

ITÄ-10 Martikainen Toivo(UM), Yildirim-Tuoma Sena(UM)

04.12.2020

PYYDETÄÄN VAITELIAISUUTTA
Vaiteliaisuuspyyntö, kunnes asiasta
neuvoston päätös
Neuvoston päätös asiasta tehty 17.12.,
vaiteliaisuuspyyntö päättynyt 18.12.2020.

Asia

EU/YUTP/Eduskunnalle tiedottaminen/Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta käyttöön otettujen rajoittavien toimenpiteiden voimassaolon jatkaminen

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 29.6.2020 tehdyllä neuvoston päätöksellä 31.1.2021 asti. Voimassaolon jatkoa käsitellään joko 10.-11.12.2020 järjestettävässä Eurooppa-neuvoston kokouksessa tai vaihtoehtoisesti Eurooppa-neuvoston jäsenten epävirallisessa videokokouksessa. Tämän jälkeen rajoittavien toimenpiteiden uusimista aletaan käsitellä neuvoston työryhmässä. Poliittisen vuoropuhelun ajoittaisesta tiivistymisestä huolimatta Minskin sopimusten toimeenpano ei ole edennyt, mistä johtuen rajoittavien toimenpiteiden voimassaoloa tultaneen jatkamaan puolella vuodella.

Suomen kanta

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

Suomi pitää tärkeänä, että EU:n toimissa lähtökohtana ovat johdonmukaisuus, suhteellisuus ja vahva oikeusperusta. Tähän mennessä EU on toiminut johdonmukaisesti ja lisännyt Venäjään kohdistuvia toimia tilanteen niin vaatiessa. Suomi tukee EU:n toimintatapaa.

Suomi pitää tärkeänä, että EU toimii pakotteissa yhtenäisesti.

Suomi tukee Ukrainan konfliktin ratkaisupyrkimyksiä ja kannustaa osapuolia poliittisen vuoropuhelun jatkamiseen ja käytännön toimiin.

Pääasiallinen sisältö

Minskin sopimusten toimeenpanon tilanne

Eurooppa-neuvosto kytki 19.3.2015 Venäjää kohtaan asetetut sektorikohtaiset talouspakotteet Minskin sopimusten täyteen toimeenpanoon. Kolmikantaryhmässä (Trilateral Contact Group: 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. Syyskuussa 2016 solmittiin lisäksi puitesopimus, jolla määriteltiin kolme pilottialuetta (Stanytsia Luhanska, Zolote, Petrivske), joilla joukkojen ja kaluston vetäytyminen toteutettaisiin ensimmäisenä. Suomi tukee Etyjin ja Normandia-ryhmän toimintaa Itä-Ukrainan konfliktin ratkaisemiseksi esimerkiksi osallistumalla Etyjin tarkkailumissioon.

Heinäkuun 2020 lopussa alkanut tulitauko on pitänyt varsin hyvin ja se on parantanut turvallisuustilannetta. Tulitauko on kuitenkin hauras. Poliittinen vuoropuhelu konfliktin ratkaisuksi ei ole edellisen tarkastelun jälkeen edistynyt. Kolmikantaryhmä on tavannut säännöllisesti, mutta koronakriisin takia virtuaalisesti. Ukrainan ja Venäjän vuoropuhelu ei ole edennyt viime kuukausina. Joulukuun 2019 Pariisin Normandia-ryhmän päämiestapaamisessa sovittujen päätösten toimeenpano ei ole edennyt, pl. vankienvaihdot, joita on Pariisin tapaamisen jälkeen järjestetty kaksi kappaletta (joulukuussa 2019 ja huhtikuussa 2020). Ukraina on avannut hallinnon valvomalla alueella kaksi uutta kontaktilinjan ylityspaikkaa, mutta separatistipuoli ei ole toistaiseksi mahdollistanut kontaktilinjan ylityksiä. Yhtäältä päätösten heikon toimeenpanon ja toisaalta koronan takia seuraavan Normandia-päämiestapaamisen järjestäminen on lykkääntynyt.

Minskin sopimusten yhtäkään kohtaa ei ole saatu kokonaisuudessaan toimeenpantua. Suurin erimielisyys koskee sopimuskohtien toimeenpanon järjestystä. Ukraina korostaa sopimusten turvallisuuselementtejä kuten tulitaukoa ja raskaan aseistuksen poisvetämistä ja Venäjä poliittisia elementtejä kuten paikallisvaalien järjestämistä ja separatistialueiden erityisaseman vahvistamista.

