

Viite

Ulkoasiainneuvosto (kehitysministerit) 7.5.2024; Suomen-tavoitteet

Ulkoasiainneuvosto kehitysministerikokoonpanossa pidetään 7.5.2024 Brysselissä. Suomea kokouksessa edustaa ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Ville Tavio. Ulkoasiainneuvoston aiheina on Ukraina ja Ukraina-suunnitelma, Palestiina ja EU:n toiminta hauraissa konteksteissa. Lisäksi ajankohtaisaiheena käsitellään tulevaisuushuippukokousta ja muiden asioiden alla kuullaan Monivuotisen rahoituskehityksen tarkistuksen vaikutuksista NDICI-Global Europe –ulkosuhderahoitusvälineeseen, puheenjohtajamaa Belgian toimista globaalien terveyden saralla. Lisäksi Suomi ja Viro esittelevät Global Gateway-strategian ja toimeenpanon tehostamiseksi ja edistämiseksi tekemäänsä non-paperia.

Ukraina ja Ukraina-suunnitelma

Suomi tukee vankasti Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta. Suomi korostaa, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle sekä materiaaliapua ja humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä. Suomi osallistuu Ukrainan jälleenrakennukseen ja julkisti kansallisen jälleenrakennussuunnitelmansa ensimmäisen osan joulukuussa 2023.

Suomi pitää tärkeänä läheistä koordinaatiota ja yhteistyötä G7-ryhmän perustaman Ukraina-tuen koordinaatiomekanismin kanssa, jossa Suomi toimii tarkkailijajäsenenä. Suomi tukee komission lähestymistapaa, jossa Ukrainan tukiväline toimisi alustana myös muiden kumppanien tuelle.

Suomi pitää Ukrainan tukivälineen roolia tärkeänä myös Ukrainan EU-lähentymisen näkökulmasta ja kannattaa rahoituksen ehdollisuuden ja esitetyn Ukraina-suunnitelman tiivistä yhteyttä.

Palestiina

Gazan humanitaariseen tilanteeseen vastaaminen on tällä hetkellä ensisijainen tavoite. EU:n on tuettava kaikin tavoin diplomaattisia toimia, jotka tähtäävät humanitaariseen tulitaukoon Gazassa sekä panttivankien vapauttamiseen. EU:n ja kansainvälisen yhteisön on toimittava yhtenäisesti ja johdonmukaisesti sen hyväksi, että Gazan katastrofaalista humanitaarista tilannetta saataisiin parannettua.

EU:n tulee edistää humanitaarisen avun perillepääsyä koko Gazan alueella kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja humanitaaristen periaatteiden mukaisesti. EU:n on vaadittava kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamista, uusien rajanylityspaikkojen avaamista, humanitaaristen työntekijöiden suojelemista sekä alueelle saatavan avun mittavaa lisäämistä. Humanitaarista apua on saatava Gazaan jatkuvasti ja ennakoitavasti. EU:n humanitaarista rahoitusta alueella on lisättävä.

Suomen tavoite on päästä tilanteeseen, jossa jälleenrakennuksesta voidaan konkreettisesti keskustella. Kestävä humanitaarinen tulitauko on ensimmäinen askel kohti jälleenrakennusta, jossa palestiinalaishallinnolla tulee olla keskeinen rooli. Suomi näkee, että EU:n tulee tiiviissä yhteistyössä alueen

maiden, Yhdysvaltojen sekä muiden keskeisten kansainvälisten kumppaneiden kanssa tukea Gazan jälleenrakennusta. Jälleenrakennus edellyttää suotuista poliittista kontekstia (kestävää tulitaukoa, rauhanneuvotteluiden edistymistä).

EU:n toimissa tulee huomioida osapuolia oikeudellisesti sitova määräys väliaikaisista turvaamistoimista, jonka kansainvälinen tuomioistuin (ICJ) antoi 26.1. ja 28.3.2024, ml. Israelin velvoite yhteistyöhön YK:n kanssa humanitaarisen avun perillepääsemiseksi.

EU:n toiminta hauraissa konteksteissa

Suomi tukee EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa tuettaessa hauraita valtioita. Kriisinhallinnan, siivilikriisinhallinnan, rauhanrakentamisen, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun keskinäinen täydentävyys ja johdonmukaisuus, samoin kuin EU:n ja jäsenmaiden yhteistyön varmistaminen on tärkeää. Hallitusohjelman mukaisesti kansainvälisillä operaatioilla Suomi edistää alueiden yhteiskunnallista vakautta ja torjuu hallitsematonta siirtolaisuutta. Hallitus edistää rakentavasti EU:n kehitys- ja kauppapolitiikan sekä ulkosuhteiden hyödyntämistä kolmansien maiden kansalaisten palautussopimusten syntymisen edistämiseksi. Kriisien juurisyiden hoitaminen edellyttää lisäksi kauppapolitiikan yhteensovittamista edellä mainittuihin toimiin. Tapauskohtaisesti on selvítettävä Global Gatewayn soveltuvuus vaikeisiin konteksteihin, jotta voidaan edistää suomalaisten yritysten osallistumista Global Gateway-aloitteen puitteissa rahoitettaviin investointihankkeisiin.

EU:n on pyrittävä hyvään koordinaatioon ja täydentävyyteen eri toimijoiden kesken. Lisäksi sen on painotettava paikallista omistajuutta ja ratkaisuja sekä kuunneltava kumppanimaita. Paikallinen omistajuus ja asiantuntemus edesauttavat sitä, että EU:n toimet hyväksytään paikallisyhteisöissä ja toimien vaikutukset ovat kestäviä. Suomi tukee alueellisten organisaatioiden roolia vakauttamisessa ja ne ovat myös EU:lle luonnollisia kumppaneita. EU:n aiempien toimien tuloksellisuutta ja onnistumisia hauraissa valtioissa on syytä arvioida.

