

POL-30 Kuvaja Viivi(UM), Vasara
Pekka(UM)

10.12.2021

PYYDETÄÄN VAITELIAISUUTTA
Vaiteliaisuuspyyntö, kunnes asiasta
neuvoston päätös.
Neuvoston päätös asiasta tehty
14.01.2022, vaiteliaisuuspyyntö päättynyt
18.01.2022.

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 14.7.2021 tehdyllä neuvoston päätöksellä 31.1.2022 asti. Voimassaolon jatkoa on määrä käsitellä 16.–17.12.2021 järjestettävässä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. 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 erityistarkkailumission. Suurlähettiläs Mikko Kinnunen toimii Etyj-puheenjohtajan erityisedustajana kolmikantaryhmässä.

Turvallisuustilanne alueella on heikentynyt edelleen syksyn aikana. Tulitaukorikkomusten määrä kontaktilinjalla on kasvanut syksyn aikana verrattuna kuluvan vuoden kesään ja edellisvuoden vastaavaan aikaan. Ukrainan asevoimat iski lokakuussa lennokilla kapinallisten tykistöasemaan. Venäjä on ryhmittänyt joukkojaan uudelleen Ukrainan rajojen läheisyydessä, mikä on lisännyt jännitteitä ja epävarmuutta. 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. Myös kontaktilinjan ylityksiä on rajoitettu erityisesti separatistien toimesta mm. koronatilanteeseen vedoten. Tämä estää missiota toteuttamasta mandaattiaan täysipainoisesti. Etyjin käyttämiä miehittämättömiä valvontalennokkeja häiritään yhä enemmän elektronisesti ja lennokkeja on myös tuhottu. Etyj-missio voi turvallisuussyistä partioida vain valoisaan aikaan ja asfaltoiduilla teillä. Etyjin rajavalvontamissio joutui päättämään toimintansa syyskuun lopussa Venäjän vastustettua Etyjissä mandaatin jatkamista.

Poliittinen vuoropuhelu konfliktin ratkaisuksi ei ole edellisen tarkastelun jälkeen edistynyt. Syksyn aikana Normandia-ryhmän kokouksen järjestäminen ulkoministeri- tai päämiestasoilla ei ole onnistunut osapuolten näkemyserojen vuoksi. Kolmikantaryhmän edustajat ovat tavanneet säännöllisesti, mutta keskustelut ovat olleet vaikeita. Ukrainan ja Venäjän välillä ei ole kahdenvälistä vuoropuhelua Ukrainan aloitteista huolimatta. Venäjällä retoriikka Ukrainaa koskien on koventunut kuluvan vuoden aikana. Venäjä korostaa, että se ei pidä itseään konfliktin osapuolena, vaan välittäjänä ja konfliktia ”Ukrainan sisäisenä”. Venäjä pyrkii kapinallisalueiden statuksen vahvistamiseen. Kontaktilinjan ylityksiä on myös merkittävästi rajoitettu erityisesti separatistien toimesta. Tätä on osittain perusteltu koronatilanteella, mutta taustalla on myös tavoite vähentää separatistialueilla asuvien yhteyksiä Ukrainan hallinnon puolelle.

Minskin sopimusten yhtäkään kohtaa ei ole saatu kokonaisuudessaan toimeenpantua ja aiemmissa toimeenpanoissa on otettu takapakkia. Suurin erimielisyys koskee edelleen 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 niille Itä-Ukrainan alueille, joita Ukrainan valtio ei kontrolloi, 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 hallinnon kontrollin ulkopuolella olevilta Donetsk ja Luhanskin alueilta, 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.

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.

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. Venäjä on myös ilmoittanut olevansa valmis puolustamaan separatistialueilla asuvia ”venäläisiä”. Venäjän kansalaisuuden ottaneet ovat äänestäneet syyskuussa 2021 Venäjän duuman vaaleissa. Arvioiden mukaan jopa 600 000 separatistialueilla asuvaa olisi saanut Venäjän kansalaisuuden. Separatistialueiden ns. viranomaiset rajoittavat myös muilla keinoin alueilla asuvien Ukrainan passin omaavien oikeuksia kuten maanomistus- ja elinkeinonharjoittamisoikeus. Marraskuussa Venäjä päätti kapinallisalueilta Venäjälle suuntautuvan tavarakaupan sääntelyn väliaikaisista helpotuksista, minkä on arvioitu loukkaavan Minskin sopimuksia ja Ukrainan suvereniteettia.

