

**DE VERANTWOORDELIJKHEID
VOOR DE BESCHERMING
VAN MILIEU-
VLUCHTELINGEN**

DE VERANTWOORDELIJKHEID VOOR DE BESCHERMING VAN MILIEUVLUCHTELINGEN

Auteurs

Jolanda van der Vliet,
De Haagse Hogeschool

Saskia Rademaker,
De Haagse Hogeschool

Correspondentieadres

j.m.m.vandervliet@hhs.nl
s.rademaker@hhs.nl

Lectoraat

Internationale Vrede,
Recht en Veiligheid

Lector

Joris Voorhoeve

Samenvatting

Er is wereldwijd een groeiende groep milieuvluchtelingen waarvoor nog geen internationaal beschermingsregime bestaat. Het internationaal recht biedt geen adequaat antwoord. Dit artikel laat zien welke soorten milieuvluchtelingen bestaan, en zal betogen dat de bescherming van deze groep plaats kan vinden onder het VN-principe *The Responsibility to Protect* (R2P). Staten en de internationale gemeenschap hebben een zorgplicht voor milieuvluchtelingen. De basis hiervan ligt bij de Rechten van de Mens. De effectieve uitvoering van een aantal basisrechten wordt immers negatief beïnvloed door milieudegradatie. Tevens wordt staatssoevereiniteit steeds meer beschouwd als een verantwoordelijkheid. Via *The Responsibility to Protect* ontstaat er een integrale aanpak: 1) een staat is ten eerste zelf verantwoordelijk voor de bescherming van milieuvluchtelingen, 2) de internationale gemeenschap heeft een verantwoordelijkheid een staat hierbij te assisteren, en 3) indien een staat zijn milieuvluchtelingen niet wil of niet kan beschermen, verschuift de verantwoordelijkheid voor dit probleem naar de internationale gemeenschap, om collectief snel en beslissend te reageren.

Er is wereldwijd een groeiende groep milieuvluchtelingen waarvoor nog geen internationaal beschermingsregime bestaat. Dit artikel laat zien welke soorten milieuvluchtelingen bestaan, en zal betogen dat de bescherming van deze groep plaats kan vinden onder het VN-principe *The Responsibility to Protect* (R2P). Staten en de internationale gemeenschap hebben een zorgplicht voor milieuvluchtelingen. De basis hiervan ligt bij de Rechten van de Mens.

Hoewel de term milieuvluchteling al sinds 1985 in Verenigde Naties-verband wordt gebruikt, heeft het fenomeen pas recent een prominente plaats verworven in het maatschappelijk debat. Milieuvluchtelingen zijn mensen die gedwongen zijn tijdelijk of permanent te migreren, vanwege milieuproblemen (door mensen en/of natuur veroorzaakt) die hun voortbestaan bedreigen en/of de kwaliteit van leven substantieel aantasten.¹ Een groot deel van de maatschappelijke discussie spitst zich toe op milieudegradatie die het gevolg is van klimaatverandering. Er is steeds meer bewijs voor de klimaatverandering en de menselijke bijdrage daaraan (IPCC, 2007). Ook komt er steeds meer inzicht in de samenhang tussen klimaatverandering en de toename van het aantal milieuvluchtelingen. Wetenschappelijke studies wijzen op een grote toename van klimaatvluchtelingen in de toekomst. Deze vluchtelingen zullen bij de al bestaande aantallen milieuvluchtelingen worden opgeteld, en in totaal naar verwachting 200 miljoen mensen omvatten in 2050 (Voorhoeve, 2011, p. 180). Er wordt verondersteld dat het aantal milieuvluchtelingen hoger zal worden dan het aantal 'traditionele' (politieke) vluchtelingen (UNHCR, 2009). De vraag rijst, wie er aansprakelijk is voor de opvang en bescherming van deze steeds groter wordende groep.

Soorten milieuvluchtelingen

Het vaststellen van de omvang van de groep milieuvluchtelingen is niet eenvoudig. Er dient sprake te zijn van een gedwongen vlucht vanwege bedreiging van het voortbestaan of substantiële aantasting van de kwaliteit van leven. Deze kwalificatie zal van geval tot geval moeten plaatsvinden. Met name bij acute milieudegradatie kan deze kwalificatie relatief eenvoudig zijn. Het in één klap onleefbaar worden van gebieden, bijvoorbeeld door een tsunami of dijkdoorbraak of hoge concentraties vrijkomende giftige stoffen bij een industrieel ongeval, brengt grote groepen migranten op gang. Iedereen in deze gebieden moet gedwongen vertrekken en kan worden aangemerkt als milieuvluchteling. Er zijn echter ook situaties denkbaar waarin het veel minder duidelijk is of een gebied onleefbaar is geworden. Orkanen kun-

nen bijvoorbeeld bij geringe schade geen aanleiding geven om iemand als milieuvluchteling aan te merken, maar bij een zeer hoge frequentie van orkanen in een bepaald gebied zal de balans op een gegeven moment toch doorslaan naar het onleefbaar worden van een gebied.

Bij *geleidelijke* milieudegradatie is de kwalificatie nog gecompliceerder. Het gaat hier om situaties waarbij de milieudegradatie geleidelijk optreedt, bijvoorbeeld verwoestijning, uitputting van de bodem of langdurige regenval. Het is in deze situaties heel moeilijk om aan te geven op welk moment de balans doorslaat naar het onleefbaar worden van een gebied. Bij deze vorm van milieudegradatie zijn de mensen die wegtrekken meestal niet diegenen die de meeste behoefte hebben aan bescherming. Vooral de mensen die beschikken over voldoende financiële middelen, informatie en andere hulpbronnen trekken uit de getroffen gebieden weg. De grens met de economische vluchteling – die geen aanvullende bescherming verdient – is dun. De allerarmsten blijven bij geleidelijke milieudegradatie vaak achter en trachten zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Zij vluchten vaak pas in allerlaatste instantie. Ook kan de kwetsbaarheid van de getroffen groep een rol spelen, bijvoorbeeld de afhankelijkheid van het milieu voor het voortbestaan en een met de natuur verweven socio-culturele en religieuze structuur (Morel, 2011, p. 6).

Er is sprake van een continuüm: van vrijwillig naar gedwongen vertrek. In de jurisprudentie zal een passend afwegingskader ontwikkeld moeten worden. Bijzondere aandacht verdient geleidelijke degradatie, want dit is een verscholen probleem. De oorzaak van het gedwongen vertrek, de ‘milieuproblemen’, dient ruim te worden opgevat. Er kunnen acht hoofdcategorieën van milieuproblemen worden onderscheiden. Deze categorieën plus voorbeelden zijn weergegeven in tabel 1.

