

POL-30 Wong Hämäläinen Anna-Mari(UM) 16.06.2021

Viite

Asia

**Ulkoasiainneuvosto 21.6.2021; Suomen tavoitteet**

Ulkoasiainneuvosto kokoontuu 21.6. Luxemburgissa. Suomea edustaa ulkoministeri Pekka Haavisto. Kokouksen aiheina ovat Valko-Venäjä, Irak ja Latinalainen Amerikka. Lisäksi käydään epäviralliset keskustelut Valko-Venäjän opposition Svjatlana Tsihanouskajan sekä Irakin ulkoministeri Fuad Husseinin kanssa. Kokouksessa on määrä hyväksyä päätelmät kulttuuriperinnön suojelusta konflikteissa ja kriiseissä.

**Valko-Venäjä**

Tuodaan esiin vakava huoli Valko-Venäjän tilanteen heikentymisestä. Laajat mielenilmaukset on tukahdutettu, pidätykset jatkuvat, poliittisten vankien määrä kasvaa ja riippumattoman median toiminnan rajoittaminen jatkuu. Kiitetään, että EU on liikkunut nopeasti pakotteiden laajentamisen osalta. Suomi tukee pakotteiden laajentamista asteittain ja niin, että vahva oikeusperusta ja EU:n yhtenäisyys toteutuvat. Mikäli tilanne paranisi, on oltava valmius tarkastella rajoittavien toimien vähentämistä erityisesti lentokieltoon liittyen. Suomi korostaa EU:n yhtenäisyyttä kaikissa Valko-Venäjään liittyvissä toimissa. Ilmaistaan vakava huoli edustustojen ja diplomaattien toimintaedellytyksistä Minskissä. On myös Valko-Venäjän ja valkovenäläisten oma etu, että diplomaatit ovat läsnä Valko-Venäjällä. Suomi tukee komission Valko-Venäjälle suuntaamaa tukipakettia, joka voitaisiin ottaa käyttöön, jos maassa tapahtuu demokratiakehitystä. Tukipaketista olisi viestinnän näkökulmasta tärkeää saada EU:n jäsenvaltioiden yhteinen lausunto. Demokratiakehityksessä olennaista on kuitenkin maan sisäinen ja aito dialogi, johon maan johto on edelleen haluton. Tuodaan esiin tarve käydä keskustelua Valko-Venäjän kutsumisesta itäisen kumppanuuden huippukokoukseen ja pohtia mitä eri vaihtoehdot tarkoittaisivat. Eristäminen ei yleensä johda rakentaviin tuloksiin ja heikentää EU:n mahdollisuuksia viestiä huoltamme Valko-Venäjän kehityssuunnasta.

**Irak**

Irakin vakaus- ja demokratiakehitys ovat myös Euroopan, ml. Suomen, etu. On tärkeää, että EU tukee lokakuussa järjestettäviä parlamenttivaaleja osallistumalla vaalitarkkailuun. Yhteistyötä Irakin kanssa tulee syventää ja fokusoida. EU:n tulee myös tehdä kaikkensa, jotta maan jälleenrakennusprosessi saadaan kunnolla käynnistettyä. Irakin hauras turvallisuustilanne, vastuuvollisuuden puute ja rankaisemattomuuden ilmapiiri aiheuttavat erityistä huolta. Suomi tukee Irakin turvallisuussektorin uudistamista osallistumalla sotilaalliseen kriisinhallintaan Isisin vastaisen koalition ja Naton puitteissa sekä EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio EUAM:n toiminnan kautta. Irak on EU:n lähinaapurustoa. EU:n tulee olla Irakissa aktiivinen toimija, ja sen on tärkeä tarkastella omaa panostaan myös riippumatta muista toimijoista. On tärkeää, että eurooppalainen läsnäolo Irakissa säilyy ja vahvistuu. Tämä ei koske vain operaatioita vaan laajasti läsnäoloa maassa. EU:n tulee toiminnallaan pyrkiä vahvistamaan Irakin suvereniteettia. EU:n ja Irakin välinen monialainen PCA-sopimus tarjoaa viitekehyksen EU-Irak -yhteistyölle. PCA-sopimuksen täysimääräiseen hyödyntämiseen tulee panostaa. Muuttoliikenäkökulmasta Irak on Suomelle prioriteettimaa ja siten Suomi pitää erityisen

tärkeänä tähän liittyen jatkaa entistä intensiivisemmin tavoitteellista muuttoliikevuoropuhelua Irakin kanssa (ml. paluuseen ja takaisinottoon liittyvät kysymykset). Pidämme tärkeänä Irakin roolia alueellisen dialogin edistäjänä. EU:n tulisi toimia läheisessä yhteistyössä Irakin ja alueen muiden maiden kanssa, jotka voivat toimia välittäjinä alueellisissa kiistoissa.

### **Latinalainen Amerikka**

Yhteisiä etuja on edistettävä: sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää on tuettava entistä voimallisemmin ennen kaikkea Kiinan kasvattaessa vaikutusvaltaansa Latinalaisessa Amerikassa ja Karibian alueella. EU:n keskeisiä vaikuttamisvälineitä ovat muun muassa erimuotoiset yhteistyösopimukset, kuten valmisteltavana olevat sopimukset Mercosur-maiden ja Meksikon kanssa. Suomen kanta EU-Mercosur-sopimukseen on määritetty U-kirjeessä UJ 5/2021 vp ja EU-Meksiko-sopimukseen U-kirjeessä U 65/2017 vp. Koronasolidaarisuuden osoittaminen on tärkeää. Pandemia on koetellut raskaasti Latinalaista Amerikkaa ja Karibiaa. EU:n vaikuttavuuden kannalta on nyt tärkeintä solidaarisuuden osoittaminen koronarokotteiden toimittamisella, mikä tapahtuu Team Europe -rakenteen puitteissa. Pandemian jälkeisen jälleenrakennuksen tulisi tapahtua vihreän transition, kestävien terveydenhuoltojärjestelmien sekä säällisten työpaikkojen kautta. Yhteistyössä on tärkeä korostaa ihmisoikeuksia, oikeusvaltiota, demokratiaa, hyvää hallintoa ja sukupuolten välistä tasa-arvoa. EU:n ja Latinalaisen Amerikan sekä Karibian yhteisön (CELAC) suhteeseen tulee panostaa. CELAC:iin kuuluvat kaikki alueen valtiot. On tärkeää, että alueiden välillä on olemassa formaatti, jonka puitteissa korkean tason huippukokouksia voidaan järjestää ja päästään keskustelemaan yhteisistä tavoitteista.

