

POL-30 Härmälä Lassi(UM)

11.12.2018

Vaiteliaisuuspyyntö, kunnes asiasta neuvoston päätös. Neuvoston päätös asiasta tehty 21.12.2018, vaiteliaisuuspyyntö päättynyt.

Asia

EU/YUTP/EDUSKUNNALLE TIEDOTTAMINEN/Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta käyttöön otettujen rajoittavien toimenpiteiden voimassaolon jatkaminen ja mahdolliset lisätoimet

Kokous

U/E/UTP-tunnus

UTP 5/2014 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan unionin neuvosto päätti 31.7.2014 (2014/512/YUTP) asettaa rajoittavia toimenpiteitä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta (nk. sektorikohtaiset talouspakotteet) ja laajensi niitä 12.9.2014 (2014/659/YUTP). Eurooppa-neuvosto päätti 19.3.2015, että näiden toimenpiteiden voimassaolon kesto riippuu Minskin sopimusten täydestä täytäntöönpanosta.

Rajoittavien toimenpiteiden voimassaoloa on tarkasteltu puolen vuoden välein. Viimeksi voimassaoloa jatkettiin 5.7.2018 tehdyllä päätöksellä 31.1.2019 asti. Asia nousee keskusteluun 13.-14.12.2018 Eurooppa-neuvostossa. Tämän jälkeen rajoittavien toimenpiteiden uusimista aletaan käsitellä neuvoston työryhmässä. Minskin sopimusten toimeenpano ei ole edennyt. Tästä johtuen Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta käyttöön otettujen rajoittavien toimenpiteiden voimassaoloa tultaneen jatkamaan.

Joulukuun Eurooppa-neuvostossa nousee todennäköisesti keskusteluun EU:n reaktio Venäjän toimiin Asovanmerellä ja Kertshinsalmella. On mahdollista, että esitetään Venäjään kohdistuvia EU:n lisätoimia.

Reaktion Minskin sopimusten, Ukrainan lakien ja kansainvälisen oikeuden vastaisiin separatistien hallussa olevilla tietyillä Donetskin ja Luhanskin alueilla 11.11.2018 järjestettyihin niin kutsuttuihin 'vaaleihin' EU päätti lisätä yksittäisiä henkilöitä pakotteiden piiriin. Päätös on määrä hyväksyä ulkoasiainneuvostossa 10.12.2018.

Suomen kanta

Suomi pitää perusteltuna jatkaa Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta asetettujen rajoittavien toimenpiteiden voimassaoloa, koska Minskin sopimusten toimeenpano ei ole edennyt.

Suomi pitää perusteltuna, että EU reagoi Ukrainan separatistialueiden laittomiin 'vaaleihin'. EU:n reaktiossa johdonmukaisuus ja suhteellisuus toteutuvat suhteessa EU:n reaktioihin Kertshinsalmen ylittävän sillan rakentamiseen ja Venäjän presidentinvaalien järjestämiseen Krimillä keväällä 2018.

Suomi on valmis tarkastelemaan mahdollisia esityksiä Venäjään kohdistuvista lisätoimista Asovanmeren ja Kertshinsalmen tapahtumien seurauksena. EU on johdonmukaisesti lisännyt Venäjään kohdistuvia toimia tilanteen niin vaatiessa. Suomi katsoo, että jatkossakin lähtökohtana toimissa tulee olla johdonmukaisuus, suhteellisuus ja vahva oikeusperusta.

Suomi pitää tärkeänä, että EU toimii pakotteissa yhtenäisesti.

Pääasiallinen sisältö

EU on säilyttänyt Venäjä-politiikassaan yhtenäisen peruslinjan: Krimin laittoman liittämisen ja Itä-Ukrainan konfliktin johdosta Venäjälle asetetuista pakotteista pidetään kiinni. Samalla ylläpidetään valikoivaa vuoropuhelua ja yhteistyötä alueilla, joissa EU:lla on siihen oma intressi. Suhteiden normalisointi ei ole mahdollista ennen Ukrainan konfliktin ratkaisua.

