Eeva-Kaisa Prokkola
22.2.2021

VNS 4/2020 vp Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko

Saatteeksi: Lausunto on laadittu yhteistyöllä ”Ilmastosiirtolaisuus: kohti ilmiön parempaa ymmärtämistä ja hallintaa (ILMASI)” -hankkeen näkökulmasta. Lausunnon laatimiseen ovat osallistuneet Professori Eeva-Kaisa Prokkola, FT Saija Niemi ja HTM Jaana Palander.

Ilmastosiirtolaisuudesta on tullut monessa maassa turvallisuuspoliittinen kysymys. Ympäristökatastrofien aiheuttama muuttoliike on maailmanlaajuinen haaste, joka koskettaa suurta osaa maailman valtioista. Äkillisiä luonnonkatastrofeja voi tapahtua milloin tahansa ja hitaasti eteneviä katastrofeja tapahtuu jatkuvasti monissa osissa maailmaa. Ilmastonmuutoksen nähdään lisäävän monien luonnonkatastrofien voimakkuutta ja esiintymistiheyttä. Yksistään merenpinnan nousun ennustetaan jättävän miljoonat ihmiset kodittomiksi vuosisadan puoleenväliin mennessä.

Viimeaikaisessa ilmastosiirtolaisuutta koskevassa keskustelussa on ennakoitu laajaa muuttoliikettä niin kutsutusta globaalista etelästä kohti globaalia pohjoista. Tämänhetkisen tutkimustiedon mukaan ympäristösyiden vuoksi tapahtuva muuttoliike on kuitenkin usein väliaikaista ja kohdistuu lähialueille, mutta se voi olla myös pysyvämpää maassa- tai maastamuuttoa. Yksistään ilmastonmuutoksen vuoksi tapahtuva miljoonien ihmisten kansainvälinen muuttoliike on tämänhetkisen tiedon valossa epätodennäköistä. Globaalissa mittakaavassa eri syiden vuoksi tapahtuvan muuttoliikkeen arvioidaan kuitenkin lisääntyvän. Maailmapankin raportin (Rigaud ym. 2018) mukaan siirtolaisuus on kasvanut viimeisen 50 vuoden aikana – tarkastellaan ilmiötä sitten reaalilukuina tai prosentuaalisesti. Maailmanpankin arvion mukaan vuoteen 2050 mennessä noin 143 miljoonaa ihmistä Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, Etelä-Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa voi joutua muuttamaan kotimaidensa sisällä ilmastonmuutoksen vaikutusten, kuten maan tuottavuuden heikkenemisen, veden puutteen ja merenpinnan nousun vuoksi. Maailmanpankin arvio perustuu oletukseen, jonka mukaan maailman valtiot eivät onnistu hillitsemään ilmastonmuutosta merkittävästi.

Luonnonkatastrofeista johtuva muuttoliike on monitahoista. Ilmastonmuutos on tässä tärkeä, mutta ei ainoa tekijä. Muita liikkuvuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat väestönkasvu, alhainen kehittyneisyys, heikko hallinto, aseelliset konfliktit, väkivalta sekä heikko kaupunkisuunnittelu. Nämä tekijät heikentävät alueiden ja yhteisöjen kantokykyä sekä voimistavat luonnonkatastrofien, ympäristön pilaantumisen ja ilmastonmuutoksen tuomia negatiivisia vaikutuksia. Muuttoliike on yksi mahdollinen keino ilmaston- ja ympäristömuutoksiin sopeutumisessa. Merenpinnan nousun vuoksi muuttamaan joutuneiden ihmisten määrää on helpompi ennustaa kuin esimerkiksi kuivuuden tai eroosion vuoksi muuttavien määrää. On myös vaikea ennustaa, minne

