

Viite

Asia

Ulkoasianneuvosto 17.6.2019; Suomen tavoitteet

Ulkoasianneuvosto kokoontuu 17.6.2019 Luxemburgissa. Suomea edustaa ulkoministeri Pekka Haavisto. Lisäksi puolustusministeri Antti Kaikkonen on toisena Suomen edustajana ulko- ja puolustusministereiden yhteisessä asiakohdassa. Keskustelunaiheita ovat EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehokkuus, EU:n globaalistrategian toimeenpano (yhteisistunnossa puolustusministereiden kanssa) sekä Sudanin tilanne.

EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) tehokkuus

Suomi tukee EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistamista ja kannattaa keskustelua YUTP:n tehostamisesta ulkoasianneuvostossa. EU:n sisäinen yhtenäisyys ja johdonmukaisuus eri foorumeilla, ml. YK:ssa, on tavoitteiden saavuttamisen edellytys. Suomen tavoitteena on vahva, yhtenäinen ja toimintakykyinen EU, jolla on kyky ratkaista globaaleja haasteita. Jotta EU voisi käyttää kansainvälistä vaikutusvaltaansa täysimääräisesti, sillä tulee olla kyky toimia tehokkaasti, nopeasti ja uskottavasti. Sisäisten ja ulkoisten politiikkojen yhteensovittaminen on keskeistä. EU:n perussopimusten tarjoamat mahdollisuudet päätöksenteon tehostamiseksi YUTP:n alalla tulisi hyödyntää. Suomi katsoo, että määräenemmistöpäätösten käytön lisääminen yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa vahvistaisi EU:n ulkoisen toiminnan tehokkuutta ja uskottavuutta. Niissä YUTP-asioissa, joista päätetään yksimielisesti, jäsenvaltiot voisivat joustavammin käyttää mahdollisuutta ns. rakentavaan äänestämistä pidättymiseen. EU:n ulkoisen toiminnan yhtenäisyyden, tehokkuuden ja johdonmukaisuuden edistäminen on keskeinen tavoite myös Suomen tulevilla EU-puheenjohtajuuskaudella.

EU:n globaalistrategian toimeenpano

Globaalistrategian toimeenpanoa on jatkettava kunnianhimoisesti. Suomen tavoitteiden mukaista on, että korkealla edustajalla on vahva mandaatti edistää EU:n ulkopoliittikkaa. EU:n on löydettävä konkreettisia keinoja globaalihallinnan ja sääntöihin perustuvan maailmanjärjestyksen edistäjänä. Yksi perusedellytys tälle on EU:n oma yhtenäisyys, tehokkuus, johdonmukaisuus ja sen mukainen vaikuttaminen monenvälisillä foorumeilla kumppanuuksiin panostaen. EU:n tulee panostaa yhä enemmän konflikteja ennaltaehkäisevään toimintaan kuten rauhanvälitykseen. Toivomme EU:n rauhanvälityskonseptin päivittämistä tämän vuoden aikana. Turvallisuus- ja puolustusyhteistyötä tulee edelleen vahvistaa ja vakiinnuttaa eri raiteilla. Tämä on välttämätöntä, jotta EU voi vahvistaa kansalaistensa turvallisuutta sekä olla samalla uskottava toimija ja kumppani turvallisuuden tuottajana myös EU-rajojen ulkopuolella. Sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen liittyvien politiikkojen yhteensovittaminen on keskeistä. Kumppanuudet, etenkin EU-Nato ja siihen liittyen transatlanttinen yhteistyö, ovat keskeisiä EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön kehittämisessä. Hybridituhat ovat tällä hetkellä pysyvä osa turvallisuusympäristöämme. EU:n ja jäsenmaiden toimintakykyä hybridituhkiin vastaamisessa ja resilienssin kehittämisessä tulee edelleen vahvistaa koordinoitusti ja strategisesti, huomioiden, että hybridituhkiin varautuminen ja niiden torjunta koskee useita eri politiikkasektoreita.

Sudan

EU:n tuki Sudanin sujuvalle siirtymiselle siviilihallintoon on tärkeää. EU tukee Afrikan unionin linjan mukaisesti rauhanomaista, uskottavaa ja inklusiivista poliittista prosessia, jossa Sudanin kansalaisten toiveet paremmasta tulevaisuudesta huomioidaan. Nuorten ja naisten äänen kuuleminen on välttämätöntä. EU:n on vaadittava Sudanin hallinnolta väkivallattomuutta. Voimankäyttö mielenosoittajia vastaan on tuomittava. EU:n on pohdittava, miten parhaiten tukea Sudanin tulevaa siviilihallintoa ja käytettävä vaikutusvaltaansa myös muihin alueellisiin toimijoihin demokraattisen kehityksen turvaamiseksi Sudanissa. Hyvän hallinnon ja ihmisoikeuksien edistämisen ja rankaisemattomuuden vastaisen toiminta ovat olennainen osa konfliktien ennaltaehkäisyä. Niitä tulee jatkossakin pyrkiä edistämään vuoropuheluin ja kumppanuuksin, ml. yhteistyö kansainvälisen rikostuomioistuimen ICC:n kanssa.

