Ulkoministeriö MINVA UM2019-00139

POL-30 Hämäläinen Anna-Mari(UM) 13.02.2019

Viite

Asia
Ulkoasiainneuvosto 18.2.2019; Suomen tavoitteet

EU:n ulkoasiainneuvoston kokous pidetään Brysselissä 18.2.2019. Kokouksessa Suomea edustaa ulkoministeri Timo Soini. Keskusteluaiheina ovat Ukraina, Syyria, Afrikan sarvi ja Venezuela.

Ukraina

Vahvistetaan EU:n yhtenäinen viesti solidaarisuudesta ja tuesta Ukrainalle. Tänä vuonna on kulunut viisi vuotta Maidanista, Krimin laittomasta Venäjään liittämisestä ja Itä-Ukrainan konfliktin alkamisesta. Todetaan Minskin sopimusten toimeenpanon tärkeys Itä-Ukrainan konfliktin ratkaisemiseksi**.** Kummankin osapuolen on tehtävä osansa, mutta Venäjällä on avaimet käsissään. Sen on lopetettava poliittinen ja taloudellinen tukensa separatisteille. Korostetaan reilujen ja vapaiden presidentin- ja parlamenttivaalien merkitystä Ukrainan tulevaisuudelle. Ukrainan demokratian kannalta on tärkeää, että vaalit noudattavat kansainvälisiä standardeja. Korostetaan vapaan merenkulun tärkeyttä Kertshinsalmella ja Asovanmerellä sekä edellytetään Venäjän vapauttavan vangitsemansa 24 ukrainalaista merimiestä. Venäjän toimet rikkovat Ukrainan alueellista koskemattomuutta ja lisäävät epävakautta. Tuemme EU:n suunnitelmia lisätä apua Mariupolin ja Berdianskin alueille. Suunnitelmat liittyvät mm. kehitysyhteistyöhankkeisiin, EU:n siviilikriisinhallintaoperaation (*EU Advisory Mission, EUAM*) laajentamiseen sekä EU:n ja jäsenmaiden edustajien vierailuihin alueelle. Korostetaan Ukrainan uudistusten tärkeyttä. Uudistusten toimeenpano ja sitä kautta yhteiskunnallisen kestokyvyn vahvistaminen on paras keino vastata epävakauttaviin toimiin. Ne ovat myös elintärkeitä kansalaisten elinolojen parantamiseksi. Tärkeää panostaa erityisesti poliittisiin ja oikeudellisiin uudistuksiin. Todetaan valmius mahdollisiin uusiin Venäjään kohdistettaviin henkilöpakotelistauksiin Asovanmeren tapahtumiin liittyen. Mahdollisten pakote-esitysten tulee olla tapahtumiin nähden oikeassa mittasuhteessa, kohdennukseltaan perusteltuja ja niillä tulee olla vahva oikeusperusta.

Syyria

Suomelle YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2254 mukainen YK-neuvotteluprosessi on ensisijainen ja EU:n on annettava sille näkyvä tukensa. YK:n uudelle erityisedustaja Geir Pedersenille on osoitettava kaikki tuki. EU-maiden ei tule heikentää poliittisen prosessin mahdollisuuksia normalisoimalla suhteita presidentti Assadin hallintoon. Suomen tavoitteena on EU:n pysyminen yhtenäisessä kannassa EU:n uskottavuuden vuoksi ja paineen ylläpitämiseksi Assadiin. EU:n painopisteenä tulee olla Syyrian siviiliväestön tukeminen Syyrian eri alueilla rauhanomaisen ja demokratiakehityksen tukemiseksi. EU:n valmistautuessa kolmanteen järjestämäänsä apulupauskonferenssiin 13.-14.3. tarvitaan keskustelua siitä, miten EU pystyy parhaiten tukemaan syyrialaisia Syyriassa nykytilanteessa. Aidon ja todellisen poliittisen prosessin tulee toimia EU:n jälleenrakennustuen ehtona. Suomen ja EU:n intressissä on Syyrian vakauttaminen radikalisoitumisen ja terrorismin torjumiseksi. Yhdysvaltojen päätöksellä vetäytyä Koillis-Syyriasta on potentiaalisesti epävakauttava vaikutus. Turkin hyökkäys kurdialueille voisi sysätä Koillis-Syyrian kaaokseen, mikä voisi johtaa myös ISIL:in uuteen nousuun alueella. Toistaiseksi alueelliset vallat ja ulkovallat käyvät tiiviitä neuvotteluita koillisen turvallisuuskysymysten ratkaisemiseksi. On vaikutettava keskeisiin

toimijoihin tilanteen eskaloitumisen välttämiseksi. Vastuuvelvollisuudesta on yhä tärkeämpää käydä keskustelua myös EU:n sisällä ja tukea sen eteen toimivia tahoja. Kadonneiden ja pidätettyjen kohtalot on selvitettävä. EU:n on pidettävä asiaa esillä aktiivisesti. Suomi ja EU tukevat erilaisia kansalaisyhteiskunnan rauhan dialogeja ja toimijoita. Syyrialaisten, erityisesti naisten ja nuorten omia näkemyksiä pitää kuunnella ratkaisuja mietittäessä ja apua suunniteltaessa. Kansalaisyhteiskunnan ja naisten osallistuminen Brysselin konferenssiin tärkeää.

Afrikan sarvi

Suomi kannattaa Afrikan sarven alueellisia yhteistyöaloitteita, joiden tavoitteena on alueen vakauden vahvistaminen. Tuemme myös esillä olleita ajatuksia Afrikan sarven ja Punaisen meren yhteistyön tiivistämisestä laajan, avoimen ja inklusiivisen yhteistyöfoorumin muodossa. Suomi on pyynnöstä laatinut Itämeriyhteistyön käytännön kokemuksista ja opeista non-paperin, joka voisi toimia inspiraationa mahdolliselle Punaisen meren yhteistyölle. Suomi on huolestunut Somalian tilanteesta ja kannattaa EU:n yhtenäistä ja vahvaa viestiä Somalian hallinnolle tarpeesta sitoutua federalismiin ja reformeihin. Suomi korostaa tilanteessa pitkäaikaisen sovintotyön merkitystä. Suomi tukee Somalian kansallista sovintoprosessia. Suomi pitää tärkeänä, että EU tukee Etiopian uudistusagendaa ja kannustaa maata jatkamaan rakentavaa alueellista politiikkaa. Suomi kannattaa EU:n suunnitelmia Eritrean ja Etiopian välisen lähentymisen tukitoimista, joissa Eritrealle tarjottaisiin konkreettisia kehitysyhteistyön tukihankkeita yhdistettynä poliittiseen vuoropuheluun. Suomen konkreettiset pienhankkeet Eritreassa ovat osaltaan avanneet dialogia maan kanssa. Suomi tukee Afrikan sarven turvallisuutta ja vakautta sekä EU:n kokonaisvaltaisia toimia alueella jatkamalla vahvaa osallistumista Somalian kriisinhallintaoperaatioihin. Vahvistamme osallistumista EUTM Somaliassa kansallisen mandaatimme puitteissa.

Venezuela

EU:n keskeinen tavoite kaikissa Venezuelaan liittyvissä toimissa (ml. International Contact Group, ICG) tulee olla poliittinen prosessi joka mahdollistaa uusien perustuslainmukaisten vaalien järjestämisen mahdollisimman nopeasti. Suomi tukee Venezuelan perustuslainmukaisesti valittua parlamenttia ja sen puheenjohtajaa Juan Guaidóa vt. presidenttinä. Korostamme Venezuelan perustuslainmukaista menettelyä. EU:n tulee huolehtia, että Venezuelan kriisiin kohdistettu humanitaarinen apu saavuttaa sitä eniten tarvitsevat. Suomi on valmis lisäämään Venezuelan vastaisia pakotteita, mikäli EU-jäsenmaat niin yhdessä päättävät. EU:n tulee edelleen pyrkiä kaikissa lausunnoissaan yhtenäisyyteen, johdonmukaisuuteen ja tavoitteellisuuteen.

Asialista:

Ukraina	s. 4
Syyria	s. 8
Afrikan sarvi	s. 12
Venezuela	s. 17

Ulkoministeriö TAVOITEMUISTIO

ITÄ-20 Nevala Päivi 07.02.2019

Asia
Ukraina

Kokous/tapaaminen
Ulkoasiainneuvosto 18.02.2019

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot
Päivi Nevala, UM/ITÄ-20, paivi.nevala@formin.fi, p. 050 347 1085
Päivi Peltokoski UM/ITÄ-20, sp. paivi.peltokoski@formin.fi, p. +358 295 351 523
Outi Isotalo, UM/ITÄ-10, outi.isotalo@formin.fi, p. +358 295 351 748
Elina Dakash, UM/POL-10, elina.dakash@formin.fi, p. +358 295 350 401
Pekka Marttila, UM/POL-10, pekka.marttila@formin.fi, p. +358 295 350 233
Maria Ågren UM/SL KIO, maria.agren@formin.fi, p. +380 50 310 3875
Kaisa Honka-Hallila UM/EUE, sp. kaisa.honka-hallila@formin.fi, p. +32 2 287 847

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Käydään kokonaisvaltainen keskustelu Ukrainasta ennen 31.3. järjestettäviä presidentinvaaleja. Keskustelussa nousevat esille seuraavat kysymykset:
1) Ukrainan muutos viiden vuoden aikana;
2) Tuki Ukrainan suvereniteetille ja alueelliselle koskemattomuudelle sekä Itä-Ukrainan konfliktin ratkaisulle;
3) Itä-Ukrainassa (mm. Mariupolissa) vierailleen EU:n tiedonhankintamission tulokset ja EU:n tulevat toimet ja
4) EU:n odotukset Ukrainalle, uudistusten jatkaminen ja tulevat vaalit. Keskusteluun nousevat todennäköisesti myös Venäjään kohdistettavat mahdolliset uudet pakotteet Asovanmeren/Kershinsalmen tapahtumiin liittyen.

