

# INTERNATIONELL KLIMATFINANSIERING FRÅN ETT MÄNNISKORÄTTSPERSPEKTIV

# INLEDNING

Världen står idag inför den dubbla utmaningen att bekämpa den globala fattigdomen och samtidigt stoppa den globala uppvärmningen. Internationell resursmobilisering och finansiellt stöd till utvecklingsländer – där *klimatfinansiering* är en viktig del – är avgörande för att detta ska lyckas. All utvecklingsfinansiering, inklusive klimatfinansiering, ska utgå ifrån ett tydligt fattigdoms- och människorättsligt perspektiv i linje med internationella överenskommelser.

Klimatfinansiering är en typ av stöd som idag saknar en överenskommen definition. Dock finns det en enighet om att det handlar om finansiellt stöd med syfte att hjälpa resurssvaga länder och samhällen att möta de utmaningar som klimatförändringarna bär med sig. Det kan handla om såväl stöd till omställning i jord- och skogsbruk som utbyggnad av energisystem som bygger på förnybar

## "Denna policybrief tittar närmare på kopplingen mellan mänskliga rättigheter och klimatfinansiering"

energi. För att klimatfinansieringen ska bidra till både klimatomställning och till en hållbar utveckling är det avgörande att klimatstödet till utvecklingsländer på ett tydligt sätt utformas utifrån fattigdoms- och människorättsperspektiven samt principer om utvecklingseffektivitet. Denna policybrief tittar närmare på kopplingen mellan mänskliga rättigheter och klimatfinansiering och kommer med rekommendationer för att stärka denna koppling i praktiken.

# MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH KLIMATFÖRÄNDRINGAR

Under klimatförhandlingarna 2010 i Cancun, Mexiko, enades världens länder om betydande steg framåt i arbetet för att integrera de mänskliga rättigheterna i klimatarbetet på alla nivåer. Beslutstexten som då antogs innehåller tydliga formuleringar om att världens länder fullt ut ska beakta sitt ansvar att värna de mänskliga rättigheterna i alla klimatrelaterade insatser. Dessa formuleringar utifrån mänskliga rättigheter bör utgöra vägledande principer i planering av klimatrelaterade insatser, på alla plan, av alla aktörer.

Parisavtalet från 2015 bekräftar kopplingen mellan mänskliga rättigheter och klimatförändringarna i inledningstexten;

*Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity,*

Hårda förhandlingar i Paris resulterade emellertid i svaga skrivningar och en avsaknad av konkreta åtaganden kring de mänskliga rättigheterna i den operativa beslutstexten. Avtalet är dock tydligt med att alla parter ska respektera de mänskliga rättigheterna när man genomför klimatåtgärder – vare sig det handlar om klimatanpassning, omställning eller utsläppsminskningar. Klimatfrågan är inte enbart eller i första hand ett fysiskt eller miljömässigt problem utan även en etisk och människorättslig fråga som handlar om människors liv och utvecklingsmöjligheter.

Alla vi människor är beroende av den miljö vi lever i. En säker, ren och hälsosam miljö är nödvändig för att våra mänskliga rättigheter – såsom rätten till liv, mat och vatten och sanitet – ska kunna uppfyllas. Under de senaste åren har kopplingen mellan mänskliga rättigheter och miljö kommit att erkännas alltmer. Antalet nationella lagar, rättsfall och akademiska studier som länkar samman mänskliga rättigheter och miljö har stigit snabbt. Många stater har inkluderat rätten till hälsosam miljö i sin konstitution. FN har nu en särskild rapportör för området mänskliga rättigheter och miljö<sup>1</sup>.

Samtidigt har diskussionerna kring hänsyn till mänskliga rättigheter i klimatförhandlingarna diskuterats flitigt och intensivt. I synnerhet utvecklingsländer, inte minst små

<sup>1</sup> <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>

ö-stater och andra utsatta länder, har länge arbetat för att stärka länken mellan mänskliga rättigheter och klimatförändringarna. Dessa länder drabbas i stor utsträckning redan idag av de globala klimatförändringarna, t.ex. i form av vattennivåhöjningar, torka och extrema väderförhållanden. Men en del länder menar att det inte går att påvisa brott mot de mänskliga rättigheterna i en rättslig mening genom att peka på klimatförändringarna. Det råder dock konsensus om att klimatförändringarna påverkar andra mänskliga rättigheter.

