Viite

Asia
Ulkoasiainneuvosto 9.12.2019; Suomen tavoitteet

EU:n ulkoasiainneuvoston kokous pidetään Brysselissä 9.12.2019. Kokouksessa Suomea edustaa ulkoministeri Pekka Haavisto. Keskustelunaiheita ovat: EU-Afrikka-suhteet, erityisesti EU-AU-ministerikokousvalmisteluiden näkökulmasta sekä ihmisoikeuksien edistäminen ja suojaaminen maailmassa, erityisesti ihmisoikeuspäivä 10.12. Lisäksi pidetään epävirallinen lounaskeskustelu EU:n korkean edustajan Josep Borrellin kanssa EU:n ulkosuhteiden työmenetelmistä ja painopisteistä.

EU-Afrikka-suhteet, erityisesti EU-AU-ministerikokousvalmisteluiden näkökulmasta

Suomi painottaa tarvetta vahvistaa EU:n poliittisia ja taloudellisia suhteita Afrikkaan. Kaupallisten suhteiden ohella tulee panostaa poliittisen tason yhteyksien lisäämiseen niin instituutioiden kuin jäsenmaiden toimesta. EU-instituutioiden ja jäsenvaltioiden hyvä ja saumaton yhteistyö Afrikka-politiikassa on tärkeää EU:n Afrikka-politiikan vaikuttavuuden kannalta. Suhdetta tulee kehittää tasavertaisempaan suuntaan, joten on tärkeää, että yhteistyön painopisteistä sovitaan yhdessä Afrikan unionin ja Afrikan maiden kanssa. Yhteisenä tavoitteena tulee olla ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä muutos, jolla vastataan etenkin ilmastonmuutoksen, väestönkasvun ja muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden hallintaan. AU-EU-ulkoministerikokouksen tulee pohjustaa seuraavaa EU-AU-huippukokousta, ml. keskustella huippukokouksen mahdollisista teemoista. Afrikan unionia ja Afrikan maita tulee kuulla myös EU:n tulevan Afrikka-strategian laadinnassa. Strategian tavoitteena tulee olla EU:n Afrikka-politiikan kokonaisvaltaisuuden ja johdonmukaisuuden vahvistaminen. Ongelmalähtöisen näkökulman sijasta tulee tavoitella laajempaa, yhteistyön mahdollisuuksiin rakentuvaa kumppanuutta. Afrikan monimuotoisuus tulee huomioida. Tulevan ulkosuhderahoitusratkaisun tulee palvella tavoitetta EU:n Afrikka-politiikan kokonaisvaltaisuuden ja johdonmukaisuuden vahvistamiseksi. Ulkosuhderahoitusta tulee jatkossa suunnata entistä vahvemmin Afrikkaan. EU:n tulee tukea vahvasti Afrikan maiden talouksien rakenteellista uudistumista, Afrikan rauhan ja turvallisuuden edistämistä (ml. terrorismin ja väkivaltaisen radikalisaation ennaltaehkäisy ja torjunta), Afrikan integraatiota (mm. Afrikan vapaakauppa-alueen toimeenpano) ja Afrikan alueellisen toimintakyvyn (mm. AU:n rauhan ja turvallisuuden arkkitehtuurin ja AU:n ihmisoikeus-, demokratia- ja oikeusvaltioinstrumenttien, tarvittaessa alueellisten järjestöjen) vahvistamista. EU:n tulee myös kyetä nopeammin ja joustavammin tukemaan Afrikan maiden myönteistä demokratia- ja oikeusvaltiokehitystä. Yhteistyötä Afrikan kanssa tulee kehittää multilateralismin ja sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän puolustamiseksi.

Ihmisoikeuksien edistäminen ja suojaaminen maailmassa, erityisesti ihmisoikeuspäivä 10.12.

Ihmisoikeudet ovat keskeisellä sijalla Suomen (EU) politiikassa. Suomi pitää tärkeänä, että EU toimii ihmisoikeuksien osalta kaikkialla ja kaikilla sektoreilla yhtenäisesti, koherentisti ja aktiivisesti. Yhtenäisyys ihmisoikeuskysymyksissä on myös EU:n ulkopoliittisen uskottavuuden perusedellytys.

Suomi painottaa ulko- ja turvallisuus- sekä EU-politiikassa mm. naisten ja tyttöjen sekä haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien henkilöiden oikeuksia (ml. seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt, vammaiset henkilöt, alkuperäiskansat). Suomi vie EU:ssa eteenpäin myös liiketoimintaan liittyvää ihmisoikeusagendaa. Suomen tavoitteena on edelleen vahvistaa EU:n poliittista ja taloudellista tukea ihmisoikeuspuolustajille, jotka toimivat hankalissa olosuhteissa. Suomi pitää EU:n ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevaa toimintaohjelmaa tärkeänä välineenä tarkempien ihmisoikeustavoitteiden asettamisessa. Jäsenmaiden tulee voida osallistua neuvotteluihin kolmannen toimintaohjelman tarkemmasta sisällöstä. Suomi on suhtautunut lähtökohtaisen myönteisesti ajatukseen perustaa EU:n uusi ihmisoikeuspakotejärjestelmä, jonka puitteissa voitaisiin asettaa pakotteita vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin syyllistyneille henkilöille.