Tanskan ja Ukrainan ulkoministerit järjestävät ennen neuvostoa aamiaiskeskustelun.

2. SUOMEN TAVOITE

Vahvistetaan EU:n yhtenäinen viesti solidaarisuudesta ja tuesta Ukrainalle. Tänä vuonna on kulunut viisi vuotta Maidanista, Krimin laittomasta Venäjään liittämisestä ja Itä-Ukrainan konfliktin alkamisesta.

Todetaan Minskin sopimusten toimeenpanon tärkeys Itä-Ukrainan konfliktin ratkaisemiseksi**.** Kummankin osapuolen on tehtävä osansa, mutta Venäjällä on avaimet käsissään. Sen on lopetettava poliittinen ja taloudellinen tukensa separatisteille.

Korostetaan reilujen ja vapaiden presidentin- ja parlamenttivaalien merkitystä Ukrainan tulevaisuudelle. Ukrainan demokratian kannalta on tärkeää, että vaalit noudattavat kansainvälisiä standardeja.

Korostetaan vapaan merenkulun tärkeyttä Kertshinsalmella ja Asovanmerellä sekä edellytetään Venäjän vapauttavan vangitsemansa 24 ukrainalaista merimiestä. Venäjän toimet rikkovat Ukrainan alueellista koskemattomuutta ja lisäävät epävakautta. Tuemme EU:n suunnitelmia lisätä apua

Mariupolin ja Berdianskin alueille. Suunnitelmat liittyvät mm. kehitysyhteistyöhankkeisiin, EU:n siviilikriisinhallintaoperaation (*EU Advisory Mission, EUAM*) laajentamiseen sekä EU:n ja jäsenmaiden edustajien vierailuihin alueelle.

Korostetaan Ukrainan uudistusten tärkeyttä. Uudistusten toimeenpano ja sitä kautta yhteiskunnallisen kestokyvyn vahvistaminen on paras keino vastata epävakauttaviin toimiin. Ne ovat myös elintärkeitä kansalaisten elinolojen parantamiseksi. Tärkeää panostaa erityisesti poliittisiin ja oikeudellisiin uudistuksiin.

Todetaan valmius mahdollisiin uusiin Venäjään kohdistettaviin henkilöpakotelistauksiin Asovanmeren tapahtumiin liittyen. Mahdollisten pakote-esitysten tulee olla tapahtumiin nähden oikeassa mittasuhteessa, kohdennukseltaan perusteltuja ja niillä tulee olla vahva oikeusperusta.

3. NEUVOTTELUTILANNE

Helmi-maaliskuussa tulee kuluneeksi viisi vuotta Ukrainan niin kutsutusta arvokkuusvallankumouksesta (*Revolution of Dignity*), Krimin laittomasta Venäjään liittämisestä (18.3.) ja Itä-Ukrainan konfliktin alkamisesta.

Ukrainan presidentinvaalien ensimmäinen kierros järjestetään 31.3.2019 ja todennäköinen toinen kierros mahdollisesti 21.4. Ehdokkaat vaaleihin vahvistetaan vasta 8.3. Presidentinvaaleihin ja 27.10.2019 järjestettäviin parlamenttivaaleihin valmistautuminen värittää Ukrainan poliittista vuotta.

Tilanne Itä-Ukrainassa on pysynyt ennallaan, eikä ratkaisua ole odotettavissa ainakaan ennen presidentinvaaleja. Tilanne Asovanmerellä/Kertshinsalmella on pysynyt jännitteisenä ja Venäjä jatkaa alustarkastuksia. Niiden kesto on kuitenkin lyhentynyt. Venäjä jatkaa 24 ukrainalaisen merimiehen vangitsemista ainakin 26.4. saakka.

Ukraina on saanut aikaan merkittäviä uudistuksia vaikeissa olosuhteissa. Prosessi on kuitenkin edelleen kesken ja kansainvälinen yhteisö korostaa uudistusten jatkamista.

Ukraina on ollut UAN:n asialistalla edellisen kerran joulukuussa 2018. Helmikuun neuvostosta ei odoteta päätelmiä.

4. TAUSTA

Marraskuun tapahtumat Kertshinsalmella ja Asovanmerellä olivat johdonmukaista jatkoa Krimin laittomalle Venäjään liittämiselle ja siitä seuranneelle kehitykselle. Ne myös osoittivat, miten nopeasti tilanne voi kärjistyä. Tilanne alueella on pysynyt jännitteisenä, mutta laivaliikennettä kulkee salmen kautta. Venäjä jatkaa alustarkastuksia, mutta niistä aiheutuvat viivästykset ovat lyhentyneet. Venäjä on jatkanut 24 ukrainalaisen merimiehen vangitsemista 26.4. saakka, eikä ole palauttanut takavarikoimiaan Ukrainan laivaston kolmea alusta.

Venäjä pyrkii toimillaan vahvistamaan Asovanmeren hallintaa, osoittamaan sotilaallisia valmiuksiaan Mustanmeren alueella sekä rajoittamaan Ukrainan merenkulkua. Venäjä aiheuttaa taloudellista haittaa ja epävakautta Ukrainan satamakaupungeille (Mariupol, Berdiansk) ja koko Ukrainalle. Satamat ovat tärkeitä mm. teräsviennille, sillä 60% Ukrainan teräsviennistä kulkee niiden kautta. Alustarkastusten seurauksena Mariupolin ja Berdianskin satamien käyttö on vähentynyt 30%:lla. EU miettii keinoja, miten aluetta voitaisiin tukea. Merenkulun turvaamista Kerthsinsalmen kautta on myös pidetty tärkeänä. Esillä on ollut ajatus EU:n siviilikriisinhallintaoperaation (*EU Advisory Mission, EUAM*) laajennuksesta Mariupoliin, jota myös Suomi on tukenut. EUAM:lla on tällä hetkellä toimistot Kiovassa, Lvivissä, Harkovassa ja Odesassa. EU:ssa käydään keskustelua mahdollisista Venäjään kohdistuvista toimista Asovanmeren/Kertshinsalmen tapahtumiin liittyen. Ukrainan konfliktiin liittyen

EU on johdonmukaisesti lisännyt Venäjään kohdistuvia toimia tilanteen niin vaatiessa. Viimeksi EU on asettanut henkilöitä ja yhteisöjä pakotteiden piiriin Venäjän rakentaman Kertshinsalmen sillan käyttöönoton jälkeen sekä Krimillä järjestettyjen Venäjän presidentinvaalien ja Itä-Ukrainan separatistialueilla järjestettyjen laittomien ’vaalien’ jälkeen.

Itä-Ukrainan konflikti jatkuu matalan intensiteetin asemasotana. Siviili- tai sotilasuhreja tulee lähes viikoittain. Ukrainassa toimivan YK:n ihmisoikeusmission (*UN Human Rights Monitoring Mission to Ukraine*) uusimman arvion mukaan Itä-Ukrainan konfliktissa on vuodesta 2014 lähtien kuollut noin 13 000 ihmistä ja haavoittunut noin 30 000. Kuolleista siviilejä on n. 3 300. Huonontunut humanitaarinen tilanne koskettaa noin 3,5 miljoonaa ihmistä. Minskin sopimukset ovat edelleen perusta konfliktin ratkaisulle, mutta niiden toimeenpano ei etene. Kummaltakin osapuolelta edellytetään toimenpiteitä, mutta Venäjällä on keskeinen vastuu konfliktin ratkaisussa. Poliittinen vuoropuhelu konfliktin ratkaisemiseksi ei etene millään raiteella, eikä tilanteeseen odoteta muutoksia ainakaan ennen Ukrainan presidentinvaaleja. Keskusteluja mahdollisesta YK:n rauhanturvaoperaatiosta ei käytännössä käydä. Joissakin keskusteluissa esille on nostettu ehdotus YK:n ja Etyj:n yhteisoperaatiosta. Etyjin tarkkailumission toimintaa häiritään ja kulkuoikeuksia rajoitetaan erityisesti separatistien valvomilla alueilla. Missiossa on noin 20 suomalaistarkkailijaa.

Venäjä on Krimin laittoman liittämisen jälkeen jatkanut hallintonsa vahvistamista niemimaalla. Kertshinsillan avaamisen lisäksi se on lisännyt Krimin sotilaallista varustamista. Krimillä arvioidaan olevan noin 31 500 vahvuiset Venäjän joukot. Krimin ihmisoikeustilanne on heikko erityisesti tataarien ja ukrainalaisten osalta.

