

Viite

Asia

Katsaus Minskin sopimuksen toimeenpanoon

Asiasanat UKRAINA**Hoitaa ITÄ-20****Hoitaa UE KIO**

Koordinoi

Tiedoksi

EUR-10; EUR-30; EUR-40; ITÄ-01; ITÄ-02; ITÄ-10; KEO-01; POL-10; UKKMI-00; UMI-00
EUE; MOS; NAE; WAS; WIE
EUAVS

Laatija jakanut

Sopimuksen toimeenpano on ollut vaikeaa. Normandia-ryhmän huippukokouksessa 19.10.2016 sovittiin ns. tiekartan laatimisesta sopimuksen toimeenpanon edistämiseksi, mutta käytännössä siinä ei ole edistytty. Etyjin pääsyä tietyille alueille estetään, erityisesti Ukrainan ja Venäjän välisen rajan tuntumassa.

Tilanne kontaktilinjalla on kireä ja ennustamaton. Tammikuun lopussa käytiin kovimmat taistelut kahteen vuoteen, joihin menehtyi useita siviiliuhreja. Taisteluissa tulitaukosopimusta rikottiin räikeästi. Osapuolet käyttivät tykistöä, kranaatinheit-timiä, tankkeja ja Grad-raketinheittämiä siviilialueissa ja taiste-lut käytiin päiväsaikaan huolimatta ETYJ:in seurantamission läsnäolosta. Tammikuun eskalaation jälkeen neuvottelut kontaktiryhmässä ja Normandia-ryhmässä ovat tiivistyneet. Pitävä tulitauko on edellytys poliittisin edistykseen.

Keskeisimmät neuvottelukokoonpanot Ukrainan konfliktin ratkaisemiseksi ovat **Normandia-ryhmä** (Ukraina, Venäjä, Ranska ja Saksa) sekä **Minskin kolmikanteryhmä (kontaktiryhmä)** (Etyj, Ukraina, Venäjä ja epävirallisesti separatistien edustajat). Kontaktiryhmään kuuluu neljä alaryhmää (turvalisuus, poliittinen, taloudellinen ja humanitaarinen). Kontaktiryhmässä neuvoteltiin **5.9.2014 Minskin sopimus** tulitauon ja konfliktin ratkaisun etenemiseksi. Sopimukseen tehtiin **19.9.2014 lisäpöytäkirja**. Normandia-ryhmässä neuvoteltiin **Minskin sopimuksen toimeenpanopöytäkirja**, jossa sovitaan asioista yksityiskohtaisemmin. Näistä kahdesta on alettu puhua Minskin sopimuksina, vaikka kysymys on vain yhdestä sopimuksesta.

Normandia-ryhmän päämiehet tapasivat Berliinissä 19.10.2016 ensimmäistä kertaa yli vuoteen. Kokouksessa päästiin sopuun **tiekartan valmistelusta** ulkoministeritasolla. Tiekartassa yhteen sopimuksen toimeenpanon vaiheeseen (*sequence*) sisällytettäisiin rinnakkain sekä turvallisuuselementti että poliittinen elementti. Ukrainalla on viisi vaatimusta tiekartan suhteen: Etyjin pääsy koko Itä-Ukrainaan ja valtion ulkorajan hallinta, venäläisjoukkojen poisvetäytyminen Donbasista, kansainvälisen tahojen läsnäolo paikallisvaalien turvallisuuden takaamiseksi, laittomien hallintorakenteiden lakkauttaminen sekä panttivankien vapauttaminen. Normandia-ulkoministerit keskustelivat tuloksetta tiekartasta 29.11. Minskissä. Tammikuun kovien taisteluiden jälkeen ryhmän ulkoministerit tapasivat G20 kokouksen yhteydessä 17.2. Yhteisessä julistuksessa tuettiin kontaktiryhmässä sovittua **tulitaukoa ja raskaiden aseiden poisvetämistä** alkaen 20.2.2017. Ministerit sopivat tapaavansa pian uu-

destaan keskustellakseen poliittisista kysymyksistä, edellytyksenä että tulitauko saadaan pitämään. Tämä ei ole toistaiseksi toteutunut.