TABEL 1: oorzaken van milieudegradatie*

Oorzaak	Praktijkvoorbeelden ²
1. Natuurlijke ramp	Orkanen, aardbevingen, aardverschuivingen, overstromingen, tornado's, vulkaanuitbarstingen, wervelstormen, lawines, hagel- en sneeuwstormen, branden en bliksem.
2. Geleidelijke achteruitgang van het milieu	Langdurige regenval of droogte, verwoestijning, plagen, hongersnoden, uitputting van de bodem, ontbossing, minerale uitputting, het uitsterven van soorten of het smelten van gletsjers.
3. Verlies van staatsterritorium	Verlies van staatsterritorium door de stijgende zeespiegel. In extreme gevallen kunnen volledige eilandstaten onder water verdwijnen, waardoor er voor de inwoners staatloosheid dreigt.
4. Gewapend conflict	Verscheidene soorten milieudegradatie leiden op verschillende manieren tot conflicten. Grootchalige acute rampen (zie oorzaak 1) verhogen vaak de heersende ontevredenheid ten aanzien van de overheid. Zwakke besturen zijn niet in staat om te gaan met de gevolgen van de ramp en in de nasleep van de ramp vinden er vaak op grote schaal mensenrechtenschendingen plaats, hetgeen kan leiden tot ontevredenheid en interne conflicten. ³ Bij geleidelijke milieudegradatie (zie oorzaak 2) kunnen er conflicten ontstaan over schaarser wordende hulpbronnen. Deze categorie is echter niet onomstreden. Sommige auteurs zien het conflict zelf als oorzaak van de migratie. ⁴
5. Geplande evacuatie ten behoeve van ontwikkelingsprojecten	Grootchalige infrastructuurprojecten zoals kapitaalintensieve hightech-, en grootchalige projecten als de aanleg van een stuwdam, irrigatieprojecten, mijnbouw, de aanleg van snelwegen of industriële complexen waardoor de omgeving ongeschikt wordt voor menselijke bewoning. ⁵
6. Industriële rampen	Chemische verontreiniging, fabrieksongevallen, nucleaire ongevallen of olieverontreiniging. Het kan hier gaan om acute rampen waarbij alle mensen uit bepaalde gebieden moeten worden geëvacueerd of het kan gaan om meer geleidelijke rampen waarbij het milieu langzaam steeds verder wordt vervuild totdat de concentraties giftige stoffen zo hoog zijn dat gebieden onbewoonbaar worden. Het verschil met de categorieën 1 en 2 is dat de directe oorzaak van de schade een industrieel ongeval is.
7. Milieuconservatie	De overheid tracht bepaalde natuurgebieden te beschermen door geen bewoning in deze gebieden toe te staan. Deze gebieden worden dus ongeschikt voor bewoning. ⁶
8. Ecocide	De opzettelijke vernietiging van menselijke omgevingen gedurende de oorlog met als doel om bepaalde groepen mensen te dwingen om te vluchten, als het gebruik van gifgas op bevolking of de verspreiding van ziektes, het plaatsen van landmijnen in landbouwgebieden of bij bronnen of wegen. ⁷

Het gearceerde gedeelte in de tabel ziet op klimaatvluchtelingen. Deze term omvat de milieuproblemen uit de eerste drie categorieën die het gevolg zijn van klimaatverandering, bijvoorbeeld zeespiegelstijging, extreme weersomstandigheden en waterschaarste (verwoestijning). Niet-klimatologische problemen uit deze categorieën als vulkaanuitbarstingen, uitputting van de bodem, ontbossing en minerale uitputting vallen niet onder deze noemer.

* Zie tevens tabel 2. Hierin wordt aangegeven hoe de oorzaken uit dit figuur in de praktijk een negatief effect hebben op de effectieve uitoefening van mensenrechten.

Beschermingsregime

Met het groeiende aantal milieuvluchtelingen wordt de vraag naar de opvang en bescherming urgenter. De zorgplicht voor vluchtelingen wordt in beginsel gereguleerd in het Vluchtelingenverdrag. Dit verdrag is opgesteld na de Tweede Wereldoorlog en is ingericht om burgers te beschermen tegen vervolging door hun eigen overheid of andere bezetters. De status als vluchteling, die recht geeft op opvang en bescherming, wordt toegekend aan de personen die een internationale grens oversteken uit angst voor vervolging.⁸ Dit sluit niet aan bij de huidige praktijk voor milieuvluchtelingen. De meeste milieuvluchtelingen vluchten binnen hun eigen land en krijgen dus niet de status van vluchteling, maar de status van 'ontheemde'.⁹ Staten zijn primair verantwoordelijk voor de bescherming en verzorging van deze groep.¹⁰ Vaak ontbreekt het deze staten echter aan de middelen of de intentie om de rechten van deze groep te beschermen.

Wanneer milieuvluchtelingen wel internationale grenzen overschrijden, wordt hen tegengeworpen dat zij niet vluchten vanwege een vrees voor vervolging.¹¹ Milieuvluchtelingen vallen dus niet onder de reikwijdte van het Vluchtelingenverdrag en worden aangemerkt als economische migranten, met een bijbehorend stringent toelatingsbeleid. In de praktijk betekent dit dat milieuvluchtelingen vrijwel nooit in aanmerking komen voor toelating tot een ander land. Met uitzondering van enkele recente regionale verdragen¹², ontbreekt het aan een internationaal regime voor de opvang van milieuvluchtelingen. De Kampala Convention van de Afrikaanse Unie, dat in werking is getreden op 6 december 2012, is het enige bindende instrument.

Behalve deze internationaal georiënteerde instrumenten zijn er ook andere middelen om milieuvluchtelingen te beschermen: het milieustrafrecht (waarmee vervuilende bedrijven aangepakt kunnen worden), het privaatrecht (waarmee via de onrechtmatige daad het handelen van bedrijven juridisch ter discussie kan worden gesteld) en de mensenrechten. Dit artikel bespreekt alleen de verantwoordelijkheid van staten en de internationale gemeenschap en laat de rol en eventuele aansprakelijkheid van niet-statelijke actoren buiten beschouwing.

