

Viite

Asia

Ulkoasiainneuvosto 8.4.2019; Suomen tavoitteet

EU:n ulkoasiainneuvoston kokous pidetään Luxemburgissa 8.4.2019. Kokouksessa Suomea edustaa ulkoministeri Timo Soini. Keskustelunaiheita ovat Afganistan, Itäinen kumppanuus ja Venezuela.

Afganistan

Suomi tukee Afganistanin rauhanprosessia kokonaisvaltaisesti, mukaan lukien Yhdysvaltojen pyrkimyksiä löytää poliittinen ratkaisu konfliktille. Rauhanprosessin on oltava afgaanimisteinen, afgaanivetoinen ja inklusiivinen. Suomi antaa tukensa EU:n korkea edustaja Federica Mogherinin Geneven Afganistan-konferenssissa marraskuussa 2018 esittämille toimille, joilla EU voi tukea Afganistanin rauhanprosessia. Suomi tukee EU:n Afganistanin erityisedustaja Roland Kobian työtä Mogherinin esittämien toimien eteenpäin viemiseksi ja toimeenpanemiseksi. Suomi pitää tärkeänä, että Afganistanissa järjestetään perustuslain mukaiset presidentinvaalit. Vaalien on oltava uskottavat, vapaat ja oikeudenmukaiset. On kuitenkin epävarmaa, voidaanko vaalit järjestää teknisistä syistä aikataulun mukaisesti tänä vuonna. Suomen tavoitteena on varmistaa, että jo saavutetuista kehitysaskeleista ja tuloksista demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeuksien, naisten oikeuksien, lapsen oikeuksien ja vähemmistöjen oikeuksien saralla pidetään kiinni. Naisten osallistaminen ja osallistuminen rauhanneuvotteluihin tulee varmistaa.

Itäinen kumppanuus

Annetaan tunnustus IK:n puitteissa saavutetuille uudistuksille. IK on osoittanut merkityksensä EU:n naapuruston kehittämisessä. Sen puitteissa on saavutettu kansalaisia hyödyttäviä konkreettisia tuloksia. Kumppanimaiden uudistusten tukeminen ja yhteiskunnallisen kestävyvyn vahvistaminen ovat jatkossakin IK:n prioriteetti. Ilmaistaan huoli uudistusten hidastumisesta erityisesti poliittisella ja oikeudellisella sektoreilla ml. korruption vastaiset toimet ja oikeusvaltion kehittäminen. Korostetaan kumppanien poliittista tahtoa ja omistajuutta uudistusten toimeenpanossa sekä EU-tuen ehdollisuutta. Todetaan vuoden 2020 jälkeisen IK:n rakentuvan nykyiselle pohjalle. Todetaan valmius tiivistää sektorikohtaista yhteistyötä esim. ilmasto-, ympäristö-, tasa-arvo-, digi-, hybridi- ja kyberkysymyksissä. Korostetaan nuorten roolia tulevaisuuden pohdinnassa. Todetaan tarve varmistaa jatkossakin kaikkien kumppanimaiden mukanaolo IK:ssa. Nykyinen IK-rakenne on kuitenkin toimiva, emmekä näe tarvetta uusille pysyville rakenteille. Ymmärrämme samalla tarpeen käydä assosiaatiokumppanien kanssa myös erilliskeskusteluja esim. AA/DCFTA-sopimusten toimeenpanosta. Pidetään hyvänä, että EU ja IK-maat antaisivat toukokuussa yhteisen 10-vuotisjuhlalauseannon. Korostetaan korkean poliittisen tason sitoutumista kumppanuuteen.

Venezuela

EU:n keskeinen tavoite kaikissa Venezuelaan liittyvissä toimissa tulee olla poliittinen prosessi, joka mahdollistaa uusien perustuslain mukaisten vaalien järjestämisen mahdollisimman nopeasti. EU:n tulee pyrkiä yhtenäisyyteen liittyen Venezuelan edustautumiseen kansainvälisissä järjestöissä. On

tärkeä huolehtia siitä, että humanitaarinen apu tavoittaa sitä eniten tarvitsevat. Suomi on valmis lisäämään Venezuelan vastaisia pakotteita, mikäli EU-jäsenmaat niin yhdessä päättävät.

Asialista:

Afganistan	s. 4
Itäinen kumppanuus	s. 7
Venezuela	s. 11

Ulkoministeriö

TAVOITEMUISTIO

ASA-40 Shakir Aysu

26.3.2019

Asia

Afganistan

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto 8.4.2019

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Aysu Shakir, UM / ASA-40, aysu.shakir@formin.fi, 050 4700025**1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET**

Ministerien keskustelussa Afganistanista esillä ovat muuan muassa rauhanneuvottelut, Yhdysvaltain pyrkimykset, presidentinvaalit ja ihmisoikeudet, erityisesti naisten oikeudet.

2. SUOMEN TAVOITE

Suomi tukee Afganistanin rauhanprosessia kokonaisvaltaisesti, mukaan lukien Yhdysvaltojen pyrkimyksiä löytää poliittinen ratkaisu konfliktille. Rauhanprosessin on oltava afgaaniomisteinen, afgaanivetoinen ja inklusiivinen.

