

Klimaforandringer udfordrer folkeretten

Af Miriam Cullen

Klimaforandringerne udfordrer den folkeretlige definition af flytninge og internt fordrevne. Globalt overstiger antallet af mennesker, som flygter eller migrerer på grund af klima antallet, som migrerer på grund af væbnede konflikter. Men er vi i Norden immune overfor klimaforandringerne?

Ifølge den Internationale Organisation for Fordrevne (IDMC) blev i alt 10,8 millioner mennesker internt fordrevet i første halvdel af 2019, og ud af disse blev syv millioner fordrevet af en katastrofe, naturlig eller menneskeskabt. Det er mere end dobbelt så mange, som fordrives af konflikter og vold, og det udgør det højeste antal mennesker, der nogensinde er fordrevet af katastrofer, siden man begyndte at føre optegnelser. Der er nu ubestridelige videnskabelige beviser for, at den øge-

de intensitet og hyppighed af sådanne begivenheder er klimarelateret.

En grundlæggende udfordring i håndteringen af fordrivelse, der helt eller delvist er forårsaget af klimaforandringer, er, at det kan være vanskeligt at identificere individuelle forekomster af klimarelateret fordrivelse. Beslutningen om at migrere er kompleks, personlig og påvirkes normalt af mere end én faktor. Klimaforandringer er sjældent den eneste årsag til, at en person migrerer. I stedet forværrer klimaforandringer allerede eksisterende sårbarheder såsom fattigdom, diskrimination og udsættelse for væbnet vold. Følger af klimaforandringer er sjældent den eneste årsag til migration, men udgør som regel en stressmultiplikator.

Vi er samtidig nødt til at acceptere, at nogle følger af klimaforandringerne, såsom stigning i havniveauet, *uundgåeligt* vil resultere i fordrivelser, uafhæn-

Miriam Cullen er lektor i klima- og migrationsret hos Centre for International Law, Conflict and Crisis (CILCC) ved Det Juridiske Fakultet på Københavns Universitet. Hun har en Master of Laws fra The Australian National University og en ph.d. fra Københavns Universitet. Derudover sidder hun i den rådgivende komite for Platform on Disaster Displacement, samt er formand for Nordic Network on Climate Related Displacement and Mobility.

gigt af andre sårbarheder. Norden er ikke immun overfor disse. I nogle henseender kan nordiske fremskridt inden for klimaforandringsrelaterede innovationer og teknologier have maskeret klimapåvirkninger her og overskygget de allerede eksisterende sårbarheder i nogle samfund, hvor fordrivelse på grund af klimaforandringer allerede er en realitet. Faktisk mærker Nordens arktiske region allerede nogle af klimaforandringerne mest markante følger.

Forandringerne er synlige

I Norden generelt bød 2019 på et usædvanligt stort antal ekstreme vejrbegivenheder. På Vestlandet i Norge førte kraftig regn, kombineret med hurtigere snesmeltning end sædvanligt, til flere stenskred og laviner i bjergområderne end normalt. Hele hjem blev oversvømmet af mudderskred, hvilket fordrev beboerne fra deres hjem. I dele af Sverige er sommerbrande blevet den nye norm og har også forårsaget fordrivelse. I Danmark har en øget frekvens og intensitet af nedbør allerede forårsaget pludselige oversvømmelser. Landets relativt flade geografi betyder, at stigende havniveauer kombineret med en stigning i antallet af stormfloder utvivlsomt vil påvirke kystsamfundene i de kommende år. Undersøgelser har allerede vist, at i byer som for eksempel København har tilpasning af infrastruktur til forventelige stigninger i havniveauet øget priserne på ejendomme beliggende nær kysten, hvilket for-

årsager det, som en Harvard-akademi har kaldt for ”klimagentrificering”.

Klimaforandringer får unikke konsekvenser i de mere skrøbelige nordiske økosystemer, især på Færøerne, Island og i Grønland, og har ført til ubalance i biodiversitet og vejrcykluser, der øger det allerede eksisterende



Klimaforandringer forårsager unikke påvirkninger i de mere skrøbelige nordiske økosystemer.

pres på oprindelige folks liv og levebrød. For eksempel har skiftende is- og sneforhold tvunget

de nordsamiske rensdyrhyrder til at drive besætningerne sammen senere på året, hvilket betyder, at rensdyrene vejer mindre, og at hyrderne derfor tjener mindre. Det forandrede klima har også medført blødere sne, hvilket har betydet, at besætninger oftere bliver byttedyr for ulve og lossere. Resultatet er faldende rensdyrbestande, som truer levebrøden i hele samfund. Blødere havis, ændrede vejrmonstre og ændrede fiske- og dyreforhold påvirker også grønlandske jægere og fiskere. En fortsættelse af disse tendenser vil uden tvivl have konsekvenser for, hvor folk arbejder og bor.

