

Ulkoasiainneuvosto 20.11.2025; Suomen tavoitteet

Ulkoasianneuvosto kokoontuu 20.11.2025 Brysselissä. Suomea kokouksessa edustaa pysyvä edustaja Jori Arvonon. Kokouksen varsinaisina aiheina ovat Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa, Lähi-idän tilanne, Sahel ja Sudan.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa

Suomi pitää tärkeänä, että EU jatkaa vahvaa, tehokasta ja yhtenäistä vastaamista Venäjän sotilaalliseen hyökkäykseen Ukrainaan. EU:n tulee edelleen johdonmukaisesti lisätä pakotteita Venäjää ja Valko-Venäjää kohtaan Venäjän aggression jatkuessa. Suomi pitää tärkeänä pakotteiden tehokasta toimeenpanoa ja pakotteiden kiertämisen estämistä. Suomen tavoitteena ovat mahdollisimman kattavat sektoripakotteet.

Suomi tukee vankasti Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta. Suomi korostaa, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle sekä materiaaliapua ja humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä. (UTP 41/2023, UTPJ 12/2024) Suomelle on tärkeää, että EU:n tukea Ukrainalle jatketaan riittävällä tasolla ja että tukea pystytään toimittamaan nykyistä enemmän, nopeammin ja tehokkaammin. Suomi osallistuu myös Ukrainan jälleenrakennukseen. Suomi tukee EU:n Ukraina-suunnitelman (*Ukraine Plan*) toimeenpanoa Ukraina-tukivälineen (*Ukraine Facility*) avulla. EU:n on yhdessä kumppaniensa kanssa jatkettava tukeaan myös Ukrainan energiasektorille.

Suomi tunnistaa Venäjän hyökkäyssodan vaikutukset Euroopan kokonaisturvallisuudelle. Suomi on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille Ukrainan tukemiseksi ja siihen kytkeytyen Euroopan kokonaisturvallisuuden vahvistamiseksi.

Kestävä ja oikeudenmukainen rauha edellyttää Ukrainan neuvotteluaseman vahvistamista yhtäältä Ukrainalle toimitettavan aseavun ja muun tuen sekä toisaalta Venäjän taloudelliseen kykyyn vaikuttavien pakotteiden kautta. Suomi tukee Ukrainan tavoitetta kestävästä ja oikeudenmukaisesta, YK:n peruskirjan sekä kansainvälisen oikeuden mukaisesta rauhasta.

Suomi jatkaa rauhan edistämistä eri vaiheissa: ennen neuvotteluja, tulitauon aikana ja rauhanneuvottelujen yhteydessä. Ukrainan ja Euroopan on oltava mukana omaa turvallisuuttaan koskevissa keskusteluissa. Sodan lopputulos vaikuttaa merkittävästi ja pitkäkestoisesti Euroopan ja transatlanttiseen turvallisuuteen.

Suomi on valmis tukemaan ja pyrkii hyödyntämään mahdollisia uusia yhteishankinta- ja rahoitusjärjestelmiä Ukrainan tukemiseksi niin EU:n kuin Naton yhteydessä. Suomi suhtautuu avoimesti aloitteisiin yhteistoiminnan lisäämiseksi Ukrainan puolustusteollisuuden kanssa. (UJ 47/2023) Suomi ottaa huomioon myös Naton Haagin huippukokouksen julistuksen, jossa liittolaiset antoivat sitoumuksen Ukrainan tuen jatkamisesta ja tuen sisällyttämisestä sovittuun puolustusmenotavoitteeseen.

Suomi tukee Euroopan puolustusteollisen ja teknologisen perustan (*European Defence Technological and Industrial Base*, EDTIB) vahvistamista ja eurooppalaisen puolustusteollisuuden kapasiteetin vahvistamiseen tähtääviä toimenpiteitä. (UJ 47/2023) Kehittämisessä tulee huomioida sekä EU:n kyky globaalina toimijana, että oman puolustuksen vahvistaminen, huomioiden samalla transatlanttisen

yhteistyön merkitys. Suomen tavoite on, että unioniin luodaan puolustustarvikkeiden yhteismarkkinat. (U 30/2024 vp)

Suomi tukee vahvasti Euroopan rauhanrahaston (European Peace Facility, EPF) käyttöä ja lisäpääomittamista Ukrainan tukemiseksi. EPF:n tulee tukea Ukrainan tarpeita vastaavan avun toimittamista mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti, ja myös tukimuotoja ja korvauserusteita tulisi arvioida tästä näkökulmasta. (EU/354/2023-UM-52)

Suomi on tukenut EUMAM Ukraine -operaation mandaatin jatkamista Ukrainan asevoimien tukemiseksi. Suomi tukee operaatiolle asetettua tehtävää koulutuksen tarjoamiseksi Ukrainan asevoimille sekä jäsenvaltioiden toiminnan koordinoimiseksi ja synkronoimiseksi Ukrainan asevoimien koulutuksen tuen osalta. Suomi katsoo, että Ukrainan tarpeiden tulee olla operaation suunnittelun ja toimeenpanon keskiössä. Suomi painottaa EU:n ja Naton tiivistä yhteistyötä ja EUMAM:n ja Naton NSATU-mission toimien täydentävyyttä. (UTP 33/2024 vp)

Suomi tukee EU:n lisäpakotteiden asettamista varjolaivastoa ja sen taustalla toimivia tahoja kohtaan sekä muita mahdollisia samanmielisten maiden yhteisiä toimia (kuten vakuutustarkastukset), joilla pyritään puuttumaan varjolaivastoon. (EU/630/2025-TEM-3)

Suomi tukee Ukrainan turvallisuusjärjestelyitä koskevaa valmistelutyötä EU:ssa, mukaan lukien unionin oma panos Ukrainan turvallisuuden varmistamiseksi. Suomi katsoo, että EU:n on sitouduttava kantamaan merkittävä vastuu Ukrainan pitkän aikavälin tukijana. (EU/307/2025-UM-18)

Suomi yhtyy komission suositukseen, että mikäli Ukraina täyttää ehdot, voidaan ensimmäisiä neuvotteluklustereita avata mahdollisimman pian vuonna 2025. (E 66/2024 vp)

Suomi edellyttää, että Venäjän vastuu kansainvälisen oikeuden loukkauksista ja korvausvelvollisuus niistä aiheutuvista vahingoista toteutuu. (VNS 3/2024 vp) Suomi edistää kansainvälisiä toimia vastuuvelvollisuuden varmistamiseksi Ukrainaan kohdistuneesta hyökkäysrikoksesta sekä hyökkäyssodan yhteydessä tehdyistä muista kansainvälisen oikeuden vastaisista rikoksista.

Suomi suhtautuu rakentavasti pyrkimykseen käyttää Venäjän keskuspankin pysäytettyjä varoja Ukrainan tukemiseksi ja pitää komission viimeaikaista aloitteellisuutta oikeansuuntaisena ja hyvänä pohjana jatkotyölle. Suomi on avoin Venäjän keskuspankin pysäytettyjen varojen hyödyntämiseen liittyville erilaisille takausjärjestelyille. Osana kokonaisuutta olisi hyödyllistä selvittää myös vaihtoehtoja, jotka mahdollistaisivat joustavamman tavan kolmansille maille osallistua järjestelyyn. Suomi määrittää tarkemmat kannat ja vaihtoehdot takausjärjestelyihin myöhemmässä vaiheessa.

Suomi korostaa, että EU:n toimet tulee valmistella siten, että ne ovat kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden mukaisia.

Lähi-idän tilanne

Osana kansainvälistä yhteisöä Suomi jatkaa ponnisteluja vakauden lisäämiseksi Lähi-itään. Tämä on tarpeen myös laajempien kansainvälisten jännitteiden purkamiseksi. (VNS 3/2024 vp)

EU:n on kaikilla toimillaan edistettävä rauhaa, vakautta ja siviilien suojelua Lähi-idässä. EU:n tuki kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kunnioittamiselle ja siviilien suojelulle on keskeistä. EU:n tulee edistää kansainvälisen oikeuden mukaisia ratkaisuja alueen konflikteihin.

EU:n on tuettava kaikin tavoin tulitaukoa Gazassa sekä neuvotteluja sodan lopettamiseksi. On tärkeää pyrkiä sopimukseen, joka toimii pohjana Gazan vakauttamiselle ja jälleenrakentamiselle sekä askeleena kohti kestävästä rauhaa Israelin ja palestiinalaisten välille. Suomi tukee EUBAM Rafah -operaatiota osana EU:n tukea tulitauon toimeenpanolle tilanteen mahdollistaessa operaation toiminnan.

Gaza on keskeinen osa Palestiinalaisaluetta, ja EU:n on edistettävä sen tulevaisuuden ratkaisemista kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Gazan aluetta ei tule pienentää eikä sen väestöä pakottaa siirtymään pois alueelta. EU:n tulee tukea presidentti Trumpin suunnitelmaa tulitauon saavuttamiseksi Gazassa, edistää Ranskan ja Saudi-Arabian johdolla laaditun New Yorkin julkilausuman (johon Suomi liittyi 5.9.2025) tavoitteita Palestiinan kysymyksen rauhanomaisesta ratkaisemisesta ja kahden valtion ratkaisun toteuttamisesta sekä tarkastella avoimesti Arabimaiden Gazan tulevaisuutta ja jälleenrakennusta koskevia suunnitelmia ja ehdotuksia. Suomi kannattaa EU:n roolia Yhdysvaltain Gazan-rauhansuunnitelman (Comprehensive Plan to end the Gaza Conflict) mukaisessa presidentti Trumpin johtamassa Board of Peace -hallintoelimestä. EU:n on tuettava kansainvälisiä neuvotteluratkaisuun perustuvia pyrkimyksiä riisua Hamas vallasta, ja Hamas ja muut aseelliset ryhmittymät aseista Palestiinalaisalueella ja selvitettävä konkreettisia mahdollisuuksiaan tähän. Suomi tukee EUPOL COPPS -operaation työtä Palestiinalaisalueen turvallisuus- ja oikeussektoreiden uudistamiseksi.

EU:n tulee edistää voimakkaasti humanitaarisen avun perillepääsyä koko Gazan alueella ja tuomita humanitaaristen periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden vastaiset toimet, kuten avustuskuljetusten estäminen ja avun jakelun militarisointi. EU:n tulee vaatia, että Israel noudattaa kansainvälisen oikeuden mukaisia velvoitteitaan, mukaan lukien suojella siviilejä ja humanitaarista avustushenkilöstöä sekä varmistaa nopea ja esteetön humanitaarisen avun pääsy Gazaan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaisesti. EU:n on tuettava YK:n palestiinalaispakolaisten avustusjärjestö UNRWAn edellytyksiä toimia mandaattinsa mukaisesti Gazassa ja Länsirannalla ml. Itä-Jerusalem. EU:n on tuettava alueella toimivien järjestöjen, kuten UNRWA, Punainen Risti/Puolikuu ja WFP, mahdollisuuksia toimittaa humanitaarista apua paikalliselle väestölle.

Suomi on pitänyt tärkeänä UNRWAn riskienhallinnan vahvistamista ja on myös suunnannut omaa tukeaan UNRWAlle tähän tarkoitukseen. Kaikki terrorismisyytökset on otettava vakavasti ja selvitettävä.