Suomi antaa tukensa EU:n korkea edustaja Federica Mogherinin Geneven Afganistan-konferenssissa marraskuussa 2018 esittämille toimille, joilla EU voi tukea Afganistanin rauhanprosessia. Suomi tukee EU:n Afganistanin erityisedustaja Roland Kobian työtä Mogherinin esittämien toimien eteenpäin viemiseksi ja toimeenpanemiseksi.

Suomi pitää tärkeänä, että Afganistanissa järjestetään perustuslain mukaiset presidentinvaalit. Vaalien on oltava uskottavat, vapaat ja oikeudenmukaiset. On kuitenkin epävarmaa, voidaanko vaalit järjestää teknisistä syistä aikataulun mukaisesti tänä vuonna.

Suomen tavoitteena on varmistaa, että jo saavutetuista kehitysaskelista ja tuloksista demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeuksien, naisten oikeuksien, lapsen oikeuksien ja vähemmistöjen oikeuksien saralla pidetään kiinni. Naisten osallistaminen ja osallistuminen rauhanneuvotteluihin tulee varmistaa.

3. NEUVOTTELUTILANNE

Ulkoasiainneuvoston on tarkoitus käydä keskustelu ja hyväksyä Afganistanin rauhanprosessia koskevat päätelmät 8.4.2019.

4. TAUSTA

Yhdysvaltojen Afganistanin erityisedustaja Zalmay Khalizad on käynyt syksystä 2018 asti alustavia rauhantunnustelukeskusteluja talibanien Dohan-toimiston edustajien kanssa. Yhdysvaltojen ensisijaisena tavoitteena on ollut löytää ratkaisuja turvallisuuskysymyksiin. Khalizad on painottanut, että tavoitteena on siirtää rauhankeskustelut mahdollisimman pian afgaanien ja talibanien välisiksi. Taliban on kuitenkin ilmoittanut, ettei se neuvottele Afganistanin hallituksen kanssa.

Yhdysvaltojen vetämissä rauhantunnusteluissa talibanien edustajien kanssa on keskusteltu mahdollisen rauhansopimuksen neljästä pilarista: yhdysvaltalaisten sotilasjoukkojen vetäytymisestä Afganistanista; talibanien sitoumuksista toimia terrorismia vastaan, jotta Afganistanin maaperää ei voida käyttää terrorismin pesäkkeenä, rauhankeskustelujen aloittamisesta afgaanien kesken; sekä aselevosta. Yhdysvalloille tärkeää ovat konkreettiset takeet (”enforcement mechanism”) siitä, ettei Afganistania tulla käyttämään terrorismin maaperänä.

Presidentti Trump ilmoitti joulukuussa 2018 puolittavansa yhdysvaltaisjoukkojen määrän Afganistanissa. Tarkkoja vetäytymissuunnitelmia ei kuitenkaan ole tehty. Yhdysvaltojen sotilaallinen läsnäolo yhdessä Naton kriisinhallintaoperaatioiden kanssa on mahdollistanut niin humanitaarisen avun kuin kehitysyhteistyön perillemenon sekä diplomaattisen läsnäolon Afganistanissa vuosien 2002-2019 aikana.

Suomi osallistuu Naton Resolute Support koulutus- ja neuvonanto-operaatioon 60 sotilaalla. Operaatiossa on yhteensä 16 000 sotilasta 39 eri maasta. Yhdysvaltojen rooli RS-operaatiossa on keskeinen. Mikäli Yhdysvallat vetää joukkonsa Afganistanista, tulee Resolute Support -operaation toimintaa arvioida uudelleen. Operaatioon ei toistaiseksi ole kaavailtu muutoksia. Lisäksi Suomi on lähettänyt operaatioon siviilikriisinhallintavaroin poliittisen neuvonantajan. Suomi on osallistunut Afganistanin vakauttamis-, jälleenrakennus- ja kehitystoimiin vuodesta 2002 lähtien. Afganistan on Suomen suurin kehitysavun vastaanottajamaa. Suomen sitoumus on yhteensä 111 miljoonaa euroa, eli noin 28 miljoonaa euroa vuodessa vuosien 2017–2020 aikana.

Afganistanin presidentti Asraf Ghani esitteli Geneven Afganistan-konferenssissa marraskuussa 2018 oman viisivuotisrauhansuunnitelmansa. Tämä rauhansuunnitelma ei ole kuitenkaan edennyt.

Alkukeväälle 2019 kaavailtua afgaanien Loya Jirgaa eli heimopäälliköiden ”korkea neuvostoa” on siirretty useampaan kertaan. Viimeisempien tietojen mukaan kokous alkaisi 29.4. Sen kokoonpanosta ei kuitenkaan ole vielä tietoa. Afgaanien sisäisiä keskusteluja on tarkoitus käydä myös Dohassa 14.-15.4. Myöskään tämän kokouksen kokoonpanosta ei ole vahvistusta. Olisi tärkeää, että kokoukset olisivat maantieteellisesti, poliittisesti ja yhteiskunnallisesti hyvin edustettuja (mm. oppositio, naiset, kansalaisyhteiskunta, nuoret, ja vähemmistöt).

