Klimaatmigratie en -ontheemding - welke rol voor internationale mensenrechten?

Deborah Casalin*

Volgens het VN-Bureau voor Coördinatie van Humanitaire Zaken (UNOCHA) zijn meer dan 90% van de rampen in de wereld klimaatgerelateerd. De ernst van deze rampen zal alleen maar toenemen ten gevolge van de klimaatverandering.[1] Al in 2018 werden meer dan zestien miljoen mensen ontheemd door rampen die aan het klimaat gerelateerd waren. Het is duidelijk dat massale ontheemding door de gevolgen van klimaatverandering al een realiteit is.[2] Hoewel deze ontheemding de grootste impact heeft op mensen in het Zuiden, leiden extreme weersomstandigheden in rijkere landen ook al tot ontheemding en hervestiging, bijvoorbeeld door overstromingen en orkanen in Noord-Amerika, Europa, China en Japan. Klimaatmigratie en -ontheemding hebben daarom een wereldwijd belang.[3]

Ontheemding door rampen is slechts het meest zichtbare deel van het probleem. Klimaatmigratie en -ontheemding nemen vele vormen aan: ze kunnen plotseling of geleidelijk zijn, en klimaatverandering is niet altijd gemakkelijk te identificeren als de oorzaak.[4] Een voorbeeld is de migratie van plattelandsbewoners om hun economische situatie te verbeteren, omdat landbouw bemoeilijkt wordt door de effecten van klimaatverandering, zoals toenemende droogte. Er zijn ook verschillende niveaus van vrijwilligheid om te vertrekken omwille van klimaatgerelateerde redenen. Scenario's variëren, bijvoorbeeld, van de bovengenoemde situatie waarin mensen zelf beslissen om te verhuizen, tot rampen waarbij mensen gedwongen moeten vluchten om te overleven. Vaak hebben mensen met meer middelen de mogelijkheid om hun migratie te plannen, terwijl de armsten en meest kwetsbaren meer moeite hebben om uit risicovolle gebieden te vertrekken.[5]

Ontheemdingexperts schetsen vijf hoofdscenario's voor klimaatmigratie en -ontheemding:[6]

1. Geleidelijke migratie als gevolg van langzaam optredende effecten van klimaatverandering, zoals toenemende droogte en terugkerende overstromingen.

2. Plotselinge ontheemding door natuurrampen. In sommige gevallen is geconstateerd dat mensen in zulke situaties lange tijd ontheemd blijven, omdat hun terugkeer om veiligheids- of economische redenen bemoeilijkt wordt.[7]

3. Hervestiging door klimaatadaptatiemaatregelen, bijvoorbeeld het verbod op bewoning in gebieden met een hoog ramprisico. Op de Filippijnen, in India en in China, de drie landen waar 60% van de ontheemding door rampen plaatsvond in 2018, ontstond veel ontheemding door evacuaties uit risicovolle gebieden.[8]

4. Ontheemding veroorzaakt door gewelddadige conflicten over natuurlijke hulpbronnen, die door klimaatverandering schaarser worden.

* *Deborah Casalin is doctoraatsonderzoeker aan de Law and Development Research Group van de Universiteit Antwerpen.*

1 *UNOCHA, Global Humanitarian Overview, New York, United Nations, 2019, p. 24.*

2 *Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Global Report on Internal Displacement 2019, Genève, IDMC, 2019, p. 7.*

3 *D. Manou & A. Mihr, "Climate change, migration and human rights", in Dimitra Manou et al (eds), Climate change, migration and human rights: law and policy perspectives, London, Routledge, 2017, p.5.*

4 *In dit artikel wordt 'ontheemding' specifiek gebruikt om een situatie te beschrijven waar mensen gedwongen of verplicht zijn om hun thuis of woonplaats te verlaten (zie definitie van 'displacement' in Guiding Principles on Internal Displacement, par. 2). 'Migratie' wordt gebruikt als algemenere term voor de verplaatsing van mensen, ongeacht of dit gedwongen is of niet.*

5 *E. Ferris, "Governance and climate change-induced mobility: international and regional frameworks", in D. Manou et al (eds), supra n. 3, 13 – 14.*

6 *W. Kälin & H. Entwisle Chapuisat, "Displacement in the context of disasters and climate change", in S.C. Breau & K.L.H. Samuel (red.), Research Handbook on Disasters and International Law, Cheltenham, Edward Elgar, 2016, p. 361. De informatie in de lijst beneden komt uit deze bron, tenzij anders aangegeven.*