EU:n tulee jatkaa vahvaa tukeaan palestiinalaishallinnolle sekä edellyttää siltä tarvittavia reformeja. EU:n tulee jatkossakin vaatia Israelilta palestiinalaishallinnolle kuuluvien tulli- ja verotulojen maksamista.

EU:n tulee tukea Länsirannan vakautta konkreettisoin toimin. Suomi pitää tärkeänä, että EU kiinnittää huomiota Israelin syveneviin miehitystoimiin Länsirannalla sekä reagoi konkreettisoin toimin voimakkaasti lisääntyneeseen väkivaltaan palestiinalaista siviiliväestöä kohtaan. Suomi tukee EU:n ihmisoikeuspakotejärjestelmän puitteissa hyväksytyjä pakotteita väkivaltaisille siirtokuntalaisille. (UTPJ 11/2024).

Suomi korostaa, että sotatoimia ei saa kohdistaa siviileihin ja tuomitsee kaikki siviileihin kohdistuvat sotatoimet mukaan lukien siviilien käytön ihmiskilpinä Gazassa ja israelilaisten siirtokuntien asukkaiden harjoittama väkivalta.

Suomi tukee EU:n ihmisoikeuspakotejärjestelmän puitteissa hyväksytyjä pakotteita Israeliin kohdistuneeseen terroristiseen hyökkäykseen osallistuneille Hamasiin liittyville ryhmille. (UTPJ 8/2024) EU on tuominut Hamasin ja muiden ryhmittymien 7.10.2023 tekemät hyökkäykset jyrkästi.

Suomi tukee kansainvälisten itsenäisten ja riippumattomien tuomioistuimien (mm. ICC, ICJ) työtä. EU:n toimissa tulee huomioida Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) pidätysmääräykset, Kansainvälisen tuomioistuimen (ICJ) 19.7.2024 antama neuvova lausunto, jossa tuomioistuin totesi Israelin läsnäolon miehityillä Palestiinalaisalueella laittomaksi, ICJ:n 22.10.2025 antama neuvova lausunto Israelin oikeudellisista velvoitteista liittyen YK:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen ja kolmansien maiden läsnäoloon ja toimintaan miehityillä palestiinalaisalueella sekä ICJ:n antamat, Gazan tilannetta koskevat väliaikaisten turvaamistoimien määräykset, jotka sitovat kyseisen oikeudenkäynnin osapuolia oikeudellisesti. Suomi on tukenut selvityksen laatimista EU-tasolla neuvovan lausunnon vaikutuksista ja tarvittavista toimenpiteistä.

Suomelle on tärkeää EU:n johdonmukainen suhtautuminen eri konflikteihin ja niihin liittyviin kansainvälisen oikeuden kysymyksiin.

Sahel

Suomi pitää tärkeänä, että EU tukee Sahelin vakauttamista ja demokraattiseen prosessiin ja perustuslaillisen järjestykseen palaamista kestävän rauhan, kehityksen ja vakauden saavuttamiseksi. Alueen vakauttamisella on keskeinen vaikutus myös sääntelemättömään muuttoliikkeeseen, sillä Sahel on kauttakulkualue kaikilla EU:hun suuntautuvilla Afrikan reiteillä. Suomi tukee aiempaa yhtenäisemmän eurooppalaisen lähestymistavan muodostamista Sahelin alueella.

Suomi pitää tärkeänä, että EU pystyy jatkamaan ja muokkaamaan läsnäoloaan, tukeaan ja vaikuttamistaan Sahelin alueella. Suomi tukee EU:n työkalujen monipuolista ja joustavaa käyttöä kokonaisvaltaisen lähestymistavan puitteissa alueellisesti ja räätelöidysti kahdenvälisesti. Keinojen tulee olla kumppanimaiden ja EU:n tavoitteisiin kulloinkin parhaiten vastaavia työkaluja, kuten kahdenvälinen poliittinen dialogi ja tuki, kriisinhallintaoperaatiot tai yhteistyö alueellisten järjestöjen kanssa. On tuettava keskeisten alueellisten toimijoiden, kuten Afrikan Unionin ja Länsi-Afrikan talousyhteisö ECOWAS:n toimia sekä YK:n toimintaa.

Suomi katsoo, että EU:n tulee käydä ja kehittää vuoropuhelua alueen maiden sekä sen pohjoisen naapuruston (Algeria, Marokko, Tunisia ja Libya) kanssa. EU:n tulee viestiä proaktiivisemmin ja strategisemmin omasta positiivisesta roolistaan ja merkityksestään alueella Venäjän valheellisiin narratiiveihin reagoimisen lisäksi.

Suomi pitää Venäjän vaikutusvallan kasvua Sahelin alueella epävakauttavana tekijänä, joka on EU:n etuja vastaan. EU:n kehitysyhteistyön ei tule tukea epädemokraattisia hallintoja, eikä EU:n toimien tule legitimoida vallankaappauksin valtaan nousseita.

Suomi pitää tärkeänä, että EU kiinnittää huomiota konfliktien, terrorismin, radikalismien ja sääntelemättömän muuttoliikkeen rakenteellisiin alkusyihin ja niiden ennaltaehkäisyyn. Ilmastomuutoksen aiheuttamiin seurauksiin ja vakavaan humanitaariseen tilanteeseen tulee vaikuttaa.

Suomi pitää tärkeänä, ettei EU:n poliittisilla toimenpiteillä ole haitallisia vaikutuksia humanitaariseen apuun ja ennestään vaikeaan humanitaariseen tilanteeseen alueella. EU:n toiminnan tuloksia on syytä tarkastella jatkuvasti, vahvistaen tuloksellista toimintaa ja lopettaen tuloksetonta tai haitalliseksi käännyttä toimintaa.

Suomi tukee EU:n tehokasta pakotepolitiikkaa ja pitää tärkeänä, että pakotteet kohdennetaan ja niiden tahattomia vaikutuksia minimoidaan, ml. vaikutuksia humanitaariseen apuun.

Sudan

Suomi katsoo, että kansainvälisen yhteisön on pyrittävä aktiivisesti etsimään keinoja Sudanin konfliktin ratkaisemiseksi ja siviilien suojelemiseksi sekä humanitaarisen avun pääsyn parantamiseksi.

Suomi on valmis harkitsemaan lisäpakotteiden asettamista EU:n pakotejärjestelmässä, joka on suunnattu Sudanin vakautta ja poliittista siirtymää heikentäviin tahoihin.

Suomi katsoo, että tulitauko- ja rauhanyhteistyöpyrkimyksiä on edistettävä monenkeskisesti, ja toivoo lisää koordinaatiota EU:n ja YK:n välille, ml. YK:n pääsihteerin henkilökohtaisen edustajan Ramtane Lamamran kanssa. Myös koordinaatio Afrikan Unionin kanssa on keskeistä.

Suomi tukee EU:n, mukaan lukien erityisedustaja Weberin, pyrkimyksiä Sudanin kansalaisyhteiskunnan osallistamiseen konfliktin ratkaisuun tärkeänä elementtinä kestävän rauhan rakentamiselle. Suomi korostaa vastuuvollisuuden toteuttamista, jotta pitkällä aikavälillä olisi mahdollista päästä kestävän rauhan tielle. Suomi tuomitsee erittäin painokkaasti laajamittaisen sukupuolittuneen väkivallan. Vipuvoimaa omaavien maiden tulisi painostaa osapuolet neuvottelupöytään ja ulkopuolisten toimijoiden lopettaa aseellinen tukensa.

Suomi tukee UK:n tekemää aloitetta YK:n ihmisoikeusneuvoston lähiaikoina pidettävästä erityisistunnosta Sudanin tilanteesta.

Asialista:

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa	s.7
Lähi-idän tilanne	s.13
Sahel	s.18
Sudan	s.21

Ulkoministeriö**TAVOITEMUISTIO**

ASO-30 Jyrki Terva

04.11.2025

Asia

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto 20.11.2025

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Jyrki Terva, ASO-30, jyrki.terva@gov.fiTommi Vuorinen, ASO-30, tommi.vuorinen@gov.fiVilma Peltonen, EUA -50, vilma.peltonen@gov.fiKatja Koskela, POL-10, katja.koskela@gov.fiSanna Milano, POL-10, sanna.milano@gov.fiPia Rantakangas, POL-10, pia.rantakangas@gov.fiLotta Mäkelä, KEO-70, lotta.makela@gov.fiMarja Hopia, OIK-10, marja.hopia@gov.fiMaria Hyvönen, OIK-50, maria.hyvonen@gov.fiTapio Rantanen, VNEUS, tapio.rantanen@gov.fi**1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET**

EU:n ulkoasiainneuvostossa 20.11.2025 on esillä Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa.

2. SUOMEN TAVOITE

Suomen kantoja Ukrainalle annettavaan tukeen on määritelty muun muassa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa ja seuraavissa asiakirjoissa: UTP 32/2022 vp, VNS 17/2022 vp, U 87/2022 vp, E17/2023 vp, UTP 41/2023 vp.; UTPJ 12/2024 vp., UJ47/2023, E52/2023 vp., E 31/2024 vp, UTP 12/2024, UTP 7/2025 vp.

Suomen kantoja liittyen Venäjän keskuspankin pysäytettyihin varoihin on määritelty valtioneuvoston selvityksissä UTP 54/2023 vp, UTP 12/2024 vp, UTPJ 31/2024 vp sekä U 49/2024 vp. Lisäksi kantoja Ukrainan tukivälineeseen on määritelty valtioneuvoston selvityksissä E 17/2023 vp ja U 36/2023 vp sekä Venäjään kohdistettuihin pakotteisiin UTP-selvityksissä (UTPJ 59/2022 vp ja UTPJ 2/2024 vp sekä UTPJ 17/2024 vp) sekä Ukrainan rahoitukseen ennakkoaikuttamisena EU:n tulevaan monivuotiseen rahoituskehukseen (2028-) liittyen (E 31/2024 vp).

Suomi pitää tärkeänä, että EU jatkaa vahvaa, tehokasta ja yhtenäistä vastaamista Venäjän sotilaalliseen hyökkäykseen Ukraina. EU:n tulee edelleen johdonmukaisesti lisätä pakotteita Venäjää ja Valko-Venäjää kohtaan Venäjän aggression jatkuessa. Suomi pitää tärkeänä pakotteiden tehokasta toimeenpanoa ja pakotteiden kiertämisen estämistä. Suomen tavoitteena ovat mahdollisimman kattavat sektoripakotteet.

Suomi tukee vankasti Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta. Suomi korostaa, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle sekä materiaaliapua ja humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä. (UTP 41/2023, UTPJ 12/2024) Suomelle on tärkeää, että EU:n tukea Ukrainalle jatketaan riittävällä tasolla ja että tukea pystytään toimittamaan nykyistä enemmän, nopeammin ja tehokkaammin. Suomi osallistuu myös Ukrainan jälleenrakennukseen. Suomi tukee EU:n Ukraina-suunnitelman (*Ukraine Plan*) toimeenpanoa Ukraina-tukivälineen (*Ukraine*

Facility) avulla. EU:n on yhdessä kumppaniensa kanssa jatkettava tukeaan myös Ukrainan energiasektorille.