Aluksi huhtikuulle 2019 perustuslain mukaisesti järjestettävät presidentinvaalit on teknisistä syistä jouduttu siirtämään eteenpäin jo useaan kertaan. Näillä näkymin vaalit järjestettäisiin syyskuussa 2019. Afganistanin vaalikomitean ja vaalivalituskomitean kokoonpanoa on muutettu äskettäin mm. korruption kitkemiseksi. Vaalien järjestämiseen liittyy yhä paljon avoimia kysymyksiä. Afganistanin hallitus pyrkii järjestämään presidentinvaalit samanaikaisesti joko maakunta- ja kunnallisneuvostovaalien tai piirivaltustovaalien kanssa äänestäjien motivoimiseksi. Presidentinvaalien ja maakunta- ja kunnallisneuvostovaalien yhdistelmä on kaikkien todennäköisin.

Mahdollinen rauha Afganistanissa vaatii erityisesti alueellista yhteistyötä. Rauhan tulee olla alueiden naapurimaiden tukema, hyväksymä ja ylläpitämä.

EU lupasi Geneven Afganistan-konferenssissa marraskuussa 2018 mittavan apupaketin (474 miljoonaa euroa). Lisäksi EU:n korkea edustaja Federica Mogherini esitti viisi asiakohtaa, joilla EU voisi tukea Afganistanin rauhanprosessia:

- rauhanproessin inklusiivisuuden takaaminen;
- reformiagendan, ml. turvallisuusreformin edistymisen seuraaminen;
- kapinallisten DDR-prosessiin (aseidenriisunta, demobilisointi, reintegraatio) liittyvät toimenpiteet;
- rauhanprosessin takaajana toimiminen
- kaupan edistäminen ml. infrastruktuurihankkeet Afganistanin naapurimaiden kanssa

EU-delegaatio Afganistanissa toteuttaa jo työllään osaa näistä tavoitteista mm. tukemalla poliisisektorin reformia sekä rauhanprosessin inklusiivisuutta. EU tukee presidenttivaaleja 18,5 miljoonalla eurolla.

EU on laatinut epävirallisen asiakirjaluonnoksen ("Non-Paper on a 5-point EU Integrated Action Plan for Peace in Afghanistan") toimintasuunnitelmaksi Afganistanin rauhan tukemiseksi. Toimintasuunnitelma pohjaa edellä mainittuihin viiteen asiakohtaan ja konkretisoi EU:n toimia Afganistanissa.

Suomi tukee EU:n Afganistanin erityisedustaja Roland Kobiaa, jolla on tärkeä asema EU:n tuen vahvistamisessa. Kobia nimitettiin tehtäväänsä 1.9.2017. Erityisedustajan päätehtävänä on edistää EU:n osallistumista kestävän rauhan ja vaurauden aikaansaamiseksi Afganistanissa ja sen alueella. Erityisedustaja varmistaa EU:n osallistumisen kansainvälisiin ja alueellisiin prosesseihin, joilla pyritään rauhaan Afganistanissa koordinoimalla ja kuulemalla kaikkia alueellisia, kansainvälisiä ja valtiosta riippumattomia toimijoita. Erityisedustaja toimii EU:n edustajana asianomaisilla foorumeilla ja prosesseissa. Erityisedustaja raportoi säännöllisesti työstään EU:n jäsenvaltiolle.

Turvallisuustilanne on koko Afganistanissa hyvin vaihteleva ja uhkaa jo saavutettua kehitystä. Vuodesta 2009 siviiliuhrien määrä on kaksinkertaistunut.

Asia

Itäinen kumppanuus (IK)

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto 08.04.2019

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Päivi Nevala UM/ITÄ-20, sp. paivi.nevala@formin.fi, p. +358 50 347 1085**Päivi Peltokoski UM/ITÄ-20, sp. paivi.peltokoski@formin.fi, p. +358 295 351 523****Ari Heikkinen UM/ITÄ-20, sp. ari.heikkinen@formin.fi, p. +358 29 535 1390****Kaisa Honka-Hallila UM/EUE, sp. kaisa.honka-hallila@formin.fi, p. +32 2 287 8471****1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET**

Itäinen kumppanuus (IK) täyttää tänä vuonna 10 vuotta. Merkkivuosi huomioidaan toukokuun UAN:n yhteydessä, jolloin järjestetään EU-IK-ulkoministerikokous 13.5. ja korkean tason IK-konferenssi 14.5.

Huhtikuun UAN:ssa keskustellaan toukokuun juhlavuositapahtumista sekä juhluvuoden yhteislausunnosta, jonka käsittely on käynnistynyt työryhmätasolla. Lisäksi ministerit keskustelevat IK:n saavutuksista ja kumppanuuden tulevaisuudesta eli ns. post-2020-agendasta.

2. SUOMEN TAVOITE

Annetaan tunnustus IK:n puitteissa saavutetuille uudistuksille. IK on osoittanut merkityksensä EU:n naapuruston kehittämisessä. Sen puitteissa on saavutettu kansalaisia hyödyttäviä konkreettisia tuloksia.

Kumppanimaiden uudistusten tukeminen ja yhteiskunnallisen kestokyvyn vahvistaminen ovat jatkossakin IK:n prioriteetti. Ilmaistaan huoli uudistusten hidastumisesta erityisesti poliittisella ja oikeudellisella sektoreilla ml. korruption vastaiset toimet ja oikeusvaltion kehittäminen. Korostetaan kumppanien poliittista tahtoa ja omistajuutta uudistusten toimeenpanossa sekä EU-tuen ehdollisuutta.