EU:n toimien ei tule legitimoida vallankaappauksin valtaan nousseita. Suomi pitää tärkeänä, että EU kiinnittää huomiota konfliktien, terrorismin, radikalismien ja sääntelemättömän muuttoliikkeen rakenteellisiin juurisyihin ja niiden ennaltaehkäisyyn. Ilmastomuutoksen aiheuttamiin seurauksiin ja vakavaan humanitaariseen tilanteeseen tulee vaikuttaa esimerkiksi Sahelissa. EU:lla on monissa tilanteissa mahdollisuus hyödyntää asemaansa ja käyttää diplomaattisia kanavia poliittisten ratkaisujen löytämiseksi kriiseihin sekä esteettömän humanitaarisen pääsyn varmistamiseksi. Kehitysyhteistyön hauraissa olosuhteissa tulee pohjautua laadukkaaseen tausta- ja konfliktianalyysiin ja realistiseen tilannekuvaan, jonka perusteella tulee olla valmius myös muuttaa ohjelmointia tarpeen mukaan.

Toiminnan kokonaisvaltaisuuden ja hyvän koordinaation lisäksi on keskeistä, että EU viestii toimistaan strategisesti ja yhtenäisesti. EU on monella mittarilla useiden hauraiden valtioiden tärkein kumppani: suurin investoija, kauppakumppani, kehitysyhteistyökumppani, humanitaarisen avun antaja ja rauhan ja turvallisuuden tukija. Viestinnällisin keinoin on korostettava EU:n tukea ja arvostusta kumppaneitaan kohtaan.

Hallitusohjelman mukaisesti Suomi näkee, että toimiva demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeudet ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta ovat kestävän yhteiskunnallisen kehityksen edellytyksiä. Maissa, joissa hallinto on heikko tai joissa on tehty vallankaappauksia, kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen on keskeinen toimi maan ja alueen vakauttamiseksi ja kestävän kehityksen toteutumiseksi.

Asialista:

Ukraina.....	4
Palestiina.....	6
EU:n toiminta hauraissa konteksteissa.....	10

ITÄ-20 Maria Ruuskanen 25.4.2024

Asia

Ukraina ja Ukraina-suunnitelma

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto (kehitys) 7.5.2024

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Maria Ruuskanen UM ITÄ-20, maria.ruuskanen@gov.fi

Laura Hassinen UM ITÄ-20, laura.hassinen@gov.fi

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Ulkoasiainneuvoston (kehitys) kokouksessa 7.5. on esillä Ukrainan jälleenrakennus sekä jälleenrakennuksen pohjana toimiva, Ukrainan esittämä Ukraina-suunnitelma.

2. SUOMEN TAVOITE

Suomen kantoja Ukrainan jälleenrakennuksen tukemiseen ja Ukrainan tukivälineeseen on määritelty muun muassa hallitusohjelmassa ja seuraavissa asiakirjoissa: UTP41/2023, U36/2023 vp.

Suomi tukee vankasti Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta. Suomi korostaa, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle sekä materiaaliapua ja humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä. (UTP 41/2023) Suomi osallistuu Ukrainan jälleenrakennukseen ja julkisti kansallisen jälleenrakennussuunnitelmansa ensimmäisen osan joulukuussa 2023.

Suomi pitää tärkeänä läheistä koordinaatiota ja yhteistyötä G7-ryhmän perustaman Ukraina-tuen koordinaatiomekanismin kanssa, jossa Suomi toimii tarkkailijajäsenenä. Suomi tukee komission lähestymistapaa, jossa Ukrainan tukiväline toimisi alustana myös muiden kumppanien tuelle. (U36/2023 vp)

Suomi pitää Ukrainan tukivälineen roolia tärkeänä myös Ukrainan EU-lähentymisen näkökulmasta ja kannattaa rahoituksen ehdollisuuden ja esitetyn Ukraina-suunnitelman tiivistä yhteyttä. (U36/2023 vp)

3. NEUVOTTELUTILANNE

Ukraina on ollut esillä kaikissa viimeaikaisissa EU:n kehitysministerikokouksissa.

4. TAUSTA

Ukrainan jälleenrakennusta valmistellaan ja osin jo toteutetaan. Päähuomio on edelleen välittömissä tukitarpeissa, kuten peruspalveluiden rahoittamisessa, energiainfrastruktuurin korjaamisessa, miinanraivauksessa, asuntokannan korjaamisessa, sosiaalisen infrastruktuurin rakentamisessa ja yksityissektorin tuessa.

Jälleenrakennuksen mittakaava on valtava. Maailmanpankin, Ukrainan hallinnon, YK-järjestöjen ja EU-komission helmikuussa julkaiseman arvion mukaan (*Third Rapid Damage and Needs Assessment*,

RDNA3), Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamat suorat vahingot Ukrainalle ylsivät viime vuoden lopulla 138,2 miljardiin euroon. Elpymisen ja jälleenrakennuksen kokonaiskustannuksiksi arvioitiin puolestaan 440,5 miljardia euroa.

Jälleenrakennuksen rahoitus tulee pääosin länsimailta ja kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta. G7-maat perustivat keväällä 2023 koordinaatiomekanismin (*Multi-agency Donor Coordination Platform, MDCP*) Ukraina-tuen ja jälleenrakennuksen koordinoimiseksi. Suomi on hyväksytty hiljattain ryhmän tarkkailijajäseneksi vuoden määräajaksi.

