

# På flukt frå klimaet

Av Mina Haugen



Denne rapporten er skrive av Mina Haugen på oppdrag frå Changemaker hausten 2019.

Noreg sin politikk har globale konsekvensar. I Changemaker jobbar ungdommar politisk og kreativt for at Noreg skal ta ansvaret sitt på alvor, og skape ei meir rettferdig verd.

For meir informasjon, sjå [changemaker.no](http://changemaker.no)



**Mina Haugen** er utdanna jurist frå Universitetet i Bergen. Ho har LL.M i europeisk rett frå Radboud Universiteit i Nederland med spesialisering i menneskerettar og migrasjon. Tidlegare studerte ho samfunnsvitskap hjå Høgskulen i Volda. Ho har lang fartstid i studentnettverket til Amnesty International.

Foto: Malin Askevold Helle

# På flukt frå klimaet

Av Mina Haugen

## Oppsummering

Det blir stadig klarare at klimaendringane har alvorlege konsekvensar for menneske i utviklingsland. Som følgje av fleire naturkatastrofar og gradvise miljøendringar blir stadig fleire menneske tvunge til å flykte. Desse menneska, dei klimafordrivne, står per dags dato utan reelt vern for menneskerettane sine. Denne rapporten er eit steg mot å skape merksemd og ein breiare debatt om stoda for klimafordrivne. Den skildrar kven dei klimafordrivne er, og den alvorlege situasjonen dei står i. Rapporten går gjennom dei ulike internasjonale instrumenta som gjeld for klimafordrivne, og analyserer i kva grad dei kan vere til hjelp for dei. Vidare viser rapporten at dei eksisterande løysingane ikkje er tilstrekkelege, og diskuterer moglege løysingar. Den viser særleg at ei ordning for klimapass kan vere eit lovande løysingsalternativ for å gi klimafordrivne eit reelt menneskerettsvern. Særskild viktig er det å understreke det historiske ansvaret ressurssterke statar, inkludert Noreg, har for klimaendringane og for menneske som blir drivne på flukt som følgje av dei.

## Rapporten føreslår:

- At tiltak frå det internasjonale samfunnet er naudsynte for å gi klimafordrivne eit reelt vern for menneskerettane deira.
- Ei løysing med klimapass etter modell frå Nansen-passet som eit eigna internasjonalt tiltak for å sikre menneskerettane til klimafordrivne.
- At Noreg som historisk føregangsnasjon på flyktning- og asylfeltet, og som historisk olje- og gassnasjon, anerkjenner sitt delansvar for klimafordrivne sin situasjon og tek ei leiande rolle i det internasjonale arbeidet for å gi klimafordrivne eit reelt menneskerettsleg vern, fortrinnsvis ved å arbeide for eit klimapass.



Denne rapporten er gjort mogleg med støtte frå Norad.

Grafisk utforming: Ruth Eline Iversen

# Innhald

<b>OPPSUMMERING</b>	s. 3
<b>INTRODUKSJON</b>	s. 5
<b>DEL I – Kven er klimafordriven?</b>	s. 6
1.1. Kven er klimafordriven?	s. 6
1.1.1. Definisjon av klimafordrivne og kategoriar av klimafordriven migrasjon	s. 7
1.2. Menneskerettssituasjonen til klimafordrivne	s. 10
1.3. Omfang	s. 10
<b>DEL II – Klimafordrivne sin status og åtgang til vern i internasjonale institusjonar</b>	s. 12
2.1. Flyktningkonvensjonen sine manglar	s. 12
2.2. Internasjonale menneskerettskonvensjonar	s. 13
2.3. Mandatet til FN sin høgkommissær for flyktningar	s. 14
2.4. Andre moglege kjelder til internasjonalt vern for klimafordrivne	s.14
<b>DEL III – Moglege tiltak ein kan setje i verk for å sikre vernet av rettane til klimafordrivne</b>	s. 16
3.1. Endring av flyktningkonvensjonen	s. 16
3.2. Endring av nasjonal flyktning- og asyllovgeving	s. 16
3.3. Nansen-passet	s. 17
3.4. Klimapass	s. 17
3.4.1. Korleis kan ein eventuelt implementere eit klimapass?	s. 18
3.4.2. Noreg sitt historiske ansvar for klimaendringane, og dermed også for menneske som må flykte på grunn av dei	s. 19
<b>KONKLUSJON</b>	s. 20
<b>KJELDER</b>	s. 21

# Introduksjon

I løpet av dei siste tiåra har klimaendringane for alvor byrja å kome til syne i verda. I takt med klimaendringane ser ein ei betydeleg auke i ekstremvêr. Hetebølgjer og tørkeperiodar har blitt meir hyppige. Isbrear smeltar, og havnivået stig. Det blir med andre ord stadig klarare og klarare at klimaendringane er i ferd med å få enorme konsekvensar for kloden vår.

Samstundes som klimaendringane materialiserer seg i aukande grad har det blitt klart at ein betydeleg del av folkesetnaden i verda blir råka hardt av klimaendringanes konsekvensar. Dette gjeld i hovudsak menneske som bur langs kysten og elvebreidder, langs ørken- og skoggrensar, nær elver som har utspring i isbrear, i områder med monsunesong, og på lågtliggende stillehavsoyer. Desse er nokon av dei gruppene menneske som for alvor vil kjenne klimaendringane på kroppen. Etter kvart som effektane av klimaendringane held fram med å materialisere seg i større og større grad, står livsgrunnlaget til desse menneska i fare for å forsvinne. Som følgje av klimarelaterte naturkatastrofar og miljøendringar over lengre tid blir desse menneska tvungne til å flytte på seg. Dette er menneska ein kallar for klimafordrivne.

Dette er ingen framtidsspådom. Fleire millionar menneske blir drivne på flukt som følgje av klimaendringane allereie i dag. Det er ikkje kven som helst som blir råka. Sjølv om endringane i klimaet materialiserer seg over heile verda på ulike måtar, er ikkje konsekvensane dei har fordelt likt. Dei statane som blir råka hardest er utviklingsland. Mange av desse statane er heim til verdas fattigaste menneske, og det er desse som i fyrste omgang blir tvunge på flukt. Det er også desse menneska som har bidrege minst til utsleppa av klimagassar som har leia til klimaendringane. Dei klimafordrivne står dermed overfor ein alvorleg situasjon som dei ikkje har hatt noko rolle i å valde. Vidare står klimafordrivne i dag utan reelle mekanismar som kan verne om dei grunnleggjande rettane deira. Klimaendringane råkar urettferdig, og det er verdas mest sårbare som må betale prisen.

Denne rapporten har tre overordna føremål. For det fyrste søker den å synleggjere den særlege og prekære situasjonen klimafordrivne står i. Klimafordrivne er blant verdas mest sårbare, og effektane av klimaendringane trugar livsgrunnlaget og dei grunnleggjande rettane deira. Samstundes er klimafordrivne ei mangfaldig gruppe, sidan klimaendringane påverkar ulike menneske på ulikt vis. Rapporten vil kaste lys over desse spørsmåla.

Vidare har rapporten mål om å kartlegge stoda klimafordrivne har i dag etter gjeldande internasjonal rett. Per dags dato finns det ikkje noko eige internasjonalt rettsleg bindande instrument eller eigne internasjonale institusjonar som er skapt med klimafordrivne sin situasjon i mente. Flyktningkonvensjonen gjeld til dømes ikkje for klimafordrivne, og vernet dei internasjonale menneskerettskonvensjonane gir er i praksis til avgrensa nytte for dei. Rapporten vil vise at vi manglar internasjonale regelverk som er eigna til å ta dei grunnleggjande rettane til klimafordrivne tilstrekkeleg i vare, og at det er naudsynt å få på plass verktøy og tiltak som kan gjere dette.

