shawa miało bardziej partyjny charakter niż rangę rządową¹⁰⁸.

W maju 2018 r. rząd Nowej Zelandii postanowił na nowo zdefiniować całą swoją strategię na Pacyfiku, w tym podejście do migracji wywołanej zmianami

¹⁰⁷ L. Taylor, *New Zealand considers visa for climate ‘refugees’ from Pacific islands*, Reuters, 17 November 2017, <https://www.reuters.com/article/us-newzealand-climatechange-visa/new-zealand-considers-visa-for-climate-refugees-%20from-%20pacific-islands-idUSKBN1DH1JB> [dostęp: 14.04.2024]

¹⁰⁸ *Green Party to welcome 5,000 refugees to New Zealand*, <https://www.greens.org.nz/green-party-welcome-5000-refugees-new-zealand> [dostęp: 14.04.2024]

klimatu. To przedefiniowane podejście skoncentrowało się na budowaniu partnerstwa z krajami Pacyfiku oraz zaangażowania opartego na zrozumieniu, przyjaźni, wzajemnych korzyściach, zbiorowych ambicjach i zrównoważonej migracji. W tym momencie proponowana wiza uchodźcza związana ze zmianą klimatu odeszła w zapomnienie¹⁰⁹.

Niezależnie od tego w prawodawstwie Nowej Zelandii istnieje wiele rozwiązań zapewniających możliwości przyznawania statusu uchodźcy i ochrony międzynarodowej¹¹⁰. Rozpatrywaniem wniosków o przyznanie statusu uchodźcy lub osoby chronionej zajmują się urzędnicy Departamentu Imigracji (*New Zealand Immigration*) w Ministerstwie Przedsiębiorczości, Innowacji i Zatrudnienia (*Ministry of Business, Innovation and Employment*). Wnioskodawcy, których aplikacje zostają odrzucone, mogą odwoływać się do Trybunału do spraw Imigracji i Ochrony (*Immigration & Protection Tribunal*)¹¹¹.

¹⁰⁹ L. Fiennes, *New Zealand's Climate Refugee Visa, a Framework for Positive Change: Creating a regional framework of protections for climate migrants from the Pacific*, University of Otago, Dunedin, October 2019, s. 23, <https://www.otago.ac.nz/law/research/journals/otago734244.pdf> [dostęp: 14.04.2024]

¹¹⁰ Każdy, kto ubiega się o uznanie w Nowej Zelandii za uchodźcę na mocy Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. lub Protokołu dotyczącego statusu uchodźców z 1967 r. bądź za osobę chronioną na mocy *Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r.* (Dz.U. 1989 nr 63 poz. 378) lub *Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.* (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167) musi wykazać zgodność swojego roszczenia z Ustawą o imigracji z 2009 r. (*Immigration Act 2009*, Public Act 2009 No 51). Zob.: *Immigration New Zealand, Immigration New Zealand Operational Manual Refugees and Protection*, Issue Date: 30 April 2021, s. 4, <https://www.immigration.govt.nz/opsmanual/#35439.htm> [dostęp: 14.04.2024].

¹¹¹ W latach 2014–2017 Trybunał rozpatrywał co najmniej cztery sprawy w których skarżący, ubiegając się o status uchodźcy, wyrażali obawy dotyczące niekorzystnych konsekwencji zmian klimatycznych dla Republiki Tuvalu. Zob.: *NZIPT 800517–520, 4 June, 2014*; *NZIPT 800859, 20 October, 2015*; *NZIPT 801093–094, 23 February, 2017*; *NZIPT 801120–123, 20 March, 2017*, <https://forms.justice.govt.nz/search/IPT/RefugeeProtection/> [dostęp: 14.04.2024] We wszystkich tych przypadkach nowozelandzki Trybunał uznał, że skarżący nie byli uchodźcami w rozumieniu Konwencji Genewskiej o Statusie Uchodźców z 1951 r., nie posiadali statutu osób chronionych w rozumieniu Konwencji w Sprawie Zakazu Stosowania Tortur oraz Innego Okrutnego, Niehumanitarnego lub Poniżającego Traktowania albo Karania z 1984 r., a także nie byli osobami chronionymi w rozumieniu Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. Wszystkie cztery skargi zostały oddalone. Zob.: P. Osóbka, *Zmiany klimatyczne – nowe wyzwania i zagrożenia dla instytucji państwa i obywatelstwa*, „Państwo i prawo”, Zeszyt 8(882), Warszawa 2019, s. 130–131. Pierwszą oznaką zmiany linii orzeczniczej nowozelandzkich sądów była sprawa rodziny Alesana, również z Tuvalu, która została okrzyknięta przez media pierwszymi na świecie „uchodźcami klimatycznymi”, *NZIPT 501370–371, 4 June 2014*, pkt. 9, https://forms.justice.govt.nz/search/Documents/IPTV2/Deportation/rem_20140604_501370.pdf [dostęp: 14.04.2024]. Zob. także: R. Noack, *Has the era of the 'climate change refugee' begun?*, 7 August 2014, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/08/07/has-the-era-of-the-climate-change-refugee-begun/> [dostęp: 14.04.2024], G. Harman, *Has the great climate change migration already begun?*, <https://www.theguardian.com/vital-signs/2014/sep/15/climate-change-refugees-un-storms-natural-disasters-sea-levels-environment> [dostęp: 14.04.2024].