Todetaan vuoden 2020 jälkeisen IK:n rakentuvan nykyiselle pohjalle. Todetaan valmius tiivistää sektorikohtaista yhteistyötä esim. ilmasto-, ympäristö-, tasa-arvo-, digi-, hybridi- ja kyberkysymyksissä. Korostetaan nuorten roolia tulevaisuuden pohdinnassa.

Todetaan tarve varmistaa jatkossakin kaikkien kumppanimaiden mukanaolo IK:ssa. Nykyinen IK-rakenne on kuitenkin toimiva, emmekä näe tarvetta uusille pysyville rakenteille. Ymmärrämme samalla tarpeen käydä assosiaatiokumppanien kanssa myös erilliskeskusteluja esim. AA/DCFTA-sopimusten toimeenpanosta.

Pidetään hyvänä, että EU ja IK-maat antaisivat toukokuussa yhteisen 10-vuotisjuhlalausunnon. Korostetaan korkean poliittisen tason sitoutumista kumppanuuteen.

3. NEUVOTTELUTILANNE

Kuluvana vuonna järjestetään lukuisia IK:n 10-vuotistapahtumia. Päätaphtuma on 13.5. EU-IK-ulkoministerikokous sekä 14.5. korkean tason IK-konferenssi Brysselissä. 13.5. UMI-kokouksessa pyritään antamaan EU:n ja kumppanimaiden yhteinen juhlalausunto.

Kumppanimaiden uudistusten tukemista jatketaan. Lisätoimia tarvitaan erityisesti poliittisen ja oikeudellisen sektorin uudistusten toimeenpanossa ml. korruptionvastaiset toimet, oikeusvaltio ja median riippumattomuus. Useissa IK-maissa uudistusprosessit ovat hidastuneet. EU korostaa poliittisen tahdon ja omistajuuden tarvetta. Samalla aloitetaan keskustelua IK:n tulevaisuudesta eli ns. post-2020-agendasta.

4. TAUSTA

Itäisen kumppanuuden perustana ovat kumppanimaiden uudistusten tukeminen. Tavoitteena on vakauden, vaurauden, demokratian ja oikeusvaltiokehityksen edistäminen ja kestävä (resilience) vahvistaminen. EU:n itäisen naapuruston tukeminen on myös yksi EU:n Venäjä-politiikan viidestä periaatteesta.

IK:ssa on tärkeää kaikkien kuuden kumppanin mukanaolo (ns. *inklusiivisuus, monenvälinen yhteistyö*). Monenvälistä yhteistyötä ohjaa ns. 20/20-tavoiteohjelma (*20 deliverables for 2020*), jonka puitteissa kumppanimaille on asetettu yhteisiä tavoitteita mm. hyvän hallinnon, talouden, liikenne- ja energiayhteyksien ja liikkuvuuden ja ihmisten välisten yhteyksien parantamiseksi. Samanaikaisesti yhteistyössä korostuu eriytyminen (*differentiaatio, räätälöity yhteistyö*) eli yhteistyön mukauttaminen kumppanimaiden erilaisiin tavoitteisiin. Kumppanimaat tekevät EU-yhteistyötä kahdenvälisesti mm. solmimalla yhteistyösopimuksia. Ainoastaan Valko-Venäjältä puuttuu yhteistyösopimus.

Kumppanimaiden uudistukset ovat hidastuneet ja myös edistyneimmät kumppanit Georgia, Moldova ja Ukraina ovat ottaneet takapakkia. Tällä hetkellä Armenia on IK-kumppaneista uudistusmyönteisin. EU:n tuki on ehdollista eli se edellyttää uudistusten toimeenpanoa ja yhteisten arvojen noudattamista. Ns. *more for more*-periaatteen rinnalla voidaan soveltaa tarvittaessa myös ns. *less for less*-periaatetta. Tätä periaatetta sovellettiin vuoden 2018 lopussa, kun EU leikkasi ja uudelleen kohdensi Moldovalle annettavaa tukea maan huonon demokratia- ja oikeusvaltiokehityksen takia.

EU ja IK-maat käynnistävät vähitellen keskustelua IK:n tulevaisuudesta (ns. *post-2020 agenda*). Koska IK on yhteistä politiikkaa, on tärkeä varmistaa kaikkien EU- ja IK-maiden mukanaolo tässä valmistelussa.

Useat EU-jäsenmaat näkevät tulevan IK-yhteistyön perustuvan nykyiselle pohjalle, joka laajuudessaan on varsin kunnianhimoinen. Uudistusprosessi jatkuu myös vuoden 2020 jälkeen, eikä yhteistyöhön välttämättä tuoda uusia sektoreita. Nykyistä sektoriyhteistyötä on mahdollista laajentaa ja syventää sekä painottaa enemmän mm. ilmasto-, energia-, tasa-arvo-, ympäristö-, digi-, hybridi- ja kyberasioita. Useat jäsenmaat peräänkuuluttavat odotusten hallintaa ja realismia, miten pitkälle menevää yhteistyötä IK:ssa on mahdollista tehdä.