**Asialista:**

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| Valko-Venäjä          | s. 4  |
| Irak                  | s. 8  |
| Latinalainen Amerikka | s. 12 |



**Ulkoministeriö****TAVOITEMUISTIO**

ITÄ-20

Mourujärvi Minna-Mari

08.06.2021

Asia

***Valko-Venäjä***

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto 21.6.2021

Asiakirjat

UTP 3/2011 vp

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Minna-Mari Mourujärvi, UM/ITÄ-20, minna-mari.mourujarvi@formin.fi, p. 0295 350 615

Sirpa Oksanen; UM/ITÄ-20, sirpa.oksanen@formin.fi, p. 050 414 5349

**1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET**

Keskustellaan Valko-Venäjän edelleen heikentyvästä tilanteesta ja EU:n toimista tilanteeseen liittyen. Ulkoasiainneuvosto käsittelee ja aikataulun niin salliessa hyväksynee Valko-Venäjää koskevia, maan tilanteesta johtuvia lisäpakotteita. Keskusteluun nousee myös komission jo aiemmin julkaisema Valko-Venäjää koskeva kokonaisvaltainen tukipaketti, joka voitaisiin ottaa käyttöön, jos maassa tapahtuu demokratiakehitystä. Esiin saattaa nousta myös kysymys Valko-Venäjän kutsumisesta itäisen kumppanuuden huippukokoukseen, joka on määrä järjestää joulukuussa. Ulkoministerit käyvät lisäksi epävirallisen aamiaiskeskustelun opposition Svjatlana Tsihanouskajan kanssa.

**2. SUOMEN TAVOITE**

Tuodaan esiin vakava huoli Valko-Venäjän tilanteen heikentymisestä. Laajat mielenilmaukset on tukahdutettu, pidätykset jatkuvat, poliittisten vankien määrä kasvaa ja riippumattoman median toiminnan rajoittaminen jatkuu.

Kiitetään, että EU on liikkunut nopeasti pakotteiden laajentamisen osalta. Suomi tukee pakotteiden laajentamista asteittain ja niin, että vahva oikeusperusta ja EU:n yhtenäisyys toteutuvat. Mikäli tilanne paranisi, on oltava valmius tarkastella rajoittavien toimien vähentämistä erityisesti lentokieltoon liittyen.

Suomi korostaa EU:n yhtenäisyyttä kaikissa Valko-Venäjään liittyvissä toimissa. Ilmaistaan vakava huoli edustustojen ja diplomaattien toimintaedellytyksistä Minskissä. On myös Valko-Venäjän ja valkovenäläisten oma etu, että diplomaatit ovat läsnä Valko-Venäjällä.

Suomi tukee komission Valko-Venäjälle suuntaamaa tukipakettia, joka voitaisiin ottaa käyttöön, jos maassa tapahtuu demokratiakehitystä. Tukipaketista olisi viestinnän näkökulmasta tärkeää saada EU:n jäsenvaltioiden yhteinen lausunto. Demokratiakehityksessä olennaista on kuitenkin maan sisäinen ja aito dialogi, johon maan johto on edelleen haluton.

Tuodaan esiin tarve käydä keskustelua Valko-Venäjän kutsumisesta itäisen kumppanuuden huippukokoukseen ja pohtia mitä eri vaihtoehdot tarkoittaisivat. Eristäminen ei yleensä johda rakentaviin tuloksiin ja heikentää EU:n mahdollisuuksia viestiä huoltamme Valko-Venäjän kehityssuunnasta.

### 3. NEUVOTTELUTILANNE

Valko-Venäjän tilannetta on EU:ssa seurattu tarkasti. EU on reagoinut syksyn aikana Valko-Venäjän tilanteeseen asettamalla henkilö- ja yhteisöpakotteita vastuullisia kohtaan (UTP 3/2011 vp). Talvella ja alkukevästä käynnistyneeseen uuteen sortotoimien aaltoon on reagoitu lausunnoilla ja päätetty edetä 4. pakotepaketin kanssa. Tilanne muuttui 23.5., kun Ryanairin Ateenasta Liettuaan matkalla ollut lentokone pakotettiin pommiuhkaan vedoten laskeutumaan Minskin kentälle koneen ollessa Valko-Venäjän ilmatilassa ja valkovenäläinen oppositioaktivisti tyttöystävineen pidätettiin. Seuraavana päivänä pidetty Eurooppa-neuvosto päätti laajentaa Valko-Venäjää koskevia pakotteita, ml. sektori/talouspakotteet, sekä kieltää valkovenäläisiä lentoyhtiöitä nousemasta, laskeutumasta tai lentämästä yli EU-maiden ilmatilan. Eurooppa-neuvosto kehotti myös eurooppalaisia lentoyhtiöitä välttämään Valko-Venäjän ilmatilaa.