Ulkoasiainneuvoston vuonna 2016 hyväksymät ja huhtikuussa 2018 vahvistamat viisi periaatetta ovat EU:n Venäjä-suhteiden perusta. Ne sisältävät (1) vaatimuksen Minskin sopimusten toimeenpanosta, (2) EU:n itäisten kumppanien ja muiden naapureiden tukemisen, (3) EU:n kriisinkestokyvyn vahvistamisen, 4) valikoivan kanssakäymisen Venäjän kanssa sekä (5) tarpeen ylläpitää yhteydet kansalaisyhteiskuntaan ja tukea ihmisten välisiä kontakteja. Suomi korostaa ympäristöyhteistyötä ja alueellista yhteistyötä valikoivan kanssakäymisen aloina, joilla EU:n ja Venäjän yhteistyö on tarpeen.

Minskin sopimusten toimeenpanon tilanne

Eurooppa-neuvosto kytki 19.3.2015 Venäjää kohtaan asetetut sektorikohtaiset talouspakotteet Minskin sopimusten täyteen toimeenpanoon. Minskin kontaktiryhmässä (Etyj, Ukraina, Venäjä ja epävirallisesti separatistien edustajat) 5.9.2014 solmittua Minskin sopimusta vahvistettiin 19.9.2014 lisäpöytäkirjalla ja 12.2.2015 Normandia-formaatissa (Venäjä, Ukraina, Ranska ja Saksa) neuvotellulla toimeenpanopöytäkirjalla.

Minskin sopimusten yhtäkään kohtaa ei ole saatu kokonaisuudessaan toimeenpantua. Alun perin toimeenpanon määräajaksi kirjattiin vuoden 2015 loppu. Osapuolet ovat erimielisiä siitä, missä järjestyksessä sopimuksen kohtia tulisi panna toimeen. Poliittinen vuoropuhelu konfliktin ratkaisemiseksi ja Minskin sopimusten toimeenpanemiseksi ei etene. Normandia-formaatti kokoontui päämiestasolla viimeksi lokakuussa 2016 ja ulkoministeritasolla kesäkuussa 2018. Yhdysvaltain Ukraina-edustaja Kurt Volker ja presidentti Putinin neuvonantaja Vladislav Surkov ovat tavanneet edellisen kerran tammikuussa 2018.

Osapuolten neuvottelut virkamiestasolla ovat keskittyneet tulitaukoon, taloudellisiin ja humanitaarisiin kysymyksiin sekä Etyjin rooliin, mutta neuvotteluissa ei ole edetty. Sovittuja tulitaukoja on rikottu toistuvasti. Konfliktissa on YK:n arvion mukaan kuollut lähes 11 000 ihmistä, joista yli 2800 siviiliä.

Raskaan aseistuksen poisvetämistä ei ole voitu vahvistaa kummallakaan puolella kontaktilinjaa. Niitä on tuotu myös lähemmäs kontaktilinjaa ja niiden käyttöä on jatkettu. Etyjin tulisi valvoa tulitauon noudattamista ja aseistuksen poisvetämistä, mutta sen toimintaa häiritään ja pääsyä monille alueille, erityisesti Ukrainan ja Venäjän välisen rajan tuntumaan, estetään edelleen. Etyjin käyttämiä miehittämättömiä valvontalennokkeja on tuhottu. Myös miinojen ja räjähtämättömien ammusten kartoittaminen on näistä syistä vaikeaa.

Ukraina on jatkanut Minskin sopimusten mukaisesti separatistien hallussa olevien tiettyjen Donetskin ja Luhanskin alueiden väliaikaisen itsehallintolain voimassaoloa vuoden 2019 loppuun. Käytännössä lakia ei ole toimeenpantu, koska Ukraina edellyttää ennen sitä ulkomaalaisten joukkojen ja kaluston poisvetämistä Itä-Ukrainasta. Em. alueilla 11.11.2018 järjestetyt niin kutsutut 'vaalit' olivat vastoin Minskin sopimuksia, Ukrainan lakia ja kansainvälistä oikeutta. Ne rikkoivat myös Ukrainan itsemääräämisoikeutta ja alueellista koskemattomuutta. Reaktiona 'vaaleihin' EU lisää yksittäisiä henkilöitä pakotteiden piiriin käyttäen olemassa olevaa juridista perustaa (neuvoston päätös 2014/145/YUTP ja asetus (EU) N:o 269/2014).