Jälleenrakennuksen on määrä kulkea käsi kädessä Ukrainan EU-lähentymiseen liittyvien uudistusten kanssa. Ukrainan hallituksen 18.3.2024 julkaiseman Ukraina-suunnitelman (*Ukraine Plan*) on tarkoitus viitoittaa tietä Ukrainan elpymiselle, jälleenrakennukselle, modernisoinnille ja EU-integraatiolle. Komissio on osallistunut Ukraina-suunnitelman laatimiseen, ja sen jäsenmaille toimittama arvio suunnitelmasta on myönteinen.

Ukraina-suunnitelmassa Ukrainan hallinto asettaa lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoitteita talousreformille ja investoinneille vuosiksi 2024-2027. Viideksi prioriteettisektoriksi talouskasvun kiihdyttämisen näkökulmasta on määritelty energia, maatalous, liikenne, kriittiset raaka-aineet (ml. prosessiteollisuuden kehittäminen) ja IT-sektori. Energiasektorin reformeilla ja investoinneilla tähdätään hiilineutraaliin tulevaisuuteen Ukrainalle. Poikkileikkaavina tavoitteina reformeissa korostetaan vihreää siirtymää, digitaalista murrosta, inklusiivista talouskehitystä sekä julkisen hallinnon toimivuutta ja oikeuslaitoksen riippumattomuutta. Perustavanlaatuisina sektoreina kansalaisten näkökulmasta mainitaan koulutus, terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut. Laadukkaiden palveluiden tarjoaminen koko väestölle näillä sektoreilla nähdään erityisen tärkeänä työvoiman vahvistamisen näkökulmasta mutta myös ulkomaille paenneiden ukrainalaisten houkuttelemiseksi takaisin kotimaahan.

Ukraina-suunnitelman toimeenpanon mahdollistaa Eurooppa-neuvoston 1.2.2024 hyväksymä, 50 miljardin euron suuruinen Ukrainan tukiväline (*Ukraine Facility*), josta 17 miljardia euroa on avustusmuotoista rahoitustukea ja 33 miljardia lainamuotoista rahoitustukea. Tukivälineellä on tarkoitus rahoittaa Ukraina-suunnitelman toimeenpanoa ja auttaa Ukrainaa elpymisessä ja reformeissa sekä houkutelaa maahan investointeja ja yksityistä pääomaa.

Suomi osallistuu Ukrainan jälleenrakennukseen ja se on julkistanut kansallisen jälleenrakennussuunnitelmansa ensimmäisen osan joulukuussa 2023. Helsinkiin on myös nimetty Ukrainan jälleenrakennuksen teemasuurlähettiläs.

Suomen ja suomalaisten yritysten intressinä on tarjota jälleenrakennukseen ratkaisuja, jotka tuottavat lisäarvoa ja vastaavat vahvuksiamme ulkomaankaupassa. Suomelle erityisen otollisia jälleenrakennuksen osa-alueita ovat opetussektorin reformi, oikeusvaltiokehitys, kriittisen infrastruktuurin suojaaminen, energiasektori, väestönsuojelukapasiteettien kehittäminen, suunnittelu ja rakentaminen, puhdas siirtymä (ml. vesi- ja jätehuollon kehittäminen ja energiatehokkuus), ympäristö sekä televiestintä.

Suomen kansallisen jälleenrakentamissuunnitelman ensimmäinen osa keskittyy suomalaisyritysten liiketoimintaedellytysten parantamiseen Ukrainassa, muun muassa neuvontapalveluiden ja riskirahoituksen avulla. Käytännön rahoitustoimista merkittävimpiä ovat Finnveran Ukrainaan myöntämät vientitakuut (keskeisiä erityisesti pk-yritysten viennin turvaamisessa) sekä Finnfundin pääoman korottaminen kohdistetusti 25 miljoonalla eurolla, mikä mahdollistaa sijoituksia yksityissektorille Ukrainassa. Vuoden loppuun mennessä valmistuva toinen osa käsittelee Ukrainan tukemista laajemmin, ml. kehitysyritysteistyö sekä valtionhallinnon ja sidosryhmien osallistuminen jälleenrakentamiseen. Suomen pitkäjänteisen kehitysyritysteistyön painopisteitä Ukrainassa ovat opetus ja oikeusvaltio sekä energiatehokkuus ja ympäristö.

Ulkoministeriö

TAVOITEMUISTIO

ALI-10 Saul Alana

19.04.2024

Asia

Palestiina

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto (kehitys) 7.5.2024

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Riikka Eela, ALI-10, UM, riikka.eela@gov.fi +358504699692

Alana Saul, ALI-10, UM, alana.saul@gov.fi, +358504796531

Jaakko Jakkila, KEO-70, UM, jaakko.jakkila@gov.fi +358504736683

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Ulkoasiainneuvostossa (kehitysministerit) 7.5.2024 yhtenä keskusteluaiheena on Palestiina, ennakkotietojen mukaan keskittyen Gazan ajankohtaiseen tilanteeseen, jälleenrakennukseen ja humanitaariseen apuun.

2. SUOMEN TAVOITE

Gazan humanitaariseen tilanteeseen vastaaminen on tällä hetkellä ensisijainen tavoite. EU:n on tuettava kaikin tavoin diplomaattisia toimia, jotka tähtäävät humanitaariseen tulitaukoon Gazassa sekä panttivankien vapauttamiseen. EU:n ja kansainvälisen yhteisön on toimittava yhtenäisesti ja johdonmukaisesti sen hyväksi, että Gazan katastrofaalista humanitaarista tilannetta saataisiin parannettua.

EU:n tulee edistää humanitaarisen avun perillepääsyä koko Gazan alueella kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja humanitaaristen periaatteiden mukaisesti. EU:n on vaadittava kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamista, uusien rajanylityspaikkojen avaamista, humanitaaristen työntekijöiden suojelemista sekä alueelle saatavan avun mittavaa lisäämistä. Humanitaarista apua on saatava Gazaan jatkuvasti ja ennakoitavasti. EU:n humanitaarista rahoitusta alueella on lisättävä.