Ju mer den globala temperaturen stiger, desto mer ökar risken för kraftiga väderfenomen. Kraftiga stormar, översvämningar och bränder är ett direkt hot mot människoliv världen över redan idag. Lågt liggande kustländer och

ö-stater riskerar att försvinna när havsnivåerna stiger. Ett förändrat klimat kan också innebära värmeböljor, och ett generellt varmare klimat, vilket kan sprida sjukdomar och leda till försämrad levnadsstandard för många människor, i synnerhet människor i fattigdom och utsatthet. Ett föränderligt och mer nyckfullt klimat försvårar också människors möjligheter att livnära sig på småskaligt jordbruk. Även på ett globalt plan riskerar klimatförändringarna att allvarligt hota matsäkerheten för hela jordens befolkning.

# MÄNNISKORÄTTSPERSPEKTIVETS ROLL I SVENSK POLITIK FÖR GLOBAL UTVECKLING

Att värna de mänskliga rättigheterna har sedan lång tid tillbaka utgjort en hörnsten inom svensk utrikespolitik för de flesta politiska partier i riksdagen. Sveriges regering uttrycker arbetet för att främja och öka respekten för de mänskliga rättigheterna som en prioriterad uppgift och något som bör genomsyra alla delar av utrikespolitiken. Detta ligger också i linje med FN:s hållbarhetsagenda – Agenda 2030 – som betonar vikten av att tillämpa ett människorättsperspektiv i det internationella utvecklingsarbetet.

Människorättsperspektivet är en central del i såväl den svenska utrikespolitiken som i den svenska politiken för global utveckling (PGU). Sveriges regering är tydlig i sin strävan att arbeta för att stärka sambandet mellan mänskliga rättigheter, demokrati och utveckling och för att detta arbete ska präglas av samstämmighet och konsekvens. PGU slår bland annat fast att alla politikområden ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling och sätter vikt vid att belysa politiska mål- och intressekonflikter som riskerar samverkan och samstämmighet. Regeringen lyfter specifikt klimatfrågan som ett område där samstämmighet är särskilt viktigt. Enligt den nuvarande regeringens målsättning ska alltså utvecklingsarbete genomsyras av ett människorätts- och ett fattigdomsperspektiv. Detta ställer därmed tydliga krav på hur Sverige utformar sin miljö- och klimatpolitik – samt hur man agerar i internationella forum såsom till exempel Världsbanken och FN:s gröna klimatfond – som också omfattas av PGU.

I skrivelsen ”Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030” skriver regeringen i att ”åtnjutandet av de mänskliga rättigheterna kan påverkas av miljöförstöring och klimatförändringar, inklusive ursprungsbefolkningars rättigheter” och att Sverige därmed ämnar ”verka för ambitiösa målsättningar på miljö- och klimatområdet för internationella finansieringsinstitutioner vilket inkluderar att förespråka förändringar i upphandlingsregelverk, konkreta och ambitiösa målsättningar i institutionernas resultatramverk och att stärka formuleringar i policyer på området”.

**”Enligt den nuvarande regeringens målsättning ska alltså utvecklingsarbete genomsyras av ett människorätts- och ett fattigdomsperspektiv.”**

# INTERNATIONELL KLIMATFINANSIERING

Klimatfinansiering har länge utgjort ett centralt begrepp, och en stötesten, i de internationella klimatförhandlingarna. Frågan har länge präglats av tydliga skiljelinjer mellan å ena sidan världens höginkomstländer (*givarländerna*), och å andra sidan världens medel- och låginkomstländer (*mottagarländerna*).

