



Oikeus olla olemassa: Ilmastonmuutos ja YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus

Maija Airos¹

Tarkastelen artikkelissa, miksi Yhdistyneet kansakunnat (YK) ei sisällytä ilmastonmuutosta pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen. Vuonna 1951 Genevessä solmittu pakolaissopimus on ainoa valtioita sitova kansainvälinen sopimus, joka takaa pakolaisten oikeudellisen aseman. Sopimus ei kuitenkaan takaa suojelua ilmastonmuutoksen takia kodeistaan paenneille henkilöille, sillä ilmastopakolaisuutta ei tunnusteta kansainvälisissä sopimuksissa pakolaisuudeksi. Pakolaissopimuksen ainutlaatuisuuden vuoksi on kuitenkin ehdotettu, että ilmastonmuutos sisällytettäisiin siihen. Siksi artikkelissa kysytään, miksi YK ei ole pyrkinyt edistämään pakolaissopimuksen laajentamista. Tulokset osoittavat, että ilmastonmuutoksen sisällyttäminen pakolaissopimukseen ei valtioiden mielestä palvelisi ilmastopakolaisten etua. Sen sijaan valtiot kannattavat ilmastonmuutoksen ennaltaehkäisyä, alueellisten sopimusten hyödyntämistä ja ilmastopakolaisille räätälöityjen suojeluvälineiden kehittämistä.

Avainsanat: ilmastonmuutos, pakolaiset, pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, siirtolaiset, Yhdistyneet kansakunnat

Johdanto

Vuoteen 2050 mennessä maailmassa on arviolta 25 miljoonasta miljardiin ilmastopakolaista eli ilmastonmuutoksen takia kodeistaan pakenevaa henkilöä. Yleisimmin arviot ennustavat määräksi 200 miljoonaa ilmastopakolaista, mikä tekee ilmastopakolaiskriisistä suuremman kuin mistään aikaisemmasta pakolaiskriisistä (Ali 2019, 77; Biermann & Boas 2010, 68; Bradshaw ym. 2021, 6; Johnson 2012, 308–309). Kyseessä ei kuitenkaan ole vain tulevaisuuden ilmiö, sillä maailmassa on ollut jo 1990-luvulta lähtien vuosittain noin 20 miljoonaa ilmastosyistä paennutta henkilöä (Ali 2019, 77; Biermann & Boas 2010, 68, Funk 2009, 94). Esimerkiksi Bangladeshissa sadat tuhannet ihmiset joutuvat vuosittain muuttamaan rannikkoalueilta kaupunkeihin tulvien vuoksi, ja Länsi-Afrikassa Tšadjärven kuivuminen on kiihdyttänyt terrorismia pakottaen ihmisiä pakolaisiksi. Jopa Yhdysvaltojen Alaskassa ja Louisianassa etsitään uusia asuinpaikkoja ihmisille, joiden koteja uhkaa merenpinnan alle jääminen (McDonnell 2018). Huolimatta ilmastopakolaisten suuresta määrästä ja tilanteen nopeasta pahentumisesta pakolaisasemaa vaille olevat ilmastopakolaiset eivät ole oikeutettuja kansainväliseen suojeluun.

Ilmastopakolaisuuden käsite on monimutkainen ja ongelmallinen vuonna 1951 solmitun pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen takia. Sopimuksessa pakolainen määritellään henkilöksi, ”jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta” (Finlex 77/1968; Lister 2014, 620–621). Pakolaisen määritelmä on täten hyvin kapea, sillä

1 VTM, projektitutkija, Turun yliopisto, <mailair@utu.fi>

pakolaiseksi määritellään vain henkilö, joka pakenee kodistaan ihmisoikeusrikkomusten tai vainon takia. Pakolaisuuden määrittelyssä olennaista on, että pakolaisen oma hallitus ei ole halukas tai kyvykäs suojelemaan häntä (Amnesty päiväämätön). Sopimuksen tavoitteena on turvata pakolaisten oikeudellinen asema (Lister 2014, 620–621).

Käytän artikkelissa käsitettä ilmastopakolainen, koska arkikielessä sanalla on vakiintunut merkitys, ja tutkimuksen keskipisteenä on nimenomaan pakolaisuuden konsepti. Tarkoitan ilmastopakolaisella henkilöä, joka on joutunut tai joutuu lähtemään kodistaan ilmastonmuutoksen suorien tai lähes suorien vaikutusten takia. Vaikutuksia ovat esimerkiksi merenpinnan nousu, sään ääri-ilmiöt sekä niiden vaikutukset elinkeinoihin ja ruoka- ja vesiturvaan. Määritelmään eivät tässä tapauksessa kuulu ilmastonmuutoksesta syntyneiden tai sen takia kiihtyneiden konfliktien takia liikkeelle lähteneet henkilöt.

Huolimatta pakolaisuuden kapeasta määritelmästä pakolaissopimus on saanut usein kiitosta sen laajuudesta ja ainutlaatuisuudesta. YK myös itse painottaa jatkuvasti, kuinka pakolaissopimus on yksi tärkeimmistä keinoista hallita muuttoliikettä (ks. esim. Feller 2011; UNHCR 2011, 3–4). Ilmastonmuutoksen sisällyttämistä sopimukseen on ehdotettu pakolaissopimuksen ominaisuuksien ja ilmastopakolaisten pakolaisaseman puutteen vuoksi. Tällöin kansainvälisestä suojelusta paitsi jäävät ilmastopakolaiset saisivat nopeasti kattavaa, tehokasta ja ennalta määrättyä suojelua. Pakolaissopimuksen ominaisuuksien lisäksi ehdotusta voidaan perustella moraalisesta näkökulmasta. Esimerkiksi Frank Biermannin ja Ingrid Boasin (2010) mukaan ei ole olemassa mitään moraalisesti hyväksyttävää syytä sille, miksi 70 vuotta vanha pakolaisen määritelmä pitäisi pitää ennallaan. Lisäksi on moraalitonta, että vaikka ihmisen koti saattaisi jäädä meren alle, ei tällaisella ihmisellä olisi edes mahdollisuutta hakea turvapaikkaa. Pakolaisen määritelmällä on myös aivan omanlainen moraalinen konnotaatio sosiaalisesta suojelusta, johon myös ilmastopakolaisten tulisi olla oikeutettuja. (Biermann & Boas 2010, 66–67; Kraler ym. 2011, 40; Lister 2014, 622–625.) YK ei siltikään ole edistänyt pakolaissopimuksen laajentamista, mikä herättää kysymyksen: miksi ei? Tästä johdan tutkimuskysymykseni: Miksei YK:n yleiskokous sisällytä ilmastonmuutosta pakolaisaseman oikeuttavaksi syyksi pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa?

Ilmastonmuutoksen puuttuminen pakolaissopimuksesta on toki perusteltavissa sillä, että sopimus tuli voimaan 1950-luvulla, jolloin ei tarvinnut huolehtia ilmastonmuutoksesta. Sopimuksen solmimisajankohta ei kuitenkaan ole relevantti peruste sille, miksei sopimusta voitaisi muuttaa; jo aikaisemmin pakolaissopimusta on laajennettu niin, että se kattaa suuremman ihmisjoukon. Alkuperäinen, vuonna 1951 luotu pakolaisten yleissopimus, kattoi vain ihmiset, jotka olivat joutuneet lähtemään kodeistaan Euroopan sisällä ennen vuotta 1951. Vuonna 1967 sopimusta laajennettiin YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, jolloin pakolaissopimuksesta poistuivat pakolaisuuden maantieteelliset ja ajalliset rajoitukset (UNSW Sydney 2020). Viittaan artikkelissa termillä pakolaissopimus sekä vuoden 1951 sopimukseen että vuoden 1967 pöytäkirjaan, ellen toisin mainitse.

Pakolaissopimuksen ongelmana ei ole vain pakolaisen kapea määritelmä tai sopimuksen eksklusiivinen luonne, vaan sopimusta on arvosteltu myös monista muista syistä. Sopimusta on arvosteltu muun muassa sen asettamista vanhentuneista periaatteista, sen luomista ny-

kypäivänä toimimattomista velvollisuuksista, sen ominaisuuksista mahdollistaa sopimuksen väärinkäyttö sekä sen luomista kannustimista, jotka ajavat valtioita välttelemään vastuuta pakolaisten suojelusta. Sopimusta ja sen luomaa muuttoliikkeen hallintaa on luonnehdittu jopa absurdiksi, mielivaltaiseksi ja epäoikeudenmukaiseksi. (Ks. esim Millbank 2020, 42–44.)

Pakolaissopimuksesta käydyn tutkimuskeskustelun lisäksi artikkeli osallistuu keskusteluihin, joita käydään ilmastopakolaisten suojelusta ja kansainvälisestä hallinnasta. YK:n perusteluista olla sisällyttämättä ilmastomuutosta pakolaissopimukseen ei aikaisemmin olla tehty kattavaa empiiristä tutkimusta, vaan syistä keskustellaan lähinnä mielipidekirjoituksissa tai taustoittavina tekijöinä ratkaisujen pohtimisessa. Täten tutkimuksen empiiriset tulokset antavat nykyistä yksityiskohtaisemman, seikkaperäisemmän ja perustellumman selityksen sille, miksei ilmastomuutosta sisällytetä pakolaissopimukseen, ja mikä voisi olla vaihtoehtoinen ratkaisu.

Ilmastopakolaisuus on osa suurempaa keskustelua, jota käydään kansainvälisen hallinnan toimivuudesta. Kansainvälisellä hallinnalla tarkoitetaan kansainvälisten sopimusten, normien, poliittisten käytäntöjen ja instituutioiden lopputulosta. Kansainvälisen hallinnan tutkimuksessa voidaan tutkia, miten kansainvälinen hallinta onnistuu tai epäonnistuu kokonaisuudessaan tai eri asiakokonaisuuksissa. YK:n rooli kansainvälisessä hallinnassa on hyvin erilainen kuin esimerkiksi kansallisten hallitusten, sillä YK:n auktoriteetti ja toimintatapa pohjautuvat institutionaaliin käytäntöihin ja yleisesti hyväksytyihin normeihin. YK on mielenkiintoinen esimerkki kansainvälisestä hallinnasta myös siksi, että se on onnistunut ja epäonnistunut siinä eri tavoin kuin mikään muu instituutio. (Hale ym. 2013, 1, 5; Weiss ym. 2010, 6, 29.) Tutkimuskysymyksellä voin täten selvittää, onko ilmastopakolaisten jääminen pakolaissopimuksen ulkopuolelle esimerkki kansainvälisen hallinnan onnistumisesta vai epäonnistumisesta.

Artikkelin ensimmäinen osio taustoittaa aihetta, sillä se käsittelee ilmastomuutosta muuttoliikkeen aiheuttajana ja ilmastopakolaisia suojelevia kansainvälisiä sopimuksia. Sen jälkeisessä osiossa käsittelem aikaisemmasta tutkimuskeskustelusta esiin nousseita ratkaisuja ilmastopakolaisten suojelun ratkaisemiseksi. Tämän jälkeen vuorossa on tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen eli normatiivisen teorian ja ilmasto-oikeudenmukaisuuden esittely. Seuraavassa luvussa esittelen aineiston ja metodina käytetyn Toulminin argumentaatiomallin. Aineisto koostuu GCM- ja GCR-sopimukseen, Nansen-hankkeeseen sekä YK:n ilmastonsuojelun puitesopimus UNFCCC:n (*United Nations Framework Convention on Climate Change*) vuoden 2015 ilmastokokoukseen liittyvistä teksteistä sekä muun muassa uutisartikkeleista, valtioiden tuomioistuinten lausunnoista, lehdistötiedotteista ja YK:n dokumenteista. Aineiston ja metodin jälkeisissä osioissa käyn läpi analyysin tulokset, eli miten valtiot perustelevat ilmastomuutoksen jättämisen pakolaissopimuksen ulkopuolelle. Käsittelem analyysin tulosten avulla myös aikaisemmin esiteltyjä toimintaehdotuksia, ja esittelen analyysin tulosten perusteella toimivimman toimintaehdotuksen ilmastopakolaisten auttamiseksi.

Ilmastonmuutos muuttoliikkeen aiheuttajana

Ilmastonmuutos luo muuttoliikettä suoraan ja epäsuoraan (McCarney & Kent 2020, 653). Suoria muuttoliikkeen aiheuttajia ovat merenpinnan nousu, maastopalot, myrskyt, tulvat ja maanvyörymät, jotka tapahtuvat asteittain tai äkillisesti (IPCC 2013, 11; 2018, 8; Koubi ym.

2016, 197; Oksanen 2015, 44). Epäsuoria vaikutuksia ovat esimerkiksi ruokaturvan heikkeneminen, vesipulan paheneminen sekä tiettyjen elinkeinojen katoaminen. Ilmastonmuutoksen epäsuorat vaikutukset johtuvat muun muassa yleistyneistä ja voimistuneista lämpöaalloista ja kylmistä talvista, sademäärien muutoksista, kuivakausien lisääntymisestä, biodiversiteetin heikentymisestä ja meren happamoitumisesta. (Farbotko ym. 2018, 394; IPCC 2013, 20; 2018, 7–8.)

Ruokaturvan heikkeneminen ja elinkeinojen katoaminen luovat rauhattomuutta, köyhyyttä ja epätasa-arvoa, kun ihmiset joutuvat kilpailemaan vähäisistä resursseista ja käyttämään rahaa kalliisiin elintarvikkeisiin ja erilaisiin sopeutumiskeinoihin (IPCC 2018, 9; Türk & Garlick 2019, 391). Köyhyys ja epätasa-arvo vuorostaan kiihdyttävät konflikteja, mikä pakottaa yhä useammat ihmiset muuttamaan (Bradshaw ym. 2021, 3).