7 *M. Bradley, "More than Misfortune: Recognizing Natural Disasters as a Concern for Transitional Justice", International Journal of Transitional Justice, 2017, jrg. 11, nr. 3, p. 406 – 412.*

8 *IDMC, supra n. 1, p. 7.*

5. Migratie en ontheemding veroorzaakt door een mix van geleidelijke en plotselinge klimaateffecten, zoals in het geval van laaggelegen eilandstaten die onbewoonbaar worden door een combinatie van een stijgende zeespiegel, evenals extreme weersomstandigheden zoals stormen.

Mensenrechten kunnen op zich geen voldoende antwoord bieden op de globale uitdagingen verbonden aan klimaatmigratie en -ontheemding. Niettemin bevatten ze belangrijke beschermingen voor mensen die actueel of potentieel geconfronteerd worden met deze situaties. Dit artikel beoogt een overzicht te geven van die beschermingen in verschillende fases, namelijk: voorkomen van ontheemding; de rechten van personen tijdens ontheemding of migratie; en remedies voor schendingen in verband met verplaatsing. Daarbij zullen ook verbanden met andere relevante domeinen van internationaal recht worden gelegd. Het artikel zal worden afgesloten met enkele overwegingen over de potentiële toegevoegde waarde en beperkingen van mensenrechten bij het aangaan van de uitdagingen van klimaatmigratie en -ontheemding.

Internationale mensenrechten en preventie van klimaatontheemding

Een aantal mensenrechten impliceren een bescherming tegen ontheemding, zoals het recht op vrij verkeer en verblijf, het recht op privacy, en het recht op adequate huisvesting. Het '*right not to be displaced*' was een hoeksteen van de *Guiding Principles on Internal Displacement*, een VN soft law-instrument dat het bestaand recht reflecteert en toepast op interne ontheemding, en breed gedragen wordt door staten.

Dit recht wordt ook erkend in andere soft law-instrumenten zoals de *United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons* (Pinheiro-principes) en de *International Law Association Declaration of International Law Principles on Internally Displaced Persons*. In Afrika werd de *African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa* (Kampala-verdrag) het eerste wettelijk bindende instrument dat een algemeen '*right not to be displaced*' bevat, dat ook van toepassing zou kunnen zijn op ontheemding om milieuredenen.[9]

De plicht om het 'right not to be displaced' te respecteren

Noch het '*right not to be displaced*', noch de andere mensenrechten waarop het gebaseerd is, zijn absoluut. Ze houden echter in dat staten zich moeten houden aan bepaalde voorwaarden, zoals rechtmatigheid, noodzaak en evenredigheid, wanneer zij een inbreuk plegen op deze rechten, bijvoorbeeld bij het nemen van beslissingen over evacuatie of geplande hervestiging.[10] Verdere waarborgen in deze zin zijn opgenomen in de *Guiding Principles on Internal Displacement*, waarin maatregelen aangeraden worden inzake het raadplegen van de getroffen personen (inclusief onderzoek naar alle mogelijke alternatieven voor ontheemding), het geïnformeerde toestemming bekomen en deelname aan de planning van de hervestiging te verzekeren.[11] Met betrekking tot klimaatontheemding worden deze waarborgen verder uitgewerkt in de *Peninsula Principles on Climate Displacement Within States* (een initiatief van niet-gouvernementele experten).[12]

De plicht om het 'right not to be displaced' te beschermen

De plicht om het 'right not to be displaced' en verbonden rechten te beschermen zou ook betekenen dat staten hun bevolking tegen ontheemding moeten beschermen waar mogelijk.[13] Specifiek in de context van klimaatverandering bevestigen de Peninsula Principles ook dat staten hun internationaalrechtelijke verplichtingen moeten nakomen om omstandigheden te voorkomen die kunnen leiden tot klimaatontheemding.[14]

Het zal niet mogelijk zijn om alle klimaatontheemding te vermijden, maar in deze context zijn de verplichtingen om ramprisico's te verminderen erg relevant. De *International Law Commission Draft articles on the protection of persons in the event of disasters* verduidelijken de plicht om ramprisico's te verminderen door passende maatregelen te nemen,