Klimatfinansiering ser idag ut på olika sätt. Till största del handlar det om biståndsmedel med en klimatprägel. Klimatfinansiering kanaliseras till exempel genom bilateralt stöd – från ett land till ett annat – eller genom multilateralt stöd – från ett land till en global utvecklingsbank eller fond som sedan förmedlar klimatstöd till utvecklingsländer. Det handlar mer och mer även om investeringar från den privata sektorn. Ett exempel på multilateralt stöd är det stöd som sker genom internationella klimatfonder, såsom Världsbankens olika miljöfonder, t.ex. Global Environment Facility (GEF) och Anpassningsfonden, eller FN:s gröna klimatfond – Green Climate Fund (GCF).

**"Klimatfinansiering ser idag ut på olika sätt. Till största del handlar det om biståndsmedel med en klimatprägel."**

## KLIMATFINANSIERING – EN BAKGRUND

I klimatkonventionen som antogs under Riokonferensen 1992 enades världens länder om att de industrialiserade länderna ska bidra med finansiellt stöd och resurser till utvecklingsländerna för att möjliggöra klimatanpassning och omställning. Stödet ska enligt klimatkonventionen bestå av nya och additionella medel – det vill säga utöver befintliga biståndsmedel. Sedan beslutet togs har man i klimatförhandlingarna diskuterat hur detta stöd ska mobiliseras.

Under klimattoppmötet i Köpenhamn 2009 gavs ett tydligare löfte till utvecklingsländerna om ett finansiellt stöd. Dels utlovades de så kallade snabbstartspengarna 2010–2012 (30 miljarder dollar), dels antogs det så kallade 100-miljardersmålet som innebär att världens rika länder från och med år 2020 ska mobilisera 100

En utmaning som präglar förhandlingarna om klimatfinansiering är att det idag fortfarande saknas en tydlig och överenskommen definition av vad som ska räknas som klimatfinansiering. De länder som betecknas som givarländer är normalt sett den grupp länder som driver på för att inkludera olika typer av flöden i definitionen av klimatfinansiering som t.ex. lån, garantier, exportkrediter och bistånd. De länder som betecknas som mottagarländer trycker på additionalitetsprincipen och att klimatfinansiering ska bestå av nya medel utöver biståndet.

Avsaknaden av en tydlig definition gör det svårt att nå konsensus kring hur mycket klimatfinansiering som faktiskt mobiliseras. En rapport från OECD från 2016 fastställer att flödena av internationell klimatfinansiering är högre än tidigare beräknat, och att världens givarländer är på god väg att nå målet om 100 miljarder USD årligen från och med år 2020. Siffrorna i rapporten har dock kritiserats av bl.a. G77 och civilsamhällsorganisationer som menar att OECD använder sig av en för bred definition och inte heller tar hänsyn till principen om ”nya och additionella medel”.

Utan en definition blir det också svårare att få en klar bild över hur flödena ser ut, var de kommer ifrån och i vilken utsträckning klimatfinansierade insatser tar hänsyn till do-no-harm och de mänskliga rättigheterna, i enlighet med Parisavtalet.

miljarder dollar årligen i stöd till utvecklingsländer. Sedan dess har diskussionen kring begreppet klimatfinansiering intensifierats, och med det diskussionen om hur dessa pengar ska mobiliseras, av vem, och vilka pengar som ska räknas som klimatfinansiering.

Genom Parisavtalet som antogs under FN:s klimattoppmöte i december 2015 har skiljelinjen mellan givarländer och mottagarländer till viss del luckrats upp. Parisavtalet bjuder in alla länder att bidra efter förmåga och idag bidrar även länder som inte betraktas som höginkomstländer (enligt klimatkonventionens indelning) till klimatfinansiering, t.ex. Sydkorea, Chile och Mexiko. Löftet från Köpenhamn 2009 som världens rika länder gjorde att mobilisera resurser till utvecklingsländer återstår. Det är viktigt att säkerställa att de åtaganden som gäller från och med 2020 uppfylls.

## PRINCIPER FÖR UTVECKLINGSEFFEKTIVITET

Sedan 2003 har det hållits en rad internationella konferenser med målsättningen att utveckla kriterier för ett mer effektivt globalt utvecklingssamarbete. De konferenser som anses vara mest betydelsefulla för utvecklingen av dessa principer tog plats i Paris, Accra och Busan. Dessa möten resulterade i ramverk som innefattar olika kriterier för effektivt utvecklingssamarbete.