Tulevaisuudessa ilmastopakolaisuutta muodostuu kaikkialta maailmasta ilmastonmuutoksen moninaisten vaikutusten vuoksi (Burkett 2018, 467). Ilmastonmuutos aiheuttaa voimakkaimpia vaikutuksia alueilla, jotka ovat lähellä merenpintaa, ja alueilla, jotka ovat alttiita tulville ja aavikoitumiselle. Tällaisia alueita on varsinkin Afrikassa Saharan eteläpuolella, Etu- ja Etelä-Aasiassa, pienissä saarivaltioissa sekä Keski- ja Etelä-Amerikassa (Ali 2019, 74; Biermann & Boas 2010, 69; IPCC 2018, 9). Vahingoittuvimmassa asemassa ovat pienten kehittyvien saarivaltioiden (SIDS) asukkaat etenkin Karibialla ja Tyynellä valtamerellä, sillä saarivaltioita uhkaa merenpinnan nousu, jonka seurauksena kokonaiset valtiot saattavat jäädä veden alle (UNFCCC 2005, 5, 15, 18). Esimerkiksi Kiribatin ja Malediivien on ennustettu jäävän merenpinnan alle vuosisadan loppuun mennessä (Angell 2021, 95).

Muuttaminen ilmastonmuutoksen vuoksi voidaan luokitella sopeutumiskeinoksi. Sopeutumiskeinolla tarkoitetaan eri tapoja, joilla mukaudutaan ilmastonmuutokseen (Farbotko ym. 2018, 395). Ilmastopakolaisten tapauksessa muuttamisen rinnalla sopeutusvaihtoehtona on kotona pysyminen ja sen aiheuttamien kustannusten hyväksyminen ja tilanteeseen mukautuminen. Kotona pysyminen valitaan muun muassa siksi, että muuttaminen on taloudellisesti kallista ja henkisesti raskasta (Koubi ym. 2018, 198).

Ilmastopakolaisia suojelevat sopimukset kansainvälisessä hallinnassa

Pakolaisasemaa vailla olevat ilmastopakolaiset voivat muuttaa toiseen valtioon vain, jos kyseisen valtion maakohtainen maahanmuuton lainsäädäntö näin sallii. Yleensä maahanmuuton lainsäädäntö on kuitenkin äärimmäisen tiukkaa, eikä ilmastonmuutos ole perustelu ja tae pysyvään oleskelulupaan (Young 2019). Esimerkiksi vain neljällä EU-maalla, Kyproksella, Suomella, Italialla ja Ruotsilla, on ulkomaalaislaissaan jonkintasoinen maininta ympäristö-ongelmista, mikä mahdollistaisi oleskeluluvan, tilapäisen suojelun tai palautuskiellon (Kraler ym. 2011, 56–57). Valtioiden hallitukset ovat vastanneet kriisiin hyvin *ad hoc* -perusteisesti, eikä yhdenkään valtion oikeuslaitos ole antanut suojelua ilmastopakolaiselle pakolaissopimuksen kontekstissa (Ali 2019, 85; Francis 2019, 125; McCarney & Kent 2020, 654).

Ilmastopakolaisten jäädessä kansainvälisen suojelun ulkopuolelle YK ei ole jäänyt täysin toimettomaksi. Esimerkiksi kaikki YK:n tärkeimmät ympäristön ja muuttoliikkeen hallinnan toimijat ovat tunnustaneet ilmastonmuutoksen ja muuttoliikkeen välisen yhteyden ja

ehdottaneet vaihtoehtoisia käsitteitä ilmastopakolaisen käsitteelle, mikä on ensimmäinen askel ilmastopakolaisten aseman parantamiseksi. Lisäksi toimijat pyrkivät luomaan ratkaisuja tilanteeseen muun muassa huomioimalla ilmastopakolaiset erilaisissa YK:hon liittyvissä kansainvälisissä sopimuksissa ja päätöksissä. Kyseiset sopimukset ja päätökset eivät ole kuitenkaan sitovia. (IOM päivämätön a; UN News 2019; UNEP 2017, 2–5; UNFCCC päivämätön b; UNHCR päivämätön a; b.)

Yksi tärkeimmistä ilmastopakolaisten suojelun välineistä on vuonna 2018 luotu *Global Compact for Migration* eli GCM-sopimus tai kansainvälinen siirtolaissopimus. Sopimus on ensimmäinen YK:n sopimus, joka tunnusti ilmastomuuttoliikkeen (IOM päivämätön b; UN News 2019). Toinen tärkeä sopimus on vuoden 2018 yleiskokouksessa luotu *Global Compact on Refugees* eli GCR-sopimus tai kansainvälinen pakolaissopimus (UNHCR päivämätön b). Molemmat sopimukset ovat syntyneet *New York Declaration for Refugees and Migrants* -päätöslauselman pohjalta. Yhdessä sopimukset muodostavat ohjenuoran jaetusta velvollisuudesta suojella niitä, jotka ovat joutuneet pakenemaan kodeistaan. Sopimukset eivät ole sitovia. (Refugees International päivämätön.)

Nansen-hanke eli nykyinen *Platform on Disaster Displacement* -hanke on yksi tärkeimmistä ilmastopakolaisten suojelun välineistä. Nansen-hankkeen tavoitteena on luoda yhtenäisempi lähestymistapa sellaisten ihmisten suojeluun, jotka ovat lähteneet luonnonkatastrofien takia valtioiden rajojen yli (McCarney & Kent 2020, 656). Hanke ei ole YK:n hallinnoima, vaan sen taustalla ovat yksittäiset valtiot (Nash 2018, 57; Platform on Disaster Displacement päivämätön). YK:n koostuessa juuri yksittäisistä valtioista on Nansen-hanke merkittävä ilmastopakolaisuuden kontekstissa.

Ilmastopakolaisten suojelun kannalta tärkeä edistysaskel otettiin vuonna 2020, kun YK:n ihmisoikeusneuvosto päätti, ettei ihmisiä voida palauttaa kotimaihinsa, jos ilmastonmuutos uhkaa heidän elämänsä siellä. Päätöksen taustalla on kiribatilaisen henkilön valitus Uuden-Seelannin päätöksestä palauttaa hänet kotimaahansa, vaikka henkilön mukaan hänen olisi pitänyt saada turvapaikka² ilmastonmuutoksen vaikutusten takia. YK:n ihmisoikeusneuvosto puolsi Uuden-Seelannin viranomaisten päätöstä, sillä neuvoston mukaan Kiribatilla asuminen ei vielä ole mahdotonta ja ilmastonmuutoksen etenemiseen voidaan vielä puuttua. Neuvoston päätös oli monien mielestä merkkipaalu, joka voi johtaa ilmastopakolaisten oikeuksien laajenemiseen. Päätös ei ole valtioita sitova. (Su 2020.)

Tutkimuskirjallisuuden ratkaisuja tilanteeseen

Tässä osiossa käsitelen aikaisemmassa tutkimuskeskustelussa esiteltyjä ratkaisuja ilmastopakolaisten auttamiseksi. Ratkaisuihin ei kuulu pakolaissopimuksen laajentaminen. Ehdotuksia on yhteensä seitsemän. Käsiteltävät toimintaehdotukset edustavat kaikkia lukemassani tutkimuskirjallisuudessa esiin tulleita ehdotuksia. Osa ratkaisuehdotuksista toistui useammassa lähteessä, kun taas tietyt ehdotukset esiintyivät vain yksittäisissä artikkeleissa. Toimintaehdotuksia esiintyi yhteensä 14 lähdetekstissä (Aleinikoff 2020; Angell 2021; Betts

2 Turvapaikalla tarkoitetaan oleskelulupaa, joka annetaan ulkomaalaiselle turvapaikkamenettelyssä pakolaistaseman perusteella (Migri päivämätön).

2015; Biermann & Boas 2008; Byravan & Rajan 2010; Ferris 2015; Francis 2019; Kraler ym. 2011; Johnson 2012; McAdam 2011; McCarney & Kent 2020; Nishimura 2015; Scott & Salamanca 2020; Wewerinke-Singh & Van Geelen 2018). Arvioin toimintaehdotusten toteutettavuutta ja valtioiden halukkuutta niihin myöhemmin analyysin tulosten avulla.

Ensimmäisen ehdotuksen mukaan ilmastopakolaisille tulisi luoda uusi ja oma kansainvälinen sopimus. Sopimus antaisi ilmastonmuutoksen vuoksi muuttouhassa oleville väestölle erityisoikeuden muuttaa ja liikkua eri valtioiden välillä. Ihmisillä olisi oikeus muuttaa jo ennen todellista hätätilaa, jos ilmastonmuutoksen vaikutukset alueeseen olisi tiedettävissä varmuudella. Valtiot eivät saisi palauttaa turvapaikkaa hakevia ilmastopakolaisia takaisin ilmastonmuutoksen tuhoamiin valtioihin. Sopimusta voisi valvoa esimerkiksi uusi YK:n ihmisoikeusneuvoston alainen erityisosasto. Sopimus olisi sitova, jolloin se voisi motivoida valtioita pienentämään päästöjään. (Betts 2015, 75; Byravan & Rajan 2010, 242, 253–254; Johnson 2012, 310; McAdam 2011, 4; McCarney & Kent 2020, 658.)

Toisen toimintaehdotuksen mukaan sopiva ratkaisu olisi UNFCCC:n alainen suojelujärjestelmä eli ilmastopakolaisuusprotokolla (*Protocol on the Recognition, Protection and Resettlement of Climate Refugees*). Protokolla perustuisi ilmastopakolaisten tunnistamiseen ja suojeluun sekä viimeisenä vaihtoehtona pysyvään uudelleen asuttamiseen muuttavan väestön ehtojen mukaisesti. Protokolla velvoittaisi kaikkia valtioita auttamaan ja ottamaan vastuuta ilmastopakolaisista valtioiden resurssien rajoissa. Protokollan tukena olisi rahasto. Käytännön työtä toteuttaisi ja valvoisi YK:n pakolaisjärjestö UNHCR, YK:n kehitysohjelma UNDP, YK:n ympäristöohjelma UNEP ja Maailmanpankki. Protokollalla olisi lähes universaali jäsenyys UNFCCC:n alaisuuden ansiosta, ja siinä voitaisiin hyödyntää jo laajalti hyväksytyjä periaatteita, kuten yhteinen mutta eriytetty vastuu (CBDR). (Biermann & Boas 2008, 12–15; 2010, 74–76; Ferris 2015, 114; Kraler ym. 2011, 11, 45.) CBDR-periaatteen mukaan kaikilla valtioilla on velvollisuus torjua ympäristön tuhoutumista, mutta suurin vastuu on ilmastonmuutoksen aiheuttaneilla valtioilla (Epstein 2015).

Kolmannessa ehdotuksessa ratkaisuksi tarjotaan nykyisten lakien, sopimusten ja suojelekeinojen laajentamista ja hyödyntämistä. Tällaisia sopimuksia ovat muun muassa Afrikan yhtenäisyysjärjestö OAU:n pakolaissopimus (*OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*), Cartagenan julistus (*Cartagena Declaration on Refugees*), Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999) ja sisäisen liikkuvuuden periaate (*Guiding Principles on Internal Displacement*). OAU:n laajempi määritelmä pakolaisuudesta³ ja Cartagenan julistus pakolaisten suojelusta voisivat kattaa myös ilmastopakolaiset, sillä niillä on ennenkin suojeltu ympäristösyistä lähteneitä ihmisiä (Francis 2019, 125; Jubilat ym. 2019; Kraler ym. 2011, 39). Sen sijaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen voitaisiin sisällyttää turvallista ja tervettä luontoa koskeva protokolla. Sisäisen liikkuvuuden periaate voisi ohjata ilmastopakolaisten oikeuksia. (McAdam 2011, 7; Kraler ym. 2011, 40.)

Neljäs ehdotus lähestyy problematiikkaa teoreettisesta näkökulmasta, sillä sen mukaan ilmastopakolaisten suojelu tulisi järjestää ihmisoikeuslähestymistavan ja Martha Nussbaumin

³ OAU:n pakolaissopimuksen mukaan pakolaiseksi voidaan luokitella henkilö, joka joutuu lähtemään kodistaan vakavasti julkista järjestystä uhkaavien tapahtumien takia.

kehittämän toimintavalmiuksien teorian avulla. Lähestymistavat takaavat muun muassa oikeuden elämään ja kehon itsemääräämisoikeuteen, jolla tarkoitetaan esimerkiksi oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen. Oikeudet voitaisiin rinnastaa oikeuteen hakea turvapaikkaa, jos ilmastonmuutos pakottaa ihmisen muuttamaan tai jos se uhkaa ihmisen elämää. (Johnson 2012, 318; Nishimura 2015, 117; Scott & Salamanca 2020, 566; Wewerinke-Singh & Van Geelen 2018, 701.) Aiemmin mainittu YK:n ihmisoikeuskomitean päätös koskien kiribatilaisen turvapaikkahakemusta osoittaa, ettei toimintaehdotus ole toimiva. Kiribatilainen nimittäin perusteli oikeuttaan turvapaikkaan juuri oikeudella elämään. Silti YK:n ihmisoikeusneuvosto ei nähnyt kiribatilaisen hengen olevan juuri nyt uhattuna, koska Kiribatiin kohdistuu ilmastonmuutoksen hitaat vaikutukset, kuten merenpinnan nousu. Ihmisoikeusneuvosto katsoi, että kansainvälinen yhteisö voi vielä puuttua Kiribatin ja kiribatilaisten heikenevään tilanteeseen (UN Human Rights Committee 2020). Ehdotuksen toinen ongelma on sen teoreettisuus, sillä ehdotus ei tarjoa konkreettisia keinoja esimerkiksi maahanmuuttopolitiikkaa toteuttaville toimijoille arvioida ihmisten turvapaikan tarvetta.