ihmiset muuttavat ja onko muutto väliaikaista vai pysyvää. Maan sisäinen muuttoliike on todennäköisempää pinta-alaltaan suurissa maissa, kun puolestaan rajat ylittävän muuttoliikkeen todennäköisyys on korkeampi pienissä maissa. Rajat ylittävän ilmastomuuton erottaminen muista muuttoliikkeen muodoista on kuitenkin haastavaa. Hyvin erilaisista syistä liikkeellä olevat ihmiset käyttävät samoja muuttoreittejä.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa on useita asiankokonaisuuksia, joilla on yhtymäkohtia ja vaikutuksia ilmastosiirtolaisuuteen ja sen hallintaan. Kolme keskeistä muuttoliikkeen hallintaan liittyvää asiankokonaisuutta ovat rauhanturvaaminen, inhimillinen turvallisuus sekä laaja-alainen kysymys globaalista vastuusta.

Ympäristöllinen rauhanrakentaminen

Ilmaston- ja ympäristömuutosten vuoksi tapahtuvaan muuttoliikkeeseen vaikuttaa merkittävästi valtioiden kyky vastata ja sopeutua ilmastonmuutoksen tuomiin muutoksiin. Mikäli maassa ei ole toimivaa hallintoa tai hallitus ei kykene toimimaan ilmaston- ja ympäristömuutosten vaikutusten vähentämiseksi, todennäköisyys rajat ylittävään muuttoliikkeeseen kasvaa. Pitkittyneet konfliktit usein myös itsessään heikentävät elinympäristön laatua ja ruokaturvaa.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa tuodaan esille Suomen asiantuntemus ja tavoitteellisuus rauhanvälityksessä ja -turvaamisessa, siviilikriisinhallinnassa sekä kokemus vesiasioissa. Lisäksi selonteossa todetaan, että rauhanrakentamista, humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötä sovitetaan yhteen aiempaa kattavammin. Edesauttamalla rauhaa, yhteiskunnallista vakautta ja ympäristöosaamista pystytään vaikuttamaan ilmastosiirtolaisuuden juurisyihin ja parhaassa tapauksessa ennaltaehkäisemään tai ainakin siirtämään mahdollista muuttopäätöstä myöhempään ajankohtaan.

Ympäristöllinen rauhanrakentaminen tarjoaa keinon vaikuttaa ilmastosiirtolaisuuden juurisyihin. Ilmastosiirtolaisuuden ennaltaehkäisyn ja hallinnan näkökulmasta on tärkeä vahvistaa ympäristönäkökulmaa osana rauhanturvaamista. Ympäristötiedon, mukaan lukien ilmastokestävä kaupunkikehitys, näkökulmaa tulisi vahvistaa myös osana siviilikriisinhallintatyötä. Selonteossa myös todetaan, että Suomi osallistuu kriisinhallintatyöhön ja pyrkii samalla vahvistamaan maiden turvallisuussektoreiden toimintaa. Huomiota tulisi myös kiinnittää itse turvallisuussektorin toiminnasta mahdollisesti nouseviin haasteisiin; monessa maassa turvallisuussektori tuottaa itsessään turvattomuutta haavoittuvaisissa asemissa oleville ihmisryhmille, kuten siirtolaisväestölle.

Inhimillinen turvallisuus

Ilmastosiirtolaisuuden tarkastelu ensisijaisesti valtiokeskeisestä turvallisuusnäkökulmasta on monella tapaa ongelmallista ja voi lisätä vastakkainasetteluja ja uhkakuvia. Inhimillisen turvallisuuden näkökulma tulisi toimia ohjenuorana ilmastonmuutoksen aiheuttaman muuttoliikkeen hallinnassa. Nykyinen kansainvälisen suojelun järjestelmä ei takaa turvallisia reittejä suojelun hakemiseen eivätkä suojelukategoriat vastaa ilmastosiirtolaisten tilanteeseen. Kansainvälisessä pakolaissopimuksessa (1951) ei ole mainintaa ilmastonmuutoksen ympäristövaikutuksista pakolaisstatukseen oikeuttavana tekijänä ja palautuskieltokin edellyttää vääjäämätöntä uhkaa elämälle. Ilmastosiirtolaisuuteen varautumista ja hallintaa vaikeuttaa myös ilmastosiirtolaisen ja ilmastosiirtolaisuuden virallisten, yhdessä sovittujen määritelmien puuttuminen. Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM ja Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö UNHCR sekä monet muut kansainväliset toimijat ovat kiinnittäneet yhä enemmän huomioita ilmastosiirtolaisuuden ilmiöön.