Asialista:

EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehokkuus

s. 4

EU:n globaalistrategian toimeenpano

s. 7

Sudan

s. 10

Asia

EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) tehokkuus

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto 17.06.2019

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Niina Väisänen, UM/POL-30, +358 295 350 343, niina.vaisanen@formin.fi***Matti Nissinen, UM/POL-30, +358 295 351 780, matti.nissinen@formin.fi*****1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET**

Ulkoasiainneuvostossa keskustellaan EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehostamisesta.

2. SUOMEN TAVOITE

- Suomi tukee EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) vahvistamista ja kannattaa keskustelua YUTP:n tehostamisesta ulkoasiainneuvostossa. EU:n sisäinen yhtenäisyys ja johdonmukaisuus eri foorumeilla, ml. YK:ssa, on tavoitteiden saavuttamisen edellytys.
- Suomen tavoitteena on vahva, yhtenäinen ja toimintakykyinen EU, jolla on kyky ratkaista globaaleja haasteita. Jotta EU voisi käyttää kansainvälistä vaikutusvaltaansa täysimääräisesti, sillä tulee olla kyky toimia tehokkaasti, nopeasti ja uskottavasti. Sisäisten ja ulkoisten politiikkojen yhteensovittaminen on keskeistä.
- EU:n perussopimusten tarjoamat mahdollisuudet päätöksenteon tehostamiseksi YUTP:n alalla tulisi hyödyntää. Suomi katsoo, että määräenemmistöpäätösten käytön lisääminen yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa vahvistaisi EU:n ulkoisen toiminnan tehokkuutta ja uskottavuutta. Niissä YUTP-asioissa, joista päätetään yksimielisesti, jäsenvaltiot voisivat joustavammin käyttää mahdollisuutta ns. rakentavaan äänestämästä pidättymiseen.
- EU:n ulkoisen toiminnan yhtenäisyyden, tehokkuuden ja johdonmukaisuuden edistäminen on keskeinen tavoite myös Suomen tulevalle EU-puheenjohtajuuskaudella.

3. NEUVOTTELUTILANNE

Helmikuun ulkoasiainneuvostossa 18.2.2019 esitettiin keskustelun käynnistämistä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehostamisesta, jolloin aihetta myös esitettiin ulkoasiainneuvostoon keskustelukohdaksi. EU-maiden päämiehet ovat keskustelleet aiheesta 9.5.2019 Romanian Sibiussa järjestetyssä epävirallisessa päämieskokouksessa.

Tarve tehostaa päätöksentekoa YUTP:n alalla on noussut esille muun muassa Saksan liittokansleri Angela Merkelin ja Ranskan presidentti Emmanuel Macronin kesäkuussa 2018 antamassa Mesebergin

julkilausumassa. Siinä kehoitettiin etsimään uusia tapoja EU:n päätöksenteon nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi YUTP-kysymyksissä sekä tutkimaan mahdollisuuksia tehdä määräenemmistöpäätöksiä tällä alalla.

Myös komission puheenjohtaja Juncker on esittänyt yksimielisyysperiaatteen korvaamista määräenemmistöpäätöksillä yhtenä keinona tehostaa YUTP:n päätöksentekoa. Määräenemmistöpäätösten lisäämisessä on komission näkemyksen mukaan kuitenkin kyse pidemmän aikavälin tavoitteesta. Mahdollisia konkreettisempia ehdotuksia odotetaan todennäköisesti vasta komission tulevalla viisivuotiskaudella 2019-2024.

4. TAUSTA

Suomi pitää tärkeänä EU:n globaalin roolin ja kansainvälisen vaikutusvallan vahvistamista. Vahvemmalle roolille on kasvavassa määrin tarvetta ja mahdollisuuksia muuttuvassa kansainvälisessä toimintaympäristössä. EU:n on kyettävä ajamaan jäsenvaltioiden yhteisiä etuja ja arvoja, suojelemaan unionia ja sen kansalaisia sekä puolustamaan sääntöihin perustuvaa kansainvälistä järjestystä muun muassa turvallisuuden, kaupan, ilmastopoliitiikan ja ihmisoikeuksien alalla. EU:n ulkoisen toiminnan tulee olla kokonaisvaltaista siten, että tavoitteiden saavuttamisessa hyödynnetään johdonmukaisesti ja tehokkaasti käytössä olevia eri välineitä.

EU:n sisäinen yhtenäisyys on edellytys unionin ulkopoliittiselle vaikuttavuudelle. Unionin uskottavuus kansainvälisenä toimijana riippuu pitkälti kyvystä edistää naapuruston konfliktien ratkaisua, turvallisuutta ja vakautta. EU:n voidaan kuitenkin edelleen sanoa olevan ulkopoliitikassaan alisuorittaja. EU:n on merkittävästi lisättävä kykyään toimia ja vaikuttaa keskeisten ulkopoliittisten tavoitteidensa mukaisesti.

