

Maa- ja metsätalousministeriö

AI FI 84/2022

14.10.2022

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 8562 0600

E: amnesty@amnesty.fi

W: amnesty.fi

Lausunto luonnoksesta kansalliseksi ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelmaksi 2030 (KISS2030)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Onko ehdotettu kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma 2030 tasapainoinen, eli onko kaikki tarvittavat näkökohdat huomioitu?

Suunnitelma kuvaa ilmastonmuutoksen vaikutuksia ja sopeutumistoimia laajasti, mitä pidämme tervetulleena. Kiinnitämme kuitenkin huomiota seuraaviin näkökohtiin, jotka tulisi Amnestyn mielestä huomioida vielä kattavammin kansallisessa ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelmassa.

Sopeutumistoimien oikeudenmukaisuus. Sopeutumissuunnitelman lähtökohdissa, luvussa 2.1.5., korostetaan tarvetta toteuttaa ilmastonmuutokseen sopeutuminen oikeudenmukaisesti sekä eritellään oikeudenmukaisuuden näkökulmia ja elementtejä (s.15-16). Tämän yleisen esittelyn jälkeen sopeutumistoimien oikeudenmukaisuuteen ei suunnitelmassa kuitenkaan palata esimerkiksi toimenpiteiden tai vaikutustenarvioinnin yhteydessä. Ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden varmistaminen sisältyy Suomen uudistetun ilmastolain tavoitteisiin. Amnesty katsoo, että sosioekonomisten vaikutusten tarkastelu ja oikeudenmukaisuuden varmistaminen on syytä pitää vahvasti mukana myös kansallisten sopeutumistoimien suunnittelussa.

Osallistumismahdollisuudet. Kansalaisten osallisuus mainitaan suunnitelmassa yhtenä toimien oikeudenmukaisuuden elementtinä (s. 16), mutta muuten suunnitelmassa ei juurikaan ole viitauksia kansalaisten osallisuuteen tai osallistamiseen. Amnesty esittää, että osallisuus ja osallistaminen tulisi huomioida suunnitelmassa vahvemmin sopeutumistoimenpiteiden oikeudenmukaisuuden ja legitimitetin varmistamiseksi.

Ilmastonmuutoksen synnyttämään siirtolaisuuteen varautuminen. Suunnitelmassa viitataan lyhyesti ilmastonmuutoksen synnyttämään ja lisäämään siirtolaisuuteen yhtenä ilmastonmuutoksen kansainvälisenä heijastevaikutuksena (2.2.4.7.) Lisäksi ilmastosiirtolaisuutta käsitellään KISS2030-selonteon taustaksi tehdyssä ilmastonmuutoksen riski- ja haavoittuvuustarkastelussa (luku 6.17.). Ilmastonmuutoksen synnyttämää tai lisäämää siirtolaisuutta ei kuitenkaan käsitellä sopeutumissuunnitelmassa toimenpiteiden tasolla.

Amnesty esittää, että ilmastonmuutoksen synnyttämään siirtolaisuuteen varautumisen on oltava selkeämmin osa kansallista ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelmaa. Suomen tulee muun muassa kehittää viranomaisten yhteistyötä ja valmiuksia vastata ilmastonmuutoksen synnyttämään ja lisäämään siirtolaisuuteen.

Esimeriksi sisäministeriössä tulee huomioida ilmastokriisi ihmisten liikkumista lisäävänä tekijänä ja aloittaa systemaattinen valmistelutyö siihen vastaamiseksi Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti.

Kuten riski- ja haavoittuvuustarkastelun luvussa 6.17 tuodaan esiin, yksi ilmastosiirtolaisuuden haaste liittyy siihen, ettei ympäristönmuutosten ja ympäristökatastrofien takia pakeneminen kuulu perusteisiin, joiden nojalla voi saada kansainvälistä suojelua. Amnesty korostaa, että Suomen on sekä kansallisesti että EU-tasolla sitouduttava varmistamaan, että ilmastokriisi huomioidaan ihmisten liikkumista lisäävänä tekijänä ja että tämä huomioidaan lainsäädännössä.