Suomen tavoite on päästä tilanteeseen, jossa jälleenrakennuksesta voidaan konkreettisesti keskustella. Kestävä humanitaarinen tulitauko on ensimmäinen askel kohti jälleenrakennusta, jossa palestiinalaishallinnolla tulee olla keskeinen rooli. Suomi näkee, että EU:n tulee tiiviissä yhteistyössä alueen maiden, Yhdysvaltojen sekä muiden keskeisten kansainvälisten kumppaneiden kanssa tukea Gazan jälleenrakennusta. Jälleenrakennus edellyttää suotuista poliittista kontekstia (kestävää tulitaukoa, rauhanneuvotte- luiden edistymistä).

EU:n toimissa tulee huomioida osapuolia oikeudellisesti sitova määräys väliaikaisista turvaamistoi- mista, jonka kansainvälinen tuomioistuim (ICJ) antoi 26.1. ja 28.3.2024, ml. Israelin velvoite yhteistyö- hön YK:n kanssa humanitaarisen avun perillepääsemiseksi.

3. NEUVOTTELUTILANNE

Ulkoasiainneuvosto on käsitellyt Israelin ja lähialueen tilannetta tiiviisti terroristijärjestö Hamasin hyökkäyksen 7.10.2023 jälkeen, ml. ulkoasiainneuvosto 22.4.2024 ja tätä edeltäen 18.3.2024. Aihetta ja Palestiinalle annettavaa tukea on käsitelty myös ulkoasiainneuvostossa (kehitysministerit) 21.11.2023. Eurooppa-neuvosto 22.-23.3.2024 antoi Lähi-itää koskevat päätelmät.

4. TAUSTA

Israel ilmoitti 7.4. vetäneensä suurimman osan maajoukoistaan Gazasta, mutta jatkavansa sotilaallisia toimia Hamasia vastaan. Israel pitää edelleen esillä maaoperaation mahdollisuutta Etelä-Gazan Rafahissa. Suunnitelma on aiheuttanut varsin laajaa kansainvälistä vastustusta. Rafahissa oleskelee yli miljoona kodeistaan pakenemaan joutunutta palestiinalaissiviiliä. Egypti, Qatar ja Yhdysvallat jatkavat edelleen yrityksiä neuvotella uusi sopimus humanitaarisesta tulitauosta ja panttivankien vapauttamisesta Israelin ja Hamasin välille. Gazan sodan alueellinen ulottuvuus edelleen kärjistyi, kun Iran hyökkäsi 13.-14.4. yönä Israeliin sadoilla drooneilla ja ohjuksilla.

Gazassa on YK:n käyttämien lukujen mukaan tähän mennessä kuollut noin 33 000 ja loukkaantunut yli 75 000 ihmistä, joista noin 70 prosenttia on naisia ja lapsia. Arviolta 9 000 vakavasti loukkaantunutta potilasta tarvitsee hoitoa Gazan ulkopuolella. Humanitaarinen katastrofi on edelleen syventynyt. YK:n mukaan koko Gazan väestö, 2,2 miljoonaa ihmistä, ovat välittömässä nälänhädän vaarassa. Erityisen suuressa vaarassa ovat Pohjois-Gazassa olevat arviolta jopa 300 000 palestiinalaista, joille on saatu toimitettua humanitaarista apua vain satunnaisesti ja hyvin vähän. Pohjois-Gazassa raportoidaan kuolleen ainakin 23 lasta aliravitsemukseen ja nestehukkaan. Yli 1,7 miljoonaa ihmistä, lähes 80 prosenttia Gazan väestöstä, on joutunut sisäisesti siirtymään, monet useamman kerran. Terveyssektorin tilanne erittäin kriittinen. Yhdysvallat on huhtikuussa edelleen tiukentanut Israelia kohtaan painetta Gazan humanitaaristen tarpeiden huomioimisen tärkeydestä, ja Israel on ilmoittanut eräistä toimista ja oikeista humanitaarisen avun pääsyn parantamiseksi, ml. joidenkin rajanylityspaikkojen avaamiset.

Länsirannalla kansainvälisen oikeuden vastaisissa siirtokunnissa asuvien israelilaisten siviilien väkivalta ja palestiinalaisten pakkosiirrot ovat lisääntyneet jyrkästi, minkä myös Suomi on tuominut.

YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi 25.3.2024 muun muassa Gazan tulitaukoa ja panttivankien vapauttamista vaativan päätöslauselman. YK:n turvallisuusneuvoston äänestyksessä Yhdysvallat pidättäytyi muiden 14 neuvoston jäsenen äänestäessä sen puolesta. Päätöslauselman toimeenpanossa ei ole kuitenkaan toistaiseksi edistytty.

Kansainvälinen tuomioistuin (ICJ) antoi 26.1. ja 28.3.2024 määräyksen väliaikaisista turvaamistoimista Etelä-Afrikan Israelia vastaan joukkotuhontayleissopimuksen nojalla nostamaan kanteeseen liittyen. Tuomioistuin määräsi Israelin ehkäisemään joukkotuhontayleissopimuksessa kielletyt teot Gazassa ja varmistamaan, etteivät myöskään sen asevoimat syyllisty näihin tekoihin, sekä ehkäisemään ja rankaisemaan joukkotuhontaan yllyttämisen sekä turvaamaan peruspalvelut ja humanitaarisen avun pääsy Gazaan. Maaliskuun määräyksessään ICJ lisäksi velvoitti Israelin yhteistyöhön YK:n kanssa humanitaarisen avun perillepääsemiseksi, koska oli jo nähtävissä, että Gazassa on käsillä nälänhätä.