På samme tid har Norden oplevet en stigning i befolkningen på 16 procent fra 1990 til 2017, primært fra nettoindvandring fra andre dele af verden. Sverige og Finland havde lovgivning, der udvidede beskyttelsen af flygtninge til mennesker på flugt fra ’miljøkatastrofer’, men begge lande suspendede senere disse love i 2015-2016, da hele den europæiske region oplevede en stigning i antallet af mennesker, der søgte international beskyttelse. Således kan vi på den ene side observere en

tilsyneladende politisk vilje til at tackle konsekvenserne af klimarelaterede forflytning, men på samme tid en forbeholdenhed ved at skulle åbne ”sluserne”, og som en konsekvens deraf stå overfor usammenhængende regionale løsnings tiltag.

Huller i den retlige beskyttelse

Den retlige beskyttelse, der er til rådighed for mennesker, der er tvunget til at flygte på grund af klimarelaterede betingelser, er et juridisk kludetæppe med betydelige huller. Hvor klimaforandringer har tvunget folk til at flytte, er det usandsynligt, at disse mennesker lever op til definitionen af ”flygtninge”, og de nyder begrænset beskyttelse mod tilbagesendelse i henhold til menneskerettighederne, og reglerne for intern fordrivelse er både forældede og ikke-bindende. Det område, der er vokset mest juridisk i de seneste årtier, er katastrofeberedskab og planlægning, men disse giver også kun i ringe grad dækkende juridisk beskyttelse for fordrevne mennesker.

I 1990 anerkendte FN's klimapanel, at ”de alvorligste effekter af klimaforandringer kan være påvirkningen af menneskelig migration”. Alligevel varede det indtil 2018, før *Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration* blev den første internationale migrationsaftale, der anerkendte klimaforandringer som en udløser for menneskelig mobilitet. Til dato findes der stadig intet juridisk bindende internationalt instrument, der beskytter mennesker, som bevæger sig på tværs af grænser af grunde, der har med klimaforandringer at gøre.

Flygtningeret vil sjældent være gældende i disse tilfælde. Definitionen af ”flygtninge” under flygtningekonventionen fra 1951 er begrænset til dem, der risikerer forfølgelse af grunde, der er anerkendt under konventionen (race, religion, etnicitet, politiske anskuelser eller tilhørsforhold til en særlig social gruppe). Da følger virkningerne af klimaforandringer er vilkårlige, vil de fleste mennesker, der flytter af klimarelaterede grunde, ikke nyde den beskyttelse, som flygtningekonventionen tilbyder. I meget sjældne tilfælde kan sådanne personer muligvis opfylde den internationale definition af flygtning, hvor klimaforandringers konsekvenser falder sammen med forudgående forfølgelse, eller hvor en regerings reaktion på en katastrofe er så selektiv og diskriminerende, at den udgør forfølgelse som defineret i konventionen.

Menneskerettighederne er ikke en tilfredsstillende løsning

To regionale konventioner (den ene afrikansk og den anden amerikansk) udvider definitionen af ”flygtning” til også at omfatte mennesker, der migrerer på grund af betingelser eller omstændigheder, der ”alvorligt forstyrrer samfundets funktioner” eller ”alvorligt forstyrrer den offentlige orden”. Logisk set kan klimarelaterede katastrofer falde inden for disse definitioner. Endnu har ingen stat, som tilslutter sig disse konventioner udtrykkeligt tilbudt beskyttelse til mennesker, der er blevet fordrevet af klimarelaterede vejrforhold, skønt de har haft flere lejligheder til at gøre det. Staters manglende anvendelse af de regionale konventio-



ÆNDRERE LEVEVILKÅR: Manglen på juridisk beskyttelse, når man tvinges til at flytte på grund af klimaforandringerne, vil også komme til udtryk i Norden. Mildere vintre har de seneste år blandt andet ført til mindre rensdyrbestande, hvilket truer hele samfund, og dermed hvor folk bor og arbejder.

(Foto: Wikimedia Commons)

ner på denne måde betyder ikke, at man ikke kan argumentere for at tildele mennesker flygtningestatus af klimarelaterede årsager under disse regionale konventioner, men det står i tvivl om et sådant arguments potentielle succes.

Menneskerettighedsloven kan tilbyde beskyttelse til en person, der har krydset en international grænse, hvor denne person står over for en overhængende trussel mod deres ret til liv eller deres ret til frihed fra tortur, grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling. Da denne regel stammer fra folkeretlig sædvane, gælder den for alle stater, uanset om de er part i særlige internationale menne-

skerettighedskonventioner. I september 2019 udsendte fem af de ti FN-komitéer for menneskerettighedsaftaler en ”*Fælles Erklæring om Menneskerettigheder og Klimaforandringer*”, hvor de anbefalede brugen af de supplerende beskyttelsesmekanismer, der er tilgængelige under menneskerettighedsloven, for mindst nogle kategorier af mennesker, der krydser grænser af klimarelaterede grunde. Beskyttelse mod tilbagesendelse i henhold til menneskerettighedsloven er en vigtig juridisk bagstopper, men utilfredsstillende som løsning på klimarelateret fordrivelse. Anvendelse af denne regel til beskyttelse ville betyde, at folk

bliver nødt til at vente til allersidste øjeblik, indtil de er truet på livet, eller omstændighederne udgør tortur, grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling, før de har krav på retlig beskyttelse.