Suomi tunnistaa Venäjän hyökkäyssodan vaikutukset Euroopan kokonaisturvallisuudelle. Suomi on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille Ukrainan tukemiseksi ja siihen kytkeytyen Euroopan kokonaisturvallisuuden vahvistamiseksi.

Kestävä ja oikeudenmukainen rauha edellyttää Ukrainan neuvotteluaseman vahvistamista yhtäältä Ukrainalle toimitettavan aseavun ja muun tuen sekä toisaalta Venäjän taloudelliseen kykyyn vaikuttavien pakotteiden kautta. Suomi tukee Ukrainan tavoitetta kestävästä ja oikeudenmukaisesta, YK:n peruskirjan sekä kansainvälisen oikeuden mukaisesta rauhasta.

Suomi jatkaa rauhan edistämistä eri vaiheissa: ennen neuvotteluja, tulitauon aikana ja rauhanneuvottelujen yhteydessä. Ukrainan ja Euroopan on oltava mukana omaa turvallisuuttaan koskevilla keskusteluilla. Sodan lopputulos vaikuttaa merkittävästi ja pitkäkestoisesti Euroopan ja transatlanttiseen turvallisuuteen.

Suomi on valmis tukemaan ja pyrkii hyödyntämään mahdollisia uusia yhteishankinta- ja rahoitusjärjestelmiä Ukrainan tukemiseksi niin EU:n kuin Naton yhteydessä. Suomi suhtautuu avoimesti aloitteisiin yhteistoiminnan lisäämiseksi Ukrainan puolustusteollisuuden kanssa. (UJ 47/2023) Suomi ottaa huomioon myös Naton Haagin huippukokouksen julistuksen, jossa liittolaiset antoivat sitoumuksen Ukrainan tuen jatkamisesta ja tuen sisällyttämisestä sovittuun puolustusmenotavoitteeseen.

Suomi tukee Euroopan puolustusteollisen ja teknologisen perustan (*European Defence Technological and Industrial Base*, EDTIB) vahvistamista ja eurooppalaisen puolustusteollisuuden kapasiteetin vahvistamiseen tähtääviä toimenpiteitä. (UJ 47/2023) Kehittämisessä tulee huomioida sekä EU:n kyky globaalina toimijana, että oman puolustuksen vahvistaminen, huomioiden samalla transatlanttisen yhteistyön merkitys. Suomen tavoite on, että unioniin luodaan puolustustarvikkeiden yhteismarkkinat. (U 30/2024 vp)

Suomi tukee vahvasti Euroopan rauhanrahaston (European Peace Facility, EPF) käyttöä ja lisäpääomittamista Ukrainan tukemiseksi. EPF:n tulee tukea Ukrainan tarpeita vastaavan avun toimittamista mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti, ja myös tukimuotoja ja korvauserusteita tulisi arvioida tästä näkökulmasta. (EU/354/2023-UM-52)

Suomi on tukenut EUMAM Ukraine -operaation mandaatin jatkamista Ukrainan asevoimien tukemiseksi. Suomi tukee operaatiolle asetettua tehtävää koulutuksen tarjoamiseksi Ukrainan asevoimille sekä jäsenvaltioiden toiminnan koordinoimiseksi ja synkronoimiseksi Ukrainan asevoimien koulutuksen tuen osalta. Suomi katsoo, että Ukrainan tarpeiden tulee olla operaation suunnittelun ja toimeenpanon keskiössä. Suomi painottaa EU:n ja Naton tiivistä yhteistyötä ja EUMAM:n ja Naton NSATU-mission toimien täydentävyyttä. (UTP 33/2024 vp)

Suomi tukee EU:n lisäpakotteiden asettamista varjolaivastoa ja sen taustalla toimivia tahoja kohtaan sekä muita mahdollisia samanmielisten maiden yhteisiä toimia (kuten vakuutustarkastukset), joilla pyritään puuttumaan varjolaivastoon. (EU/630/2025-TEM-3)

Suomi tukee Ukrainan turvallisuusjärjestelyitä koskevaa valmistelutyötä EU:ssa, mukaan lukien unionin oma panos Ukrainan turvallisuuden varmistamiseksi. Suomi katsoo, että EU:n on sitouduttava kantamaan merkittävä vastuu Ukrainan pitkän aikavälin tukijana. (EU/307/2025-UM-18)

Suomi yhtyy komission suositukseen, että mikäli Ukraina täyttää ehdot, voidaan ensimmäisiä neuvotteluklustereita avata mahdollisimman pian vuonna 2025. (E 66/2024 vp)

Suomi edellyttää, että Venäjän vastuu kansainvälisen oikeuden loukkauksista ja korvausvelvollisuus niistä aiheutuvista vahingoista toteutuu. (VNS 3/2024 vp) Suomi edistää kansainvälisiä toimia vastuunvelvollisuuden varmistamiseksi Ukrainaan kohdistuneesta hyökkäysrikoksesta sekä hyökkäyssodan yhteydessä tehdyistä muista kansainvälisen oikeuden vastaisista rikoksista.

Suomi suhtautuu rakentavasti pyrkimyksiin käyttää Venäjän keskuspankin pysäytettyjä varoja Ukrainan tukemiseksi ja pitää komission viimeaikaista aloitteellisuutta oikeansuuntaisena ja hyvänä pohjana jatkotyölle. Suomi on avoin Venäjän keskuspankin pysäytettyjen varojen hyödyntämiseen liittyville erilaisille takausjärjestelyille. Osana kokonaisuutta olisi hyödyllistä selvittää myös vaihtoehtoja, jotka mahdollistaisivat joustavamman tavan kolmansille maille osallistua järjestelyyn. Suomi määrittää tarkemmat kannat ja vaihtoehdot takausjärjestelyihin myöhemmässä vaiheessa.

Suomi korostaa, että EU:n toimet tulee valmistella siten, että ne ovat kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden mukaisia.

3. NEUVOTTELUTILANNE

Keskustelussa keskeiset elementit ovat todennäköisesti ajankohtainen tilanne ja EU:n konkreettiset toimet, paineen lisääminen Venäjää kohtaan mukaan lukien pakotteet ja varjolaivaston vastaiset toimet sekä Venäjän pysäytetyt varat. Edellisen kerran ulkoasiainneuvosto keskusteli aiheesta 20.10.2025.

4. TAUSTA

Rintamalla aloite on pysynyt Venäjällä ja se on kyennyt etenemään paikallisesti. Syksyn aikana Ukraina on tehnyt lennokeilla merkittäviä vastaiskuja Venäjällä sijaitseviin sotilaallisiin kohteisiin.

Ukrainan humanitaarinen tilanne on vaikeutunut. Venäjän hyökkäykset siviilikohteisiin ovat lisääntyneet ja ovat entistä järjestelmällisempiä. Kuten viime talvikaudella, Venäjä on voimistanut hyökkäyksiä kriittiseen energiainfrastruktuuriin, vaikuttaen suoraan mm. sähkön, veden ja muiden välttämättömien palveluiden saatavuuteen. Erityisesti etulinjan alueilla siviilit elävät hyvin vaikeissa olosuhteissa. Samaan aikaan humanitaarisella sektorilla on nähty merkittäviä budjettileikkauksia vuoden aikana, erityisesti suurten avunantajien toimesta, mikä on johtanut avun tiukkaan priorisointiin. Ukrainassa arvioidaan olevan n. 12,7 miljoonaa ihmistä (n. 36 % väestöstä) humanitaarisen avun ja suojelun tarpeessa vuonna 2025, joista suurin osa on naisia, lapsia, vanhuksia sekä vammaisia henkilöitä.

Ukraina ja Venäjä ovat käyneet Yhdysvaltain kanssa ja sen välityksellä neuvotteluita tulitauosta ja muista kysymyksistä. Neuvottelut eivät kuitenkaan ole johtaneet tulitaukoon, eikä Venäjän todellisesta neuvotteluhalukkuudesta ole merkkejä. Presidentti Zelenskyi on viestittänyt olevansa valmis kahdenvälisiin neuvotteluihin, mutta presidentti Putin ei ole näihin ollut halukas. Paineen lisäämiseksi Yhdysvallat asetti merkittäviä uusia pakotteita Venäjän energia-alan yrityksille 23.10.2025. Yhdysvaltojen viimeaikaiset lausunnot ovat antaneet viitteitä valmiudesta lisätä painetta Venäjän saamiseksi neuvottelupöytään.

Eurooppalaiset johtajat ovat korostaneet Euroopan ja Ukrainan osallistumista Ukrainaa koskeviin neuvotteluihin. Eurooppa-neuvostossa 6.3.2025 yhteensä 26 jäsenmaata hyväksyi periaatteet, joista rauhan tavoittelussa on pidettävä kiinni. Euroopan johtajat painottavat myös tulitauon välttämättömyyttä. Zelenskyi vaatii konkreettisia ja uskottavia turvallisuustakuita sekä Ukrainan osallisuutta sitä koskeviin neuvotteluihin. Venäjä on pitänyt kiinni maksimalistisista vaatimuksistaan. Ukraina taas on toistuvasti

osoittanut halunsa kestäväan rauhaan sekä valmiutensa neuvotella aidosti ehdottomasta tulitauosta. Venäjän ja Ukrainan välisissä neuvotteluissa on päästy sopuun vain vankien- ja kaatuneiden vaihdosta.

Eurooppa-neuvosto on käsitellyt kuluvaan vuoden kokouksissaan, viimeksi lokakuussa, EU:n tuen lisäämistä Ukrainalle sekä lisäinvestointeja Euroopan puolustamiseen. Kokousten yhteydessä Eurooppa-neuvoston päätelmien rinnalla julkaistiin Ukrainaa koskevat 26 jäsenvaltion tukemat kirjaukset. Suomen aloitteesta Euroopan komissiota on pyydetty nopeuttamaan Ukrainalle jo päätetyn tuen maksamista. Lisäksi on hyväksytty Suomen aloitteesta Ukrainan tukivälineen monipuolisempi käyttäminen Ukrainan tuen kasvattamiseksi. Sotilaallisen tuen jatkuminen vahvistaa Ukrainan asemaa myös keskusteluissa tulitauosta tai sodan päättämisestä. Suomen ja Ruotsin pääministerit julkaisivat 29.9.2025 kirjeen Ukrainan kansainvälisten rahoitustukitarpeiden kattamiseksi vuosina 2026–2027.

EU:n 19. pakotepaketti hyväksyttiin 23.10.2025 vastauksena Venäjän hyökkäyssodan jatkumiselle. 19. pakotepakettiin kuuluu mm. LNG:n oston täyskielto, rajoituksia pankeille ja kryptovaluuttatoimijoille sekä rajoituksia Venäjän diplomaattien liikkumiselle EU-alueella. Uusia lisäpakotteita valmistellaan.