Israelin hallitus ei ole esittänyt kansainväliselle yhteisölle hyväksyttävissä olevaa suunnitelmaa Gazan hallinnoinnista sotatoimien jälkeen. Israel on tuonut esille, että se säilyttäisi Gazassa turvallisuuskontrollin, ja palestiinalaisilla paikallisjohtajilla olisi vastuu siviiliasioista.

EU:n ja Yhdysvaltojen näkemyksen mukaan palestiinalaishallinnolla tulee olla keskeinen rooli Gazan tulevaisuudessa ja jälleenrakennuksen johdossa. Huhtikuun alussa aloittaneen teknokraattihallituksen myötä palestiinalaishallinto perusti uudelleen suunnittelu- ja kehitysministeriön, jolle kuuluisi myös jälleenrakennukseen liittyviä vastuita. Palestiinalaishallinnon suunnitelmissa on järjestää kansainvälinen

Palestiinan jälleenrakennuskonferenssi heti kun tulitauko on saatu aikaiseksi. Jälleenrakennusta toimeenpanevasta elimestä käydään keskusteluja eri osapuolten kesken. On myös käyty keskustelua palestiinalaishallinnosta erillään olevasta teknisestä komiteasta, jolla olisi myös Israelin hyväksyntä.

Varhainen toipuminen, väliaikaisten ratkaisujen luominen sekä varsinainen jälleenrakennus Gazassa edellyttävät tuhojen tuntemista. Suunnitelmia, ml. strategioita ja lähestymistapoja, voidaan suunnitella vasta kun sota on päättynyt. Tämän hetkinen tieto on väliaikaista, arviot perustuvat ”etädataan”. Tuhojen lopullinen arviointi on mahdollista vasta, kun pysyvä tulitauko on saavutettu ja ulkopuoliset asiantuntijat pääsevät Gazaan. YK:n arvion mukaan Gazan toipuminen ja jälleenrakennus vievät vuosikymmeniä ja edellyttävät avunantajilta kymmeniä miljardeja dollareita. Sota on ollut ennennäkemätön shokki myös Gazan taloudelle. Gazan saarto ja toistuvat sodat estävät talouden voimistumisen ja ovat tehneet Gazan väestöstä täysin apuriippuvaista. Gazan BKT per capita on pienentynyt 53 % vuodesta 2006 vuoteen 2023. Gazan kaistan vesivarat ovat saastuneet ylikäytön sekä sotien seurauksena ja maaperä pilaantunut. Gazan kaista ei ole elinkelpoinen alue saarrettuna erilleen muusta palestiinalaisalueesta.

Maailmanpankki on julkaissut Väliaikaisen vahinkojen arviointiraportin (Interim Damage Assessment report), jonka tiedot on kerätty tammikuun 2024 loppuun mennessä. Maailmanpankin raportti arvioi kriittisen infrastruktuurin tuhojen arvon 18,5 miljardiksi dollariksi. Varhaisen toipumisen tulisi käynnistyä heti kun mahdollista, humanitaarisen avun rinnalle. Varhaisen toipumisen prioriteetteja ovat mm. terveys- ja koulutuspalvelut, psykososiaalinen tuki, väliaikainen suoja, johon liittyy perusinfrastruktuuripalveluita kuten sähkö, vesi, telekommunikaatio, jne.

Eurooppa-neuvosto antoi kokouksessaan 21.–22. maaliskuuta 2024 päätelmät Lähi-idän tilanteesta. Humanitaarisesta tilanteesta Eurooppa-neuvosto totesi, että se ”pitää kauhistuttavana ennennäkemätöntä siviiliuhrien määrää ja kriittistä humanitaarista tilannetta”, ja kehotti ”julistamaan välittömästi humanitaarisen tauon, joka johtaa kestävään tulitaukoon, kaikkien panttivankien vapauttamiseen ehdoitta ja humanitaarisen avun toimittamiseen”.

EU:n jäsenmaiden lähettämä apu on alueelle 7.10. jälkeen yli kaksinkertaistunut: lisävarat ovat yhteensä lähes 431 MEUR. Miehitetylle palestiinalaisalueelle vuosina 2023–2024 komission ja EU-maiden myöntämän humanitaarisen avun kokonaismäärä on lähes 865 MEUR, josta on otettu käyttöön 626 MEUR 7. lokakuuta 2023 alkaen. EU on myös käynnistänyt humanitaarisen ilmasiltaoperaation kriisin koettelemien ihmisten auttamiseksi. Kyproksesta on avattu merikäytävä Gazaan hätäapua varten (Amalthea-aloite) täydentää maareittejä, jotka ovat edelleen tärkein tapa toimittaa tarvittava määrä apua. Maareittejä ja rajanylityspaikkoja tarvitaan yhä lisää. Merireitin käyttö keskeytyi ja avustustyön tila pieni entisestään Israelin 1.4.2024 iskun myötä, jossa kuoli seitsemän World Central Kitchen -avustusjärjestön työntekijää. Gazassa ei ole turvallista aluetta ja olosuhteet humanitaariselle työlle ovat äärimmäiset. Humanitaarisia työntekijöitä on kuollut jo noin 200.

Suomi ilmoitti 22.3. jatkavansa UNRWA:lle tukea, joka keskeytettiin tammikuussa epäiltyjen Hamas-kytkösten vuoksi. Suomen varoin vahvistetaan järjestön sisäisen valvonnan osastoa sekä toimintoja, jotka vastaavat väärinkäytöksiä koskevien linjausten toimeenpanosta. Suomi käy vuosittaisen keskustelun toimenpiteiden etenemisestä UNRWA:n kanssa. UNRWA on keskeinen humanitaarinen toimija Gazassa ja tärkeä kumppani kansainväliselle yhteisölle, mukaan lukien EU:lle. UNRWA:n 5 MEUR vuosittaisen yleistuen lisäksi helmikuussa 2024 Suomi julkisti 5 MEUR humanitaarisen lisätuen Gazan humanitaariseen tilanteeseen vastaamiseksi Maailman ruokaohjelma WFP:n ja Punaisen Ristin kansainvälisen komitean ICRC:n kautta. Norja valmistelee Egyptin ja YK:n kanssa humanitaarista konferenssia Kairoon heti kun humanitaarisesta tulitauosta on päästy sopuun. Kokouksessa on tarkoitus puhua myös jälleenrakennuksesta.