Keskustelu edistyneimpien kumppanimaiden EU-jäsenyysperspektiivistä nousee tulevaisuuskeskustelussa esille, mutta sen osalta EU:ssa ei ole valmiutta edetä. Kumppanimaiden uudistusten toimeenpano ei voi myöskään olla riippuvainen siitä, minkälaiselle pohjalle maan EU-suhde perustuu. Suomi tunnustaa assosiaatiokumppanien eli Georgian, Moldovan ja Ukrainan eurooppalaisen aspiraation olemassaolon. Suomelle *eurooppalainen aspiraatio* tarkoittaa laaja-alaista yhteistyötä EU:n kanssa, mutta ei pidä sisällään EU-jäsenyyslupaa. Suomelle itäinen kumppanuus ei ole laajentumisasiätkä.

Tulevaisuuskeskustelussa nousevat esille myös seuraavat haasteet. EU:n turhautuminen uudistusten hitauteen kasvaa. Moldovan ja Georgian vaalien epäselvyydet ja korruption vastaisten toimien hidas toimeenpano Ukrainassa osoittavat, että uudistuksissa voidaan ottaa myös takapakkia. Kumppaneilta edellytetään poliittista tahtoa, omistajuutta ja uudistusten toimeenpanon tehostamista. Toisaalta EU:n mahdollisuudet tarjota assosiaatiokumppanille lisäkannustimia yhteistyön syventämiseen ovat rajatunmat, eikä kumppanuus jatkossakaan ole polku EU-jäsenyyteen. Samanaikaisesti ko. kumppanit asettavat tähtäimensä entistä korkeammalle ja puheet EU-jäsenyydestä yleistyvät. Alkuaikojen poliittinen 'IK-henki' on myös laimentunut. Huolena on yhteistyön liiallinen byrokraatisoituminen ja teknistyminen. Miten varmistaa, että IK houkuttelee ja motivoi kaikkia kuutta kumppania jatkossakin yhteistyöhön?

IK ja Suomen EUPJ-kausi: Suomen EUPJ-kauden IK-painopiste on kumppanimaiden yhteiskunnallisen kestokyvyn (*resilienssi*) vahvistaminen. IK-maita kutsutaan Helsingissä järjestettäviin hybridi-, opetus- ja oikeusvaltiosektorien asiantuntijakonferensseihin ja -seminaareihin. Järjestämme IK-opetusministerikokouksen Brysselissä marraskuussa 2019. Ulkopoliittinen instituutti järjestää IK-aiheisen seminaarin keväällä 2019 Helsingissä. Suomella on myös valmius järjestää joulukuussa Helsingissä vuoden päätöstapahtuma, mikäli sitä toivotaan.

Maakohtaista kumppanimaista:

Armenia otti harppauksen demokratiakehityksessä viime vuoden vallankumouksen ja vapaiden parlamenttivaalien ansiosta. Se edistyy nopeasti uudistusten toimeenpanossa. EU:lle tärkeä väline kehityksen tukemiseksi on uudistettu kumppanuussopimus (CEPA). Suomi ratifioi sopimuksen keväällä 2019. Armenia on edelleen erittäin riippuvainen Venäjästä taloudellisesti, poliittisesti ja sotilaallisesti ja kuuluu Euraasian talousliittoon. Vuoristo-Karabahin konflikti määrittää pitkälti maan ulkopoliitiikkaa.

Azerbaidzhanin kanssa neuvotellaan PCA-sopimuksen korvaavasta sopimuksesta, jossa energiakumppanuudella (ns. *Southern Gas Corridor*) on tärkeä rooli. EU korostaa energian ja kaupan lisäksi demokratiaa ja ihmisoikeuksia. Azerbaidzhan pitää esillä Vuoristo-Karabahin konfliktia kaikessa EU-yhteistyössä.

Georgia toimeenpanee aktiivisesti assosiaatiosopimusta ja DCFTA-vapaakauppasopimusta. Georgia on julkaissut oman tiekarttansa EU-jäsenyyteen ja tavoittelee myös Nato-jäsenyyttä. Sen mainetta IK-'mallimaana' ovat syöneet väärinkäytökset presidentinvaaleissa ja ongelmat oikeusvaltiokehityksessä. Georgia toivoo Ukrainan ja Moldovan kanssa EU:lta räätälöityjä ratkaisuja assosiaatiosopimuksen solmineille kumppanimaille.

Moldovan kehitys on ollut pettymys ja sillä on suuria vaikeuksia toimeenpanna uudistuksia. Suurimmat vaikeudet liittyvät oikeusvaltioon, korruptioon, vallan kolmijaon toimivuuteen ja mediavapauteen. EU on jäädyttänyt makrotaloustuen maksatuksen ja leikkasi marraskuussa 2018 Moldovan tukea Euroopan naapuruusinstrumentista. Moldovan 24.2.2019 parlamenttivaalien järjestelyihin ja kampanjointiin liittyi merkittäviä epäselvyyksiä. Mikään puolue ei saanut enemmistöä parlamenttiin. Hallituskoalition löytäminen voi olla hankalaa.