### 4. TAUSTA

Valko-Venäjä on toukokuussa aloittanut uuden, entistä tiukemman sortotoimien aallon. Hallinnon toimet ovat kohdistuneet opposition, kansalaisyhteiskunnan ja vapaan median edustajiin. Toukokuun lopulla suljettiin yksi viimeisistä Valko-Venäjän riippumattomista medioista, tut.by-sivusto, väitettyjen verotukseen liittyvien epäselvyyksien vuoksi. Tässä yhteydessä sivuston toimitiloihin ja toimittajien koteihin tehtiin kotietsintöjä ja useita toimittajia pidätettiin. Oikeustapauksia on nostettu yli 3000:a mielenosoituksiin osallistunutta vastaan. Maassa on tällä hetkellä yli 470 poliittista vankia. Samaan aikaan Valko-Venäjä on syyttänyt länsimaita painostuksesta ja kritisoinut Minskin länsiedustustoja maan sisäisiin asioihin puuttumisesta, kun länsidiplomaatit ovat mm. olleet seuraamassa oikeudenkäyntejä. Eniten huomiota herättänyt toimi kohdistui 23.5. Ateenasta Vilnaan matkalla olleeseen reittilennolla olleeseen siviilikoneeseen, kun Valko-Venäjä pommiuhkan varjolla pakotti lentokoneen laskeutumaan Minskiin. Välittömästi laskeutumisen jälkeen Valko-Venäjän viranomaiset pidättivät koneessa matkustajana olleen valkovenäläisen oppositioaktivisti NEXTA-Telegram-kanavan perustaja Raman Pratasevitšin ja tämän venäläisen tyttöystävän Sofia Sapegan.

Hallinto on pyrkinyt lainsäädännön muutoksilla laillistamaan sortotoimet oppositiota ja mielenosoittajia vastaan. Vankeusrangaistusten langettaminen mielenosoittajille ja oppositioaktivisteille on jatkunut. Useampien vuosien vankeustuomioita on jälleen annettu muun muassa yllyttämisestä yleisen järjestyksen rikkomiseen.

Opposition kannattajien mielenilmaisut ovat olleet viime viikkoina hyvin harvoja ja hajanaisia. Merkittävä syy mielenosoitusten hiipumiselle on epäilemättä Lukašenkan regiimin häikäilemätön toiminta vastarinnan murskaamiseksi, mutta tavallisten valkovenäläisten keskuudessa on aistittavissa myös johtajuuden puutteesta aiheutuvaa uskon horjumista. Oppositio on siirtynyt lähes kokonaisuudessaan toimimaan ulkomaille ja toiminta vaikuttaa hajanaiselta. Svjatlana Tsihanouskaja on Liettuassa ja entinen kulttuuriministeri Pavel Latuško Varsovassa. Tsihanouskajan viesti ulkomaanmatkoillaan on selvä: tarvitaan dialogia hallinnon kanssa Valko-Venäjän tilanteen ratkaisemiseksi. Kummatkin toimijat on lisätty Valko-Venäjän ylläpitämälle terroristilistalle, mutta kansainvälisiä pidätysmääräyksiä ei tämänhetkisen tiedon mukaan ole annettu. Neuvottelut hallinnon ja opposition välillä eivät näytä tällä hetkellä mahdollisilta.

Valko-Venäjän retoriikka ja asenne länsimaita kohtaan on muuttunut uhmakkaammaksi. Viimeisimmät esimerkit tästä ovat väitteet lännen suunnitelmasta Lukašenkan salamurhaamiseksi ja Ryanairin lentoa koskevan pommiuhkaviestin saapuminen Sveitsistä. Todisteet väitteistä ovat hataralla pohjalla. Venäjä kuitenkin on lähtenyt voimallisesti puolustamaan Valko-Venäjän johtoa näissä tilanteissa, ja maiden suhteet vaikuttavat olevan lähentymässä. Presidentit Putin ja Lukašenka tapasivat Sotšissa 28.5. Keskusteluja käytiin ainakin valtioliiton syventämisestä ja Venäjän taloudellista tuesta Valko-Venäjälle.

EU on rajoittanut kanssakäymistään Valko-Venäjän kanssa elokuun presidentinvaalien jälkeen. EU katsoi, että vaalit eivät olleet vapaat eivätkä oikeudenmukaiset, ja EU ei tunnusta Lukašenkan presidenttiyyttä. Syksyllä 2020 EU teki uudelleenarvion suhteestaan Valko-Venäjään. Uudelleenarviossa listataan yhteistyöalueita, joilla yhteistyötä vähennetään ja joilla sitä voidaan tiivistää. Lisäksi komissio on laatinut tukipaketin, joka voidaan antaa Valko-Venäjälle, mikäli maan demokratiakehitys aidosti käynnistyy.

EU on reagoinut syksyn aikana Valko-Venäjän tilanteeseen asettamalla henkilö- ja yhteisöpakotteita 2.10., 6.11. ja 17.12. Yhteensä 7 yhteisöä ja 88 henkilöä, ml. Aleksandr Lukašenka ovat listattuna ja lennot EU-maihin on kielletty. Valko-Venäjä kertoo vastanneensa EU:n pakotteisiin symmetrisesti, muttei ole ilmoittanut keitä sen pakotelistoilla ovat. Ulkoministeri Makei on uhannut Valko-Venäjän vastatoimien kohdistuvan seuraavaksi maan kansalaisyhteiskuntaan, mikäli EU jatkaa etenkin yhteisöjä koskevien pakotteiden asettamista. Valko-Venäjä on myös uhannut vastata talouspakotteisiin vastatoimilla. Venäjä on ilmoittanut tukevansa Valko-Venäjää, mikäli se joutuu EU:n talouspakotteiden kohteeksi.

EU on kohdistanut pakotteita Valko-Venäjään vuodesta 2004 lähtien. Vuoden 2006 vaalien jälkeen pakotteita kiristettiin ja otettiin käyttöön finanssipakotteet, eli listattujen henkilöiden ja yhteisöjen varojen jäädyttäminen. Pakotteiden soveltaminen keskeytettiin vuonna 2008 Valko-Venäjän viranomaisten kanssa käytävän vuoropuhelun kannustamiseksi, mutta pakotteet otettiin uudelleen käyttöön vuoden 2010 vaaleihin liittyneiden tukahduttamistoimien johdosta. Tammikuussa 2012 UAN päätti laajentaa niitä kriteereitä, joiden perusteella henkilöitä ja yhteisöjä voidaan lisätä matkustusrajoitusten ja varojen jäädyttämisen piiriin. Laajennettujen kriteerien perusteella pakotteita voidaan kohdistaa yleisesti sellaisiin henkilöihin ja yhteisöihin, jotka ovat vastuussa Valko-Venäjällä tapahtuvista ihmisoikeusloukkauksista, kansalaisyhteiskunnan tai opposition tukahduttamistoimista, sekä niihin, jotka taloudellisesti tukevat Lukašenkan hallintoa tai hyötyvät siitä. Enimmillään pakotteiden piirissä on ollut 233 henkilöä ja 25 yhteisöä. Vuoden 2015 lopulla Valko-Venäjä vapautti poliittiset vangit ja EU poisti lähes kaikki pakotteet. Lokakuussa 2020 Eurooppa-neuvosto päätti lisätä 30 henkilöä pakotelistalle elokuun vaalivilpin ja väkivaltaisuuksien seurauksena.