Jaki wniosek płynie z nowozelandzkich doświadczeń dla państw w innych regionach świata zmagających się z rosnącą mobilnością ludzi spowodowaną zmianami klimatycznymi?

Nowa Zelandia porzuciła swój plan wydawania wiz humanitarnych dla „uchodźców klimatycznych” z jednego kluczowego powodu – wyspiarze z Pacyfiku ich nie chcieli. Uważali, że uzyskanie statusu uchodźcy jest ostatecznością. Zamiast tego wezwali rząd Nowej Zelandii do wprowadzenia stopniowego podejścia: zmniejszenia emisji zanieczyszczeń, wsparcia wysiłków adaptacyjnych, zapewnienia legalnych ścieżek migracji, a dopiero jeśli to wszystko zawiedzie, przyznania statusu uchodźcy¹¹².

Wskazuje to jednoznacznie, że nawet najlepsi na świecie dyplomaci, najlepiej zorganizowane służby konsularne czy najbardziej doświadczeni urzędnicy imigracyjni nie będą w stanie skutecznie odpowiedzieć na współczesne wyzwania globalne, takie jak np. zmiany klimatyczne i ich konsekwencje, jeśli realizowane przez nich programy nie uwzględnią rzeczywistych potrzeb ich adresatów oraz nie uszanują ich godności, tradycji i przekonań.

Oczywiście należy docenić starania służb nowozelandzkich, brazylijskich, amerykańskich, a nawet wysiłki przedstawicieli Unii Europejskiej w wychodzeniu naprzeciw uchodźców i migrantów, zwłaszcza tych, którzy podejmują próbę ratowania życia i zdrowia swojego i swoich bliskich w obliczu zagrożenia niezawinionymi przez siebie konsekwencjami zmian klimatu. Jak najszersze włączanie do tych działań służb konsularnych wydaje się rozwiązaniem właściwym i pożądanym.

To pracownicy odpowiednich wydziałów ambasad i konsulatów znają języki, kulturę, zwyczaje, a nierzadko także mentalność ludzi, którzy mogą za chwilę stać się tzw. „uchodźcami klimatycznymi”. To właśnie konsulowie generalni, konsulowie, wicekonsulowie i agenci konsularni są predysponowani do sprawowania funkcji opieki konsularnej nie tylko nad obywatelami swoich państw, ale także na obywatelami państw trzecich. Ich doświadczenie i kompetencje mogą okazać się niezwykle przydatne w zakresie organizowania opieki nad uchodźcami, także tymi „klimatycznymi”.

Aby ta opieka mogła być efektywna, potrzebne są zmiany w prawie zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i w krajowych porządkach prawnych

¹¹²H. Dempster, K. Ober, *New Zealand's "Climate Refugee" Visas: Lessons for the Rest of the World*, <https://reliefweb.int/report/world/new-zealands-climate-refugee-visas-lessons-rest-world> [dostęp: 14.04.2024]

poszczególnych państw angażujących się w przyjmowanie uchodźców. Jak wiadomo, 9 maja 1992 r. w Nowym Jorku miało miejsce wydarzenie, które zapoczątkowało zmianę sposobu myślenia przywódców współczesnego świata o klimacie. Tego dnia została ogłoszona Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu¹¹³.