Suomi on kannattanut jo aiemmin voimaan tulleita, sekä heinäkuussa 2025 voimaantulleita tietyille venäläisille tuotteille asetettavia lisätuontitulleja (U 22/2024 vp sekä U 14/2025 vp). Tuontitullien tuotekatteen laajentaminen hillitsisi EU-toimijoiden tuontihalukkuutta Venäjältä, mikä vähentäisi Venäjän vientituloja. Suomi oli mukana marraskuussa 2024 Ruotsin aloitteesta laaditussa kauppaministerien kirjeessä, jossa komissiolta pyydettiin ehdotuksia lisätulleista. Jatkona tälle Suomi toimitti toukokuun 2025 alussa jäsenmaille paperin, jossa korostetaan Venäjän tuloja vähentävien lisätoimien tarvetta.

Suomi osallistuu aktiivisesti ns. halukkaiden koalition työhön eri tasoilla. Päämiehet ovat keskustelleet aktiivisesti tiestä kohti kestävää ja oikeudenmukaista rauhaa. Viimeisin koalition kokous järjestettiin etäyhteydellä 24.10. ja kokouksessa keskusteltiin tuesta Ukrainalle, Ukrainan puolustuksen ja turvallisuuden vahvistamisesta, paineen lisäämisestä Venäjän sotakoneistoa kohtaan sekä ponnisteluista oikeudenmukaisen ja kestäväan rauhan saamiseksi Ukrainaan. Suomea kokouksessa edusti TP Stubb. Syyskuun kokouksessa ilmoitettiin turvallisuusjärjestelyiden suunnittelun valmistumisesta, ja kokouksessa Suomea edustanut TP Stubb ilmoitti myös Suomen osallistumisesta järjestelyihin.

Yhteydenpito Ukrainan, muutaman eurooppalaisen maan, EU:n ja Naton välillä, osin myös yhdessä Yhdysvaltojen kanssa, on ollut hyvin tiivistä sekä päämiestasolla että kansallisten turvallisuusneuvonantajien kesken, samoin kuin puolustushallintojen välillä. Suomi on ollut tässä maajoukossa mukana.

EU ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet tukemaan Ukrainaa sotilaallisesti sekä Euroopan rauhanrahaston ja EUMAM Ukraine -operaation kautta, että kahdenvälisesti. Lokakuun 2025 alkuun mennessä EU:n ja jäsenmaiden yhteenlaskettu tuki Ukrainaan oli yli 175 miljardia euroa. 4.11.2025 julkaistussa laajentumispaketissa komissio toteaa odottavansa, että Ukrainan jäsenyysneuvottelujen kaikki neuvotteluklusterit ovat valmiita avattavaksi vuoden 2025 loppuun mennessä.

EUMAM Ukraine -operaation strategisena tavoitteena on edistää koulutuksella Ukrainan asevoimien sotilaallisen kyvykkyyden lisäämistä. Operaatio toimii EU:n alueella. EUMAM-operaation mandaattia on jatkettu 15.11.2026 saakka. EUMAM-operaation mandaattia on esitetty kehitettävän Ukrainan tarpeisiin perustuen. Suomi osallistuu EUMAM Ukraine -avustusoperaatioon enintään 60 sotilaalla 15.11.2026 saakka; tämä sisältää osallistumisen koulutus- ja neuvonantotehtäviin sekä näihin liittyviin esikunta-, hallinto- ja tukitehtäviin osallistumisen EU-jäsenmaiden (pl. Suomi) alueella.

Suomi tukee myös EU:n siviilikriisinhallinnan EUAM Ukraine -operaatiota tällä hetkellä noin 20 asiantuntijalla. Myös EUAM:n mandaatin kehittämisestä on käyty keskusteluja.

Euroopan ulkosuhdehallinto ehdotti 20.6.2025, että EU:n kolmea merellistä YTPP-operaatiota (EU-NAVFOR MED IRINI, EUNAVFOR Atalanta, EUNAVFOR Aspides) käytettäisiin varjolaivastoa koskevassa tiedonkeruussa ja valvonnassa operaatioiden toiminta-alueilla. Kerättyä tietoa hyödynnettäisiin pakotteita koskevassa päätöksenteossa. Aspides- ja IRINI- operaatioiden mandaatteihin kuuluu merellisen tilannekuvan ylläpitämisen tehtävä, jonka kautta operaatiot voivat toteuttaa tiedonkeruuta ja valvontaa Venäjän varjolaivastoista. Atalanta-operaation mandaattiin lisättiin vastaava merellisen tilannekuvan ylläpitämisen tehtävä neuvoston päätöksellä 18.7.2025.

Osana EU:n monivuotisen rahoituksen 2021–2027 välitarkistuksen kokonaisuutta sovittiin 1.2.2024 Eurooppa-neuvostossa 50 miljardin euron suuruudesta Ukraina-tukivälineestä, josta 17 miljardia euroa on avustusmuotoista rahoitustukea ja 33 miljardia lainamuotoista rahoitustukea. Tuki edellyttää Ukrainan edistymistä sekä EU-jäsenyysvalmisteluissa että muissa sovituissa uudistuksissa. Presidentti Zelenskyi allekirjoitti 22.7.2025 lakimuutoksen, joka olisi merkittävästi vaarantanut korruptionvastaisten lainvalvontaviranomaisten – Ukrainan kansallisen korruptionvastaisen viraston (NABU) ja erikoistuneen korruptionvastaisen syyttäjävirston (SAPO) – riippumattomuutta. Lakia perusteltiin pyrkimyksellä kitkeä virastojen Venäjä-yhteyksiä. Useat Ukrainan tukijoista, mukaan lukien Suomi ilmaisi huolensa lain seurouksista. Laki kuitenkin korvattiin 31.7.2025 korruptionvastaisten toimijoiden itsenäisyyden paremmin huomioivalla lailla sen herätettyä laajaa kansallista ja kansainvälistä huolta Ukrainan sitoutumisesta oikeusvaltion ja hyvän hallinnon vahvistamiseen. 4.11.2025 julkaistussa laajentumisraportissa komissio kiinnittää huomiota korruptionvastaisiin toimijoihin vastaan kohdistettuun paineeseen ja toteaa, ettei sitä voida hyväksyä. Komissio peräänkuuluttaaakin Ukrainalta tasaista edistymistä korruption vastaisessa työssä.

Euroopan rauhanrahastossa (EPF) on allokoitu avustustoimipäätöksiä Ukrainan tukemiseksi noin 6,6 miljardin euron edestä, joista ei ole saatu aikaan neuvoston päätöstä. Varojen käyttämiseksi on esitetty avustustoimien lisäksi muita rahoitusratkaisuja. Keskustelut ovat neuvostossa kesken.

Venäjän keskuspankin Euroopassa sijoitettuna olevat varat ovat olleet pysäytettynä Venäjän täysimittaisen hyökkäyssodan alkamisesta alkaen. Varojen pysäyttämistä säädetään rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annetussa neuvoston päätöksessä 2014/512/YUTP ja neuvoston asetuksessa (EU) n:o 833/2014 (ns. sektoripakotteet). Neuvoston päätös on tällä hetkellä voimassa 31.1.2026 saakka. Neuvosto päättää pakotteiden voimassaolon jatkamisesta kuuden kuukauden välein. Eurooppa-neuvosto on toistaiseksi vahvistanut päätelmässään, että EU:n lainsäädännön mukaisesti Venäjän varojen olisi pysyttävä pysäytettyinä, kunnes Venäjä lopettaa hyökkäyssotansa Ukrainaa vastaan ja korvaa sille sodan aiheuttamat vahingot.

EU:n neuvosto päätti 28.10.2024 uuden Ukrainan lainayhteistyömekanismin (*Ukraine Loan Cooperation Mechanism*) perustamisesta ja EU:n makrotaloudellisen rahoitusavun (*macro-financial assistance*, MFA) myöntämistä Ukrainalle. Yhteistyömekanismi rakentuu pysäytettyjen Venäjän keskuspankin varojen generoimien ylimääräisten tuottojen varaan. Yhteistyömekanismin myötä tulevat ylimääräiset tuotot hyödynnetään ohjaamalla ne G7-maiden Ukrainalle myöntämien yhteensä \$50 miljardin arvoisten lainojen (Extraordinary Revenue Acceleration, ns. ERA-lainojen) takaisinmaksuun.

Komissio valmistelee uutta aloitetta ns. Ukrainan sotakorvauslainaksi (Reparations Loan), jolla voitaisiin mobilisoida Ukrainalle nopeasti jopa 185 mrd. euron lainajärjestely. Lainajärjestely hyödyntäisi Venäjän keskuspankin pysäytettyjä varoja kuitenkin koskematta itse pääomaan. Järjestelyssä Eurocleariin kertyneet käteisvarat ohjattaisiin uudelleen niin, että EU ottaisi Euroclearilta korottoman lainan. EU puolestaan käyttäisi saamansa lainan edelleen Ukrainalle annettavaan lainaan (ns. ”lainalla lainaa”). Edellä mainittujen ns. ERA-lainojen takaisinmaksuun varattaisiin kokonaissummasta noin 40–45 miljardia euroa. Ukraina maksaisi ”sotakorvauslainan” takaisin vasta sitten, kun Venäjä suorittaa vahingonkorvaukset.

Venäjän keskuspankin varojen pysäyttämistä koskevan pakotesäätelyn osalta komissio ehdottaa, että perussopimusta (SEU art. 31 (2)) sovellettaisiin niin, että Venäjän keskuspankkivarojen pysäytyksen jatkosta voitaisiin päättää määräenemmistöllä.

Kattavan vastuuvollisuuden toteuttamiseksi Venäjän hyökkäyssodasta perusteilla on Ukrainaan kohdistuvaa hyökkäysrikosta käsittelevä erityistuomioistuin ja kansainvälinen korvausmekanismi. Oikeudellista vastuuta hyökkäysrikoksesta edistävä ydinryhmä on saanut hyökkäysrikostuomioistuimen perustamiseen tähtäävän työn valmiiksi ja perustaminen on vahvistettu poliittisella tasolla Lvivissä touku-kuussa 2025. Tuomioistuimen perustamiseen liittyvän sopimuskokonaisuuden valmistelu jatkuu Euroopan neuvoston puitteissa ja kansallisesti. Korvausmekanismin osalta vahinkoja koskevia vaateita ja todisteita tallettava rekisteri on jo aloittanut toimintansa Euroopan neuvoston puitteissa. Mekanismin toisesta osasta eli korvausvaateita arvioivan ja niistä päättävän vaadekomission perustamissopimuksesta saatiin neuvottelut valmiiksi syyskuussa. Vaadekomissio perustetaan Euroopan neuvoston yhteyteen ja sen perustamista koskeva valtiosopimus hyväksytään diplomaattikonferenssissa 16.12.2025. Ukrainan tavoitteena on, että vaadekomissio voi aloittaa toimintansa vuoden 2026 aikana.

Ulkoministeriö**TAVOITEMUISTIO**

ALA-10 Alho-Kullström Elisa

4.11.2025

Asia

Lähi-idän tilanne

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto 20.11.2025

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Elisa Alho-Kullström, ALA-10, elisa.alho-kullstrom@gov.fi, +358 295 350 793

Katariina Tervakangas, OIK-10, katariina.tervakangas@gov.fi, +358 295 350 954

Marjaana Hyppönen, KEO-70, marjaana.hypponen@gov.fi, +358 295 350 280

Tapio Rantanen, VNEUS, tapio.rantanen@gov.fi, +358 295 160 223

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

EU:n ulkoasiainneuvoston kokouksessa 20.11.2025 on esillä Lähi-idän tilanne.