Epävirallinen lounaskeskustelu EU:n korkean edustajan Josep Borrellin kanssa EU:n ulkosuhteiden työmenetelmistä ja painopisteistä

EU:n tulee olla vaikuttava ulkopoliittinen toimija, joka edistää rauhaa, demokratiaa ja ihmisoikeuksia maailmanlaajuisesti. EU:n ulkopoliittisen aseman vahvistaminen edellyttää unionilta entistä vahvempaa yhtenäisyyttä, tehokkaampaa päätöksentekoa ja parempaa toimintakykyä. Suomi tukee korkean edustajan vahvaa mandaattia EU:n ulkopoliittisten tavoitteiden edistämisessä globaalistrategian mukaisesti sekä EU:n ulkosuhdehallinnon toimintaa korkean edustajan tukena. Unionin ulkoisen toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi EU:n ulkosuhteiden välineitä tulee käyttää johdonmukaisesti ja huomioida nykyistä paremmin unionin sisäisten politiikkojen ulkoiset ulottuvuudet. Korkealla edustajalla on keskeinen rooli EU:n sisäisten ja ulkoisten politiikkojen yhteensovittajana. Myös EU:n ulkosuhderahoituksen uudistaminen nykyistä joustavammaksi ja unionin politiikkatavoitteita paremmin palvelevaksi on keskeistä toiminnan johdonmukaisuuden kannalta. Suomi katsoo, että määräenemmistöpäätösten käytön lisääminen vahvistaisi EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehokkuutta ja uskottavuutta. Rakenteellisten muutosten sijaan jäsenmaiden omistajuutta ulkosuhteissa voidaan lisätä ensi sijassa käytännön työtapoja kehittämällä. Keskeistä on yhteydenpidon tiivistäminen EU:n ulkosuhdehallinnon ja jäsenmaiden välillä. Suomi pitää hyvänä, että jäsenmaiden ulkoministerit voivat jatkossa tapauskohtaisesti sijaistaa korkeaa edustajaa EU:ssa yhteisesti sovittujen linjausten mukaisesti.

Asialista:

- EU-Afrikka-suhteet, erityisesti EU-AU-ministerikokousvalmisteluiden näkökulmasta s. 3
- Ihmisoikeuksien edistäminen ja suojaaminen maailmassa, erityisesti ihmisoikeuspäivä 10.12. s. 7
- Epävirallinen lounaskeskustelu EU:n korkean edustajan Josep Borrellin kanssa EU:n ulkosuhteiden työmenetelmistä ja painopisteistä s. 10

Ulkoasiainministeriö TAVOITEMUISTIO

ALI-20 Kurikkala Maria 26.11.2019

Asia
EU-Afrikka-suhteet, erityisesti EU-AU-ministerikokousvalmisteluiden näkökulmasta

Kokous/tapaaminen
Ulkoasiainneuvosto 9.12.2019

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot
Maria Kurikkala, UM/ALI-20, maria.kurikkala@formin.fi, p. 0295 350 337
Olivia Packalén-Peltola, UM/ALI-20
Martti Eirola, UM/ALI-20
Heli Lehto, UM/POL-10
Hanna-Leena Lampi, UM/KEO-90
Pasi-Heikki Vaaranmaa, UM/TUO-10

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Asiakohdassa keskustellaan EU-Afrikka-suhteista uuden komission kaudella, erityisesti alkuvuodesta 2020 järjestettävän AU-EU-ulkoministerikokouksen sekä tulevan EU-AU-huippukokouksen (loppuvuosi 2020 tai alkuvuosi 2021) valmisteluiden näkökulmasta. Keskusteluun nousee myös EU:n tuleva Afrikka-strategia.

2. SUOMEN TAVOITE

- Suomi painottaa tarvetta vahvistaa EU:n poliittisia ja taloudellisia suhteita Afrikkaan. Kaupallisten suhteiden ohella tulee panostaa poliittisen tason yhteyksien lisäämiseen niin instituutioiden kuin jäsenmaiden toimesta.

- EU-instituutioiden ja jäsenvaltioiden hyvä ja saumaton yhteistyö Afrikka-politiikassa on tärkeää EU:n Afrikka-politiikan vaikuttavuuden kannalta.

- Suhdetta tulee kehittää tasavertaisempaan suuntaan, joten on tärkeää, että yhteistyön painopisteistä sovitaan yhdessä Afrikan unionin ja Afrikan maiden kanssa. Yhteisenä tavoitteena tulee olla ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä muutos, jolla vastataan etenkin ilmastonmuutoksen, väestönkasvun ja muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden hallintaan. AU-EU-ulkoministerikokouksen tulee pohjustaa seuraavaa EU-AU-huippukokousta, ml. keskustella huippukokouksen mahdollisista teemoista.