Til sist vil rapporten gjere eit forsøk på å skissere kva moglege løysingar vi har som kan gi klimafordrivne og rettane deira eit reelt vern. Rapporten vil sjå på moglegheita for å endre flyktningkonvensjonen. Vidare vil den sjå på om endring av statar si nasjonale flyktning- og asyllovgeving kan vere ei eigna løysing. Rapporten vil også ha eit særleg fokus på Nansen-passet, og moglegheita for eit «klimapass» etter modell frå Nansen-passet som eit tiltak som kan vere til hjelp for klimafordrivne. Dette er løysinga som denne rapporten føreslår som best eigna.

Rapporten vil følgjeleg bestå av tre delar, der ein er dedikert til kvart at dei tre hovudføremåla med rapporten, samt ein konklusjon.

# DEL I

## - Kven er klimafordriven?

Samanhengen mellom klimaendringar og migrasjon er ikkje openberr, og treng difor litt utgreiing innleiingsvis. Både klimaendringane og migrasjon er kompliserte fenomen i seg sjølv, og samanhengen mellom dei blir derfor ekstra kompleks. Likevel er det brei semje om at desse to fenomena heng nært saman.<sup>1</sup> Menneske har blitt tvungne til å flytte på seg på grunn av natur- og miljømessige faktorar gjennom heile historia. Miljøendringar, naturkatastrofar, og liknande har alltid vore ein sentral drivande faktor bak migrasjon.<sup>2</sup>

Det som derimot er nytt er klimaendringane, og følgjene dei har for tvungen migrasjon. Som følgje av klimaendringane ser ein ei auke i dei natur- og miljømessige hendingane som historisk har vore drivkrefter bak migrasjon. Til dømes leier klimaendringane til ei betydeleg auke i styrken og frekvensen på hydro-meteorologiske naturkatastrofar som ekstremvêr, flaum, jordras, og liknande. Dette leier til at stadig fleire menneske blir fordrivne som følgje av klimarelaterte naturkatastrofar.

I tillegg til at klimaendringane forsterkar dei eksisterande natur- og klimarelaterte grunnane bak migrasjon, oppstår det også nye formar for tvungen migrasjon. For eksempel fører klimaendringane og påfølgjande issmelting til at havnivået stig. Det stigande havnivået trugar med å leggje fleire lågtliggende øyer og øygrupper under vatn. Det er estimert at ei rekkje stillehavsøyer kjem til å bli anten delvis eller fullstendig slukt i løpet av dei neste tiåra. Vidare vil fenomen som ørkenspreiing, avskoging, uttørking av elver, ekstrem hete og hyppig flaum leie til at fleire områder etter kvart

vil bli ute av stand til å tene som livsgrunnlag i det heile, slik at den lokale folkesetnaden blir tvungne til å flytte frå heimane sine permanent.

### 1.1. Kven er klimafordriven?

Sjølv om det er semje om at det er ein klår samanheng mellom klimaendringane og migrasjon, og at klimaendringane leier til at menneske blir fordrivne, manglar ein per dags dato ein anerkjend definisjon av kven som er å rekne som «klimafordriven». I motsetning til flyktningar finns det ingen konvensjon eller nokon anna internasjonal avtale der «klimafordrivne» er definerte. Dette har samanheng med at det internasjonale flyktning- og asylregelverket blei utvikla midt på 1900-talet, før klimaendringane og konsekvensane dei kunne ha var på agendaen. Det finnast derfor ikkje i skrivande stund noko internasjonalt regelverk som direkte gjeld klimafordrivne og situasjonen deira.

Definisjonsmangelen fører med seg ei rekkje utfordringar. For det fyrste har mangelen på ein allmenn akseptert definisjon til følgje at det er svært vanskeleg å nøyaktig måle kor mange klimafordrivne ein har, og kor mange klimafordrivne ein kan vente seg at det kjem til å bli i framtida. Talet vil vere annleis alt etter kva definisjon og kriterium ein legg til grunn. Vidare inneberer definisjonsmangelen at det er vanskeleg å finne gode løysingar. Når det ikkje er generell konkret semje om kven problemet gjeld, er det desto vanskelegare å diskutere korleis ein eventuelt kan kome opp med moglege løysingar som kan gi reelt vern.

Mangelen på ein allmenn akseptert definisjon er ikkje overraskande. Mange har forsøkt å kome opp med dekkjande definisjonar med meir eller mindre hell. Hovudgrunnen er at migrasjon er samansett. Menneske flyttar på seg av mange ulike grunnar. Ofte er det vanskeleg å skilje mellom kven som flyttar på seg på grunn av miljø, og kven som flyttar på seg på grunn av økonomiske faktorar. I dei fleste tilfelle vil det vere ein kombinasjon. Klimaendringane forsterkar dei eksisterande sosioøkonomiske faktorane som kan leie til migrasjon, og kan vere faktoren som får begeret til å renne over.<sup>3</sup>

Vidare er det ikkje gitt at effektane av klimaendringane i seg sjølv direkte vil leie til at menneske blir fordrivne. Menneske flyttar sjeldan på seg på grunn av miljømessige grunnar åleine. Det er veldokumentert i flyktninglitteraturen at det ikkje alltid er enkelt å føresjå om folk kjem til å flykte eller ikkje når dei blir møtt med eksterne faktorar som krig eller forfølgning.<sup>4</sup> Nokon flyktar med ein gong, nokon ventar lenge, og nokon blir verande på tross av situasjonen. Det er med andre ord vanskeleg å føresjå kor mange som blir klimafordrivne. I møte med konsekvensane av klimaendringane vil det vere nokon som flyttar på seg med ein gong, medan andre vil vente med å flytte på seg fram til dei absolutt må. Nokon vil ikkje ha noko val i det heile tatt, sidan dei opplev at området dei bur på forsvinn fullstendig, ikkje berre som følgje av naturkatastrofar, men til dømes på grunn av stigande havnivå. Det er også verdt å understreke at nokon av dei aller mest sårbare menneska ikkje vil ha høve til å flytte på seg sjølv om dei må, som følgje av at dei manglar ressursane til å flykte. Kompleksiteten i migrasjon er viktig å ha med seg når ein skal arbeide for

moglege løysingar for klimafordrivne som kan fungere i praksis.<sup>5</sup>

#### 1.1.1. Definisjon av klimafordrivne og kategoriar av klimafordriven migrasjon

Sjølv om ein ikkje har ein allmenn internasjonalt anerkjend definisjon av klimafordrivne, betyr det ikkje at ingen har prøvd. Internasjonale institusjonar og akademikarar har gjort fleire forsøk på å kome fram til ein dekkjande definisjon.

Ein av dei mest dekkjande definisjonane kjem frå the International Organization for Migration. Dei definerer «klimafordrivne» som:

**«personar eller grupper som, for overtydande grunnar knytt til brå eller gradvise endringar i miljøet som følgje av klimaendringar som i stor grad påverkar levekåra deira, er tvungne eller vel å forlate bustaden sin, på permanent eller mellombels basis, og som anten oppheld seg i eige land eller i utlandet».**<sup>6</sup>

Denne definisjonen er tenkt å famne breitt og gjelde alle menneske som på eit eller anna vis ser seg tvungne til å flytte på seg som følgje av miljø- og klimarelaterte grunnar. Dette er positivt, sidan klimafordrivne vil oppleve veldig ulike situasjonar, sjølv om alle vil ha rot i klimaendringane. FN og FN sin høgkommissær for flyktningar opererer med ein liknande definisjon som famnar om same gruppe, men med noko annleis ordlyd og terminologi.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Kälin og Schrepfer, «Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches» (UNHCR Legal Protection Research Series, februar 2010), side 31-33.

<sup>2</sup> Naser, «Climate Change, Environmental Degradation, and Migration: A Complex Nexus» i 2012 William and Mary Environmental Law Review 56, side 717.