Ukraina valmistautuu 31.3. presidentinvaaleihin, joiden merkitys Ukrainan tulevaisuuden kannalta on keskeinen. Tärkeä varmistaa, että vaalit noudattavat kansainvälisiä standardeja. Yksi iso kysymys on maan sisäisten pakolaisten äänestysmahdollisuuksien varmistaminen. Etyj lähettää Ukrainaan vaalitarkkailumission, jonka osalta keskustelua on herättänyt Ukrainan ilmoitus estää venäläisten tarkkailijoiden pääsy missioon. Ukraina perustelee päätöstä lailla, jossa Venäjä määritellään hyökkääjävaltioksi.

Ehdokasasettelu umpeutui 3.2 ja ehdokkaat vahvistetaan 8.3. Tämän hetkinen kärkiviisikko on entinen pääministeri Tymoshenko; TV-toimittaja ja koomikko Zelenskyi; presidentti Poroshenko; entinen puolustusministeri Hrytsenko ja oman puolueen perustanut Boiko. Boiko edusti aiemmin Oppositioblokkia, joka on entisen presidentin Janukovitsin Alueiden puolueen perillinen. Useimpia kannatusmittauksia johtaa Tymoshenko ja toisena on Zelenskyi. Poroshenko on yleensä kolmantena tai neljäntenä. Kannatusmittausten luotettavuuteen ja riippumattomuuteen on kuitenkin syytä suhtautua varauksella. Venäjällä asuvat ukrainalaiset eivät voi äänestää Venäjällä sijaitsevissa Ukrainan edustustoissa. Tietyillä alueilla asuville äänestyspaikaksi on nimetty Ukrainan Helsingin suurlähetystö.

Ukrainan ortodoksikirkon asemassa on tapahtunut merkittävä muutos. Konstantinopolin patriarkaatti on hyväksynyt Ukrainan itsenäisen eli autokefaalisen ortodoksikirkon perustamisen. Konstantinopolin patriarkka luovutti 6.1. uudelle kirkolle ns. *tomos*-asiakirjan, jolla sille myönnettiin täysi itsenäisyys. Venäjä on vastustanut muutosta. Tilanne on tulehduttanut Konstantinopolin ja Moskovan patriarkaatin välit.

Toimittajiin ja kansalaisaktivisteihin kohdistuvat väkivaltaisetkin hyökkäykset ovat lisääntyneet Ukrainassa. Tapaukset jäävät pääsääntöisesti ratkaisematta. Ukrainan on tärkeä varmistaa kansalaisyhteiskunnan ja riippumattoman median toimintaedellytykset.

Ukrainan uudistusten toimeenpano ja yhteiskunnallisen kestokyvyn vahvistaminen ovat Ukrainan paras keino parantaa kansalaisten elinoloja ja vastata sisäisiin ja ulkoisiin epävakauttaviin toimiin. EU korostaa EU-Ukraina –assosiaatiosopimuksen olevan uudistusten mittatikku – sopimuksen toimeenpanoa on jatkettava. Ukraina on viimeisen viiden vuoden aikana tehnyt enemmän uudistuksia

kuin edeltävinä 20 vuotena. Tämä on osoitus, että vaikeissa olosuhteissa on mahdollista toimeenpanna isoja uudistuksia. Tuloksia on saavutettu mm. terveys-, opetus- ja eläkesektoreilla. Valtionyhtiöitä on saneerattu, hallintoa hajautettu, oikeuslaitosta uudistettu, itsenäinen antikorruptiotuomioistuin perustettu ja energialainsäädäntöä harmonisoitu. Julkisten hankintojen kilpailutusportaali ProZorron kautta on 1,5 vuoden aikana säästetty julkisia varoja noin 2 mrd euroa.

Uudistusten toimeenpanoa on jatkossa tehostettava. Lisätoimia tarvitaan erityisesti poliittisilla ja oikeudellisilla sektoreilla kuten korruptionvastaisissa toimissa ja oikeusvaltiokehityksessä. Ukraina nousi Transparency Internationalin vuoden 2018 korruptioindeksissä sijalle 120 (vuoden 2017 sija oli 130). Indeksissä arvioidaan kaikkiaan 180 maata.

Suomi on lisännyt tukea Ukrainalle 15 miljoonalla eurolla vuosille 2018-2021. Kohdistamme tukea erityisesti opetukseen ja energiatehokkuuteen. Pohjoismaiden ympäristörahoitusyhtiö Nefco on perustanut energiahankkeita varten energiatehokkuusrahaston. Lisäksi osallistumme Ukrainan peruskoulu- ja ammattikoulu-uudistuksiin. Suomen kokonaistuki Ukrainalle vuodesta 2014 lähtien on yli 43 miljoonaa euroa.

EU:n osuus Ukrainan ulkomaankaupasta on noussut yli 40 prosenttiin. Ukrainan vienti EU-alueelle on noussut samalle tasolle, mitä se oli ennen konfliktin alkua v. 2012/2013. Keskeinen tekijä on ollut EU-Ukraina –vapaakauppasopimuksen (DCFTA) toimeenpano. DCFTA:n toimeenpano on vauhdittanut myös Suomen ja Ukrainan välistä kauppaa. Vuonna 2017 Suomen vienti Ukrainaan kasvoi 15 prosenttia ylittäen arvoltaan 199 miljoonaa euroa. Tuonti Ukrainasta kasvoi 40 prosenttia ollen lähes 106 miljoonaa euroa. Suomen tullin ennakkotiedot vahvistavat kauppavaihdon kasvaneen edelleen ja saavuttaneen vuoden 2013 tason. Tavarakaupan lisäksi Ukrainasta suomalaisyrityksiin tulevien kausityöntekijöiden sekä myös Lapin-turistien määrä on kasvussa.

Venäjä on edelleen yksittäisenä maana Ukrainan merkittävin kauppakumppani. Sen osuus kauppavaihdossa on kuitenkin merkittävästi laskenut. Ukrainan viennistä menee enää alle 8% Venäjälle ja vastaavasti Venäjän osuus Ukrainan tuonnista on 15%. Ukrainan olisi panostettava jatkossa enemmän viestintään maan myönteisestä kehityksestä, koska maa näyttäytyy edelleen ulospäin pitkälti konfliktia käyvänä maana. Myönteisempi kuva maasta houkuttelisi myös kansainvälisiä investointeja.

EU on myöntänyt vuodesta 2014 lähtien Ukrainalle taloudellista tukea yhteensä n. 12 mrd euroa mm. EIB:n, EBRD:n ja Euroopan naapuruusinstrumentin kautta. EU maksoi marraskuussa 2018 ensimmäisen 500 miljoonan euron erän uudesta 1 mrd euron makrotaloudellisesta apupaketista. Tuen maksatus on ehdollista ja sidottu Ukrainan uudistusten edistymiseen. IMF:n uudesta tukiohjelmasta on saatu alustava sopu. Sen seurauksena Ukraina on nostanut mm. kaasun kuluttajahintaa 23,5%:lla.

Ulkoministeriö TAVOITEMUISTIO

ALI-10 Lepistö Hanna 08.02.2019

Asia
Syyria

Kokous/tapaaminen
Ulkoasiainneuvosto 18.2.2019

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot
Hanna Lepistö, UM/ALI-10, hanna.lepisto@formin.fi, 050-4683372
Kirsikka Lehto-Asikainen, UM/ALI-10, kirsikka.lehto-asikainen@formin.fi, 050-5961516
Matti Karvanen, UM/ALI-10, matti.karvanen@formin.fi, 0295 351 806
Tarja Fernandez, UE/BEI, tarja.fernandez@formin.fi
Katarina Tapio, UE/EUE, Katarina,tapio@formin.fi

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Syyriasta keskustellaan viimeaikaisen kehityksen, erityisesti Yhdysvaltojen vetäytymispäätöksen vaikutusten ja pohjoisen osalta käytävien alueellisten neuvotteluiden vuoksi. Lisäksi Brysselissä maaliskuussa järjestettävän Syyria-konferenssin liittyvien valmisteluiden valossa.

2. SUOMEN TAVOITE

Suomelle YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2254 mukainen YK-neuvotteluprosessi on ensisijainen ja EU:n on annettava sille näkyvä tukensa. YK:n uudelle erityisedustaja Geir Pedersenille on osoitettava kaikki tuki.

EU-maiden ei tule heikentää poliittisen prosessin mahdollisuuksia normalisoimalla suhteita presidentti Assadin hallintoon. Suomen tavoitteena on EU:n pysyminen yhtenäisessä kannassa EU:n uskottavuuden vuoksi ja paineen ylläpitämiseksi Assadiin.

EU:n painopisteenä tulee olla Syyrian siviiliväestön tukeminen Syyrian eri alueilla rauhanomaisen ja demokratiakehityksen tukemiseksi. EU:n valmistautuessa kolmanteen järjestämäänsä apulupauskonferenssiin 13.-14.3. tarvitaan keskustelua siitä, miten EU pystyy parhaiten tukemaan syyrialaisia Syyriassa nykytilanteessa. Aidon ja todellisen poliittisen prosessin tulee toimia EU:n jälleenrakennustuen ehtona.