- Afrikan unionia ja Afrikan maita tulee kuulla myös EU:n tulevan Afrikka-strategian laadinnassa. Strategian tavoitteena tulee olla EU:n Afrikka-politiikan kokonaisvaltaisuuden ja johdonmukaisuuden vahvistaminen. Ongelmalähtöisen näkökulman sijasta tulee tavoitella laajempaa, yhteistyön mahdollisuuksiin rakentuvaa kumppanuutta. Afrikan monimuotoisuus tulee huomioida.

- Tulevan ulkosuhderahoitusratkaisun tulee palvella tavoitetta EU:n Afrikka-politiikan kokonaisvaltaisuuden ja johdonmukaisuuden vahvistamiseksi. Ulkosuhderahoitusta tulee jatkossa suunnata entistä vahvemmin Afrikkaan.

- EU:n tulee tukea vahvasti Afrikan maiden talouksien rakenteellista uudistumista, Afrikan rauhan ja turvallisuuden edistämistä (ml. terrorismin ja väkivaltaisen radikalisaation ennaltaehkäisy ja torjunta), Afrikan integraatiota (mm. Afrikan vapaakauppa-alueen toimeenpano) ja Afrikan alueellisen toimintakyvyn (mm. AU:n rauhan ja turvallisuuden arkkitehtuurin ja AU:n ihmisoikeus-, demokratia- ja oikeusvaltioinstrumenttien, tarvittaessa alueellisten järjestöjen) vahvistamista. EU:n tulee myös kyetä nopeammin ja joustavammin tukemaan Afrikan maiden myönteistä demokratia- ja oikeusvaltiokehitystä. Yhteistyötä Afrikan kanssa tulee kehittää multilateralismin ja sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän puolustamiseksi.

3. NEUVOTTELUTILANNE

EU:n Afrikka-strategian laadinnan tai tulevan huippukokouksen valmisteluiden aikataulusta ja valmisteluprosessista ei ole vielä tarkkoja tietoja. Tärkeitä kysymyksiä jäsenmaiden kannalta ovat muun muassa jäsenmaiden osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet. Keskustelua on käyty muun muassa siitä, laadittaisiinko EU-Afrikka-suhteista komission tiedonanto.

EU:n ja Afrikan välisiä huippukokouksia on järjestetty kolmen vuoden välein. Tämänhetkisten tietojen mukaan seuraava, Euroopassa järjestettävä EU-AU–huippukokous sijoittuu joko vuoden 2020 loppuun Saksan EU-puheenjohtajakaudelle, tai vuoden 2021 alkupuolelle Portugalin EU-puheenjohtajakaudelle. Vuoden 2020 alussa on tarkoitus järjestää huippukokousta valmisteleva AU-EU-ulkoministerikokous. Kokouksen päivämäärä ei ole vielä selvillä, mutta alustavasti on keskusteltu helmikuun ensimmäisestä viikosta. Kokouspaikkana on luultavasti Ruanda.

4. TAUSTA

Afrikka on noussut viime vuosina yhä vahvemmin EU:n asialistalle muutenkin kuin pelkästään muuttoliikkeen näkökulmasta. Afrikan merkitys maailmanpolitiikassa ja taloudessa on kasvanut mantereen talouskasvun ja väestönkasvun myötä, ja yhteistyö alueen maiden kanssa kiinnostaa yhä useampia toimijoita (mm. Kiina, Venäjä, Intia, Turkki, Persianlahden maat). EU on vielä tällä hetkellä Afrikan suurin kauppa-, investointi- ja kehitysyhteistyökumppani, mutta sen asema on aiempaa haastetumpi.

Keskusteluissa on painottunut tarve siirtyä kohti tasavertaisempaa ja kattavampaa yhteistyösuhdetta. Tämä heijastui myös vuoden 2017 lopulla Norsunluurannikon Abidjanissa järjestettyyn EU-AU–huippukokoukseen, jonka teemana oli ”*nuorisoon investoiminen osallistavan kasvun ja kestävän kehityksen takaamiseksi*”. Abidjanissa sovittiin neljä prioriteettialuetta, jotka ohjaavat EU-Afrikka – yhteistyötä seuraavaa huippukokousta kohti: 1. ihmisiin investoiminen (koulutus, tiede, teknologia, taitojen kehittäminen), 2. resilienssin, rauhan turvallisuuden ja hallinnon vahvistaminen, 3. Muuttoliike ja liikkuvuus, 4. Investointien mobilisoiminen Afrikan kestävää rakennemuutosta varten.

Abidjanin huippukokouksen tuloksia varjostaa se, ettei yhteisestä EU-AU-toimintasuunnitelmasta huippukokouksen päätösten toimeenpanemiseksi ole vieläkään päästy sopuun EU:n ja AU:n välisissä neuvotteluissa. Huippukokouksen tuloksia on silti toimeenpantu eri sektoriviranomaisten yhteistyössä ja seurattu EU:n ja AU:n ulkoministerikokouksissa (viimeksi tammikuussa 2019).