Euroopan unionin ja Suomen ilmastosiirtolaisuuden ja muuttoliikereittien hallinnan tulisi perustua ennen kaikkea Nansenin Protection Agendan sekä globaalien pakolais- ja siirtolaiskompaktien tavoitteisiin ja periaatteisiin. Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa lausutaan, että Suomi pitää pakolais- ja siirtolaiskompaktien toimeenpanoa tärkeänä. Tekstistä ei kuitenkaan tule esille, mitä tämä sitoutumien tarkoittaa käytännössä tai millaisten toimenpiteiden kautta Suomi pyrkii edistämään siirtolaisten ja pakolaisten turvallisuutta ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa nousee esiin kysymys haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisryhmiin kohdistuvista ihmisoikeusrikkomuksista sekä elinolojen vaikeutumisesta. Tämä on ilmastosiirtolaisuuden näkökulmasta erittäin tärkeä kysymys. Selonteossa todetaan, että Suomi hyödyntää luotettavan kumppanin mainetta sekä mainetta teknologisen kehityksen, koulutuksen sekä naisten ja tyttöjen oikeuksien edelläkävijänä. Suomi profiloituu myös vammaisten henkilöiden oikeuksien puolesta puhujana. Tämän toiminnan voi katsoa tukevan ilmastosiirtolaisuuden inhimillisen turvallisuuden rakentumista, sillä heikommassa asemassa olevat ihmisryhmät jäävät usein ympäristökatastrofeihin varautumiseen tehtyjen kansallisten sopeutumistoimien ulkopuolelle tai ainakin marginaaliin.

Inhimillisen turvallisuuden näkökulma tulisi ottaa esille vahvemmin turvallisuuspolitiikassa siten, että lisätään myös liikkeessä olevien ihmisten ja vastaanottavien yhteisöjen turvallisuutta. Selonteon mukaan ”vahvat terveysjärjestelmät, toimivat instituutiot ja yhteiskunnan eri toimijoiden välinen yhteistyö ovat keskeisiä terveysturvallisuusvalmiuden osa-alueita, joilla Suomella on tarjottavanaan kansainvälisen tason asiantuntijuutta ja osaamista” (s. 38). Myös ilmastosiirtolaisuuden näkökulmasta terveysjärjestelmät ovat tärkeitä niin lähtöalueiden kuin muuttoreittien turvallisuudelle.

On todennäköistä, että tulevaisuudessa myös Suomeen saapuu ilmastosiirtolaisia. Siirtolaisia vastaanottavien yhteisöjen muutosjoustavuuden näkökulmasta selonteossa esille tuotu yhteiskunnan eri sektorien ja toimijoiden välinen laaja-alainen yhteistyö on keskeistä. Lisäksi Suomen raja-alueilla tulee huomioida ylirajaisen yhteistyön ja luottamussuhteiden merkitys hallitun maahantulon toteuttamisessa. Ilmastosiirtolaisuus tulisi huomioida myös pohjoismaisessa tilannekuvayhteistyössä.