Suomen ja EU:n intressissä on Syyrian vakauttaminen radikalisoitumisen ja terrorismin torjumiseksi. Yhdysvaltojen päätöksellä vetäytyä Koillis-Syyriasta on potentiaalisesti epävakauttava vaikutus. Turkin hyökkäys kurdialueille voisi sysätä Koillis-Syyrian kaaokseen, mikä voisi johtaa myös ISIL:in uuteen nousuun alueella. Toistaiseksi alueelliset vallat ja ulkovallat käyvät tiiviitä neuvotteluita koillisen turvallisuuskysymysten ratkaisemiseksi. On vaikutettava keskeisiin toimijoihin tilanteen eskaloitumisen välttämiseksi.

Vastuuvelvollisuudesta on yhä tärkeämpää käydä keskustelua myös EU:n sisällä ja tukea sen eteen toimivia tahoja. Kadonneiden ja pidätettyjen kohtalot on selvitettävä. EU:n on pidettävä asiaa esillä aktiivisesti.

Suomi ja EU tukevat erilaisia kansalaisyhteiskunnan rauhan dialogeja ja toimijoita. Syyrialaisten, erityisesti naisten ja nuorten omia näkemyksiä pitää kuunnella ratkaisuja mietittäessä ja apua suunniteltaessa. Kansalaisyhteiskunnan ja naisten osallistuminen Brysselin konferenssiin tärkeää.

3. NEUVOTTELUTILANNE

Ulkoministerien edellinen Syyria-keskustelu oli YK:n yleiskokouksen yhteydessä syyskuussa New Yorkissa. Syyrian konfliktin poliittinen prosessi ei ole edennyt. YK:n uutena Syyria-erityisedustajana aloitti vuoden alussa Geir Pedersen, joka kertoo ensimmäisen Syyrian matkansa jälkeen suunnitelmistaan YK:n turvaneuvostolle helmikuun lopulla. Viime vuoden aikana Assadin hallinto Venäjän tukemana teki merkittäviä sotilaallisia valtauksia. Jäljellä on enää Idlib Pohjois-Syyriassa ja kurdialue Koillis-Syyriassa, mistä amerikkalaisjoukot ovat aloittaneet hitaan vetäytymisen presidentti Trumpin joulukuussa tekemän ilmoituksen mukaisesti. Vetäytymisen vaikutukset konfliktidynamiikkaan eivät vielä ole kaikkinensa tiedossa.

Turkki pitää esillä oman sotilaallisen operaation käynnistämistä kurditaistelijoiden kitkemiseksi raja-alueidensa läheisyydestä, mutta on siirtänyt sitä tuonnemmaksi. Turkki käy neuvotteluita Yhdysvaltojen kanssa amerikkalaisjoukkojen vetäytymiseen liittyen. Venäjän kanssa Turkki käy neuvotteluita Idlibistä. Assadin hallinto katsoo voittaneensa sodan.

Ulkoministerit antavat ohjausta EU:n 13.-14.3. suunnitteleman apukonferenssin painotuksiin. Konferenssi järjestetään yhdessä kansainvälisten ja alueellisten toimijoiden kanssa Brysselissä.

4. TAUSTA

Amerikkalaisjoukkojen eli noin 2000 sotilaan vetäytyminen Syyriasta on käynnistynyt presidentti Trumpin 19.12.2018 antaman ilmoituksen mukaisesti. Trumpin ilmoitus keskustelematta siitä ensin liittolaisten kanssa kuului joulukuussa Euroopan maiden johtajien lausunnoissa. Trumpin perusteena oli, että hän katsoo ISIL:n tulleen voitetuksi. Vuoden 2018 aikana joukkojen poisvetäminen oli monta kertaa esillä, mutta sotilaallista läsnäoloa aina jatkettiin toistaiseksi. Trump itse kuitenkin johdonmukaisesti korosti joukkojen poisvetämistä.

Tammikuussa käynnistyneelle vetäytymiselle ei ole Yhdysvaltojen puolustushallinnosta annettu tarkkaa aikataulua. Toistaiseksi vasta kalustoa on vedetty pois. Vetäytymisen vaikutukset konfliktidynamiikkaan eivät ole täysin selvillä. Uusia kehityskulkuja päätös käynnisti saman tien kurdialueella Koillis-Syyriassa, missä amerikkalaisjoukot ovat tukeneet kurdien SDF-joukkoja ISIL:n vastaisessa taistelussa. Syyrian hallinnon ja Turkin joukkoja siirtyi lähemmäksi aluetta.

Syyrian hallinnon tavoitteena on ottaa koko maa haltuunsa. Vetäytymispäätös aktivoi kurdien ja Syyrian hallinnon neuvottelut uudestaan. Kurdien SDF-joukot ovat toistaiseksi jatkaneet ISIL:n vastaista taisteluaan kentällä. Turkki, Yhdysvallat ja Venäjä käyvät neuvotteluita erilaisista ratkaisuista. Esillä on ollut myös suojavyöhyke Turkin ja Syyrian kurdialueiden rajalle.

Vetäytymispäätöksen jälkeen Yhdysvaltojen hallinnon edustajat, ulkoministeri Pompeo ja turvallisuusneuvonantaja Bolton muun muassa ovat vakuuttaneet Iranin vaikutusvallan estämisen pysyvän keskeisenä prioriteettina Syyriassa. Arvaamattomuus välittyy myös päätöksestä hylätä ISILin vastaisen taistelun liittolainen – kurdit. Vetäytymispäätös vähentää Yhdysvaltojen painoarvoa Lähi-idässä, samalla kun Venäjän, Turkin ja Iranin asema vahvistuu Syyrian konfliktissa.

Vetäytymispäätöksellä on myös vaikutuksia alueen vakauttamiseen ja terrorisminvastaiseen taisteluun. Terrorisminvastainen taistelu heijastui turvallisuudestaan huolestuneiden Euroopan maiden reaktioissa, joiden mukaan ISIL:iä ei ole voitettu. Alkuperäistä ilmoitusta hitaampi vetäytymisaikataulu on kuitenkin rauhoittanut koalitiokumppaneita.

ISILin vastaisen koalition ministerikokous pidettiin 6.2. Washingtonissa. Suomea edusti ulkoministeri Soini. Osallistujien viesteissä oli korostunut tarve ISIL:in vastaiselle työlle jatkossakin, jolloin tulee keskittyä erityisesti radikalisoitumisen perussyihin – elinmahdollisuuksiin, koulutus- ja työmahdollisuuksiin ja palveluihin.

Käytännön seurauksia vetäytymisellä saattaa olla Koillis-Syyriassa tehtävälle vakauttamistyölle ml. humanitaarinen avustustyö. Yhdysvaltojen sotilaallinen läsnäolo on tuonut turvallisuutta Koillis-Syyrian satojen miljoonien suuruisten vakauttamisohjelmien toteuttamiseen. Vakauttamisohjelmien jatko kurdialueilla on epäselvää, sillä turvallisuustilanne voi heikentää niiden toimeenpanomahdollisuuksia. Tästä kärsivät eniten alueen siviilit.

Turkki ilmoitti 12.12. valmistautuvansa omaan sotilaalliseen operaatioon rajansa tuntumassa omien tavoitteidensa saavuttamiseksi ja kurdijoukkojen karkottamiseksi tietyiltä alueilta. Presidentti Erdogan antoi 21.12. lausunnon, jonka mukaan se lykkää operaatiotaan siihen, kunnes se näkee amerikkalaisjoukkojen lähdön vaikutukset. Yhdysvallat on vedonnut Turkkia odottamaan. Turkin operaatiolla olisi humanitaarisia seurauksia.

Vetäytymispäätöksellä on todennäköisesti lännen painoarvon kannalta heikentävä vaikutus poliittiseen prosessiin. YK:n Syyria-erityisedustaja Staffan de Misturan seuraaja norjalaisdiplomaatti Geir Pedersen aloitti loppiaisen jälkeen. Kyseessä on YK:n neljäs Syyria-edustaja.

Poliittisen prosessin osalta viime vuoden pyrittiin pääsemään sopuun Syyrian perustuslakikomission edustajista, mutta perustamisprosessi on edelleen kesken. EU:n tuki Syyrian jälleenrakennukselle on ehdollistettu todelliselle etenemiselle poliittisessa prosessissa. YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2254 määrittelee poliittisen prosessin suuntaviivat.

Syyrian hallinto katsoo voittaneensa sodan. Sodan runtelema maa tarvitsee kuitenkin pikaisesti jälleenrakennusta välttääkseen uudet epävakaudet. Hallintoon tulee kohdistumaan monenlaisia paineita eri suunnilta mukaan lukien järjestää palveluita eri puolille maata. YK ei näe olosuhteiden soveltuvan pakolaisten paluulle. Pakolaisia on Syyrian ulkopuolelle paennut 5,6 miljoonaa, suurin osa naapurimaihin, Libanoniin, Jordaniaan ja Turkkiin. Poliittista paluuta pakolaisten paluulle on erityisesti Libanonissa. Syyrian sisällä sisäisesti siirrettyjä on 6,6 miljoonaa. Syyrian ulkopuolelle paenneiden huolena ovat turvallisuuskysymykset, sillä Assadin hallinnon julma turvallisuuskoneisto on ennallaan. Palaajista teetetään turvallisuusselvityksiä, poliittinen vaino on arkipäivää ja asevelvollisuus koskee kaikkia 18-42 vuotiaita miehiä.