The Responsibility to Protect (R2P)

De oorsprong van de The Responsibility to Protect (R2P) ligt bij het debat over humanitaire interventie. Na het eind van de Koude Oorlog ontstonden er steeds meer burgeroorlogen in plaats van interstatelijke oorlogen en bracht dit diverse vragen met zich mee: wie er verantwoordelijk was voor het stoppen van groot leed zoals genocide, of de internationale gemeenschap kon toekijken zonder iets te doen, en welke actie er dan moest of mocht worden ondernomen. Traditionele ideeën over staatssoevereiniteit en het non-interventieprincipe botsten met de grotere nadruk op mensenrechten. Naast de ethische, juridische en politieke dilemma's waren er ook veel praktische gevallen in de jaren 90 en 00 waarin internationaal handelen niet tot een positief resultaat leidde: een gebrek aan internationale actie (bijvoorbeeld de genocide in Rwanda), actie die te laat kwam (bijvoorbeeld Cambodja) of verkeerd en te zwak was (bijvoorbeeld Bosnië en Darfur). De *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) werd opgericht om richtlijnen vast te stellen. Het rapport genaamd *The Responsibility to Protect* (2001) dat hieruit voortkwam had de volgende twee basisprincipes:

1. State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself.
2. Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect. (ICISS, 2001, p. XI)

R2P werd omarmd door alle staatshoofden en regeringsleiders tijdens de World Summit van de Verenigde Naties; men kwam tot overeenstemming dat R2P geldt voor genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuivering en misdaden tegen de menselijkheid (VN, World Summit Outcome, A/RES/60/1, 2005).

Uit de World Summit Outcome zijn drie pijlers af te leiden: 1) de verantwoordelijkheid van staten zelf om beschermingsmaatregelen te treffen, 2) de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap om staten te assisteren om hun verantwoordelijkheden te vervullen, 3) de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap om snel en beslissend te reageren indien nodig (Verenigde Naties, Rapport van de Secretaris-Generaal, 2009, A/63/677). In elk van de pijlers van R2P zijn verschillende instrumenten mogelijk om groot leed te voorkomen, erop te reageren, en om samenlevingen te weder op te bouwen (idem; ICISS, 2001; Evans, 2008; AIV; 2010; VN, 2012).

De World Summit Outcome is geen bindend verdrag. De unanieme erkenning van R2P legt echter wel een brede zorgplicht op staten. Het principe is herbevestigd in resoluties van de VN-veiligheidsraad, zoals 1674 (2006) en 1894 (2009) en in rapporten van de Secretaris-Generaal van de VN (2009; 2012). R2P kan beschouwd worden als een norm in ontwikkeling, die in praktijk sterk van invloed was op de internationale besluitvorming in 2011 rondom de crises in Ivoorkust en Libië in 2011 (Bellamy & Williams, 2011; Serrano, 2011; Rademaker, 2012).

Dit artikel komt op basis van een aantal ontwikkelingen die in de volgende paragrafen worden besproken tot de conclusie dat de internationale verplichting om lijden te voorkomen zo ver strekt, dat er aanleiding is om de reikwijdte van R2P uit te breiden naar milieuvluchtelingen.

De oorspronkelijke bedoeling van het concept was grootschalig leed te voorkomen. In het rapport van de ICISS (2001) was het uitgangspunt dat andere staten verantwoordelijk waren wanneer er sprake was van grootschalig lijden waarvan de staat niet in staat was of niet bereid was om dit te beëindigen. We kunnen ons afvragen of deze bredere benadering dan de uiteindelijk door de World Summit (2005) gekozen benadering van verantwoordelijkheid bij genocide, misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdaden en etnische zuivering, de essentie van R2P niet beter weergeeft. Vanuit moreel oogpunt is het op zijn minst betwistbaar dat een persoon die lijdt ten gevolge van milieudegradatie minder recht heeft op bescherming dan de personen die lijden als gevolg van genocide, misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdaden en etnische zuivering.

In mei 2008 is voor het eerst een beroep gedaan op R2P in het kader van milieudegradatie. De cycloon Nargis maakte een groot aantal slachtoffers in Myanmar, maar na de ramp werd buitenlandse hulp geweigerd. Frankrijk stelde voor dat hulp moest worden gebracht naar de

slachtoffers zonder dat de regering van Myanmar daar toestemming voor had gegeven. Het zou op grond van R2P, de verantwoordelijkheid zijn van de internationale gemeenschap om actief in te grijpen. Juristen verschillen van mening of het klopt dat deze situatie zich laat kwalificeren als één van de vier misdrijven waarop R2P betrekking heeft.¹³ In Myanmar was er onvoldoende internationale steun voor dit voorstel van Frankrijk. De regering liet de hulp uiteindelijk vrijwillig toe.

Dit artikel gaat veel verder dan deze discussie. Hier beargumenteren we niet dat er sprake is van één van de vier misdrijven die onder de reikwijdte van R2P vallen, maar dat er aanleiding is om deze reikwijdte uit te breiden naar milieuvluchtelingen. De ernst en schaal van het lijden van milieuvluchtelingen is vergelijkbaar met die van de bestaande vier soorten menselijk leed die onder R2P vallen. R2P is ontwikkeld als antwoord op het nieuwe fenomeen van burgeroorlogen, waarbij er onvoldoende bescherming was voor de betrokken burgers. Ook bij milieudegradatie geldt dat er onvoldoende bescherming is. De uitbreiding van de reikwijdte van R2P past bovendien binnen de verandering van de opvatting ten aanzien van traditionele begrippen als soevereiniteit en verantwoordelijkheid. Ook vinden we in de diverse mensenrechtenverdragen een stevige morele basis om de milieuvluchtelingen te beschermen tegen beperkingen of schendingen van hun mensenrechten.

Het verband tussen R2P en milieuvluchtelingen is nog niet eerder zo expliciet gesteld. Dit artikel zwengelt de discussie aan. Waar de meeste studies zich richten op de aansprakelijkheid voor de schade, wordt in dit artikel de nadruk gelegd op de plicht van staten om lijden te voorkomen.

Onderzoeksmethoden

Dit multidisciplinaire onderzoek bevindt zich op het snijvlak van twee vakgebieden: het internationaal recht en de politieke wetenschap. Gezien de aard van praktijkgericht onderzoek dat aan hogescholen plaatsvindt, is dit analytisch onderzoek vooral beleidsgericht en zal het leiden tot aanbevelingen. The Responsibility to Protect is een principe dat direct uit de praktijk afkomstig is. De vraag hoe R2P zich verder kan ontwikkelen is van groot maatschappelijk belang, net als het feit dat er een goed beschermingsregime voor vluchtelingen moet komen. De kern van dit onderzoek bestaat uit drie onderdelen: een ontwikkeling, een puzzel en een oplossing. Betoogd wordt dat voor de groeiende groep van milieuvluchtelingen (de ontwikkeling) er een ‘gat’ is in het internationaal recht (de puzzel) en dit gevuld kan worden door de integrale aanpak van R2P (de oplossing).