Yksi keskeinen toimenpide ilmastosiirtolaisuuteen vastaamiseksi on vaihtoehtoisten eli turvallisten väylien käyttämisen helpottaminen, jotta yhä useammalle ilmastonmuutoksen vaikutuksia pakenevalle mahdollistetaan pääsy vakaisiin maihin. Turvallisia väyliä voidaan lisätä muun muassa nostamalla pakolaiskiintiötä, myöntämällä humanitaarisia viisumeita, helpottamalla perheenyhdistämistä sekä helpottamalla muiden oleskelulupien saamista. Muun muassa YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on viime vuosina korostanut vaihtoehtoisten väylien kehittämistä pakolaistilanteeseen vastaamiseksi.

Lisäksi Amnesty huomauttaa, että vielä vuoteen 2016 saakka Suomen ulkomaalaislaissa oli mahdollisuus saada oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteena, jos turvapaikan tai toissijaisen suojelun edellytykset eivät täytyneet, mutta hakija ei voinut palata kotimaahansa sen huonon turvallisuustilanteen tai ympäristökatastrofin vuoksi.

Tarkemmat huomiot luvusta 'Havaitut muutokset, vaikutusskenaariot ja riskit'

Luku tunnistaa kattavasti erilaisia ilmastonmuutokseen liittyviä riskejä ja vaikutuksia kotimaassa sekä kansainvälisiä heijastevaikutuksia

Ilmastonmuutoksen synnyttämä ja kiihdyttämä siirtolaisuus ja muuttoliike nostetaan esiin Ilmastonmuutoksen kansainvälisiä heijastevaikutuksia tarkastelevassa luvussa (2.2.4.7) ja sitä käsitellään myös KISS2030 Selonteon taustaksi tehty ilmastonmuutoksen riski- ja haavoittuvuustarkastelun luvussa 6.17.

Ihmisoikeusjärjestönä Amnesty haluaa kiinnittää huomiota tapaan ja näkökulmaan, jolla suunnitelmassa tarkastellaan ilmastonmuutoksen synnyttämää ja lisäämää siirtolaisuutta. Suunnitelmasta välittyy kuva ilmastosiirtolaisuudesta ennen kaikkea uhkana Suomelle, ei esimerkiksi humanitaarisenä kysymyksenä, jonka suhteen Suomen tulee kantaa globaali vastuunsa. Suunnitelmaluonnoksessa käytetyt käsitteet, kuten "ihmisvirrat" esittävät ilmastonmuutoksen vuoksi kotiseudultaan pakenevat ihmiset luonnonvoiman kaltaisena ja hallitsemista vaativana uhkana. Tällainen kielenkäyttö epäinhimillistää yksittäiset ihmiset ja kääntää huomion pois niistä tekijöistä, joiden vuoksi he ovat joutuneet lähtemään kotiseudultaan.

Amnesty toivoo, että suunnitelman jatkotyöstössä kiinnitetään enemmän huomiota kielenkäyttöön ja ilmastosiirtolaisuutta tarkastellaan neutraalimmassa valossa. Ilmastokriisin edetessä ilmastosiirtolaisuuden lisääntyminen on tosiasia ja esimerkiksi kansainvälinen ilmastopaneeli IPCC näkee muuttoliikkeen olevan yksi keskeinen keino, jolla ihmiset sopeutuvat muuttuvaan ilmastoon.

Amnesty International katsoo, että YK:n ilmastopöytäkirjan sisältyvän yhteisten mutta eriytettyjen vastuiden (common but differentiated responsibilities) periaatteen sekä kansainvälisten ihmisoikeusnormien nojalla Suomella ja muilla vaurailta mailla on vastuu luoda suojelumekanismeja ottaakseen vastaan ihmisiä, jotka eivät voi palata kotimaihinsa ilmastonmuutoksen vaikutusten vuoksi.

Ilmastonmuutoksen synnyttämään siirtolaisuuteen varautuminen on nostettava vahvemmin osaksi Suomen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelmaa myös tavoitteiden ja toimenpiteiden tasolla. Esimerkiksi sisäministeriössä tulee huomioida ilmastokriisi ihmisten liikkumista lisäävänä tekijänä ja aloittaa systemaattinen valmistelutyö siihen vastaamiseksi Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. Myös eri viranomaisten yhteistyötä ja valmiuksia vastata ilmastonmuutoksen synnyttämään ja lisäämään siirtolaisuuteen tulee kehittää.