Suomi tuki vuonna 2024 Itä-Jerusalemin sairaalaverkkoa EU:n Pegase-mekanismin kautta 1,7 MEUR. Itä-Jerusalemin sairaalat tuottavat erikoissairaanhoidon palveluilta Itä-Jerusalemin, Länsirannan ja Gazan asukkaille.

Ulkoministeriö

TAVOITEMUISTIO

KEO-02 Kanner Jussi

25.4.2024

Asia

EU:n toiminta hauraissa konteksteissa

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto (kehitys) 7.5.2024

Asiakirjat

[Käsittelyn pohjana olevien asiakirjojen viitetiedot, joita voidaan tarvittaessa yksilöidä lisätiedoilla]

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

ALI-20: Kaarina Airas, / 050 406 2196, Jukka Pajarinen 050 4074431; ALI-02: Pauliina Hellman / 050 467 7487; ALI-40: Petri Salo / 050 338 4288, Aysu Shakir / 050 400 8378; ASA-40: Marianne Mäkinen / 050 560 9916; KEO-02: Jussi Kanner / 050 430 7532; Roy Eriksson / 050 325 2340

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Kehitysministerien ulkoasiainneuvostossa 7.5. yhtenä keskustelun aiheena on EU:n toiminta hauraissa konteksteissa. Edellisessä kehitysministerien ulkoasiainneuvostossa (21.11.2023) keskusteltiin tarkemmin Team Europe -toiminnasta Sahelin alueella ja Afrikan sarvessa. Nyt tarkoitus on laajentaa keskustelua muihinkin hauraisiin valtioihin, ml. Aasiassa.

Kehitysministerit jatkavat keskustelua siitä, millä edellytyksillä toimintaa voidaan ihmisten elinolojen parantamiseksi jatkaa hauraissa valtioissa, joissa vuoropuhelu hallinnon kanssa on jännitteistä tai vaikeaa esimerkiksi sotilasvallankaappauksen jälkeen. Toisaalta keskusteluun voi nousta myös Global Gatewayn mahdollisuudet ja rajoitukset hauraissa valtioissa. Tämä on ajankohtaista huomioiden mm. syksyllä YK-viikolla järjestettävä tulevaisuushuippukokous, jolla pyritään vauhdittamaan kestävä kehityksen tavoitteiden toimeenpanoa, ja maailmanlaajuisen kehitysrahoitusarkkitehtuurin kehittäminen.

2. SUOMEN TAVOITE

Suomi tukee **EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa** tuettaessa hauraita valtioita. Kriisinhallinnan, siviilikriisinhallinnan, rauhanrakentamisen, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun keskinäinen täydentävyys ja johdonmukaisuus, samoin kuin EU:n ja jäsenmaiden yhteistyön varmistaminen on tärkeää. Hallitusohjelman mukaisesti kansainvälisillä operaatioilla Suomi edistää alueiden yhteiskunnallista vakautta ja torjuu hallitsematonta siirtolaisuutta. Hallitus edistää rakentavasti EU:n kehitys- ja kauppapolitiikan sekä ulkosuhteiden hyödyntämistä kolmansien maiden kansalaisten palautussopimusten syntymisen edistämiseksi. Kriisien juurisyiden hoitaminen edellyttää lisäksi kauppapolitiikan yhteensovittamista edellä mainittuihin toimiin. Tapauskohtaisesti on selvitettävä **Global Gatewayn** soveltuvuus vaikeisiin konteksteihin, jotta voidaan edistää suomalaisten yritysten osallistumista Global Gateway-aloitteen puitteissa rahoitettaviin investointihankkeisiin.

EU:n on pyrittävä hyvään **koordinaatioon ja täydentävyyteen** eri toimijoiden kesken. Lisäksi sen on painotettava **paikallista omistajuutta ja ratkaisuja** sekä kuunneltava kumppanimaita. Paikallinen omistajuus ja asian tuntemus edesauttavat sitä, että EU:n toimet hyväksytään paikallisyhteisöissä ja toimien vaikutukset ovat kestäviä. Suomi tukee **alueellisten organisaatioiden roolia** vakauttamisessa ja ne ovat myös EU:lle luonnollisia kumppaneita. EU:n aiempien toimien tuloksellisuutta ja onnistumisia hauraissa valtioissa on syytä arvioida.

EU:n toimien **ei tule legitimoida** vallankaappauksin valtaan nousseita. Suomi pitää tärkeänä, että EU kiinnittää huomiota konfliktien, terrorismin, radikalismien ja sääntelemättömän muuttoliikkeen **rakenteellisiin juurisyihin** ja niiden ennaltaehkäisyyn. Ilmastomuutoksen aiheuttamiin seurauksiin ja vakavaan humanitaariseen tilanteeseen tulee vaikuttaa esimerkiksi Sahelissa. EU:lla on monissa tilanteissa mahdollisuus hyödyntää asemaansa ja käyttää diplomaattisia kanavia poliittisten ratkaisujen löytämiseksi kriiseihin sekä esteettömän humanitaarisen pääsyn varmistamiseksi. Kehitysyhteistyön hauraissa olosuhteissa tulee pohjautua laadukkaaseen tausta- ja konfliktianalyyysiin ja realistiseen tilannekuvaan, jonka perusteella tulee olla valmius myös muuttaa ohjelmointia tarpeen mukaan.