<sup>3</sup> McAdam, Climate Change, Forced Migration and International Law (2012, Oxford University Press), side 24.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Sjå fotnote 3, side 38

<sup>6</sup> IOM (2007), Discussion Note: Migration and Environment; 94th session, MC/INF/288; Climate Change and Migration: Improving Methodologies to Estimate Flows (2008). Sjå også Lyster, «Protecting the human rights of climate displaced persons: the promise and limits of the United Nations Framework Convention on Climate Change» i Grear, Kotzé (red.) Research Handbook on Human Rights and the Environment (2015) side 429

<sup>7</sup> FN og FN sin høgkommissær for flyktningar opererer med ««environmentally displaced persons», eller miljøfordrivne. Desse blir definert som «personar som er fordrivne eller som kjenner at dei må forlate bustaden sin fordi liva deira, livsgrunnlaget deira, og den generelle velferda deira er under alvorleg trugsmål som følgje av miljømessige, økologiske, eller klimarelaterte prosessar og hendingar». Sjå UNHCR: «Environmentally Displaced Persons: A UNHCR perspective», tilgjengeleg på <https://www.unhcr.org/4901e81a4> (sist besøkt 05.07.2019). Forfattaren si omsetjing.

Vidare er det nyttig å dele opp klimafordrivne i ulike kategoriar for å kaste lys over kva konkrete og ulike situasjonar dei er i. FN sin representant for menneskerettane til internt fordrivne, Walter Kälin, gjer nettopp dette.

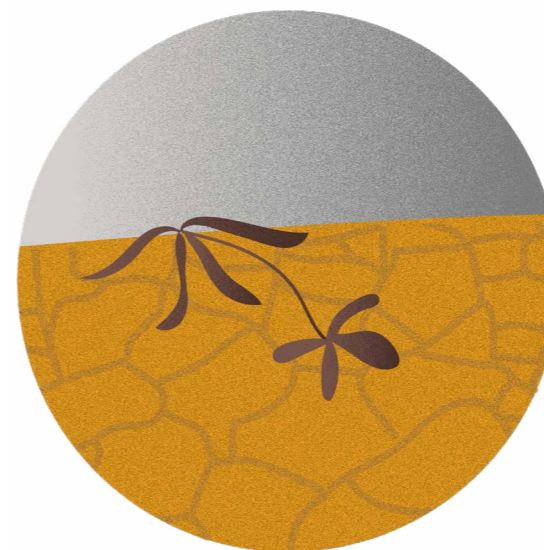
Den fyrste kategorien av klimafordrivne er menneske som må flykte på grunn av «**sudden-onset environmental disasters**», eller miljø- og klimarelaterte naturkatastrofar.<sup>8</sup> Det vil til dømes seie flaum, storm, jordskred, orkanar, og liknande. Slike katastrofar kan råke med stor skala, og følgjeleg leie til at svært mange blir fordrivne. Dei kan i utgangspunktet samanliknast med «**ikkje-klimarelaterte**» naturkatastrofar som vulkanutbrot og jordskjelv, ettersom desse også tvinger menneske på flukt. Det som derimot er annleis er at klimaendringane leier til ei auke i intensiteten og hyppigheita av klimarelaterte katastrofar. Dei miljø- og klimarelaterte naturkatastrofane blir altså større og fleire i takt med klimaendringane.

<sup>8</sup> Kälin, «Conceptualising Climate-Induced Displacement» i McAdam, Climate Change and Displacement, Multidisciplinary Perspectives (Hart, 2012) side 85.

Den andre kategorien er «**slow-onset environmental degradation**», eller gradvise miljømessige endringar. Denne kategorien skil seg frå dei miljørelaterte naturkatastrofane ved at dei ikkje skjer brått, men heller kjem til syne over eit lengre tidsrom. Døme på dette er stigande havnivå, langtidseffektane av hyppig flaum, ørkenspreiing, langvarig tørke, minke i vasstilgangen, og smeltande brear og permafrost.<sup>9</sup> I motsetnad til miljø- og klimarelaterte naturkatastrofar vil menneske sin migrasjon i møte med desse vere meir frivillig, i den forstand at menneske vel å flytte frå heimområda sine før dei blir fullstendig umoglege å leve der. Men sjølv om migrasjon driven fram av gradvise miljømessige endringar i utgangspunktet er meir frivillig, kan menneske som flyttar vekk frå slike område bli permanent fordrivne over tid. Dette skjer fordi områda dei flyttar frå har blitt umoglege å leve i for menneske. Område har blitt ørken, blitt slukt av stigande hav eller elv, eller er ute av stand til å støtte opp om livsnaudsynt jordbruk. Ein underkategori av gradvis miljømessig nedbryting er små lågtliggande øyer, hovudsakleg i Stillehavet, som vil bli gradvis eller fullstendig slukt etter kvart som havnivået stig.<sup>10</sup> Menneska som held til på desse øyene vil bli statslause i praksis, og dei vil bli tvunge til å flytte på seg permanent.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.



Vidare har ein også ein fordrivne frå område som nasjonale myndigheiter har erklært «**høg-risiko-soner**». Dette er område som ein stat har vedtatt at er for farlege for menneske å bu i på grunn av risikoen for miljøskadar og naturkatastrofar.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Ibid.

Til sist har Kälin ein kategori menneske som blir fordrivne som følgje av væpna konflikt, vald, og uro som heilt eller delvis kjem som ein respons på ressursmangel som følgje av klimaendringane. Typiske døme på dette er vass- og matmangel, som kan leie til valdeleg konflikt.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Ibid. Det er likevel omdiskutert i kva grad ein kan knyte saman klima- og miljøendringar og konflikt, ettersom koplinga mellom dei er svært samansett og indirekte. Kategorien er likevel tatt med her sidan den er ein del av Kälin sine kategoriar av klimafordrivne.

**Den vide definisjonen av klimafordrivne og dei ulike kategoriane av klimafordrivne vitjar om kor samansett og kompleks situasjonen til klimafordrivne er. Dei bidreg til å skissere ulike aspekt av tvungen klimadriven migrasjon, og samla sett gir dei eit godt bilete av dei faktiske tilhøva klimafordrivne står overfor.**



## 1.2. Menneskerettssituasjonen til klimafordrivne

Om ein ser på situasjonen til klimafordrivne frå ein menneskerettsleg ståstad, er det klårt at klimaendringane kjem til å ha store konsekvensar for menneska dei rårkar. Klimafordrivne vil vere i ein posisjon der ei rekkje av dei grunnleggjande menneskerettane deira er under trugsmål. Retten til liv, retten til bustad, retten til helse, retten til mat og vatn, samt urfolk sine rettar er blant dei rettane som står i størst fare.

FN sitt menneskerettsråd har peika på at skadar på miljøet har betydelege direkte og indirekte negative konsekvensar for realiseringa av grunnleggjande menneskerettar.<sup>13</sup> Rådet har særleg framheva at dei menneska som for alvor kjem til å bli råka allereie er blant dei mest sårbare menneska på kloden.<sup>14</sup> Dette har samanheng med at dei statane som er mest utsette for effektane av klimaendringane er utviklingsland, og mange har allereie store utfordringar når det gjeld å sikre dei grunnleggjande rettane til folkesetnaden sin. Mange av innbyggjarane i desse statane er blant dei fattigaste menneska i verda og er allereie utsette i samfunnet. Dei menneska som vil bli hardest råka av klimaendringane høyrer allereie til grupper som er marginaliserte i samfunna sine, slik som kvinner, born, minoritetsgrupper, LHBTI-personar, eldre, menneske med funksjonshandsetjingar, fattige og urfolk.<sup>15</sup> Dersom, eller når, desse gruppene blir nøyde til å migrere, vil dei vere i ein enda meir sårbar posisjon for brot på menneskerettane enn dei allereie er. Til sist er det verdt å nemne at nokre av dei mest sårbare menneska ikkje vil ha eit reelt høve til å migrere i det heile, som følgje av systematiske, strukturelle og individuelle grunnar.<sup>16</sup> Desse vil vere blant dei som har aller mest behov for vern.

