

POL-30 Martikainen Toivo(UM)

17.06.2020

PYYDETÄÄN VAITELIAISUUTTA
Vaitelaisuuspyyntö, kunnes asiasta
neuvoston päätös.
Neuvoston päätös 30.6.2020
Vaitelaisuuspyyntö kumottu 20.10.2020

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 19.12.2019 tehdyllä neuvoston päätöksellä 31.7.2020 asti. Voimassaolon jatkoa käsitellään joko 19.6.2020 järjestettävässä Eurooppa-neuvoston jäsenten epävirallisessa videokokouksessa tai sitten asiaan palataan Eurooppa-neuvoston tasolla heinäkuussa. 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. 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. 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 tarkkailumission.

Poliittinen vuoropuhelu konfliktin ratkaisuksi ei ole edellisen tarkastelun jälkeen edistynyt. Kolmikantainen kontaktiryhmä on tavannut säännöllisesti, mutta koronaviruskriisin 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). Yhtäältä päätösten heikon toimeenpanon ja toisaalta koronaviruksen takia seuraavan Normandia-päämiestapaamisen järjestäminen on lykkääntynyt. Normandia-maiden ulkoministerit tapasivat (virtuaalisesti) yli kahden vuoden tauon jälkeen huhtikuun 2020 lopussa, mutta ilman merkittäviä tuloksia. Ukraina on nostanut valtuuskuntansa tasoa kolmikantaisessa kontaktiryhmässä nimittämällä siihen mm. varapääministerin ja parlamentin ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtajan.

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.

Konfliktin osapuolet uusivat aika ajoin tulitaukositoumuksia, mutta tulitauot eivät ole pitäneet, eivätkä ne ole lopettaneet vihollisuuksia. Konfliktissa tulee kuolonuhreja viikoittain. Tulitaukorikkomukset ovat jälleen lisääntyneet kevään 2020 lopulla.

Joukkojen ja sotilaskaluston poisvetäminen kolmella kontaktilinjan ylityspaikalla Stanytsia Luhanskassa, Zolotessa ja Petrivskessä on periaatteessa viety loppuun, mutta alueilla on havaittu sotilashenkilökuntaa viime kuukausina. 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. Koronaviruspandemian aikana separatistit ovat estäneet Etyj-tarkkailijoilta kontaktilinjan ylittämisen ja siten pääsyn ei-hallinnon valvomille alueille viruksen torjuntatoimiin vedoten. Tämä estää missiota toteuttamasta mandaattiaan täysipainoisesti, koska Etyj ei ole voinut täydentää normaalirotaatioiden mukaisesti separatistialueilla toimivia tarkkailijatiimejä. 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.

Konfliktiin liittyen on toteutettu viimeksi kuluneen vajaan vuoden aikana yhteensä kolme vankienvaihtoa. Inhimillisesti katsoen kyse on merkittävästä asiasta, mutta kaikki vankienvaihdot eivät ole liittyneet Minskin sopimusten toimeenpanoon, vaan osa niistä on liittynyt Krimin ja Kertšinsalmen tilanteisiin.

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 myös kansainvälisen humanitaarisen avun perillepääsyä separatistialueella. Myös Ukrainan hallinto on rajoittanut separatistialueella asuvien mahdollisuutta ylittää kontaktilinja ja siten sosiaalietuksien 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 puolustusallalla 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 kaksikäyttötutteen vienti ja tiettyjen arktisissa, syvänmeren- tai liuskeöljyprojekteissa käytettävien loppukäyttötutteen (sensitiivinen teknologia) vienti. Lisäksi näihin liittyvä tekninen apu, välityspalvelut ja rahoitus ovat kiellettyjä.

Sektorikohtaisten pakotteiden ja Venäjän vastatoimien taloudelliset vaikutukset

Suomi on tuoreen 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. Vastatoimia on jatkettu vuoden 2020 loppuun 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 selittynee 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 15.9.2020 asti. Pakotteiden määräaikaistarkastelu tehdään puolivuositain. Tällä hetkellä pakotteiden piirissä on 175 henkilöä ja 44 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 tammikuussa 2020 neuvosto hyväksyi seitsemän uuden henkilön lisäämisen henkilöpakotelistalle EU:n vastauksena Venäjän alue- ja paikallisvaalien järjestämiseen Krimillä syyskuussa 2019. Lisäksi Venäjä avasi Krimille rautatieyhteyden Kertsinsalmen ylittävää siltaa pitkin joulukuussa 2019. EU tulee jatkamaan johdonmukaisella linjalla ja pakotelistamaan rautatieyhteyden avaamiseen liittyviä henkilöitä ja yhteisöjä.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

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

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