Med disse udfordringer for øje, sammen med en voksende viden om, at adressering af allerede eksisterende

Den retlige beskyttelse, der er til rådighed for mennesker, der er tvunget til at flygte på grund af klimarelaterede begivenheder, er et juridisk kludetæppe med betydelige huller.

sårbarheder er vigtigt for at minimere klimarelateret fordrivelse, har der i løbet af det sidste årti været en betydelig vækst i internationale aftaler og rammeaftaler, der fremhæver katastrofeplanlægning og beredskab. Disse inkluderer Sendai-rammeaftalen om *Reduktion af risikoen ved katastrofer 2015-2030*; FN-pagten *Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration 2018*, som har et dedikeret afsnit om naturkatastrofer og de negative virkninger af klimaforandringer; samt statsledede rådgivende organer såsom The Nansen Initiative og The Platform on Disaster Displacement. Det er ekstremt vigtigt at yde hjælp til samfund med at planlægge og forberede sig på potentiel fordrivelse; det kan beskytte liv og ejendom og mindske potentielle fordrivelser og personlige traumer.

Internt fordrevne kræver national og regional strategi

Selv med strategier for bedste praksis er det imidlertid uundgåeligt, at klimarelaterede begivenheder fortsat vil

fordrive mennesker både på tværs af og inden for internationale grænser. Overholdelse af bedste praksis for styring og afbødning af fordrivelse fritager ikke en stat for ansvaret for fordrevne samfund. Alligevel vil de fleste, der er fordrevet på tværs af statsgrænser, ikke leve op til definitionen på en flygtning, og de vil heller ikke falde inden for de snævre rammer for supplerende beskyttelse under menneskerettighedsloven. Der er således stadig et hul i international retlig beskyttelse for disse mennesker.

Der er endnu færre internationale retlige beskyttelser, når det kommer til internt fordrevne, hvilket er langt den mest almindelige form for klimarelateret migration. Det mest relevante instrument er 'De vejledende principper for internt fordrevne', der blev introduceret i FN's menneskerettighedskommission i 1998. Selvom de ikke er bindende i sig selv, afgrænser de de bindende regler for internationale menneskerettigheder og humanitær folkeret, der gælder, når mennesker er fordrevne inden for en stats egne grænser. De har vundet bred international accept og er et meget nyttigt værktøj til at forstå statens forpligtelser med hensyn til internt fordrevne. Men der er tale om blød lov, og de blev ikke skabt med virkningerne af klimaforandringer for øje.

I 2016 fastsatte International Law Commission, der under FN's generalforsamlings myndighed er ansvarlig for kodificering af folkerettens regler, et sæt "Udkast til artikler om beskyt-

telse af personer i tilfælde af katastrofer”. Ifølge disse kan det hævdes, at en stat har en forpligtelse i henhold til folkeretlig sædvaneret til at søge ekstern bistand, hvis konsekvenserne af en katastrofe åbenlyst overstiger statens kapacitet til at reagere og hjælpe sine egne borgere. Derudover må samtykke til tilbud om ekstern bistand, hvad enten det er fra andre stater, internationale ikke-statslige organisationer eller andre aktører, ikke tilbageholdes vilkårligt.

I praksis er mennesker, der er internt fordrevet af klimarelaterede fænomener, primært underlagt den nationale stats lovgivning. Dette kan forårsage vanskeligheder med hensyn til at sikre effektiv og konsekvent beskyttelse af samfund, der er påvirket af klimarelateret fordrivelse, fordi virkningerne af klimaforandringer er vilkårlige og ikke respekterer statsgrænser. Nabo-stater har ofte at gøre med de samme konsekvenser af de samme klimarelaterede virkninger, men vil håndtere de

berørte personer på forskellige måder, afhængigt af deres status som bosiddende, borgere eller udlændinge. Delvist af denne grund fremhæver mange af de politiske retningslinjer, der er blevet udviklet gennem fora som The Nansen Initiative og The Platform on Disaster Displacement, vigtigheden af *regional* koordinering.

Mange af følgevirkningerne af klimaforandringer er nu uundgåelige, men fordrivelseseffekterne kan afhjælpes ved at integrere mobilitetsplanlægning i klimatilpasningsstrategier, og ved at sikre, at relevant lovgivning og politik imødekommer de fordrevne menneskers behov. Tiden er inde til en bedre regional koordinering mellem de nordiske stater, hvad angår håndtering af klimarelateret fordrivelse både internt i stater i regionen og som fremadskuende udenrigspolitisk strategi.

Oversat af Ane Dalegaard Hansen.