**Parisdeklarationen** från 2005 är ett avtal mellan stater och multilaterala aktörer. Den lyfter fram fem principer; (1) Principen om demokratiskt ägarskap, (2) Anpassning till samarbetsländernas nationella strategier och prioriteringar, (3) Harmonisering och samordning bland givare (4) Resultatstyrning med fokus på utveckling och fattigdomsbekämpning samt (5) Ömsesidigt ansvar mellan givare och samarbetsländer vad gäller resultat och förvaltning.

Under **toppmötet i Accra 2008** togs beslut för att förbättra genomförandet av de beslut som togs i Paris.

Mötet betonade särskilt vikten av demokratiskt ägarskap och att det inte bara är staters ägarskap som ska beaktas utan även det demokratiska utrymmet som möjliggör för civilsamhällesorganisationer att verka fritt.

Civilsamhällesorganisationer tillskrevs därmed en central betydelse som aktör i sin egen rätt inom det internationella utvecklingssamarbetet.

Toppmötet i **Busan 2011** innebar en utvidgad agenda och att man gick från att prata om biståndseffektivitet till att istället prata om utvecklingseffektivitet. Busan förstärkte också betydelsen av ett demokratiskt, inkluderande utvecklingssamarbete med en tydligare roll för civilsamhällesaktörer, såväl aktörer från privata sektorn, som utvecklingsaktörer. Därutöver innebar Busan att man satte ett större fokus på utvecklingsresultat snarare än att bara se till att biståndet förmedlats effektivt.

# MÄNNISKORÄTTSBASERAD KLIMATFINANSIERING

Ett människorättsbaserat förhållningssätt till klimatfinansiering innebär att det människorättsliga ramverket ska utgöra en central utgångspunkt i policys och mekanismer för finansiering och genomförande av åtgärder för utsläppsminskningar och klimatanpassning. Respekten för mänskliga rättigheter, samt människorättsbaserade principer såsom icke-diskriminering och deltagande, måste upprätthållas i varje led i klimatrelaterade insatser och processer – i planering, policyutformningen, finansiering, genomförande, övervakning och utvärdering. En förutsättning för att långsiktigt förebygga klimatförändringar och bidra till klimatanpassning för människor som lever i fattigdom och utsatthet är att säkerställa människorättsperspektivet när finansieringskällor och mekanismer för fördelning planeras och utformas.

Ett människorättsbaserat arbetssätt innebär att man utgår från det internationella människorättsramverket som innefattar fem grundläggande normativa principer:

- Deltagande
- Ansvarsutkrävande
- Icke-diskriminering
- Egenmakt
- Länkar till mänskliga rättighetssystemet

Internationellt kallas dessa principer för PANEL-principerna (Participation, Accountability, Non-discrimination, Empowerment, Linking to human rights framework). Dessa principer bör alltid vägleda utvecklingen av, och kontrollen över, de mekanismer och institutioner som hanterar policys och genomförande kopplat till klimatfinansiering. Nedan ges exempel på hur dessa principer är relevanta för klimatfinansiering.

### Deltagande

Principen om deltagande handlar om människors rätt att delta på ett meningsfullt sätt i beslut som de berörs av. Just rätten att delta i processer för beslutsfattande ligger väl i linje med internationella överenskommelser, i synnerhet Rio-deklarationen, Agenda 21 och Århuskonventionen, som alla anger att de bästa besluten kring miljö- och klimatanpassning fattas genom ett aktivt deltagande av civilsamhällets aktörer.

Klimatinsatser som rör anpassning eller omställning till förnybar energi kan i många fall belysa vikten av behovet av demokratiskt deltagande. Det kan till exempel handla om energisatser som kräver stora utrymmen, till exempel utveckling av vindkraftverk och vattendammar. Människor som bor och uppehåller sig på platser som tas i anspråk för storskaliga satsningar kan hamna i kläm om

inte principen om deltagande i beslutsprocessen beaktas. Detta kan i sin tur medföra att negativa konsekvenser för människors möjligheter till hållbar försörjning förbises.