Arabiliiton keskuudessa on maita, jotka olisivat valmiita palauttamaan Syyrian jäsenyyden. Tavoitteena on painoarvon ja vaikutusvallan vahvistaminen. Yksimielisyys kuitenkin puuttuu. Arabiemiraatit avasi suurlähetystön Damaskokseen vuodenvaihteessa. Osalla arabimaista olisi kiinnostusta seurata perässä, mutta ne haluavat odottaa Arabiliiton yhteistä päätöstä. EU:n ja Arabiliiton huippukokous on 26.2.

Idlibin alueen tulevaisuus on kurdialueiden ohella toinen keskeinen kysymys konfliktin viimeaikaisessa kehityksessä. Venäjän ja Turkin 17.9. sopima suojavyöhykesopimus on toistaiseksi pitänyt, vaikka sopimuksen toimeenpano terroristisen ryhmien aseista riisumiseksi ei ole edennytkään. Al-Qaidaa lähellä oleva HTS (Hayat Tahrir al-Sham) otti tammikuun alussa haltuunsa valtaosan ns. opposition alueesta Idlibissä ja sen ympäristössä, mitä Turkin piti valvoa osana Venäjän, Turkin ja Iranin syyskuussa neuvottelemaa tulitaukoa. HTS ilmoitti myös tehneensä tulitaukosopimuksen muiden aseellisten ryhmien kanssa alueella. Toistaiseksi on epäselvää, kuinka tämä vaikuttaa Syyrian hallinnon, Venäjän ja Turkin toimiin, mutta se on osa alueellisten toimijoiden kesken käytäviä neuvotteluita.

EU:n yhdessä YK:n kanssa järjestämä kolmas apulupauskonferenssi pidetään Brysselissä 13.-14.3. Korkean tason konferenssin tavoitteena on mobilisoida kansainvälisen yhteisön tukea Syyrian kriisin humanitaaristen vaikutusten lievittämiseen, sekä välittää kv. yhteisön yhtenäistä viestiä aidon YK-vetoisen poliittisen prosessin merkityksestä. Suomi on tekemässä konferenssissa apulupauksen vuoden 2019 tuestaan kehitysyhteistyömäärärahojen nykykehysten puitteissa. Konferenssissa halutaan antaa erityisesti sivutapahtumien kautta huomiota naisiin ja vastuuvelvollisuuteen liittyville kysymyksille, jotka ovat Suomenkin Syyria tuen painopistealueita.

Ulkoministeriö TAVOITEMUISTIO

ALI-20 Ojanperä Hanna 7.2.2019

Asia
Afrikan sarvi

Kokous/tapaaminen
Ulkoasiainneuvosto 18.2.2019

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot
Hanna Ojanperä, ALI-20, hanna.ojanpera@formin.fi /0295 350 166,
Sara Karlsson, ALI-20, sara.karlsson@formin.fi /0295 350 177
Yksikönpäällikkö Theresa Zitting, theresa.zitting@formin.fi /0295 351 330
Heli Lehto ja Pekka Marttila, POL-10; Miia Lahti, ALI-10; Kirsi Lipponen, ALI-40; Yamina Guerfi, EUE; Jukka Pajarinen, Addis Abeba; Toni Sandell, Nairobi; Antti Rytövuori, Riad

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Keskustelu keskittynee Afrikan sarven ajankohtaiseen tilanteeseen sekä alueelliseen yhteistyöhön. EU:n korkea edustaja Mogherini matkustaa 9.-13.2. Etiopiaan, Somaliaan, Keniaan ja Djiboutiin ja tulee UAN:issa raportoimaan vierailustaan. Tarkoituksena keskustella, miten EU voi tukea alueellista kehitystä ja integraatiota sekä maakohtaista kehitystä. Esille noussee myös Eritrean ja Etiopian rauhanprosessi.

2. SUOMEN TAVOITE

Suomi kannattaa Afrikan sarven alueellisia yhteistyöaloitteita, joiden tavoitteena on alueen vakauden vahvistaminen. Tuemme myös esillä olleita ajatuksia Afrikan sarven ja Punaisen meren yhteistyön tiivistämisestä laajan, avoimen ja inklusiivisen yhteistyöfoorumin muodossa. Suomi on pyynnöstä laatinut Itämeriyhteistyön käytännön kokemuksista ja opeista non-paperin, joka voisi toimia inspiraationa mahdolliselle Punaisen meren yhteistyölle.

Suomi on huolestunut Somalian tilanteesta ja kannattaa EU:n yhtenäistä ja vahvaa viestiä Somalian hallinnolle tarpeesta sitoutua federalismiin ja reformeihin. Suomi korostaa tilanteessa pitkäaikaisen sovintotyön merkitystä. Suomi tukee Somalian kansallista sovintoprosessia.

Suomi pitää tärkeänä, että EU tukee Etiopian uudistusagendaa ja kannustaa maata jatkamaan rakentavaa alueellista politiikkaa.

Suomi kannattaa EU:n suunnitelmia Eritrean ja Etiopian välisen lähentymisen tukitoimista, joissa Eritrealle tarjottaisiin konkreettisia kehitysyhteistyön tukihankkeita yhdistettynä poliittiseen vuoropuheluun. Suomen konkreettiset pienhankkeet Eritreassa ovat osaltaan avanneet dialogia maan kanssa.

Suomi tukee Afrikan sarven turvallisuutta ja vakautta sekä EU:n kokonaisvaltaisia toimia alueella jatkamalla vahvaa osallistumista Somalian kriisinhallintaoperaatioihin. Vahvistamme osallistumista EUTM Somaliassa kansallisen mandaattimme puitteissa.

3. NEUVOTTELUTILANNE

Käydään ajankohtaiskeskustelu jatkona kesäkuun ulkoasiainneuvostolle, jossa hyväksyttiin päätelmät Afrikan sarven ja Punaisen meren alueesta. Keskusteluille nähdään tarve alueella tapahtuneiden

muutosten vuoksi sekä huomioiden tulevat vaalit vuonna 2020 Etiopiassa, Somaliassa, Sudanissa ja Djiboutissa. EU:n korkea edustaja Mogherini raportoi vierailustaan alueelle 9.-13.2.

4. TAUSTA

Afrikan sarven vakaus on Euroopalle ja Suomelle erityisen tärkeää turvallisuuden ja kaupankäynnin näkökulmasta. Punaisen meren ja Adenin lahden läpi kulkee suuri osa Euroopan ja Aasian kauppalaivaliikenteestä. Monet Afrikan sarven alueen maat ovat hauraita ja ne kärsivät sisäisistä jännitteistä, ilmastonmuutoksen ja konfiktien aiheuttamista humanitaarisista kriiseistä, talouden ongelmista ja elinkeinojen puutteesta. Jännitteitä on myös maiden välillä. Alueellinen muuttoliike on suurta.

Merkittävin viimeaikainen kehitys **Afrikan sarven maiden välisessä yhteistyössä** on **Etiopian ja Eritrean välinen rauhansopimus** heinäkuussa 2018. Rauhansopimusta on ryhdytty toteuttamaan. Etiopian joukkoja on alettu siirtää raja-alueelta ja kansalaisten vapaa liikkuminen on mahdollista rajan yli, joskin sitä on viime aikoina rajoitettu. Rauhansopimuksen seurauksia maiden sisäpolitiikkaan ja uudistuksiin on kuitenkin vielä aikaista arvioida. Rauhansopimuksen lisäksi syyskuussa 2018 Eritrea, Etiopia ja Somalia solmivat kolmikantasopimuksen, joka osoittaa uudenlaista kumppanuutta maiden välillä.

Persianlahden maiden lisääntynyt poliittinen, sotilaallinen ja taloudellinen aktiivisuus on lisännyt Afrikan sarven alueen jännitteitä. Toisaalta niiden vaikutus on ollut keskeinen esimerkiksi Etiopian ja Eritrean välisen rauhan aikaansaamisessa. Jännitteitä alueella on kärjistänyt Persianlahden maita jakava nk. Qatarin kriisi ja Jemenin sota sekä aktiivisuus erityisesti Somaliassa. Saudi-Arabia ja Arabiemiraatit ovat etsineet liittolaisia Afrikan sarven alueen maista, mm. Eritreasta ja Sudanista ja pyrkineet turvaamaan sotilaalliset operaationsa Jemenissä alueellista rooliaan vahvistamalla. Saudi-Arabia on sopinut sotilaallisesta yhteistyöstä Djiboutin kanssa, jossa ennestään sijaitsevat Yhdysvaltojen, Ranskan, Iso-Britannian, Japanin ja Kiinan sotilastukikohdat. Saudi-Arabian johtamalla liittoutumalla on tukikohdat myös Sudanissa, Eritreassa ja Somalimaassa. Arabiemiraatit hallitsevat alueen satamia mm. Asebin satama Eritreassa ja Berberan satama Somalimaassa. Tukikohtien määrän kasvu on lisännyt konfliktiherkkyyttä alueella. Myös Afrikan Unioni on ilmaissut huolensa kontrolloimattomasta Afrikan sarven militarisoimisesta.