Kaupallistaloudellisten suhteiden tärkeyden alleviivaamiseksi komission puheenjohtaja Juncker julkaisi vuoden 2018 jälkipuoliskolla aloitteen uudesta Afrikan ja EU:n allianssista kestävien

investointien ja työpaikkojen luomiseksi. Komission kauden loppupuolelle tyypillisesti aloite sisälsi lähinnä olemassa olevia toimia uudelleen paketoituina, ml. rahoituksen osalta. Allianssin tavoitteiden edistämiseksi on pystytetty neljä työryhmää, joiden aiheet ovat: ruokaturva ja maaseutukehitys, energia, digitaalinen talous sekä liikenne- ja tietoliikenneyhteydet. Lokakuun 2018 Eurooppa-neuvosto toivotti Junckerin aloitteen tervetulleeksi ja korosti päätelmissään ”tarvetta viedä EU-Afrikka –suhteet uudelle tasolle”.

Rauhan ja turvallisuuden alla tehtävä yhteistyö on yksi keskeisimmistä EU:n ja Afrikan välisistä yhteistyöalueista. EU tukee Afrikan rauhan ja turvallisuuden edistämistä sekä omien siviili- ja sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioidensa kautta että rahoittamalla Afrikan unionin rauhanturvaoperaatioita (Afrikan rauhanrahaston kautta). EU:n toiminta tukee Afrikan maiden terrorismin ja väkivaltaisen radikalisaation ennaltaehkäisyä ja terrorismin torjuntaa. EU on myös Afrikan rauhan ja turvallisuuden arkkitehtuurin (African Peace and Security Architecture, APSA) suurin rahoittaja. EU tekee rauhan ja turvallisuuden sektorilla myös kolmikantayhteistyötä AU:n ja YK:n kanssa.

Afrikka on vahvasti myös tulevan EU:n komission asialistalla. Kesäkuun 2019 Eurooppa-neuvostossa sovitussa vuosien 2019-24 EU:n strategisessa ohjelmassa asetetaan tavoitteeksi EU:n ja Afrikan kokonaisvaltaisen kumppanuuden kehittäminen. Kaupallisten suhteiden ja kehitysyhteistyön rinnalla pyritään kehittämään poliittisia suhteita. EU-komission uuden puheenjohtajan von der Leyenin poliittisissa suuntaviivoissa seuraavalle komissiolle todetaan, että Euroopalla tulisi olla kokonaisvaltainen Afrikka-strategia. Von der Leyenin tehtävänantokirjeessä komissaari Urpilaiselle annetaan tehtäväksi tukea korkea edustaja Borrellia Afrikka-strategian valmistelussa. Komissaari Urpilaisen rooli instituutioiden välisen yhteistyön (ja komission eri pääosastojen välisen yhteistyön) edistäjänä tulee olemaan keskeinen.

Pyrkimys EU:n Afrikka-suhteiden kokonaisvaltaisuuden lisäämiseksi on tarpeen, sillä tällä hetkellä EU:n Afrikka-suhteet perustuvat useisiin sopimuksiin ja yhteistyömuotoihin. Keskeisimmät ovat Cotonoun sopimus, joka nykymuodossaan kattaa Saharan eteläpuolisen Afrikan, sekä naapuruusväline, joka kattaa Pohjois-Afrikan. Molemmat kattavat poliittisen, taloudellisen ja kehitysyhteistyön. Abidjanin huippukokouksessa tehtyjen päätösten ohella EU:n ja AU:n yhteistyötä raamittaa Afrikka-EU -yhteisstrategia (Joint Africa-EU Strategy, JAES). Sen suhde tulevaan EU:n Afrikka-strategiaan on epäselvä. EU:n ja Saharan eteläpuolisen Afrikan kauppasuhteet puolestaan pohjautuvat EPA-sopimuksille ja yhteistyö Pohjois-Afrikan maiden kanssa assosiaatiosopimuksille. Lisäksi EU:lla on useita sektorikohtaisia Afrikkaa koskevia yhteistyömuotoja, esimerkkinä muuttoliikettä koskevat Vallettan toimenpideohjelma, kumppanuuskehys ja EU:n Afrikka-hätärahasto.

Käynnissä olevilla v. 2021-2027 rahoituskehysneuvotteluilla, erityisesti EU:n ulkosuhderahoitusta koskevilla ratkaisuilla on erittäin suuri merkitys siinä, miten tavoitteessa EU:n Afrikka-politiikan kokonaisvaltaisuuden ja johdonmukaisuuden parantamisessa tullaan onnistumaan. Samoin on tärkeää, että neuvotteluissa uudesta kumppanuussopimuksesta EU:n ja Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden kanssa vuoden 2020 helmikuussa päättyvän Cotonoun sopimuksen tilalle saadaan tätä tavoitetta tukeva lopputulos. Sopimuksen on tarkoitus sisällyttää erillinen Afrikkaa koskeva osio (ns. Afrikka-pilari), joka toimisi yhteistyön sopimusperustana.