Soevereiniteit als verantwoordelijkheid

Sinds de Vrede van Westfalen in 1648 bestaat het internationale systeem uit soevereine staten. Binnen soevereine staten heeft de regering en/of staatsleider (die per staat verschilt qua vorm) zelf de hoogste macht. Staten mogen zich niet met interne gelegenheden van andere staten bemoeien. Dit is gecodificeerd in het non-interventieprincipe in het handvest van de Verenigde Naties (1945, art. 2(4) en 2(7)), en is daarmee een belangrijk uitgangspunt van het internationaal recht en de internationale betrekkingen. De Westfaalse soevereiniteit kan dus betekenen dat ook bij zeer ernstige mensenrechtenschendingen de internationale gemeenschap niet mag ingrijpen, omdat het anders een schending zal vormen van het non-interven-

tieprincipe. Dit geldt zeker voor beperkingen van de effectieve uitoefening van mensenrechten als gevolg van milieudegradatie.

Wat soevereiniteit betekent is echter geen constante. De opvatting dat soevereiniteit geen *recht* is, maar juist een *verantwoordelijkheid* heeft de afgelopen decennia aan kracht gewonnen. ‘Soevereiniteit als verantwoordelijkheid’ heeft ook zeer sterk aan de grondslag gelegen van The Responsibility to Protect. Dit concept is terug te leiden tot Francis M. Deng in het midden van de jaren negentig, toenmalig vertegenwoordiger van de VN Secretaris-Generaal op het gebied van de ontheemden (1992-2004). Deng ziet het probleem van ontheemden ten eerste en vooral als een binnenlandse aangelegenheid die valt binnen de bevoegdheden van de nationale jurisdictie en daarom binnen de nationale soevereiniteit. Dit brengt bepaalde verantwoordelijkheden met zich mee, waar de betreffende overheden niet alleen door hun nationale bevolking verantwoordelijk voor moeten worden gehouden, maar uiteindelijk ook door de internationale gemeenschap (Deng, 1995).

De huidige secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Ban Ki-Moon, bevestigde recent dat soevereiniteit de verantwoordelijkheid omvat om mensen te beschermen tegen gebrek, oorlog en onderdrukking (Ban Ki-Moon, 2011). Dit geldt dus ook zeer sterk voor vluchtelingen als gevolg van milieudegradatie.

Ook in het strafrecht zien we gewijzigde opvattingen over soevereiniteit. Oorlogsmisdadigers worden buiten hun land berecht door internationale en gemengde tribunalen en het Internationaal Strafhof. In enkele gevallen is er universele jurisdictie aangenomen op basis van gewoonterecht en nationale wetgeving. In al deze gevallen, waarbij sprake was van ernstige mensenrechtenschendingen wordt een reactie van derde landen als legitiem gezien (AIV, 2010).

In de hierboven beschreven praktijk zien we de gewijzigde opvatting van soevereiniteit in uitvoering. Westfaalse soevereiniteit en het non-interventieprincipe nemen in kracht af terwijl soevereiniteit als verantwoordelijkheid steeds meer internationale steun verwerft. Niet langer wordt de berechting van de allerswaarste misdrijven gezien als een verantwoordelijkheid die alleen de nationale staat aangaat, er wordt ook een actieve rol ingenomen door de internationale gemeenschap. Een dergelijke aanpak is ook gewenst bij lijden door milieudegradatie. De nadruk op verantwoordelijkheid ondersteunt de conclusie dat staten primair verantwoordelijk zijn voor het leed van milieuvluchtelingen. Daarnaast is deze nieuwe soevereiniteitsopvatting, die ten grondslag ligt aan R2P, oorspronkelijk zelfs ontstaan in het kader van bescherming van ontheemden in het bijzonder. Ook is te zien dat het internationaal strafrecht onder druk van veranderende normen en veranderingen in de maatschappij zich aanpast.

Milieudegradatie en mensenrechten

Op 6 januari 1941 benoemde F.D. Roosevelt vier vrijheden in zijn ‘State of the Union’, een jaarlijkse toespraak van de president van de Verenigde Staten tot de leden van het Amerikaanse Congres over de staat van het land. Deze vier essentiële menselijke vrijheden: de vrijheid van meningsuiting, de geloofsvrijheid, de vrijwaring van gebrek, en de vrijwaring van vrees

vormden zijn ambities voor de wereld. Vandaag de dag is het streven naar deze vrijheden nog steeds actueel. In het kader van milieudegradatie is vooral de vrijheid van gebrek relevant. Milieuvluchtelingen zijn gedwongen om hun woon- en/of leefgebied te verlaten vanwege milieudegradatie of zien zich gesteld voor een dusdanige milieudegradatie dat hun kwaliteit van leven substantieel wordt aangetast. Dit kan bijvoorbeeld zijn door een gebrek aan voedsel, schoon drinkwater, onderdak of gezondheid. Al deze voorbeelden worden gerekend tot de fundamentele rechten.

Tot aan de Tweede Wereldoorlog werd, conform de toenmalige opvatting over soevereiniteit, de bescherming van fundamentele rechten overgelaten aan de nationale rechtsorde. Staten mengden zich niet in de relatie van staten tot hun nationale burgers. Na de onderdrukking van de eigen bevolking door nazi-Duitsland ontstond de overtuiging dat de internationale rechtsorde bescherming van fundamentele rechten niet langer kon worden overgelaten aan de nationale rechtsorde. Een van de doelstellingen van de VN werd dan ook om de universele eerbiediging en inachtneming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden voor allen zonder onderscheid te bevorderen.¹⁴ Alle lidstaten zijn gehouden om dit doel gezamenlijk en afzonderlijk en in samenwerking met de VN te realiseren.¹⁵ Op 10 december 1948 werd hiertoe de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens aanvaard. Hoewel dit geen bindend document is, bood dit document wel de basis voor de ontwikkeling van bindende verdragen. Als belangrijkste verdragen gelden het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) uit 1966. De twee verdragen zijn juridisch bindend voor alle staten die deze hebben geratificeerd – de overgrote meerderheid van landen in de wereld – en zijn aangevuld met verdragen op het gebied van rechten van kinderen, migrerende werknemers en mensen met een handicap, het verbieden van foltering en het verbieden van discriminatie op grond van ras of geslacht. Daarnaast is nog een aantal regionale mensenrechtenverdragen gesloten in Afrika, Amerika en Europa.¹⁶

Milieudegradatie beïnvloedt de effectieve uitoefening van mensenrechten negatief. Tabel 2 laat per soort milieudegradatie zien welke rechten in gevaar komen.

Tabel 2: Praktijkvoorbeelden van mogelijke mensenrechtenschendingen als gevolg van milieudegradatie*

Praktijkvoorbeelden ¹⁷	Mogelijke schending van rechten ^{**}
1. Natuurlijke ramp Het frequenter en heviger worden van rampen beïnvloedt landbouw, infrastructuur en de bewoonbaarheid van delen van de wereld.	Leven, voedsel, schoon drinkwater, gepaste woning en huisvesting, eigendom.
2. Geleidelijke achteruitgang van het milieu Extreme aanhoudende droogte kan leiden tot verwoestijning of tot voedseltekorten en een gebrek aan drinkwater. Voedseltekorten en gebrek aan schoon drinkwater kunnen leiden tot slechte gezondheid of sterfte. In ernstige gevallen worden hele gebieden onbewoonbaar, waardoor hele stammen moeten vertrekken.	Leven, voedsel, schoon drinkwater, gezondheid en gezondheidszorg, cultuur.