Toiminta YUTP:n puitteissa on viime aikoina vaikeutunut, ja EU:n ulkopoliittinen yhtenäisyys on rapautunut nopeasti. Keskustelu YUTP-päätöksenteon tehostamisesta kiihtyi keväällä 2019 helmikuun alun YUTP:n ”mustan maanantain” seurauksena; EU:n yhteiset julkilausumat koskien EU-Arabiliitto-ministerikokousta, INF-sopimusta sekä Venezuelaa kaatuivat. Viime aikoina on useaan otteeseen päädytty tilanteeseen, jossa yksi tai muutama maa asettuu enemmistöä vastaan. Vaikeudet saavuttaa yhteisiä kantoja ovat yleistyneet. Tällä hetkellä tilanne on haastava esimerkiksi muuttoliikettä sekä mm. Lähi-itää ja joitain ihmisoikeuksia koskevien kysymysten osalta.

Vakava keskustelu YUTP:n yhtenäisyydestä käytiin myös huhtikuussa 2019 yhden jäsenmaan toimittua epärakentavasti YK:ssa ja vetäytyttyä viime hetkellä EU:n yhteisistä julkilausumista koskien YK:n turvallisuusneuvoston Lähi-itä-istuntoa Syyriasta ja IIIM-mekanismista (International, Impartial and Independent Mechanism on international crimes committed in the Syrian Arab Republic). Tällöin 17 jäsenmaata ilmaisi huolensa ja turhautumisensa EU:n yhtenäisyydestä ja uskottavuuden menetyksestä. Yhtenäisyyden rikkominen tuomittiin puheenvuoroissa perussopimusten vastaisena ja jopa sabotaasina.

Samanlaiseen lopputulokseen päädyttiin toukokuussa 2019 lausunnossa koskien EU:n tukea Georgian sisäisten pakolaisten tilanteelle; yhteistä EU28-lausuntoa ei voitu antaa.

Yhteisten julkilausumien kaatuminen ei ole ainoastaan tappiollista ulkopoliittisen vaikuttavuuden kannalta, vaan myös kolaus EU:n julkikuvalle. Vaikutusvalta on vähentynyt tilanteessa, jossa eurooppalaisilta odotettaisiin suurempaa johtajuutta monenkeskisen yhteistyön puolustamisessa, lähinaapuruston vakauttamisessa sekä suhteissa vanhoihin ja uusiin valtakeskuksiin.

Vaikka yhtenäisen linjan rakoilu on usein seurausta jäsenmaiden välisistä erimielisyyksistä tai maiden sisäpoliittisesta tilanteesta, on huoli ilmaistu myös EU:n ulkoisten vaikutuspyrkimysten vuoksi.

Näiden kolmansien maiden vaikutusyritysten tavoitteena on syventää jakolinjoja EU:n sisällä ja vaikuttaa EU:n päätöksentekoon.

Neuvoston oikeuspalvelu on todennut EU:n perussopimuksen artiklojen 24.3 ja 34 velvoittavan jäsenmaita. Niissä käytettävä muotoilu ”*shall*” velvoittaa jäsenmaita tukemaan YUTP:ta solidaarisesti ja noudattamaan sitä ja olemaan toimimatta EU:n intressejä ja YUTP:n tehokkuutta vastaan. Jäsenmaiden tulee koordinoita YUTP-kantansa ja toimia niiden mukaisesti kv. foorumeilla, esimerkiksi YK:ssa.

Suomi on useiden muiden jäsenmaiden tavoin kannattanut keskustelua YUTP:n tehostamisesta ulkoministeritasolla. Suomi on myös mukana YUTP:n kehittämistä säännöllisesti pohtivassa pienryhmässä. Ryhmän mukaan EU:n on voimakkaasti kehitettävä toimintakykyään YUTP-kysymyksissä ja otettava johtorooli kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän puolustamisessa ja kehittämisessä.

EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa (YUTP) päätökset tehdään lähes yksinomaan yksimielisesti. YUTP poikkeaa päätöksentekomenettelyjen ja toimielinten tehtävien osalta muista unionin ulkoisen toiminnan aloista. Keskeisiä toimijoita ovat Eurooppa-neuvosto, neuvosto, jäsenvaltiot sekä unionin ulkosuhteiden korkea edustaja. Komission toimivalta on rajoitetumpi. Euroopan parlamentin toimivalta toteutuu lähinnä kuulemisoikeuden ja budjettivallan kautta. Myös EU:n tuomioistuimen toimivalta on hyvin suppea.

EU:n perussopimusten uudistamisen yhteydessä on käyty pitkällisiä neuvotteluja päätöksenteon tehostamisesta YUTP:n alalla. Perussopimukseen on Maastrichtin sopimuksesta (1993) lähtien kirjattu mahdollisuus määräenemmistöpäätöksiin ao. alalla tietyin edellytyksin. Uudistukset ovat tähdänneet EU:n toiminnan tehostamiseen myös unionin laajentumisia ajatellen.