### **Ansvarsutkrävande**

Insatser som finansieras genom klimatfinansiering behöver omgärdas av strukturer som säkerställer klara ansvarlinjer och möjligheter för berörda grupper att överklaga beslut som påverkar dem negativt. Det måste också gå att i efterhand utkräva ansvar. Detta kräver system och processer som bygger på öppenhet och förutsägbarhet. Ansvarsutkrävande är nära sammanlänkat med frågor om procedur – såsom transparens, tillgång till information, möjlighet att bedriva rättvisa prövningar och även till principen om deltagande. Dessa principer är väl etablerade under såväl människorättsramverket som i internationell miljölag.

FN:s klimatkonvention har ansvarsutkrävande som en viktig princip. I artikel 11 står det att styrningen av finansiella mekanismer ska bygga på ett transparent system genom att rapportera och offentliggöra information.

### **Icke-diskriminering**

Utsatta grupper, i synnerhet kvinnor, barn och urfolk, drabbas ofta hårdare än andra grupper av såväl klimatförändringar som negativa aspekter av de klimat Anpassnings och energiomställnings insatser som görs. Med ett rättighetsbaserat förhållningssätt till klimatfinansiering måste de institutioner som ansvarar för policys och förmedling av klimatfinansiering, och tillhörande beslutsprocesser, säkerställa att befintliga ojämlikheter beaktas och diskriminerande tillvägagångssätt förhindras. För att betona att icke-diskriminering bland annat omfattar förbud mot diskriminering på grund av kön använder man ibland begreppet *genusintegrerat* människorättsbaserat arbete<sup>2</sup>.

De människor och samhällen som har bidragit minst till klimatförändringarna är samtidigt ofta de som drabbas allra värst av dess konsekvenser. Denna etiska dimension, som Svenska kyrkan talar om i termer av klimaträttvisa, har tydlig bäring på kravet på icke-diskriminering.

### **Egenmakt**

Klimatfinansiering bör bidra till att stärka människors egenmakt och förmåga att hantera klimatförändringar. De insatser som görs bör bygga på lokalt deltagande i beslut och säkerställa lokala kunskaper tillvaratas. Riktade insatser bör också göras för att nå de mest utsatta grupperna. Med syfte att stärka dessa gruppers egenmakt, tillgång till kunskap och information om klimatrisker och hur dessa kan hanteras.

### **Länkar till mänskliga rättighetssystemet**

Ett människorättsbaserat förhållningssätt till klimatfinansiering behöver på ett tydligt sätt knyta an till människorättsramverket som anger att stater alltid är skyldiga att respektera och tillgodose de mänskliga rättigheterna, även när det gäller klimatfinansierade insatser och åtgärder. Detta ligger även i linje med Parisavtalet. Detta förutsätter grundliga MR- och riskanalyser, breda konsultationer med berörda intressenter – i synnerhet de som inte nödvändigtvis inkluderas i beslutsprocessen. Det kräver också att det finns etablerade mekanismer som gör det möjligt att utkräva ansvar, överklaga och delta i dialog.

**"Ett människorättsbaserat arbetssätt innebär att man utgår från det internationella människorättsramverket som innefattar fem grundläggande normativa principer"**