Ukrainan perustuslakiin on kirjattu tavoitteeksi EU- ja Nato-jäsenyydet. EU:n poliittinen ja taloudellinen tuki Ukrainalle on vahvaa. EU:sta on tullut Ukrainan suurin kauppakumppani vuonna 2017 voimaantulleen vapaakauppa-alueen myötä. Ukrainan uudistustahti on hidastunut. Lisätoimia tarvitaan erityisesti korruption vastaisissa toimissa, oikeusvaltiokehityksessä sekä energia- ja opetussektorien ja liiketoimintaympäristön parantamisessa. Ukrainassa järjestetään presidentinvaalien ensimmäinen kierros 31.3.

Valko-Venäjä on ainoa IK-kumppani, jolla ei ole PCA-sopimusta. Kumppanuusprioriteettien hyväksymisen jarruna on Liettua, joka linkittää asian rakenteilla olevaan Astravetsin ydinvoimalaan. EU:n ja Valko-Venäjän suhteet ovat viime vuosina kehittyneet, mutta ongelmakohtia ovat etenkin maan kuolemanrangaistus ja kansalaisyhteiskunnan rajoitukset. EU on ehdottanut Valko-Venäjälle korkean tason IK-kokouksen järjestämistä lokakuussa 2019. Suomi on suhtautunut ehdotukseen joustavasti ja tarjoutunut siirtämään suunnittelemansa *'End of the Year'*- kokouksen Valko-Venäjän järjestettäväksi.

Ulkoministeriö**TAVOITEMUISTIO**

Latinalaisen Amerikan ja
Karibian yksikkö

26.3.2019

Karppinen-Njock Katja

Asia

Venezuelan ajankohtainen tilanne

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto 8.4.2019

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Katja Karppinen-Njock ASA-30, katja.karppinen-njock@formin.fi, +358 50 409 4347

Ari Mäki ASA-30, ari.maki@formin.fi, +358 40 753 6865

Heini Korhonen EUE, heini.korhonen@formin.fi, +32 473 530 795

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Ministerien keskustelussa esillä ovat Venezuelan ajankohtainen tilanne ja EU:n kannat ja toimet, ml. Kansainvälinen yhteysryhmä ICG ja Venezuelan kansainvälinen edustautuminen.

2. SUOMEN TAVOITE

EU:n keskeinen tavoite kaikissa Venezuelaan liittyvissä toimissa tulee olla poliittinen prosessi, joka mahdollistaa uusien perustuslain mukaisten vaalien järjestämisen mahdollisimman nopeasti.

EU:n tulee pyrkiä yhtenäisyyteen liittyen Venezuelan edustautumiseen kansainvälisissä järjestöissä.

On tärkeä huolehtia siitä, että humanitaarinen apu tavoittaa sitä eniten tarvitsevat.

Suomi on valmis lisäämään Venezuelan vastaisia pakotteita, mikäli EU-jäsenmaat niin yhdessä päättävät.

3. NEUVOTTELUTILANNE

Venezuelan tilanteen kehityssuunta on auki. Parlamentin puheenjohtaja Juan Guaidó julistautui 23.1. Venezuelan virkaatekeväksi presidentiksi, mutta Nicolás Maduron hallinto on edelleen vallassa.

Kansainvälisen yhteysryhmän (International Contact Group, ICG) ensimmäinen kokous järjestettiin 7.2. Montevideossa. ICG:n tekniset missiot eli vaaliryhmä ja humanitäärisen avun ryhmä vierailivat Venezuelassa maaliskuussa. ICG:n toinen ministerikokous järjestetään ennakkotiedon mukaan maaliskuun lopulla Ecuadorissa.

Viime viikkoina keskusteluihin ovat nousseet Venezuelan edustautumiseen liittyvät kysymykset sekä EU-jäsenmaissa että kansainvälisissä organisaatioissa (esim. YK-järjestelmä ja Latinalaisen Amerikan kehityspankki). EU-jäsenmaat ovat olleet halukkaita koordinoimaan yhteistä lähestymistapaa.

Edustautumiseen liittyvät kysymykset ovat kuitenkin hyvin monimutkaisia, ja niitä on käytännössä jouduttu pohtimaan tapaus kerrallaan. Guaidó on lähettänyt joihinkin EU-maihin oman edustajansa. Suomi ei ole saanut yhteydenottoa Guaidón edustajan nimittämiseksi Suomeen, vaikka kansainvälisessä mediassa on esiintynyt tällaisia vahvistamattomia tietoja.

UAN-kokouksessa 8.4. keskusteluun saattaa nousta myös Venezuelan hallinnon henkilöihin kohdistuvien pakotteiden lisääminen.

4. TAUSTA

Venezuelan poliittinen, taloudellinen ja humanitaarinen kriisi jatkuu edelleen. YK-järjestöjen mukaan Venezuelasta on paennut vuodesta 2014 lähtien yhteensä noin kolme miljoonaa venezuelalaista, joista 2,4 miljoonaa Latinalaisen Amerikan ja Karibian maihin. Suurin paine kohdistuu naapurimaa Kolumbiaan, jossa eletään herkkää konfliktin jälkeistä aikaa. Venezuelan kriisi ja sitä seurannut Latinalaisen Amerikan historian suurin muuttoliike luovat epävakautta koko alueelle. YK:n arvio on, että vuoden 2019 aikana Venezuelan jättäneiden kansalaisten määrä nousee viiteen miljoonaan.

