

Kehityspoliittisen toimikunnan lausunto turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmisteluryhmän käyttöön

Helsingissä, 12. toukokuuta 2008

Toimintaympäristössä havaittujen uhkien torjunta pantava selkeästi toimeen

Suomi on tänä päivänä osa keskinäisriippuvuuden leimaamaa maailmaa. Suomen tarkasteleminen yksittäisenä valtiona ja turvallisuushaasteiden erottaminen muusta maailmasta ei ole realistista turvallisuuspolitiikkaa. Sen sijaan, maailmanlaajuiset turvallisuushaasteet kohdistuvat myös Suomeen, tai vähintään sivuavat Suomea ja sen keskeisiä viiteryhmiä kuten Euroopan unionia.

Kehityspoliittinen toimikunta (KPT) haluaa lausunnollaan kiinnittää Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelussa huomion turvallisuuskysymyksiin ja mahdollisiin uhkiin, jotka kumpuavat tästä keskinäisriippuvuudesta ja kokonaisvaltaisen turvallisuuden tarpeesta.

Toimikunta on tyytyväinen edellisen hallituksen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon analyysiin Suomen toimintaympäristöstä. Toimikunta näkee kuitenkin, että selonteossa tehty laajennetun turvallisuuskäsityksen toiminnallistaminen ei ollut riittävää. Toimikunta toivoo uuden selonteon määrittävän ja toteavan edeltäjänsä vahvemmin toimintaympäristöanalyysissä todettujen uhkien torjumiseen suunnattavat toimet. Selonteossa tulee todeta Suomen kohdentavan toimiaan kansallisesti, Euroopan unionissa ja Yhdistyneiden kansakuntien piirissä vahvistaakseen yhteistyötä ja koordinaatiota niiden instrumenttien välillä, joilla yksittäiset valtiot sekä kansainvälinen yhteisö toimivat hauraiden tilanteiden vakauttamiseksi ja kriisien ja konfliktien ennaltaehkäisemiseksi.

Selonteon tulee myös määrittää Suomen puolustuspolitiikan resurssijakoa siten, että tukea ja toimia kansainvälisessä kriisinhallinnassa kasvatetaan. Selonteossa on myös todettava kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön olevan keskeisiä työkaluja kriisien ja konfliktien ennaltaehkäisyssä ja konfliktien jälkeisissä tilanteissa. Kehitysyhteistyövaroin annettavan riippumattoman ja puolueettoman humanitaarisen avun tehtävä on merkittävä inhimillisen kärsimyksen vähentämisessä konflikteissa. Laajan ja inhimillisen turvallisuuskäsityksen toiminnallistamiseksi selonteon tulee todeta Suomen nostavan kehitysrahoitustaan kansainvälisten sitoumustensa mukaisesti. Samoin selonteossa tulee vahvistaa Suomen edistävän ja toteuttavan kehityspolitiikan mukaisia tavoitteita niillä hallinnonaloilla, jotka ovat merkityksellisiä kehitysmaiden kannalta.

Toimikunta painottaa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 "Naiset, rauha ja turvallisuus" toiminnallistamista kattavasti Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan eri toiminta-alueilla. Päätöslauselman tavoitteiden saavuttamiseksi on selonteossa todettava tähän tarvittavat ja suunnattavat resurssit. Naisten ja tyttöjen haavoittuvuuden huomioiminen sekä naisten erityisrooli konfliktien ehkäisyssä, ratkaisussa ja yhteiskunnan jälleenrakentamisessa tulee olla läpileikkaava teema turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toteutuksessa.

Toimikunta korostaa myös kulttuuristen ja uskonnollisten toimijoiden ja uskontokuntien välistä dialogia keskeisenä keinona edistää turvallisuuspoliittisia tavoitteita. Uskonnolliseen identiteettiin liittyvät kysymykset vaikuttavat usein konfliktien syntyyn ja ratkaisuun, vaikka ne harvoin ovatkin konfliktien varsinaisia syitä. Konfliktien syntyä, dynamiikkaa ja ratkaisumahdollisuuksia ei voida ymmärtää kokonaisvaltaisesti ilman kuvaa alueen uskonnollisesta tilanteesta. Yhteiskunnissa arvostetussa asemassa olevien hengellisten johtajien ja yhteisöjen asema luotettavana ja moraalisen oikeutuksen omaavana tahona sovinnon, väkivallattomuuden, entisten taistelijoiden yhteiskuntaan sopeutumisen tai jälleenrakennuksen puolestapuhujina on merkittävä, mutta liian vähän huomiota saanut mahdollisuus rauhan tavoittelemisessa ja konflikteista toipumisessa.

Laaja turvallisuus: muun maailman kehitys vaikuttaa turvallisuuteemme

Valtioneuvosto on asettanut laajan turvallisuuskäsitteen selontekonsa pohjaksi. Kehityspoliittisen toimikunnan suositukset selonteon sisällöksi nojautuvat *inhimilliseen turvallisuuteen*, joka on laajan turvallisuuskäsitteen keskeinen osa. Käytettäessä laajaa turvallisuuskäsitettä ymmärretään kapean geopolitiittisen turvallisuusajattelun muodostavan vain osan yhteiskuntien ja sen jäsenten turvallisuuden takaamisessa. Laaja turvallisuuskäsite näkee turvallisuusuhat monimuotoisina ja globaaleina.