Itäisen kumppanuuden (IK) huippukokous järjestetään joulukuussa. Valko-Venäjä on aikaisemmin ilmoittanut osallistuvansa IK-yhteistyöhön ainoastaan asiantuntijatasolla. EU:n ja Valko-Venäjän suhteen uudelleenarviossa linjattiin, ettei EU käy keskustelua Valko-Venäjän kanssa korkealla poliittisella tasolla IK:n puitteissa. Valko-Venäjä on uhannut jättäytyä kokonaan Itäisen kumppanuuden ulkopuolelle.

EU:n ja Valko-Venäjän välinen liikkuvuuskumppanuus (*Mobility Partnership*): EU on solminut liikkuvuuskumppanuuksia lähtökohtaisesti naapurimaiden kanssa ja liikkuvuuskumppanuus on EU:lta askel kohti viisumihelpotus- ja takaisinottoneuvotteluja. EU:n ja Valko-Venäjän välinen liikkuvuuskumppanuus allekirjoitettiin 13.10.2016, ja se on ensimmäinen liikkuvuuskumppanuus, jossa myös Suomi on mukana. Liikkuvuuskumppanuuden prioriteetit yhteisen julkilausuman pohjalta ovat: 1) muuttoliikkeen hallinta, 2) liikkuvuus ja laillinen maahanmuutto, 3) laittoman maahanmuuton ja ihmissalakuljetuksen (vastaiset toimet, takaisinotto, henkilöllisyys- ja matkustusasiakirjojen turvallisuus sekä rajavalvonta, 4) muuttoliike ja kehitys, 5) vastaanottojärjestelmä ja kansainvälinen suojelu sekä 6) horisontaaliset asiat. Neuvosto hyväksyi 27.5.2020 päätökset viisumihelpotussopimuksen ja takaisinottosopimuksen tekemisestä Valko-Venäjän kanssa. Sopimukset astuivat voimaan 1.7.2020.

Laittomien rajanylitysten määrä Valko-Venäjältä Liettuaan on lisääntynyt viimeisten viikkojen aikana. Laittomia rajanylityksiä Liettuaan on ollut tänä vuonna arvioiden mukaan 250-280 eli kolminkertainen määrä verrattuna vuoteen 2020. Korkein määrä oli 4.6., kun Liettuan rajaviranomaiset raportoivat ottaneensa 24 tunnin sisällä kiinni yhteensä 52 henkilöä. Liettuan rajavartiosto sekä vastaanottojärjestelmän kapasiteetti ovat koetuksella. Eri medialähteiden mukaan laittomasti Liettuaan

saapuvien kansalaisuudet vaihtelevat. Kyseessä on ilmeisesti enimmäkseen Irakin kansalaisia mutta myös Venäjältä, Valko-Venäjältä, Keski-Aasiasta sekä Syyriasta saapuvia. Liettuan viranomaisten mukaan yhteistyö Valko-Venäjän rajavartiokomitean kanssa on heikentynyt ja Liettuan sisäministeri on arvioinut, että kyse ei ole vain satunnaisista tapauksista vaan organisoidusta ilmiöstä.

Asia

**Irak**

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto 21.6.2021

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Annina Aalto, UM/ALI-10, annina.aalto@formin.fi, +358 295 350 618

Riikka Eela, UM/ALI-10, riikka.eela@formin.fi

Lauri Hirvonen, UM/POL-10, lauri.hirvonen@formin.fi

Outi Hyvärinen, UM/POL-10, outi.hyvarinen@formin.fi

Marja Avonius, SM, marja.avonius@intermin.fi

## 1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Irakin tilannekatsaus ja keskustelu Irakin ulkoministeri Fuad Husseinin kanssa.

## 2. SUOMEN TAVOITE

Irakin vakaus- ja demokratiakehitys ovat myös Euroopan, ml. Suomen, etu. On tärkeää, että EU tukee lokakuussa järjestettäviä parlamenttivaaleja osallistumalla vaalitarkkailuun. Yhteistyötä Irakin kanssa tulee syventää ja fokusoida. EU:n tulee myös tehdä kaikkensa, jotta maan jälleenrakennusprosessi saadaan kunnolla käynnistettyä.

Irakin hauras turvallisuustilanne, vastuuvollisuuden puute ja rankaisemattomuuden ilmapiiri aiheuttavat erityistä huolta. Suomi tukee Irakin turvallisuussektorin uudistamista osallistumalla sotilaalliseen kriisinhallintaan Isisin vastaisen koalition ja Naton puitteissa sekä EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio EUAM:n toiminnan kautta.

Irak on EU:n lähinaapurustoa. EU:n tulee olla Irakissa aktiivinen toimija, ja sen on tärkeä tarkastella omaa panostaan myös riippumatta muista toimijoista. On tärkeää, että eurooppalainen läsnäolo Irakissa säilyy ja vahvistuu. Tämä ei koske vain operaatioita vaan laajasti läsnäoloa maassa. EU:n tulee toiminnallaan pyrkiä vahvistamaan Irakin suvereniteettia.

EU:n ja Irakin välinen monialainen PCA-sopimus tarjoaa viitekehyksen EU-Irak –yhteistyölle. PCA-sopimuksen täysimääräiseen hyödyntämiseen tulee panostaa. Muuttoliikenäkökulmasta Irak on Suomelle prioriteettimaa ja siten Suomi pitää erityisen tärkeänä tähän liittyen jatkaa entistä intensiivisemmin tavoitteellista muuttoliikevuoropuhelua Irakin kanssa (ml. paluuseen ja takaisinottoon liittyvät kysymykset).