Viides toimintaehdotus on uuden itsehallintoalueen luominen pakosta muuttaneille kansoille. Valtion sisällä alueella voisi olla oma poliittinen asema tai suvereeni hallinto-oikeus. Ehdotus perustuu ajatukseen, jonka mukaan teollisuusmaat ovat ilmastonmuutoksen aiheuttajina velvollisia antamaan maa-aluetta ilmastopakolaisille. Aluetta täytyisi tarjota alueelta, jossa muuttaneet kansat voisivat jatkaa tuttujen elinkeinojen harjoittamista. (Angell 2021, 100–105.)

Kuudennessa toimintaehdotuksessa tarjotaan kansainvälisen ja alueellisen muuttoliikkeen helpottamista, jotta ilmastopakolaisten olisi mahdollista liikkua valtiosta toiseen. Liikkuvuutta voitaisiin helpottaa muun muassa erilaisilla instituutioilla tai vapaan liikkuvuuden sopimuksilla (FMA:t), jotka keventävät muuttoliikerajoituksia tiettyjen valtioiden kesken. FMA:t voisivat toimia niin kansainvälisesti kuin alueellisesti. Niihin voisi olla sidottuna talouden integraatiota, mikä mahdollistaisi ilmastopakolaisten lähtömaiden resilienssin kasvattamisen. (Aleinikoff 2020, 256; Francis 2019, 126–128; Johnson 2012, 310.)

Seitsemännen toimintaehdotuksen mukaan ilmastopakolaisten auttamisen tulisi tapahtua sopeutumiskeinoilla, joilla voitaisiin mahdollistaa mahdollisimman monen ihmisen kotiin jääminen (Aleinikoff 2020, 255–256). Sopeutumis suunnitelmat voisivat olla laajuudeltaan kansainvälisiä, alueellisia ja/tai kansallisia, ja ne voitaisiin kytkeä myös muihin kehityshankkeisiin (Kraler ym. 2011, 26; Scott & Salamanca 2020, 564–565).

Oikeudenmukaisuus tavoitteena

Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä on normatiivinen teoria. Normatiivisen teorian syntyyn ja leviämiseen ovat vaikuttaneet etenkin oikeudenmukaisuusteoriat, joista merkittävintä on ollut John Rawlsin *Theory of Justice* (1971). Normatiivisessa teoriassa pohditaan, miten voimme toimia mahdollisimman reilusti, miten meidän tulisi toimia ongelmatilanteissa ja miten maailmasta tehdään oikeudenmukaisempi. Kysymysten kautta tavoitteena on muodostaa eettisiä arvioita, periaatteita ja velvollisuuksia. (Bauböck 2008, 41, 47; Cochran 1999, 3; Martineau & Squires 2012, 523, 526.) Samat kysymykset ja tavoitteet ohjaavat tätä tutki-

musta. Tutkimuksessa pohdin, ovatko perustelut jättää ilmastonmuutos pakolaissopimuksen ulkopuolelle oikeudenmukaisia, ja mikä ratkaisu olisi ilmastopakolaisten kannalta oikeudenmukaisin.

Normatiivisen lähestymistavan keskiössä on juuri oikeudenmukaisuuden käsite (Erskine 2016, 23). Artikkelissa oikeudenmukaisuuden käsite kytkeytyy ilmasto-oikeudenmukaisuuden käsitteeseen. Ilmasto-oikeudenmukaisuuden mukaan ilmastonmuutoksen torjunnassa ja sen vaikutuksiin sopeutumisessa täytyy huomioida kaikista heikoimmassa ja köyhimmässä asemassa olevat ihmisryhmät. Oikeudenmukaisuuden saavuttamiseksi täytyy päätöksiä ohjata pohdinta siitä, miten päätösten lopputulos olisi näitä ihmisiä palveleva, sillä he eivät ole olleet vastuussa ilmastonmuutoksen aiheuttamisesta. Ilmasto-oikeudenmukaisuuden käsite on syntynyt 1900-luvun lopulla yhteiskunnallisten ja ympäristöliikkeiden nousun myötä. (Jafry ym. 2019, 2–3.)

Analyysin aineisto ja Toulminin argumentaatiomalli metodina

Tutkimuksen analyysin aineisto on laaja ja kerätty erityyppisistä dokumenteista: YK:ssa ei ole ilmastopakolaisuudelle omaa toimielintä, eikä ilmastonmuutoksen sisällyttämisestä pakolaissopimukseen ole keskusteltu YK:n kokouksissa. Keräämästäni aineistosta vain kaksi tekstiä tarkastelivat lähes suoraan ilmastonmuutoksen sisällyttämistä pakolaissopimukseen; YK:n ihmisoikeusneuvoston vuoden 2020 päätös sekä Tuvalun vuonna 2019 luoma päätöslauselmaehdotus, jonka tavoitteena oli luoda laillisesti sitova kansainvälinen väline ilmastopakolaisten auttamiseksi. Päätöslauselmaehdotus ei kuitenkaan koskaan edennyt YK:n yleiskokoukseen keskusteltavaksi, joten ainoa päätöslauselmaehdotukseen liittyvä saatavilla oleva aineisto on ehdotus itsessään. (Su 2020; UNGA 2019.)

Keräsin aineiston GCM- ja GCR-sopimukseen, Nansen-hankkeeseen sekä UNFCCC:n vuoden 2015 ilmastokokoukseen liittyvistä puheista ja teksteistä. Valitsin tekstit sillä perusteella, että ne käsittelivät ilmastonmuutoksen ja muuttoliikkeen yhteyttä. Teksteissä ja puheissa oli edustettuna valtioita kaikista maanosista. Etelä-Amerikan valtioiden puheet olivat ainoa selvä vähemmistö aineistossa, koska kielitaitoni vuoksi en voinut sisällyttää analyysiin espanjankielisiä puheita. Lisäksi syvensin aineistoa muun muassa uutisartikkeleilla, valtioiden tuomioistuinten lausunnoilla, lehdistötiedotteilla ja YK:n dokumenteilla. Kaikki käytetyt aineistot olivat englanninkielisiä (lista tutkimusaineistosta on saatavissa kirjoittajalta).

Etsin syventävän aineiston eri väyliä pitkin: löysin osan luetun tutkimuskirjallisuuden avulla, osan analyysin aineiston avulla ja osan etsin hakemalla. Keräsin syventävän aineiston systemaattisesti seuraamalla aina edellistä aineistoa uuteen aineistoon. Katsoin aineiston riittäväksi, kun erilaisia valtioita oli monipuolisesti edustettuna, eikä uutta aineistoa tullut enää luontevasti vastaan. Pidin syventävän aineiston painopisteen varmuudella tulevissa ilmastopakolaisissa ja heidän todennäköisimmässä vastaanottajamaissa (saarivaltioissa, Australiassa ja Uudessa-Seelannissa), sillä YK:n laajan jäsenyyden vuoksi kaikkien valtioiden kantoja ei ollut mahdollista tutkia erikseen. Saarivaltioiden johtajat ovat myös viime vuosina puhuneet muita valtioita useammin ilmastopakolaisuudesta, minkä takia saarivaltiot edustavat kohtalaisen suurta osuutta syventävästä aineistosta. Syventävä ja monipuolinen aineisto oli tutkimukselle

välttämätön, sillä monissa syventävän aineiston teksteissä oli YK:n kokousten puheisiin verrattuna huomattavasti selvemmin ilmaistuna valtioiden kanta ilmastopakolaisuudesta, eikä toisinaan valtioiden kanta tullut lainkaan ilmi YK:n kontekstissa käydyistä puheista.

Aineiston keruusta käy ilmi, että valtioiden päättäjien käymä keskustelu pakolaissopimuksen laajentamisesta on hyvin suppeaa: löysin vain kaksi lähdettä, jotka käsittelivät problematiikkaa lähes suoraan. Lisäksi vain yhden aineiston mukaan ilmastonmuutos tulisi sisällyttää pakolaissopimukseen. Kyseessä on vuoden 2009 uutisartikkeli, jossa Bangladeshin talousministeri vaatii pakolaissopimuksen uudelleenmäärittelyä niin, että se sisältäisi ilmastomuutoksen (Grant ym. 2009; Kraler ym. 2011, 40). Sen sijaan muista suojelukeinoista keskustellaan laajasti, kuten suuresta aineistosta käy ilmi.

Aineiston keruusta kävi myös ilmi, että valtiot pitävät ilmastopakolaisuutta muuttoliikkeen alaisena ilmiönä. Johtopäätös perustuu siihen, että ilmastopakolaisuuteen liittyvää argumentaatiota esiintyi enemmän muuttoliikkeen kuin ilmaston hallintaa edustavissa aineistoissa. Muuttoliikkeen hallintaa aineistossa edustavat esimerkiksi GCM- ja GCR-sopimukseen liittyvät puheet, kun taas Pariisin ilmastopimukseen liittyvät tekstit edustavat ilmaston hallintaa.

Olen käyttänyt tutkimuksen metodina argumentaatioanalyysia, joka on osa laadullisen tutkimuksen perinnettä. Laadullisessa tutkimuksessa pyritään tuomaan esille ensisijaisesti, mikä aineistossa on yleistä (Pyörälä 1995, 16, 21; Eemeren ym. 2014, 7, 12). Argumentaatioanalyysin tavoitteena on luoda laaja metodologinen näkemys argumentin rakenteesta ja arvioida lausuntojen rakennetta sekä niiden validiteettia, jotta voidaan ymmärtää keinoja, joilla vaikutetaan yhteiskunnallisten keskusteluiden kehitykseen. Toteutin argumentaatioanalyysin soveltamalla Stephen Toulminin argumentaatiomallia. Toulminin mukaan argumentilla on aina anatominen rakenne, joka voidaan esittää kaavamaisessa muodossa. Rakenne on perusta argumentin kriittiselle arvioinnille, ja se koostuu väitteestä (engl. *claim*), faktoista (*data*) ja oikeutuksesta (*warrant*). Väite on argumentaatioprosessin lähtökohta ja lopputulos, jonka kirjoittaja haluaa yleisön hyväksyvän perusteluidensa vuoksi. Faktat tarkoittavat todisteita, jotka ovat argumentin esittäjän käytettävissä. Oikeutus tarkoittaa sääntöjä, tapauksia tai periaatteita, joilla osoitetaan faktojen ja väitteen välinen yhteys. Argumentin paikkansapitävyys on riippuvainen faktojen paikkansapitävyydestä, ja oikeutuksen täytyy luoda yhteys faktojen ja väitteen välille, jotta argumentti on eheä. Toulminin mallia on arvosteltu etenkin siitä, että sillä on vaikeaa erotella argumenttien eri osat toisistaan. (Liakopoulos 2000, 153–169.) Pyrin välttämään tutkimuksessa epäselvyyden ongelman tarkastelemalla kaikkia argumenttien osia, jolloin tulosten kannalta ei ole niin merkittävää, kuinka tarkkaan eri osat on luokiteltu.

Valitsin metodiksi argumentaatioanalyysin ja Toulminin mallin, koska voin selvittää niiden avulla yleisimmät argumentit ja argumentaatiostrategiat, joiden avulla YK perustelee ilmastomuutoksen jättämisen pakolaissopimuksen ulkopuolelle. Argumentaatioanalyysi ja Toulminin malli ovat tähän sopivia, koska käytettävissäni ei ollut aineistoa, jossa keskusteltaisiin suoraan pakolaissopimuksen laajentamisesta. Tällöin valitun metodin avulla voin tuoda esiin sellaiset uskomukset, perustelut ja väitteet, joihin valtiot nojaavat ilmastopakolaisuudesta käydyssä keskustelussa. Muusta aineistosta rinnallaan olevat uskomukset, perustelut ja väitteet on

sitten taas mahdollista rinnastaa pakolaissopimuksen laajentamista koskevaan keskusteluun ja tutkimuskirjallisuudesta johdettuihin selitystekijöihin tarkastelemalla niitä yhdistäviä tekijöitä.

Tutkimuksen teko eteni seuraavanlaisesti. Muodostin ensin tutkimuskysymyksen, jonka jälkeen keräsin aineiston koodatakseni olennaiset argumentit. Olennaisia argumentteja olivat lauseet tai virkkeet, joissa muodostui väittämä ilmastonmuutoksesta muuttoliikkeen kontekstissa, muuttoliikkeestä ilmastonmuutoksen kontekstissa tai ilmastonmuutoksen aiheuttamasta muuttoliikkeestä. Etsin koodattavia kohtia 336 tekstidokumentista, jolloin tutkimukselle merkittäviä argumentteja kertyi 238. Kaikista dokumenteista ei löytynyt tutkimukselle olennaisia argumentteja. Argumenttien suuri määrä on syy sille, miksi tutkimuksen tulokset ovat pitkälti esitetty määrällisessä muodossa. Seuraavaksi rinnastin aineistosta koodatut argumentit aikaisemmasta tutkimuskeskustelusta löydettyihin väitteisiin eli selitystekijöihin. Selitystekijä tarkoittaa aikaisemmasta tutkimuskeskustelusta poimittua väitettä, jossa uskotaan selitettävän, miksei ilmastonmuutosta sisällytetä pakolaissopimukseen. Sellaiset argumentit, jotka eivät vastanneet aikaisemmasta tutkimuskirjallisuudesta löydettyä väitettä, koodasin omiin selitystekijöihinsä.