Łatwo obliczyć, że w 2022 r. przypadła trzydziesta rocznica przyjęcia tego najważniejszego międzynarodowego traktatu dotyczącego przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Trzydzieści lat od wyrażenia przez społeczność międzynarodową woli zmierzenia się z konsekwencjami zmian klimatu stanowi dobrą sposobność nie tylko do uczczenia tej rocznicy, ale również do refleksji nad możliwościami otoczenia opieką tych, którzy są najbardziej dotknięci ich konsekwencjami.

Mając pełną świadomość, jak trudne do przyjęcia, a tym bardziej do wprowadzenia w życie są każdorazowo nowe regulacje w prawie międzynarodowym publicznym warto, aby odpowiednie czynniki decyzyjne na obecnym etapie rozpatrzyły możliwość podjęcia prac nad ramowym rozwiązaniem prawnomiędzynarodowym odnoszącym się do badanych zagadnień.

Konwencja ramowa (umowa główna), podobnie jak w przypadku międzynarodowego reżimu prawnego zmian klimatycznych, stanowić może rodzaj prawnie wiążącego traktatu, który określiłby szersze zobowiązania dla jego stron, ale pozostawiłby ustalanie konkretnych celów kolejnym bardziej szczegółowym umowom (protokołom) lub prawodawstwu krajowemu. Umowa ramowa mogłaby służyć jako dokument „parasolowy”, który określiłby zasady, cele i reguły zarządzania reżimem traktatowym opieki konsularnej nad „uchodźcami klimatycznymi”.

Bibliografia

Literatura

- Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten* (tłum. L. Piotrowicz), Warszawa 1973
Berezowski C., Góralczyk W., Libera K., *Prawo międzynarodowe publiczne pod redakcją Cezarego Berezowskiego*, Warszawa 1970
Bertoni K., *Praktyka dyplomatyczna i konsularna, Część I*, Kraków 1947
Białocerkiewicz J., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2005

¹¹³ *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 9 maja 1992 r.* (Dz.U.Dz.U. 1996, Nr 53, poz. 238); P. Osóbka, *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 9 maja 1992 r. Komentarz*, Bydgoszcz 2024..

- Burek W., *Czynności konsularne na rzecz uchodźcy w świetle Europejskiej konwencji o funkcjach konsularnych*, w: Czubik P., Burek W. (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014
- Cybuchowski Z., *Prawo międzynarodowe publiczne i prywatne*, Warszawa 1932
- Czubik P., *Międzynarodowe i krajowe prawo konsularne – refleksja w 50-lecie kodyfikacji wiedeńskiej dotycząca stanu badań dziedziny w ostatnich latach w Polsce*, w: Czubik P., Burek W. (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014
- Daranowski P., Połatyńska J. (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 2011
- Docherty B., Giannini T., *Confronting a rising tide: A proposal for a climate refugee treaty*, „Harvard Environmental Law Review”, Vol. 33(2), 2009
- de Vattel E., *Prawo narodów*, (tłum. B. Winiarski), Warszawa 1958
- Ehrlich L., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958
- Fiennes L., *New Zealand’s Climate Refugee Visa, a Framework for Positive Change: Creating a regional framework of protections for climate migrants from the Pacific*, University of Otago, Dunedin, October 2019
- Gawłowicz I., *Prawo dyplomatyczne w orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2018
- Gąsiorowski M., *Dyplomaci i konsulowie*, Warszawa 1966
- Gelberg L., *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979
- Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1983
- Jubilut L. L., Muiños de Andrade C. S., de Lima Madureira A., *Humanitarian visas: building on Brazil’s experience*, „Forced Migration Review”, Issue 53, October 2016
- Kälin W., Schrepfer N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, UNHCR, Geneva 2012
- Klaffkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964
- Krajewski P. W., *Sprawiedliwość i odpowiedzialność międzygrupowa i międzypokoleniowa w ochronie środowiska naturalnego*, „Studia prawnoustrojowe” 32(2016)
- Kolańczyk K., *Prawo rzymskie*, wyd. 6, Warszawa 2021
- Kraler A., Katsiaficas C., Wagner M., *Climate Change and Migration. Legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration*, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, PE 655.591, Brussels 2020
- Kumaniecki K. (oprac.), *Słownik łacińsko-polski według słownika Hermana Mengego i Heryka Kopii*, Warszawa 1964
- Makowski J., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1922
- Makowski J., *Organa państwa w stosunkach międzynarodowych. Zjazdy międzynarodowe. Umowa międzynarodowa*, Warszawa 1957
- McAdam J., *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford-New York 2012
- McAdam J., *Seven reasons the UN Refugee Convention should not include ‘climate refugees’*, „The Sydney Morning Herald” 6 June 2017, <https://www.smh.com.au/opinion/seven-reasons-the-un-refugee-convention-should-not-include-climate-refugees-20170606-gwl8b4.html> [dostęp: 16.10.2022]