Viime aikoina YUTP-päätöksenteon tehostamisen yhdeksi keinoksi on esitetty juuri yksimielisyysperiaatteen korvaamista määräenemmistöllä. Ehdotus on nostettu esiin syksyllä 2018 esimerkiksi komission puheenjohtaja Junckerin unionin tilaa käsittelevässä puheessa sekä tätä seuranneessa komission tiedonannossa. Komissio kehottaa jäsenvaltioita hyödyntämään EU:n perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia päätöksentekomenettelyn tehostamiseksi YUTP:ssa. Erityisesti tulisi komission mukaan lisätä määräenemmistöpäätösten käyttöä niissä tapauksissa, joissa neuvosto perussopimusten mukaan voi tehdä ratkaisunsa määräenemmistöllä (SEU 31(2)).

EU-ministerivaliokunnassa 10.11.2017 käsitellyn E-kirjeen (E 96/2017 vp) mukaisesti Suomi katsoo, että määräenemmistöpäätösten käytön lisääminen yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa vahvistaisi EU:n ulkoisen toiminnan tehokkuutta ja uskottavuutta.

Suomi on valmis tarkastelemaan määräenemmistöpäätösten käyttöä komission ehdottamilla erityisaloilla (siviilikriisinhallinta, ihmisoikeudet ja pakotteet). Niissä YUTP-asioissa, joista päätetään yksimielisesti, jäsenvaltiot voisivat joustavammin käyttää mahdollisuutta ns. rakentavaan äänestämästä pidättymiseen. Tällöin yksittäinen jäsenvaltio voisi tarvittaessa pidättäytyä äänestämästä ja antaa lausuman, jolloin unionin päätöksenteko ei esty. Kyseisen jäsenvaltio ei olisi velvollinen soveltamaan päätöstä, mutta päätös sitoisi unionia.

Ulkoasiainministeriö**TAVOITEMUISTIO**

POL-30

Lassi Härmälä

4.6.2019

Asia

EU:n globaalistrategian toimeenpano

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto 17.06.2019

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Lassi Härmälä, UM/POL-30, +358 295 350 026, lassi.harmala@formin.fi***Heli Lehto, UM/POL-10, +358 295 350 165, heli.lehto@formin.fi******Reetta Palojoensuu, PLM, +358 295 160 398, reetta.palojoensuu@defmin.fi*****1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET**

EU:n globaalistrategian (EUGS) toimeenpano ja arviointi.

2. SUOMEN TAVOITE

- Globaalistrategian toimeenpanoa on jatkettava kunnianhimoisesti. Suomen tavoitteiden mukaista on, että korkealla edustajalla on vahva mandaatti edistää EU:n ulkopoliittikkaa globaalistrategian mukaisesti.
- EU:n on löydettävä konkreettisia keinoja globaalihallinnan ja sääntöihin perustuvan maailmanjärjestyksen edistäjänä. Yksi perusedellytys tälle on EU:n oma yhtenäisyys, tehokkuus, johdonmukaisuus ja sen mukainen vaikuttaminen monenvälisillä foorumeilla kumppanuuksiin panostaen. Neuvoston päätelmät multilateralismista ovat tärkeä työkalu.
- EU:n tulee panostaa yhä enemmän konflikteja ennaltaehkäisevään toimintaan kuten rauhanvälitykseen. Toivomme EU:n rauhanvälityskonseptin päivittämistä tämän vuoden aikana.
- Turvallisuus- ja puolustusyhteistyötä tulee edelleen vahvistaa ja vakiinnuttaa eri raiteilla: viimeisten kolmen vuoden aikana tehty valmistelutyö on vietävä käytäntöön. Tämä on välttämätöntä, jotta EU voi globaalistrategian mukaisesti vahvistaa kansalaistensa turvallisuutta sekä olla samalla uskottava toimija ja kumppani turvallisuuden tuottajana myös EU-rajojen ulkopuolella. Sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen liittyvien politiikkojen yhteensovittaminen on keskeistä.
- Kumppanuudet, etenkin EU-Nato ja siihen liittyen transatlanttinen yhteistyö, ovat keskeisiä EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön kehittämisessä.
- Hybridiuhat ovat tällä hetkellä pysyvä osa turvallisuusympäristöämme. EU:n ja jäsenmaiden toimintakykyä hybridiuhkiin vastaamisessa ja resilienssin kehittämisessä tulee edelleen vahvistaa koordinoitusti ja strategisesti, huomioiden, että hybridiuhkiin varautuminen ja niiden torjunta koskee useita eri politiikkasektoreita.

3. NEUVOTTELUTILANNE

Ulko- ja puolustusministerit keskustelevat EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian toimeenpanosta kolme vuotta sen julkaisun jälkeen. Strategiasta on keskusteltu ulkoasiainneuvostossa viimeksi kesäkuussa 2018. Keskustelua käydään EU:n korkean edustajan Federica Mogherinin seurantaraportin pohjalta. Jäsenmaat pitävät globaalistrategiaa ja sen tavoitteita edelleen relevantteina. Toiveena on, että uusi korkea edustaja jatkaa sen toimeenpanoa samalla kunnianhimon asteella. Keskustelussa on tärkeää keskittyä siihen, kuinka saavutamme tämän kunnianhimon tason käytännössä.