Venezuelan alati paheneva humanitaarinen kriisi on EU-jäsenvaltioiden yhteinen huoli. Venezuelan sisäinen tilanne on viime aikoina ollut ajoittain vaikea myös pitkistä, maan kattavista sähkökatkoista johtuen. EU on myöntänyt viime vuodesta lähtien yhteensä 117,6 milj. euroa humanitaarista apua kriisin hoitoon Venezuelassa ja sen naapurimaissa. EU:n apu toimitetaan perille Punaisen ristin ja kansalaisjärjestöjen kautta. Suomi ei anna suoraa humanitaarista tukea Venezuelalle, vaan Suomen tuki Venezuelan kriisiin ohjautuu kansainvälisten järjestöjen kautta.

Venezuelan presidentti Nicolás Maduro aloitti uuden virkakautensa 10.1.2019, vaikka kansainvälinen yhteisö oli laajalti tuominnut maassa 20.5.2018 järjestetyt vaalit epärehellisinä. EU tuomitsi vaalit 22.5.2018 (EU28-julkilausuma) todeten, etteivät vaalit olleet oikeudenmukaiset eivätkä tasapuoliset. Lisäksi ulkoasiainneuvoston päätelmissä 28.5.2018 todettiin, ettei presidentinvaalituloksilla ollut mitään uskottavuutta, koska vaaliprosessi ei varmistanut riittäviä takuita osallistaville ja demokraattisille vaaleille. Maduron virkaanastujaispäivänä EU (EU28-julkilausuma) toisti aiempien julkilausumien viestit ja ilmaisi pettymyksensä siihen, ettei Venezuela ole EU:n kehotuksista huolimatta järjestänyt uusia vaaleja. Lisäksi EU ilmaisi vankan tukensa Venezuelan demokraattisesti valitulle parlamentille. Suurin osa Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen valtioista, USA, Kanada, EU sekä alueelliset järjestöt Liman ryhmä (Kanada ja 12 Latinalaisen Amerikan ja Karibian maata) ja Amerikan valtioiden järjestö (OAS) kieltäytyivät hyväksymästä Maduron uutta virkakautta.

23.1. parlamentin puheenjohtaja Juan Guaidó julistautui Venezuelan virkaatekeväksi presidentiksi, kunnes uudet presidentinvaalit saataisiin järjestettyä. Venezuelan perustuslain artikla 233:n mukaan parlamentin puheenjohtaja voi toimia virkaatekevänä presidenttinä, jos presidentti on kykenemätön hoitamaan virkaansa. Se, että toukokuun 2018 vaaleja ei tunnusteta hyväksyttäväksi, voidaan tulkita tällaiseksi tilanteeksi. Pian Guaidón julistuksen jälkeen Yhdysvaltain presidentti Donald Trump ilmoitti tunnustavansa Guaidón Venezuelan legitimiiksi presidentiksi. Yhdysvaltojen tunnustuksen jälkeen myös Kanada ja ainakin 13 Latinalaisen Amerikan valtiota ml. Liman ryhmä tunnustivat Guaidón vt. presidenttinä 24.1. Sen sijaan Uruguay ja Meksiko eivät ole tunnustaneet Guaidóa, vaan ne ovat painottaneet non-interventio -politiikkaa. Maduron hallinnolle tukensa ovat ilmaisseet Kuuba, Nicaragua, Bolivia, Turkki ja Venäjä. Kiina on ainoastaan toivonut rauhanomaista ratkaisua tilanteeseen.

EU reagoi Guaidón julistautumiseen vt. presidentiksi antamalla ensin (EU28-julkilausuma 23.1.) tukensa perustuslainmukaiselle parlamentille, mutta ei nimenomaisesti Guaidólle virkaatekevänä presidenttinä. Guaidón saadessa kansainvälisesti laajan tuen, myös EU päätyi selventämään kantaansa. EU-28 julkilausumassa 26.1. todettiin, että mikäli Venezuela ei lähipäivinä aloita toimia uusien presidentinvaalien järjestämiseksi, jäsenvaltiot ryhtyvät toimiin maan uuden johtajan tunnustamiseksi

Venezuelan perustuslain artiklan 233 mukaisesti. Maduro ei reagoanut EU:n kehotukseen uusien vaalien järjestämisestä, joten EU-jäsenvaltiot pyrkivät muodostamaan yhtenäisen kannan Guaidón tukemiseksi vt. presidenttinä. Yhtenäistä kantaa ei kuitenkaan saatu muodostettua muutaman jäsenvaltion vastustaessa muotoilua. Useat jäsenvaltiot (ml. Suomi) esittivät erilliset tukensa Guaidólle vt. presidenttinä 4.2. Suomelle oli tärkeää muotoilla kantamme nimenomaan tukena eikä tunnustuksena, koska Suomi ei tunnusta hallituksia vaan valtioita. Myös Euroopan parlamentti ilmaisi tukevansa Guaidóa vt. presidenttinä 31.1.