Tarkemmat huomionne suunnitelman visiosta ja päämääristä

Sopeutumissuunnitelman visio, ("hyvinvointia ja turvallisuutta muuttuvassa ilmastossa") ja yleiset päämäärät ("Yhteiskunnan tahto, keinot ja kyky sopeutua") ovat kannatettavia, mutta hyvin yleisellä tasolla. Paljolti jääkin sen varaan, kuinka yleiset periaatteet ja päämäärät tulkitaan ja millaisin konkreettisin toimenpitein niitä edistetään. Näkisimme mielellämme vision ja päämäärien yhteydessä viittauksia myös ilmastotoimien oikeudenmukaisuuteen sekä kansalaisten osallisuuteen.

Näkemyksenne teemasta "Terveyden suojelu ja edistäminen" ja siihen sisältyvistä tavoitteista ja toimenpiteistä oman toimialanne tai toimintanne näkökulmasta?

Suunnitelmassa esitetyt toimenpiteet keskittyvät pitkälti helteisiin varautumiseen, vaikka esimerkiksi STM:n laatimassa ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelmassa (2021) (Linkki: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163160>) tunnustetaan huomattavasti laajempi joukko ilmastonmuutoksen vaikutuksia ja sopeutumistarpeita. Etenkin kun otetaan huomioon, että hyvinvointi on nostettu sopeutumissuunnitelman visioon, olisi toivottavaa että terveyden suojelun ja edistämisen alle olisi tunnistettu laajemmin toimenpiteitä.

Amnesty haluaa myös muistuttaa, että erityisesti terveyden suojelun ja edistämisen yhteydessä on tärkeää huomioida, että jotkut ihmisryhmät (vanhusten ohella mm. vammaiset ja eri tavoin pitkäaikaissairaat) ovat erityisen haavoittuvaisia ilmastonmuutoksen vaikutuksille. Näiden haavoittuvimpien ryhmien tunnistaminen ja huomioiminen on ilmastonmuutokseen sopeutumisessa ensiarvoisen tärkeää.

Näkemyksenne teemasta "Kulttuuriperinnön ja -ympäristön suojelu" ja siihen sisältyvistä tavoitteista ja toimenpiteistä oman toimialanne tai toimintanne näkökulmasta?

Kulttuuriperinnön ja -ympäristön sisällyttäminen ilmastonmuutoksen sopeutumissuunnitelmaan on tärkeää ja tervetullutta. Tämän teeman osalta Amnesty haluaa kiinnittää huomiota erityisesti saamelaiden kulttuuriperinnön turvaamiseen, jonka toivoisimme tulevan erikseen mainituksi ja huomioituksi ko. luvussa.

Ilmastonmuutoksen saamelaiden kulttuuriperinnölle aiheuttamia vaikutuksia sekä toimenpidesuosituksia on esitelty kattavasti mm. SAAMI - saamelaiden sopeutuminen ilmastonmuutokseen -tutkimushankkeen loppuraportissa (2020) (Linkki: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162205>)

Näkemyksenne teemasta "Kansainvälinen yhteistyö" ja siihen sisältyvistä tavoitteista ja toimenpiteistä oman toimialanne tai toimintanne näkökulmasta?

Ilmatorahoituksen (2.5.11.1) osalta sopeutumissuunnitelmassa nojataan UM:n laatimaan kansainvälisen ilmatorahoituksen toimeenpanon suunnitelmaan. Esitetyt toimenpiteet (21.1) ovat oikeansuuntaisia, mutta riittämättömiä, kun huomioidaan sopeutusrahoituksen kasvava tarve ilmastonmuutoksen edetessä.