4. TAUSTA

EU:n ulkosuhteiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja Federica Mogherini esitteli EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe Eurooppa-neuvostolle 28. kesäkuuta 2016. Strategian viisi prioriteettia ovat 1) vahvempi EU; 2) EU:ta ympäröivien alueiden kriisinkestokyvyn vahvistaminen; 3) integroitu lähestymistapa konflikteihin; 4) alueelliset kysymykset / alueellisen yhteistyön vahvistaminen; 5) Globaalihallinnan vahvistaminen.

Korkean edustajan syksyllä 2016 laatimassa toimeenpanoa koskevassa tiekartassa ja neuvoston päätelmissä lokakuussa toimeenpanoraiteiksi linjattiin: 1) turvallisuus ja puolustus, 2) integroitu lähestymistapa konflikteihin yhdistettynä kriisinkestokyvyn rakentamiseen, 3) sisäisten ja ulkoisten toimien välisten yhtymäkohtien vahvistaminen sekä 4) olemassa olevien maantieteellisten ja temaattisten strategioiden päivittäminen ja mahdollisesti uusien laatiminen, sekä 5) strateginen viestintä.

Kesäkuun 2018 ulkoasiainneuvostossa todettiin, että globaalistrategian toimeenpanoa on jatkettava kaikilla prioriteettialueilla, mutta erityisinä painopisteinä vallitsevassa kansainvälispoliittisessa tilanteessa mainittiin EU:n alueellisten kumppanuuksien vahvistaminen sekä sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän noudattamisen tärkeys.

Ulkosuhdehallinto jakoi jäsenmaille toukokuussa seurantaraporttia pohjustavan outline-dokumentin, jossa todetaan, että globaalistrategia on edelleen relevantti ja sitä tarvitaan, jotta EU voi olla johdonmukainen ulkoisessa toiminnassaan. Erityistä huomiota dokumentissa kiinnitetään edelleen multilateralismiin ja kumppanuuksiin sekä resilienssin vahvistamiseen EU:n naapurustossa. Nämä tavoitteet palvelevat myös unionin omaa turvallisuutta.

Nopeimmin globaalistrategian toimeenpanossa on edetty turvallisuuden ja puolustuksen alalla. Työtä ovat ohjanneet Eurooppa-neuvoston linjaukset joulukuussa 2016, kesäkuussa 2017 ja kesäkuussa 2018 sekä yksityiskohtaisemmat päätökset ulkoasiainneuvostoissa kuluneen kolmen vuoden aikana. Pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) ja puolustuksen vuosittaisen arvioinnin (CARD) käynnistäminen ja toimeenpano, sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelu- ja johtamiskyvyn perustaminen (MPCC) sekä EU:n siviilikriisinhallinnan kehittämistä koskevan kompaktin hyväksyminen ovat konkreettisia tuloksia globaalistrategian toimeenpanosta. Sotilaallista liikkuvuutta edistetään vuonna 2018 laaditun EU:n toimintasuunnitelman puitteissa. EU:n ja Naton yhteistyötä on tiivistetty EU:n ja Naton Varsovassa 2016 annetun yhteistyöjulistuksen pohjalta. Joulukuussa 2016 ja 2017 EU ja Nato hyväksyivät Varsovan julistuksen pohjalta yhteensä 74 toimenpidettä, joiden pohjalta yhteistyötä viedään eteenpäin. Euroopan rauhanrahasto, Euroopan puolustusrahasto ja sotilaallisen liikkuvuuden edistäminen osana Verkkojen Eurooppa -välinettä ovat tärkeitä EU:n tuleviin rahoituskehyksiin liittyviä ehdotuksia, joiden on määrä edistää EU:n toimintakykyä turvallisuuden ja puolustuksen alalla.

Hybridiuhat ovat tällä hetkellä pysyvä osa turvallisuusympäristöämme. Hybridiuhkien vastainen toiminta on käynnistynyt EU:ssa useilla eri politiikka-alueilla vuosien 2016 ja 2018 yhteisten tiedonantojen pohjalta. On tärkeää tuoda yhteen EU-instituutioissa ja jäsenmaiden kesken tehty työ eri osa-alueilla. Viimeksi maaliskuussa 2019 Eurooppa-neuvosto korosti hybridiuhkien torjunnan koordinaation sekä pitkäjänteisyyden merkitystä. Näkyviä tähänastisia tuloksia ovat mm. Helsingin hybridiosaamiskeskuksen perustaminen (EU-Nato –yhteistyössä), yhteinen tiedonanto disinformaation torjunnasta ja sen toimeenpano kevään 2019 eurovaaleihin valmistauduttaessa yhdistettynä muuhun vaaliturvallisuusyhteistyöhön sekä puheenjohtajan ystäväryhmän puitteissa tapahtuva työskentely jäsenmaiden välisen tiedonvaihdon lisäämiseksi. Hybridiuhkien käsittely hyötyisi jatkossa virallisesta neuvoston alaisesta työryhmästä.