Tutkimuskirjallisuudesta ja aineistosta muodostetuista 29 selitystekijästä 24 sai tuekseen argumentteja, mutta otin analyysiin vain kymmenen yleisintä selitystekijää, sillä harvemmin toistuvilla selitystekijöillä oli tukeaan liian vähän argumentteja selitystekijöiden ollakseen analyysin tulosten kannalta merkittäviä. Yleisimmät kymmenen selitystekijää on nähtävissä Taulukossa 1. Taulukoinnin jälkeen tiivistin ja pilkoin osiin selitystekijöiden argumentit Toulminin mallin mukaisesti, eli erittelin niistä faktat, oikeutukset ja väitteet.

Seuraavassa vaiheessa tulkitsin analyysin aikaansaannoksia. Tarkastelin argumentaation tyypillisiä ja yleisiä piirteitä ja sitä, mitkä toimijat olivat yleisimpien selitystekijöiden tukijoita. Merkitsin taulukkoon 1 ”ei kaavaa”-selitteen, jos selitystekijän argumentaatiossa eivät korostuneet tietyt valtiot tai maanosat. Lisäksi tarkastelin, ovatko selitystekijän puolesta argumentoineet valtiot allekirjoittaneet pakolaissopimusta ja sen vuoden 1967 pöytäkirjaa. Pohdin myös argumentaation merkitystä suhteessa toimintaehdotuksiin. Toulminin mallin avulla tarkastelin, millaisilla faktoilla selitystekijöitä perusteltiin, pitivätkö faktat paikkansa ja olivatko oikeutukset riittäviä takaamaan faktojen ja väitteiden välisen yhteyden. Arvioin faktojen paikkansapitävyyttä suhteessa taustoituksessa esiteltyyn tieteelliseen tietoon ilmastonmuutoksen ja muuttoliikkeen yhteydestä. Argumenttien oikeoppisuutta arvioin sen mukaan, oliko oikeutusten ja faktojen väliltä löydettävissä yhteys, eli oliko syy-seuraus-suhde perusteltu linjassa tieteellisen tiedon kanssa.

Halu auttaa ilmastopakolaisia

Tuloksissa oli tunnistettavissa kolmentyyppisiä syitä jättää ilmastonmuutos pakolaissopimuksen ulkopuolelle: 1) sellaisia, joissa sopimuksen laajentamatta jättäminen perusteltiin kaikkien siirtolaisten⁴ edulla tai sillä, että sopimuksen laajentaminen ei palvelisi ilmastopa-

4 Siirtolaisuutta ei ole määritelty kansainvälisissä sopimuksissa, mutta yleensä siirtolaiseksi määritellään henkilö, joka muuttaa erilaisista syistä johtuen väliaikaisesti tai pysyvästi kodistaan joko valtion rajojen sisäpuolella tai toisen valtion rajojen yli (IOM 2019).

Taulukko 1. Selitystekijöitä tukevien argumenttien yleisyys aineistossa.

Sija	Kategoria	Selitystekijä	Argumenttien määrä / 238	Selitystekijän argumentaatiossa korostuneet toimijat	Pakolais-sopimuksen allekirjoittaneet(*) / selitystekijän puolesta argumentoineet valtiot
1.	Siirtolaisten suojelu	Huomion pitäisi olla ilmastonmuutoksen ennaltaehkäisyssä	57	Ei kaavaa	21/25
2.	Siirtolaisten suojelu	Ilmastopakolaiset eivät tarvitse turvapaikkaa, vaan erilaista suojelua	40	Ei kaavaa	11/18
3.	Siirtolaisten suojelu	Pitäisi hyödyntää jo olemassa olevia lakeja ja sopimuksia	24	Ei kaavaa	9/9
4.	Siirtolaisten suojelu	Alueellinen lähestymistapa on tehokkain	23	Ei kaavaa	10/12
5.	Siirtolaisten suojelu	Ilmastopakolaiset eivät halua pakolaisasemaa	22	Australia, Uusi-Seelanti ja saarivaltiot	4/8
6.	Terminologia, YK-järjestelmä ja kansainväliset sopimukset	Kansainväliset sopimukset ovat muuttumattomia	22	Australia, Uusi-Seelanti ja YK:n ihmisoikeusneuvosto	2/2
7.	Terminologia, YK-järjestelmä ja kansainväliset sopimukset	Ilmastonmuutoksen vaikutuksia on mahdotonta erotella muista muuttoliiikkeen syistä	21	Ei kaavaa	13/16
8.	Terminologia, YK-järjestelmä ja kansainväliset sopimukset	Ilmastopakolaisuus ulottuu liian moneen kansainvälisen hallinnan osa-alueeseen, jolloin pakolaissopimus ei ole riittävä suojelukeino	13	Ei kaavaa	4/5
9.	Itsekkyys ja pelot	Pakolaisten auttamisen pitää perustua vapaaehtoisuuteen	9	Ei kaavaa	1/2
10.	Itsekkyys ja pelot	Valtiot eivät halua myöntää turvapaikkaa	7	Ei kaavaa	3/5

(*) Mukaan on laskettu vain valtiot, jotka ovat allekirjoittaneet sekä vuoden 1951 sopimuksen että vuoden 1967 pöytäkirjan. Analyysiluvuissa pakolaissopimukseen allekirjoittamisella tarkoitetaan sekä sopimuksen että sen pöytäkirjan allekirjoittamista.

kolaisia, 2) sellaisia, joissa ilmastonmuutoksen sisällyttäminen pakolaissopimukseen koettiin mahdottomana joko terminologisista, YK-järjestelmään tai kansainvälisiin sopimuksiin liittyvistä syistä sekä 3) sellaisia, joissa sopimuksen laajentamisen pelättiin vahingoittavan valtioiden omaa hyvinvointia. Nimesin nämä kolme luokkaa ”siirtolaisten suojelu” (taulukon sijat 1.–5.), ”terminologia, YK-järjestelmä ja kansainväliset sopimukset” (sijat 6.–8.) sekä ”itsekkyyks ja pelot” -kategorioiksi (sijat 9.–10.).

”Siirtolaisten suojele” -kategorian selitystekijöiden mukaan syyt jättää ilmastonmuutos pakolaissopimuksen ulkopuolelle ovat epäitsekkeitä, sillä ne huomioivat ilmastopakolaisten ja siirtolaisten edun muun muassa priorisoimalla ilmastopakolaisuuden ennaltaehkäisyä ja edistämällä ilmastopakolaisille räätälöityä suojele. Olennaista selitystekijöissä on, että niiden mukaan ilmastopakolaiset eivät hyötyisi pakolaissopimuksen laajentamisesta. Kategoriaan sopivia argumentteja oli yhteensä 166, mikä teki kategoriasta selvästi suurimman. Lisäksi kategorian viisi selitystekijää oli aineiston yleisimpiä (Taulukko 1).

Sijat 6.–8. kuuluvat kategoriaan ”terminologia, YK-järjestelmä ja kansainväliset sopimukset”. Kaikkien kolmen selitystekijän argumenttien määrä oli yli kymmenen. Kaiken kaikkiaan koodasin kategorialle argumentteja yhteensä 56.

Sijat 9.–10. kuuluvat ”itsekkyyks ja pelot” -kategoriaan. Nämä selitystekijät selittävät ilmastonmuutoksen jättämistä pakolaissopimuksen ulkopuolelle valtioiden omien agendojen ja maahanmuuttoon liittyvien pelkojen kautta. Löysin kategorian selitystekijöitä tukevia argumentteja aineistosta kaikista vähiten, sillä koodasin argumentteja yhteensä vain 16. Kategorian tarkastelu ei näin ollen ole tutkimuksen tulosten kannalta yhtä tärkeää kuin muiden kategorioiden.

Seuraavissa luvuissa käyn läpi kategoriat ja niiden selitystekijät. Aluksi esittelen kategorioihin kuuluvat selitystekijät, jonka jälkeen esittelen yksitellen jokaiselle selitystekijälle tyypillisen argumentaation. Lukujen lopussa on selitystekijöiden argumentaation tulkinta Toulminin mallin avulla.

”Siirtolaisten suojele” -kategoria (sijat 1.–5.)

Ensimmäisellä sijalla olevan selitystekijän mukaan ilmastonmuutosta ei haluta sisällyttää pakolaissopimukseen, koska se voisi vähentää valtioiden halukkuutta torjua ilmastonmuutosta. Väitteen taustalla on logiikka, jonka mukaan sopimuksen laajentamisen jälkeen ilmastopakolaisuuden ongelma olisi ikään kuin jo ratkaistu, vaikka huomion pitäisi pysyä ilmastopakolaisuuden synnyn ennaltaehkäisyssä. (Ionesco 2019; McAdam 2011, 6.)

Aineiston toiseksi yleisimmän selitystekijän mukaan ilmastonmuutosta ei tule sisällyttää pakolaissopimukseen, sillä ilmastopakolaiset eivät tarvitse oikeutta hakea turvapaikkaa vaan heidän tilanteeseensa sopivaksi räätälöityä apua ja suojele (Angell 2021, 100–105; Biermann & Boas 2010, 74). Prioriteettina tulee olla uuden suojelekeinon luominen ilmastopakolaisille sen sijaan, että käytettäisiin jo olemassa olevaa lainsäädäntöä, joka ei välttämättä sovellu ilmastopakolaisten auttamiseen.

Kolmannella sijalla olevan selitystekijän mukaan pakolaissopimuksen laajentamista ei kannateta, koska se vaatisi liikaa resursseja ja aikaa, kun prioriteettina pitäisi olla nykyisen lainsäädännön ja sopimusten tehokas ja nopea hyödyntäminen (Biermann & Boas 2010, 61–66; Bradley 2012, 149; Oksanen 2015, 53). Hyödynnettävää lainsäädäntöä löytyy muun muassa ihmisoikeuksien, humanitaarisen oikeuden, pakolaislakien, sisäisen liikkuvuuden ohjeistuksen, katastrofien hallinnan sekä perinteisten muuttoliikkeen väylien parista (Ionesco 2019). Selitystekijä on täten ristiriidassa edellä esitellyn selitystekijän kanssa, mutta kumpakin yhdistää halu auttaa ilmastopakolaisia juuri heille sopivalla tavalla.

Neljännellä sijalla oleva selitystekijä muodostui aineiston perusteella, sillä sitä ei esiintynyt luetussa tutkimuskirjallisuudessa. Annoin selitystekijän nimeksi ”alueellinen lähestymistapa on tehokkain tapa suojella ilmastopakolaisia”. Selitystekijän mukaan kansainvälisen sopimuksen laajentamisen sijaan valtioiden pitäisi keskittyä alueellisiin ratkaisuihin. Selitystekijä perustellaan sillä, että ilmastopakolaisuus on alueesta riippuen erilaista, jolloin ei ole järkevää tukeutua pakolaissopimukseen, joka asettaa kaikkien alueiden ilmastopakolaiset samaan asemaan.

Viidennellä sijalla on selitystekijä, jonka mukaan ilmastonmuutoksen sisällyttämistä pakolaissopimukseen vastustetaan siksi, että tulevat ilmastopakolaiset eivät halua pakolaisasemaa. Ilmastopakolaiset eivät samaistu pakolaisen määritelmään, eivätkä he halua pakolaisasemaa, koska se viestittäisi, että he hyväksyvät kotimaastaan lähtemisen vaihtoehtona. Olennaista selitystekijässä on ajatus ilmastonmuutoksen ennaltaehkäisystä ja se, että pakolainen-sana ei tule koskaan kuvaamaan ilmastopakolaisia, vaikka he joutuisivat muuttamaan. (Burkett 2018, 466; Ionesco 2019.)

”Huomion pitäisi olla ilmastonmuutoksen ennaltaehkäisyssä” -selitystekijä. Taulukon ensimmäisenä olevaa selitystekijää tuki 57 argumenttia, mikä teki siitä yleisimmän. Yleisyys antaa vahvan viestin: valtiot uskovat, että ilmastonmuutoksen etenemiseen voidaan vielä puuttua. Selitystekijän suurin ongelma on kuitenkin siinä, että ilmastopakolaisia tulee olemaan, vaikka lämpeneminen onnistuttaisiin pitämään 1,5 asteessa (mikä ei näytä todennäköiseltä) (Climate Action Tracker 2021). Selitystekijä ei täten yksinään tarjoa riittävää ratkaisua ilmastopakolaisuuden ratkaisemiseksi.

Selitystekijän puolesta argumentoi yhteensä 25 keskenään erilaista valtiota. Vain neljä niistä ei ole allekirjoittanut pakolaissopimusta (Bangladesh, Cookinsaaret, Kiribati ja Marshallinsaaret). Pakolaissopimukseen sitoutuneiden valtioiden kanta voi selittyä sillä, että valtiot haluavat torjua ilmastonmuutosta, jotta suuremmalla ihmisjoukolla ei ole mahdollisuutta hakea turvapaikkaa. Toisaalta taustalla voivat olla epäitsekäät syyt auttaa ihmisiä pysymään kodeissaan.