## 1.3. Omfang

Sjølv om det er brei semje om at klimaendringane kjem til å tvinge mange menneske på flukt har det vist seg svært vanskeleg å måle kor mange klimafordrivne ein kan vente seg. Mange har forsøkt å estimere kor mange det er, men dette har vist seg svært vanskeleg. Ei stor utfordring med å få pålitelege tal, er som nemnt at det ikkje finns ein allmenn anerkjend definisjon på kven som er ein klimafordrivne og ikkje. I forlenging av dette finns det heller ikkje nokon institusjon som er satt opp for å registrere og «telje» kven som er klimafordrivne.<sup>17</sup> Talet ein kjem til vil derfor variere alt etter kva metode ein vel for å telje.<sup>18</sup> Alle estimat er basert på meir eller mindre gode gjettingar.<sup>19</sup> Det en derimot kan sjå nærare på, er tala på kor mange klimafordrivne som finns i dag.

**Allereie i dag går ein ut ifrå at i overkant av 16 millionar menneske blei internt fordrivne, som følgje av værrelaterede katastrofar, berre i 2018.<sup>20</sup>**

Dette var som følgje av mellom anna stormar, flaumar, og andre klimarelaterte naturkatastrofar, men tala reknar ikkje med dei som migrerer på grunn av dei langsame klimaendringane. Sjølv om ein aldri med tryggleik kan spå med nokon grad av nøyaktigheit kor mange klimafordrivne det kjem til å bli i framtida, er det ikkje nokon tvil om at det kjem til å bli betydeleg fleire klimafordrivne i takt med at klimaendringane kjem til syne.

<sup>13</sup> UN Human Rights Council Resolution on Human Rights and Climate Change (30.06.2015)

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

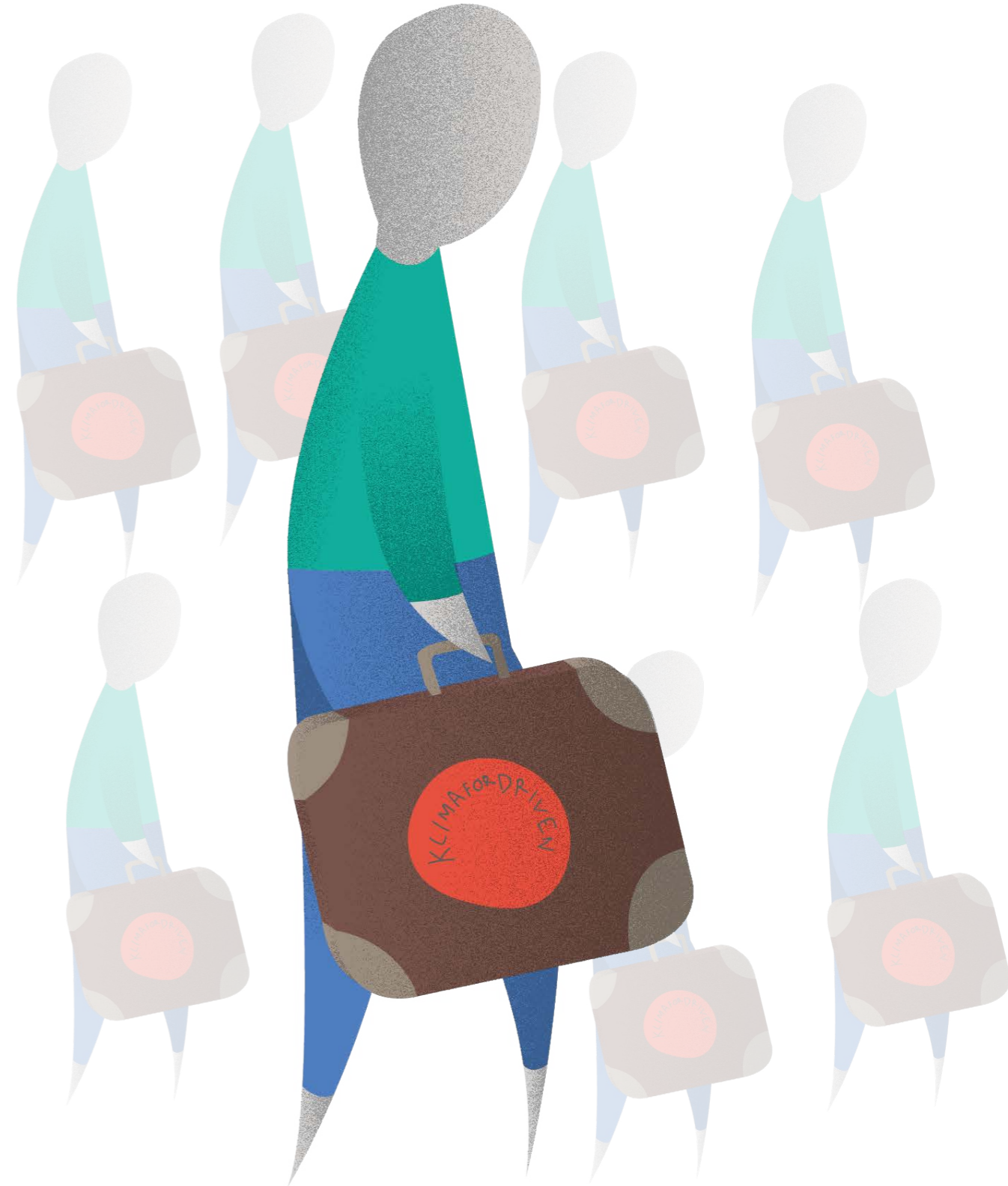
<sup>16</sup> Sjå fotnote 3, side 37.

<sup>17</sup> Sjå fotnote 3, side 34.

<sup>18</sup> Morrissey, «Rethinking the debate on «environmental refugees»: from «maximalists and minimalists» to «proponents and critics» i Journal of Political Ecology 10: 36 ved 36.

<sup>19</sup> Barnett, Webber, Accommodating Migration to Promote Adaption to Climate Change (Commission on Climate Change and Development, 2009), side 77.

<sup>20</sup> Sjå mellom anna Global Report on Internal Displacement 2019, tilgjengeleg på <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/> (sist sett på 30.09.2019)



# DEL II

## - Klimafordrivne sin status og åtgang til vern i internasjonale institusjonar

Per dags dato finns det ikkje noko internasjonalt bindande rammeverk som gir klimafordrivne rettsleg vern. Dette er eit problem, sidan fleire av dei grunnleggjande rettane og behova til klimafordrivne er under trugsmål. Kva konkrete rettar og behov som treng vern vil variere alt etter kva konkret situasjon den ein skilde klimafordrivne er i, altså kva vedkomande flyktar frå, og om vedkomande kryssar ei landegrense eller ikkje. Til dømes vil dei fleste klimafordrivne mangle husrom. Vidare vil ein trenge at grunnleggjande behov som mat og vatn blir dekte. Om ein flyktar frå naturkatastrofar som flaum eller storm vil ein ha behov for husly og tilgang på mat, vatn, og helsetenester fram til ein eventuelt kan flytte tilbake. Behova vil vere annleis dersom ein ikkje har høve til å vende tilbake til områda ein flykta frå. Då vil reelt vern heller bety at klimafordrivne får tilgang på permanente nye bustadar, og høve til utdanning, arbeid og liknande i tillegg til grunnleggjande behov som mat, vatn og helsetenester. For dei som kryssar ei landegrense vil ein ha behov for å få dei same grunnleggjande behova som internt fordrevne dersom ein flyktar frå naturkatastrofar. Men i nokre tilfelle vil dei ha behov for varig opphaldsløye i andre statar, som følgje av at heimlanda deira anten er borte, slik som ved øystatar som forsvinn i havet, eller fordi dei på anna vis har blitt ute av stand til å støtte opp under ein permanent folkesetnad, til dømes fordi jordbruk eller liknande ikkje er mogleg.