Pidämme tärkeänä Irakin roolia alueellisen dialogin edistäjänä. EU:n tulisi toimia läheisessä yhteistyössä Irakin ja alueen muiden maiden kanssa, jotka voivat toimia välittäjinä alueellisissa kiistoissa.

## 3. NEUVOTTELUTILANNE

Ulkoasiainneuvosto keskustelee Irakin ajankohtaisesta tilanteesta ja kehityksestä sekä käy keskustelun Irakin ulkoministeri Fuad Husseinin kanssa. Keskustelussa korostunevat Irakin tulevat

parlamenttivaalit, hauras turvallisuustilanne, jälleenrakennuksen hidas eteneminen ja talouden heikko tila sekä alueelliset jännitteet. Keskustelussa ulkoministerin kanssa tarjoutuu mahdollisuus keskustella Irakin roolista alueellisen dialogin edistäjänä. Edellinen ulkoasiainneuvoston keskustelu Irakin tilanteesta käytiin heinäkuussa 2019.

#### 4. TAUSTA

Irakin tilanne on edelleen hyvin hauras. Maa ei pääse vakauteen johtavalle kehitysuralle ilman pitkäjänteistä kansainvälistä sitoutumista. Tässä EU:n panos on tärkeä. Irak on ilmaissut useaan otteeseen viimeisen vuoden aikana EU:n olevan Irakille tärkeä kumppani ja EU on korostanut Irakille sitoutumistaan.

Irakin turvallisuustilannetta heikentävät tällä hetkellä erityisesti eri militiaryhmien tekemät iskut, joiden kohteena ovat myös kansainväliset joukot ja diplomaatit, sekä Isisin lisääntynyt toiminta, joka osoittaa järjestön hakevan uutta jalansijaa. Maan sisäisen vakauden kannalta keskeistä on turvallisuussektorin uudistaminen. Irakin nykyhallitus asetti kautensa aluksi tavoitteen saada eri aseelliset ryhmät valtion kontrollin alaisuuteen. Tässä ei vielä ole tapahtunut edistystä.

Irakin taloustilanne on erittäin heikko. Maan talous on lähes täysin öljytulojen varassa, yksityinen sektori on kehittymätön, maan julkinen sektori on erittäin suuri ja tehoton ja maassa on vakava korruptio-ongelma. Haasteena on saada jälleenrakennus tehokkaasti liikkeelle ja rakentaa perusinfrastruktuuria ja –palveluita kansalaisille. Mielenosoittajat ovat jo usean vuoden ajan vaatineet toimivia peruspalveluita ja korruption kitkemistä. Nyt vaatimuslistaan on entistä vahvemmin liittynyt tarve selvittää erityisesti mielenosoittajiin, aktivisteihin ja toimittajiin kohdistuneita väkivallantekoja. Rankaisemattomuuden kulttuuri nakertaa entisestään kansalaisten luottamusta hallintoon. Irakin sisäisten jännitteiden kiristyminen ja mahdollinen eskaloituminen vaikuttaisivat suoraan alueellisen tilanteeseen ja heijastuisivat myös Eurooppaan. Siksi on pidetty tärkeänä, että EU ja kansainvälinen yhteisö pyrkivät tukemaan Irakin demokratiakehitystä, vakauttamista ja jälleenrakennusta, joiden avulla voidaan parantaa irakilaisten tulevaisuudennäkymiä ja toimeentulomahdollisuuksia. Irakissa on myös edelleen merkittävä sisäisten pakolaisten (IDP) ongelma. Viime aikoina erityistä huolta on aiheuttanut hallituksen nopea eteneminen IDP-leirien sulkemisessa.

Sisäisten haasteiden lisäksi Irak on viime vuosina joutunut myös ulkovaltojen välienselvittelyn näyttämöksi. Erityisesti Yhdysvaltain ja Iranin merkittävä vaikutusvalta ja läsnäolo maassa on aiheuttanut myös sisäisiä jännitteitä. Viime vuosina Yhdysvaltain politiikka Lähi-idässä on ollut tempoilevaa. Yhdysvaltain sitoutuminen alueen vakauteen on edelleen erittäin tärkeää. Irak on kuitenkin Euroopan ja EU:n lähinaapurustoa. On myös tärkeää, että eurooppalainen läsnäolo Irakissa säilyy ja vahvistuu. Tämä ei koske vain osallistumista kansainvälisiin operaatioihin, vaan mm. yhteistyöhankkeita, tukea Irakin demokratiakehitykselle ja jälleenrakennukselle.

Irakilla on perinteisesti ollut toimiva keskusteluyhteys kaikkiin naapureihinsa sekä Yhdysvaltoihin, Kiinaan ja Venäjään, mutta se ei sisäisistä ja ulkoisista konflikteista johtuen ole kyennyt toimimaan korkealla tasolla merkittävänä välittäjänä naapurien tai suurvaltojen välisissä kiistoissa. Irakin nykyhallitus on kuitenkin aktiivisesti hakenut roolia alueellisena välittäjänä ja edistänyt keskusteluja Saudi-Arabian ja Iranin välillä.

#### Lokakuun parlamenttivaalit

Toukokuussa 2020 nimitetty uusi hallitus päätti ensitöikseen, ja vastatakseen 2019 lokakuusta jatkuneisiin mielenosoituksiin, järjestää ennenaikaiset vaalit. Vaalit on jo kerran jouduttu siirtämään. Uusi vaalipäivä on 10.10. Uskottavat ja rehelliset vaalit ovat tärkeä askel Irakin demokratiakehityksen kannalta. 2019 mielenosoitusten jälkeen syntyneen protestiliikkeen aktivisteihin sekä toimittajiin kohdistuva väkivalta on viime kuukausina lisääntynyt. Tästä syystä protestiliike on peräänkuuluttanut

vaaliboikottia. Olisi tärkeää, että vaalit voitaisiin järjestää lokakuussa ja osallistumisaktiivisuus olisi korkea. Suomi on yhdessä samanmielisten jäsenmaiden kanssa vahvasti puoltanut EU:n vaalitarkkailumission lähettämistä Irakiin lokakuussa. EU ei ole vielä tehnyt päätöstä asiasta, mutta tahtotila missiolle on olemassa, kunhan turvallisuustilanne sen sallii. EU:n vaalitarkkailu olisi konkreettinen osoitus EU:n sitoutumisesta Irakin kehitykseen. Irak tulee kuitenkin tarvitsemaan laajempaa tarkkailua kuin mitä EU voi tarjota. Irak toivoo tähän myös YK:n tukea. UNAMI:n (*United Nations Assistance Mission to Iraq*) 27.5. uudistettu mandaatti (päättöslauselma 2576/ 2021), teki päätöksen YK:n tuesta vaalien järjestämiselle sekä monitorointimissiosta vaalipäivälle.