Lokakuussa 2019 hyväksytty Steinmeier-malli ei ole ratkaissut em. erimielisyyksiä. Mallin mukaisesti ei-hallinnon valvomille Itä-Ukrainan alueille myönnettäisiin pysyvä erityisasema, mikäli alueilla järjestetään Ukrainan lainsäädännön ja Etyj-standardien mukaiset paikallisvaalit. Ukrainan ehdot vaalien järjestämiselle ovat Minskin sopimusten mukaisia: vaalit noudattavat Ukrainan lainsäädäntöä, ne järjestetään vasta, kun ulkomaiset joukot ovat vetäytyneet Ukrainasta ja kun Ukraina on saanut valvontaansa sen ja Venäjän välisen rajan. Ukrainassa on ollut vuodesta 2014 voimassa laki em. alueiden väliaikaisesta itsehallinnosta. Lakia ei ole kuitenkaan toimeenpantu Ukrainan edellyttäessä ulkomaisten joukkojen poistumista Ukrainasta. Em. ehtojen takia Ukraina ei ulottanut lokakuussa järjestettyjä paikallisvaaleja separatistialueille.

Joukkojen ja sotilaskaluston poisvetäminen kolmella kontaktilinjan ylityspaikalla Stanytsia Luhanskassa, Zolotessa ja Petrivskessä on periaatteessa viety loppuun, mutta alueilla on havaittu aika ajoin sotilashenkilökuntaa sekä kiellettyä sotilaskalustoa. Kokonaisuuden kannalta joukkojen poisvetäminen koskee yhteensä noin kuuden kilometrin pituista aluetta lähes 500 kilometriä pitkällä kontaktilinjalla. Raskaan

aseistuksen poisvetämistä ei ole voitu vahvistaa muualla kontaktilinjalla. 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. Tämä estää missiota toteuttamasta mandaattiaan täysipainoisesti. Etyjin käyttämiä miehittämättömiä valvontalennokkeja on tuhottu. Myös miinojen ja räjähtämättömien ammusten kartoittaminen on näistä syistä vaikeaa. Etyj-missio voi turvallisuussyistä partioida vain valoisaan aikaan ja asfaltoiduilla teillä.

Minskin sopimuksissa sovitaan myös Ukrainan perustuslakiuudistuksesta (ml. desentralisaatio), separatistien armahtamisesta, panttivankien vaihtamisesta, humanitaarisen avun perille pääsystä, sosioekonomisten yhteyksien palauttamisesta separatistien hallitsemille alueille, valtakunnanrajan palauttamisesta Ukrainan hallintaan sekä ulkomaisten aseellisten joukkojen poisvetämisestä Ukrainan alueelta. Näidenkään sopimuskohtien toimeenpano ei ole edennyt, vaikka keskusteluja esimerkiksi humanitaarisen tilanteen ja sosioekonomisten yhteyksien parantamisesta on käyty. Separatistit ovat koronaan vedoten rajoittaneet siviiliväestön liikkumista kontaktilinjan yli sekä vaikeuttaneet kansainvälisen humanitaarisen avun perillepääsyä separatistialueilla. Myös Ukrainan hallinnon vaatima 14 päivän mittainen karanteeni vaikeuttaa separatistialueella asuvien mahdollisuutta ylittää kontaktinja ja siten sosiaalietuuksien noutoa hallinnon puolelta. Venäjän vuonna 2019 tekemä päätös helpottaa separatistialueilla asuvien Venäjän kansalaisuuden saamista vaikeuttaa osaltaan mm. valtakunnanrajan palauttamista Ukrainan hallintaan. Venäjä voi nyt perustella rajan hallintaa alueella asuvien ”Venäjän kansalaisten” määrällä. Arvioiden mukaan noin 200 000 separatistialueilla asuvaa on saanut Venäjän kansalaisuuden.

Rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevat alat (sektorikohtaiset pakotteet)

Euroopan unioni on ottanut käyttöön rajoittavia toimenpiteitä Ukrainan tapahtumien vuoksi usealla eri perusteella. Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta käyttöön otetut sektorikohtaiset talouspakotteet perustuvat neuvoston päätökseen 2014/512/YUTP ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 833/2014, jotka tulivat voimaan 1.8.2014. Pakotteita laajennettiin neuvoston päätöksellä 2014/659/YUTP ja asetuksella (EU) N:o 960/2014, jotka tulivat voimaan 12.9.2014.

Pakotteilla on rajoitettu tiettyjen Venäjän valtion omistamien rahoituslaitosten sekä puolustusalaalla ja öljyalalla toimivien venäläisyriyten pääsyä EU:n pääomamarkkinoille, määrätty aseiden ja muiden puolustustarvikkeiden vienti- ja tuontikielto, sekä kielletty sotilaalliseen loppukäyttöön tai nimetyille puolisotilaallisille 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.