Lähi-idän tilannetta koskien tullaan keskustelemaan Trumpin Gazan-rauhansuunnitelman täytäntöönpanon toisesta vaiheesta ja EU:n humanitaarisesta avusta sekä mahdollisuudesta osallistua turvallisuuden ja hallintotavan rakentamiseen sekä jälleenrakennukseen.

2. SUOMEN TAVOITE

Suomen kantoja Lähi-idän tilanteeseen on määritelty muun muassa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa ja seuraavissa asiakirjoissa: UTP 1/2024 vp, UTPJ 11/2024 vp, UTPJ 8/2024 ja EU/307/2025-UM-32. Tavoitemuistion kokouskohtaiset tavoitteet on kirjattu aiempien Lähi-idän tilannetta koskevien tavoitemuistioden mukaisesti sovittaen niitä ajankohtaiseen tilanteeseen.

Osana kansainvälistä yhteisöä Suomi jatkaa ponnisteluja vakauden lisäämiseksi Lähi-itään. Tämä on tarpeen myös laajempien kansainvälisten jännitteiden purkamiseksi. (VNS 3/2024 vp)

EU:n on kaikilla toimillaan edistettävä rauhaa, vakautta ja siviilien suojelua Lähi-idässä. EU:n tuki kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kunnioittamiselle ja siviilien suojelulle on keskeistä. EU:n tulee edistää kansainvälisen oikeuden mukaisia ratkaisuja alueen konflikteihin.

EU:n on tuettava kaikin tavoin tulitaukoa Gazassa sekä neuvotteluja sodan lopettamiseksi. On tärkeää pyrkiä sopimukseen, joka toimii pohjana Gazan vakauttamiselle ja jälleenrakentamiselle sekä askeleena kohti kestävästä rauhaa Israelin ja palestiinalaisten välille. Suomi tukee EUBAM Rafah -operaatiota osana EU:n tukea tulitauon toimeenpanolle tilanteen mahdollistaessa operaation toiminnan.

Gaza on keskeinen osa Palestiinalaisaluetta, ja EU:n on edistettävä sen tulevaisuuden ratkaisemista kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Gazan aluetta ei tule pienentää eikä sen väestöä pakottaa siirtymään pois alueelta. EU:n tulee tukea presidentti Trumpin suunnitelmaa tulitauon saavuttamiseksi Gazassa, edistää Ranskan ja Saudi-Arabian johdolla laaditun New Yorkin julkilausuman (johon Suomi liittyi 5.9.2025) tavoitteita Palestiinan kysymyksen rauhanomaisesta ratkaisemisesta ja kahden valtion ratkaisun toteuttamisesta sekä tarkastella avoimesti Arabimaiden Gazan tulevaisuutta ja jälleenrakennusta koskevia suunnitelmia ja ehdotuksia. Suomi kannattaa EU:n roolia Yhdysvaltain Gazan-rauhansuunnitelman (Comprehensive Plan to end the Gaza Conflict) mukaisessa presidentti Trumpin johtamassa Board of Peace -hallintoelimestä. EU:n on tuettava kansainvälisiä neuvotteluratkaisuuksiin perustuvia

pyrkimyksiä riisua Hamas vallasta, ja Hamas ja muut aseelliset ryhmittymät aseista Palestiinalaisalueella ja selvittettävä konkreettisia mahdollisuuksiaan tähän. Suomi tukee EUPOL COPPS -operaation työtä Palestiinalaisalueen turvallisuus- ja oikeussektoreiden uudistamiseksi.

EU:n tulee edistää voimakkaasti humanitaarisen avun perillepääsyä koko Gazan alueella ja tuomita humanitaaristen periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden vastaiset toimet, kuten avustuskuljetusten estäminen ja avun jakelun militarisointi. EU:n tulee vaatia, että Israel noudattaa kansainvälisen oikeuden mukaisia velvoitteitaan, mukaan lukien suojella siviilejä ja humanitaarista avustushenkilöstöä sekä varmistaa nopea ja esteetön humanitaarisen avun pääsy Gazaan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaisesti. EU:n on tuettava YK:n palestiinalaispakolaisten avustusjärjestö UNRWAn edellytyksiä toimia mandaattinsa mukaisesti Gazassa ja Länsirannalla ml. Itä-Jerusalem. EU:n on tuettava alueella toimivien järjestöjen, kuten UNRWA, Punainen Risti/Puolikuu ja WFP, mahdollisuuksia toimittaa humanitaarista apua paikalliselle väestölle.

Suomi on pitänyt tärkeänä UNRWAn riskienhallinnan vahvistamista ja on myös suunnannut omaa tukeaan UNRWAlle tähän tarkoitukseen. Kaikki terrorismisyytökset on otettava vakavasti ja selvittettävä.

EU:n tulee jatkaa vahvaa tukeaan palestiinalaishallinnolle sekä edellyttää siltä tarvittavia reformeja. EU:n tulee jatkossakin vaatia Israelilta palestiinalaishallinnolle kuuluvien tulli- ja verotulojen maksamista.

EU:n tulee tukea Länsirannan vakautta konkreettisoin toimin. Suomi pitää tärkeänä, että EU kiinnittää huomiota Israelin syveneviin miehitystoimiin Länsirannalla sekä reagoi konkreettisoin toimin voimakkaasti lisääntyneeseen väkivaltaan palestiinalaista siviiliväestöä kohtaan. Suomi tukee EU:n ihmisoikeuspakotejärjestelmän puitteissa hyväksyttyjä pakotteita väkivaltaisille siirtokuntalaisille. (UTPJ 11/2024).

Suomi korostaa, että sotatoimia ei saa kohdistaa siviileihin ja tuomitsee kaikki siviileihin kohdistuvat sotatoimet mukaan lukien siviilien käytön ihmiskilpinä Gazassa ja israelilaisten siirtokuntien asukkaiden harjoittama väkivalta.

Suomi tukee EU:n ihmisoikeuspakotejärjestelmän puitteissa hyväksyttyjä pakotteita Israeliin kohdistuneeseen terroristiseen hyökkäykseen osallistuneille Hamasiin liittyville ryhmille. (UTPJ 8/2024) EU on tuominnut Hamasin ja muiden ryhmittymien 7.10.2023 tekemät hyökkäykset jyrkästi.

Suomi tukee kansainvälisten itsenäisten ja riippumattomien tuomioistuimien (mm. ICC, ICJ) työtä. EU:n toimissa tulee huomioida Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) pidätysmääräykset, Kansainvälisen tuomioistuimen (ICJ) 19.7.2024 antama neuvova lausunto, jossa tuomioistuin totesi Israelin läsnäolon miehitysellä Palestiinalaisalueella laittomaksi, ICJ:n 22.10.2025 antama neuvova lausunto Israelin oikeudellisista velvoitteista liittyen YK:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen ja kolmansien maiden läsnäoloon ja toimintaan miehitysellä palestiinalaisalueella sekä ICJ:n antamat, Gazan tilannetta koskevat väliaikaisten turvaamistoimien määräykset, jotka sitovat kyseisen oikeudenkäynnin osapuolia oikeudellisesti. Suomi on tukenut selvityksen laatimista EU-tasolla neuvovan lausunnon vaikutuksista ja tarvittavista toimenpiteistä.

Suomelle on tärkeää EU:n johdonmukainen suhtautuminen eri konflikteihin ja niihin liittyviin kansainvälisen oikeuden kysymyksiin.

3. NEUVOTTELUTILANNE

EU:n ulkoministerit ovat käsitelleet Lähi-idän tilannetta tiiviisti Hamasin hyökkäyksen 7.10.2023 jälkeen, ml. edellinen ulkoasiainneuvosto 20.10.2025, Iranin tilanteeseen keskittynyt ulkoministerien epävirallinen etäkokous 17.6.2025 ja Israelin ja Palestiinan sekä Iranin tilanteista keskustellut epävirallinen ulkoministerikokous (Gymnich) 29.–30.8. Myös muun muassa Eurooppa-neuvostossa 23.10.2025 hyväksytyt päätelmät käsitelivät Lähi-idän tilannetta. EU on antanut syys-lokakuussa seuraavat Lähi-idän tilannetta koskevat EU27-julkilausumat: humanitaarisen avun pääsy Gazaan 27.9., Palestiinan delegaation viisumien epääminen YK:n korkean tason viikolle 30.8., tuki presidentti Trumpin Gazan tulitauko-suunnitelmalle 2.10. sekä tuki sopimukselle suunnitelman ensimmäisestä vaiheesta 10.10.

4. TAUSTA

Israelin pääministeri Netanjahu ilmoitti 29.9. tukevansa Yhdysvaltain presidentti Trumpin 20-kohtaista rauhansuunnitelmaa Gazan sodan päättämiseksi. Myös alueen arabivaltiot ilmaisivat tukensa suunnitelmalle. Hamas ilmoitti 3.10. valmiudestaan panttivankien vapauttamiseen. Hamasin ja Israelin väliset epäsuorat neuvottelut alkoivat Egyptissä 6.10. Sopimus suunnitelman ensimmäisestä vaiheesta tuli voimaan 9.10. Israelin hyväksyttyä sen. Sopimuksen välittäjinä toimineiden maiden (Yhdysvallat, Egypti, Qatar, Turkki) allekirjoittama sopimus koskee mm. tulitaukoa, israelilaisten panttivankien vapauttamista ja menehtyneiden jäänteiden palauttamista, palestiinalaisten vankien vapauttamista ja menehtyneiden palauttamista, Israelin asevoimien (IDF) vetäytymislinjoja ja humanitaarisen avun pääsyä.

Sopimuksen toimeenpano on käynnistynyt, mutta tilanne jatkuu hauraana, ja molemminpuolisia uusia iskuja on tapahtunut, minkä jälkeen tulitauon noudattamiseen on kuitenkin palattu. Hamas ei odotetusti ole pystynyt palauttamaan kaikkien kuolleiden panttivankien ruumiita, minkä vuoksi Israel on ilmoittanut jatkavansa humanitaarisen avun rajoituksia ja on siirtänyt Rafahin rajanylityspaikan avaamisajakohdaksi. IDF:n vetäydyttyä uusiin asemiinsa Gazan kaistalla alueelle on muodostunut turvallisuustyhjiöitä, joissa Hamas on ottanut yleisen järjestyksen ylläpitotehtävän. Yhdysvallat on vierailut aktiivisesti alueella eri tasoilla ja korostanut tulitauon pitävän rikkomuksista huolimatta.

Sharm el-Sheikhissä järjestettiin 13.10. Trumpin ja Egyptin presidentti el-Sisin isännöimä yli 20 valtiopäämiehen Gaza Peace Summit. Tarkoituksena oli tukea suunnitelman ensimmäisen vaiheen sopimusta takaajien, eli Yhdysvaltojen, Egyptin, Qatarin sekä Turkin kesken.