9 *M.Morel, The right not to be displaced in international law, Cambridge, Intersentia, 2014; M. Morel, M. Stavropoulou & J-F. Durieux, "The history and status of the right not to be displaced", Forced Migration Review, 2012, nr. 41, p. 5 - 7; R. Adeola, "The right not to be arbitrarily displaced under the United Nations Guiding Principles on Internal Displacement", African Human Rights Law Journal, 2016, jrg. 16, nr. 1, p. 83-98.*
10 *BUPO-verdrag, art. 12(3).*
11 *Guiding Principles on Internal Displacement, principe 7.*
12 *Peninsula Principles on Climate Displacement Within States, principe 10.*
13 *Guiding Principles on Internal Displacement, principe 7.1.*
14 *Peninsula Principles on Climate Displacement Within States, principe 5.*

bijvoorbeeld door relevante wetgeving aan te nemen of risicoanalyses uit te voeren.[15] Het *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction* legt ook de nadruk op de primaire verantwoordelijkheid van staten om ramprisico's te verminderen, onder meer door samenwerking tussen staten, vooral ten voordele van ontwikkelingslanden. Dit soft law-instrument neemt expliciet de bescherming van de mensenrechten aan als een doel van rampenrisicobeheer en omvat principes zoals participatie en inclusie, non-discriminatie en gelijkheid en empowerment van rechthebbenden.[16] Meer specifiek met betrekking tot ontheemding, integreert het *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* ook een engagement om de oorzaken daarvan te verminderen, onder meer door vermindering van ramprisico's.[17]

Wat evacuatie betreft, specificeren de *Guiding Principles* dat dit alleen moet worden gedaan als dit noodzakelijk is voor de veiligheid en gezondheid van de betrokken personen. Het moet plaatsvinden met respect voor hun waardigheid en veiligheid en mag niet langer duren dan de omstandigheden vereisen. Hervestiging moet een laatste redmiddel zijn, met inachtneming van een aantal waarborgen (zoals informatie, participatie en voorziening van de basisbehoeftes).[18] De *Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement* kunnen ook relevant zijn in het geval van hervestiging om plaats te maken voor klimaatadaptatieprojecten. De *Peninsula Principles* vereisen verder dat staten eerst hulp moeten inzetten met het doel mensen zo lang mogelijk thuis te houden.[19] Hoewel geplande verhuizing onvermijdelijk deel zal uitmaken van de aanpassing aan klimaatverandering, is het cruciaal dat dit goed wordt uitgevoerd, zodat opnieuw gevestigde mensen niet in een slechtere situatie belanden.[20]

Internationale mensenrechten-wetgeving en bescherming van klimaatmigranten en -ontheemden

Mensenrechten blijven van toepassing tijdens migratie of ontheemding. In een situatie zoals een ramp kan de toepassing van deze rechten echter beperkt worden wanneer een staat daarvan geldig afwijkt omwille van een ernstige openbare noodsituatie.[21] Niettemin kunnen rechten niet volledig worden geschorst, zelfs tijdens rampen. Hoewel mensenrechten van toepassing zijn ongeacht of een persoon al dan niet vrijwillig is gemigreerd, zijn er nog steeds enkele belangrijke verschillen tussen de bescherming van personen die intern gemigreerd of ontheemd zijn, en personen die een internationale grens overschreden hebben.

Bescherming van de mensenrechten voor interne klimaatmigranten / -ontheemden

Voor mensen die om aan het klimaat gerelateerde redenen binnen een land migreren of ontheemd worden, blijft het volledige scala van mensenrechten van toepassing en blijft de territoriale staat primair verantwoordelijk voor hen. In principe kan een persoon die intern migreert dit doen ongeacht de reden, in overeenstemming met het recht van iedereen die wettig in een land verblijft op vrij verkeer en om zijn woonplaats te kiezen binnen dat land.[22] Wat intern ontheemden betreft specificeren de *Guiding Principles* dat ze niet gediscrimineerd kunnen worden vanwege hun ontheemding.[23] Ze bevatten ook specifiekere inhoud over de rechten van intern ontheemden, bijvoorbeeld het principe dat ze niet verplicht mogen worden om in kampen te wonen.[24] Intern ontheemden hebben het recht om veiligheid te zoeken in een ander deel van het land of in het buitenland, en kunnen niet gedwongen teruggestuurd of hervestigd worden naar een gebied waar zij in gevaar zouden zijn.[25] De Peninsula Principles bevestigen de verantwoordelijkheid van de staat om interne klimaatontheemden te beschermen en te helpen, ook wat betreft huisvesting en levensonderhoud.[26]