Valtioiden argumentoinnissa painotettiin ilmastonmuutoksen tuhoisia vaikutuksia ja ilmastonmuutoksen torjumista ainoana hyväksyttävänä tapana toimia. Argumentaatiossa korostettiin usein, kuinka uppoamisvaarassa olevilla saarivaltioilla on oikeus olla olemassa, minkä vuoksi valtioiden täytyy tehdä kaikkensa ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Tyypillinen argumentaatio tiivistyy Papua-Uusi-Guinean pitämään puheeseen COP21:ssä:

Kokonaisia Tyynenmeren valtioita uhkaa sukupuutto – osa näistä maista katoaa jo elinaikamme. Niiden ihmisistä tulee pakolaisia, ja kymmeniä tuhansia vuosia vanhoja kulttuureja ja perinteitä katoaa. Näillä valtioilla on oikeus olla olemassa. (UNFCCC päiväämätön a, 2)⁵

Sitaatti eroaa tyypillisestä argumentaatiosta siinä suhteessa, että se sanoo uppoavien saarivaltioiden kansalaisia pakolaisiksi, mikä oli harvinaista aineistossa.

Selitystekijän yleisyyden perusteella kaksi aikaisemmin esiteltyä toimintaehdotusta näyttävät epätodennäköisiltä. Ensimmäisen mukaan ilmastopakolaisille pitäisi tarjota itsehallin-

5 ”Right now there are entire Pacific island nations facing extinction – some of these countries will be gone within our lifetime. Their people will become refugees, and tens of thousands of years of culture and tradition will be lost. These countries have a right to exist.”

toalue toisen valtion alueelta, ja toisen mukaan kansainvälistä muuttoliikettä pitäisi helpottaa esimerkiksi vapaan liikkuvuuden sopimuksilla. Molemmissa keskeisenä ongelmana on, että ne ratkaisisivat ilmastopakolaisuuden lisäämällä muuttoliikettä, vaikka ”huomion pitäisi olla ilmastomuutoksen ennaltaehkäisyssä”-selitystekijä osoittaa, että prioriteettina tulee olla kotiin jäämisen mahdollistaminen.

Selitystekijän yleisyys sen sijaan tukee toimintaehdotusta, jossa ratkaisuksi tarjotaan UNFCCC:n alaista ilmastopakolaisuusprotokollaa. Yleisyys tukee ehdotusta siksi, että UNFCCC tähtää ilmastomuutoksen torjuntaan ja siten ilmastopakolaisuuden ennaltaehkäisyyn, joka on juuri valtioiden ensisijainen toive. Lisäksi protokolla tarjoaisi mahdollisuuden erilaisiin suojeluvaihtoehtoihin ja sen kehittäminen olisi nopeaa, koska siinä voitaisiin hyödyntää jo olemassa olevia periaatteita ja toimintakeinoja. Protokolla ei luokittelisi ilmastopakolaisia pakolaisiksi, mikä on viidenneksi yleisimmän selitystekijän vaatimus (”ilmastopakolaiset eivät halua pakolaisen asemaa”). Toimintaehdotuksessa välttämätöntä olisi, että se tähtäisi juuri ilmastopakolaisuuden ennaltaehkäisyyn ja viimeisenä keinona uudelleen asuttamiseen, jotta valtiot voisivat hyväksyä sen.

”Ilmastopakolaiset eivät tarvitse turvapaikkaa, vaan erilaista suojelua”-selitystekijä. Tähän sijalla kaksi olevaan selitystekijään sopivia argumentteja oli aineistossa 40. Argumentaatiossa viitattiin usein erilaisiin alueellisiin, kansallisiin tai kansainvälisiin suojelukeinoihin, joilla voitaisiin auttaa ilmastopakolaisia. Ehdotetut suojelukeinot keskittyivät useimmiten ilmastopakolaisuuden ennaltaehkäisyyn ja sopeutumiskeinoihin. Selitystekijän argumentteja oli eniten Nansen-hankkeen yhteydessä, mutta muutoin argumentit jakautuivat erilaisiin aineistoihin. Iso osa argumentin esittäjistä oli valtioita, jotka eivät ole allekirjoittaneet pakolaissopimusta. Valtioiden haluttomuutta hyödyntää pakolaissopimusta ilmastopakolaisuuden kontekstissa voi selittää sopimuksen allekirjoittamatta jättäminen.

Selitystekijän yleisyys on jossain määrin ristiriidassa sen kanssa, että Tuvalun luomassa päätöslauselmaehdotuksessa ehdotetaan nimenomaan oman suojelukeinon luomista ilmastopakolaisille, mutta ehdotus ei koskaan edennyt yleiskokouksen käsiteltäväksi (UNGA 2019). Ristiriitaa voi selittää se, että olemassa olevien lakien hyödyntäminen oli kolmanneksi yleisin selitystekijä ja neljänneksi yleisin selitystekijä painotti alueellista lähestymistapaa (Tuvalun ehdottaman kansainvälisen sopimuksen sijaan).

”Ilmastopakolaiset eivät tarvitse turvapaikkaa”-selitystekijän yleisyys yhdessä ”pitäisi hyödyntää jo olemassa olevia lakeja ja sopimuksia” ja ”alueellinen lähestymistapa on tehokkain”-selitystekijöiden yleisyyden kanssa osoittavat, että ratkaisuksi ehdotettu uusi kansainvälinen sopimus ei näytä todennäköiseltä. Jo Tuvalun epäonnistunut päätöslauselmaehdotus kertoo tämän, mutta analyysin tulokset vahvistavat johtopäätöksen siitä, että valtiot eivät ole valmiita hyväksymään uusia kansainvälisiä sitoumuksia muuttoliikkeen hallinnassa.

Sen sijaan edellä mainittujen selitystekijöiden yleisyys sekä yleisin selitystekijä (”huomion pitäisi olla ilmastomuutoksen ennaltaehkäisyssä”) tukevat toimintaehdotusta, jossa ratkaisuksi ehdotetaan sopeutumissuunnitelmiin panostamista. Sopeutumissuunnitelmien tavoitteena on nimittäin juuri mahdollistaa kotiin jääminen, ja ne voidaan toteuttaa alueellisesti kansainvälisen ohjauksen sijaan. Analyysin tulosten lisäksi toimintaehdotuksen todennäköisyyttä lisää

vuoden 2021 YK:n ilmastokokouksen lopputulos, jossa ilmastonmuutokseen sopeutumiseen luvattiin ennennäkemätön määrä rahoitusta (Ympäristöministeriö päiväämätön).

”Pitäisi hyödyntää jo olemassa olevia lakeja ja sopimuksia” -selitystekijä. Kolmannella sijalla olevaa selitystekijää tuki 24 argumenttia, joille tyypillistä oli viitata jo olemassa oleviin ilmaston ja muuttoliikkeen hallinnan sopimuksiin ja lakeihin. Argumenteissa ehdotettiin toisinaan nykyisten lakien ja sopimusten vahvistamista. Argumenteissa korostettiin, että kokonaan uusia laillisesti sitovia suojelukehyskiä ei tule luoda. Halua käyttää nykyisiä lakeja ja sopimuksia voi selittää kansainvälisen yhteisön halu auttaa ilmastopakolaisia mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti, tai taustalla voi olla halu vältellä velvollisuutta auttaa.

Selitystekijä kytkeytyy suoraan toimintaehdotukseen, jossa toivotaan nykyisten lakien, kuten OAU:n pakolaissopimuksen, Cartagenan julistuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyödyntämistä. Toimintaehdotus vaikuttaa täten todennäköiseltä, sillä ”pitäisi hyödyntää jo olemassa olevia lakeja ja sopimuksia” -selitystekijä on neljänneksi yleisin syy perustella pakolaissopimuksen ennallaan pitämistä.

”Alueellinen lähestymistapa on tehokkain” -selitystekijä. Neljäntenä olevaa selitystekijää tuki 23 argumenttia, joista suurin osa esiintyi Nansen-hankkeen yhteydessä. Argumentaatiolle tyypillisiä olivat kehotukset alueelliseen yhteistyöhön ja esimerkit onnistuneesta alueellisesta yhteistyöstä. Selitystekijän yleisyys osoittaa, että aiemmin mainitut FMA:t voisivat toimia sellaisten valtioiden kesken, jotka toivovat alueellisia lähestymistapoja. Kuten todettu, FMA:t eivät silti ole ensisijainen ratkaisu tilanteeseen, sillä ne asettavat muuttoliikkeen edistämisen keskiöön ilmastopakolaisuuden ennaltaehkäisyn sijaan.

”Ilmastopakolaiset eivät halua pakolaisasemaa” -selitystekijä. Viidennellä sijalla olevaa selitystekijää tukevia argumentteja oli aineistossa 22. Argumenttien taustalla olivat lähes poikkeuksetta saarivaltioiden johtajat ja Uusi-Seelanti, joka tekee tiivistä yhteistyötä oppoavien saarivaltioiden kanssa. Jopa puolet selitystekijän puolesta argumentoineista valtioista ei ole allekirjoittanut pakolaissopimusta.⁶ Havainnosta mielenkiintoisen tekee se, että ilmastopakolaisuutta edustavat valtiot, kuten Kiribati ja Cookinsaaret eivät halua ilmastonmuutosta pakolaissopimukseen, kuten selitystekijästä käy ilmi, eivätkä ne ole allekirjoittaneet sopimusta.

Selitystekijän lausunnoissa saarivaltiot vaativat ilmastonmuutoksen torjuntaa ainoana hyväksyttävänä teollisuusmaiden toimenä. Argumentaatiossa huomautettiin usein, että jos muutto on ainoa jäljelle jäävä vaihtoehto, tapahtuu se kunniakkaasti ja suunnitelmallisesti toisin kuin pakolaisten tapauksessa. Lisäksi argumentaatiossa vedottiin usein haluun jäädä omaan kotimaahan, syytettiin toistuvasti länsimaita ilmastonmuutoksen aiheuttamisesta ja toivottiin mahdollisuutta pysyä yhtenäisenä kansana.

Argumentaatiossa oli mielenkiintoista siitä välittyvä kielteinen suhtautuminen pakolaisiin. Argumenteissa kuvattiin toistuvasti pakolaiset epätoivoisina ja valtiostaan irrallisina ihmisinä, jotka yrittävät hyötyä isäntämaastaan, kun taas saarivaltioiden asukkaat kuvattiin hyödyllisinä kansalaisina ja yhtenäisinä kansoina. Saarivaltioilla on toki paremmat mahdol-

⁶ Selitystekijän puolesta argumentoi kahdeksan valtiota, joista Kiribati, Cookinsaaret, Thaimaa ja Bangladesh eivät ole allekirjoittaneet pakolaissopimusta.

lisuudet valmistautua muuttamiseen ja valmistaa kansalaisiaan siihen esimerkiksi lisäkoulutuksella, mutta lausunnot kertoivat selkeimmin saarivaltioiden omasta maahanmuuttovastaisuudesta. Väitettä saarivaltioiden maahanmuuttovastaisuudesta tukee se, että vain harvat saarivaltiot ovat allekirjoittaneet pakolaissopimuksen, ja siten sopimuksen allekirjoittamatta jättäneet saarivaltiot eivät vastaanota laisinkaan pakolaisia, tai ne vastaanottavat vain siirtolaisia muista saarivaltioista (United Nations ym. 2014). Fidzin lehdistötiedotteesta poimittu sitaatti ”Edes pahimmassa tapauksessa te ette ole pakolaisia”⁷ havainnollistaa hyvin saarivaltioiden asennetta pakolaisuutta kohtaan: vaikka saari uppoaisi ja kansalaisten olisi pakko etsiä uusi koti, he eivät suostuisi tekemään sitä pakolaisina.

Toulminin mallin mukaan ”Siirtolaisten suojeleminen”-kategorian selitystekijöiden faktat pitivät suurimmilta osin paikkansa. Osassa selitystekijöistä, kuten ”ilmastopakolaiset eivät tarvitse turvapaikkaa” ja ”pitäisi hyödyntää jo olemassa olevia lakeja ja sopimuksia”, oli monia tarkkoja ja konkreettisia esimerkkejä erilaisista suojelekeinoista. Argumentaation oikeutukset olivat useimmiten monipuolisia, paikkansapitäviä ja empiriaan perustuvia. Tietyt oikeutukset sisälsivät subjektiivisia näkemyksiä, mutta oikeutukset olivat riittäviä takaamaan yhteyden väitteiden ja faktojen välillä.

Argumentaation toistuvana heikkoutena oli sen taipumus olettaa, että tietyt suojelekeinot ovat tehokkaita ilmastopakolaisten suojelekeinoja, vaikka todellisuudessa tätä eivät tukisi vielä oikean maailman esimerkit. Esimerkiksi Nansenin, GCM:n ja Agenda 2030:n tehokkuudesta auttaa ilmastopakolaisia ei ole vielä todisteita. Lisäksi faktoissa käytetyt ohjenuorat eivät huomioi ilmastopakolaisuuden ennennäkemätöntä luonnetta ja laajuutta, jolloin ohjenuorat eivät välttämättä ole niin tehokkaita. Ilmastopakolaisten ripottelu eri suojelekeinojen alaisiksi voi myös tehdä suojelestusta hyvin hajanaista ja tehotonta. Toisaalta usean lain ja sopimuksen etuna on, että ne mahdollistavat jokaiselle yksilölle räätälöidyn suojelelun. Argumentaation paikkansapitävyyden kannalta epävarmuus ohjenuorien ja sopimusten tehokkuudesta ei ollut merkittävää.