Inhimillisellä turvallisuudella tarkoitetaan sitä, että politiikan ei tule keskittyä vain valtioiden ja yhteisöjen vaan myös yksilöiden turvallisuuteen. Vaikka kaikki yksilöiden kokema turvattomuus ei ole turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaa, oleellista on korostaa, että valtion ei tule varautua ainoastaan valtioon ja yhteiskuntaan kokonaisuudessaan vaan myös yksilöihin kohdistuvia turvallisuusuhkia vastaan. Inhimillinen turvallisuus on nostettu myös YK:n yleiskokouksen puheenjohtajan agendalle.

Taloudellisen ja muun globalisaatiokehityksen sekä Suomen EU-jäsenyyden myötä Suomen geopolitiittista sijaintia ei voi enää määrittää välittömän maantieteellisen ympäristön kautta, vaan näkökulmaa tulee olla laajempi. Turvallisuus- ja puolustuspolitiittista selontekoa laadittaessa laajan näkökulman on oltava analyysin ja haasteisiin vastaavien toimenpiteiden perustana. Perusajatuksena on oltava se, että Suomi pystyy vastaamaan laajoihin turvallisuusuhkiin ennakoivasti parantamalla inhimillistä turvallisuutta.

Suomalainen turvallisuuspolitiikka puolustaa suomalaisia perusarvoja ja suomalaista yhteiskuntaa. Samat perusarvot ovat edistäneet suomalaisen yhteiskunnan turvallisuutta kansalaisen näkökulmasta. Sitoutuminen ihmisoikeuksien edistämiseen, oikeusvaltiokehityksen tukemiseen ja köyhyyttä vähentävään kestävään kehitykseen Suomen ulkopuolella ovat siten suomalaisen turvallisuuspolitiikan vahvoja pilareita.

Yhteiskunnallinen epävakaus ja aseelliset konfliktit, tarttuvat taudit, terrorismi ja järjestäytynyt rikollisuus vaikuttavat suomalaisten turvallisuuteen ja hyvinvointiin huolimatta siitä, missä päin maailmaa ne kulloinkin esiintyvät. Toimikunta toivoo, että Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan perustuksiin olisi sisäänrakennettu ymmärrys siitä, miten inhimillisen turvallisuuden toteutumattomuus maamme rajojen ulkopuolella saattaa vaikuttaa suomalaisen yhteiskunnan ja yksittäisten kansalaisten turvallisuuteen.

Jatkumoajattelu: saumaton yhteistyö kriisinhallinnan eri instrumenttien välillä

Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kannalta välittömimpiä toimia vaativat tilanteet, joissa valtioiden ja yhteisöjen kyky taata yksilöiden turvallisuus on hauras. Suomi on jo pitkään toiminut aktiivisesti hauraiden tilanteiden vakauttamiseksi diplomatian, humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhanturvaamisen keinoin. Kansainvälisessä keskustelussa on niin ikään tiedostettu näiden eri keinojen yhteensovittamisen ja koordinaation välttämättömyys sekä haasteellisuus. Suomi on viimeksi ollut osa tätä keskustelua Euroopan unionin neuvoston laadittua marraskuussa 2007 päätelmät hauraista tilanteista. Näissä päätelmissä jäsenmaat tunnustavat hauraiden tilanteiden olevan globaali turvallisuusriski ja ilmaisevat yhteisymmärryksensä niiden vakauttamisesta. Päätelmissä todetaan eri vakauttamisen keinojen yhteensovittamisen tärkeys.

Selonteossa tulee määrittää toimintalinja, jonka mukaan Suomi tulee edistämään diplomatian, sotilas- ja siviilikriisinhallinnan, humanitaarisen työn ja kehitysyhteistyön välistä yhteistyötä ja koordinaatiota eri kansainvälisten toimijoiden tasolla ja erityisesti YK:ssa ja EU:ssa. Konfliktihin ja kriiseihin kohdistuvien toimien välillä on oltava jatkuvuutta. Hauraiden tilanteiden suhteen toimittaessa on vältettävä se, että syntyy alueita jotka jäävät eri instrumenttien väliseen katveeseen. Eri toimijoiden tulee keskinäisen tiedon jakamisen lisäksi lisätä toiminnan yhteistä suunnittelua ja seurantaa.

OECD:n kehitysapukomitea (DAC) julkaisi huhtikuussa 2007 yleiset periaatteet kansainväliselle toiminnalle hauraissa tilanteissa. Näiden periaatteiden mukaisesti jokainen tilanne tulee käsittää omana erityisenä tapauksenaan. Olennaista on, että ulkopuoliset toimivat yhteistyössä keskenään ja

pyrkivät tukemaan paikallisia prosesseja, jotka edistävät rauhaa ja valtion vahvistumista. Selonteossa tulee määrittää, miten Suomi toiminnallistaa nämä periaatteet.