Bescherming van de mensenrechten voor grensoverschrijdende klimaatmigranten/-ontheemden

Hoewel iedereen het recht heeft om een land te verlaten, inclusief het zijne, is er geen overeenkomstig recht om een ander land binnen te gaan of daar te verblijven, behalve om asiel tegen vervolging

15 *International Law Commission Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, art. 9.*
16 *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, par. 19(a), (c) – (d);*
17 *The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, par. 18(b).*
18 *Guiding Principles on Internal Displacement, principe 7.1.*
19 *Peninsula Principles, principe 6.*
20 *W. Kälin & H. Entwisle Chapuisat, supra n. 6, p. 364.*
21 *BUPO-verdrag, art. 4(1).*
22 *BUPO-verdrag, art. 12(1).*
23 *Guiding Principles on Internal Displacement, principes 1, 10 – 23.*
24 *Guiding Principles on Internal Displacement, principes 12 & 14.*
25 *Guiding Principles on Internal Displacement, principes 15.*
26 *Peninsula Principles, principes 14 – 15.*

aan te vragen.[27] In dit laatste geval definieert het internationale vluchtelingenrecht de rechten en bescherming van dergelijke personen nauwkeuriger. Het is echter duidelijk dat grensoverschrijdende klimaatontheemden bijna nooit aan de traditionele definitie van vluchtelingen (die vervolging om welbepaalde redenen vereist) zullen voldoen.[28] Er is weinig animo bij staten om de vluchtelingendefinitie in deze zin uit te breiden; een dergelijke vraag naar vluchtelingstatus is al afgewezen in Nieuw-Zeeland.[29] Hoewel de basisrechten van grensoverschrijdende klimaatontheemden nog steeds moeten gerespecteerd, beschermd en vervuld worden, ongeacht de migratiestatus,[30] is de exacte reikwijdte van deze rechten niet goed gedefinieerd en is er geen verplichting voor Staten om deze personen toe te laten of te laten verblijven. Er kan weliswaar worden betoogd dat het recht op leven voorkomt dat een ontheemde persoon gedwongen moet terugkeren naar een situatie waar zijn leven of veiligheid onmiddellijk bedreigd zou kunnen worden door een ramp.[31]

Ondanks de relatieve stilstand van het vluchtelingenrecht, hebben staten in concrete situaties een aantal beschermingsmethodes ontwikkeld. Die omvatten uitgebreide interpretaties van gewone immigratiewetgeving of regionale vluchtelingenconventies, het gebruik van uitzonderlijke tijdelijke beschermingsstatuten en de toepassing van bestaande regionale overeenkomsten inzake vrij verkeer.[32]

Dergelijke praktijken zijn door het Nansen Initiative samengevoegd tot de breed gedragen *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*. Hoewel deze voornamelijk betrekking heeft op mensen die door rampen gedwongen worden ontheemd, is gesuggereerd dat mensen die over de grens willen migreren vanwege effecten van klimaatverandering gebruik zouden kunnen maken van regionale overeenkomsten inzake vrij verkeer of instrumenten voor de rechten van migrerende werknemers.[33] Het *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* omvat ook een engagement om oplossingen te ontwikkelen voor mensen die door klimaatgerelateerde rampen grensoverschrijdend ontheemd zijn.[34]

Internationale mensenrechtenwetgeving en herstel van schendingen in verband met klimaatontheemding

Het '*right not to be displaced*' en verwante mensenrechten houden ook de plicht in om te zorgen voor herstel voor schendingen. De *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* (Van Boven/Bassiouni-principes), samen met de Pinheiro-principes, consolideerden een erkenning van het belang van herstel voor ontheemding. In tegenstelling tot gedwongen hervestiging, is het minder evident om klimaatontheemding door natuurlijke oorzaken zoals rampen op zich als een mensenrechtenschending te beschouwen. Zoals hierboven besproken, is er echter een toenemende erkenning dat staten verantwoordelijkheden hebben met betrekking tot vermindering van ramprisico's, ook op basis van internationale mensenrechten. Deze erkenning gaat gepaard met een groeiende interesse in herstel voor rampschade, inclusief ontheemding.[34]