”Terminologia, YK-järjestelmä ja kansainväliset sopimukset”-kategoria (sijat 6.–8.)

Kuudennella sijalla on selitystekijä, jonka mukaan ilmastonmuutosta ei sisällytetä pakolaissopimukseen, sillä kansainväliset sopimukset ovat luonteeltaan muuttumattomia. Selitystekijä pohjautuu ajatukseen, että koska mikään kansainvälinen sopimus ei tunnusta ilmastopakolaisuutta, tulee asian pysyä näin. (Oksanen 2015, 53.)

Seitsemännellä sijalla olevan selitystekijän mukaan ilmastonmuutoksen jättäminen pakolaissopimuksen ulkopuolelle perustuu siihen, että ilmastonmuutoksen vaikutuksia on mahdotonta erotella muista muuttoliikkeen syistä. Muita muuttoliikkeen syitä ovat muun muassa

7 Sitaatti on osa pidempää lausuntoa: ”Fiji will not turn its back on our neighbours in their hour of need. I want to assure you all that Fiji will stand shoulder to shoulder with you as you face this crisis, as well as in doing everything possible to try to avert it. In a worst case scenario and if all else fails, you will not be refugees. These people now live in Fiji but have their own seat in the parliament of Kiribati and if necessary, we will do it again. The spirit of the people of Kiribati will not be extinguished. It will live on somewhere else because a nation isn't only a physical place. A nation – and the sense of belonging that comes with it – exists in the hearts and the minds of its citizens wherever they may be.” (PR Newswire 2014.)

humanitaariset, poliittiset, sosiaaliset ja taloudelliset syyt sekä muut ympäristön muutokset. Täten ilmastopakolaisuuden erottaminen omaksi kategoriakseen olisi liian vaikeaa. (Ionesco 201; Renaud ym. 2011, 6–7.) Ilmastopakolaisuuden määrittelyä vaikeuttaa se, että useimmat ihmiset eivät muuta vain yhden syyn, kuten ilmastonmuutoksen takia (Nishimura 2015, 124). Ilmastonmuutos esimerkiksi kiihdyttää jo olemassa olevia ongelmia, kuten väestönkasvua ja työttömyyttä, milloin pelkästään ilmastonmuutoksen suorien vaikutusten takia lähtevien ihmisten erottelu omaksi ryhmäkseen olisi epäoikeudenmukaista. Lisäksi muuttajien voisi olla mahdotonta todistaa muuttavansa juuri ilmastonmuutoksen takia. (McAdam 2011, 12–15.)

Kahdeksannella sijalla olevan ”ilmastopakolaisuus ulottuu liian moneen kansainvälisen hallinnan osa-alueeseen, jolloin pakolaissopimus ei ole riittävä suojelukeino” -selitystekijän loin aineistosta, sillä sen argumentit eivät sopineet mihinkään tutkimuskirjallisuudesta johdettuun selitystekijään. Selitystekijän mukaan kansainvälinen hallinta on liian hajaantunutta, jotta ilmastopakolaisuuden kompleksinen problematiikka voitaisiin sijoittaa vain pakolaishallinnan piiriin, sillä ilmiöön liittyy muun muassa myös ilmaston hallinta.

”Kansainväliset sopimukset ovat muuttumattomia” -selitystekijä. Kuudennella sijalla olevassa selitystekijässä viitattiin usein olemassa olevaan lainsäädäntöön, jolloin lainsäädännön tärkeyttä ja pysyvyyttä korostettiin. Selitystekijää puolustavia argumentteja esiintyi useimmiten Australian ja Uuden-Seelannin tuomioistuinten ja YK:n ihmisoikeusneuvoston päätöksissä, joissa käsiteltiin turvapaikkahakemuksia, joissa turvapaikan tarvetta perusteltiin muun muassa ympäristön muutoksilla. Kaikissa aineistoissa turvapaikkapäätös oli kielteinen. Kielteinen päätös perusteltiin muun muassa pakolaissopimukseen kirjatulla pakolaisuuden määritelmällä. YK:n ihmisoikeusneuvoston päätöksen argumentit koskien pakolaissopimuksen pysyvää asemaa ovat jossain määrin ristiriidassa sen kanssa, että päätöstä on pidetty urauurtavana ilmastopakolaisten suojelun kannalta (ks. esim. Su 2020).

Etenkin Australian ja Uuden-Seelannin korostuminen selitystekijässä on merkittävää, sillä se on ainoa selitystekijä ”ilmastopakolaiset eivät halua pakolaisasemaa” -selitystekijän lisäksi, jossa argumentin esittäjistä on löydettävissä kaava. Toimijoiden korostumista näissä selitystekijöissä selittää todennäköisesti niiden läheisyys ilmastopakolaisuuteen joko lähtö- tai tulomaana.

”Ilmastonmuutoksen vaikutuksia on mahdotonta erotella” -selitystekijä. Seitsemännellä sijalla olevan selitystekijän argumentaatiossa erilaiset valtiot ja muut toimijat, kuten YK:n ihmisoikeusneuvosto ja Nansen-hankedokumentti, luettelivat listan muodossa erinäisiä syitä muuttoliikkeelle. Argumentaatio osoittaa, että selitystekijän puolesta argumentoineilla toimijoilla ei ole tarvetta, kykyä tai halua erotella ilmastopakolaisuutta omaksi muuttoliikkeen kategoriakseen. Argumenttien esittäjät painottivat sen sijaan tehokkaan muuttoliikkeen hallinnan ja muuttoliikkeen juurisyihin puuttumisen tarvetta.

”Ilmastopakolaisuus ulottuu liian moneen kansainvälisen hallinnan osa-alueeseen” -selitystekijä. Kahdeksannella sijalla olevaa selitystekijää tuki aineistossa 13 argumenttia. Argumentaatiossa oli yleistä viitata erilaisiin kansainvälisen hallinnan keinoihin ja hankkeisiin. Selitystekijän puolesta argumentoineet toimijat painottivat, että kaikkia kansainvälisen

hallinnan välineitä tulisi hyödyntää ilmastopakolaisten auttamiseksi, eli pelkkä pakolaissopimus ei ole riittävä keino.

Toulminin mallin mukaan ”Terminologia, YK-järjestelmä ja kansainväliset sopimukset” -kategorian argumentaatio oli suurimmalta osin eheää ja empiirisesti totta. Argumentaatio oli puutteellisinta kansainvälisten sopimusten muuttumattomuuteen vetoavassa selitystekijässä. Selitystekijän argumentaatiosta teki puutteellista faktojen ja oikeutusten paikkansapitämättömyys tai riittämätön normatiivinen hyväksyttävyyys. Faktoissa ja oikeutuksissa nimittäin kuvattiin ilmastonmuutoksen hitaat vaikutukset lähes vaarattomina, vedottiin ilmastonmuutoksen syrjimättömään luonteeseen ja vähäteltiin ilmastonmuutoksen vaarallisuutta rinnastamalla se muihin ihmisoikeusrikkomuksiin. Todellisuudessa ilmastonmuutoksen hitaat vaikutukset eivät vähennä riskiä muuttamiseen, ilmastonmuutos kohdistuu voimakkaimmin jo heikommassa asemassa oleviin ihmisryhmiin, eikä normatiivisesta näkökulmasta ilmastonmuutosta ja muita ihmisoikeusrikkomuksia ole mielekästä verrata (IPCC 2013, 11, 20; 2018, 7–8, Koubi ym. 2016, 197). Kategorian kaksi muuta selitystekijää voidaan sen sijaan hyväksyä riittäviksi syiksi perustella, miksei ilmastonmuutosta tule sisällyttää pakolaissopimukseen, sillä niiden faktat olivat pääasiassa paikkansapitäviä ja tieteeseen perustuvia.

Joidenkin selitystekijöiden argumentaation oikeutukset perustuivat puhujien omiin näkemyksiin. Subjektiiiviset näkemykset keskittyivät muun muassa huoleen ilmastopakolaisten hyvinvoinnista ja haluun minimoida muuttoliikettä. Subjektiiivisuus ei vähentänyt argumenttien oikeaoppisuutta, sillä Toulminin mukaan oikeutus voi olla subjektiiivinen heikentämättä argumentaation johdonmukaisuutta (Eemeren ym. 2014, 222).

”Itsekkyys ja pelot” -kategoria (sijat 9.–10.)

Sijalla yhdeksän olevan ”pakolaisten auttamisen pitää perustua vapaaehtoisuuteen” -selitystekijän mukaan valtioiden toimimattomuutta voidaan selittää sillä, että valtiot haluavat pitää velvollisuuden auttaa pakolaisia mahdollisimman pienenä. Selitystekijää tukevat lukuisat esimerkit aikaisemmasta päätöksenteosta muuttoliikkeen hallinnassa, kun valtiot ovat vaatineet, että pakolaisten auttamisen ja suojelun täytyy perustua vapaaehtoisuuteen. (Nishimura 2015, 118.) Esimerkiksi valtiot pyrkivät välttämään tilanteita, joissa heihin itseensä kohdistuisi velvollisuus auttaa pakolaisia mutta muihin valtioihin ei (McAdam 2011, 17).

Kymmenennellä sijalla olevan selitystekijän mukaan ilmastonmuutosta ei sisällytetä pakolaissopimukseen, sillä valtiot eivät halua myöntää ilmastopakolaisille oikeutta hakea turvapaikkaa. Pakolaissopimuksen laajentaminen nimittäin velvoittaisi valtioita vastaanottamaan nykyistä suuremman määrän pakolaisia, mikä on monelle valtiolle kynnykskysymys. Turvapaikkaoikeuden laajenemisen myötä valtiot pelkäävät oman valtionsa hyvinvoinnin laskua. (Ali 2019, 84, Biermann & Boas 2010, 74; Dowd & McAdam 2017, 891; Kraler ym. 2011, 24; Nash 2018, 56; Nishimura 2015, 119.)

”Pakolaisten auttamisen pitää perustua vapaaehtoisuuteen” -selitystekijä. Yhdeksännellä sijalla olevan selitystekijän argumentaatiolle oli tyypillistä painottaa maiden omaa valtaa päättää pakolaisten auttamisesta sekä sitä, että velvollisuutta auttaa ei tule laajentaa. Selitystekijä

tystekijää esiintyi eniten Nansen-hankkeen ja GCM- ja GCR-sopimusten yhteydessä. Argumenteissa korostettiin etenkin GCR-sopimuksen epäsitovaa luonnetta, mikä kertoo, että selitystekijän puolesta argumentoineet valtiot eivät ole halukkaita luomaan yhteisesti sitovaa pakolaispolitiikkaa.

”Valtiot eivät halua antaa turvapaikkaa” -selitystekijä. Kymmenennellä yleisimmän ”valtiot eivät halua antaa turvapaikkaa” -selitystekijän argumenteissa toistettiin useasti, miten pakolaisten ja siirtolaisten välinen ero on tärkeä säilyttää. Eron korostamisella tuotiin esille, että vain pakolaisilla täytyy olla oikeus hakea turvapaikkaa. Eron korostamisella painotettiin myös, kuinka oikeuden hakea turvapaikkaa tulee pysyä suppeana. Useimmiten argumentti toistui GCM-sopimuksen yhteydessä. GCM-sopimuksen korostuminen selitystekijässä kertoo nimenomaan siitä, kuinka oikeus hakea turvapaikkaa halutaan pitää poissa muilta siirtolaisilta.

Toulminin mallin mukaan selitystekijöiden faktat olivat lähes täysin empiiriseen tietoon perustuvia. Oikeutukset olivat paikkansapitäviä, mutta joissain määrin subjektiivisia. Oikeutukset olivat kuitenkin lähes aina riittäviä luomaan yhteyden faktojen ja väitteiden välille tehden argumentaatiosta eheää. ”Pakolaisten auttamisen pitää perustua vapaaehtoisuuteen” -selitystekijän oikeutus ei ollut riittävä luomaan yhteyttä. Lisäksi huomionarvoista on, että argumentaatioissa käytetyt subjektiiviset faktat ja oikeutukset ovat monien hyväksymiä tai todennäköisesti tosia. Kategorian selitystekijät ovat täten hyväksyttävissä olevia syitä perustella ilmastonmuutoksen poisjättäminen pakolaissopimuksesta, mutta argumentteihin liittyvien näkemyserojen vuoksi ne eivät ole tehokkain tapa perustella päätöstä.

Johtopäätökset ja toimintaehdotus

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miksei YK:n yleiskokous sisällyttä ilmastonmuutosta pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen. Kysymykseen löytyi analyysin avulla vastaus, jonka voin tiivistää kuuteen eri huomioon. Ensimmäiseksi valtiot mieluummin torjuvat ilmastonmuutosta kuin vastaanottavat ilmastopakolaisia. Toiseksi ilmastonmuutosta ei sisällytetä pakolaissopimukseen, koska se ei palvelisi halutulla tavalla ilmastopakolaisten etua. Kolmanneksi perustelut ilmastopakolaisten edun ajamisen puolesta ovat hyväksyttävissä, sillä ne olivat johdonmukaisesti ja paikkansapitävästi argumentoituja. Neljänneksi pakolaissopimuksen allekirjoittaneet valtiot haluavat estää ilmastopakolaisuuden synnyn, kun taas sopimuksen ratifioimatta jättäneet valtiot haluavat ilmastopakolaisille toisenlaista suojelua. Viidenneksi valtiot mieltävät ilmastopakolaisuuden muuttoliikkeen hallinnaksi, mutta samanaikaisesti valtiot ovat haluttomia lisäämään sitovia muuttoliikkeen hallinnan välineitä. Kuudenneksi kaikki valtiot ovat yhtä mieltä siitä, että ilmastonmuutosta ei tulisi sisällyttää pakolaissopimukseen, eikä kantaan vaikuta se, ovatko valtiot ilmastopakolaisuuden lähtö- vai tulomaita. Seuraavaksi tarkastelen näitä huomioita tarkemmin, mutta ensin muutama sana tutkimuksen metodista.