<sup>2</sup>) <https://www.svenskakyrkan.se/default.aspx?id=1623418>

# REKOMMENDATIONER FÖR KLIMATFINANSIERING UR ETT MÄNNISKORÄTTSPERSPEKTIV

## ACT SVENSKA KYRKAN REKOMMENDERAR SVERIGES REGERING ATT;

- Arbeta aktivt för att internationell klimatfinansiering i alla avseenden, såväl det bilaterala som det multilaterala stödet, utformas i enlighet med internationella MR-överenskommelser och skyldigheter.
- Arbeta för att principen om människorättsbaserad klimatfinansiering får genomslag i de multilaterala fonder där Sverige verkar – i synnerhet vad gäller FN:s gröna klimatfond och Världsbanken.
- Verka för att principerna om utvecklingseffektivitet upprätthålls också när det kommer till de svenska bidragen till internationell klimatfinansiering, i synnerhet de delar som rör demokratiskt ägarskap, harmonisering av stöd, och ömsesidigt ansvar mellan givare och samarbetsländer vad gäller resultat och förvaltning.
- Verka för att de så kallade PANEL-principerna genomsyrar utvecklingen av, och kontrollen över, de mekanismer och institutioner som hanterar policys och genomförande kopplat till klimatfinansiering, såväl på nationell som på internationell nivå.
- Arbeta aktivt inom ramen för UNFCCC för att etablera en överenskommen definition av klimatfinansiering som tar hänsyn till UNFCCC art 4.3. om "nya och additionella medel".

# REFERENSER

*Aarhus convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*, UNECE, 1998, <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

*The Cancun agreement*, COP16, UNFCCC, 2010, <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>

*Climate finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal*, OECD in collaboration with Climate Policy Initiative (CPI), 2015, <http://www.oecd.org/env/cc/Climate-Finance-in-2013-14-and-the-USD-billion-goal.pdf>

*COP 21 and the Paris Agreement: A Force Awakened*, Henrich Böll Foundation, 2015 <https://www.boell.de/de/node/288509>

*The Copenhagen Accord*, COP15, UNFCCC, 2009, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>

“Gender inclusive rights based manual”, ACT Alliance, 2015, <http://actalliance.org/capacity-building/gender-inclusive-rights-based-manual/>

*Human Rights Implications of Climate Change Mitigation Actions*, Carbon Market Watch, 2015 [http://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2015/11/HUMAN-RIGHTS-IMPLICATIONS-OF-CLIMATE-CHANGE-MITIGATION-ACTIONS\\_WEB-final.pdf](http://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2015/11/HUMAN-RIGHTS-IMPLICATIONS-OF-CLIMATE-CHANGE-MITIGATION-ACTIONS_WEB-final.pdf)

*The Paris agreement*, UNFCCC, 2015, [http://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/english\\_paris\\_agreement.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf)

*Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, Utrikesdepartementet, Skr. 2016/17:60, 2016, <http://www.regeringen.se/contentassets/b479d403c2734dc5a847df70414f5d4b/policyramverk-for-det-svenska-utvecklingssamarbetet.pdf>

*Politiken för global utveckling i genomförandet av Agenda 2030*, Utrikesdepartementet, Skr. 2015/16:182, <http://www.regeringen.se/49bbd2/contentassets/c233ad3e58d4434cb8188903ae4b9ed1/politiken-for-global-utveckling-i-genomforandet-av-agenda-2030-skr.-201516182.pdf>

*Rights-based development from a faith-based perspective*, Joint Position Paper Rights and Development Group, ACT Alliance, 2008 [http://178.62.114.239/wp-content/uploads/2015/07/Joint-Position-Paper\\_ENG-scherm.pdf](http://178.62.114.239/wp-content/uploads/2015/07/Joint-Position-Paper_ENG-scherm.pdf)

*Rights-based frameworks for climate finance*, Jodoin, S., Sustainable development law on climate change - legal working paper series, IDLO -CISDL, 2010 [http://www.idlo.org/Publications/4\\_JodoinS%C3%A9bastien%20RightsBasedFrameworksforClimateFinance.pdf](http://www.idlo.org/Publications/4_JodoinS%C3%A9bastien%20RightsBasedFrameworksforClimateFinance.pdf)

*Riktlinjer för ett människorättsbaserat arbetssätt inom Svenska kyrkans internationella arbete*, Svenska kyrkan, 2017 <https://www.svenskakyrkan.se/default.aspx?id=1644817>

*Rio Declaration on Environment and Development*, UNFCCC, A/CONF.151/26 (Vol. I), 1992, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

*What is climate finance and where will it come from?*, The Guardian, 4 April 2013, <https://www.theguardian.com/environment/2013/apr/04/climate-change-renewableenergy>