Minskin sopimuksissa sovitaan myös perustuslakiuudistuksesta (ml. desentralisaatio), separatistien armahtamisesta, panttivankien vaihtamisesta, humanitaarisen avun perille pääsystä, sosioekonomisten yhteyksien palauttamisesta separatistien hallitsemille alueille, valtakunnanrajan palauttamisesta Ukrainalle sekä ulkomaisten aseellisten joukkojen poisvetämisestä Ukrainan alueelta. Näidenkään sopimuskohtien toimeenpano ei ole edennyt ja useiden kohtien osalta tilanne alueella on jopa heikentynyt.

Rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevat alat

Euroopan unioni on ottanut käyttöön rajoittavia toimenpiteitä Ukrainan tapahtumien vuoksi usealla eri perusteella. Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta käyttöön otetuilla sektorikohtaisilla talouspakotteilla on rajoitettu tiettyjen Venäjän valtion omistamien rahoituslaitosten sekä puolustus- ja öljyalalla toimivien venäläisyriyten pääsyä EU:n pääomamarkkinoille, määrätty aseiden ja muiden puolustustarvikkeiden vienti- ja tuontikielto, sekä kielletty sotilaalliseen loppukäyttöön tai nimetyille puolisoitilaallisille loppukäyttäjille tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiden vienti ja tiettyjen arktisissa, syvänmeren- tai liuskeöljyprojekteissa käytettävien loppukäyttötuotteiden (sensitiivinen teknologia) vienti. Lisäksi näihin liittyvä tekninen apu, välityspalvelut ja rahoitus ovat kiellettyjä.

Pakotteet perustuvat neuvoston päätökseen 2014/512/YUTP ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 833/2014, jotka ovat tulleet voimaan 1.8.2014. Pakotteita laajennettiin neuvoston päätöksellä 2014/659/YUTP ja asetuksella (EU) N:o 960/2014, jotka ovat tulleet voimaan 12.9.2014.

Sektorikohtaisten talouspakotteiden taloudelliset vaikutukset Suomeen

EU:n Venäjää vastaan asettamien sektorikohtaisten talouspakotteiden suorat vaikutukset Suomeen ovat pysyneet rajallisina, sillä pakotteet eivät kohdistu Venäjä-kaupпамme kannalta keskeisiin tuotteisiin ja palveluihin. Pakotteiden alaisten tuoteryhmien osuus Suomen koko Venäjä-tavaraviennistä oli ennen kriisiä noin puoli prosenttia. Vaikutukset yksittäisiin yrityksiin vaihtelevat.

Vastapakotteina Venäjä asetti elokuussa 2014 tuontikieltoon tiettyjä elintarvikkeita ja maataloustuotteita (mm. liha- ja maitotuotteita, vihanneksia, hedelmiä, kaloja). Venäjä

jatkoj viimeksi heinäkuussa 2018 vastapakotteidensa voimassaoloa puolellatoista vuodella vuoden 2019 loppuun. Venäjän pakotteiden kesto ei siten ole sidottu EU-pakotteiden voimassaoloon.

Venäjän vastatoimilla on ollut EU:n talouspakotteita suurempi vaikutus Suomelle. Venäjän osuus Suomen elintarvikeviennistä oli 27 prosenttia ennen vastatoimia, kun vuonna 2017 osuus oli enää 8 prosenttia. Venäjän osuus Suomen maitosektorin kokonaisviennistä on romahtanut 45 prosentista alle puoleen prosenttiin. Yritykset ovat kuitenkin onnistuneet löytämään korvaavia markkinoita mm. Aasiasta ja Euroopasta. Suomen ja Venäjän välisen kaupan hiipuminen vuosina 2014–2016 johtui Venäjän taloustilanteen yleisestä heikentymisestä ml. ruplan kurssikehityksestä. Venäjän talous alkoi elpyä vuoden 2016 lopulla.

Euroopan komission viimeisimmässä (maaliskuu 2018) tilannekatsauksessa EU:n pakotteiden ja Venäjän vastatoimien yhteisvaikutus EU:n talouteen arvioidaan neutraaliksi vuonna 2017 (-0,1 prosenttia vuonna 2016), joskin jäsenmaakohtaista vaihtelua esiintyy. Venäjän talouteen rajoituksilla on ollut vaikutuksia, mutta niitä on vaikea erottaa muista tekijöistä, kuten öljyn hinnasta ja ruplan kurssista. Vuonna 2017 EU:n kokonaisvienti Venäjälle kasvoi 19 prosenttia ja kokonaistuonti 22 prosenttia edellisvuoteen nähden. Vastatoimien alaisten elintarvikkeiden vienti kolmansiin maihin on jatkanut kasvua.