Praktijkvoorbeelden ¹⁷	Mogelijke schending van rechten ^{**}
3. Verlies van staatsterritorium Overstromingen van kleine eilandstaten leiden tot verdrinking, letsel en verlies van leven. In extreme gevallen kunnen hele eilandstaten door de stijgende zeespiegel onder water verdwijnen. Mensen kunnen hierdoor staatloos worden.	Leven, voedsel, schoon drinkwater, gezondheid en gezondheidszorg, gepaste woning en huisvesting, zelfbeschikking, eigendom, cultuur.
1. Natuurlijke ramp, 2. Geleidelijke achteruitgang van het milieu, 3. Verlies van staatsterritorium^{***} De Inuit kampen door klimaatverandering met veranderingen in ijs en sneeuw. Het zee-ijs waarop de Inuit reizen en jagen bevriest later, ontdooit eerder, en is dunner. Een groter aantal van onvoorspelbare, plotselinge stormen en minder sneeuw waaruit noodsituatie schuilplaatsen kunnen worden gebouwd, hebben bijgedragen aan de dood en verwondingen onder jagers. Opwarming van de aarde maakt oogstbare soorten schaarser. Inuit worden bedreigd in het voortzetten van hun traditionele leefwijze.	Leven, voedsel, gepaste woning en huisvesting, cultuur.
4. Gewapend conflict Mensen worden verdreven door geweld en moeten hun eigendommen achterlaten. Oogsten mislukken doordat er niet tijdig gezaaid of geoogst kan worden of omdat gewassen opzettelijk worden vernietigd. Burgers worden gedood.	Leven, voedsel, schoon drinkwater, gezondheid en gezondheidszorg, gepaste woning en huisvesting, eigendom, cultuur.
5. Geplande evacuatie ten behoeve van ontwikkelingsprojecten Door de bouw van een stuwdam komen leefgebieden onder water te staan. Als inheemse stammen door de overheid worden gehervestigd, kunnen zij niet meer in hun traditionele leefomgeving blijven wonen en wordt het voortbestaan van hun cultuur bedreigd. In sommige gevallen worden bewoners met geweld verdreven zonder dat er compensatie plaatsvindt voor het verlies van hun eigendom, woning of landbouwgrond.	Leven, voedsel, schoon drinkwater, gezondheid en gezondheidszorg, gepaste woning en huisvesting, eigendom, cultuur.
6. Industriële rampen Vervuiling van drinkwater door een lekkende oliepijp, waardoor mensen ziek worden. Een nucleaire ramp als Tsjernobil doodt mensen of dwingt overlevenden om te vluchten. Mensen verliezen hun eigendommen bijvoorbeeld doordat woongebieden onleefbaar worden en zij tijdens hun vlucht bijna alles hebben moeten achterlaten. Mensen lijden aan ernstige kwalen als gevolg van straling.	Leven, voedsel, schoon drinkwater, gezondheid en gezondheidszorg, gepaste woning en huisvesting, eigendom.
7. Milieuconservatie Nomadenstammen of mensen die op traditionele wijze in een bos of oerwoud leven, worden van hun woon- en leefgebied verdreven, omdat dit gebied wordt aangewezen als natuurpark. Zij verliezen hun traditionele bestaanswijze en eigendommen.	Cultuur, gepaste woning en huisvesting, eigendom, voedsel.

Praktijkvoorbeelden ¹⁷	Mogelijke schending van rechten**
8. Ecocide Tijdens een oorlog worden mijnen geplaatst bij waterbronnen. Mensen raken gewond of komen te overlijden als mijnen ontploffen. Anderen zien zich gedwongen om het gebied te verlaten met achterlating van hun woning en een groot deel van hun eigendommen.	Leven, voedsel, schoon drinkwater, gezondheid en gezondheidszorg, gepaste woning en huisvesting, eigendom.

* Zie tevens tabel 1. In tabel 1 worden de oorzaken van milieudegradatie uit kolom 1 uitgelegd aan de hand van praktijkvoorbeelden.

** Zie bijlage 1 op hhs.nl/lectorat-ivrv voor de bijbehorende verdragsbepalingen.

*** Het grijs gearceerde gedeelte van de tabel ziet op de oorzaak klimaatverandering. Deze oorzaak overlapt gedeeltelijk de eerste drie geïdentificeerde oorzaken.

De rechten die worden bedreigd door milieudegradatie zijn onder te verdelen in burgerrechten en politieke rechten en economische, sociale en culturele rechten. Deze onderverdeling is relevant, aangezien er verschillende beschermingsregimes gelden voor deze categorieën mensenrechten. De burgerrechten en politieke rechten zijn opgenomen in het IVBPR. Burgerrechten en politieke rechten zijn vrijheidsrechten die de burger beschermen tegen de staat. Het gaat hierbij traditioneel gezien met name om onthoudingsplichten voor staten. Milieudegradatie wordt vaak niet veroorzaakt door actief handelen van staten. Het bestaande systeem biedt dan ook maar in geringe mate uitkomst voor milieuvluchtelingen. Recent zien we echter een verschuiving naar een positieve verplichting voor staten.¹⁸

De tweede categorie, de economische, sociale en culturele rechten zijn opgenomen in het IVESCR. Economische, sociale en culturele rechten zijn in het algemeen geformuleerd als inspanningsverplichting. Staten moeten streven naar bescherming van bepaalde rechten in plaats van deze bescherming te garanderen. Er is sprake van een progressieve realisatie. Economische, sociale en culturele rechten moeten dus naar sociaaleconomisch vermogen van de staat worden gerealiseerd, waarbij eenmaal gerealiseerde rechten niet meer mogen worden teruggedraaid.¹⁹ Er is pas sprake van een schending van deze rechten als de overheid niet voldoet aan haar inspanningsverplichting. Aangezien milieudegradatie met name plaatsvindt in ontwikkelingslanden die over weinig financiële middelen beschikken, zijn de resultaten die van de overheid kunnen worden verwacht heel beperkt.²⁰ Door de ontwikkeling in de jurisprudentie dat burgerlijke rechten steeds meer verplichtingen voor staten in het leven roepen, zullen dergelijke zaken voor milieuvluchtelingen op den duur kansrijker zijn dan zaken gebaseerd op sociale en economische rechten. De positieve verplichting zal echter nooit zo ver gaan dat de staat burgers tegen alle vormen van milieudegradatie moet beschermen. Er zal hooguit worden beoordeeld of de staat, de van hem te verwachten, beschermingsmaatregelen heeft genomen. Bovendien is het mensenrechtensysteem ingericht op de verhouding tussen burgers en hun overheden. Vaak wordt milieudegradatie echter veroorzaakt door ofwel andere staten (bijvoorbeeld door hoge uitstoot van broeikasgassen) ofwel door multinationals of andere private partijen waarop de overheid geen invloed kan uitoefenen.