Tutkimuksen metodin suurin ongelma oli sen subjektiivisuus, kuten laadullisessa tutkimuksessa yleensäkin. Tiesin odottaa subjektiivisuuden ongelmaa ennen analyysin tekoa,

minkä ansiosta pystyin eri työvaiheissa minimoimaan riskejä subjektiiviseen tulkintaan. Käyttämällä esimerkiksi IPCC:n raportteja argumentaation paikkansapitävyyden arvioimiseen sain arvioitua argumentteja objektiivisesti. Minimoin subjektiivisuutta myös muodostamalla selitystekijät aikaisemman tutkimuskeskustelun pohjalta, jolloin pystyin rinnastamaan argumentit systemaattisesti jo tiedettyyn tietoon aiheesta. Toki tämä herättää kysymyksen, olisivatko tutkimustulokset olleet erilaiset ilman selitystekijöitä. Tarkastelemalla kuitenkin analyysin tuloksia voin todeta, että tutkimuksessa olisi joka tapauksessa pitänyt muodostaa selitystekijöiden kaltaisia luokkia. Luokat olisivat saattaneet olla hieman eri nimisiä kuin nykyiset selitystekijät, mutta niiden sisältö olisi joka tapauksessa ollut sama. Lisäksi sisällytin tutkimuskirjallisuudesta muodostettuihin selitystekijöihin sopimattomat argumentit analyysiin muodostamalla niistä omia selitystekijöitä. Selitystekijöiden käyttö oli täten suurempi etu kuin haitta, sillä niiden käyttö minimoi tulosten subjektiivisuutta.

Analyysin tulokset osoittavat, että valtiot pitävät ilmastonmuutoksen torjuntaa ja kansainvälisen muuttoliikkeen minimoimista ensisijaisena ratkaisuna. Johtopäätös käy ilmi tarkastelemalla tutkimuksen määrällisiä tuloksia, sillä eniten argumentteja taakseen saanut selitystekijä vetosi tarpeeseen torjua ilmastonmuutosta ilmastopakolaisuuden synnyn ennaltaehkäisemiseksi.

Edellä mainittu huomio kytkeytyy analyysin toiseen merkittävään tulokseen: ilmastonmuutosta ei sisällytetä pakolaissopimukseen, koska se ei palvelisi halutulla tavalla ilmastopakolaisten etua. Johtopäätös perustuu siihen, että valtiot mieluummin torjuvat ilmastopakolaisuuden syntyä sekä kehittävät ilmastopakolaisille räätälöityjä toimitapoja. Tällaisia toimitapoja ovat esimerkiksi alueelliset lähestymistavat, muiden lakien ja sopimusten hyödyntäminen sekä sopeutumissuunnitelmat. Johtopäätös tukee päätelmää siitä, että syyt jättää ilmastonmuutos pakolaissopimuksen ulkopuolelle ovat epäitsekkeitä, sillä yleisimmät syyt tähtäävät ilmastopakolaisten edun ajamiseen eivätkä valtioiden omien agendojen edistämiseen. Tuloksen avulla voin todeta, että kansainvälinen hallinta ei ole epäonnistunut jättäessään ilmastonmuutoksen pakolaissopimuksen ulkopuolelle. ”Siirtolaisten suojele”-kategorian yleisyyttä voi kuitenkin selittää aidon auttamishalun lisäksi halu vältellä vastuuta pakolaisten vastaanottamisesta sekä haluttomuus tulla kutsutuksi termillä pakolainen. Epäitsekkeitä syyt saattoivat korostua myös siksi, että aineistona olivat pääasiassa viralliset puheet, joissa kieli on usein diplomaattista ja ratkaisuhakuista. Motiivilla ei sinänsä tässä tapauksessa ole merkitystä, sillä ilmastonmuutoksen torjumisella on joka tapauksessa positiivinen lopputulema sellaisten ihmisten kannalta, joita uhkaa ilmastopakolaiseksi joutuminen.

Ilmastonmuutoksen jättäminen pakolaissopimuksen ulkopuolelle perustellaan empiirisesti paikkansapitävästi ja kohtalaisen objektiivisesti, mikä tekee perusteluista normatiivisesti hyväksyttävissä olevia. Vain muutamalla selitystekijällä oli ongelmia johdonmukaisessa argumentaatioissa. Johtopäätös saatiin selville Toulminin mallin avulla, sillä argumenttien rakenteen pilkkomisella voitiin tarkastella argumenttien faktoja ja uskomuksia, joihin argumentit nojasivat. Argumentaation faktat eri selitystekijöiden kategorioissa olivat yllättävän samankaltaisia, kun ottaa huomioon, että perustelut jättää pakolaissopimus ennalleen vaihtelivat itsekkäistä epäitsekkeisiin. Useimmiten faktoina käytettiin ilmastonmuutokseen liittyviä

asiahaaroja (muun muassa sen vaikutus muuttoliikkeeseen, eri alueisiin ja eri ihmisryhmiin), kansainvälisiä sopimuksia (esimerkiksi GCM, GCR ja Nansen) tai ilmastopakolaisuuden piirteitä (muun muassa maansisäisyys, mutta myös kansainvälisyys sekä sen luoma uhka kestävälle kehitykselle). Kaikkien kategorioiden selitystekijöiden oikeutuksissa oli kohtalaisesti subjektiivisuutta, mikä ei heikennä argumentaation johdonmukaisuutta mutta tekee argumentaatiosta vähemmän vakuuttavaa.

Tarkastelin analyysissa, olivatko yleisimpien selitystekijöiden puolesta argumentoineet valtiot allekirjoittaneet vuoden 1951 pakolaissopimusta ja sen vuoden 1967 pöytäkirjaa. Kolmen selitystekijän kohdalla esitetty kysymys oli merkittävä; pakolaissopimuksen allekirjoittaneet valtiot haluavat estää ilmastopakolaisuuden synnyn, jotta heidän ei tarvitse ottaa lisää pakolaisia, kun taas sopimuksen ratifioimatta jättäneet valtiot haluavat ilmastopakolaisille toisenlaista suojelua, sillä ne eivät koe pakolaissopimusta sopivana keinona auttaa tai ne suhtautuvat pakolaisuuteen liian kielteisesti leimautuakseen itse pakolaiskansaksi.

Aineistoon liittyen esiin nousi myös olennainen huomio, jonka mukaan valtiot mieltävät ilmastopakolaisuuden enemmän muuttoliikkeen kuin ilmaston hallinnaksi. Tulosta voi selittää esimerkiksi se, että valtiot ovat pyrkinet Pariisin ilmastopakolaisuuden aikana neuvottelemaan mahdollisimman kunnianhimoista sopimusta, eivätkä ne ole halunneet tuolloin keskittyä ilmastonmuutoksen mahdollisiin vaikutuksiin. Selitystä tukee ennaltaehkäisyä vaativan selitystekijän yleisyys. Lisäksi tulosta voi selittää, että muuttoliikkeen hallinnassa ollaan enemmän huolissaan kasvavasta muuttoliikkeestä, kun taas ilmastonmuutoksen hallinnassa huomio on muissa ilmastonmuutoksen vaikutuksissa. Tulos on mielenkiintoinen siksi, että tutkimuksen tuloksista käy samanaikaisesti ilmi voimakas haluttomuus lisätä muuttoliikkeen hallinnan sitovia keinoja.

Oikeastaan kaikki valtiot ovat sitä mieltä, että ilmastonmuutosta ei tulisi sisällyttää pakolaissopimukseen, eikä kantaan vaikuta se, ovatko valtiot ilmastopakolaisuuden lähtö- vai tulomaita. Tämä kävi ilmi jo aineistonkeruun aikana, jolloin löysin vain yhden dokumentin, jossa vaadittiin ilmastonmuutoksen sisällyttämistä pakolaissopimukseen. Johtopäätöstä tukee entisestään yleisimpien selitystekijöiden vaatimukset ilmastonmuutoksen ennaltaehkäisystä, nykyisten keinojen hyödyntämisestä sekä alueellisten välineiden suosimisesta. Lisäksi johtopäätöstä tukee määrällinen tulos siitä, että valtioiden keskuudesta ei ollut löydettävissä merkittävää kaavaa selitystekijöiden kannattajien suhteen. Kaavan puuttumisen myötä syyt jättää ilmastonmuutos pakolaissopimuksen ulkopuolelle näyttivät jälleen normatiivisesti hyväksyttäviltä.

Viimeiseksi voin todeta, että vaikka tulokset osoittavat valtioiden olevan haluttomia vastaanottamaan pakolaisia, ei se välttämättä ole huono asia juuri ilmastopakolaisten kannalta. Haluttomuus vastaanottaa pakolaisia voi nimittäin johtaa ilmastopakolaisuuden ennaltaehkäisyyn ilmastonmuutosta torjumalla ja sopeutumissuunnitelmiin panostamisella, joka on etenkin tulevien ilmastopakolaisten ensisijainen toive.

Lopuksi muodostan tutkimuksessa saatujen empiiristen tulosten, tutkimuskeskustelussa ehdotettujen ratkaisujen arvioinnin ja normatiivisen lähestymistavan avulla toimintaehdo-

tuksen, joka olisi tehokkain, oikeudenmukaisin ja todennäköisimmin poliittista kannatusta saava tapa auttaa ilmastopakolaisia. Tällainen olisi UNFCCC:n alaisen protokollan, nykyisten lakien ja sopimusten (ei pakolaissopimuksen) hyödyntämisen ja sopeutumissuunnitelman yhdistelmä.

Toimintaehdotuksen keskiössä olisi UNFCCC:n alainen ilmastopakolaisuusprotokolla, joka määritteli valtioiden vastuut ja auttamisen periaatteet. UNFCCC olisi sopivin väylä ilmastopakolaisten auttamiseksi, vaikka valtiot mieltävät ilmastopakolaisuuden enemmän muuttoliikkeen hallinnaksi. Tämä on siksi, että UNFCCC kytkeytyy kaikista voimakkaimmin ilmastopakolaisuuden ennaltaehkäisyyn, kuten toivottu yleisimmässä selitystekijässä ja siksi, että valtiot osoittavat analyysin tulosten perusteella niin voimakkaan haluttomuuden lisätä uusia kansainvälistä muuttoliikettä helpottavia välineitä muuttoliikkeen hallintaan.

UNFCCC:n alainen protokolla ei voisi olla täysin sitova, jotta se voisi saada valtioiden tuen. Sen ensimmäiseksi toimeksi olisi määritelty ilmastonmuutoksen torjunta ja sen vaikutusten minimointi. Protokollaan olisi sisällytetty alueellisen ja kansallisen sopeutumisen suunnitelmat sekä keinot rahoittaa sopeutumissuunnitelmia. Protokollaan olisi yhdistetty nykyinen UNFCCC:n alainen *Task Force on Displacement*, jonka keskeisenä tehtävänä olisi tuottaa tietoa ja koordinoita toimijoiden välistä yhteistyötä. UNDP:llä ja Maailmanpankilla olisi protokollan valvomisessa ja täytäntöönpanossa keskeinen rooli.

UNFCCC:n alaisessa protokollassa tärkeänä osana olisi olemassa olevien lakien ja sopimusten hyödyntäminen ja laajentaminen. Näitä olisivat esimerkiksi Cartagenan julistus, OAU:n pakolaissopimus sekä sisäisen liikkuvuuden periaate. Yhtenä elementtinä olisi tulevien ilmastopakolaisten suunniteltu ja vapaaehtoinen uudelleen asuttaminen. Protokollan toteutumisen kannalta olisi olennaista, että sopimus painottaisi uudelleen asuttamista viimeisenä toimintakeinona, ja silloinkin asuttaminen vaatisi ilmastopakolaisten ja vastaanottajamaiden vuoropuhelua. Protokollassa voitaisiin hyödyntää CBDR-periaatetta.

Ilmastopakolaisuusprotokollan etuna olisi sen lähes universaali jäsenyys ja nopea käyttöönotto, ja se vastaisi analyysin tuloksessa esille tulleisiin ongelmakohtiin ja toiveisiin. Lisäksi selitystekijöiden takainen argumentaatio tukee protokollan hyväksyttävyyttä. Ehdotus olisi normatiivisesti hyväksyttävissä, sillä protokolla huomioisi niin valtioiden vastuun ilmastopakolaisuuden synnystä kuin myös ilmastopakolaisten omat toiveet ja heidän hyvinvointinsa. Ilmastopakolaisten ja tulevien sukupolvien vuoksi kannattaa kuitenkin toivoa, että maailma ei tarvitse suunnitelmaa satojen miljoonien ihmisten uudelleen asuttamiseksi.

Lähteet

- Aleinikoff, Alexander (2020): "Commentary: Environmental mobility: The responsibility of the international community". *International Migration*, 58(6), 254–257.
- Ali, Asif (2019): "Climate change displacement: More serious threat than climate change". *Pakistan Horizon*, 72(2), 73–90.
- Amnesty (päiväämätön): Refugees, asylum-seekers and migrants. <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/>, 2.10.2021.
- Angell, Kim (2021): "New territorial rights for sinking island states". *European Journal of Political Theory*, 20(1), 95–115.