Asovanmeren ja Kertshinsalmen tapahtumat ja mahdolliset lisätoimet

Kertshinsalmi on Ukrainan ulkomaanviennille tärkeä kulkureitti. Venäjä otti toukokuussa 2018 käyttöön salmen yli rakentamansa sillan, johon EU reagoi yksittäisten henkilöiden ja yhteisöjen lisäämisellä pakotteiden piiriin käyttäen olemassa olevaa juridista perustaa (neuvoston päätös 2014/145/YUTP ja asetus (EU) N:o 269/2014, Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä uhkaavista tai heikentävistä toimista vastuullisiin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat rajoittavat toimenpiteet). Toukokuusta lähtien Venäjä on tarkastanut Kertshinsalmen kautta Asovanmerellä sijaitseviin Ukrainan satamiin (Mariupol, Berdiansk) liikennöiviä ukrainalaisia ja kolmansien maiden rahtialuksia, mikä on häirinnyt meriliikennettä ja vähentänyt ukrainalaissatamien käyttöä. Laivoja on tarkastettu myös näiden palatessa Mustallemerelle.

Ukrainan ja Venäjän välinen tilanne kärjistyi 25.11., kun Venäjä esti kolmen ukrainalaisen merivoimien aluksen purjehtimisen Kertshinsalmen läpi Mariupolin satamaan. Venäjä ampui aluksia kohti ja törmäsi rannikkovartioston aluksellaan tahallaan yhteen niistä. Vahvistamattomien tietojen mukaan ukrainalaisalukset olivat tulituksen tapahtuessa kansainvälisellä vesialueella. Kyseessä on ensimmäinen kerta sitten Ukrainan konfliktin alun, kun Venäjä on tunnustanut suoraan tulittaneensa ukrainalaisosapuolta. Venäjä otti alukset haltuunsa ja pidätti niiden miehistön, joka on sittemmin vangittu. Venäjä on käynnistänyt tapauksesta rikostutkinnan. Molemmilla osapuolilla on eri näkemys tapahtumien kulusta. Ukrainan mukaan sen merivoimien alukset noudattivat samaa menettelyä kuin vastaavassa siirtymisessä syyskuussa. Venäjän mukaan ukrainalaiset alukset loukkasivat Venäjän aluevesiä. Venäjä puhuu aluevesistä perustuen omaan tulkintaansa Krimistä osana Venäjää. Kansainvälisen oikeuden mukaisesti Krim on osa Ukrainaa.

EU-maiden yhteinen lausunto tapahtumiin annettiin 28.11. Lausunnossa tuomitaan Venäjän voimankäyttö ja kehoitetaan osapuolia pidättäytyväisyyteen. EU vaatii Venäjää vapauttamaan vangitut ukrainalaissotilaat ja haltuun otetut ukrainalaisalukset. Lausunnossa korostetaan tukea Ukrainan suvereniteetille ja alueelliselle

koskemattomuudelle. Lausunnossa todetaan EU:n seuraavan tilannetta ja olevan valmis toimimaan tilanteen mukaan.

EU:n mahdollisista jatkotoimista ei ole vielä päätetty. On todennäköistä, että aihe nousee keskusteluun joulukuun Eurooppa-neuvostossa ja Venäjään kohdistuvia lisätoimia tullaan esittämään. Mahdollisten lisätoimien sisällöstä ei ole tietoa. Ukrainan konfliktiin liittyen EU on johdonmukaisesti lisännyt Venäjään kohdistuvia toimia tilanteen niin vaatiessa. Viimeksi EU on asettanut henkilöitä ja yhteisöjä pakotteiden piiriin Venäjän rakentaman Kertshinsalmen sillan käyttöönoton jälkeen sekä Krimillä järjestettyjen Venäjän presidentinvaalien ja Itä-Ukrainan separatistialueilla järjestettyjen laittomien 'vaalien' jälkeen.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

UM/ITÄ-10, Outi Isotalo, 0295 351 748
UM/ITÄ-20, Päivi Nevala, 0295 350 085
UM/OIK-10, Marjo Pekkanen, 0295 350 335
UM/TUO-20, Heli Honkapää, 0295 351 455

EUTORI-tunnus

EU/2018/1787, EU/2018/1795

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