Egypti on osoittanut lisääntyvää aktiivisuutta alueen kysymyksissä. Egyptin ja Etiopian välejä tulehduttaa kiista Niilin vesien hallinnasta ja Etiopian eteneminen ns. Grand Renaissance - padon rakentamisessa. Egypti on vahvistanut suhteitaan Somaliaan mm. nimittämällä uuden suurlähettilään. AU-puheenjohtajuus siirtyy helmikuussa AU-huippukokouksen yhteydessä Ruandalta Egyptille, millä voi olettaa olevan vaikutuksia Afrikan sarveen ja Somaliaan. Myös **Turkki** on vakiinnuttamassa asemiaan Afrikan sarvessa. Turkki on ollut Somalian keskushallinnon vakaa tukija ja se perusti viime vuonna mm. merkittävän sotilaallisen koulutuskeskuksen Mogadishuun. Maa on tiivistänyt jälleen suhteitaan Sudaniin, mikä puolestaan on huolestuttanut Saudi-Arabian ja Arabiemiraattien liittoutumaa. Myös **Qatar** on pyrkinyt vahvistamaan rooliaan alueella. **Venäjän** aktiivisuus Afrikan Sarvessa on myös kasvamaan päin.

Afrikan sarven alueellinen yhteistyöorganisaatio **IGAD** (Intergovernmental Authority on Development) ei ole pystynyt toimimaan vastapainona alueen ulkopuolisten toimijoiden vaikutuspyrkimyksille. IGAD:n puheenjohtajuus perustuu jäsenmaiden rotaatioon, mutta Etiopia on toiminut puheenjohtajana jo kymmenen vuotta, koska järjestö ei ole ollut täysivaltainen Eritrean puuttuessa yhteistyöstä. Tämä on heikentänyt järjestön legitimiteettiä joissakin jäsenmaissa ja kauan valmistellut rakenteelliset uudistukset ovat viivästyneet. Alueen uusi dynamiikka edistää nyt IGAD:n toimintojen kehittämistä, vaikka Eritrean negatiivinen näkemys monenvälisestä yhteistyöstä on estänyt maan paluun IGAD-perheeseen.

EU on investoinut vahvasti Afrikan sarven rauhaan ja vakauteen mm. Somaliaan kohdistuvien omien kriisinhallintaoperaatioidensa (EUTM Somalia, EUCAP Somalia, EUNAVFOR Atalanta) ja kehitysyhteistyön avulla. Lisäksi EU Trust Fund, jonka tarkoitus on vastata muuttoliikkeen perussyihin rahoittaa mittavia hankkeita alueella. EU rahoittaa vahvasti myös Afrikan Unionin Somalian rauhanturvaoperaation AMISOM:n toimintaa. EU on pyrkinyt vahvistamaan Afrikan sarven vakautta kokonaisvaltaisesti siten, että poliittinen dialogi, kriisinhallinta, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu täydentävät toisiaan.

Afrikan sarven alueellisen yhteistyön ohella EU:ssa on katsottu tarpeelliseksi kehittää yhteistyötä myös Punaisen meren alueella. Afrikan sarven maiden lisäksi yhteistyö kattaisi myös Punaisen meren Arabian niemimaan puoleiset valtiot. Tavoitteena on tiivistää kanssakäymistä alueen maiden kanssa ja mm. tunnustella mahdollisuuksia **Afrikan sarven/Punaisen meren alueen yhteistyöfoorumin** perustamiselle. EU:n toimintamahdollisuudet koko Punaisen meren alueella ovat kuitenkin rajalliset. Muitakin yhteistyöaloitteita on ollut esillä, mm. Saudi-Arabia on tunnustellut mahdollisuutta vahvistaa yhteistyötä Egyptin, Djiboutin, Somalian, Sudanin ja Jemenin kanssa. Saudi-Arabia isännöi joulukuussa 2018 keskusteluja Riadissa, jossa pohdittiin mahdollisuuksia lisätä yhteistyötä poliittisella, taloudellisella ja turvallisuussektorilla Punaisen meren rantavaltioiden välillä.

Suomi kannattaa Afrikan sarven ja Punaisen meren yhteistyön tiivistämistä laajan ja avoimen yhteistyöfoorumin muodossa. Suomi onkin EU-keskusteluissa esiin nousseesta toiveesta laatinut **Itämeriyhteistyön käytännön kokemuksista ja opeista non-paperin**. Itämeren alueen yhteistyö voi toimia yhtenä mahdollisena mallina Punaisen meren maiden yhteistyömekanismeja luotaessa**.** Suomi pitää kuitenkin tärkeänä, että alueen maat ovat sitoutuneet yhteistyöhän ja itse määrittelevät yhteiset intressinsä yhteistyön pohjaksi.

Somalia on aiemmin nähty Afrikan Sarven epävakauden pesäkkeenä, joka vaikuttaa koko Punaisen meren turvallisuustilanteeseen, kauppaan ja muuttoliikkeeseen. Maan kehitys- ja humanitaariset haasteet ovat yhä valtavat. Somalia on kuitenkin edistynyt valtionrakennusprosessissa viime vuosina, erityisesti taloushallinnon osalta. Tulokset ovat viime aikoina jääneet paljon vähäisemmiksi poliittisten ja turvallisuusreformien osalta. Hallitus on viime kuukausina lisäksi kiristänyt otteita osavaltioiden, opposition ja kansainvälisen yhteisön suuntaan, kulminaatiopisteenä YK:n erityisedustaja Haysomin julistaminen ei-toivotuksi henkilöksi 1.1.2019. Tiivistynyt yhteistyö Eritrean ja Etiopian kanssa on osaltaan saattanut voimaannuttaa presidentti Farmaajoa yhä autoritaarisempiin otteisiin. Samalla turvallisuustilanne ei ole parantunut ja terroristijärjestö Al Shabaab on edelleen vahva. Myös nk. Qatarin kriisi on heijastunut negatiivisesti Somalian sisäiseen tilanteeseen ja valtionrakennukseen.

Somalian kansallisen armeijan ja poliisin vahvistaminen on edellytys turvallisuuden parantamiselle ja Afrikan Unionin rauhanturvaoperaatio AMISOMin asteittaiselle vetäytymiselle. Tätä edistetään siirtymäsuunnitelman pohjalta. Lisäksi Punaisen meren alueen valtioilla pitäisi olla nykyistä eheyttävämpi rooli Somalian valtionrakennusprosessissa.

Kestävä rauha Somaliassa edellyttää myös liittovaltiomallin yksityiskohdista sopimista, pitkää sisällissotaa ja käynnissä olevia konflikteja käsittelevää kansallista sovintoprosessia sekä peruspalvelujen tuomista kansalaisille. Suomi tukee Somalian sisäministeriön pyynnöstä Kirkon ulkomaanavun kautta kansallisen sovintostrategian (*National Reconciliation Framework*) laatimista. Suomi on samalla ottanut aktiivisen roolin sovintotyötä koskevassa koordinaatiossa.

Suomi tukee EU:n tiivistynyttä kumppanuutta Somalian kanssa. Suomi katsoo Somalian rauhan ja vakauden olevan erityisen tärkeää koko Afrikan sarven alueelle, mutta myös laajemmin Euroopalle ja Suomelle, radikalisaation ja muuttoliikkeen hallinnan näkökulmasta. Suomi pyrkii tukemaan maan vakauttamista kokonaisvaltaisesti poliittisen dialogin, humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja kriisinhallinnan keinoin. Suomi korostaa peruspalveluiden merkitystä hallituksen legitimiteetin

palauttajana sekä kansallisen sovintoprosessin merkitystä kestävän rauhan rakentamiseksi. Suomi pitää tärkeänä, että kansainvälisen yhteisön toimet Somaliassa ovat valtionrakennusta ja vakautta tukevia.

Suomi osallistuu Somalian kriisinhallintaoperaatioihin vahvalla panoksella, joka kattaa sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan. Suomi osallistuu tällä hetkellä viidellä sotilaalla EU:n sotilaalliseen koulutusoperaatioon Somaliassa (EUTM Somalia). Suomi on päättänyt lisätä osallistumistaan EUTM Somaliaan kuluvan kevään aikana kansallisen mandaatin puitteissa (10 sotilasta). EUTM Somalia kärsii vakavasta henkilöstövajeesta. Lisäksi Suomi on lähettänyt siviilikriisinhallinta-asiantuntijoita EU:n ja YK:n operaatioihin Somaliassa (EUCAP, UNSOM, UNWOMEN), tällä hetkellä yhteensä 12 asiantuntijaa. Suomi tukee Afrikan sarven tilannetta myös Itä-Afrikan valmiusjoukon sihteeristöön (EASF) sekä EU:n Afrikan sarven erityisedustajan toimistoon sekondeerattujen asiantuntijoiden kautta.