Niin hybridiuhkien käsittelyssä kuin muussa turvallisuuteen liittyvässä työssä tulee kiinnittää huomiota sisäisen ja ulkoisen olottuvuuden politiikkojen yhteensovittamiseen.

Jatkossa huomiota tulisi kiinnittää enemmän konflikteja ennaltaehkäisevään toimintaan, ml. rauhanvälitys. On tärkeää, että tulevassa toiminnassa huomioidaan koko konfliktisykli ja mahdollistetaan siten tehokkaampi varhainen toiminta. EU:n vuonna 2009 laaditun rauhanvälityskonseptin päivittäminen on ajankohtaista vielä kuluvan vuoden aikana.

Multilateralismin ja kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän noudattamisen osalta toimintaympäristössä ei ole nähtävissä myönteistä kehitystä. Kansainvälistä politiikkaa hallitsevat suurvaltapyrkimykset. Tällä on ollut vaikutuksia jo esimerkiksi YK:n rahoitukseen. YK:n peruskirja, ml. kansainvälisen tuomioistuimen perussääntö, on kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän keskeinen osa. EU:n tulee puolustaa tämän perustan säilymistä ja pyrkiä varmistamaan, että yhdessä luotuihin sääntöihin sitoudutaan käytännössä. On tärkeää, että EU jatkaa vahvaa tukeaan koko YK-järjestelmän uudistamiselle. Turvallisuusneuvoston tulisi olla nykyistä edustavampi, tehokkaampi ja toimintatavoiltaan avoimempi. Yhdysvaltain nykyisen hallinnon linjaukset (esim. ero Pariisin ilmastopöytäkirjasta, Iranin ydinohjelmasta JCPOA:sta ja keskimatkan ohjuksia koskevasta INF-sopimuksesta) ovat korostaneet EU:n vahvemman johtoroolin tarvetta sääntöpohjaisen monenkeskisen järjestelmän puolustajana. Ulkoasiainneuvoston yhteydessä annetaan neuvoston päätelmät multilateralismista; olennaista on löytää konkreettisia tapoja, joilla EU voi lujittaa monenkeskistä järjestelmää.

Alueellisia kumppanuuksia ja resilienssiä vahvistettaessa EU:n lähinaapurusto idässä ja etelässä on luonnollinen prioriteetti. Lähinaapurustossa erityisesti Länsi-Balkan edellyttää EU:lta aktiivisuutta EU-lähentymisen jatkamiseksi. Strategisella viestinnällä on tässä keskeinen rooli. Afrikan maiden ja Afrikan unionin kanssa on edelleen kehitettävä kumppanuutta kaikilla raiteilla, unohtamatta tarvetta parantaa muuttoliikkeen hallintaa sen perimmäisiin syihin, ml. ilmastonmuutokseen ja epävakauteen, puuttumalla. EU:lla tulee olla vahva rooli arktisen alueen kestävä kehityksen edistämiseksi sekä kansainvälisen yhteistyön vahvistamisessa arktisissa asioissa.

EU:n sisäinen yhtenäisyys on edellytys unionin ulkopoliittiselle vaikuttavuudelle. Toiminta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) puitteissa on kuitenkin viime aikoina vaikeutunut useilla eri aloilla, ja yhteisten kantojen saavuttaminen on yhä vaikeampaa. Vaikka yhtenäisen linjan rakoilu on usein seurausta jäsenmaiden välisistä erimielisyyksistä tai maiden sisäpoliittisesta tilanteesta, on huoli ilmaistu myös EU:n ulkoisten vaikutuspyrkimysten vuoksi. Globaalistrategian toimeenpano tulee hyödyntää yhtenäisyyden rakentamisessa ja YUTP:n tehostamisessa.

ALI-40Kirsi Lipponen

05.06.2019

Asia

Sudan

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto 17.06.2019

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Kirsi Lipponen, UM/ALI-40, kirsi.lipponen@formin.fiAnn-Christine Krank, UM/ALI-40, ann-christine.krank@formin.fiYamina Guerfi, UM/EUE, yamina.guerfi@formin.fi

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Sudanin tilanne

2. SUOMEN TAVOITE

- EU:n tuki Sudanin sujuvalle siirtymiselle siviilihallintoon on tärkeää. EU tukee Afrikan unionin linjan mukaisesti rauhanomaista, uskottavaa ja inklusiivista poliittista prosessia, jossa Sudanin kansalaisten toiveet paremmasta tulevaisuudesta huomioidaan. Nuorten ja naisten äänen kuuleminen on välttämätöntä.
- EU:n on vaadittava Sudanin hallinnolta väkivallattomuutta. Voimankäyttö mielenosoittajia vastaan on tuomittava.
- EU:n on pohdittava, miten parhaiten tukea Sudanin tulevaa siviilihallintoa ja käytettävä vaikutusvaltaansa myös muihin alueellisiin toimijoihin demokraattisen kehityksen turvaamiseksi Sudanissa.
- Hyvän hallinnon ja ihmisoikeuksien edistämisen ja rankaisemattomuuden vastaisen toiminta ovat olennainen osa konfliktien ennaltaehkäisyä. Niitä tulee jatkossakin pyrkiä edistämään vuoropuheluihin ja kumppanuuksiin, ml. yhteistyö ICC:n kanssa.