Selonteossa tulisi linjata Suomen näkemys ja tulevat toimenpiteet suhteessa ihmisoikeuksien ja inhimillisen turvallisuuden toteutumiseen hauraissa tilanteissa ja heikoissa valtioissa hallitusohjelman linjojen mukaisesti. Selonteossa on myös huomioitava EU:n pyrkimykset edistää yhteistä analyysia konfliktimaiden tilanteesta sekä yhteistä tai ainakin koordinoitua toimintaa sekä maa- että EU-tasolla. Suomen tulisi seurata EU-toimia tällä alalla tarkasti. YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 sisällön tulee olla keskeinen osa Suomen hauraiden tilanteiden toimintalinjasta. Naisten rooli konflikteissa ja rauhanrakentamisessa on otettava huomioon esimerkiksi nostamalla naisia esiin toimijoina rauhanneuvotteluissa.

Monitasoisessa ja monen tahon toteuttamassa kriisinhallintatyössä on kiinnitettävä erityistä huomiota humanitaarisen työn itsenäiseen ja puolueettomaan luonteeseen. Humanitaarinen työ on pystyttävä pitämään irrallisena sotilaallisista toimijoista sekä rahoittajien ulkopoliittisista tavoitteista. Sotilaallisessa kriisinhallintatoiminnassa on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei sotilaiden suorittama siviilien avustaminen aiheuta humanitaarisen työn assosioitumista sotilaalliseen toimintaan, millä saattaa olla avustustyöntekijöiden turvallisuuden ja koko avustustoimien toimintamahdollisuuksien näkökulmasta katsoen vakavia turvallisuusriskejä.

Kriisinhallinnan ja rauhanrakentamisen voimavaroja tulee lisätä

Kriisinhallinta on tärkeä instrumentti inhimillisen turvallisuuden takaamisessa. On tilanteita, joissa kansainvälisen yhteisön tulee reagoida nopeasti ja tehokkaasti estääkseen ihmishenkien menettäminen ja inhimillinen kärsimys. Kriisinhallinnalla voidaan myös vähentää sitä vahinkoa, jota kriisiytynyt tilanne aiheuttaa yhteiskuntien perusrakenteissa. Suomen turvallisuuspoliittiset erityispiirteet huomioiden toimikunta näkee, että Suomi kykenee lisäämään toimintaansa kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Selonteossa on osoitettava lisäresursseja suomalaiselle sotilas- ja siviilikriisinhallinnalle. Suomen tulisi pyrkiä ensisijaisesti osallistumaan YK-johtoisin operaatioihin ja tukea siten monenkeskisyttä ja YK:n vahvaa roolia kriisinhallinnassa.

Tärkeää on myös kasvattaa suomalaista tukea kehitysmaiden kyvyille osallistua omalla alueellaan tapahtuvaan rauhanturvaamiseen. Euroopan unioni on tukenut Afrikan unionin (AU) kriisinhallintatoiminnan kehittymistä tukemalla AU:n puitteissa toimivaa African Peace Facilityä (APF) ja AMIS-operaatiota Sudanissa. AU:n omaa itsenäistä kriisinhallintakyvyn kehittämistä tulee tukea tämän kokemuksen pohjalta. Afrikan ja EU:n yhteisessä strategiassa rauha ja turvallisuus ovat keskeisessä asemassa ja siinä todetaan tarve kehittää parempia tapoja rahoittaa afrikkalaisjohtoisia rauhanoperaatioita. Suomen tulisikin pyrkiä tukemaan rahoitustapojen kehittämistä ja antaa omaa tukeaan olemassa olevien ja tulevien rahoitusmekanismien kautta afrikkalaisen rauhanrakentamiskapasiteetin kasvattamiseksi. Kehitysmaiden kriisinhallintakykyä, sekä valtion että paikallisen kansalaisyhteiskunnan toimesta tuleekin tukea kasvavasti sekä kehitysyhteistyövaroin että muulla rahoituksella.

Jatkumoajattelun toiminnallistaminen ja sekä ODA- että muun rahoituksen lisääminen kriisinhallintaan edellyttävät hallinnollisten esteiden voittamista. Suomen tulisi tarkastella Alankomaiden ja Iso-Britannian ratkaisuja, joilla maat pyrkivät kohtaamaan eri rahoituskriteerien aiheuttamat haasteet. Alankomaat on perustanut vuonna 2004 kehitysyhteistyö- ja ulkoministeriön yhteisesti hallinnoiman vakautusrahaston, jonka rahoituksella toteutetaan sekä ODA-kelpoista että muuta rauhaa edistävää toimintaa hauraissa tilanteissa. Iso-Britannian ulko-, kehitys- ja turvallisuuspolitiikkaa hallinnoivat ministeriöt ovat perustaneet yhteisen vakautusyksikön tukemaan konfliktista toipuvia maita. Erityisen tärkeä on tunnustaa, ettei ODA-rahoitus ole ainoa globaalien hallinnan keino. Valtioneuvoston tulisi edellämainittujen konflikteihin keskittyvien ratkaisujen lisäksi huomioida tanskalainen ajankohtainen keskustelu yleisestä globaalihallinnan rahastosta.