- Missirian A., Schlenker W., *Asylum applications respond to temperature fluctuations*, „Science”, 22 Dec 2017, Vol 358, Issue 6370, s. 1610–1614, <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aao0432> [dostęp: 31.10.2022]
- Namysłowski W., *Istota i charakter prawa konsularnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 13, 1933, z. 3
- Namysłowski W., *System prawa konsularnego*, Warszawa 1949
- Nowicki M. A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021
- Oppenheim L., *International Law. A Treatise*, London 1920
- Osóbka P., *Climate Change and the Convention Relating to the Status of Refugees of 28 July 1951*, „Polish Review of International and European Law”, v. 10, n. 1, 21 Apr. 2021
- Osóbka P., *Europejski Trybunał Praw Człowieka i Trybunał Sprawiedliwości UE wobec Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r.*, w: B. Gronowska, P. Sadowski (red.), *25-lecie wejścia w życie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w Polsce*, Toruń 2022
- Osóbka P., *International responsibility of states on climate change consequences in the frame of public international law*, w: D. Zdziech (red.), *Oceania – an important part of the Pacific*, Kraków 2018
- Osóbka P., *Odpowiedzialność międzynarodowa za deterytorializację klimatyczną państw nadbrzeżnych, wyspiarskich i archipelagowych*, „Prawo i klimat”, Nr 1(1/2022), Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2022
- Osóbka P., *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z dnia 9 maja 1992 r. Komentarz*, Bydgoszcz 2024
- Osóbka P., *Zmiany klimatyczne – nowe wyzwania i zagrożenia dla instytucji państwa i obywatelstwa*, „Państwo i prawo” 2019, z. 8(882), Warszawa 2019
- Pływaczewski W., *Uchodźstwo klimatyczne na tle współczesnych zagrożeń cywilizacyjnych*, w: Pływaczewski W., Ilnicki M. (red.), *Ochrona praw człowieka w polityce migracyjnej Polski i Unii Europejskiej*, Olsztyn 2016
- Pływaczewski W., Zębek E., Narodowska J., *Odpowiedzialność za środowisko z perspektywy prawa, kryminologii i nauk przyrodniczych*, Warszawa 2020
- Sandorski J., *Opieka dyplomatyczna a międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Poznań 2006
- Sarna Z., *Międzynarodowe publiczne prawo morskie w czasie pokoju i wojny, Część I*, Kraków 1932
- Sawicki S., *Prawo konsularne. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2003
- Solomon M. K., Warner K., *Protection of Persons Displaced as Results of Climate Change. Existing Tools and Emerging Frameworks*, w: M. B. Gerrard, G. E. Warnier (ed.), *Threatened Island Nations*, Cambridge University Press 2013
- Staszewski W. S., *Rozwój historyczny instytucji konsula honorowego*, „Roczniki nauk prawnych”, Tom VII(1997)
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2008
- Termiński B., *Migracje, Uchodźstwo i Wysiedlenia Wewnętrzne w Świecie Doby Globalizacji: Studium Socjologiczno-Prawne*, Regensburg 2016
- Wedel-Domaradzka A., *Jednostka a sprawiedliwość międzynarodowa – uwagi na tle „prawa do informacji o pomocy konsularnej” w sprawie Avena i inni obywatele Meksyku*, w: P. Czubik, W. Burek (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*, Kraków 2014