Etiopian viimeaikainen poliittinen kehitys antaa aihetta varovaiseen optimismiin, vaikka tilanne onkin monimutkainen ja herkkä. Pääministeri Abiy ryhtyi Eritrean rauhansopimuksen lisäksi heti valtakautensa alussa nopeasti toimiin maan poliittisissa uudistuksissa: vankeja ml. opposition edustajia on vapautettu ja diaspora on kutsuttu vuoropuheluun. Etiopian uudesta hallituksesta puolet on naisia ja presidentiksi valittiin nainen. Valtionyhtiöitä ryhdytään yksityistämään ainakin osittain maan heikentyneen maksukyvyn ja valuuttapulan takia. Maailmanpankki on myöntänyt 1,2 miljardin dollarin avustuspaketin talousuudistusten toimeenpanoon. Etiopian valtiontalous onkin pahasti velkaantunut valtiovetoisten investointien myötä. Tämä on avannut uusia mahdollisuuksia Persianlahden maille; mm. Arabiemiraatit antoi nopeasti talousapua Etiopian valtion kassaan ulkomaanvaluuttakriisin uhatessa.

Vaikka pääministeri Abiy nauttii suurta kansansuosiota ja odotukset ovat korkealla, kaikki eivät ole tyytyväisiä pääministerin uudistusvauhtiin, mistä osoituksena mm. häneen kohdistunut isku kesäkuussa 2018 ja väitetty sotilasvallankaappausyritys lokakuussa 2018. Etiopian levottomuuksiin johtaneet perussyyt ovat yhä olemassa ja etniset jännitteet ovat tulleet viime aikoina esille yhä vahvemmin ja väkivaltaisia yhteenottoja tapahtuu. Erityisesti suurimman etnisen ryhmän Oromo-nuorten mellakat ovat yltyneet väkivaltaisiksi, mutta väkivaltaisuuksia on koko maassa. Maassa on jo lähes kolme miljoonaa sisäistä pakolaista. Säännönmukaiset parlamenttivaalit 2020 ovat testi uudistuskehitykselle. Kansainvälinen yhteisö tulee tukemaan vaaleja vahvasti.

Suomi pitää tärkeänä tukea Etiopian nykyistä johtoa sen uudistuspyrkimyksissä ja kannustaa maata jatkamaan rakentavaa alueellista politiikkaa. Maan tilanne on kuitenkin monimutkainen ja uudistusprosessiin on suhtauduttava realistisesti. On kannustettava etnisten jännitteiden lieventämiseen.

Eritrean vallitseva yhteiskuntajärjestys ja armeijan vahva valta on perustunut pitkälti Etiopian sotilaalliseen uhkaan, joka nyt on poistunut. Merkittäviä poliittisia tai taloudellisia sisäisiä uudistuksia ei Eritreassa ole odotettavissa lyhyellä aikavälillä. Uuden konfliktin siemen saattaa itää Eritrean maaperällä, ellei maan hallinto pysty uudessa tilanteessa uusiutumaan ja vastaamaan kansalaisten odotuksiin muutoksista.

Alueellisesti Eritrean merkitys Punaisen meren vakaudelle on nousemassa. Taustalla vaikuttaa Persianlahden maiden vaikutusvallan lisääntyminen laajemmin Afrikan sarven alueella. Arabimaat ovat kiinnostuneita Eritrean rannikosta, ja Saudi-Arabia ja Arabiemiraatit ovat solmineet sopimukset satamien käytöstä. Arabiemiraateilla on sotilaallinen tukikohta lähellä Eritrean Assabin satamaa, johon se myös investoi. Tukikohtaa on hyödynnetty Jemenin sodassa. Myös Saudi-Arabia on hyödyntänyt Eritrean kanssa tekemäänsä sotilaallista yhteistyösopimusta Jemenin kanssa käymässään sodassa.

EU:lla on ollut pitkään vaikea suhde Eritrean kanssa, mutta Eritrean ja Etiopian suhteiden normalisoitumisen myötä tilanne on muuttumassa ja EU valmistelee infrastruktuurihankkeiden

rahoittamista Eritreassa. Kaksiraiteisessa hankkeessa yhdistetään konkreettiset kehitysyhteistyön tukitoimet sekä poliittinen dialogi.

Suomi on valmis tukemaan rakentavaa vuoropuhelua Eritrean kanssa hyödyntämällä maiden välisiä yhteistyösuhteita. Suomi on tukenut Eritrean avautumista korkeakouluyhteistyöohjelman (2015-2018) ja oikeussektorin asiantuntijavierailujen/koulutustapahtumien avulla. Myös Kirkon Ulkomaanapu jatkaa läsnäoloaan Eritreassa.

Etelä-Sudanin alkusyksyllä 2018 allekirjoitetun rauhansopimuksen toimeenpanoon liittyy paljon avoimia kysymyksiä ja erityisesti kansainvälinen yhteisö on suhtautunut odottavasti. Rauhansopimus saatiin aikaan alueellisen organisaation IGAD:n johdolla Sudanin vetäessä viimeisiä neuvotteluja. On myönteistä, että alueen maat ovat rauhanteossa aktiivisia. Väkivalta maassa on äärimmäistä ja siviiliuhrien määrä suuri. Etelä-sudanilaisia pakolaisia naapurimaissa on satoja tuhansia.

Ulkoministeriö TAVOITEMUISTIO

Latinalaisen Amerikan ja Karibian yksikkö 11.2.2019

Kaller Marjo

Asia
Venezuelan ajankohtainen tilanne

Kokous/tapaaminen
Ulkoasiainneuvosto 18.2.2019

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot
Marjo Kaller ASA-30, marjo.kaller@formin.fi, +358 50 453 6304
Liisa Maunula, ASA-30, liisa.maunula@formin.fi, , +358504104221
Ari Mäki, ASA-30, ari.mäki@formin.fi, +358407536865

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Venezuelan ajankohtainen tilanne ja EU:n kannat ja toimet, ml. Kansainvälinen yhteysryhmä (ICG) ja sen tavoitteet.

2. SUOMEN TAVOITE

EU:n keskeinen tavoite kaikissa Venezuelaan liittyvissä toimissa (ml. International Contact Group, ICG) tulee olla poliittinen prosessi joka mahdollistaa uusien perustuslainmukaisten vaalien järjestämisen mahdollisimman nopeasti.

Suomi tukee Venezuelan perustuslainmukaisesti valittua parlamenttia ja sen puheenjohtajaa Juan Guaidóa vt. presidenttinä. Korostamme Venezuelan perustuslainmukaista menettelyä.

EU:n tulee huolehtia, että Venezuelan kriisiin kohdistettu humanitaarinen apu saavuttaa sitä eniten tarvitsevat.

Suomi on valmis lisäämään Venezuelan vastaisia pakotteita, mikäli EU-jäsenmaat niin yhdessä päättävät.

EU:n tulee edelleen pyrkiä kaikissa lausunnoissaan yhtenäisyyteen, johdonmukaisuuteen ja tavoitteellisuuteen.

3. NEUVOTTELUTILANNE

Venezuelan tilanne muuttui 23.1.2019, kun parlamentin puhemies Juan Guaidó julistautui maan väliaikaiseksi presidentiksi. Yhdysvallat, Kanada ja ainakin 13 Latinalaisen Amerikan valtiota ovat tunnustaneet Guaidón virkaatekeväksi presidentiksi. EU muodosti yhteisen lausunnon 26.1.2019, jossa todettiin, että mikäli Venezuela ei lähipäivinä aloita toimia uusien presidentinvaalien järjestämiseksi, jäsenvaltiot ryhtyvät toimiin, ml. maan uuden johtajan tunnustaminen, Venezuelan perustuslain artiklan 233 mukaisesti. Kun vaatimukseen vaaleista ei reagoitu, useat EU-jäsenvaltiot (ml. Suomi) ilmaisivat tukensa Venezuelan perustuslainmukaiselle prosessille ja parlamentin puheenjohtajalle Juan Guaidólle vt. presidenttinä 4.2. Yritys muotoilla yhteinen EU-lausunto Guaidón tukemiseksi kaatui, vaikka jäsenvaltiot pitävät kantojen ja toimien yhtenäisyyttä edelleen hyvin tärkeänä.

EU perusti 31.1. kansainvälisen yhteysryhmän (ICG), jonka tavoitteena on toimia yhteyksiä rakentavana muodostelmana Venezuelan kriisissä. ICG:n ensimmäinen kokous järjestettiin 7.2. Montevideossa.

UAN-kokouksessa 18.2. keskusteluun saattaa nousta myös hallinnon henkilöihin kohdistuvien pakotteiden lisääminen ja humanitaarisen avun lisääminen.

4. TAUSTA

Venezuelan poliittinen, taloudellinen ja humanitaarinen kriisi on kärjistynyt edelleen. YK-järjestöjen mukaan Venezuelasta on paennut vuodesta 2014 lähtien yhteensä noin kolme miljoonaa venezuelalaista, joista 2,4 miljoonaa Latinalaisen Amerikan ja Karibian maihin. Suurin paine kohdistuu naapurimaa Kolumbiaan, jossa eletään herkkää konfliktin jälkeistä aikaa. Venezuelan kriisi ja sitä seurannut Latinalaisen Amerikan historian suurin muuttoliike luovat epävakautta koko alueelle. YK:n arvio on, että vuoden 2019 aikana Venezuelan jättäneiden kansalaisten määrä nousee viiteen miljoonaan.