- Bauböck, Rainer (2008): "Normative political theory and empirical research". Teoksessa: D. Della Porta, & M. Keating (toim.) *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*. New York: Cambridge University Press, 40–60.
- Betts, Alexander (2015): "Governance questions for the international community". *Forced Migration Review*, 49, 72–75.
- Biermann, Frank & Ingrid Boas (2008): "Protecting climate refugees: The case for a global protocol". *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 50(6), 8–17.
- Biermann, Frank & Ingrid Boas (2010): "Preparing for a warmer world: Towards a global governance system to protect climate refugees". *Global Environmental Politics*, 10(1), 60–88.
- Bradley, Megan (2012): "Migrants in a feverland: State obligations towards the environmentally displaced". *Journal of International Political Theory*, 8(1–2), 147–158.
- Bradshaw, Corey, Paul Ehrlich, Andrew Beattie, Gerardo Ceballos, Eileen Crist, Joan Diamond, Rodolfo Dirzo, Anne Ehrlich, John Harte, Mary Ellen Harte, Graham Pyke, Peter Raven, William Ripple, Frederik Saltré, Christine Turnbull, Mathis Wackernagel & Daniel Blumstein (2021): "Underestimating the challenges of avoiding a ghastly future". *Frontiers in Conservation Science*, 1, 1–10.
- Burkett, Maxine (2018): "Behind the veil: Climate migration, regime shift, and a new theory of justice". *Harvard Civil Rights–Civil Liberties Law Review*, 53(2), 445–493.
- Byravan, Sujatha & Sudhir Chella Rajan (2010): "The ethical implications of sea-level rise due to climate change". *Ethics & International Affairs*, 24(3), 239–226.
- Climate Action Tracker (2021): Temperatures. <https://climateactiontracker.org/global/temperatures/>, 27.1.2022.
- Cochran, Molly (1999): *Normative theory in international relations: A pragmatic approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dowd, Rebecca & Jane McAdam (2017): "International cooperation and responsibility-sharing to protect refugees: what, why, and how?". *International and Comparative Law Quarterly*, 66(4), 863–892.
- Eemeren, Frans Hendrik, Bart van Garssen, Erik Krabbe, Snoeck Henkemans, Arnolda Francisca, Bart Verheij & Jean Wagemans (2014): *Handbook of argumentation theory*. Dordrecht: SpringerReference.
- Epstein, Charlotte (2015): Common but differentiated responsibilities. <https://www.britannica.com/topic/common-but-differentiated-responsibilities>, 27.9.2021.
- Erskine, Toni (2016): "Normative international relations theory". Teoksessa: T. Dunne, M. Kurki & S. Smith (toim.) *International relations theories*. Oxford: Oxford University Press.
- Farbotko, Carol, Celia McMichael, Olivia Dun, Hedda Ransan-Cooper, Karen McNamara & Fanny Thornton (2018): "Transformative mobilities in the Pacific: Promoting adaptation and development in changing climate". *Asia & the Pacific Policy studies*, 5(3), 393–407.
- Feller, Erika (2011): "The refugee convention at 60: Still fit for its purpose?" Protection tools for protection needs statement. <https://www.unhcr.org/4ddb679b9.pdf>, 22.2.2022.
- Ferris, Elizabeth (2015): "Climate-induced resettlement: Environmental change and the planned relocation of communities". *SAIS Review*, 35(1), 109–117.
- Finlex 77/1968: Pakolaisten oikeusasemaa koskeva YLEISSOPIMUS. https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1968/19680077/19680077_2, 30.3.2021.
- Francis, Ama (2019): "Climate-induced migration & free-movement agreements". *Journal of International Affairs*, 73(1), 123–133.
- Funk, McKenzie (2009): "Come hell or high water". *World Policy Journal*, 26(2), 93–94.
- Grant, Harriet, James Randerson & John Vidal (2009): "UK should open borders to climate refugees, says Bangladeshi minister". *The Guardian*, 30.11.2009. <https://www.theguardian.com/environment/2009/nov/30/rich-west-climate-change>, 17.8.2021.

- Hale, Thomas, David Held & Kevin Young (2013): *Gridlock: Why global cooperation is failing when we need it most*. Cambridge: Polity Press.
- IOM (2019): Who is a migrant? <https://www.iom.int/who-is-a-migrant>, 31.3.2021.
- IOM (päiväämätön a): Environmental migration portal – IOM and migration, environment and climate change (MECC). <https://environmentalmigration.iom.int/iom-and-migration-environment-and-climate-change-mecc>, 5.4.2021.
- IOM (päiväämätön b): Global Compact for Migration. <https://www.iom.int/global-compact-migration>, 5.4.2021.
- Ionesco, Dina (2019): Let's talk about climate migrants, not climate refugees. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/06/lets-talk-about-climate-migrants-not-climate-refugees/>, 13.8.2021.
- IPCC (2013): "Summary for policymakers". Teoksessa: T.F. Stocker ym. (toim.) *Climate change 2013: The physical science basis. Contribution of working group I to the fifth assessment report of the intergovernmental panel on climate change*. Cambridge: Cambridge University Press, 3–32.
- IPCC (2018): "Summary for policymakers". Teoksessa: V. Masson-Delmotte ym. (toim.) *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Geneve: World Meteorological Organization, 3–26.
- Jafry, Tahseen, Michael Mikulewicz & Karin Helwig (2019): "Introduction: justice in the era of climate change". Teoksessa: T. Jafry (toim.) *Routledge handbook of climate justice*. Abingdon: Routledge, 1–9.
- Johnson, Craig (2012): "Governing climate displacement: The ethics and politics of human resettlement". *Environmental Politics*, 21(2), 308–328.
- Jubilut, Liliana Lyra, Marcia Vera Espinoza & Gabriela Mezzanotti (2019): *The Cartagena declaration at 35 and refugee protection in Latin America*. <https://www.e-ir.info/2019/11/22/the-cartagena-declaration-at-35-and-refugee-protection-in-latin-america/>, 30.9.2021.
- Koubi, Vally, Gabriele Spilker, Lena Schaffer & Thomas Bernauer (2016): "Environmental stressors and migration: Evidence from Vietnam". *World Development*, 79, 197–210.
- Kraler, Albert, Tatiana Cernei & Marion Noack (2011): "Climate refugees". *Legal and policy responses to environmentally induced migration*. Bryssel: European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/462422/IPOL-LIBE_ET\(2011\)462422_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/462422/IPOL-LIBE_ET(2011)462422_EN.pdf), 13.10.2021.
- Liakopoulos, Miltos (2000): "Argumentation analysis". Teoksessa: M. Bauer & G. Gaskell (toim.) *Qualitative researching with text, image and sound*. Lontoo: SAGE Publications Ltd, 153–171.
- Lister, Matthew (2014): "Climate change refugees". *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 17(5), 618–634.
- Martineau, Wendy & Judith Squires (2012): "Addressing the 'dismal disconnection': Normative theory, empirical inquiry and dialogic research". *Political studies*, 60(3), 523–538.
- McAdam, Jane (2011): "Swimming against the tide: Why a climate change displacement treaty is not the answer". *International Journal of Refugee Law*, 23(1), 2–27.
- McCarney, Rosemary & Jonathan Kent (2020): "Forced displacement and climate change: Time for global governance". *International Journal*, 75(4), 652–661.
- McDonnell, Tim (2018). The refugees the world barely pays attention to. <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2018/06/20/621782275/the-refugees-that-the-world-barely-pays-attention-to.?t=1645122956881>, 17.2.2022.
- Migri (päiväämätön): Sanasto. <https://migri.fi/sanasto>, 9.3.2022.
- Millbank, Adrienne (2020): "The elephant on the boat: The problem that is the refugee convention". *People and place*, 18(4), 41–49.

- Nash, Sarah (2018): "From Cancun to Paris: An era of policy making on climate change and migration". *Global Policy*, 9(1), 53–63.
- Nishimura, Lauren (2015): "Climate change migrants: Impediments to a protection framework and the need to incorporate migration into climate change adaptation strategies". *International Journal of Refugee Law*, 27(1), 107–134.
- Oksanen, Markku (2015): *Ettinen näkökulma ilmastopakolaisuuteen*. Imatra: Raja- ja merivartiokoulun julkaisut 7, 44–66.
- Platform on Disaster Displacement (päiväämätön): Our Response. <https://disasterdisplacement.org/the-platform/our-response>, 31.8.2021.
- PR Newswire (2014): "Fiji will support Kiribati as sea level rises", 11.2.2014. <https://www.prnewswire.com/news-releases/fiji-will-support-kiribati-as-sea-level-rises-245034641.html>, 17.8.2021.
- Pyörälä, Eeva (1995): "Kvalitatiivisen tutkimuksen metodologiaa". Teoksessa I. Koskinen ym. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla*. Helsinki: Gaudeamus, 11–26.
- Refugees International (päiväämätön): The UN global compacts on refugees and migration. <https://www.refugeesinternational.org/global-compacts>, 7.10.2021.
- Renaud, Fabrice, Olivia Dun, Koko Warner & Janos Bogardi (2011): "A decision framework for environmentally induced migration". *International Migration*, 49(s1), 5–29.
- Scott, Matthew & Albert Salama (2020): "A human rights-based approach to internal displacement in the context of disasters and climate change". *Refugee Survey Quarterly*, 39(4), 564–571.
- Su, Yvonne (2020): UN ruling on climate refugees could be gamechanger for climate action. <https://www.climatechangenews.com/2020/01/29/un-ruling-climate-refugees-gamechanger-climate-action/>, 5.4.2021.
- Türk, Volker & Madeline Garlick (2019): "Addressing displacement in the context of disasters and the adverse effects of climate change: Elements and opportunities in the global compact on refugees". *International Journal of Refugee Law*, 31(2/3), 389–399.
- UNEP (2017): Contribution to the fifteenth coordination meeting on international migration (UN/POP/MIG–15CM/2017/2). https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/unpd_cm15_201702_2_unep.pdf, 13.10.2021.
- UNFCCC (2005): Climate change, small island developing States (Report). Climate Change Secretariat. https://unfccc.int/resource/docs/publications/cc_sids.pdf, 13.10.2021.
- UNFCCC (päiväämätön a): Statements made during the Leaders Event at the Paris Climate Change Conference – COP 21 / CMP 11. <https://unfccc.int/process/conferences/past-conferences/paris-climate-change-conference-november-2015/statements-and-resources/statements-made-during-the-leaders-event>, 17.8.2021.
- UNFCCC (päiväämätön b): Task Force on Displacement. <https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD>, 5.4.2021.
- UNHCR (2011): The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. <https://www.unhcr.org/about-us/background/4ec262df9/1951-convention-relating-status-refugees-its-1967-protocol.html>, 13.10.2021.
- UNHCR (päiväämätön a): Climate change and disaster displacement. <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>, 5.4.2021.
- UNHCR (päiväämätön b): The Global Compact on Refugees. <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>, 5.4.2021.
- UN Human Rights Committee (2020): *Ioane Teitiota v. New Zealand* (advance unedited version) (CCPR/C/127/D/2728/2016). <https://undocs.org/en/CCPR/C/127/D/2728/2016>, 7.9.2021.
- United Nations General Assembly (UNGA) (2019): Providing legal protection for persons displaced by the impacts of climate change (A/73/L.105). New York: United Nations. <https://digitallibrary.un.org/record/3814616#record-files-collapse-header>, 13.10.2021.

- United Nations, DESA-Population Division ja UNICEF (2014): Migration profiles – Common set of indicators. <https://esa.un.org/migmgmprofiles/indicators/indicators.htm>, 29.9.2021.
- UN News (2019): Migration and the climate crisis: the UN's search for solutions. <https://news.un.org/en/story/2019/07/1043551>, 5.4.2021.
- UNSW Sydney (2020): The 1967 Protocol. <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/1967-protocol>, 30.3.2021.
- Young, Miles (2019): Climate refugees refused UN protection & denied rights under international law. <http://www.ipsnews.net/2019/12/climate-refugees-refused-un-protection-denied-rights-international-law/>, 30.3.2021.
- Weiss, Thomas, Ramesh Thakur & John Gerard Ruggie (2010): *Global governance and the UN: An unfinished journey*. Bloomington: Indiana University Press.
- Wewerinke-Singh, Margaretha & Tess Van Geelen (2018): "Protection of climate displaced persons under international law: A case study from Mataso Island, Vanuatu". *Melbourne Journal of International Law*, 19(2), 666–702.
- Ympäristöministeriö (päiväämätön): Glasgow'n ilmastokokous COP26. <https://ym.fi/glasgow-ilmastokokous-cop26>, 25.1.2022.

English Summary

Right to exist – climate change, and the 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol

Maija Airos

This article questions why does not the United Nations (UN) add climate change to the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol. The treaty with its protocol is the only binding international treaty that outlines the rights of refugees, as well as the legal obligations of states to protect them. However, the treaty does not apply to people displaced due to climate change, also known as climate refugees, since they are not legally recognized as refugees. Since the 1951 Refugee Convention with its protocol is considered to be irreplaceable way of protecting refugees, it is suggested that climate change would be added to it. Therefore, the article poses the question, why does not UN strive to expand the treaty and its protocol. The results of the study show, that states think that adding climate change to the treaty would not benefit climate refugees. Instead, states endorse mitigating climate change, using regional treaties and developing protection measures that are specifically intended for climate refugees.

Keywords: climate change, migration, refugees, the 1951 Refugee Convention, United Nations