Winiarski B., *Narodowość statków rzecznych i pierwsza konferencja prawa rzecznoego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 11, 1931, z. 1

Akty prawne

Międzynarodowe

Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515)

Konwencja europejska o funkcjach konsularnych sporządzona w Paryżu 11 grudnia 1967 r., libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1967.html [dostęp: 13.10.2022]

Konwencja konsularna między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki, podpisana w Warszawie dnia 31 maja 1972 r., (Dz.U. 1973 nr 30 poz. 173)

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284)

Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. (Dz.U. 1982 nr 13 poz. 98)

Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz.U. 1989 nr 63 poz. 378)

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167)

Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. 1991 nr 119 poz. 517)

Protocol to the European Convention on Consular Functions concerning the Protection of Refugees, Paris, 11.XII.1967, Council of Europe, European Treaty Series – No. 61A

Prawo Unii Europejskiej

Dyrektywa Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylająca decyzję 95/553/WE, Dziennik Urzędowy UE L 106 z 24 kwietnia 2015 r.

Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz. Urz. UE L 212, 07.08.2001

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy, Dz. Urz. UE L 243 z 15.09.2009 r.

Krajowe

Code of Federal Regulations, s. 333, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2020-title8/pdf/USCODE-2020-title8-chap12-subchapII-partV-sec1254a.pdf> [dostęp: 18.08.2022]

Executive Order 14008 of January 27, 2021, Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad, 86 FR 7619.

Executive Order 14013 of February 4, 2021, *Rebuilding and Enhancing Programs To Resettle Refugees and Planning for the Impact of Climate Change on Migration*, 86 FR 8839
Immigration Act 2009, Public Act 2009 No 51

Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2015 r. poz. 2238)

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (Dz.U. 2015 poz. 1274 z późn. zm.)

Orzecznictwo

Case of El-Masri v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia (Application no. 39630/09), Judgement, Strasbourg, 13 December 2012

Case of H. F. and others v. France (Applications nos. 24384/19 and 44234/20), Judgement, Strasbourg, 14 September 2022

Case of Öcalan v. Turkey (Application no. 46221/99), Judgement, Strasbourg, 12 March 2003

International Court of Justice, *Avena and Other Mexican Nationals*, Judgement of 31 March 2004

International Court of Justice, *Case concerning The Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, Second Phase, Judgement of 5 February 1970

International Court of Justice, *Case Concerning The Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States of America)*, Order of 9 April 1998

International Court of Justice, *Jadhav Case*, Judgement of 17 July 2019

International Court of Justice, *La Grand Case*, Judgement of 27 June 2001

International Court of Justice, *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, Second phase, Judgement of 6 April 1955

Italian-United States Conciliation Commission, *Mergé Case*, *Decision No. 55*, 10 June 1955, https://legal.un.org/riaa/cases/vol_XIV/236-248.pdf [dostęp: 30.10.2022]

NZIPT 800517-520, 4 June, 2014

NZIPT 800859, 20 October, 2015

NZIPT 801093-094, 23 February, 2017

NZIPT 801120-123, 20 March, 2017

NZIPT 501370-371, 4 June 2014

Dokumenty

J. Apap, C. du Perron de Revel, *The concept of 'climate refugee': Towards a possible definition*, European Parliamentary Research Service 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698753/EPRS_BRI\(2021\)698753_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698753/EPRS_BRI(2021)698753_EN.pdf) [dostęp: 14.04.2024]

Climate change, disaster and displacement in the Global Compacts: UNHCR's perspectives, <https://www.unhcr.org/5a12f9577.pdf> [dostęp: 14.04.2024]

Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective, UNHCR Policy Papers, 2009, <http://www.unhcr.org/protection/environment/4901e81a4/unhcr-policy-paper-climate-change-natural-disasters-human-displacement.html> [dostęp: 14.04.2024]

Communication from the Commission, *The European Green Deal*, Brussels, 11.12.2019, COM(2019) 640 final

European Parliament resolution of 19 May 2021 on human rights protection and the EU external migration policy (2020/2116(INI))

European Parliament, *Humanitarian visas. European Added Value Assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report* (Rapporteur: Juan Fernando Lopez Aguilar), July 2018