De *Special Rapporteur on the Rights of Internally Displaced Persons* merkt op dat herstel voor schendingen door ontheemding in het algemeen vaak buitenspel gezet wordt door de perceptie van hoge kosten en complexiteit. Intern ontheemden bekomen in veel gevallen geen of slechts gedeeltelijke schadeloosstelling of herstel voor hun verliezen.[36] Er zijn nog maar weinig claims omtrent klimaatschade voor regionale en internationale mensenrechteninstanties geweest en deze hebben tot dusver weinig succes gehad. Naast de gebruikelijke juridische obstakels voor binnenlandse klimaatgeschillen, worden claims voor internationale en regionale (quasi-) gerechtelijke mensenrechteninstanties geconfronteerd met extra belemmeringen inzake rechtsmacht en ontvankelijkheid. Gezien de wereldwijde omvang van het probleem, dat grootschalig herstel zal vereisen, is het in elk geval waarschijnlijk dat een ad hoc multilaterale aanpak nodig is.[37]

27 *Zie Internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen, art. 1(A)2.*
28 *Zie Internationaal verdrag betreffende de status van vluchtelingen, art. 1(A)2.*
29 *E. Ferris, supra n. 5, pp. 14 – 16.*
30 *E. Ferris, supra n. 5, p. 20.*
31 *W. Kälin & H. Entwisle Chapuisat, supra n. 6, p. 372 – 373.*
32 *W. Kälin & H. Entwisle Chapuisat, supra n.6, p. 374 – 379.*
33 *E. Ferris, supra n. 5, p. 20 – 23.*
34 *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, par. 21(h).*
35 *M. Bradley, supra n. 7, p. 406 – 412; zie bijvoorbeeld Budayeva t. Rusland, EHRM (20 maart 2008), nr. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 & 15343/02.*
36 *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, A/HRC/35/27, 18 April 2017, par. 54.*
37 *M. Wewerinke-Singh, "Remedies for Human Rights Violations Caused by Climate Change", Climate Law, 2019, jrg. 9, nr. 3, p. 229 – 243.*

In 2013 heeft de *Conference of Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change* het *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage* ingesteld om de kwestie van schade als gevolg van klimaatverandering aan te pakken. Dit lijkt een geschikt instrument om ook de problematiek van herstel voor ontheemding aan te pakken. Het mechanisme heeft momenteel echter enkel opdrachten gerelateerd aan kennisbeheer, dialoog en technische ondersteuning. Het heeft geen mandaat om beslissingen te nemen over aansprakelijkheid of schadevergoeding.[38]

Conclusie: de toegevoegde waarde en beperkingen van internationale mensenrechten inzake klimaatmigratie en -ontheemding

Niet alle klimaatmigratie en -ontheemding kan of moet worden voorkomen. Veel mensen zien verhuizen als de beste strategie om de gevolgen van klimaatverandering het hoofd te bieden en hun leven verder te ontwikkelen. Anderen verkiezen een geplande hervestiging of evacuatie boven het gevaar van rampen. De waarde van internationale mensenrechten is dat deze de nadruk blijven leggen op (potentieel) getroffen mensen – zowel op hun eigen principiële vrijheid om al dan niet te verhuizen als op de verantwoordelijkheden van staten tegenover hen. Ze voorzien een basis voor wat moet worden gedaan om ontheemding te voorkomen, wanneer en onder welke omstandigheden evacuatie of hervestiging kan plaatsvinden, en hoe de schade van verplaatsing gecompenseerd moet worden. Internationale mensenrechten zijn echter beperkt, zowel wat betreft handhavingsmechanismen als het vermogen om de diepere oorzaken van klimaatmigratie en -ontheemding aan te pakken en duurzame oplossingen te waarborgen. Ze kunnen ook de politieke controverses rond migratie- en ontheemdingskwesties niet ontmijnen. Toch zijn internationale mensenrechten ontworpen om te allen tijde op iedereen van toepassing te zijn. Daarom zijn ze flexibel genoeg om richtlijnen te bieden voor het waarborgen van respect voor de menselijke waardigheid in alle omstandigheden, zelfs in het licht van de ongekende uitdagingen van klimaatverandering en -ontheemding.

38 *United Nations Climate Change, "Warsaw International Mechanism for Loss and Damage", https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/loss-and-damage-ld/warsaw-international-mechanism-for-loss-and-damage (laatst geraadpleegd 31 juli 2019).*