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 puolustuslalla ja öljylalla 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 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 31.12.2022 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 2020 osuus oli vajaa kahdeksan prosenttia. Venäjän osuus Suomen maitosektorin kokonaisviennistä on laskenut 48 prosentista noin 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 on kahtena viime vuotena ylittänyt 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 ja Venäjän taloustilanteen yleisellä heikentymisellä sekä myös 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.

Covid-pandemian seurauksena EU:n Venäjä-vienti laski voimakkaasti vuonna 2020. Venäjän talous ja ulkomaankauppa ovat kasvaneet vahvasti viime vuoden syvän notkahduksen jälkeen. EU:n ja Suomen tavaraviennissä ollaan jo saavutettu pandemiaa edeltävä taso. Suomen palveluvienti ei ole matkustusrajoituksista johtuen palautunut. Matkailupalveluiden osuus palveluviennistä oli ennen koronaa yli 50 prosenttia.

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

Toisena Venäjän federaatioon kohdistettavana pakotejärjestelmänä 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 15.3.2022 asti. Pakotteiden määräaikaistarkastelu tehdään puolivuositain. Tällä hetkellä pakotteiden piirissä on 185 henkilöä ja 48 yhteisöä. Pakotteiden kohteeksi asetettujen henkilöiden ja yhteisöjen omaisuus on jäädytetty sekä varojen ja taloudellisten resurssien luovuttaminen näiden tahojen saataville tai hyödynnettäväksi suoraan tai välillisesti on kielletty. Henkilöiden maahantulo ja kauttakulku EU:ssa on estetty. Listattujen henkilöiden ja yhteisöjen tiedoissa on erityisesti duuman vaalien jälkeen tapahtunut muutoksia, mikä edellyttää listaustietojen päivittämistä. Tämän teknisen päivityksen valmistelu on aloitettu neuvostossa.

Ukrainan konfliktiin liittyen EU on johdonmukaisesti lisännyt Venäjään kohdistuvia toimia tilanteen niin vaatiessa ja edellytysten täytyessä. Viimeksi 11.10.2021 voimaan tulleella päätöksellä ja asetuksella neuvosto hyväksyi pakotteiden kohdistamisen

kahdeksaan henkilöön liittyen Venäjän oikeusjärjestelmän toimeenpanon edesauttamiseen laittomasti liitettyllä Krimillä.

Krimin ja Sevastopolin laittoman liittämisen johdosta käyttöön otetut pakotteet

Kolmas EU:n Venäjän federaatioon kohdistama pakotejärjestelmä on Krimin ja Sevastopolin laittoman liittämisen johdosta käyttöön otetut pakotteet, jonka voimassaoloa jatkettiin 23.6.2022 saakka neuvoston päätöksellä (YUTP) 2021/1010. Tämä pakotejärjestelmä perustuu neuvoston 24.6.2014 voimaan tulleeseen päätökseen 2014/386/YUTP ja asetukseen (EU) N:o 692/2014, ja se koostuu Krimin ja Sevastopolin alueeseen kohdistetuista vienti-, investointi- ja tuontirajoituksista. Vientirajoituksiin kuuluu mm. liikenteen, televiestinnän ja energian alojen infrastruktuurin luomiseen, hankintaan tai kehittämiseen käytettävät keskeiset laitteet ja teknologia. Tuontirajoituksiin kuuluu puolestaan Krimiltä tai Sevastopolista peräisin olevat tuotteet.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

UM/ITÄ-10, Pekka Vasara, 0295 350 523
UM/ITÄ-20, Joonas Heiskanen, 0295 350 535
UM/KPO-20, Jukka Nikulainen, 0295 350 485
UM/OIK-10, Mikael Ruotsi, 0295 350 826

EUTORI-tunnus

EU/2021/0965

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