## **EU-Irak –yhteistyö**

Vuonna 2018 voimaan astunut Irakin ja EU:n välinen, monialainen PCA-sopimus (*Partnership and Cooperation Agreement*) tarjoaa viitekehyksen EU:n Irak-yhteistyölle. EU:n tuki Irakille on vuodesta 2014 yli 1,2 miljardia euroa. EU:n kuten myös Suomen tuella on pyritty erityisesti vakauttamaan Isisiltä vapautettuja alueita sekä tukemaan turvallisuussektoria ja kehittämään taloutta. Vaikka yhteistyö Irakin ja EU:n välillä on laaja-alaista, voisi EU:lla olla näkyvämpi rooli maassa. Yhteistyötä syventämällä ja fokusoimalla Irakin haurasta poliittista ja taloudellista kehitystä pystytään tukemaan pitkäjänteisesti.

PCA-sopimus sitouttaa osapuolet omien kansalaistensa takaisinottoon, mutta Irak ei käytännössä ole tehnyt yhteistyötä sopimuksen mukaisesti. Suomen tavoitteena on ollut lainvoimaisen maastapoistamispäätöksen saaneiden irakilaisien kestävän paluun edistäminen ensisijaisesti tukemalla heidän vapaaehtoista paluutaan ja myös sopimalla viranomaisitoimin tehtäviin palautuksiin liittyvistä järjestelyistä. Tätä työtä tehdään osallistumalla aktiivisesti EU-tason keskusteluihin sekä kahdenvälisesti. Tukemalla Irakin kehitystä ja vakautta laaja-alaisesti niin EU:n kautta kuin kahdenvälisessä yhteistyössä voimme edistää myös irakilaisien kestäviä paluita ja takaisinottoon liittyviä kysymyksiä osana laajempaa, kokonaisvaltaista kumppanuutta.

## **Suomen toiminta Irakissa**

Suomi tukee Irakin vakauttamista kehitysyhteistyöllä, rahoittamalla humanitaarista miinatoimintaa ja osallistumalla kriisinhallintaan. Suomen tuen lähtökohtia ovat etenkin Irakin vakauttaminen ja kansainvälisen Isisin vastaisen koalition työ. Kehitysyhteistyön osalta Suomen tukea on kanavoitu erityisesti UNDP:n FFS-vakautusrahaston kautta Isisiltä vapautettujen alueiden vakauttamiseen. Vuodesta 2014 lähtien Suomen ODA-kelpoinen kehitys- ja humanitaarinen apu Irakille on ollut yhteensä noin 38 miljoonaa euroa. Suomen Bagdadin suurlähetystö avattiin uudestaan syksyllä 2019 lähes 29 vuoden tauon jälkeen. Diplomaattinen läsnäolo Irakissa on parantanut suuresti edellytyksiä vahvistaa ja kehittää maiden välisiä suhteita laaja-alaisesti. Suomi pystyy käymään suoria keskusteluja Irakin viranomaisten ja poliittisten päättäjien kanssa, luomaan suhdeverkostoja sekä seuraamaan tiiviimmin Irakin ja alueen kehityskulkuja.

Suomi on osallistunut kansainvälisen Isisin vastaisen koalition OIR-operaation (*Operation Inherent Resolve*) vuodesta 2015. Nykyinen vahvuus on n. 80 sotilasta. Suomi osallistuu Naton NMI-operaatioon (*NATO Mission Iraq*) yhdellä sotilaalla. Kun Isisin hallussaan pitämät maa-alueet saatiin vapautettua noin kaksi vuotta sitten, OIR-operaatioissa on siirrytty vaiheeseen, jossa tuetaan yhä enemmän paikallisia viranomaisia vakauden ylläpitämisessä ja jonka katsotaan mahdollistavan operaation supistamisen. Koska OIR-operaation odotetaan supistuvan voimakkaasti ja koska sen tulevaisuuteen liittyy jo nyt huomattava epävarmuus ja sen tehtäviä siirtyy NMI:lle, on pidetty perusteltuna siirtää Suomen sotilaallisen kriisinhallintaosallistumisen painopistettä Irakissa OIR:sta NMI-operaatioon suunnittelutilanteen tarkennuttua. Tämä mahdollistaisi Suomen kokonaisvaltaisen ja vahvan tuen jatkamisen Irakille sen turvallisuussektorin vahvistamiseksi tavalla, joka vaikuttaa myönteisellä tavalla myös Suomen turvallisuuteen.

Suomi on vahvasti tukenut EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio EUAM Iraqia sen perustamisesta lähtien. Operaation kokonaisvahvuus on noin 85 henkilöä. Operaatiossa toimii 7 suomalaista, ja sen varapäällikkö on suomalainen. On nähty tärkeäksi jatkaa tukea EUAM Iraqille, joka neuvoo Irakin kansallisen turvallisuusneuvonantajan ja sisäasiainministeriön ylemmän organisaatiotason virkamiehiä Irakin turvallisuussektorin uudistuksen siviilinäkökohtien johdonmukaisessa täytäntöönpanossa. Turvallisuussektorin uudistaminen on Irakin sisäisen vakauden kannalta keskeisessä asemassa.