Toiminnan kokonaisvaltaisuuden ja hyvän koordinaation lisäksi on keskeistä, että EU **viestii** toimistaan strategisesti ja yhtenäisesti. EU on monella mittarilla useiden hauraiden valtioiden tärkein kumppani: suurin investoija, kauppakumppani, kehitysyhteistyökumppani, humanitaarisen avun antaja ja rauhan ja turvallisuuden tukija. Vies-tinnällisin keinoin on korostettava EU:n tukea ja arvostusta kumppaneitaan kohtaan.

Hallitusohjelman mukaisesti Suomi näkee, että *toimiva demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeudet ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta ovat kestävän yhteiskunnallisen kehityksen edellytyksiä*. Maissa, joissa hallinto on heikko tai joissa on tehty vallankaappauksia, **kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen** on keskeinen toimi maan ja alueen vakauttamiseksi ja kestävän kehityksen toteutumiseksi.

3. NEUVOTTELUTILANNE

EU:n tavoitteet hauraiden valtioiden vakauttamiseksi ovat yhteisesti sovittuja; ihmisoikeuksien toteutuminen, hyvä hallinto, oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen. EU pyrkii toiminnallaan vaikuttamaan ongelmien juurisyihin, joita ovat epävakauden, huonon hallinnon ja ihmisoikeuksien toteutumattomuuden lisäksi muun muassa köyhyys, alhainen koulutustaso sekä ilmastonmuutoksen vaikutukset. Tarttumalla ongelmien juurisyihin on mahdollista vaikuttaa myös muuttoliikkeisiin. EU:n toimet hauraiden valtioiden vakauden ja hyvinvoinnin lisäämiseksi edellyttävät tarkastelua. Tarkoituksena on jakaa jäsenmaiden kesken hyviä käytänteitä ja sitä kautta vahvistaa EU:n ja jäsenmaiden työkalupakkia kriisimaiden vakauttamiseksi.

Ulkoasiainneuvosto (kehitys) kävi 21.11.2023 keskustelun toiminnasta monimutkaisissa ympäristöissä Afrikassa, taustalla erityisesti Sahelin sotilasvallankaappaukset. Jäsenmaat olivat varsin yksimielisiä siitä, että läsnäoloa tarvitaan nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa, kyse on vain siitä, miten toimitaan legitimoimatta laittomia hallintoja. Keskustelussa nousi esille EU:n yhtenäisyys, strateginen viestintä, koordinaatio, räätälöidyt ratkaisut, kokonaisvaltainen lähestymistapa (kolmoisneksus), alueellinen lähestymistapa ja paikalliset toimijat.

EU-puheenjohtajamaa Belgia suunnittelee ohjeistusta hauraissa tilanteissa toimimiseksi.

7.5. ulkoasiainneuvoston keskustelufokus tarkentuu myöhemmin EU:n ulkosuhdehallinnon toimittaessa ohjaavia kysymyksiä.

4. TAUSTA

OECD DAC:n suositusta kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhan yhteensovittamisesta ("**kolmoisneksus**") on toimeenpantu vuodesta 2019 DAC-jäsenmaiden ja siihen suositukseen sitoutuneiden YK-järjestöjen toimesta. Suosituksen ohjaava periaate on "ennaltaehkäisyä aina, kehitysyhteistyötä kun se on mahdollista, ja humanitaarista apua kun sitä tarvitaan". Suomi toteuttaa lähestymistapaa ulkoministeriön vuonna 2022 laatiman ohjeistuksen mukaisesti korostaen muun muassa EU-koordinaation merkitystä maatasolla. Keväällä 2024 julkaistun OECD DAC:n seurantaraportin mukaan lähestymistavan toteuttamisessa on edistytty, vaikka koordinaatio koetaan edelleen haastavaksi eikä konfliktinehkäisyä ja rauhanrakennusta ole onnistuttu priorisoimaan riittävästi. YK-järjestelmän sisäistä työnjakoa ja yhteistyötä humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhanrakentamisen kesken voitaisiin johdonmukaistaa sekä koordinoivaa roolia suhteessa muihin toimijoihin vahvistaa, muun muassa maakoordinaattoreita hyödyntäen. Myös EU:n Team Europe -aloitteet nostetaan raportissa esille merkittävänä keinona tuoda avunantajia yhteen sekä vahvistaa kolmoisneksukseen liittyvää koordinaatiota ja johtajuutta.

Kolmoisneksus-lähestymistavan täyttää potentiaalia ei kuitenkaan tulla saavuttamaan ilman perustavanlaatuisia muutoksia rahoitusarkkitehtuuriin ja nykyiseen kriisivastemalliin.

EU:ssa on puhuttu enenevässä määrin myös siitä, miten **Global Gateway voisi toimia myös hauraisissa valtioissa**. Yritysten saaminen mukaan investointeihin hauraisissa maissa edellyttää usein rahoitusriskien madaltamista, mikä onnistuisi parhaiten käytettäessä lahja-apua tai nk. sekarahoitusta.

Sahelin maiden poliittinen, turvallisuus-, humanitaarinen, talous- ja ihmisoikeustilanne heikkenevät entisestään. Alueella on viime vuosina tapahtunut useita vallankaappauksia tai niiden yrityksiä. Venäjän ja Wagner-ryhmän vaikutusvallan ja läsnäolon vahvistuminen ja vakiintuminen ja hybridivaikuttaminen ovat erittäin huolestuttavia. Sahelin ongelmat heijastuvat myös naapuristoon. Riski keskisen Sahelin, erityisesti Malin, Nigerin ja Burkina Fason epävakauden ja terrorismin leviämisestä Guineanlahden rantavaltioiden pohjoisosiin on kasvanut.