Jamt over har internt fordrevne sterkare rettar enn for dei som kryssar landegrenser. Dette er fordi statar jamt over har klåre og meir omfattande plikter etter menneskerettskonvensjonane for å sikre rettane til sine eigne borgarar innanfor sin eigen jurisdiksjon, enn for menneske av andre nasjonalitetar. Likevel er ikkje styrken i vernet til internt klimafordrivne like sterk i røynda som på papiret, sidan statane som kjem til å få flest klimafordrivne ikkje har tilstrekkeleg med ressursar til å faktisk oppfylle desse rettane. Dermed har både internt klimafordrivne og klimafordrivne som har kryssa landegrenser behov for at resten av det internasjonale samfunnet grip inn dersom dei skal ha reell åtgang til å få rettane sine oppfylt.

### 2.1. Flyktningkonvensjonen sine manglar

FN sin flyktningkonvensjon er hovudinstrumentet i internasjonal rett for å verne om flyktningar og asylsøkkjarar sine rettar. Likevel er den ikkje til hjelp for klimafordrivne. I flyktningkonvensjonen er ein «flyktning» definert som «ein kvar person som oppheld seg utanfor landet han er borgar av på grunn av velgrunna frykt for å bli forfølgd på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller tilhørsele til ei spesiell sosial gruppe».<sup>21</sup>

Flyktningkonvensjonen gjeld dermed ikkje flukt som følgjer av miljø- eller klimarelaterte faktorar. Det er vidare brei semje i rettsvitskapen om at menneske som flyktar på grunn av naturkatastrofar

eller andre miljø- eller klimarelaterte grunnar ikkje fell innanfor definisjonen av «flyktning» i konvensjonen. Dermed er ikkje klimafordrivne anerkjende som «flyktningar» i flyktningkonvensjonen sin forstand. Dei har derfor ikkje tilgang på vernet som flyktningkonvensjonen og det institusjonelle rammeverket rundt den gir, og kan til dømes dermed ikkje søkje asyl i statane som har ratifisert konvensjonen.

### 2.2. Internasjonale menneskerettskonvensjonar

Klimafordrivne har rett på vern for menneskerettane som er nedfelt i dei ulike menneskerettskonvensjonane. Dei ulike menneskerettskonvensjonane er hovudinstrumentet i folkeretten for å sikre alle menneske sine grunnleggjande menneskerettar. Dei to viktigaste er konvensjonen om sivile og politiske rettar, og konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar. Dei har grunnlag i den universelle erklæringa om menneskerettane. I tillegg til desse har ein dei meir spesialiserte menneskerettskonvensjonane, slik som barnekonvensjonen, kvinnekonvensjonen, konvensjonen mot rasediskriminering, torturkonvensjonen, og så bortetter.

Statane som har ratifisert desse konvensjonane er bundne til å sikre rettane til alle menneske innanfor jurisdiksjonen deira. Dette betyr for det fyrste at statane pliktar å ikkje sjølv gjere handlingar eller unnlatingar som fører til at rettane blir brotne. For det andre betyr det at dei må gjere aktive grep for å hindre at rettane ikkje blir brotne på anna vis. Det er med andre ord statane som er ansvarlege for at menneska innanfor jurisdiksjonen deira får rettane sine realisert.

Klimafordrivne har dermed lik rett som alle andre menneske til å få sine grunnleggjande rettar oppfylte. Sjølv om vi ikkje har nokon konvensjon som gjeld klimafordrivne direkte, har mange av rettane som står på spel for klimafordrivne vern i dei respektive menneskerettskonvensjonane. Til dømes retten til liv, husly, vatn, mat, helse, og

så bortetter, er alle verna i konvensjonane. Statane er pålagt å sikre desse rettane for alle, inkludert klimafordrivne. Dette gjeld uavhengig av om det er tale om statens eigne innbyggjarar eller menneske med andre nasjonalitetar. For sistnemnde er krava noko lågare, men dei grunnleggjande rettane må bli sikra uavhengig av vedkomande sin nasjonalitet.<sup>22</sup>

Utfordringa ligg i at det vil vere vanskeleg for mange statar å realisere dei grunnleggjande rettane klimafordrivne har. Det at ein rett er lovfesta og verna etter ein konvensjon er ingen garanti for at den blir sikra i praksis. Som nemnt er mange av dei statane som kjem til å bli hardast råka av klimaendringane blant verdas fattigaste. Sjølv om ressursmangel i seg sjølv ikkje frittek statar frå ansvaret for å sikre rettar, vil det likevel i praksis kunne bli svært utfordrande for statar, som allereie slit, å gi klimafordrivne sine rettar eit reelt vern. Det internasjonale menneskerettssystemet er dermed neppe tilstrekkeleg per dags dato for å gi klimafordrivne eit reelt rettsvern.

Samstundes fungerer menneskerettskonvensjonane vertikalt. Statane bind seg til å ha plikter overfor eigne borgarar og andre som er innanfor jurisdiksjonen deira. Menneskerettskonvensjonane skapar altså ingen plikter mellom statar. Dermed har statar som hovudregel ikkje noko lovpålagt plikt til å oppfylle menneskerettane til andre statar sine borgarar som oppheld seg i sin eigen stat. Kort sagt gir ikkje menneskerettssystemet nokre plikter for det internasjonale samfunnet overfor klimafordrivne. Dette er problematisk, all den tid industrialiserte land, som er ansvarlege for utsleppa som har leia til klimakrisa, ikkje har noko ansvar for menneskerettane til dei som no blir fordrevne som følgje av den. Ansvaret for å verne om rettane til klimafordrivne ligg tilnærma fullt og heilt på statane der dei klimafordrivne er, sjølv om det ikkje er desse som har valda dei katastrofale klimaendringane folkesetnaden deira no merkar på kroppen.

<sup>21</sup> FN sin konvensjon om flyktningar sine rettar (1951) artikkel 1 A.

<sup>22</sup> Sjå mellom anna Weissbrodt, *The Human Rights of Non-Citizens* (2008, Oxford University Press) side 46, og Gromilova og Jäger, «Climate Change induced displacement and migration law and human rights law» i Verschuuren (red.) *Research Handbook on Climate Change and Adaption Law* (Edward Elgar, 2013) side 94.

### 2.3. Mandatet til FN sin høgkommissær for flyktningar

FN sin høgkommissær for flyktningar blei oppretta i 1950, og har som oppgåve å vake over og fremje rettane til alle flyktningar og fordrivne. Dette inkluderer derfor klimafordrivne, sjølv om dei ikkje er internasjonalt anerkjent på same måte som andre internt fordrivne og flyktningar.

FN sin høgkommissær for flyktningar har ei fleisidig rolle i vernet av klimafordrivne. For det fyrste gir høgkommissæren rettslege råd, rettleiing, og bidrag til rettsutvikling for å betre vernet av menneske som blir fordrivne som følgje av klimaendringane. Høgkommissæren har dermed høve til å gjere betydeleg påverknadsarbeid for å få nye reglar som kan gi betre vern av klimafordrivne. Vidare arbeider høgkommissæren for at dei ulike politiske tiltaka som blir gjort for klimafordrivne skal bli så samstemte som råd. For det tredje driv høgkommissæren forskning for å sørge for at organet alltid har tilstrekkeleg oppdatert kunnskap. Til sist arbeider høgkommissæren i felt for å hindre, minimere og handtere problema for fordrivne.<sup>23</sup>

Høgkommissæren sitt arbeid er svært viktig for klimafordrivne, og høgkommissæren har vore blant dei organa som har gjort mest for å skape merksemd kring stoda til klimafordrivne og effektane klimaendringane har på migrasjon.