3. NEUVOTTELUTILANNE

Keskustelun tavoitteena on vahvistaa yhteinen näkemys EU:n tavoitteista Sudanissa ja keinoista tukea Sudanin orastavaa demokratiakehitystä.

4. TAUSTA

Sudanissa joulukuussa 2018 alkaneet laajat mielenosoitukset sysäsivät liikkeelle tapahtumaketjun, joka johti presidentti Omar al-Bashirin 30-vuotisen valtakauden päättymiseen 11.4.2019. Armeija syrjäytti presidentti Bashirin ja hajotti hallituksen, kumosi perustuslain ja julisti poikkeustilan. Bashir jätti jälkeensä poliisivaltion, jota leimaavat korruptio, etninen jakaantuminen, jatkuva köyhtyminen ja uskonnon poliittinen välineistäminen. Kansainvälisen rikostuomioistuimen ICC:n etsintäkuuluttamaa presidentti Bashiria syytetään sotarikoksista, rikoksista ihmisyyttä vastaan ja kansanmurhasta Darfurissa vuosina 2003–2008.

Tällä hetkellä Sudanissa pitää valtaa kenraaliluutnantti Abdulfattah Burhanin johtama väliaikainen sotilasneuvosto. Puolueisiin kuulumaton Burhan koettiin kansan keskuudessa riittävän neutraalina toimijana ja hänen onnistui käynnistää nopeasti neuvottelut Sudanin tulevasta vallanjaosta ja siirtymävaiheesta mielenosoittajia edustavan DFC:n (*Forces of the Declaration of Freedom and Change*) kanssa. Neuvottelut eivät ole olleet helpot DFC:n vaatiessa maahan siviilijohtoista hallintoa ja sotilasneuvoston pitäessä kiinni omasta asemastaan ylimpänä vallankäyttäjänä. Neuvottelut vaikeutunevat entisestään 3.6. tapahtumien seurauksena, jossa kymmeniä henkilöitä kuoli ja satakunta loukkaantui sotilaiden tulitettua armeijan päämajan eteen leiriytyneitä mielenosoittajia.

Afrikan unioni (AU) on alusta alkaen ollut selvä kannoissaan Sudanin tapahtumista: valta tulee palauttaa siviileille ja kansalaisten legitiimiä toivetta demokratiasta on kuultava. Aikaa siirtymälle AU antoi kolme kuukautta, 29.6. saakka. EU, samoin kuin YK, on kannanotoissaan tukenut AU:n viestiä ja kehottanut väliaikaista sotilasneuvostoa siirtämään vallan väliaikaiselle siviilihallinnolle. Rauhanomainen, uskottava ja kaikki osapuolet mukaan ottava poliittinen prosessi on ainoa tie kohti Sudanin kansan toivomaa muutosta. Viimeisten tapahtumien seurauksena Afrikan unioni päätti jäädyttää Sudanin AU-jäsenyyden, kunnes väliaikainen siviilihallinto on muodostettu. Alueen maista Egypti, Arabiemiraatit ja Saudi-Arabia ovat kiirehtineet Sudanin sotilashallinnon tueksi sekä taloudellisesti että poliittisesti.

Sudan on riippuvainen ulkovaltojen taloudellisesta tuesta. Se on maailman vähiten kehittyneimpiä maita. Lähes puolet sen väestöstä elää köyhyysrajan alapuolella. Etelä-Sudanin itsenäistyminen vuonna 2011 heikensi Sudanin taloutta entisestään suurimman osan öljytuloista (75 %) jäädessä rajan eteläpuolelle. 20 vuoden ajan Sudanin taloutta kurjistivat lisäksi Yhdysvaltojen pakotteet. Pakotteiden poistuttuaan (vuonna 2017) hallinto ei saanut muutettua talouskehityksen suuntaa. Vuoden 2018 lopussa inflaatio oli noussut 72 prosenttiin eikä maalla ollut enää valuttavarantoja tuonnin maksamiseen. Leivän hinnan nousu ja pula polttoaineesta, lääkkeistä ja käteisestä johtivat maanlaajuiseen protestiaaltoon ja vaatimukseen vallanvaihdesta.

Sudan on myös syvästi velkaantunut. Koska se on listattuna Yhdysvaltojen terrorismia tukevien maiden listalle (*State Sponsors of Terrorism*), se ei pääse hyötymään kansainvälisten rahoituslaitosten tuista ja lainoista. Yhdysvallat jatkaa yhteistyötä ja ehdollistamispolitiikkaansa Sudanin kanssa tavoitteena poistaa se terrorismilistalta. Moni EU-maa, ml. Suomi, kuuluu velkahelpotuksia myöntävään suurimpien lainanantajamaiden Pariisin klubiin. Sudanin houkuttelevuutta investointikohteena ja kauppakumppanina heikentää sen epäsuotuisa liiketoimintaympäristö. Se sijoittuu maailman 20 heikoimman maan joukkoon mm. korruptiossa, liiketoiminnan helppoudessa ja talouden vapaudessa.