Varsinaisen kehitysyhteistyörahoituksen osalta on muistettava, että OECD:n kehitysapukomitean (DAC) jäsenenä Suomi on sitoutunut kriteereihin, joiden mukaan virallisen kehitysavun (ODA) on

oltava luonteeltaan siviilitoimintaa. DACin jäsenet ovat sopineet, että kehitysrahoituskriteereihin ei ole tulossa lähivuosina muutoksia.

Kehityspolitiikka ennaltaehkäisyn välineenä

Turvallisuutta edistetään parhaiten vaikuttamalla aseellisia konflikteja ja muita turvallisuusuuhkia aiheuttaviin tekijöihin ennaltaehkäisevästi. Konfliktien tai muiden turvallisuusuuhkien käydessä toteen on inhimillinen turvallisuus jo ratkaisevasti heikentynyt, ja turvallisuuspolitiikka siten osittain epäonnistunut. Tarve kansainväliselle kriisinhallinnalle syntyy tilanteista, joissa ihmisten perusoikeudet ja -tarpeet jäävät tyydyttymättä tai valtion rakenteet eivät kykene takaamaan perusturvallisuutta. Hauraiden valtioiden osalta tulee huomioida, ettei kyse ole vain suoran konfliktin uhasta, vaan myös voimavarojen puutteesta suhteessa kansalaisten perustarpeisiin. Tukemalla kehityskulkuja, jotka takaavat ihmisille perusoikeudet, säälliset ansaintamahdollisuudet ja ennen kaikkea mahdollisuuden vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon vähennetään tekijöitä, jotka edesauttavat esimerkiksi turvautumista väkivaltaan poliittisena vaikuttamismuotona, taistelua niukoista resursseista kuten luonnonvaroista tai hallitsemattomien muuttoliikkeiden syntymistä.

Laajan ja inhimillisen turvallisuuden käsitteet nostavat keskeisiksi tavoiteltaviksi kehityskuluiksi ihmisoikeuksien toteutumisen, köyhyyden vähenemisen, oikeusvaltio- ja demokratiakehityksen, hyvän hallinnon ja korruptiovapaan yhteiskunnan takaamisen niin, että kehitys on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja luonnontaloudellisesti kestävä.

Terveyssektorille kohdistuvalla kehitysyhteistyöllä edistetään myös suomalaisten turvallisuutta. Kehitysyhteistyöllä voidaan tukea hivin ja muiden nopeasti leviävien tautien ennaltaehkäisyä, lääkitystä ja hoitopalveluiden saatavuutta. Hiv-pandemia on yksi tämän hetken suurimmista kehittyviä yhteiskuntia ja niiden työvoimaresursseja heikentävistä syistä ja näin ollen myös turvallisuusriski.

Kehityspolitiikan ja turvallisuuden merkittävä yhtymäkohta on nuorten elinoloihin kohdennettu apu. Kehitysmaiden nuoret muodostavat merkittävän osan maailman väestöstä. Koulutuksen, ansaintamahdollisuuksien ja ihmisoikeuksien takaaminen nuorille on tehokasta konflikteja ennaltaehkäisevää työtä. Nuorten työttömien massa on konfliktien syntyä edesauttava tekijä. Peruskoulutuksella edesautetaan lasten ja nuorten mahdollisuutta saada työtä ja hankkia toimeentulo. On myös todettu, että tyttöjen koulutustason nousulla on vahva yhteys perhekokojen pienenemiseen.

Suomen tulee vahvistaa konfliktien syihin kohdistuvaa toimintaansa lisäämällä tukeaan monenkeskiselle yhteistyölle erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien järjestöjen kautta sekä nostamalla kehitysyhteistyömenojaan kansainvälisesti tehtyjen sitoumusten mukaisesti. Kansainvälisten sitoumusten täyttämättä jättäminen nakertaa kansainvälisen yhteisön uskottavuutta, ja lisää turhautumista ja siten myös turvattomuutta.

Kehityspolitiikka ja sen tavoitteiden huomioiminen kaikilla kehityskysymyksiin vaikuttavilla politiikka-aloilla on pitkän aikavälin näkökulmasta tehokkainta mahdollista politiikkaa turvallisuuden edistämiseksi. Kehityspoliittinen johdonmukaisuus on huomioitava myös suoraan turvallisuussektoriin liittyvässä toiminnassa. Valtioneuvoston tulisi tukea ja vahvistaa ulkoasiainministeriön koordinoiman turvallisuus ja kehitys -työryhmän toimintaa ja asemaa. Ministeriöiden välinen toiminta on erityisen tärkeää jatkumoajattelun kehittämiseksi ja toiminnallistamiseksi. Turvallisuuspolitiikan kehityspoliittinen johdonmukaisuus on oleellista myös Euroopan unionin tasolla suhteessa jäsenvaltioiden harjoittamaan asekauppaan. EU on maailman suurin kehitysrahoituksen antaja samaan aikaan kun monet maailman suurimmista aseviejistä ovat EU:n jäsenmaita. Suomen tulee olla aktiivinen asekaupan valvonnan vahvistamisessa maailmanlaajuisesti ja EU:ssa.