Sektorikohtaisten pakotteiden ja Venäjän vastatoimien taloudelliset vaikutukset

Suomi on tutkimustiedon mukaan kärsinyt keskimääräistä vähemmän niin EU:n Venäjän vastaisista talouspakotteista kuin Venäjän asettamista vastatoimista. Vaikutukset yksittäisiin yrityksiin vaihtelevat. Talouspakotteiden suorat vaikutukset Suomeen ovat pysyneet rajallisina, sillä ne eivät kohdistu Venäjä-viennin kannalta keskeisiin tuotteisiin ja palveluihin. Pakotteiden alaisten tuoteryhmien osuus Suomen koko Venäjä-tavaraviennistä oli ennen kriisiä noin puoli prosenttia.

Venäjä asetti elokuussa 2014 tuontikieltoon tiettyjä elintarvikkeita ja maataloustuotteita. Vastatoimet ovat nykyisellään voimassa 31.12.2021 asti. Niiden kesto ei ole enää sidottu EU-pakotteiden voimassaoloon, vaan taustalla on tavoite omavaraisuuden kasvattamisesta ja kotimaisen elintarviketuotannon tukeminen (nk. tuonninkorvauspolitiikka). Venäjän osuus Suomen elintarvikeviennistä oli 27 prosenttia ennen vastatoimia, kun vuonna 2019 osuus oli vajaa kuusi prosenttia. Venäjän osuus Suomen maitosektorin kokonaisviennistä on laskenut 48 prosentista alle puoleen prosenttiin. Vastatoimilla on ollut EU:n talouspakotteita suurempi vaikutus Suomelle. Elintarvikealan yritykset ovat kuitenkin onnistuneet löytämään korvaavia markkinoita muista EU-maista sekä Aasiasta, ja sektorin kokonaisviennin arvo ylitti vuonna 2019 tason, jolla oltiin ennen vastatoimien voimaantuloa.

Pakotetilanteen on Euroopan komission analyyseissä arvioitu selittäneen noin kolmanneksen EU:n Venäjä-viennin laskusta. Siten muilla tekijöillä, kuten öljyn hinnan laskulla, ruplan arvon heikkenemisellä, Venäjän taloustilanteen yleisellä heikentymisellä ja protektionismin kasvulla on ollut pakotteita merkittävämpi vaikutus eurooppalaisten, ml. suomalaisten, yritysten vientimahdollisuuksiin Venäjälle. EU-maiden markkinaosuuden lasku Venäjällä selittyy osin myös pitkäaikaisilla trendeillä, kuten Kiinan osuuden suhteellisella kasvulla.

Kansainvälisen valuuttarahaston viime vuoden arvion mukaan länsimaiden pakotteet ovat vähentäneet Venäjän bruttokansantuotteen kasvua 0,2 prosenttiyksikköä joka vuosi vuosien 2014–2018 aikana. Pakotteilla on ollut myös epäsuoria vaikutuksia.

Henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat pakotteet

Euroopan unionin neuvosto päätti 17.3.2014 Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä uhkaaviin tekoihin liittyvistä rajoittavista toimenpiteistä (2014/145/YUTP ja asetus (EU) N:o 269/2014). Nämä nk. henkilöpakotteet ovat nykyisellään voimassa 15.3.2021 asti. Pakotteiden määräaikaistarkastelu tehdään puolivuositain. Tällä hetkellä pakotteiden piirissä on 177 henkilöä ja 48 yhteisöä. Pakotelistattujen henkilöiden ja yhteisöjen omaisuus on jäädytetty ja varojen luovuttaminen näille tahoille on estetty. Henkilöiden maahantulo ja kauttakulku EU:ssa on estetty.

Ukrainan konfliktiin liittyen EU on johdonmukaisesti lisännyt Venäjään kohdistuvia toimia tilanteen niin vaatiessa ja edellytysten täytyessä. Viimeksi lokakuussa 2020 neuvosto hyväksyi kahden henkilön ja neljän yhteisön lisäämisen pakotelistalle liittyen rautatieyhteyden avaamiseen Venäjältä Krimille joulukuussa 2019.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

UM/ITÄ-10, Toivo Martikainen, 0295 350 310
 UM/ITÄ-20, Päivi Nevala, 0295 350 085
 UM/ITÄ-20, Reetta Palojoensuu, 0295 350 354
 UM/TUO-20, Heli Honkapää, 0295 351 455
 UM/OIK-10, Harri Sallinen, 0295 350 551

EUTORI-tunnus

EU/2020/0240 , EU/2020/1750

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