De rol van mensenrechten bij een benadering vanuit R2P

Hoewel de huidige mensenrechtensystemen tekortschieten bij milieudegradatie, kunnen de mensenrechten ons wel degelijk een handvat bieden. Mensenrechten vertegenwoordigen universele waarden die door alle lidstaten beschermenswaardig worden geacht. Hoewel er behoorlijke variatie is in de details van deze normen, zijn de betrokken principes universeel en vastgelegd in de Internationale Bill of Rights. Deze vertegenwoordigt de corpus van de Rechten van de Mens dat de onherroepelijke waardigheid en gelijkwaardigheid van alle mensen erkent, en een gemeenschappelijke standaard stelt voor hun rechten (Deng, 1995). Met de mondiale consensus dat deze rechten moeten worden gepromoot, beschermd en vervuld, is het passend dat gemeenschappelijk wordt opgetreden bij bedreiging van de effectieve uitoefening ervan door een ingrijpende oorzaak als milieudegradatie. Vanuit deze basis is de volgende stap het aanvaarden van verantwoordelijkheid. De aansprakelijkheid voor de bescherming van deze rechten focust dan niet zozeer op de schuldvraag of op aansprakelijkheid op grond van bestaande mensenrechtenverdragen, maar de aansprakelijkheid wordt gebaseerd op de morele plicht en de verantwoordelijkheid om de realisatie van mensenrechten overal ter wereld mogelijk te maken. De facto zal dit neerkomen op een grotere bijdrage van ontwikkelde landen, aangezien zij nu eenmaal over meer middelen beschikken. Voor zover de milieudegradatie het gevolg is van klimaatverandering, is dat niet alleen vanuit de solidariteitsgedachte aanvaardbaar, maar ook vanuit de gedachte dat ontwikkelde landen in sterkere mate hebben bijgedragen aan de klimaatverandering. De Mensenrechtenraad onderstreept dat internationale mensenrechtenstandaarden als gids zouden moeten dienen voor maatregelen om klimaatverandering aan te pakken. Er bestaat een fundamentele morele en juridische verplichting om de effectieve uitoefening van mensenrechten te beschermen en te bevorderen.

Er is ook nog een praktische rol weggelegd voor de mensenrechten. Mensenrechten kunnen de focus richten op het menselijk leed dat de klimaatverandering veroorzaakt. Mensenrechten bieden hiervoor een gedeelde en juridisch gecodificeerde morele taal. Bovendien kunnen de mensenrechten gelden als ondergrenzen voor het niveau van schade dat acceptabel is. Verder kan er gebruik gemaakt worden van ervaringen, bijvoorbeeld ten aanzien van het identificeren en beschermen van zwakke groepen. Klimaatverandering zal immers de grootste effecten hebben op zwakke groepen in de samenleving.²¹

Conclusie

Er zijn vele vormen van milieudegradatie die kunnen lijden tot het onleefbaar worden van een gebied. De mensen die hiervoor op de vlucht slaan, kunnen getypeerd worden als milieuvluchteling. Het internationale recht biedt geen effectief beschermingsregime voor deze groep. Milieuvluchtelingen vallen niet onder de bescherming van het Vluchtelingenverdrag en ontheemden kunnen in de praktijk onvoldoende bescherming afdwingen van hun staat. Ook de mensenrechtenverdragen bieden onvoldoende bescherming.

Milieudegradatie laat zich niet goed vatten in bestaande benaderingen die uitgaan van de verhouding tussen burger en staat. Met name klimaatverandering – met vele actoren, vele

vervuilende activiteiten, een onduidelijk verband tussen oorzaak en gevolg en het uitgangspunt dat alleen collectieve actie kan helpen – laat zich niet vatten in de traditionele benadering van bescherming en aansprakelijkheid. Het tegengaan van milieudegradatie en de negatieve gevolgen ervan voor de effectieve uitoefening van mensenrechten vraagt om een integrale aanpak.

Binnen de R2P is een pakket aan instrumenten ontwikkeld dat voorziet in zo'n integrale aanpak voor de bescherming van mensen tegen ernstige misdaden. R2P vormt een afspiegeling van de gewijzigde opvatting over soevereiniteit. De internationale gemeenschap heeft binnen deze gewijzigde opvatting de plicht om in te grijpen wanneer een nationale staat zijn burgers niet beschermt tegen ernstige misdrijven. Deze actieve houding van de internationale gemeenschap klinkt ook door in het strafrecht, waar oorlogsmisdadigers buiten hun land worden berecht door internationale tribunalen of het internationaal strafhof. Binnen deze gewijzigde opvatting van de soevereiniteit past een actieve houding van de internationale gemeenschap bij de bescherming van milieuvluchtelingen. In de mensenrechtenverdragen zijn universele morele waarden weergegeven. Alle staten die zich hebben verbonden aan deze mensenrechtenverdragen mogen worden geacht deze waarden te onderschrijven. Nu het evident is dat de effectieve uitoefening van deze waarden wordt bedreigd door milieudegradatie en de nationale staten niet in staat zijn om hun burgers effectief te beschermen tegen de nadelige gevolgen van milieudegradatie, mag van de internationale gemeenschap worden verwacht dat zij optreedt. De internationale gemeenschap heeft de plicht om lijden te voorkomen. De mensenrechten kunnen helpen om een ondergrens te identificeren voor de inzet van het instrumentarium dat is ontwikkeld binnen de R2P. Ook kan een mensenrechtenbenadering ondersteunen bij het in beeld brengen van menselijk leed en het identificeren van kwetsbare groepen. De ervaringen uit de mensenrechtenpraktijk en de gedeelde juridische en morele taal die in dit kader ontwikkeld zijn, kunnen het debat over de toepasbaarheid R2P bij milieuvluchtelingen vergemakkelijken. ■