Kehitysyhteistyö on keino vaikuttaa suoraan konflikteihin

Kehitysyhteistyöllä voidaan vaikuttaa pitkän aikavälin ennaltaehkäisyn lisäksi myös suoraan konflikteihin. Keskeisiä keinoja tähän ovat kehitysmaiden turvallisuussektorin uudistuksen tukeminen (Security System Reform, SSR), entisten taistelijoiden aseistariisun ja yhteiskuntaan sopeuttamisen tukeminen (Disarmament, Demobilisation and Reintegration, DDR) sekä konfliktin

jälkeinen jälleenrakennus, jossa naisten rooli konfliktin uhreina sekä rauhanrakentajina on huomioitava. Entisten taistelijoiden suhteen tulee painottaa entisten lapsisotilaiden sopeuttamista. Suomen tulee lisätä suoraan konflikteihin vaikuttavaa kehitysyhteistyötään ja edistää yhteistyötä jatkumoojatteluun mukaisesti muiden toimintamuotojen kanssa. OECD:n kehitysapukomitean suosituksia toiminnasta hauraissa tilanteissa ja Pariisin julistuksen periaatteita avun tuloksellisuudesta on seurattava.

Kehitysyhteistyössä tulee yleisesti huomioida se, ettei sen sivuvaikutuksena edistetä kansanryhmien välisten jännitteiden kasvua tai jopa konfliktien syntyä. Erityisesti luonnonvaroihin ja maanomistusoloihin vaikuttavissa kehitysyhteistyötoimissa tulee analysoida uhkatekijät mahdollisten konfliktien suhteen ja toimia näitä ennaltaehkäisevästi. Myös paikallisen kulttuuriympäristön tuntemus ja huomioonottaminen on oleellista.

Globaalin talouden muutokset ovat myös turvallisuuskysymyksiä

Globaalin talouden nopeutuneet ja intensifioituneet muutokset muodostavat riskejä suomalaisten turvallisuudelle. Omalta osaltaan toimikunta haluaa huomioida globaalin talouden muutokset, jotka lisäävät epävakautta yleisesti maailmassa ja erityisesti kehitysmaissa. Viimeaikojen nopea ruoan hinnan nousu on heikentänyt inhimillistä turvallisuutta ja yhteiskunnallista vakautta monessa kehitysmaassa. Ennusteet ruokamellakoiden yleistymisestä lähitulevaisuudessa korostavat laajan ja inhimillisen turvallisuuden keskeisyyttä nykyaikaisessa turvallisuuspolitiikassa.

Ruokaturvan heikentymiseen ovat vaikuttaneet teollisuusmaiden tuetun maataloustuotannon ylijäämän myynti alle markkinahinnoin kehitysmaihin mikä on poistanut paikallisia tuottajia markkinoilta, ilmastonmuutoksen aikaansaamat sääolojen muutokset, peltoalan lisääntyvä ja nopeasti toimeenpantu käyttö biopolttoaineiden viljelyyn, ruoan kasvava kysyntä Kiinan ja Intian kaltaisissa maissa ja myös öljyn hinnan nousu. Kehityspoliittinen toimikunta toivoo, että selonteossa analysoidaan, miten Suomi varautuu globaalin ruokaturvan heikentymiseen, ja ennen kaikkea mitä Suomi tekee paitsi globaalin myös kansallisen ruokaturvansa vahvistamiseksi.

Ympäristöpolitiikka on osa turvallisuuspolitiikkaa

Kehityspoliittisen toimikunnan mukaan ympäristötekijöiden kasvava merkitys inhimilliselle turvallisuudelle Suomessa ja erityisesti kehitysmaissa tulee huomioida selonteossa paitsi poikkileikkaavana myös erillisenä teimana.

Ympäristötekijät on huomioitava paitsi osatekijöinä mahdollisten kriisien ja konfliktien synnyssä, myös mahdollisuuksina rauhan ja luottamuksen rakentamisessa. Luonnonvarojen ja ekosysteemipalvelujen – hyötyjä, joita ihmiset saavat suoraan tai epäsuoraan ekosysteemien toiminnoista – kestävä ja sosiaalisesti oikeudenmukaisen hallinnoinnin edistäminen tulee nähdä laajan ja inhimillisen turvallisuuden keskiössä.