Afrikan unioni on luonteva kumppani EU:lle mm. rauhassa ja turvallisuudessa ja monenkeskisen järjestelmän puolustamisessa. AU on kuitenkin jäsenmaavetoinen toimija ja komission vaikutusvalta jää monesti vähäiseksi, varsinkin verrattuna EU:n komissioon. EU:n yhteistyötä AU:n kanssa hankaloittavat jälkimmäisen sisäinen epäyhtenäisyys ja puutteet koordinaatiorakenteissa. EU:n intressinä on tukea Afrikan yhdentymistä ja yhteismarkkinoiden perustamista, jotka ovat päätavoitteita Afrikan unionin toimintaa linjaavassa Agenda 2063 -strategiassa. EU on jo tällä hetkellä AU:n merkittävin rahoittaja, ja tukea on kasvatettu viime aikoina erityisesti Afrikan maanosan laajuisen vapaakauppa-alueen (AfCFTA) toimeenpanoon. Afrikan sisäisen kaupankäynnin lisääntymisen

toivotaan osaltaan edistävän Afrikan talouksien rakennemuutosta, joka on keskeinen edellytys maanosan talouskasvulle pitkällä tähtäimellä.

Sekä EU:n Afrikka-strategian, että tulevan huippukokouksen onnistumisen kannalta on myös olennaista varmistaa, että keskustelut Afrikan unionin ja Afrikan maiden kanssa aloitetaan hyvissä ajoin, ja yhteistyön painopisteistä sovitaan yhteistyössä, tasavertaisen kumppanuuden hengessä. Afrikan monimuotoisuus on tärkeää ottaa huomioon. EU-puheenjohtajakautensa aikana Suomi on eri toimin tukenut Afrikan osallistumista.

Ulkoasiainministeriö TAVOITEMUISTIO

POL-40 Hasenson Janina 25.11.2019

Asia
Ihmisoikeuksien edistäminen ja suojaaminen maailmassa, erityisesti ihmisoikeuspäivä 10.12.

Kokous/tapaaminen
Ulkoasiainneuvosto 09.12.2019

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot
Janina Hasenson UM/POL-40, janina.hasenson@formin.fi, p. 050 448 48 90

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Useat jäsenmaat ovat toivoneet, että ihmisoikeuksista keskusteltaisiin ulkoasiainneuvostossa säännöllisesti. Suomi on tukenut tätä tavoitetta. Keskustelu nojaa osaltaan kansainväliseen ihmisoikeuspäivään, jota vietetään 10. joulukuuta. EU:n uusi ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva toimintaohjelma on tarkoitus hyväksyä vuonna 2020.

Keskustelussa noussee esille mm. kansalaisyhteiskunnan ja ihmisoikeuspuolustajien kapeneva tila eri puolilla maailmaa. Lisäksi keskusteltaneen mahdollisesta EU:n uudesta ihmisoikeuspakotejärjestelmästä, jonka perustamisesta on käyty alustavia keskusteluja työryhmätasolla.

2. SUOMEN TAVOITE

- Ihmisoikeudet ovat keskeisellä sijalla Suomen (EU) politiikassa. Suomi pitää tärkeänä, että EU toimii ihmisoikeuksien osalta kaikkialla ja kaikilla sektoreilla yhtenäisesti, koherentisti ja aktiivisesti. Yhtenäisyys ihmisoikeuskysymyksissä on myös EU:n ulkopoliittisen uskottavuuden perusedellytys.

- Suomi painottaa ulko- ja turvallisuus- sekä EU-politiikassa mm. naisten ja tyttöjen sekä haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien henkilöiden oikeuksia (ml. seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt, vammaiset henkilöt, alkuperäiskansat). Suomi vie EU:ssa eteenpäin myös liiketoimintaan liittyvää ihmisoikeusagendaa.

- Suomen tavoitteena on edelleen vahvistaa EU:n poliittista ja taloudellista tukea ihmisoikeuspuolustajille, jotka toimivat hankalissa olosuhteissa.

- Suomi pitää EU:n ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevaa toimintaohjelmaa tärkeänä välineenä tarkempien ihmisoikeustavoitteiden asettamisessa. Jäsenmaiden tulee voida osallistua neuvotteluihin kolmannen toimintaohjelman tarkemmasta sisällöstä.

- Suomi on suhtautunut lähtökohtaisen myönteisesti ajatukseen perustaa EU:n uusi ihmisoikeuspakotejärjestelmä, jonka puitteissa voitaisiin asettaa pakotteita vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin syyllistyneille henkilöille.

3. NEUVOTTELUTILANNE

Useat jäsenmaat ovat esittäneet ihmisoikeuskeskustelua ulkoasiainneuvostoon. Taustalla on halu muistuttaa, että ihmisoikeudet ja demokratia ovat EU:n yleisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ytimessä. Edellinen laaja-alainen keskustelu käytiin ulkoasiainneuvostossa lokakuussa 2017. Ajankohdan valikoitumisen taustalla on tällä kertaa myös kansainvälinen ihmisoikeuspäivä (10. joulukuuta), joka tänä vuonna ajoittuu ulkoasiainneuvoston jälkeiseen päivään.

Odotukset EU:n vahvaa johtajuutta kohtaan ihmisoikeuskysymyksissä ovat kasvaneet entisestään mm. kansalaisyhteiskunnan kaventuneen toimintatilan vuoksi. EU:n tulee jatkuvasti pohtia uusia keinoja ihmisoikeuspuolustajien ja muiden kansalaisyhteiskunnan edustajien toiminnan turvaamiseen. Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella ihmisoikeuspuolustajien asema on ollut vahvasti esillä.