Minskin sopimuksen toimeenpanon osalta tilanne on seuraava:

1. Minskin sopimuksen välitöntä **tulitaukovaatimusta** on rikottu toistuvasti heti sopimuksen solmimisesta lähtien. **Joukkojen vetäminen kauemmaksi toisistaan** kolmella pienellä pilot-tialueella (Stanytsia Luhanska, Zolote/Pervomaisk and Petrivske/Bohdanivka) syyskuussa 2016 sovitun puitesopimuksen toteuttaminen ei ole juuri edennyt ollenkaan. Tammikuun 2017 eskalaation myötä **joukot liikkuvat koko kontaktilinjalla lähemmäksi toisiaan**, mikä altistaa eskalaatioille. Laajamittainen hyökkäys on molemmin puolin edelleen toistaiseksi epäto-dennäköinen. SMM ei ole pystynyt vahvistamaan pilottialueiden tilannetta liikkumis- ja turval-lisuusrajoitustensa takia. Lokakuun Normandia-huippukokouksessa sovittiin kuitenkin vetäy-tymisestä neljällä uudella alueella. Osapuolten välisen kontaktilinjan pituus on kokonaisu-uudessaan **426 km**. Itä-Ukrainan taisteluissa kuolleiden määrä on YK:n mukaan ylittänyt 10 000 uhria. Erityisesti kontaktilinjan läheisyydessä on miinoja ja räjähtämättömiä ammuksia, jotka aiheuttavat jatkuvasti myös siviiliuhreja.
2. Kumpikin osapuoli on sitoutunut vetämään **raskaan aseistuksensa** (yli 100 mm tykistö, kra-naatinheittimet, raketinheittimet, ohjusjärjestelmät, taisteluajoneuvot jne.) yhtä pitkälle etäi-syydelle kontaktilinjasta 50-140 km levyisen turvavyöhykkeen luomiseksi. SMM havainnoi runsaasti raskasta kalustoa molemmilla osapuolilla kontaktilinjan välittömässä läheisyydessä. Molemmat osapuolet ovat jatkaneet myös raskaan aseistuksen ml. raskaan tykistön käyttöä.
3. Sopimuksessa annetaan **Etyjin** tehtäväksi valvoa ja todentaa tulitauon noudattamista sekä raskaan aseistuksen pois vetämistä. Etyjin pääsyä tietyille alueille estetään edelleen. Etyjin monitorioijia kohtaan on käyttäydytty aggressiivisesti ja heitä kohti on ammuttu. Toistaiseksi vakavammilta henkilövahingoilta on välttytty. Tarkkailun avuksi hankittuja miehittämättömiä lennokkeja on sabotoitu ja pudotettu sekä panssariajoneuvoja poltettu. Suurin osa Etyjin koh-taamista ongelmista on separatistien aiheuttamia.
4. Minskin sopimuksen mukaan osapuolten tulee aloittaa vuoropuhelu menetelmistä, jotka kos-kevat paikallisvaalien järjestämistä Ukrainan lakien ja Etyjin standardien mukaisesti sekä Ety-jin valvonnassa. **Itsehallintolain voimaantulo** yhdistetään Etyjin hyväksymien vaalien järjes-tämiseen separatistialueilla. Vaalilaki tulisi hyväksyä Ukrainan parlamentissa 90 päivää ennen vaalipäivää. Vaalilain käsittelyä ei ole aloitettu. Tämä on keskeinen kysymys Minskin sopi-muksen tiekarttaneuvotteluissa. Tässä laki itäisen Ukrainan erityisstatuksesta hyväksyttäisiin edellytyksenään ensin paikallisvaalien järjestäminen Ukrainan lakien ja Etyjin standardien mukaisesti. Mikäli näin ei kävisi, itsehallintolaki kumoutuisi.
5. Sopimuksessa taataan **armahdus** separatisteille erillisen lain nojalla. Ukraina ei ole toistai-seksi armahduslakia säättänyt johtuen mm. jatkuvista tulitaukorikkomuksista. Ukrainalla on vi-rallisesti käynnissä Itä-Ukrainassa terrorisminvastainen operaatio ja se luokittelee separatistit terroristeiksi.
6. Sopimuksessa todetaan, että kaikki **panttivangit** ja laittomasti vangitut henkilöt vapautetaan ja vaihdetaan "kaikki kaikkiin" -periaatteella. Vankien vaihtaminen kontaktiryhmän humanitaarisen avun työryhmän kautta on ollut hidasta ja työlästä. Pidätyksiä, oikeudenkäyntejä ja tuo-mioita on kritisoitu epäoikeudenmukaisiksi ja Minskin sopimuksen vastaisiksi.
7. Avun tarpeessa oleville tulisi taata **humanitaarisen avun** turvallinen saatavuus, toimitus, va-rastointi ja jakelu kansainvälisen mekanismin pohjalta. Avun perille toimittamisessa on ollut vakavia vaikeuksia. Separatistit eivät yleensä päästä alueelleen apua Ukrainan puolelta. Ve-näjä on jatkanut omien "avustussaatteuidensa" lähettämistä separatistialueille. Humanitaari-sen järjestöjen mukaan myös Ukrainan hallitsemat ylityspisteet kontaktilinjalla vaikeuttavat ihmisten ja tavaroiden kulkua linjan yli. Ukrainan hallitus hyväksyi vuoden alussa toimintaoh-jelman separatistialueen asukkaiden humanitaariseksi ja sosiaalisesti avustamiseksi.