Konfliktianalyysijä tulee käyttää Suomen kehitysyhteistyön suunnitteluprosesseissa nykyistä kattavammin. Niissä tulisi ottaa huomioon erityisesti konflikteja potentiaalisesti aiheuttavat luonnonvarakysymykset kuten vesivarojen ehtyminen, ilmastonmuutoksen vaikutukset maataloustuotantoon, rannikkoalueisiin ja väestön liikkeisiin, sekä maankäyttö. Analyysien käyttöä tulee edistää myös kansainvälisen kehityspoliittikan foorumeilla. Kehityspoliittinen toimikunta kannustaa Suomea jatkamaan UNEP:n tukemista sen konfliktien ympäristövaikutusten ennakoivassa ja jälkiarviointia koskevassa monenvälisessä työssä. Konfliktianalyysien ja konfliktien ympäristövaikutusten arviointien huomiointi tulee olla luonnollinen osa kansainvälistä siviili- ja sotilaallista kriisinhallintaa.

Kansainvälistä keskustelua tulee edistää myös pakolaismääritelmän laajentamiseksi siten, että ympäristötekijät hyväksyttäisiin pakolaisuutta aiheuttavien tekijöiden joukkoon. Ympäristöpakolaisten määrän ennustetaan kasvavan jo lähitulevaisuudessa voimakkaasti, joten on entistä tärkeämpää, että ympäristöllisistä syistä asuinalueensa tai maansa jättämään joutuvien ihmisten oikeudellinen asema turvattaisiin jo universaalien ihmisoikeuksien julistukseen perustuen.

Huomio ilmastonmuutoksen seurausten seurauksiin

Kehityspoliittinen toimikunta katsoo, että Suomen on hyvä seurata uudessa turvallisuuspoliittisessa selonteossaan esimerkiksi Ruotsia, joka painottaa ilmastonmuutosta maahan kohdistuvien uhkien joukossa. Selonteossa on tarkasteltava ilmastonmuutoksen käytännön seurauksia paitsi Suomen myös kansainväliselle turvallisuudelle. Ilmastonmuutos pahentaa entisestään luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen ja erityisesti köyhiä maita rasittavan aavikoitumisen kaltaisia ympäristöongelmia. Ilmaston lämpeneminen ja sääilmiöiden äärevöityminen, lisääntyvät ja uusille alueille leviävät taudit, luonnonvarojen riittävyys ja niistä syntyvä kilpailu, elintarvikkeiden hinnannousu ja voimistuvat muuttoliikkeet ovat esimerkkejä nopeita ja tehokkaita toimenpiteitä edellyttävistä turvallisuusuhista.

Kiihtyvällä tahdilla ihmisten arkipäivässä eri puolilla maailmaa näkyvän ilmastonmuutoksen suorat seuraukset ja seurausten seuraukset on huomioitava selonteossa keskeisenä kansallista ja kansainvälistä turvallisuuspolitiikkaa määrittävänä tekijänä. EU:n ulkopoliittisen edustajan Javier Solanan ja Euroopan komission muistio ilmastonmuutoksesta ja kansainvälisestä turvallisuudesta (maaliskuu 2008) korostaa, että ilmastonmuutoksen vaikutus turvallisuuteen ei ole tulevaisuuden, vaan mitä suurimmassa määrin jo nykyhetken ongelma. YK arvioi, että yhtä lukuun ottamatta kaikki sen vuonna 2007 humanitaarisen avun saamiseksi esittämät hätäapuvetoomukset liittyivät jollakin tavalla ilmastoon. Toisaalta on painotettava eri toimijatasojen mahdollisuuksia ja myös velvollisuuksia osallistua ilmastonmuutoksen muodostaman uhan torjumiseen ja siihen sopeutumiseen.

Toimikunnan mielestä Suomen on selonteon puitteissa sitouduttava Solanan muistion varoituksia seuraten EU:n asettamaan tavoitteeseen rajoittaa ilmaston lämpeneminen kahteen asteeseen esiteolliseen aikaan verrattuna. Ilmastonmuutoksen torjumisen tulee kaikissa päästöiltään keskeisissä maissa tarkoittaa riittäviä päästövähennyksiä kaikille maille oikeudenmukaisesti jaettujen sitoumusten pohjalta. Merkittävää osaamisen ja uuden teknologian kehittämistä ja käyttöönottoa tarvitaan päästövähennysten aikaansaamiseksi. Suomen on tuettava kehitysmaiden mahdollisuuksia sopeutua ilmastonmuutokseen ja osallistua sen torjumiseen. Suomen tulee viedä periaatteelliset tavoitteensa käytännön tasolle ja ottaa Kehityspoliittisen ohjelman ja kehityspoliittisen johdonmukaisuuden nimissä aktiivinen rooli kehitysmaiden tarpeita vastaavan teknologiasiirron edistämisessä.

Ilmastonmuutos ei välttämättä itsessään aiheuta suoria konflikteja, mutta jo valmiiksi epävakaisissa, resurssiköyhissä ja ympäristöongelmien rasittamissa oloissa se lisää konfliktiriskiä huomattavasti. Jo väistämättömäksi todetun ilmastonmuutoksen tuomat uhkakuvat erityisesti köyhien maiden ja yhteisöjen lisääntyvästä kurjistumisesta vaativat jo ilmasto-oikeudenmukaisuuden näkökulmasta käytännön toimenpiteitä kaikilta osapuolilta kykyjen ja voimavarojen mukaan.