Aiheen nostamiseen asialistalle on myös vaikuttanut kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten heikkeneminen Venäjällä. Kiina haastaa yhä selvemmin kansainvälistä ihmisoikeusjärjestelmää ja –mekanismeja. Myös muutokset Yhdysvaltojen politiikassa ja aktiivisuudessa ovat vaikuttaneet siihen, että EU:lta toivotaan aikaisempaa aktiivisempaa otetta ihmisoikeuksien puolustamisessa.

Keskustelussa noussee esille myös ajankohtainen pohdinta siitä, tulisiko EU:lle perustaa ihmisoikeuspakotejärjestelmä. Asiaa on kuluneen vuoden aikana käsitelty työryhmätasolla, mutta poliittista päätöstä uuden järjestelmän perustamisesta ei ole toistaiseksi tehty.

Keskustelu pohjustanee myös EU:n kolmannen ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevan toimintaohjelman valmistelua. Edellinen toimintaohjelma on umpeutumassa kuluvan vuoden lopussa.

4. TAUSTA

Ihmisoikeuspolitiikka on keskeinen osa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP). EU on perinteisesti ollut aktiivinen toimija ihmisoikeuskysymyksissä niin kahdenvälisissä suhteissaan kuin monenvälisillä foorumeilla. EU käy ihmisoikeusvuoropuhelua kymmenien maiden kanssa, rahoittaa satoja ihmisoikeuksiin liittyviä hankkeita eri puolilla maailmaa ja nostaa akuutteja tilanteita esille hiljaisen ja julkisen diplomatian keinoin mm. YK:n ihmisoikeusfoorumeilla.

Viime vuosina globaalia ihmisoikeustyötä on merkittävästi hankaloittanut, tarkoituksellisesti levitetty narratiivi siitä, että yleismaailmalliset ihmisoikeudet olisivat ”läntisiä”, ”perinteisen kulttuurin” tai ”perhearvojen vastaisia”. Erityisesti YK:n ihmisoikeusfoorumeille on tuotu aloitteita, joilla on pyritty heikentämään ihmisoikeuksien yleismaailmallisuutta ja niiden normatiivista pohjaa. Kiinan vaikutusvallan kasvu on ollut nähtävissä myös ihmisoikeusfoorumeilla. Tilanteeseen tuo entisestään haastetta Yhdysvaltojen ihmisoikeuspolitiikkaan liittyvät epävarmuudet. Toisaalta useissa ihmisoikeuskysymyksissä Yhdysvallat on edelleen EU:n läheinen kumppanimaa.

Monissa maissa kansalaisyhteiskunnan ja ihmisoikeuspuolustajien asema on viime vuosina heikentynyt lainsäädännöllisten ja/tai poliittisten toimien seurauksena. Myös EU:n naapuruston maissa (erityisesti Venäjällä mutta myös useissa muissa maissa) on otettu käyttöön laajamittaisia rajoituksia kansalaisyhteiskunnan toimijoille. Ihmisoikeuspuolustajien tukemiseksi on ollut tarpeen pohtia uusia tukimuotoja. Tähän on myös Suomi kiinnittänyt huomiota EU-puheenjohtajakautensa aikana.

Viime vuosien muutokset maailmanpolitiikassa ovat heijastuneet EU-maiden toimintaan. Ihmisoikeustilanteen kehittyminen myös eräissä unionin jäsenmaissa on kasvava huoli. Puolan ja Unkarin oikeusvaltiota heikentävien toimien lisäksi muun muassa sananvapauden tila ja vähemmistöjen tilanne useissa EU-maissa on herättänyt huolta. EU-maat ovat saaneet näistä teemoista

suosituksia myös kansainvälisiltä sopimusvalvontaelimiltä. Suomi katsoo, että keskustelua on yhtä lailla voitava käydä myös Suomen ja muiden jäsenmaiden ihmisoikeustilanteen haasteista.

Sisäisistä syistä johtuen on EU:n ollut aiempaa vaikeampaa löytää yhteisymmärrystä ihmisoikeusasioissa esimerkiksi sukupuolten tasa-arvoon, lisääntymisterveyteen ja -oikeuksiin sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen asemaan liittyvissä kysymyksissä. Tämä siitä huolimatta, että em. teemojen osalta on yhteisesti hyväksytyt neuvoston linjaukset.

EU:n ihmisoikeus- ja demokratiatoimintaohjelma (nykyinen voimassa 2015–2019) ohjaa ulkosuhteita koskevaa toimintaa. Se kattaa suuren määrän teemoja kuolemanrangaistuksen ja kidutuksen vastustamisesta syrjinnän vähentämiseen ja kansalaisyhteiskunnan tilanteen tukemiseen. Kolmannen toimintaohjelman neuvottelut ovat neuvostossa käynnistymässä ensi vuoden alussa. EU:n toimintaa ihmisoikeusasioissa ohjaavat myös useat ihmisoikeuspoliittiset suuntaviivat sekä neuvoston päätelmät ja muut linjaukset.