### 2.4. Andre moglege kjelder til internasjonalt vern for klimafordrivne

Utover dei rettsleg bindande instrumenta finnast det ei rekkje internasjonale instrument som ikkje er juridisk bindande, men som likevel seier noko om stoda til klimafordrivne. Eit døme er FN sine Guiding Principles on Internal Displacement.<sup>24</sup> Dette dokumentet er ikkje rettsleg bindande for statar, men inneheld rettleiande prinsipp for korleis statar skal handsame og stille seg til internt fordrivne. Prinsippa bygger på gjeldande internasjonal humanitærrett og menneskerettar. I dette dokumentet er det lagt ned ein rett til å ikkje bli fordriven. Ettersom dei fleste klimafordrivne er internt fordrivne, er the UN Guiding Principles eit viktig verktøy for dei, sjølv om dei ikkje er bindande. Ein har også utvikla eigne ikkje-bindande instrument for klimafordrivne. Blant desse er The Peninsula Principles on Climate Displacement Within States.<sup>25</sup> Dette instrumentet er meint å vere eit fullstendig rammeverk basert på folkeretten og statar sine eksisterande menneskerettslege plikter, og byggjer på the UN Guiding Principles on Internal Displacement. Målsetjinga bak desse prinsippa var å gi eit døme på eit rammeverk som kan ta klimafordrivne sine menneskerettar i vare.<sup>26</sup>

Av nyare dato har ein også FN sin Global Compact of Safe, Orderly and Regular Migration. Dette ikkje-bindande instrumentet blei forhandla fram i regi av FN og blei formelt godkjent av FN si generalforsamling i 2018. Global Compact gjeld alle aspekt av internasjonal migrasjon og inneheld ei rekkje ulike målsetjingar. Blant dei er å sikre at alle migrantar har tilgang på tenester som dekkjer dei grunnleggjande behova deira, sikre at alle migrantar har identitetsbevis, sikre fleksible lovlege ruter for migrasjon, og å minimere faktorane

som leier til at menneske blir tvungne til å forlate heimlanda sine.<sup>27</sup> Vidare byggjer Global Compact på ein grunntanke om felles internasjonalt ansvar og byrdedeling. Dette instrumentet er også særleg viktig for klimafordrivne ettersom den anerkjenner at klima og migrasjon er kopla saman, og adresserer klimadriven migrasjon.<sup>28</sup> Noreg er blant statane som har slutta seg til Global Compact.

Sjølv om desse instrumenta ikkje er rettsleg bindande, er dei viktige byggjesteinar på vegen mot rettsleg bindande instrument i framtida.



<sup>23</sup> «Climate Change and Disasters» <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html> (Sist sett på 15.09.2019).

<sup>24</sup> UN Guiding Principles on Internal Displacement, tilgjengeleg på <http://www.internal-displacement.org/internal-displacement/guiding-principles-on-internal-displacement> (sist sett på 22.09.2019)

<sup>25</sup> The Peninsula Principles on Climate Displacement within States (19.08.2013), tilgjengeleg på <http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/2014/12/Peninsula-Principles.pdf> (sist sett på 22.09.2019). Eit anna døme er the Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons (2010).

<sup>26</sup> Ibid, side 8.

<sup>27</sup> UN Global Compact of Safe, Orderly and Regular Migration (13.07.2018), tilgjengeleg på [https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180713\\_agreed\\_outcome\\_global\\_compact\\_for\\_migration.pdf](https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf) (sist sett på 29.09.2019)

<sup>28</sup> Ibid, objective 2[h].



# DEL III

## - Moglege tiltak ein kan setje i verk for å sikre vernet av rettane til klimafordrivne

### 3.1. Endring av flyktningkonvensjonen

Som nemnt har ikkje klimafordrivne noko vern under flyktningkonvensjonen, sidan dei ikkje fell innanfor konvensjonen sin definisjon på kven som er flyktning. På grunn av dette har det blitt tatt til orde for at ein burde modifisere flyktningdefinisjonen, eventuelt lage ein ny flyktningkonvensjon som også inkluderer menneske som er fordrivne på grunn av miljø- og klimarelaterte grunnar. Ei slik endring vil innlemme klimafordrivne i det internasjonale asyl- og flyktningssystemet, og gi dei tilgang til dei rettslege mekanismane flyktningar og asylsøkjjarar har rett på i dag.

Sjølv om ei endring av flyktningdefinisjonen ville ha gitt betydeleg vern for klimafordrivne, er det likevel truleg at ei endring vil by på fleire problem enn løysingar. For det fyrste finns det i skrivande stund ikkje politisk vilje i det internasjonale samfunnet for å opne opp att flyktningkonvensjonen. Det er ikkje mange statar som per dags dato ynskjer å ta på seg nye plikter overfor menneske på flukt. Vidare er det ein betydeleg risiko for at ei endring av flyktningdefinisjonen i flyktningkonvensjonen ikkje vil resultere i ein definisjon som gir tilstrekkeleg grad av vern.<sup>29</sup> Sannsynet er stort for at statane som forhandlar berre ville ha kome fram til det minste felles multiplumet.<sup>30</sup> Med andre ord er sannsynet stort at dersom ein i det heile kjem fram til å utvide vernet i flyktningkonvensjonen, så vil ein utvide det så lite som mogleg. Det andre moglege utfallet er at ein vil ende opp med formuleringar som er så vage at dei ikkje gir noko

reelt vern til klimafordrivne i det heile. I verste fall risikerer ein at statane blir samde om å innskrenke flyktningdefinisjonen, og følgjeleg det rettsvernet, som allereie finnast. Til sist er det verdt å minne om at dei fleste klimafordrivne er internt fordrivne, altså at dei ikkje kjem til å krysse landegrensar. Ettersom flyktningkonvensjonen berre gjeld for personar utanfor sin eigen stat vil ikkje endring av flyktningkonvensjonen gi brorparten av verdas klimafordrivne noko meir vern. Ei endring av flyktningkonvensjonen er dermed neppe den beste løysinga for klimafordrivne.

### 3.2. Endring av nasjonal flyktning- og asyllovgeving

Sjølv om flyktningkonvensjonen ikkje inkluderer menneske som er på flukt som følgje av miljø- og klimarelaterte grunnar, har nokre statar likevel valt å inkludere miljø- og klimarelaterte faktorar som eit grunnlag for asyl i sine egne nasjonale rettssystem. Dette står statar fritt til å gjere dersom dei ynskjer det. Til dømes Sverige og Finland har valt å inkludere naturkatastrofar som eit grunnlag for asyl i si eiga respektive lovgjeving.

Endring av flyktningdefinisjonar i eiga nasjonal lovgjeving er truleg ein betre framgangsmåte enn ei endring av flyktningkonvensjonen. Hovudgrunnen til dette er at det ikkje er på langt nær like krevjande å mobilisere for ei lovendring i ein einskild stat enn det er for å få endra ein konvensjon der fleire statar alle er nøydde til å vere samde om å endre den.

Eit problem med endring av nasjonal flyktning- og asyllovgeving er likevel at det gjerne er eit kriterium at ein asylsøkjjar må opphalde seg fysisk i staten, eller hjå grensa til staten, vedkomande ynskjer å søkje asyl i. Ein har med andre ord ikkje åtgang til å søkje asyl frå utlandet. Dette kan vere eit problem med mindre statane som går inn for å endre eiga lovgjeving ikkje er naboland eller i same region som statane ein spår kjem til å få flest klimaendringar. Endringar i nasjonal asyllovgeving i europeiske statar vil til dømes derfor neppe vere ei særleg effektiv løysing, all den tid dei fleste klimafordrivne er venta å kome frå statar i det globale sør, med mindre ein samstundes gjer det mogleg å søkje asyl frå utlandet.

Likevel er det eit mogleg alternativ, som også til dømes Noreg kan ta til følgje. Sjølv om det per dags dato ikkje fungerer optimalt er det likevel betre enn å ikkje ha opning for at klimafordrivne kan søkje asyl i det heile. Det vil eventuelt vere eit steg på vegen til å gi klimafordrivne reelle høve til å få rettane sine oppfylt utanfor eigen stat.