8. Minskin sopimuksen mukaan tulee määritellä keinot, joiden avulla pystytään palauttamaan **sosioekonomiset yhteydet** ml. rahansiirrot separatistialueille. Ukrainan hallussa oleville alueille sosiaalimaksut, palkat ja eläkkeet maksetaan, mutta separatistialueille ei. Ukraina ei myöskään ole voinut palauttaa pankkijärjestelmää alueille, joita se ei hallitse. Rupla on otettu separatistialueilla laajasti käyttöön. Edellisessä kohdassa mainittu, ministeri Tšernyšin nimellä kulkeva toimintaohjelma näyttää tällä hetkellä olevan Ukrainan hallinnon tärkein yritys parantaa Minskin sopimuksen toimeenpanoa, mutta on herättänyt voimakkaan kotimaisen vastarinnan, kansallismielisten mutta myös liberaalien puolueiden osallistuessa ns. Donbasin saartoon ja syyttäessä ohjelmaa vihollisen ja eräiden oligarkkien liiketaloudellisten intressien edistämistä.
 9. Minskin sopimuksen mukaan Ukrainan tuli saada uudelleen Venäjän vastainen **valtakunnanrajansa** valvontaansa vuoden 2015 loppuun mennessä. Tämä ei näytä todennäköiseltä myöskään lähitulevaisuudessa. Venäjä ei ole suostunut laajentamaan Etyjin rajamission toimivaltuuksia koko rajan pituudelle.
 10. Minskin sopimuksen perusteella kaikki **ulkomaiset aseelliset joukot**, sotilaskalusto ja palkkasotilaat vedetään pois Ukrainan alueelta Etyjin valvonnassa. Kaikki laittomat ryhmät riisutaan aseista. Tämän toteutumisesta ei vielä ole mitään merkkejä. Päinvastoin, Etyj raportoi venäläisjoukkojen ja kaluston jatkuvasta osallistumisesta taisteluihin.
- Minskin sopimuksessa sovittiin Ukrainan **perustuslain uusimisesta** siten, että uusi perustuslaki, jonka avainasemassa on **desentralisaatio**, tulisi voimaan vuoden 2015 loppuun mennessä. Ukrainan parlamentti äänesti 31.8.2015 perustuslakiuudistuksesta, jolla mahdollistettaisiin vallan hajauttaminen keskushallinnosta alueille. Laki odottaa yhä toista käsittelyä Radassa. Ukraina on kytkenyt asian kokonaisuvaltaiseen aluehallinnon desentralisaatioon. Merkittävä osa poliittisista puolueista ja väestöstä vastustaa laittomien asejoukkojen hallussa olevia alueita koskevien erioikeuksien kirjaamista perustuslakiin. Ukrainan parlamentti ei katso voivansa hyväksyä muutoksia ennen kuin Venäjä panee omalta osaltaan toimeen Minskin sopimuksen ja vetäytyy Itä-Ukrainasta. Desentralisaatio jatkunee konkreettisella tasolla mutta perustuslakimuutos ei tule lähiaikoina toteutumaan.
11. **Paikallisvaaleja** koskevat kysymykset tulisi Minskin sopimuksen mukaan käsitellä ja hyväksyä Donetskien ja Luhanskin läänien edustajien kanssa kontaktiryhmässä. Osapuolet eivät ole päässeet yhteisymmärrykseen separatistialueilla järjestettävien vaalien ehdoista. Erityisesti vaalien turvallisuus on vaikea asia. Ukrainan vaatimuksena on aseistettu Etyj-poliisimissio valvomaan vaaleja ja että niitä edeltää 90 päivän täysi tulitauko. Muualla paikallisvaalit pidettiin syksyllä 2015.
 12. **Trilateraalien kontaktiryhmän toimintaa** tulee sopimuksen mukaan tehostaa. Eri alatyöryhmiä on perustettu ja joitakin tuloksia on saavutettu.

LIITTEET

-