Amnesty toivoo Suomelta lisää kunnianhimoa ilmatorahoituksen kasvattamiseksi sekä toimia ilmatorahoituksen strategisen tavoitteenasettelun ja ohjauksen sekä vaikuttavuuden ja kohdentumisen parantamiseksi. Olisi myös syytä pohtia, voidaanko sopeutumistoimiin ohjautuvan rahoituksen osuutta kasvattaa myös muun kuin lahjaluotoisen rahoituksen osalta.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) raportti (vtv.fi/app/uploads/2021/05/VTV-Tarkastus-6-2021-Suomen-kansainvalinen-ilmatorahoitus.pdf) sekä kehityspoliittisen toimikunnan (KPT) selvitys (<https://www.kehityspoliittinentoimikunta.fi/wp-content/uploads/sites/27/2022/01/KPT-Suomen-kansainvalinen-ilmatorahoitus-tarvitsee-selkea-suunnan-analyysi.pdf>) ovat tunnistaneet Suomen kansainvälisen ilmatorahoituksen strategisessa tavoitteenasettelussa, tuloksellisuudessa ja kohdentumisessa heikkouksia ja esittäneet suosituksia rahoituksen laadun ja vaikuttavuuden parantamiseksi. UM:n ilmatorahoituksen toimeenpanosuunnitelma ei nykyisellään vastaa selvityksissä tunnistettuihin puutteisiin.

Onkin tärkeää, että ilmastorahoituksen toimeenpanosuunnitelmaa jatkokehitetään ja tässä kehitystyössä etsitään keinoja erityisesti sopeutumisrahoituksen lisäämiseen ja vaikuttavuuden varmistamiseen.

Toimenpide 21.3. kansainvälisen sopeutumisrahoituksen globaalien kasvun edistämisestä sekä laadun ja saatavuuden parantamisesta on tärkeä, mutta jää yleisyydessään epämääräiseksi. Amnesty peräänkuuluttaa Suomelta selkeämpää tavoitteenasettelua kansainvälisen sopeutumisrahoituksen globaalista kasvattamisesta. Suomen tulisi myös osoittaa resursseja rahoituskysymysten seuraamiseen kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa ja määrätietoisesti vaikuttaa kansainvälisen ilmastorahoituksen post-2025 tavoitteisiin, jotta sopeutumisrahoitukselle saadaan selkeät ja riittävät kansainväliset tavoitteet ja kriteerit.

Näkemyksenne luvun 2.5.13 lisäselvitystä vaativista toimenpiteistä oman toimialanne tai toimintanne näkökulmasta?

Pidämme tervetulleena, että tunnistettujen toimenpidealueiden osalta tehdään lisävalmistelua. Erityisen tärkeänä näemme, että saamelaisten ilmastonmuutokseen sopeutumista tukemaan laaditaan erillinen toimenpideohjelma (s. 85). Ilmastolain myötä perustettava saamelainen ilmastoneuvosto on ohjelman laatimisessa luonteva yhteistyötaho. Tämän ohjelman kannalta hyödyllistä pohjatyötä on tehty myös SAAMI – saamelaisten sopeutuminen ilmastonmuutokseen tutkimushankkeessa (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162205>)

Muista lisäselvitystä vaativista toimenpiteistä Amnesty pitää tärkeänä erityisesti työsuojelun kehittämistä (s.85) jotta ilmastonmuutoksen vaikutukset eri toimialojen työskentelyolosuhteisiin huomioidaan paremmin.

Millaisena näette oman organisaationne tai edustamanne tahon roolin sopeutumissuunnitelman tavoitteiden ja toimenpiteiden toteuttamisessa?

Amnesty International on riippumaton ihmisoikeusjärjestö, jolla ei ole suoraa roolia suunnitelman toteuttamisessa. Tarjoamme kuitenkin mielellämme valtionhallinnolle asiantuntemustamme sopeutumissuunnitelman laatimiseen ja toimeenpanoon liittyvissä ihmisoikeusnäkökohdissa.

Tarkemmat huomiot vaikutustenarvioinnista

Tällä hetkellä vaikutustenarviointi keskittyy suunnitelman taloudellisiin vaikutuksiin sekä terveydellisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin. Suunnitelmassa esitetään kuitenkin varsin laaja joukko toimenpiteitä yhteiskunnan eri sektoreilla, joten laajempaa vaikutustenarviointia on syytä pohtia toimenpidekohtaisesti. Amnesty korostaa erityisesti perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tärkeyttä.

Suunnitelman lähtökohdissa (s. 15 – 16) korostetaan tavoitetta varmistaa ilmastotoimien oikeudenmukaisuus, joten vaikutustenarvioinnissa olisi syytä kiinnittää huomiota myös sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseen.

Lisätietoja antaa: Elina Mikola, ilmasto- ja ympäristöasiantuntija, Amnesty International Suomen osasto, elina.mikola@amnesty.fi