Yhdysvaltojen pääesikunnan (CENTCOM) alaisuuteen Israelin puolelle on perustettu Civilian-Military Coordination Center (CMCC), jossa on mm. monitorointikeskus Gazan tilanteen arvioimiseen ja yhteistyön kehittämiseksi eri siviilialoille. CMCC:n tarkoituksena on tukea Gazan vakauttamistoimia, ml. humanitaarisen, logistisen ja turvallisuuteen liittyvän avun pääsyä Gazaan. Useat maat ovat ilmoittaneet kiinnostuksestaan tukea CMCC:tä, ja EU:sta toimintaan ovat tähän mennessä osallistuneet Yhdysvaltain kutsusta Saksa, Italia ja Tanska.

Trumpin suunnitelmaan perustuvien toisen vaiheen neuvotteluiden valmistelu on alkanut. Niissä yritetään ratkaista mm. kysymyksiä Hamasin aseista ja vallasta riisunnasta, Gazan kansainvälisestä vakautusoperaatiosta sekä Gazan väliaikaishallinnosta, joka koostuisi palestiinalaisesta teknokraattikomiteasta ("Palestinian Committee") ja sitä valvovasta, Trumpin johtamasta hallintorakenteesta ("Board of Peace"). Jatkoneuvotteluissa erityisesti kysymys Hamasin roolin käytännön purkamisesta tulee olemaan vaikea.

Suomi ja EU ovat ilmaisseet tukensa Trumpin suunnitelmalle ja sopimukselle samalla tukien sen rinnalla Ranskan ja Saudi-Arabian johdolla aiemmin laadittua New Yorkin julkilausumaa Palestiinan kysymyksen rauhanomaisesta ratkaisemisesta ja kahden valtion ratkaisun toteuttamisesta, jonka YK:n

yleiskokous hyväksyi syyskuussa. New Yorkin julkilausuman keskeisin ero Trumpin suunnitelmaan on sen kokonaisvaltaisuus. Siinä käsitellään Gazan lisäksi koko Palestiinaa, eli myös Länsirannan tilannetta. New Yorkin julkilausuman läpileikkaava tavoite on kahden valtion ratkaisuun perustuva pysyvä rauha ja koko Palestiinan saaminen vahvistetun ja uudistetun Palestiinalaishallinnon alaisuuteen.

EU:n ulkosuhdehallinto esitteli 20.10. pidetyssä ulkoasiainneuvoston kokouksessa alustavia ehdotuksia EU:n toimiksi tulitauon ja Trumpin suunnitelman tukemiseksi. Toimintavaihtoehtoista on tarkoitus keskustella myös 20.11. pidettävässä ulkoasiainneuvoston kokouksessa. Suomi selvittää mahdollisuuksiaan osallistua sekä EU:n kautta että kansallisesti Gazan ja Palestiinan tukemiseen osana tukea Trumpin suunnitelman ensimmäisen vaiheen sopimukselle ja suunnitelman jatkotyölle. EU pyrkii osaltaan vaikuttamaan Gazan ja Palestiinan tulevaisuutta koskeviin päätöksiin ja varmistamaan mm. palestiinalaisten omistajuutta, maantieteellisen yhteyden säilymistä Gazan ja Länsirannan välillä, kahden valtion ratkaisun edellytyksiä ja kansainvälisen oikeuden, ml. kansainvälisen humanitaarisen oikeuden, noudattamista.

Gaza tulee tarvitsemaan merkittävää kansainvälisen yhteisön tukea useilla eri sektoreilla. Ensimmäisessä vaiheessa keskeistä on periaatteellisen humanitaarisen avun täysimittainen pääsy koko Gazan alueelle mm. nälänhätään vastaamiseksi. Samaan aikaan on käynnistynyt keskustelu jälleenrakennuksesta. Egypti järjestää loppuvuonna Gazan jälleenrakennuskonferenssin. EU-komissio on ehdottanut Team Europe -aloitetta Gazan varhaisen toipumisen tukemiseksi. Rahoitusta voitaisiin kanavoida von der Leyenin lanseeraaman Gazan jälleenrakennusinstrumentin (Gaza Reconstruction Facility) kautta. Suomi selvittää mahdollisuuksia tukea Gazan jälleenrakennusta.

Turvallisuussektorilla EU on valmistanut EUBAM Rafah -operaation uudelleenkäynnistämistä Egyptin vastaisella rajanylityspaikalla. Operaation käynnistyminen on kuitenkin viivästynyt, sillä Israel ei ole sallinut rajanylityspaikan avaamista. EUPOL COPPS -operaation mandaatin laajentamista selvitetään. Suomi selvittää mahdollisuuksiaan lisätä tukeaan operaatioille.

Trumpin suunnitelman mukaisille Gazan International Stabilization Force (ISF) -vakauttamisjoukoille on määrä hakea YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus. Toistaiseksi ei ole vahvistunut, mitkä maat joukkoihin osallistuisivat, ja moni maa odottaneekin lisätietoja joukkojen mandaatista ennen päätöksentekoa.

Suomi ja EU ovat jo aiemmin tukeneet Palestiinalaishallintoa sen uudistusprosessissa, jotta se voisi jatkossa hallinnoida koko Palestiinan aluetta. Tämän edistämiseksi EU-komissio on käynnistämässä Palestine Donor Groupin toimintaa. Ryhmän tavoitteena on jatkaa tukea Palestiinalaishallinnon uudistusprosessille ja hallinnon voimaannuttamiselle, ja siihen on tarkoitus saada mukaan myös alueen maita. Ryhmän ensimmäinen kokous on määrä järjestää ulkoasiainneuvoston yhteydessä 20.11. Lisäksi selvitetään, miten EU voisi tukea Trumpin suunnitelman mukaista, myöhemmin perustettavaa palestiinalaista teknokraattikomiteaa, ja olisiko EU:n syytä pyrkiä osallistumaan Peace Boardin toimintaan.

YK julisti Gazaan nälänhädän 22.8. YK-järjestöjen mukaan marraskuussa Gazaan on edelleen päässyt täysin riittämätön määrä humanitaarista apua. YK:n käyttämien tietojen mukaan Gazassa on 7.10.2023 jälkeen menehtynyt yli 66 000 ja loukkaantunut noin 169 000 palestiinalaista. YK:n itsenäinen tutkintakomissio (commission of inquiry) on 16.9.2025 julkaisemassaan raportissaan katsonut Israelin syyllistyneen joukkotuhontaan Gazassa, ml. piirityksellä ja humanitaarisen avun estämisellä, joka on johtanut nälkiintymiseen. Israel on kiistänyt raportin sisällön.

Lokakuun 2023 jälkeen Suomi on lisännyt humanitaarista apua Palestiinalaisalueelle ja erityisesti Gazan humanitaariseen kriisiin vastaamiseksi. Viimeisen kahden vuoden aikana Suomi on yhteensä maksanut tai valmistelee toistaiseksi vahvistamattomia päätöksiä noin 35,5 miljoonan euron panostuksista humanitaariseen apuun Palestiinalaisalueelle tai lähialueilla eläville palestiinalaispakolaisille. Ensi vuodelle

on päätetty varata viisi miljoonaa euroa lisää Palestiinalaisalueen (Gaza) humanitaariseen apuun. Suomi selvittää mahdollisuuksia lisätä humanitaarista apua Palestiinaan.

Myös Länsirannalla tilanne on heikentynyt merkittävästi Israelin syvenevien miehitystoimien vuoksi (siirtokuntarakentaminen ja -väkivalta, sotilasoperaatiot, liikkumisrajoitukset). Israelin parlamentti hyväksyi 23.7. julkilausuman, jossa kehoitettiin Israelia annektoimaan koko Länsirannan alue. Israel päätti elokuun lopulla kiistellyn ja kansainvälisesti tuomitun E1-siirtokuntahankkeen elvyttämisestä. Toteutuksessaan hanke haittaisi merkittävästi Länsirannan maantieteellistä yhtenäisyyttä ja rapauttaisi osaltaan kahden valtion ratkaisun toteutumisen edellytyksiä.

KEVP Kallas vastasi 17.10. yhdeksän maan (ml. Suomi) ulkoministerien kesäkuussa 2025 lähettämään kirjeeseen, jossa pyydettiin komissiota laatimaan perusteellinen selvitys EU-tasolla ICJ:n heinäkuussa 2024 antaman neuvovan lausunnon vaikutuksista ja tarvittavista toimenpiteistä, että EU:n toiminta on linjassa ICJ:n neuvovan lausunnon kanssa. Neuvovassa lausunnossa ICJ mm. totesi Israelin jatkuvan läsnäolon vuodesta 1967 miehityllä Palestiinalaisalueella laittomaksi ja lausui lisäksi kolmansien valtioiden velvoitteista Israelin oikeudenloukkauksiin nähden, mm. olla antamatta tukea Israelin laittoman läsnäolon ylläpitämisessä miehityllä Palestiinalaisalueella, ml. siirtokunnissa.

Gazan katastrofaalisen humanitaarisen tilanteen ja Israelin toimien vuoksi EU päätti käynnistää arvion siitä, onko Israel rikkonut EU–Israel-assosiaatiosopimuksen ihmisoikeusvelvoitteita koskevaa artiklaa. Tämä arvio käynnistettiin sen jälkeen, kun suurin osa jäsenmaista, ml. Suomi, tuki arvion tekemistä 20.5.2025 järjestetyssä ulkoasiainneuvostossa. Kesäkuussa 2025 valmistuneessa arviossa todetaan olevan viitteitä siitä, että Israel rikkoo EU:n ja Israelin välisen assosiaatiosopimuksen ihmisoikeusvelvoitteita. Tämän seurauksena komissio antoi 28.7.2025 ehdotuksen neuvoston päätökseksi, jolla keskeytetäisiin osittain Israelin osallistuminen unionin tutkimuksen ja unionin innovoinnin puiteohjelmaan ”Horisontti Eurooppa”. Lisäksi komissio antoi 17.9.2025 ehdotuksen neuvoston päätökseksi, jolla EU keskeyttäisi EU–Israel-assosiaatiosopimuksen eräiden kauppamääräysten soveltamisen. Ehdotusten käsittely on keskeytetty tulitauon myötä, mutta ehdotuksia ei ole vedetty pois.

Kansainvälinen rikostuomioistuim (ICC) julkisti marraskuussa 2024 Israelin pääministeri Netanjahua ja entistä puolustusministeri Gallantia koskevat pidätysmääräykset. Heitä syytetään rikoksista ihmisyyttä vastaan ja sotarikoksista, ml. siviilihenkilöiden nälkiinnyttämisen käyttämisestä sodankäyntimenetelmänä. Presidentti Trump allekirjoitti 6.2. toimeenpanoasetuksen pakotteista ICC:tä kohtaan. Tämän jälkeen pakotteiden kohteeksi on asetettu ICC:n pääsyyttäjät, molemmat apulaissyyttäjät sekä kuusi tuomaria. Lisäksi Yhdysvallat on asettanut ICC-liitännäisten pakotteiden kohteeksi YK:n ihmisoikeusneuvoston palestiinalaisalueiden erityisraportoija Francesca Albanesen sekä kolme Gazassa ja Länsirannalla toimivaa palestiinalaista kansalaisjärjestöä.