Heikon talouden rinnalla Sudania kurjistavat kolme sisäistä konfliktia, joissa hallinto taistelee kapinallisjoukkoja vastaan. Darfurin konflikti on jatkunut vuodesta 2003. Vuonna 2011 leimahtaneet Etelä-Kordofanin ja Sinisen Niilin konfliktit kytkeytyvät Etelä-Sudanin itsenäistymiseen. Konfliktit ovat jonkin verran laantuneet, mutta lopulliseen rauhaan on vielä matkaa. Konfliktien seurauksena Sudanissa on 3,2 miljoonaa maan sisäisesti siirtymään joutunutta henkilöä. Noin 5,5 miljoonaa ihmistä on humanitaarisen avun tarpeessa.

Sudan kantaa myös suurta pakolaistaakkaa (lähes miljoona pakolaista) Etelä-Sudanista ja muista naapurimaista. Se on siirtolaisten lähtö-, kauttakulku- ja kohdema. EU:n tuki Sudaniin kanavoituu pääosin muuttoliikehätärahaston (EU Trust Fund) kautta, jota Suomi on rahoittanut 7,5 milj. eurolla. EU:n tuki noin 170 milj. euroa (2016–2018) kohdistuu muuttoliikkeen taustasyihin, erityisesti opetukseen, terveydenhuoltoon ja ruokaturvaan. Tämä rahoitusväylä korostuu, sillä Sudan ei pääse hyötymään EU:n kahdenvälisistä kehitysapuohjelmista. Se ei ole ratifioinut EU:n Cotonou-sopimusta siihen sisältyvän ICC-lausekkeen vuoksi. Hätärahaston lisäksi EU kanavoi rahoitusta Sudaniin kansainvälisten järjestöjen kautta. Esimerkiksi Suomen Pelastakaa lapset ry toimii Sudanissa EU:n humanitaarisen rahoituksen turvin (osana Save the Children -järjestöä).

EU rajoittaa toistaiseksi kanssakäymisensä Sudanin viranomaisten kanssa ihmisoikeuksia ja hallintoperiaatteita koskevaan vuoropuheluun. Sillä on kuitenkin valmius laajempaan yhteistyöhön uuden siviilihallinnon kanssa. Ennen vallanvaihdosta EU valmisteli ns. vaiheittaisen sitouttamisen (*phased engagement*) politiikkaa Sudanin suuntaan. Tässä politiikassa suhteita oli tarkoitus kehittää ja EU:n taloudellista tukea kasvattaa vastineeksi Sudanin edistymisestä välttämättömissä uudistushankkeissa. EU:lla ja sen jäsenmailla on myös suuri painoarvo kansainvälisten rahoituslaitosten tuki- ja lainaohjelmien myöntämisessä. Mm. näillä välineillä EU:n on mahdollista luoda kannustava tukipaketti Sudanille. Mikäli Sudan ratifioisi Cotonou-sopimuksen ja suostuisi näin yhteistyöhön ICC:n kanssa, avautuisi myös pääsy EU:n kehitysyhteistyörahoitukseen.

ICC-kysymys on kuitenkin haastava. Koska suurin osa ICC:n käsittelyistä on toistaiseksi koskenut Afrikkaa, tuomioistuimen vastustus on Afrikassa paikoitellen suurta. Tämä pätee erityisesti Sudaniin. Siksi panostukset kansallisten oikeuslaitosten kehittämiseen ja vastuuvollisuuden ja oikeudenkäyttömekanismien vahvistamiseen ovat tärkeitä. ICC:n toimivalta on aina toissijaista suhteessa kansallisiin tuomioistuihin. Rankaisemattomuuden vastainen toiminta ja hyvän hallinnon ja ihmisoikeuksien edistämisen ovat lisäksi olennainen osa konfliktien ennaltaehkäisyä. EU:n tavoitteena on lähestyä tätä tematiikkaa yhä enemmän kumppanuuksien ja dialogien kautta unohtamatta yhteistyötä ICC:n kanssa.

Suomen ja Sudanin kahdenväliset suhteet ovat ohuet. Viimeisin ministerivierailu Sudaniin tehtiin vuonna 2014, jolloin kehitysministeri Pekka Haavisto vieraili Khartumissa. Sudanin kehitysministeri vieraili Suomessa vuonna 2017. Suomella on ollut vähäistä kahdenvälistä kehitysyhteistyötä Sudanissa, viimeisimpänä Helsingin yliopiston ilmatieteenlaitoksen hanke, jonka tavoitteena oli säähavainto-osaamisen vahvistaminen Sudanissa. Aiemmin Suomella on ollut metsäalan yhteistyötä Sudanin kanssa. Kauppavaihto Suomen ja Sudanin välillä on vähäistä.

LIITTEET

Asiasanat	UAN Ulkoasiainneuvosto, YUTP, YUTP kehittäminen, YUTP Korkea edustaja, Sudan
Hoitaa	UM
Tiedoksi	EUE, LVM, OKM, OM, PE, PLM, SM, STM, TEM, TPK, VM, VNK, YM