### 3.3. Nansen-passet

Ei mogleg løysing som kan gi klimafordrivne reelt vern er å innføre ei ordning som liknar det som populært vart kalla Nansen-passet. Passet var eit identitetskort som det dåverande Folkeforbundet ga til flyktningar som hadde blitt statslause i kjølvatnet av den fyrste verdskrigen. Ordninga fekk namnet sitt frå Fridtjof Nansen, som då var Folkeforbundet sin høgkommissær for russiske flyktningar, og som tok initiativ til ordninga med identitetskort. Nansen-passet blei innført i 1922 og ga statslause flyktningar frå Russland høve til å reise til statar der dei anten hadde slektningar dei kunne opphalde seg hjå, eller der det var mogleg for dei å finne arbeid. Identitetsbeviset skulle bli anerkjend som pass av alle statane som tok del i ordninga. Samstundes fekk flyktningane høve til å flytte til ein ny stat, utan at dei mista retten til å reise attende til landet dei opphavleg kom frå. Identitetsbeviset skulle kunne bli brukt og anerkjent som eit pass gjennom internasjonale

avtaler. I fyrste omgang gjaldt ordninga for russiske flyktningar, men den blei i 1933 utvida til å også omfatte armenske, syriske, kaldeiske og tyrkiske flyktningar. Vidare var det ein føresetnad at dei statane der flyktningane hadde opphaldsløyve i kvart einskild tilfelle kunne gi ut passet. Passet måtte bli fornya ein gong i året. Nansen-passet vart anerkjent av 52 statar, og til saman blei om lag 450 000 pass gitt ut i løpet av perioden ordninga var i kraft.

### 3.4. Klimapass

Eit klimapass etter modell av Nansen-passet vil kunne ha ei rekkje fordelar framfor andre løysingsalternativ for klimafordrivne. Som med Nansenpasset vil ei klimapassordning bestå av ei rekkje internasjonale mellomstatlege avtaler. Det inneberer at berre dei statane som ynskjer ei slik ordning vil måtte bli samde før den eventuelt kan bli signert, ratifisert og satt i verk. Dermed vil ein med ei ordning med klimapass, etter modell frå Nansenpasset, ha ei løysing som det er lettare å få gjennomslag for i det internasjonale samfunnet enn til dømes ei endring av flyktningkonvensjonen. Vidare risikerer ein ikkje å råke ved vernet som allereie finns for flyktningar og asylsøkjjarar under det gjeldande internasjonale regelverket.

Eit klimapass vil gi klimafordrivne eit høve til å reise til statar som både ynskjer og har ressursar nok til å gi dei reelt vern og til å oppfylle dei grunnleggjande rettane deira. Som namnet tilseier vil eit klimapass, på same måte som Nansen-passet, gi klimafordrivne rett til å krysse landegrensar for å kome seg til statane der dei kan få vern. Ved å innføre ei slik ordning vil ein også unngå problema knytt til mangelen på trygge reisevegar som oppstår i det ordinære asylregelverket. Slik sett er eit klimapass ei meir effektiv løysing enn endringar i nasjonale flyktning- og asylregelverk vil vere, så lenge ein held ved lag kravet om at ein må opphalde seg i staten ein søkjer asyl i.

Ei ordning med klimapass vil også kunne avlaste

<sup>29</sup> Sjå fotnote 3, side 5.

<sup>30</sup> Sjå fotnote 3, side 6.

heimstatane til klimafordrivne. Som nemnt er ikkje alle statane som blir råka hardest av klimaendringane i stand til å sikre rettane til deira internt fordrivne. Dermed vil det vere ein fordel både for dei internt klimafordrivne, og for heimstatane deira, å ha ei ordning med klimapass som gjer det mogleg for klimafordrivne å reise til andre statar som har kapasitet til å oppfylle menneskerettane deira. Høvet til å reise attende når situasjonen har betra seg vil stå ved lag ved ei klimapassordning, slik at dei som er mellombels fordrivne vil kunne returnere til heimlandet på sikt.

Nansen-passet fungerte slik at dei einskilde statane måtte vere i stand til å dele ut pass til dei som hadde rett på det. Dette kan også fungere med ei ordning om klimapass. Passa kan til dømes bli delt ut hjå deltakande statar sine ambassadar eller konsulat. Alternativt kan høgkommissæren for flyktningar ha ansvar for gjennomføringa av ordninga.

Det som eventuelt blir utfordrande med å innføre ei klimapassordning vil vere den same som med klimafordrivne generelt. Det vil vere krevjande å kome fram til ein dekkjande definisjon av kven som er å rekne som klimafordriven for klimapasset sitt føremål, og kva vilkår som skal leggjast til grunn for kven som skal kvalifisere til å få stedd ut eit slikt pass. I motsetning til med Nansen-passet, som gjekk til statslause flyktningar, er det vanskelegare å konkretisere nøyktig kva gruppe menneske som skal ha rett til eit klimapass. Det vil truleg vere noko enklare å utforme ei klimapassordning for dei klimafordrivne som flyktar som følgje av naturkatastrofar. I dei tilfella vil det vere relativt enkelt å slå fast kven som har rett på eit slikt pass, altså menneske som anten mistar livsgrunnlaget eller heimane sine som følgje av slike naturkatastrofar.

Det vil derimot vere meir utfordrande å kome fram til vilkår som skal gjelde for klimafordrivne som blir fordrivne som følgje av dei meir gradvise effektane av klimaendringane, slik som tørke,

stigande havnivå, ørkenspreiing, hete, og liknande. I desse situasjonane vil det vere vanskelegare å avgjere nøyktig når ein person sin situasjon er «ille» nok til å oppfylle kriterier som gir rett på eit klimapass, alt etter kva vilkår ein vel å setje. Likevel er ikkje desse utfordringane unike for ei klimapassordning. Problema som oppstår kring å setje vilkår for kven som er og ikkje er klimafordriven vil oppstå uavhengig av kva løysingar ein vel å implementere. Ettersom desse utfordringane uansett vil oppstå i arbeidet mot ei løysing for klimafordrivne, anten det er snakk om å endre nasjonale eller internasjonale regelverk, talar fordelane med klimapasset for at dette framleis vil vere ei av dei mest effektive løysingane for å gi klimafordrivne reelt vern for rettane sine.

#### 3.4.1. Korleis kan ein eventuelt implementere eit klimapass?

Det finnst fleire moglege vegar ein kan velje for å få til eit klimapass etter modell frå Nansen-passet. Ein av dei som kanskje vil ha mest føre seg er å arbeide opp mot FN sin høgkommissær for flyktningar. Sidan ein del av mandatet til høgkommissæren er å bidra til rettsutvikling for å betre vernet av fordrivne, vil det vere naturleg å arbeide opp mot og gjennom dette organet for å skape oppslutning for og å på sikt realisere ei ordning med klimapass.

Ein kan også arbeide for å få klimafordrivne formelt anerkjent i The UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Ved å få klimafordrivne formelt anerkjent i dette instrumentet vil ein ha eit solid springbrett for å få implementert ei rettsleg bindande ordning, til dømes ei klimapassordning, spesifikt for klimafordrivne.

#### 3.4.2. Noreg sitt historiske ansvar for klimaendringane, og dermed også for menneske som må flykte på grunn av dei

Noreg har, sidan vi fyrst byrja å utvinne olje på 1960-talet, vore ein av dei nasjonane som har vore med på å skape og drive klimaendringane. Som følgje av eksporten og bruken av olje og gass utvinna på norsk sokkel, har staten Noreg bidrege på direkte og indirekte vis til auka av klimagassar i atmosfære, og følgjeleg til klimaendringane som i dag for alvor har byrja å vise seg. Saman med ei rekkje andre statar har Noreg dermed eit ansvar for den situasjonen som no oppstår for verdas klimafordrivne. Det er tilnærma vitskapeleg umogleg å måle nøyktig kor stor del av klimaendringane Noreg konkret har bidrege til. Likevel konkluderer rapporten «Norway's Fair Share of meeting the Paris agreement» med at dersom Noreg skal ta sin rettfærdige del av den globale klimainnsatsen må vi kutte klimagassutslepp med minst 53 prosent innan 2030, samt finansiere globale klimatiltak for minst 65 milliardar kroner årleg dei neste elleve åra.<sup>31</sup> Det er med andre ord mogleg å slå fast at Noreg som olje- og gassnasjon har eit ansvar for klimaendringane. Derfor er det naturleg at Noreg skal spele ei rolle når det kjem til å handtere dei menneskelege konsekvensane klimaendringane får, inkludert lagnaden til dei klimafordrivne.