Asia

***Latinalainen Amerikka***

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto 21.6.2021

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tiina Nikkinen, ASA-30, tiina.nikkinen@formin.fi, p. +358 50 321 1091

Katja Karppinen-Njock, ASA-30 (multilateralismi), katja.karppinen-njock@formin.fi, p. +358 50 409 4347

Annina Barbosa, ASA-30 (Mercosur, Meksiko), annina.barbosa@formin.fi, p. +358 50 438 3222

Janna Heikkinen-Hindrén, KEO-10 (Team Europe), janna.heikkinen-hindren@formin.fi; p. +358 50 566 8739

Johanna Rasimus, KEO-10 (post-Cotonou), johanna.rasimus@formin.fi, p. +358 50 598 6437

**1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET**

Keskustelun tarkoituksena on määritellä EU:n yhteistyöagendaa Latinalaisen Amerikan kanssa.

**2. SUOMEN TAVOITE**

Yhteisiä etuja on edistettävä: sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää on tuettava entistä voimallisemmin ennen kaikkea Kiinan kasvattaessa vaikutusvaltaansa Latinalaisessa Amerikassa ja Karibian alueella. EU:n keskeisiä vaikuttamisvälineitä ovat muun muassa erimuotoiset yhteistyösopimukset, kuten valmisteltavana olevat sopimukset Mercosur-maiden ja Meksikon kanssa. Suomen kanta EU-Mercosur-sopimukseen on määritetty U-kirjeessä UJ 5/2021 vp ja EU-Meksiko-sopimukseen U-kirjeessä U 65/2017 vp.

Koronasolidarisuuden osoittaminen on tärkeää. Pandemia on koetellut raskaasti Latinalaista Amerikkaa ja Karibiaa. EU:n vaikuttavuuden kannalta on nyt tärkeintä solidarisuuden osoittaminen koronarokotteiden toimittamisella, mikä tapahtuu Team Europe -rakenteen puitteissa.

Pandemian jälkeisen jälleenrakennuksen tulisi tapahtua vihreän transition, kestävien terveydenhuoltojärjestelmien sekä säällisten työpaikkojen kautta. Yhteistyössä on tärkeä korostaa ihmisoikeuksia, oikeusvaltiota, demokratiaa, hyvää hallintoa ja sukupuolten välistä tasa-arvoa.

EU:n ja Latinalaisen Amerikan sekä Karibian yhteisön (CELAC) suhteeseen tulee panostaa. CELAC:iin kuuluvat kaikki alueen valtiot. On tärkeää, että alueiden välillä on olemassa formaatti, jonka puitteissa korkean tason huippukokouksia voidaan järjestää ja päästään keskustelemaan yhteisistä tavoitteista.

**3. NEUVOTTELUTILANNE**

Lokakuussa 2020 ulkoasiainneuvostossa käytiin lyhyt lounaskeskustelu yhteistyön tiivistämisen tarkeydestä. Joulukuussa 2020 puheenjohtajamaa-Saksa ja EU järjestivät epävirallisen ministerikokouksen, johon kutsuttiin kaikki EU:n ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian ulkoministerit Venezuelaa lukuun ottamatta. Kokouksesta annettiin julkilausuma, jossa osallistujat ilmaisivat pyrkimyksensä elvyttää alueiden välistä poliittista vuoropuhelua sekä lisätä kestävä kehityksen yhteistyötä pandemiasta toipumiseksi. Esille on nostettu tavoite järjestää EU:n ja Latinalaisen Amerikan maiden huippukokous, mahdollisesti jo muutaman kuukauden kuluttua tai ennen vuodenvaihdetta. EU-CELAC-kokoonpanon korkean tason vuoropuhelua ei ole käyty sitten heinäkuun 2018 ulkoministerikokouksen ja 2015 huippukokouksen.

#### 4. TAUSTA

Ulkoasiainneuvostossa lokakuussa 2020 Latinalaisesta Amerikasta ja Karibiasta käydyssä keskustelussa oltiin yksimielisiä alueen merkityksestä ja yhteistyön tiivistämisen tärkeydestä. Monet jäsenmaat nostivat esille aloja, joilla yhteistyötä voidaan kehittää, kuten multilateralismi, demokratia, ihmisoikeudet, naisten ja tyttöjen oikeudet, oikeusvaltio, kyber ja hybridi, ympäristö ja vihreä siirtymä. Kauppasuhteiden tiivistämistä ja EU-Mercosur-sopimuksen pikaista ratifiointia peräänkuulutettiin sekä toivottiin, että huippukokouksia alueellisten organisaatioiden kanssa ryhdyttäisiin jälleen järjestämään. Ainoa alueellinen organisaatio, johon kaikki 33 valtiota kuuluvat, on Latinalaisen Amerikan ja Karibian yhteisö CELAC.

Joulukuussa puheenjohtajavaltio-Saksa ja EU kutsuivat kaikkien alueiden valtioiden paitsi Venezuelan ulkoministerit virtuaalikokoukseen Berliiniin. Kokouksesta annettiin julkilausuma, jossa edelleen korostettiin yhteistyön ja poliittisen vuoropuhelun tiivistämisen tärkeyttä. Monissa EU-puheenvuoroissa nostettiin esiin Team Europe –aloitteet ja siihen mennessä koronan myötä 2,4 miljardiin euroon noussut EU:n tuki. EU on perinteisesti ollut alueen suurin kehitysavun antaja.

Latinalaisessa Amerikassa ja Karibialla on vain 8% maailman väestöstä, mutta lähes viidennes koronatapauksista ja neljännes kuolemantapauksista. Köyhyysaste on noussut yli 30 prosenttiin ja BKT-pudotus viime vuonna oli -7,7%. Pan-American Health Organisationin mukaan toukokuun puoliväliin mennessä alueelle oli jaettu COVAX:n kautta noin 13 miljoonaa annosta rokotetta. Samaan aikaan media kertoo Kiinan toimittaneen alueelle 165 miljoonaa annosta.