Referentielijst

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). (2010). *Nederland en de 'Responsibility to Protect'. De verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden*. Advies nr. 70, juni 2010. Den Haag: AIV.
- Ban Ki-Moon (2011). *Human Protection and the 21st Century United Nations*, Cyril Foster Lecture at Oxford University, 2 februari. http://www.un.org/apps/news/infocus/sg-speeches/statments_full.asp?statID=1064 [geraadpleegd 18-02-2013].
- Bates, D. C. (2002). Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. *Population and Environment*, 23(5), 473.
- Bellamy, A. J., & Williams, P. D. (2011). The New Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and The Responsibility to Protect. *International Affairs*, 87(4), 825-850.
- Bierman, F., & Boas, I. (2010). Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees. *Global Environmental Politics*, 10(1), 60-88.
- Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention). Afrikaanse Unie. Kampala, 23 oktober 2009.
- Deng, F. M. (1995). Frontiers of Sovereignty: A Framework of Protection, Assistance, and Development for the Internally Displaced. *Leiden Journal of International Law*, 8(2), 249-286.
- El-Hinnawi, E. (1985). *Environmental Refugees*. United Nations Environmental Program, Nairobi.
- Evans, G. J. (2008). *The Responsibility to Protect, Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*. Washington: Brookings Institution Press.
- Ferris, E. (2012). *Protection and Planned Relocations in the Context of Climate Change*. Brookings-LSE Project on Internal Displacement, division of international protection, PPLA/2012/04, augustus 2012.
- Ford, S. (2010). Is The Failure To Respond Appropriately To A Natural Disaster A Crime Against Humanity? The Responsibility To Protect And Individual Criminal Responsibility In The Aftermath Of Cyclone Nargis. *Denver Journal of International Law and Policy*, 38, 227.
- Henrard, K. (2008). *Mensenrechten vanuit internationaal en nationaal perspectief*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2007). *Climate Change 2007: Impacts Adaption and Vulnerability*. Parry, M. L., O. F. Canziani, J. P. Palutikof, P. J. van der Linden, & Hanson, C. E. (eds.) (2007). Cambridge, Verenigd Koninkrijk: Cambridge University Press / IPCC.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). (2001). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre.
- International Council on Human Rights Policy. (2008). *Climate Change and Human Rights: A Rough Guide*. Genève.
- Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). Verenigde Naties. New York, 16 december 1966.
- Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (IVESCR). Verenigde Naties. New York, 16 december 1966.
- Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen. Verenigde Naties. Genève, 28 juli 1951.
- Kälin, W., & Schrepfer, N. (2012). *Protecting people Crossing Borders in the Context of Climate Change. Normative Gaps and Possible Approaches*. UN High Commissioner for Refugees, Legal and Protection Policy series, februari 2012, PPLA/2012/01.

Kolmannskog, V. (2008), *Future floods of refugees. A comment on climate change, conflict and forced migration*. Norwegian Refugee Council, Oslo, Noorwegen 2008.

McAdam, J. (2011). *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standard*. UN High Commissioner for Refugees, Legal and Protection Policy series, PPLA/2011/03, mei 2011.

Mertens, K. (2012) Aansprakelijkheid van de overheid voor klimaatverandering. Kan het EVRM een uitweg bieden? Een analyse voor Nederland en België. In Teesing, N. (Red), *Naar aansprakelijkheid voor (de gevolgen van) klimaatverandering?* Preadvies van de subwerkgroep aansprakelijkheid voor (de gevolgen van) klimaatverandering. Vereniging voor Milieurecht. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Morel, M. (2011). Environmental Displacement Within Kenya. A search for legal protection frameworks. *Journal of Internal Displacement*, 1, 164-185.

Piguet, E. (2008). *Climate Change and Forced Migration*. UN High Commissioner for Refugees, Policy Development and Evaluation Service, New Issues in refugee research, Research Paper nr. 153 (jan 2008).

Rademaker, S. (2012). The Intervention in Libya: The Responsibility to Protect as a New Norm? *Applied Research Today*, 1(2), 83-101.

Roosevelt, F. D. (1941). *State of the Union (Four Freedoms Speech)*. Washington, 6 januari 1941.

Saul, B., & McAdam, J. (2008), An Insecure Climate for Human Security? Climate-Induced Displacement and International Law. In Edwards, A., & Ferstman, C. (Red.), *Human Security & Non-Citizens*. Cambridge University Press.

Serrano, M. (2011). The Responsibility to Protect: Libya and Côte D'Ivoire. *Amsterdam Law Forum*, 3(3), 92-101.

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Verenigde Naties. New York, 10 december 1948.

Verenigde Naties. (1945). Handvest van de Verenigde Naties. San Francisco, 26 juni 1945.

Verenigde Naties. (2005). *World Summit Outcome*, Algemene Vergadering. A/RES/60/1, 15 september.

Verenigde Naties. (2006). *Resolutie 1674*, Veiligheidsraad. S/RES/1674. 28 april.

Verenigde Naties. (2009). *Resolutie 10/04*, Mensenrechtenraad. A/HRC/10/4. 25 maart.

Verenigde Naties. (2009). *Resolutie 1894*, Veiligheidsraad. S/RES/1894. 11 november.

Verenigde Naties. (2009). *Report of the Secretary-General. Implementing the Responsibility to Protect*, A/63/677. 12 januari.

Verenigde Naties (2012). *Report of the Secretary-General. The Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response*. A/66/874. 25 juli.

Verenigde Naties, Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR). (2009), Climate change could become the biggest driver of displacement: UNHCR chief. <http://www.unhcr.org/4b2910239.html> [geraadpleegd 18/02/2013].

Voorhoeve, J. J. C. (2007). *From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts* Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Voorhoeve, J. J. C. (2011). *Negen Plagen Tegelijk*. Amsterdam: Uitgeverij Contact. Zetter, R. (2011). *Protecting environmentally displaced people. Developing the capacity of legal and normative frameworks*. Refugees Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford (feb 2011).

(Endnotes)