Kansainvälinen tuomioistuim (ICJ) antoi heinäkuussa 2024 neuvovan lausunnon, jossa se mm. totesi Israelin vuodesta 1967 jatkuneen Palestiinalaisalueen miehityksen olevan laitton ja velvoitti Israelin lopettamaan läsnäolonsa alueella mahdollisimman nopeasti. YK:n yleiskokous hyväksyi päätöslauselman ICJ:n neuvovan lausunnon toimeenpanosta. ICJ käsittelee myös Etelä-Afrikan Israelia vastaan nostamaa joukkotuhontakannetta. YK:n yleiskokouksen joulukuussa 2024 hyväksymällä päätöslauselmalla pyydettiin ICJ:n neuvovaa lausuntoa Israelin oikeudellisista velvoitteista liittyen YK:n, muiden kansainvälisten järjestöjen ja kolmansien maiden läsnäoloon ja toimintaan miehityllä palestiinalaisalueella ja palestiinalaisten hyväksi. Suomi äänesti päätöslauselman puolesta. ICJ antoi neuvovan lausunnon 22.10.2025, jossa se mm. totesi, että Israel on miehittäjänä velvollinen täyttämään kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaiset velvoitteensa, kuten suostuttava ja helpotettava kaikki käytettävissä olevin keinoin avustusjärjestelyjä miehitetyn palestiinalaisalueen väestön hyväksi ja olla estämättä tällaista avustustoimintaa sekä kunnioitettava ja suojeltava kaikkea avustus- ja lääkintähenkilöstöä ja -tiloja.

Ulkoministeriö**TAVOITEMUISTIO**

ALA-30 Shakir Aysu

3.11.2025

Asia

Sahel

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto 20.11.2025

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Aysu Shakir, ALA-30, aysu.shakir@gov.fi, + 358 295 350 219

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

EU:n ulkoasiainneuvoston kokouksessa 20.11.2025 on esillä Sahelin tilanne. EU:n Sahelin erityisedustaja Joao Cravinhon laatima, EUH:n ja komission yhteinen asiakirja, jossa hahmotellaan EU:n uudistettu lähestymistapa Saheliin (A joint EEAS-Commission paper outlining the EU's Renewed Approach to the Sahel) esitellään jäsenmaille ulkoasiainneuvostossa.

2. SUOMEN TAVOITE

Suomen kantoja EU-Afriikka-suhteisiin on määritetty eduskuntaselvityksissä E 7/2020 vp, EJ 9/2020 vp sekä Suomen Afrikka-strategiassa.

Suomi pitää tärkeänä, että EU tukee Sahelin vakauttamista ja demokraattiseen prosessiin ja perustuslailisen järjestykseen palaamista kestävän rauhan, kehityksen ja vakauden saavuttamiseksi. Alueen vakauttamisella on keskeinen vaikutus myös sääntelemättömään muuttoliikkeeseen, sillä Sahel on kauttakulkualue kaikilla EU:hun suuntautuvilla Afrikan reiteillä. Suomi tukee aiempaa yhtenäisemmän eurooppalaisen lähestymistavan muodostamista Sahelin alueella.

Suomi pitää tärkeänä, että EU pystyy jatkamaan ja muokkaamaan läsnäoloaan, tukeaan ja vaikuttamistaan Sahelin alueella. Suomi tukee EU:n työkalujen monipuolista ja joustavaa käyttöä kokonaisvaltaisen lähestymistavan puitteissa alueellisesti ja räätälöidysti kahdenvälisesti. Keinojen tulee olla kumppanimaiden ja EU:n tavoitteisiin kulloinkin parhaiten vastaavia työkaluja, kuten kahdenvälinen poliittinen dialogi ja tuki, kriisinhallintaoperaatiot tai yhteistyö alueellisten järjestöjen kanssa. On tuettava keskeisten alueellisten toimijoiden, kuten Afrikan Unionin ja Länsi-Afrikan talousyhteisö ECOWAS:n toimia sekä YK:n toimintaa.

Suomi katsoo, että EU:n tulee käydä ja kehittää vuoropuhelua alueen maiden sekä sen pohjoisen naapuruston (Algeria, Marokko, Tunisia ja Libya) kanssa. EU:n tulee viestiä proaktiivisemmin ja strategisemmin omasta positiivisesta roolistaan ja merkityksestään alueella Venäjän valheellisiin narratiiveihin reagoimisen lisäksi.

Suomi pitää Venäjän vaikutusvallan kasvua Sahelin alueella epävakauttavana tekijänä, joka on EU:n etuja vastaan. EU:n kehitysyhteistyön ei tule tukea epädemokraattisia hallintoja, eikä EU:n toimien tule legitimoida vallankaappauksin valtaan nousseita.

Suomi pitää tärkeänä, että EU kiinnittää huomiota konfliktien, terrorismin, radikalismin ja sääntelemättömän muuttoliikkeen rakenteellisiin alkusyihin ja niiden ennaltaehkäisyyn. Ilmastomuutoksen aiheuttamiin seurauksiin ja vakavaan humanitaariseen tilanteeseen tulee vaikuttaa.

Suomi pitää tärkeänä, ettei EU:n poliittisilla toimenpiteillä ole haitallisia vaikutuksia humanitaariseen apuun ja ennestään vaikeaan humanitaariseen tilanteeseen alueella. EU:n toiminnan tuloksia on syytä tarkastella jatkuvasti, vahvistaen tuloksellista toimintaa ja lopettaen tuloksetonta tai haitalliseksi kääntynyttä toimintaa.

Suomi tukee EU:n tehokasta pakotepolitiikkaa ja pitää tärkeänä, että pakotteet kohdennetaan ja niiden tahattomia vaikutuksia minimoidaan, ml. vaikutuksia humanitaariseen apuun.

3. NEUVOTTELUTILANNE

EU:n alueellista lähestymistapaa ja sen myötä EU:n läsnäoloa ja yhteistyötä Sahelissa on mukautettava muuttuneeseen tilanteeseen alueella. Ulkoasiainneuvosto käy 20.11.2025 keskustelun Sahelin tilanteesta huomioiden EUH:n ja komission yhteisen asiakirjan, jossa hahmotellaan EU:n uudistettu lähestymistapa Saheliin -paperin (A joint EEAS-Commission paper outlining the EU's Renewed Approach to the Sahel). Asiakirjan laadinta oli alkujaan Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyenin tehtävänanto EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja Kaja Kallasille, Ulkoasiainneuvosto on aiemmin käsitellyt Sahelin tilannetta 19.2.2024 ja 23.1.2023, epävirallisessa Gymnich-kokouksessa 30.-31.8.2023 ja 11.12.2023, puolustusministerit (30.8.2023, 14.11.2023), kehitysyhteistyöministerit (21.11.2023) ja Eurooppa-neuvosto 26.-27.10.2023 sekä 26.6.2025.

4. TAUSTA

Ulkoasiainneuvoston keskustelulla haetaan EU:n yhteistä lähestymistapaa Sahelin alueeseen. Taustalla ovat jäsenmaiden pitkäaikaiset erimielisyydet suhtautumisesta alueeseen. Eurooppa-neuvostossa 26.–27.10.2023 käydyin Sahelia koskevan keskustelun jälkeen korkeaa edustajaa ja komissiota pyydettiin esittämään vaihtoehtoja EU:n toimien ja instrumenttien mukauttamiseksi alueen nykytilanteeseen. Eurooppa-neuvoston 26.6.2025 päätelmissä nostettiin uuden lähestymistavan tarve ja tuettiin EUSR Sahelin työtä.

Ulkoasiainneuvosto totesi 11.12.2023, että EU:n on pysyttävä sitoutuneena Saheliin sekä mukautettava toimintaansa ja instrumenttejaan Team Europe -lähestymistavan ja kunkin maan poliittisen kehityksen mukaisesti transaktionaalisuuteen perustuen. Etenkin kiihtyvän suurvaltapolitiikan ja geopoliittisen kilpailun ollessa käynnissä on EU:n edun mukaista välttää epävakauden lisääntyminen ja terrorismin leviäminen Sahelissa ja Guineanlahden rannikkomaissa ja vastata vakavaan humanitaariseen tilanteeseen (ruokakriisi, maan sisällä siirtymään joutuneet ihmiset), estämään sääntelemätöntä maahanmuuttoa sekä edistää demokraattista hallintoa ja ihmisoikeuksia sekä kestäväää kehitystä ja monenvälisyyttä. EU:lla on käytössään laaja keinovalikoima mm. siviili- ja sotilaallinen kriisinhallinta, kehitysyhteistyö, rauhantyo ja humanitaarinen apu painottaen naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikkaa sekä nuorten myönteistä roolia konflikteissa YK:n turvallisuusneuvoston nuoret, rauha ja turvallisuus -päättölauselman mukaisesti. Ulkoasiainneuvosto 19.2.2024 jatkoi tätä keskustelua todeten jäsenmaiden yhteisen näkemyksen siitä, että EU:n on pysyttävä läsnä Sahelissa ja että EU:n lähestymistapaa on muokattava maakohtaisesti. Yhteistyön instrumenteista ja ehdoista ei kuitenkaan päästy yksimielisyyteen.

Sahelin maiden poliittinen, turvallisuus-, humanitaarinen, talous- ja ihmisoikeustilanne heikkenevät entisestään. Alueella on viime vuosina tapahtunut useita vallankaappauksia tai niiden yrityksiä. Venäjän ja Africa Corpsin vaikutusvallan ja läsnäolon vahvistuminen ja vakiintuminen ja hybridivaikuttaminen ovat erittäin huolestuttavia. Sahelin ongelmat heijastuvat myös naapuristoon. Riski keskisen Sahelin,

erityisesti Malin, Nigerin ja Burkina Fason epävakauden ja terrorismin leviämisestä Guineanlahden ranta-alueiden pohjoisosiin ja Länsi-Afrikan maihin on kasvanut.

Turvallisuuskysymyksiä tulee lähestyä kokonaisvaltaisesti panostaen koko alueen kehitykseen. Sahelin alueen kielteinen kehitys haastaa myös Euroopan turvallisuutta ja vakautta. Ilmastonmuutoksella ja turvallisuudella on vahva yhteys. Sahelin epävakauden aiheuttama muuttoliike on toistaiseksi ollut alueen sisäistä, mutta esimerkiksi Mauritania, Niger ja Tšad ovat muualta Afrikasta tulevien kauttakulkumaita Eurooppaan. Tilanne voi pahentua entisestään, mikä johtuu alueella käynnissä olevista konflikteista, huonosta hallinnosta sekä Venäjän kielteisestä vaikutuksesta alueella ja siksi EU:n läsnäolo on tärkeää.

Sahelin alue kärsii monisyydestä ja vaikeasta humanitaarisesta kriisistä, johon vaikuttavat Sahelin epävakaat turvallisuustilanne ja ilmaston ääri-ilmiöt sekä niiden heikentämä ruokaturva, jota Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan entisestään heikentää. Haasteena on myös alueen alhainen humanitaarinen rahoitustaso ja humanitaarisen avun saaminen sitä tarvitseville. Erityisen heikossa asemassa ovat ihmiset, jotka ovat konfliktien vuoksi paenneet kotoaan. Hätaavun lisäksi on puututtava rakenteellisiin juurisyyhin.