Kiinan yhteistyö ja vaikutusvalta on laajentunut nopeasti. Suhteet varsinkin talouden ja kaupan alalla ovat kasvaneet voimakkaasti viime vuosina. Kiina on alueen suurin kauppakumppani ja tätä nykyä myös tärkein luotonantaja. Tällä voi olla vaikutuksia myös multilateraalisen diplomatian kysymyksissä. Myös Venäjällä on oma agendansa alueella, kuten Kuubassa, Venezuelassa ja Nicaraguassa, mutta sen vaikutusvalta jää alueelliselta kannalta vähäisemmäksi.

Vaikka EU pitää Latinalaisen Amerikan ja Karibian maita hyvin samanmielisinä kumppaneina, kriisi aiheuttaa jakolinjoja. EU:n ulkosuhteiden korkea edustaja Josep Borrell totesi viime vuonna, että jos EU ei seiso alueen maiden rinnalla vaikeuksien hetkellä, Kiina ottaa paikan. Alueen vienti Kiinaan on jo nyt suurta ja alueen katseet ovat kääntyneet Atlantilta Tyynellemerelle.

EU:n Team Europe –lähestymistapa kehitettiin välitöntä koronapandemiavastinetta varten, mutta sen soveltamista on haluttu jatkaa ja laajentaa laatimalla erillisiä Team Europe –aloitteita, niin maakohtaisia kuin alueellisia. Team Europe yhdistää EU-instituutioiden, eurooppalaisten rahoituslaitosten ja jäsenmaiden kontribuutiot koronapandemiasta kärsineiden kumppanimaiden kestävä elvytyksen tukemiseksi. Myös EU:n koordinoitu toiminta koronapandemian rokotesaatavuuden tukemiseksi tapahtuu Team Europe –brändin alla.

EU:n ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen yhteistyön edistämiseen tarvitaan maiden huippukokouksia, joita on järjestetty säännönmukaisesti jo yli 20 vuotta. Nytemmin Venezuelan kriisi on jähdyttänyt huippukokousten sarjan eikä huippukokousta ole pystytty toteuttamaan sitten vuoden 2015. Latinalaisen Amerikan ja Karibian yhteisö CELAC ei pysty sopimaan huippukokoukseen osallistumisesta tai järjestelyistä niin kauan kuin Venezuelan presidentti Nicolás Maduro pysyy vallassa. Edellinen EU:n ja CELAC:n huippukokous järjestettiin 2015 Brysselissä ja seuraavan oli määrä toteutua 2017 CELAC-puheenjohtajamaan El Salvadorin pääkaupungissa San Salvadorissa, mutta Maduron vastaiseksi rintamaksi ryhtyneet nk. Liman ryhmän maat jättäytyivät pois.

Meksiko toimii tänä vuonna CELAC:n puheenjohtajana. EU ja CELAC ovat sopineet, että hallitusten päämiesten huippukokoukset järjestetään joka toinen vuosi vuorotellen kummankin osapuolen

toimesta ja ulkoministerikokoukset väli vuosina samalla periaatteella. Osaltaan CELAC-hajontaa lisää Brasilian tammikuussa 2020 antama ilmoitus CELAC-jäsenyytensä jäädyttämisestä toistaiseksi.

EU:lla ja CELAC:lla on 2011 valtionpäämieskokouksessa sovittu kymmenen kohdan toimintaohjelma, jonka ilmastoluku päivitettiin viimeksi 2018 ulkoministerikokouksessa.

EU:n taloudellisen yhteistyön peruskivenä ovat kauppa-, assosiaatio- ja yhteistyösopimukset. EU ja Mercosur-maat, Argentiina, Brasilia, Paraguay ja Uruguay, ovat neuvotelleet assosiaatiosopimuksesta yli 20 vuotta. Sopimuksen teksteistä on päästy yhteisymmärrykseen, mutta Amazonin alueella riehuneet metsäpalot ja metsäkatoon liittyvät huolet ovat hidastaneet sopimuksen etenemistä. Euroopan parlamentti ja useat EU:n jäsenmaat kritisoivat voimakkaasti erityisesti Brasilian ympäristö-, ilmasto- ja metsäpolitiikka. Tästä syystä komissio on nyt neuvottelemassa Mercosur-maiden kanssa lisäsitoumuksia erityisesti kestävä kehityksen tavoitteisiin liittyen, mutta tarkempaa tietoa lisäsitoumuksista ei vielä ole. Poliittisten herkkyyksien vuoksi sopimuksen eteneminen ennen Saksan ja Ranskan tulevia vaaleja näyttää vaikealta. On kuitenkin erittäin tärkeää, että EU:n ja Mercosurin välinen assosiaatiosopimus saadaan lopulta allekirjoitettua ja voimaan. Kumppanimaille olisi erittäin suuri pettymys, mikäli EU näin pitkän prosessin jälkeen hylkäisi projektin. Kiina täyttäisi nopeasti tyhjiön, ja EU menettäisi yhden merkittävimmistä, konkreettisista yhteistyöhankkeistaan alueella.

Myös Meksikon kanssa solmittava sopimus on geopolittisesti tärkeä EU-Yhdysvallat-Meksiko - akselin kannalta, taloudellisesti sekä korruption vastaisten osuuksiensa vuoksi.

EU:n suhteita Karibian maihin on säädellyt lisäksi EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden suhteita määrittävä kumppanuussopimus, nk. Cotonoun sopimus, joka päättyi 28.2.2020. Neuvottelut uudesta nk. Post-Cotonou-sopimuksesta ovat loppusuoralla, mutta komission ja neuvoston välillä on ollut eriävä näkemys sopimuksen oikeudellisesta luonteesta. Kumppanimaita on kuitenkin todennäköisesti mahdollista alkaa tukea uudesta ulkosuhderahoitusvälineestä (Global Europe) ennen Post-Cotonou-sopimuksen allekirjoittamista.

## LIITTEET

|               |                                                                         |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Asiasanat     | Irak, UAN Ulkoasiainneuvosto, Valko-Venäjä, YUTP, Latinalainen Amerikka |
| <b>Hoitaa</b> | <b>UM</b>                                                               |
| Tiedoksi      | EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PE, PLM, SM, STM, TEM, TPK, VM, VNK, YM         |