Suomi on EU-pj-kauden aikana edistänyt liiketoimintaan liittyvien ihmisoikeuskysymysten käsittelyä. Tavoitteena on ollut nostaa keskusteluun eri toimijoiden roolit, valtion vastuut ja velvollisuudet teemaan liittyen. Samalla on tarkasteltu myös aiheeseen liittyvän sitovan sääntelyn kehittymistä EU:ssa. Brysselissä järjestetään aihetta koskeva laajapohjainen konferenssi joulukuun alussa.

Olemassa olevien keinojen lisäksi on EU:n neuvostossa kuluneena vuonna käynnistynyt keskustelu uuden pakotejärjestelmän perustamisesta, joka mahdollistaisi ihmisoikeusloukkauksiin syyllistyneiden pakotelistaamisen. Nykyiset pakotejärjestelmät eivät tavoita kaikkia loukkausten tekijöitä, koska järjestelmät ovat yleensä maakohtaisia.

Pakotelistaukset ovat ihmisoikeusnäkökulmasta aina haastavia, sillä kyse on poliittisesta päätöksestä, ei rikosoikeudellisesta rangaistuksesta, jonka kohteena on yksittäinen henkilö ja hänen omaisuutensa. Onkin tärkeää, että asia valmistellaan perusteellisesti ennen neuvoston päätöksentekoa asiasta. Keskeistä on varmistaa oikeusturvanäkökohtien toteutuminen.

Ulkoasiainministeriö TAVOITEMUISTIO

POL-30 Nissinen Matti 27.11.2019

Asia
Epävirallinen lounaskeskustelu KE Borrellin kanssa EU:n ulkosuhteiden työmenetelmistä ja painopisteistä

Kokous/tapaaminen
Ulkoasiainneuvosto 09.12.2019

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot
Matti Nissinen, UM, matti.nissinen@formin.fi, p. 0295 351 780
Mika Kukkonen, UM
Marko Mäntylä, VNK

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Keskustelu työmenetelmistä ja painopisteistä ulkosuhteiden alalla.

2. SUOMEN TAVOITE

- EU:n tulee olla vaikuttava ulkopoliittinen toimija, joka edistää rauhaa, demokratiaa ja ihmisoikeuksia maailmanlaajuisesti. EU:n ulkopoliittisen aseman vahvistaminen edellyttää unionilta entistä vahvempaa yhtenäisyyttä, tehokkaampaa päätöksentekoa ja parempaa toimintakykyä.

- Suomi tukee korkean edustajan vahvaa mandaattia EU:n ulkopoliittisten tavoitteiden edistämisessä globaalistrategian mukaisesti sekä EU:n ulkosuhdehallinnon toimintaa korkean edustajan tukena.

- Unionin ulkoisen toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi EU:n ulkosuhteiden välineitä tulee käyttää johdonmukaisesti ja huomioida nykyistä paremmin unionin sisäisten politiikkojen ulkoiset ulottuvuudet. Korkealla edustajalla on keskeinen rooli EU:n sisäisten ja ulkoisten politiikkojen yhteensovittajana. Myös EU:n ulkosuhderahoituksen uudistaminen nykyistä joustavammaksi ja unionin politiikkatavoitteita paremmin palvelevaksi on keskeistä toiminnan johdonmukaisuuden kannalta.

- Suomi katsoo, että määräenemmistöpäätösten käytön lisääminen vahvistaisi EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehokkuutta ja uskottavuutta.

- Rakenteellisten muutosten sijaan jäsenmaiden omistajuutta ulkosuhteissa voidaan lisätä ensi sijassa käytännön työtapoja kehittämällä. Keskeistä on yhteydenpidon tiivistäminen EU:n ulkosuhdehallinnon ja jäsenmaiden välillä. Suomi pitää hyvänä, että jäsenmaiden ulkoministerit voivat jatkossa tapauskohtaisesti sijaistaa korkeaa edustajaa EU:ssa yhteisesti sovittujen linjausten mukaisesti.

3. NEUVOTTELUTILANNE

Joulukuun ulkoasiainneuvoston päättävällä epävirallisella lounaalla ulkoministereillä on mahdollisuus kuulla KE Borrellin näkemyksiä toimikautensa aluksi, sekä jakaa omia näkökulmiaan EU:n ulkosuhteiden painopisteistä ja työmetodeista.

4. TAUSTA

Korkea edustaja Borrellille osoitetussa ns. tehtäväkirjeessä (mission statement) komission puheenjohtaja korostaa kumppanuuksien, multilateralismin ja kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestyksen merkitystä EU:n ulkosuhteissa. Komission puheenjohtaja käyttää uudesta komissiosta nimitystä ”geopoliittinen komissio”. Ulkosuhteiden osalta tämä tarkoittaisi sitä, että EU:n tulee toimia strategisemmin, aktiivisemmin ja yhtenäisemmin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Samalla EU:n kykyä toimia itsenäisesti sekä edistää arvojaan ja intressejään maailmalla tulee kasvattaa. EU:n tulee myös olla nopeampi päätöksenteossaan. Tämän mukaisesti KE Borrellia rohkaistaan edistämään määräenemmistöpäätösten käyttöä perussopimusten sallimissa kysymyksissä.