Turvallisuuskysymyksiä tulee lähestyä kokonaisvaltaisesti panostaen koko alueen kehitykseen. Näin voidaan entistä paremmin tukea avun tarpeessa olevia ihmisiä eri tilanteissa, pelastaa ihmishenkiä, ehkäistä kriisien ja konfliktien syntymistä, rakentaa rauhaa sekä vahvistaa valtioiden ja yhteisöjen resilienssiä, ja siten vähentää köyhyyttä ja edistää kestävästä kehitystä Agenda 2030 mukaisesti. Sahelin alueen kielteinen kehitys haastaa myös Euroopan turvallisuutta ja vakautta. Ilmastonmuutoksella ja turvallisuudella on vahva yhteys. Sahelin epävakauden aiheuttama muuttoliike on toistaiseksi ollut alueen sisäistä, mutta esimerkiksi Mauritania, Niger ja Tsad ovat muualta Afrikasta tulevien kauttakulkumaita Eurooppaan. Tilanne voi pahentua entisestään, mikä johtuu alueella käynnissä olevista konflikteista, huonosta hallinnosta sekä Venäjän kielteisestä vaikutuksesta alueella ja siksi EU:n läsnäolo on tärkeää.

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

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

Afrikan Sarvessa Suomella on omaa läsnäoloa ja siten myös omia kokemuksia ja näkemystä ratkaisuihin alueen haasteisiin. Afrikan sarven humanitaarinen tilanne on erittäin vaikea konflikteista ja esimerkiksi kuivuudesta johtuen. YK:n mukaan useassa alueen maassa on ihmisiä, jotka ovat akuutin nälänhädän partaalla. Pakolaisia on arvioiden mukaan viisi miljoonaa ja maiden sisäisiä pakolaisia vähintään 13 miljoonaa. Pidemmällä tähtäimellä humanitaarisella tilanteella voi olla vaikutusta maiden ja koko konfliktien runteleman alueen vakauteen, radikalisoitumiseen ja muuttoliikkeeseen. Ilmasto- ja ympäristökysymykset kietoutuvat konflikteihin ja esim. Somaliassa Al-Shabaab hallitsee vehreimpiä alueita. Afrikan sarven alueellinen organisaatio IGAD onkin todennut ilmastokriisien lisännen konfliktien intensiteettiä koko Afrikan sarven alueella.

Somalian vakaus ja kehitys on alueen tulevaisuuden kannalta keskeistä ja Suomi tukee maan vakautta EU-missioiden, kehitysyhteistyön keinoin, humanitaarisen tuen avulla sekä konkreettisesti rauhanvälityksellä. Maa on yksi maailman hauraimmista valtioista, jossa taistelu radikaali-islamistista Al-Shabaabia vastaan sekä vie resursseja pois valtionrakennuksesta, että vaikeuttaa humanitaarista tilannetta. Suomi on ollut aktiivisesti vaikuttamassa siihen, että EU:n tuki maalle ottaa huomioon kokonaisvaltaisesti maan monet haasteet ns. integroidun lähestymistavan mukaisesti, eli eri välineet täydentävät toisiaan: humanitaarinen apu, kehitysyhteistyö, kriisinhallinta sekä poliittinen dialogi.

Afganistania koettelee syvä ihmisoikeus-, talous- ja humanitaarinen kriisi. Erityisesti naisten ja tyttöjen asemaa on systemaattisesti ja rakenteellisesti heikennetty. Yksikään maa ei ole tunnustanut Taliban-hallintoa. Afganistanin tilanne vaikuttaa alueelliseen vakauteen. Huumekauppa, terrorismi ja muu rajat ylittävä rikollisuus muodostavat akuutteja haasteita. Afganistanin sisäinen turvallisuus on kohentunut, mutta peruspalvelujärjestelmien romahtaminen, köyhyyden ja epätoivon syveneminen ovat riskejä. Pidemmän aikavälin riskit liittyvät poliittiseen vakauteen ja inklusion puutteeseen. Ei ole poissuljettua, että muuttoliikettä välineellistettäisiin osana hybridi-vaikuttamista.

Suomi vaikuttaa Afganistan vakauden tukemiseen ensisijaisesti osana EU:ta, ja painottaa EU:n pragmaattisuutta ja aktiivisuutta, ml. humanitaarista ja perustarvetukea, EU:n Afganistan-erityisedustajan toimia ja EU:n läsnäoloa (delegaatio) Kabulissa sekä keskusteluyhteyden ylläpitoa Taliban-hallintoon ilman Taliban-hallinnon tunnustamista. Aktiivisuudellaan EU pyrkii varmistamaan, etteivät pitkäaikaisessa Afganistan-yhteistyössä saavutetut tulokset valu hukkaan ja että EU pysyy relevanttina toimijana Afganistania koskevassa kansainvälisessä vuoropuhelussa. Ihmisoikeuskysymykset ovat EU:n ja kansainvälisen Taliban-yhteydenpidon keskiössä.

Afganistanin kompleksisessa kontekstissa valtaa pitävä hallinto ei ole kehitysyhteistyökumppani ja rajapinta humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön välillä on usein häilyvä. Suomi pitää tärkeänä, että jatkossakin Afganistanissa on vahva YK, joka edistää kansainvälisten sopimusten noudattamista, koordinoi kv. yhteisön tekemää työtä ja toimittaa laajan läsnäolonsa kautta apua tehokkaasti perille sitä tarvitseville. Avun kestävyuden ja tehokkuuden näkökulmasta on välttämätöntä, että humanitaarista apua täydennetään ja yhä suuremmissa määrin painopiste siirtyy muihin apumuotoihin, joiden osalta nykyisellään keskiössä on kansainvälisten järjestöjen kautta annettava ns. perustarvetuki. Tässäkin kansainvälisen yhteisön yhtenäisyys suhteessa Talibaniin on tärkeä.