- ¹ Deze definitie is geïntroduceerd door El-Hinnawi, Essam (1985). Andere termen die gebruikt worden om deze groep of delen van deze groep aan te duiden zijn klimaatvluchteling, gedwongen milieumigrant of milieu-ontheemde. In deze tekst zal de term milieuvluchteling worden aangehouden. De term vluchteling verwijst hier naar de maatschappelijke betekenis. De term 'vluchteling' is in deze context controversieel. Juridisch gezien wordt niet voldaan aan de vereisten, maar de term doet wel recht aan de maatschappelijke opvatting van het begrip, namelijk dat er sprake is van een gedwongen vertrek. Er is niet gekozen voor de juridisch correctere term 'migrant', omdat deze term de connotatie draagt dat er sprake is van een vrijwillig vertrek en derhalve geen recht doet aan de ernst van het probleem.
- ² Zie hierover bijvoorbeeld Saul B., & McAdam, J. (2008), McAdam, J. (2011), Piguet, E. (2008), Kolmannskog, V. (2008) en Zetter, R. (2011).
- ³ Bijvoorbeeld na een verwoestende tyfoon in Bangladesh in 1970, werd het gevoel van onvrede over de Pakistaanse overheid, waar het land op dat moment onderdeel van was, zo groot dat er een burgeroorlog uitbrak die leidde tot de onafhankelijkheid van Bangladesh in 1971. Na de orkaan Katharina in de VS in 2006 vonden op grote schaal mensenrechtenschendingen plaats en ontstonden conflicten.
- ⁴ Zie hierover bijvoorbeeld Biemann, F., & Boas, I. (2010).
- ⁵ Zie bijvoorbeeld Morel, M. (2011) p. 24.
- ⁶ Zie bijvoorbeeld Ferris, E. (2012) en Morel, M. (2011), p. 24.
- ⁷ Zie bijvoorbeeld Bates, D.C. (2002), p. 473.
- ⁸ Het internationale beschermingsregime voor vluchtelingen is geregeld in het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen uit 1951 en bijbehorend protocol uit 1967. De verdragsstaten bieden toegang en bescherming aan iedere persoon die, uit gegronde vrees voor vervolging wegens godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen.
- ⁹ Ongeveer twee derde van de gedwongen migranten in de wereld vlucht binnen het eigen land. Volgens de laatste cijfers van het in Genève gelegen Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), waren er 27,5 miljoen gedwongen migranten (ontheemden) over de hele wereld in 2010. Dit zijn niet alleen mensen die milieudegradatie ontvluchten, maar ook mensen die op de vlucht slaan voor geweld. Er zijn nog geen afzonderlijke cijfers voor gedwongen migratie ten gevolge van milieudegradatie.
- ¹⁰ De bescherming van ontheemden is gereguleerd in de VN Richtlijn voor ontheemden. Hoewel deze richtlijn niet bindend is, is de richtlijn inhoudelijk voor een groot deel gebaseerd op internationale mensenrechten en internationaal humanitair recht, zodat deze inhoudelijke normen tot op grote hoogte wel bindend zijn voor staten. Voor meer informatie zie bijvoorbeeld Kälin, W., & Schrepfer, N. (2012), en M. Morel (2011) p. 10 ev.
- ¹¹ Sommige auteurs bepleiten dat er in bepaalde gevallen wel sprake is van vervolging. Voorbeelden zijn overheden die met een bepaald beleid een bepaalde bevolkingsgroep onredelijk hard treffen, omdat zij voor haar voortbestaan afhankelijk is van de landbouw en deze landbouw al ernstig onder druk staat door de klimaatverandering. Of de overheid kan hongersnood initiëren door oogsten te vernietigen, of bijdragen aan milieudegradatie door het land en/of water te vervuilen. Voor een uitgebreide toelichting verwijs ik naar McAdam, J. (2011), p. 3 ev.
- ¹² De "Organisation of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems" in Africa uit 1969 en de "Cartagena Declaration on Refugees" uit 1984 zijn verdragen die (mede) bescherming bieden tegen gebeurtenissen die de publieke orde ernstig schaden. Milieuvluchtelingen vallen onder deze categorie en kunnen een beroep doen op bescherming.
- ¹³ Zie voor een uitgebreide juridische analyse Ford, S. (2010).
- ¹⁴ artikel 55 sub c VN-Handvest
- ¹⁵ artikel 56 VN-Handvest

¹⁶ Zie voor een uitgebreide beschrijving International Council on Human Rights Policy (2008).

¹⁷ Zie bijvoorbeeld International Council on Human Rights Policy (2008) en McAdam, J. (2011).

¹⁸ In bijvoorbeeld de zaak Önerildizvs Turkije doet zich op een vuilnisbelt in de buurt van Istanbul een methaan-gasexplosie voor. Als gevolg van een daardoor veroorzaakte aardverschuiving worden tien huizen in een nabij gelegen krottenwijk bedolven, waarbij 39 mensen het leven laten. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelt dat de Turkse overheid, die op de hoogte was van het risico, geen passende maatregelen heeft genomen. Het hof concludeert dat er sprake is van een schending op het recht op leven (art. 2 EVRM). Overheden worden in concrete, levensbedreigende situaties dus geacht om actief preventief op te treden. In de zaak López Ostravs Spanje zorgde een leerlooierij in Lorca, Spanje, voor ernstige vervuiling. De gemeente liet hier niet alleen na om in te grijpen, maar verzette zich ook tegen rechterlijke uitspraken die de sluiting van de leerlooierij wilden bewerkstelligen. De overheid maakte hiermee volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een inbreuk op het recht op privacy en gezinsleven (art. 8 EVRM). In de zaak Budayevavs Rusland is in een progressieve uitspraak vastgesteld dat de overheid actief had moeten ingrijpen bij een voorzienbare natuurlijke ramp (modderstroom), waarbij mensenlevens op het spel stonden. Zie hierover <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR31/38-39.pdf>. Voor andere voorbeelden van zaken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over milieu, zie bijvoorbeeld http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2011%20ECHR.pdf.

¹⁹ Deze progressieve realisatie vinden we verwoord in artikel 2 ECOSOC. "Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich maatregelen te nemen, zowel zelfstandig als binnen het kader van de internationale hulp en samenwerking, met name op economisch en technisch gebied, en met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, ten einde met alle passende middelen, inzonderheid de invoering van wettelijke maatregelen, steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen."

²⁰ Voor meer informatie zie Henrard K. (2008) hfst 4.1 en International Council on Human Rights Policy (2008) blz 65.

²¹ Gedeeltelijk is de impact van klimaatverandering op zwakke groepen in de samenleving toeval. De meest dramatische gevolgen van de klimaatverandering zullen zich immers naar verwachting voordoen (en doen zich al voor) in 's werelds armste landen, waar mensenrechtenbescherming reeds zwak is. Maar het effect is ook causaal en versterkt zichzelf. Bevolking waarvan de rechten slecht worden beschermd zijn waarschijnlijk minder goed uitgerust om de gevolgen van de klimaatverandering te begrijpen of zich hierop voor te bereiden. Zie tevens International Council on Human Rights Policy (2008) en VN-resolutie A/HRC/10/29.

Abstract

The number of environmental refugees is growing, but an international legal protection regime is non-existent. This article shows eight different kinds of environmental refugees, and will argue that the protection of these groups can take place under the UN principle The Responsibility to Protect (R2P). States and the international community are obliged to help environmental refugees, based on the International Bill of Human Rights. The effective implementation of basic rights is influenced negatively by environmental degradation. Furthermore, changed notions regarding state sovereignty are also pointing at the responsibility of the state. The Responsibility to Protect (R2P) offers an integral approach: In first instance, the responsibility to take protective measures lies with the state itself. Secondly, the international community has a responsibility to assist. Lastly, when a state is not able or willing to protect its environmental refugees, the responsibility yields to the international community, to respond in a swift and decisive manner.