Venezuelan kriisi koskettaa suoraan myös EU:ta, koska Venezuelassa on toista miljoonaa EU-kansalaista, erityisesti Espanjan ja Portugalin kaksoiskansalaisia. Suomalaisia Venezuelassa on vain kourallinen.

Venezuelan alati paheneva humanitaarinen kriisi on EU-jäsenvaltioiden yhteinen huoli. EU on yhdessä kansainvälisen yhteisön kanssa pyrkinyt painostamaan Venezuelaa tunnustamaan humanitaarisen kriisin. EU on myöntänyt yhteensä 55 milj. euron apupaketin humanitaarisen kriisin hoitoon Venezuelassa ja sen naapurimaissa. Komissio on pyytänyt jäsenmaita harkitsemaan apunsa lisäämistä. EU:n apu toimitetaan perille Punaisen ristin ja kansalaisjärjestöjen kautta. Suomi ei anna suoraa humanitaarista tukea Venezuelalle, vaan Suomen tuki Venezuelan kriisiin ohjautuu kansainvälisten järjestöjen kautta.

Venezuelan presidentti Maduro aloitti uuden virkakautensa 10.1.2019, vaikka kansainvälinen yhteisö oli laajalti tuominnut maassa 20.5.2018 järjestetyt vaalit epärehellisinä. EU tuomitsi vaalit 22.5.2018 (EU-28 julkilausuma) todeten, etteivät vaalit olleet oikeudenmukaiset eivätkä tasapuoliset. Lisäksi ulkoasiainneuvoston päätelmissä 28.5.2018 todettiin, ettei presidentinvaalituloksilla ollut mitään uskottavuutta, koska vaaliprosessi ei varmistanut riittäviä takuita osallistaville ja demokraattisille vaaleille. Maduron virkaanastujaispäivänä EU (EU-28 julkilausuma) toisti aiempien julkilausumien viestit ja ilmaisi pettymyksen siihen, ettei Venezuela ole EU:n kehotuksista huolimatta järjestänyt uusia vaaleja. Lisäksi EU ilmaisi vankan tukensa Venezuelan demokraattisesti valitulle parlamentille. Suurin osa Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen valtioista, USA, Kanada, EU sekä alueelliset järjestöt Liman ryhmä ja Amerikan valtioiden järjestö (OAS) kieltäytyivät hyväksymästä Maduron uutta virkakautta.

Myös Venezuelan oppositio katsoi, ettei maassa Maduron uuden kauden alettua varsinaisesti ollut legitiimiä presidenttiä. Samana päivänä, kun Maduro juhli virkaanastujaisiaan ja oppositio osoitti mieltään kaduilla, Venezuelan parlamentin puheenjohtajaksi valittiin Juan Guaidó. Guaidó esitti olevansa käytettävissä virkaatekevän presidentin tehtävään siihen asti, kunnes uudet presidentinvaalit saataisiin järjestettyä. Venezuelan perustuslain artikla 233:n mukaan parlamentin puheenjohtaja voi toimia virkaatekevänä presidenttinä, jos presidentti on kykenemätön hoitamaan virkaansa. Se, että toukokuun 2018 vaaleja ei tunnusteta hyväksyttäviksi, voidaan tulkita tällaiseksi tilanteeksi.

23.1. Guaidó julistautui Venezuelan virkaatekeväksi presidentiksi. Pian julistuksen jälkeen Yhdysvaltain presidentti Donald Trump ilmoitti tunnustavansa Guaidón Venezuelan legitiimiksi presidentiksi. USA:n tunnustuksen jälkeen myös Kanada ja ainakin 13 Latinalaisen Amerikan valtiota ml. Liman ryhmä tunnustivat Guaidón vt. presidenttinä 24.1. Sen sijaan Uruguay ja Meksiko eivät ole

tunnustaneet Guaidóa vaan painottaneet non-interventio politiikkaa. Maduron hallinnolle tukensa ovat ilmaisseet Kuuba, Nicaragua, Bolivia, Turkki ja Venäjä. Kiina on ainoastaan toivonut rauhanomaista ratkaisua tilanteeseen. Venezuelan tilanteesta on Guaidón noustua Maduron haastajaksi tullut osa suurvaltojen valtapolitiikkaa.

EU reagoi Guaidón julistautumiseen vt. presidentiksi antamalla ensin (EU-28 julkilausuma 23.1.) tukensa perustuslainmukaiselle parlamentille, mutta ei nimenomaisesti Guaidólle virkaatekevänä presidenttinä. Guaidón saadessa kansainvälisesti laajan tuen, myös EU päätyi selventämään kantaansa. EU-28 julkilausumassa 26.1. todettiin, että mikäli Venezuela ei lähipäivinä aloita toimia uusien presidentinvaalien järjestämiseksi, jäsenvaltiot ryhtyvät toimiin maan uuden johtajan tunnustamiseksi Venezuelan perustuslain artiklan 233 mukaisesti. Samana päivänä (26.1.) YK:n turvallisuusneuvoston keskustelussa Ranska, Iso-Britannia, Saksa ja Belgia asettivat vaalien järjestämiselle konkreettisen kahdeksan päivän aikarajan. Maduro ei reagoinut EU:n kehotukseen uusien vaalien järjestämisestä, joten EU-jäsenvaltiot pyrkivät muodostamaan yhtenäisen kannan Guaidón tukemiseksi vt. presidenttinä. Yhtenäistä kantaa ei kuitenkaan saatu muodostettua muutaman jäsenvaltion vastustaessa muotoilua. Useat jäsenvaltiot (ml. Suomi) esittivät erilliset tukensa Guaidólle vt. presidenttinä 4.2. Suomelle oli tärkeää muotoilla kantamme nimenomaan tukena eikä tunnustuksena, koska Suomi ei tunnusta hallituksia vaan valtioita. Myös Euroopan parlamentti ilmaisi tukevansa Guaidóa vt. presidenttinä 31.1.

Venezuelan kriisiin on haettu rauhanomaista neuvotteluprosessia jo pitkään tuloksetta, koska neuvotteluyhteyttä ei ole saatu aikaan. Euroopan ulkosuhdehallinto aloitti loppuvuodesta 2018 keskustelun kansainvälisestä yhteysryhmästä (International Contact Group, ICG), jonka tavoitteena on toimia rauhanvälityksen edellytyksiä rakentavana muodostelmana. EU:n ulkoministerit hyväksyivät ICG:n perustamisen Gymnich-kokouksessa 31.1. Yhteysryhmän jäseniksi ilmoittautuivat Uruguay, Bolivia, Costa Rica ja Ecuador sekä EU-maista Espanja, Portugali, Italia, Ranska, Saksa, UK, Alankomaat ja Ruotsi. Yhteysryhmän ensimmäinen kokous järjestettiin ministeritasolla 7.2. Montevideossa. Kokoukseen osallistuneet maat olivat yhtä mieltä siitä, että Venezuelan kriisiin tarvitaan rauhanomainen poliittinen ratkaisu ja lopputavoite on uusien vaalien järjestäminen. Seuraavana konkreettisena askeleena EU:n ulkosuhdehallinto lähettää Venezuelaan teknisen mission, jonka on määrä selvittää, mitä kaikkea tulee tehdä, jotta vaalit voidaan järjestää ja että humanitäärinen apu saadaan perille. Seuraava yhteysryhmän ministeritason kokous on tarkoitus pitää maaliskuussa.

Samanaikaisesti ICG:n ensimmäisen kokouksen kanssa Meksiko ja Uruguay, jotka eivät ole tunnustaneet Guidóa vt. presidenttinä, olivat kutsuneet (6.2) Montevideoon koolle kansainvälisen Venezuelaa käsittelevän rauhankonferenssin. Kokoukseen osallistui Meksikon ja Uruguayn lisäksi Karibian yhteisön maita. Ryhmä korostaa vuoropuhelua ja valtioiden sisäisiin asioihin puuttumattomuuden periaatetta.

EU:n keinovalikoimasta suhteessa Venezuelaan on tällä hetkellä käytössä EU-28 julkilausumat ja pakotteet, joita jatkettiin marraskuussa 2018 vuodella 14.11.2019 asti. Pakotteiden kohteena on 18 keskeistä Maduron hallinnon henkilöä ja yhteisöä, joiden varat on jäädytetty ja henkilöiden maahantulo ja kauttakulku EU-alueelle estetty. Jo aiemmin marraskuussa 2017 neuvoston päätöksellä asetettiin vientikielto puolustustarvikkeiden, televiestinnän ja internetin valvontaan tarkoitettujen tuotteiden ja tukahduttamistoimiin soveltuvien välineiden viennille Venezuelaan. Keskustelu pakotteiden laajentamisesta voi tulla pian uudelleen ajankohtaiseksi.

Myös Yhdysvallat ja Kanada ovat asettaneet Venezuelalle pakotteita. USA tiukensi pakotteitaan viimeksi 28.1. laajentaen ne koskemaan Venezuelan kansallista öljy-yhtiö PDVSA:ta.

LIITTEET

Asiasanat	Afrikan sarvi, UAN Ulkoasiainneuvosto, Ukraina, Venezuela, Syyria
Hoitaa	**UM**
Tiedoksi	EUE, LVM, OKM, OM, PE, PLM, SM, STM, TEM, TPK, VM, VNK, YM