European Treaty Series – No. 61, *Explanatory Report to the European Convention on Consular Functions*, Paris, 11.XII.1967, pkt. 207, <https://rm.coe.int/16800c92f2> [dostęp: 14.04.2024]

Immigration New Zealand, *Immigration New Zealand Operational Manual Refugees and Protection*, Issue Date: 30 April 2021, s. 4, <https://www.immigration.govt.nz/documents/ops-manual/refugees-and-protection.pdf> [dostęp: 14.04.2024]

Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate change. The IPCC Impacts Assessment*, 1990, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc_far_wg_II_full_report.pdf [dostęp: 14.04.2024]

IOM, *Migrants and migration policy in the context of adverse of climate change and environmental degradation*, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Climate-Change-and-Environmental-Degradation.pdf [dostęp: 14.04.2024]

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, Bruksela, 23.09.2020, COM/2020/609 final

Summary of Discussions, *Council doc. 15602/16*, Brussels 19 December 2016

UNHCR, *The 10 Point Plan in Action, Chapter 3, Protection-sensitive entry system*, December 2016, s. 86, <https://www.refworld.org/docid/583714a4.html> [dostęp: 14.04.2024]

UNHCR, *The 10 Point Plan in Action, Chapter 7, Solutions for refugees*, December 2016, s. 196, <https://www.refworld.org/docid/583714a4.html> [dostęp: 14.04.2024]

United Nations General Assembly, *Resolution 47/135 Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, A/RES/47/135

Źródła internetowe

Dempster H., Ober K., *New Zealand's "Climate Refugee" Visas: Lessons for the Rest of the World*, <https://reliefweb.int/report/world/new-zealands-climate-refugee-visas-lessons-rest-world> [dostęp: 14.04.2024]

Doherty B., 'Our country will vanish': Pacific islanders bring desperate message to Australia, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/14/our-country-will-vanish-pacific-islanders-bring-desperate-message-to-australia> [dostęp: 14.04.2024]

de Gruijl K., *Brazil and UNHCR strengthen partnership to help refugees fleeing the Syria conflict*, 7 October 2015, <https://www.unhcr.org/5615130c6.html> [dostęp: 14.04.2024]

Harman G., *Has the great climate change migration already begun?*, <https://www.theguardian.com/vital-signs/2014/sep/15/climate-change-refugees-un-storms-natural-disasters-sea-levels-environment> [dostęp: 14.04.2024]

Kraler A., Noack M., Cernei T., *Climate Refugees: Legal and Policy Responses to Environmentally-Induced Migration*, Paper prepared for the ClimMig Conference on Human Rights, Environmental Change, Migration and Displacement, Vienna 20–21 September 2012, https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/9980/Paper_ICMPD_2012-10-15.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 14.04.2024]

- Noack R., *Has the era of the 'climate change refugee' begun?*, 7 August 2014, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/08/07/has-the-era-of-the-climate-change-refugee-begun/> [dostęp: 14.04.2024]
- Popkiewicz M., *Raport: Globalnie ocieplenie a rewolucja w Syrii*, <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/raport-globalnie-ocieplenie-a-rewolucja-w-syrii-82/> [dostęp: 14.04.2024]
- Sigfried K., *Climate change and displacement: the myths and the facts*, <https://www.unhcr.org/uk/news/stories/climate-change-and-displacement-myths-and-facts> [dostęp: 16.07.2024]
- Taylor L., *New Zealand considers visa for climate 'refugees' from Pacific islands*, Reuters, 17 November 2017, <https://www.reuters.com/article/us-newzealand-climatechange-visa/new-zealand-considers-visa-for-climate-refugees-%20from-%20pacific-islands-idUSKBN1DH1JB> [dostęp: 14.04.2024]
- <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=061A> [dostęp: 14.04.2024]
- <https://www.greens.org.nz/green-party-welcome-5000-refugees-new-zealand> [dostęp: 14.04.2024]
- <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1260341%2Ckonsul-generalna-rp-w-barcelonie-wyrozniona-za-pomoc-ukrainie.html> [dostęp: 14.04.2024]
- <https://www.refworld.org/10pointplaninaction2016update.html> [dostęp: 14.04.2024]
- <https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status> [dostęp: 14.04.2024]
- <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/> [dostęp: 14.04.2024]