Vidare har Noreg historisk sett vore ein pådrivar for flyktningar, asylsøkjjarar og statslause, slik som mellom anna personar som Fridtjof Nansen var eit døme på. Noreg har også eit internasjonalt rykte som ein stat som tek klimaendringane på alvor, og som derfor har særleg høve til å kunne arbeide for og fremje moglege tiltak for klimafordrivne i internasjonale fora. Dermed står vi i ei særleg stilling der vi har både ei plikt og eit høve til å bidra med løysingar for verdas klimafordrivne. For det fyrste kan vi gjere det gjennom å arbeide opp mot det internasjonale samfunnet og FN for å implementere ei ordning med klimapass. Samstundes har vi på heimebane høve til å endre vår eiga asyllovgjeving og gi menneske som flyktar på grunn av miljø- og klimarelaterte grunnar høve til å søkje asyl, slik som nokre av nabolanda våre har gjort. Det einaste ein treng for å gi klimafordrivne eit reelt vern er politisk vilje, både internasjonalt og nasjonalt.

<sup>31</sup> Norway's Fair Share of meeting the Paris agreement (2018) side 9, tilgjengeleg på [https://www.kirkensnodhjelp.no/globalassets/lanserte-rapporter/2018/norways-fair-share-2018\\_web.pdf](https://www.kirkensnodhjelp.no/globalassets/lanserte-rapporter/2018/norways-fair-share-2018_web.pdf) [Sist sett på 30.09.2019]

# Konklusjon

Det er heva over ein kvar tvil at klimafordrivne står i ein svært utsett posisjon. Dei er blant verdas mest sårbare menneske, samstundes som dei ikkje har skulda for den alvorlege stoda dei er i. Sidan statane som blir hardast råka av klimaendringane er utviklingsland, vil desse statane truleg ikkje vere i stand til å sikre klimafordrivne sine grunnleggjande menneskerettar på eiga hand. For å løyse utfordringane klimaendringane har for verdas sårbare folkesetnad er det naudsynt at det internasjonale samfunnet grip inn. Eit fåtal, ressurssterke statar bærer hovudansvaret for klimaendringane. Dersom ein skal gi klimafordrivne sine rettar eit reelt vern må desse statane ta sin del av ansvaret.

Rapporten har vist at klimafordrivne per dags dato ikkje har reelle rettslege mekanismar for å verne rettane sine. Dette er ei følgje av at dei ikkje er anerkjende i det eksisterande internasjonale flyktningregelverket. Likevel har rapporten vist at ei endring av flyktningkonvensjonen og dei tilhøyrande apparata neppe er ei god løysing i praksis. Ein manglar den naudsynte politiske viljen til å endre på flyktningdefinisjonen i konvensjonen, og ein risikerer at statar blir samde om å snevre inn det eksisterande flyktningvernet. Vidare vil ei endring av definisjonen ikkje vere til hjelp for brorparten av dei klimafordrivne som vil vere fordrivne internt. Ei anna mogleg løysing, som er langt enklare å implementere, er ei endring av det nasjonale flyktning- og asyloverket som anerkjenner klima- og miljørelaterte faktorar som eit asylgrunnlag. Dette er eit mogleg alternativ som kan vere godt eigna til å gi klimafordrivne eit vern, og det er langt enklare å arbeide for nasjonale lovendringar enn for større konvensjonsendringar. Likevel vil ei nasjonal lovendring neppe vere tilstrekkeleg åleine, med mindre ein også sikrar lovlege reiseruter for klimafordrivne.

Dette leier oss attende til klimapasset. Ei klimapassordning treng ein ikkje like stor grad av semje i det internasjonale samfunnet som ei større konvensjonsendring, og ein unngår å rokke ved det eksisterande flyktningvernet. Vidare vil klimapasset per definisjon gi klimafordrivne lovleg reiseveg til statane som tek del i ordninga. Rapporten har også vist at klimafordrivne er ei svært mangfaldig gruppe. Ved å lage eit nytt instrument særleg for klimafordrivne kan en skreddarsy det til deira særlege situasjonar. Ein kan sjå til Nansen-passet som inspirasjon, og bruke den modellen så langt den passar.

Noreg kan spele ei særleg rolle i det internasjonale arbeidet for å sikre klimafordrivne sine rettar. Som ein historisk olje- og gassnasjon har Noreg bidrege til å valde dei problema som klimafordrivne no opplev. Vidare er Noreg ein ressurssterk stat, og er blant dei med best føresetnader til å ta del i ei klimapassordning. Vi har eit godt rykte som ein pådrivarstat både for klimaet og for flyktningar. Dermed er Noreg ideell til å gå i bresjen i det internasjonale samfunnet om å få på plass ei klimapassordning, om ikkje ei anna løysing for klimafordrivne.

# Kjelder

## Bøker

McAdam, *Climate Change, Forced Migration and International Law* (2012)

Oxford University Press.

Weissbrodt, *The Human Rights of Non-Citizens* (Oxford University Press, 2008)

## Artiklar

Gromilova og Jäger, «Climate Change induced displacement and migration law and human rights law» i Verschuuren (red.) *Research Handbook on Climate Change and Adaption Law* (Edward Elgar, 2013)

Kälin, «Conceptualising Climate-Induced Displacement» i McAdam, *Climate Change and Displacement, Multidisciplinary Perspectives* (Hart, 2012)

Kälin og Schrepfer, «Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches» (UNHCR Legal Protection Research Series, februar 2010)

Morrissey, «Rethinking the debate on «environmental refugees»: from «maximalists and minimalists» to «proponents and critics» i *Journal of Political Ecology* 10: 36

Naser, «Climate Change, Environmental Degradation, and Migration: A Complex Nexus» i 2012 William and Mary Environmental Law Review 56.

Lyster, «Protecting the human rights of climate displaced persons: the promise and limits of the United Nations Framework Convention on Climate Change» i Gear, Kotzé (red.) *Research Handbook on Human Rights and the Environment* (2015)

## Andre kjelder

Barnett, Webber, *Accommodating Migration to Promote Adaption to Climate Change* (Commission on Climate Change and Development, 2009)

«Climate Change and Disasters» <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html> (Sist sett på 15.09.2019)

Global Report on Internal Displacement 2019, tilgjengeleg på <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/> (sist sett på 30.09.2019)

IOM (2007), Discussion Note: Migration and Environment; 94th session, MC/INF/288; Climate Change and Migration: Improving Methodologies to Estimate Flows (2008).

Norway's Fair Share of meeting the Paris agreement (2018), tilgjengeleg på [https://www.kirkensnodhjelp.no/globalassets/lanserte-rapporter/2018/norways-fair-share-2018\\_web.pdf](https://www.kirkensnodhjelp.no/globalassets/lanserte-rapporter/2018/norways-fair-share-2018_web.pdf) (Sist sett på 30.09.2019)

The Peninsula Principles on Climate Displacement within States (19.08.2013), tilgjengeleg på <http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/2014/12/Peninsula-Principles.pdf> (sist sett på 22.09.2019)

UN Global Compact of Safe, Orderly and Regular Migration (13.07.2018), tilgjengeleg på [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713\\_agreed\\_outcome\\_global\\_compact\\_for\\_migration.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf) (sist sett på 29.09.2019)