Ulkosuhteista halutaan järjestelmällinen osa EU:n päätöksentekoa ja KE Borrell tulee vetämään komission ulkosuhdekomissaarien ryhmää. Lisäksi EU:n sisäisen ja ulkoisen työn linkkejä tulee parantaa. Seuraavien viiden vuoden aikana toivotaan myös askeleita eurooppalaisen puolustusyhteistyön kehittämiseksi. Lisäksi KE Borrellin toivotaan edistävän ulkosuhdeinstrumenttien strategisempaa käyttöä.

Euroopan parlamentin komissaarikuulemisessa Borrell totesi tavoittelevansa EU:lle vahvaa globaalia roolia. Hän aikoo panostaa EU:n yhtenäisyyteen ja hyödyntää perussopimusten potentiaalia täysimääräisesti yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Borrell on nostanut määräenemmistöpäätösten ohella esille myös rakentavan pidättäytymisen mahdollisuuden.

Borrellin ajattelussa EU:n ulkopolitiikalla on oltava selkeät prioriteetit, mutta toisaalta on huomioitava pyrkimys kehittää EU:ta aidosti globaaliksi toimijaksi. Muutamista keskeisistä maantieteellisistä painopisteistä on jo saatu alustava käsitys. Euroopan parlamentin kuulemisessa korostuivat erityisesti Euroopan naapurusto ja Länsi-Balkan. Borrell on todennut haluavansa olla vahvasti osallisena Serbia-Kosovo –dialogin tukemisessa sekä laajemminkin Länsi-Balkanilla. Korkean edustajan ensimmäinen virkamatka tulee suuntautumaan Kosovoon. Lisäksi on mahdollista, että esimerkiksi EU:n Turkki-suhteesta käydään keskustelua heti Borrellin toimikauden aluksi. Lähi-idän tilanne ja Persianlahti, sekä Libyan tilanne edellyttävät niin ikään EU:lta huomiota. Afrikka tulee olemaan EU:n keskeinen prioriteetti myös korkean edustajan toiminnassa. EU:n erityisedustajia Borrell on harkitsemassa Länsi-Balkanille, Persianlahden alueelle ja Libyaan.

Suomen ennakkovaikuttamisessa on KE Borrellille korostettu EU-puheenjohtajuusohjelman mukaisia kansallisia painopisteitä. Suomi on vahvistanut tukensa korkealle edustajalle ja mm. esittänyt jäsenvaltioiden ulkoministereiden toimimista tapauskohtaisesti korkean edustajan sijaisena ja tällä tavoin EU:n ulkopolitiikan vaikuttavuuden tukemista. Suomi on edellyttänyt EU:n ulkopolitiikan rakentumista yhteiselle arvopohjalle sekä EU:n sitoutumista sääntöpohjaiseen kansainväliseen järjestelmään. EU:n sisäinen yhtenäisyys ja johdonmukaisuus eri foorumeilla, kuten YK:ssa, on keskeistä ulkopoliittisen vaikuttavuuden varmistamiseksi.

Suomi on myös nostanut esiin EU:n sisäisten ja ulkoisten politiikojen yhtymäkohdat. Korkealla edustajalla on keskeinen rooli näiden politiikkojen yhteensovittajana. Suomi on peräänkuuluttanut poliittista tahtoa toimia yhdessä, mutta pitänyt mahdollisena käyttää enenevässä määrin määräenemmistöpäätöksiä myös YUTP:n alalla. Suomi on johdonmukaisesti todennut, että määräenemmistöpäätösten käytön lisääminen vahvistaisi EU:n ulkoisen toiminnan tehokkuutta ja uskottavuutta.

Suomi on korostanut lisäksi mm. tarvetta jatkaa EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä. Alueellisista painopisteistä on korostettu Suomen EU-puheenjohtajuusohjelman mukaisesti Afrikkaa ja arktista. Myös transatlanttisen kumppanuuden merkitys on huomioitu, kuten myös EU:n naapurusto, ml Venäjä.

EU:n ulkoministerit käsittelivät yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämistä edellisen kerran ulkoasiainneuvostossa kesäkuussa 2019. Ulkoministereiden tuolloin antaman toimeksiannon mukaisesti jäsenmaiden ulkoministeriöiden poliittiset päälliköt ovat jatkaneet keskustelua Suomen puheenjohtajakauden aikana järjestetyissä kokouksissa. Pyrkimyksenä on ollut löytää yhdessä EU:n ulkosuhdehallinnon kanssa konkreettisia ehdotuksia EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämiseksi. Instituutioiden taitekohta tarjoaa tähän hyvän mahdollisuuden.

Lisäksi Coreper II (jäsenvaltioiden pysyvät edustajat) on käynyt syksyn 2019 aikana temaattisia keskusteluja neuvoston työskentelytapojen kehittämisestä. Keskustelua on käyty myös neuvoston toiminnasta EU:n ulkosuhteiden, mukaan lukien yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, alalla.

LIITTEET

Asiasanat	Afrikka, ihmisoikeudet, YUTP, UAN Ulkoasiainneuvosto
Hoitaa	**OM, UM, VNK**
Tiedoksi	EUE, LVM, OKM, PE, PLM, SM, STM, TEM, TPK, VM, YM