Venezuelan kriisiin on haettu rauhanomaista neuvotteluprosessia jo pitkään. Euroopan ulkosuhdehallinto aloitti loppuvuodesta 2018 keskustelun kansainvälisestä yhteysryhmästä (International Contact Group, ICG). EU:n ulkoministerit hyväksyivät ICG:n perustamisen Gymnich-kokouksessa 31.1. Yhteysryhmän jäseniä ovat Uruguay, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Espanja, Portugali, Italia, Ranska, Saksa, Iso-Britannia, Alankomaat ja Ruotsi. Yhteysryhmän ensimmäinen kokous järjestettiin 7.2. Montevideossa. ICG:n tekniset missiot eli vaaliryhmä ja humanitäärisen avun ryhmä vierailivat Venezuelassa maaliskuussa. ICG:n toinen ministerikokous järjestetään ennakkotiedon mukaan maaliskuun lopulla Ecuadorissa.

Samanaikaisesti ICG:n ensimmäisen kokouksen kanssa Meksiko ja Uruguay, jotka siis eivät ole tunnustaneet Guaidóa vt. presidenttinä, järjestivät 6.2. Montevideossa kansainvälisen Venezuelaa käsittelevän rauhankonferenssin. Myös Suomi oli kutsuttujen joukossa. Kokoukseen osallistui Meksikon ja Uruguayn lisäksi Karibian yhteisön maita. Erona ICG:hen ns. Montevideon mekanismiksi nimetty hanke korostaa vuoropuhelua ja valtioiden sisäisiin asioihin puuttumattomuuden periaatetta. Myös Liman ryhmä on yrittänyt pitkään rakentaa dialogia Venezuelan kriisin ratkaisemiseksi. Liman ryhmä kokoontui Ottawassa 4.2. ja viimeksi Bogotássa 25.2. Molempien kokouksien jälkeen julkaistiin julkilausumat, joihin osa EU-maista on liittynyt.

Venezuelan edustautuminen on noussut esiin useassa kansainvälisessä järjestössä, kun Maduron hallinnon lisäksi vt. presidentiksi julistautunut Juan Guaidó on pyrkinyt hakemaan kansainvälistä tunnustusta hallinnolleen. YK katsoo kunkin jäsenvaltion lailliseksi hallitukseksi sen, jonka valtuuskunnan valtakirjat yleiskokous on hyväksynyt. YK:n silmissä Maduron hallitus on Venezuelan laillinen edustaja, kunnes sen edustajien valtakirjat ovat yleiskokouksessa tulleet menestyksellisesti haastettua. Suomi on katsonut, että Venezuelan edustautumista koskeva kysymys tulisi ratkaista yleiskokouksen valtakirjakomiteassa, eikä yksittäin erillisissä konferensseissa ja elimissä.

Suomi on valittu 9 jäsenmaan edustajasta koostuvan YK:n yleiskokouksen valtakirjakomitean jäseneksi yleiskokouksen 73. istuntokauden ajaksi länsimaiden ryhmästä (WEOG), ainoana EU-maana. Näin ollen Suomi saattaa joutua ottamaan kantaa mahdolliseen tilanteeseen, jossa pöydällä ovat kilpailevat valtakirjat tai Maduron valtakirjat kyseenalaistetaan. Valtakirjojen hyväksymismenettely on periaatteessa tekninen toiminto, jolla luodaan kommunikaatioväylä järjestön ja jäsenmaan välille.

YK:n yleiskokouksessa Maduron valtakirjoja ei toistaiseksi ole haastettu, mutta Guaidó toi ensimmäistä kertaa kilpailevan valtakirjan YK:n alaisen South-South -konferenssin käsiteltäväksi (konferenssin menettelytapasäännösten mukaan konferenssin valtakirjat ratkaisee yleiskokouksen valtakirjakomitean mukainen kokoonpano). Kilpailevien valtakirjojen tilanne lopulta raukesi, kun Guaidó veti valtakirjansa pois ennen konferenssin alkua mm. Yhdysvaltojen painostuksesta. Valtakirjakomitean kokouksessa Maduron valtakirjat hyväksyttiin konsensuksella, mutta Yhdysvallat disassosioi itsensä päätöksestä. Suomi liittyi konsensukseen, mutta käytti komitean istunnossa EU:n yhtenäisten Venezuela-linjausten mukaisen kannanselityksen.

EU:n keinovalikoimasta suhteessa Venezuelaan on tällä hetkellä käytössä EU28-julkilausumat ja pakotteet, joita jatkettiin marraskuussa 2018 vuodella 14.11.2019 asti. Pakotteiden kohteena on 18 keskeistä Maduron hallinnon henkilöä ja yhteisöä, joiden varat on jäädytetty ja henkilöiden

maahantulo ja kauttakulku EU-alueelle estetty. Jo aiemmin marraskuussa 2017 neuvoston päätöksellä asetettiin vientikielto puolustustarvikkeiden, televiestinnän ja internetin valvontaan tarkoitettujen tuotteiden ja tukahduttamistoimiin soveltuvien välineiden viennille Venezuelaan. Keskustelu pakotteiden laajentamisesta voi tulla pian uudelleen ajankohtaiseksi. Myös Yhdysvallat ja Kanada ovat asettaneet Venezuelalle pakotteita. USA tiukensi pakotteitaan viimeksi 28.1. laajentaen ne koskemaan Venezuelan kansallista öljy-yhtiö PDVSA:ta.

LIITTEET

Asiasanat	Afganistan, itäinen kumppanuus, Venezuela, UAN Ulkoasiainneuvosto
Hoitaa	UM
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PE, PLM, SM, STM, TEM, TPK, TULLI, VM, VNK, YM