Globaali vastuunkanto

Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa tunnistetaan valtioiden keskinäisriippuvuus. Kansainvälinen yhteistyö on välttämätöntä globaalien haasteiden ratkaisemiseksi. Tämä on keskeinen lähtökohta myös ilmastosiirtolaisuuden hallinnan näkökulmasta. Kysymys ilmastonmuutokseen ja siitä johtuvaan muuttoliikkeeseen sopeutumisesta näyttäytyy kuitenkin erilaisena, kun sitä tarkastellaan vauraiden valtioiden tai puolestaan köyhien ja hauraiden valtioiden näkökulmasta. Ilmaston- ja ympäristömuutoksen näkökulmasta erityisen haavoittuvat valtiot odottavat Euroopan unionilta vastuunkantoa sekä taloudellista tukea muutokseen varautumiseen ja sopeutumiseen. Globaalissa pohjoisessa valtiot ovat tiukentaneet maahanmuuttopolitiikkaa ja rajavalvontaa sekä korostavat valtioiden omaa vastuuta suhteessa ilmaston- ja ympäristönmuutokseen. Tämä ristiriita valtioiden erilaisten toiveiden ja odotusten välillä tulee esille myös ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa, jossa painotetaan globaalia vastuuta pakolaiskriiseistä. Suomi painottaa vastavuoroisuutta. Tämä ei ilmastosiirtolaisuuden yhteydessä vaikuta kaikilta osin realistiselta tavoitteelta.

Muuttoliikekysymyksissä Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteinen kannanmuodostus on vaikeutunut. On lisäksi huomioitava, että ilmastosiirtolaisuutta voi tulevaisuudessa tapahtua myös EU:n jäsenmaiden välillä. Tämä voi edelleen haastaa jäsenmaiden solidaarisuutta. Vuosien 2015–2016 laajamittainen muuttoliike Euroopan unionin alueelle osoitti, kuinka vaikeaa jäsenmaiden on löytää yhteistä linjaa akuuteissa muuttoliikekysymyksissä. Suomessa ei kannata luottaa varauksetta EU-vetoiseen toimintaan ilmastosiirtolaisuuden ratkaisujen suhteen. Ilmastosiirtolaisuuden hallinnan ja avustamisen koordinaatiota voisi ottaa vahvemmin mukaan pohjoismaisen yhteistyöhön strategioihin. Lisäksi Suomessa kannattaa tarkastella kahdenvälisen yhteistyön mahdollisuuksia. Ilmastosiirtolaisuuden hallinnan ja ennakoinnin näkökulmasta resursseja voisi kohdentaa niihin maihin, joissa Suomella on jo nyt aktiivista yhteistyötä. Ilmastosiirtolaisuuden haasteisiin vastaamisen näkökulmasta on keskeistä kiinnittää huomiota Afrikan valtioiden kestävään kehitykseen sekä kohdentaa resursseja tätä tukevaan toimintaan.

Ilmastosiirtolaisuuteen keskittyvä Nansen Protection Agenda painottaa solidaarisuutta ja valtioiden vapaaehtoisia toimia muuttajien avustamisessa ja mahdollisessa

uudelleensijoittamisessa. Ihmisten osallisuutta ja sopeutumista tulisi kuitenkin tukea ennakoivasti, jo ennen kuin heidän on pakko lähteä kotoaan. Ilmastosiirtolaisuuden toteutuminen edellyttää laillisen maahanmuuton mahdollisuuksien lisäämistä. Ilmastosiirtolaisuuteen ei ole yhtä ratkaisumallia vaan tarvitaan erilaisia, kohdennettuja hallinta- ja politiikkakokonaisuuksia. Suomen tulisi kuunnella IOM:n ja UNHCR:n ehdotuksia sekä tukea näiden toimintaa. Ilmastonmuutokseen varautumista ja siihen sopeutumista tulee tukea paikallistasolla esimerkiksi kehitys- ja koulutusyhteistyön avulla, mutta lisäksi on edistettävä siirtolaisten oikeuksia ja turvallisuutta sekä avustettava pakon edessä muuttavia.

Lähdekirjallisuus

Rigaud, K., de Sherbinin, A., Jones, B., Bergmann, J., Clement, V., Ober, K., Schewe, J., Adamo, S., McCusker, B., Heuser, S. & Midgley, A. (2018). Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration. World Bank, Washington, DC. World Bank. Saatavalla: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461 (noudettu 22.2.2021)