EU on investointien, kaupan ja kehitysyhteistyön osalta Afrikan merkittävin kumppani. Venäjä on pyrkinyt lisäämään vaikutusvaltaansa Afrikassa ja erityisesti Sahelin alueella. Venäjä hyödyntää monessa maassa siirtomaahistoriastakin kumpuavia länsivastaisia mielialoja. Venäjän vaikuttamiskeinoihin Afrikassa kuuluvat informatiovaikuttaminen, korruptio, korkean tason vierailut ja yhteistyön tarjoaminen mm. viljan, energian, aseiden, turvallisuuspalvelujen, sotilaallisen tuen ja korkeakoulustipendien osalta, vaikkakin sen kykyä toimeenpanna sopimuksia pidetään rajallisena. EU:n läsnäolon vähentäminen alueella lisäisi Venäjän vaikutusvallan kasvua. Myös mm. Kiina, Turkki ja Persianlahden maat ovat lisänneet läsnäoloaan Sahelin alueella.

Viidentoista jäsenen muodostama Länsi-Afrikan talousyhteisö ECOWAS (Economic Community of West African States) on alueen keskeinen poliittinen, taloudellinen ja turvallisuustoimija. Neljän jäsenen sotilasvallankaappaukset ovat kuitenkin vieneet järjestön vakavaan kriisiin, joka kulminoitui Burkina Fason, Malin ja Nigerin eroon ECOWAS:sta alkuvuodesta 2025. Maiden erolla on kielteisiä vaikutuksia alueelliselle turvallisuus- ja talousyhteistyölle ja ECOWAS:lle, jota myös EU on vahvasti tukenut. Afrikan Unioni on jäädyttänyt Malin, Nigerin ja Burkina Fason jäsenyydet sotilasvallankaappauksen seurauksena.

Ulkoministeriö**TAVOITEMUISTIO**

ALA-20 Delás Näsi Reetta

4.11.2025

Asia

Sudan

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto 20.11.2025

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Reetta Delás Näsi, ALA-20, reetta.delasnasi@gov.fi, +358 50 5901 585

Tapio Rantanen, VNEUS, tapio.rantanen@gov.fi, +358 50 595 8328

Ville Pennanen, KEO-70, ville.pennanen@gov.fi, +358 50 421 0931

Anne M'Rabet, ALA-10, anne.mrabet@gov.fi, +358 50 570 8238

Riikka Eela, KAI, riikka.eela@gov.fi, +20 128 388 8325

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

EU:n ulkoasiainneuvoston kokouksessa 20.11.2025 on esillä Sudanin tilanne lokakuun ulkoasiainneuvostossa hyväksytyjen päätelmien pohjalta.

Sudanissa taistelut sekä siviilien joukkosurmat ovat jälleen kiihtyneet ja humanitaarinen tilanne on katastrofaalinen: maassa on nälänhätää ja konflikti on aiheuttanut maailman suurimman pakolaiskriisin. Puolisotilaalliset Rapid Support Forces -joukot (RSF) saivat lokakuun lopussa haltuunsa El Fasherin kaupungin Pohjois-Darfurissa, mistä on raportoitu silmitöntä siviileihin kohdistuvaa väkivaltaa. Keskustelussa odotetaan myös tuenilmaisuja eri konfliktinratkaisuprosesseille, joissa on tähän mennessä epäonnistuttu.

2. SUOMEN TAVOITE

Suomen kantoja Afrikka-suhteisiin on määritetty ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa sekä Suomen Afrikka-strategiassa.

Suomi katsoo, että kansainvälisen yhteisön on pyrittävä aktiivisesti etsimään keinoja Sudanin konfliktin ratkaisemiseksi ja siviilien suojelemiseksi sekä humanitaarisen avun pääsyn parantamiseksi.

Suomi on valmis harkitsemaan lisäpakotteiden asettamista EU:n pakotejärjestelmässä, joka on suunnattu Sudanin vakautta ja poliittista siirtymää heikentäviin tahoihin.

Suomi katsoo, että tulitauko- ja rauhanvälityspyrkimyksiä on edistettävä monenkeskisesti, ja toivoo lisää koordinaatiota EU:n ja YK:n välille, ml. YK:n pääsihteerin henkilökohtaisen edustajan Ramtane Lamamran kanssa. Myös koordinaatio Afrikan Unionin kanssa on keskeistä.

Suomi tukee EU:n, mukaan lukien erityisedustaja Weberin, pyrkimyksiä Sudanin kansalaisyhteiskunnan osallistamiseen konfliktin ratkaisuun tärkeänä elementtinä kestävän rauhan rakentamiselle. Suomi korostaa vastuuvollisuuden toteuttamista, jotta pitkällä aikavälillä olisi mahdollista päästä kestävän rauhan tielle. Suomi tuomitsee erittäin painokkaasti laajamittaisen sukupuolittuneen väkivallan. Vipuvoimaa omaavien maiden tulisi painostaa osapuolet neuvottelupöytään ja ulkopuolisten toimijoiden lopettaa aseellinen tukensa.

Suomi tukee UK:n tekemää aloitetta YK:n ihmisoikeusneuvoston lähiaikoina pidettävästä erityisistunnosta Sudanin tilanteesta.

3. NEUVOTTELUTILANNE

Sudan oli EU:n ulkoasianneuvoston ajankohtaisena aiheena 20.10.2025, jolloin neuvosto hyväksyi Sudanian koskevat neuvoston päätelmät. Sudan oli ulkoasianneuvoston varsinaisena asiakohdana viimeksi marraskuussa 2024, sekä Eurooppa-neuvoston asialistalla ja päätelmissä lokakuussa 2024.

EU on asettanut Sudanin vakautta ja poliittista siirtymää heikentävien toimien johdosta pakotteita, ja jäsenmaat, ml. Suomi, ovat ilmaisseet tukea pakotelistauksen laajentamiselle tavoitteena saada osapuolet neuvottelupöytään. Pakotteita sovelletaan tällä hetkellä 10.10.2026 saakka. Myös YK:n Sudanille asettamia pakotteita on sisällytetty osaksi EU:n lainsäädäntöä. YK:n ihmisoikeusneuvostossa hyväksyttiin lokakuussa 2025 Sudanin tilanteesta raportoivan Independent Fact Finding Missionin mandaatin jatko. EU edisti vahvasti mandaatin pidentämistä ja samoin Suomi tukee työn jatkamista. Toisen raportin suosituksissa korostettiin humanitaarisen avun perillepääsemisen sekä siviilien suojelun tärkeyttä. Kansainvälinen yhteisö on pahoin epäonnistunut siviilien suojelussa. Raportin mukaan Sudanin konflikti on edennyt vaiheeseen, jossa siviilit ovat pääkohteina. Uutena elementtinä ovat mm. suositukset rauhanvälittäjille kannustaa osapuolia neuvottelupöytään, sekä mahdollistamaan siviilien ja etenkin naisten osallistamista neuvotteluihin. Todellisuudessa osapuolet eivät ole kiinnostuneita neuvotteluista, koska saavuttavat paremmin tavoitteitaan taistelemalla. Kolmannet maat tukevat RSF:n sotatoimia.

4. TAUSTA

Sudanissa 15.4.2023 alkaneet taistelut Sudanin armeijan (Sudanese Armed Forces, SAF) ja puolisoitilaallisten Rapid Support Forces -joukkojen (RSF) välillä jatkuvat kolmatta vuotta. Maa on ollut konfliktierkkä jo vuosikymmeniä. Kansainvälinen yhteisö on epäonnistunut kaikissa tulitaukoon pakottamistoimissa, mitkä mahdollistaisivat neuvotteluprosessin käynnistymisen. Erilaisia pyrkimyksiä ja raiteita on useita. Sudanissa vaikuttaa muitakin aseellisia ryhmittymiä. Toimijoiden kenttä on muuttunut yhä kirjavammaksi ja paikallistasolla on alakonflikteja. RSF-johtoinen ”Tasis”-allianssi perusti elokuussa 15-paikkaisen rinnakkaishallituksen RSF:n hallussa oleville alueille. Mm. EU on kritisoinut rinnakkaisien hallintojen perustamista, sillä tämä lisää riskiä maan sirpaloitumiselle ja johtaa entistä laajempaan väkivaltaan. RSF sai lokakuun lopussa haltuunsa Pohjois-Darfurin pääkaupunki El Fasherin. YK on raportoinut luotettavista lähteistä laajamittaisesta ja silmittömästä väkivallasta siviiliväestöä kohtaan, pakoreittien estämisestä ja pakenevien ihmisten surmaamisesta, ml. 470 potilaan tappamisesta synnytyssairaalassa 28.10. Taistelut myös muualla, etenkin Kordofanissa, ovat kiihtyneet. Osapuolet tavoittelevat yhä sotilaallista voittoa eikä aitoa halua dialogiin ole. Sudanin luonnonvarat ja pääsy Punaisellemerelle houkuttelevat eri maita tukemaan konfliktin osapuolia. Monet asiantuntijat pitävät kolmansien osapuolten osallisuutta keskeisenä sodan jatkumisen kannalta. Tulitauko- ja rauhanvälityspyrkimyksiä ja -raiteita on ollut useita. Egypti, Saudi-Arabia, Emiraatit ja Yhdysvallat (”Quad”) ovat ottaneet Sudanin kantaa ryhmänä ja pyrkineet välittämään humanitaarista tulitaukoa. YK:n pääsihteerin henkilökohdainen erityisedustaja Lamamra jatkaa välityspyrkimysten koordinoitua mm. Quad-maiden ja alueellisten järjestöjen kanssa ja on ehdottanut osapuolille teknistä tapaamista YK:n kanssa. RSF on virallisesti vastannut myöntävästi, SAF:lta odotetaan vastausta.

Sudanin yhteiskuntarakente on tuhoutunut. Järjestelmällinen etninen ja seksuaalinen väkivalta, lapsisotilaiden rekrytoinnit, kidutus ja teloitukset ovat kasvaneet räjähdysmäisesti. Viitteitä on löydetty kansainvälisistä rikoksista, kuten sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan. Kansainvälinen rikostuomioistuin tutkii El Fasherissa tapahtuneita epäiltyjä kansainvälisiä rikoksia. Sudanissa on yksi maailman pahimmista ruoka- ja pakolaiskriiseistä, jolla on mittavat vaikutukset lähimaihin. Reilusti yli puolet

väestöstä, 30,4 miljoonaa ihmistä, on humanitaarisen avun tarpeessa vuoden 2025 aikana. Konfliktialueiden sairaaloista ja terveydenhuoltopalveluista vain 20 % toimii. Sudanissa on 9,5 miljoonaa sisäisesti siirtymään joutunutta, heistä suurin osa on naisia ja lapsia. Lähes kolme miljoonaa ihmistä on paennut maan rajojen ulkopuolelle. Samalla sadat tuhannet ovat palaamassa koteihinsa mm. pääkaupunki Khartumiin, vaikka yleisesti katsotaan, etteivät turvallisen paluun edellytykset täyty. Suomi on tukenut Sudanin WFP:n, UNHCR:n ja suomalaisten kansalaisjärjestöjen kautta vuosina 2024–2025 13,95 MEUR sekä UNHCR:n Afrikan Sarven ja Suurten Järvien alueellista ohjelmaa 8,5 MEUR. Suomi tarkastelee mahdollisuutta lisätä apua Sudanin humanitaariseen tilanteeseen.