Suomen tulee yhdessä muiden vauraiden valtioiden kanssa ryhtyä edistämään koko kansainvälisen yhteisön varautumista ilmastonmuutoksen seurausten seurauksiin. Teollisuusmaiden pitää tukea kehitysmaiden sopeutumiskykyä ilmastonmuutoksen aiheuttamiin ongelmiin paitsi tieto- ja varoitusjärjestelmien sekä fyysisen infrastruktuurin rakentamiseksi, myös valtioiden ja yhteisöjen poliittisen sopeutumis- ja sietokyvyn vahvistamiseksi erityisesti hauraissa tilanteissa ja valtioissa.

Valtioiden kyky sopeutua poliittisesti ilmastonmuutoksen kaltaisiin kokonaisvaltaisiin uhiin riippuu pitkälti niiden demokratian ja valtion rakenteiden vahvuudesta. Kehityspoliitikalla ja sen tavoitteiden mukaisin toimin voidaan tukea valtioiden vahvistumista ja oikeusvaltiokehitystä. International Alert -järjestö on alleviivannut monien Afrikan maiden hankalaa asemaa, kun sopeutumisvalmiuksien vahvistamiselta puuttuu joko poliittinen tahto tai yksinkertaisesti voimavarat. Tällaisten ketjujen päässä ilmastonmuutoksen aiheuttamat ongelmat voivat johtaa jopa aseellisiin konflikteihin. Potentiaaliset kriisialueet on onneksi kuitenkin jo pitkälti paikannettu, joten johdonmukaisen kehityspoliittikan toimin kriisejä on mahdollista ennaltaehkäistä.

Köyhyyden vähentämisen näkökulmasta ilmastonmuutoksen turvallisuusvaikutusten tarkastelussa on erikseen syytä huomioida vaarallisten sääilmiöiden lisääntyminen. Maanviljely on kehitysmaissa tärkeä elinkeino, ja esimerkiksi kuivuuden tai tulvien lisääntyminen uhkaa monilla alueilla ihmisten elinmahdollisuuksia. Kehitysmaissa on merkittäviä ilmatieteellisen osaamisen ja

ennakkovaroitusjärjestelmien puutteita. Suomella on niiden osalta erityisosaamista, jota tulee hyödyntää Suomen kehitysyhteistyössä vastaanottajamaiden tarpeiden mukaisesti.

Kehityspoliittinen toimikunta korostaa, että ilmastonmuutos lisää virallisen kehitysrahoituksen tarvetta huomattavasti entisestään. Ilmastonmuutoksen torjumiseen ja siihen sopeutumiseen suunnattavat varat eivät saa olla pois perinteisiltä kehitysyhteistyön sektoreilta kuten koulutuksesta ja terveydenhuollosta. Kehityspoliitikassa on pyrittävä varmistamaan kaiken toiminnan ilmastomyönteisyys.

Toimikunta jakaa Solanan paperin näkemyksen EU:n erityisistä mahdollisuuksista vastata ilmastonmuutoksen ja kansainvälisen turvallisuuden välisiin uhkiin. Ilmastonmuutoksen ja kansainvälisen turvallisuuden välisten yhteyksien vahva haltuunotto mm. tutkimuksen ja seurannan avulla voi parhaimmillaan edistää globaalihallinnan uudistamista ja kehittämistä. KPT toivoo erityisesti, että Suomi ryhtyy ajamaan Solanan paperissa esitettyä Globaalia ilmastoallianssia (Global Climate Change Alliance) EU:n ja kaikkein heikoimmassa asemassa olevien maiden välillä.

Selonteossa on määriteltävä aiempaa selkeämmin se, miten Suomi voi torjua hillitsemisen ja sopeutumisen osalta ilmastonmuutoksen aiheuttamia turvallisuusuhkia kansallisesti ja kansainvälisesti sekä se, miten Suomi toimeenpanee näiden uhkien torjumiseen suunnattavat toimet myös rahoituksen osalta. Ilmastonmuutos vaatii käytännön toimia juuri nyt. Kestävä kehitys on toiminnallistettava suomalaisten arkeen myös turvallisuuspolitiikan nimissä.

Muuttoliike ei ole ensisijaisesti turvallisuusuhka

Globaali muuttoliike jatkaa kasvuaan. Yleisesti muuttoliikkeen perussyinä on yhteiskunnallinen epävakaus, ihmisoikeusrikkomukset, työttömyys ja toimeentulon vaarantuminen sekä yleinen tulevaisuuden mahdollisuuksien näköalattomuus. Kehityspoliittinen toimikunta ei pidä muuttoliikettä itsessään turvallisuusuhkana, vaan näkee sen luonnollisena ja yhteiskunnallista kehitystä mahdollisesti edistävänä ilmiönä. Hyvin hallittuna ja kokonaisvaltaisesti käsiteltynä se voi tukea yhteiskunnallista kehitystä laajalti vastaanottavissa ja lähettävissä maissa sekä edistää kulttuurien välistä vuoropuhelua. Kaikessa muuttoliikettä koskevassa politiikassa tulee kuitenkin lähtökohtaisesti huomioida yksilön oikeudet, mukaan lukien hänen oikeutensa hallita omaa elämäänsä.

Pakolaisten asema ja oikeudet on määritelty kansainvälisen oikeuden piirissä, mutta työperäisten ja muiden siirtolaisten oikeudellinen asema on heikko. Niin väliaikaisten kuin pysyvienkin työperäisten maahanmuuttajien asemaa ja oikeuksia on kansainvälisellä ja EU- tasolla määritelty tilanteeseen nähden hyvin rajoitetusti. On myös tärkeää huomioida, että vain osa maailman muuttoliikkeestä on valtion rajat ylittävää, ja vain noin kolmasosa globaalitason muuttoliikkeestä on etelästä pohjoiseen suuntautuvaa.

Hallitsemattomaan muuttoliikkeeseen, johon sisältyy niin pakolaisuus kuin maahanmuutto parempien elinolojen toivossa, liittyy kuitenkin useita epäsuoria turvallisuusriskejä. Suuret pakolaismäärät luovat alueellista epävakautta esimerkiksi Iranissa ja Pakistanissa, joissa on molemmissa lähes miljoona afganistanilaista pakolaista. Massiivista pakolaisuutta naapurimaihin on myös Irakista ja Sudanista. Suuret pakolaismäärät luovat poliittista painetta ja jännitteitä pakolaisten uusissa oleskelumaissa. Väkivaltaiset konfliktit entisissä kotimaissa voivat heijastua maahanmuuttajien keskinäisiin suhteisiin uusissa kotimaissa, mihin olisi varauduttava ja löydettävä tarvittaessa lieventäviä toimia. Maahanmuuttajat saattavat myös mobilisoida entisten kotimaidensa hallituksia vastustamaan poliittiseen toimintaan. Suomenkin on varauduttava tilanteisiin, joissa jo Suomen kansalaisuuden saaneet maahanmuuttajat joutuvat poliittisiin vaikeuksiin tai vainon kohteiksi Suomen ulkopuolella.

Kehityspoliittinen toimikunta esittää hallitsemattoman maahanmuuton estämiseksi laillisen maahanmuuton ja laillisten suojaan pääsyn väylien kehittämistä ja moninaistamista. Tähän liittyy myös aiemmin lausunnossa esitetty vaatimus ympäristösyiden sisällyttämisestä pakolaisuuden määritelmään. Myös tehokas kehitysyhteistyö, kriisienhallinta, oikeudenmukainen kauppapolitiikka ja ylipäänsä pitkän aikavälin kehityspoliitiikan toimet toimivat muuttoliikettä hillitsevinä tekijöinä.

Laiton maahanmuutto, joka näyttää kasvavan, ruokkii sekä kotimaista että kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta erityisesti vakavasti ihmisoikeuksia loukkaavan ihmiskaupan ja -salakuljetuksen muodoissa. Etenkin ihmiskauppa eri muodoissaan on paitsi kehitysmaiden yhteiskuntien vakautta rapauttavaa toimintaa rikollisyhteyksineen myös vakava yksilön oikeuksien loukkaus ja nykyaikaista orjuutta. Rajat ylittävä ihmiskauppa ja erityisesti naiskauppa ovat varsinkin kauttakulun osalta myös Suomessa yleistyneitä kansainvälisen rikollisuuden muotoja, joihin Suomen on puututtava paitsi tehokkaalla viranomaistyön koordinoinnilla kotimaassa, myös poliittisen vaikuttamistyön kautta kansainvälisesti.

Kaikkien ulkomaalaistaustaisten toimivaan kotouttamiseen Suomessa on kiinnitettävä nykyistä huomattavasti enemmän huomiota. Syrjintä ja osattomuus kaivavat pohjaa ulkomaalaistaustaisten kokemalta inhimilliseltä turvallisuudelta. Jos pakolaisten ja työperäisten maahanmuuttajien kotouttamispolitiikka ei onnistu, osattomuuden tunteen pohjalta voi syntyä myös ääriliikkeiden rekrytoimiselle otollista maaperää. Myös muukalaisvastaisuus ja syrjintä Suomessa luovat omat turvallisuusriskinsä, joita käsitellään hallituksen Suomen sisäisen turvallisuuden ohjelmassa.

Muuttoliikettä ohjaavaa politiikkaa, toimintamalleja sekä kansainvälistä yhteistyötä tulee kehittää siten, että eri osapuolet, maahanmuuttajat sekä heitä lähettävät että vastaanottavat yhteiskunnat, otetaan huomioon ja kansainvälistä muuttoliikettä käsitellään kokonaisvaltaisesti eri hallinnonalojen yhteistyöllä.

Kehityspoliittinen toimikunta
Ulkoasiainministeriö
PL 176 / Katajanokanlaituri 4A
00161 Helsinki
p. 09 160 05,
f. 09 160 55651

Development Policy Committee
Ministry for Foreign Affairs
P.O.Box 176
FIN-00161 Helsinki, Finland
tel. +358 9 160 05
f. + 358 9 160 55651