Ulkoasiainministeriö MINVA UM2017-00620

POL-30 Lee Stefan(UM) 13.06.2017

Viite

Asia
Ulkoasiainneuvosto 19.6.2017;Suomen tavoitteet

Ulkoasiainneuvosto kokoontuu Luxemburgissa 19.6.2017. Asialistalla ovat EU:n ulko- ja turvallisuus-poliittisen globaalistrategian kokonaisvaltainen toimeenpano, terrorismin vastainen toiminta, EU-Nato-yhteistyö, Irak sekä Persianlahden tilanne. Epävirallisella lounaalla keskustellaan muuttoliikkeen ulkosuhdeulottuvuudesta. Suomea kokouksessa edustaa ulkoministeri Timo Soini.

EU:n globaalistrategian kokonaisvaltainen toimeenpano
Pidämme korkean edustajan vuosittaista arviota EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian toimeenpanosta tarpeellisena. Turvallisuuden ja puolustuksen alalla keskeistä on edetä pysyvän rakenteellisen yhteistyön ja puolustuksen säännöllisen arvioinnin valmistelussa sekä EU:n sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan vahvistamisessa. Tavoitteena on konkreettisten tulosten aikaansaaminen kesäkuun Eurooppa-neuvostossa. Suomi haluaa jatkossa strategian mukaista selkeää lisäpainostusta ennaltaehkäiseviin toimiin, konfliktinestoon ja rauhanvälitykseen. EU:n tulee ottaa johtorooli globaalihallinnan ja sääntöihin perustuvan maailmanjärjestyksen edistäjänä sekä kehittää edelleen alueellisia yhteistyöjärjestelyjä. EU:n politiikkojen johdonmukaisuuteen ja sisäisen sekä ulkoisen toiminnan yhtymäkohtien konkretisoimiseen on panostettava edelleen globaalistrategian toimeenpanossa. Samoin EU:n strategisen viestinnän tulee säilyä yhä merkittävänä painopisteenä.

Terrorismin vastainen toiminta
Suomi katsoo, että terrorismin juurisyinä olevien konfliktien ratkaisemiseen ja yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa on kiinnitettävä jatkuvaa huomiota. Suomi tukee vahvasti EU:n kolmasmaiden kanssa tehtävää CT-yhteistyötä. Suomi pitää tärkeänä, että yhteistyötä ulkomaisten terroristiryhmien toimintaedellytysten torjumiseksi tehostetaan. Suomi pitää tärkeänä, että taistelualueelta palaajiin liittyviä uhkia tarkastellaan sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä ottaen huomioon palaajien moninaisuus.

EU-Nato-yhteistyö
EU-Nato-yhteistyön tiivistämistä tulee jatkaa ripeään tahtiin, hyödyntäen vahvaa poliittista sitoutumista sekä EU:n että Naton piirissä. Tavoitteena on, että yhteistyöstä muodostuu normaali toimintatapa molemmissa organisaatioissa – sääntö, eikä poikkeus. Joulukuussa hyväksytty yhteinen toimenpidelista muodostaa yhteistyön kehyksen. EU–Nato -yhteistyön tiivistäminen on keskeinen osa EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistamista, joka edistää osaltaan myös transatlanttista taakanjakoa. Suomelle on tärkeää, että EU:n puolustusyhteistyötä kehitetään tiiviissä yhteistyössä Naton kanssa. Syksyllä toimintansa aloittava hybridiosaamiskeskus on näkyvä ja konkreettinen elementti EU:n ja Naton yhteistyön tiivistämisessä. EU:n ja Naton rakenteiden ulkopuolisena itsenäisenä toimijana keskus luo yhteistyölle uusia mahdollisuuksia. On tärkeää, että yhteistyössä ovat EU:n puolelta mukana ulkosuhdehallinnon ohella myös komissio ja Euroopan puolustusvirasto. Komission ja EDA:n rooli on keskeinen etenkin suorituskyky-yhteistyön ja puolustusteollisuuden ja -tutkimuksen osalta.

Irak

EU:lla tulee olla aktiivinen rooli Irakin valmistautuessa ISILin jälkeiseen aikaan. EU:n tuki ISILiltä vapautettujen alueiden nopeaksi vakauttamiseksi tärkeä. EU:n ja Irakin välistä muuttoliikedialogia on vietävä määrätietoisesti eteenpäin. Osapuolten välillä solmittu kumppanuus- ja yhteistyösopimus tulisi saada pian voimaan. Tämä luo vahvemmat puitteet myös paluu- ja palautuskysymyksiä koskeville keskusteluille. EU:n tulee edetä viipymättä Irakin siviiliturvallisuussektorin tukitoimien käynnistämisessä. Suomi katsoo, että suunnitellut neuvonanto- ja tukitoimet tulee toteuttaa siviilikriisinhallintaoperaation muodossa. EU:n panoksen tulee alusta lähtien olla riittävän vahva merkityksellisen toiminnan mahdollistamiseksi.

Persianlahden tilanne
EU:n tukee jatkaa KE Mogherinin toimesta aktiivista yhteydenpitoa kriisin osapuoliin ja painottaa EU:n tukea osapuolille kriisin ratkaisemiseksi. Kriisin osapuolille tulee korostaa tarvetta välttää tilanteen eskaloitumista sekä maiden keskinäisen dialogin merkitystä. EU:n tulee säilyttää toimivat ja tasapuoliset suhteet kriisin osapuoliin.

Muuttoliikkeen ulkosuhdeulottuvuus
Kumppanuuskehyksen luomaa mahdollisuutta unionin koko keinovalikoiman hyödyntämiseksi muuttoliikeyhteistyössä tulee jatkaa täysimääräisesti. On edettävä räätälöidyin toimin kaikkia keskeisiä lähtö- ja kauttakulkumaita koskien niin idässä kuin etelässä. Toimia ihmissalakuljetuksen- ja kaupan sekä niiden seurannaisilmiöiden torjumiseksi tulee tehostaa. EU:n palauttamispolitiikka on tehostettava. Vapaaehtoisen paluun vetovoimaisuutta on kehitettävä. Mikäli positiiviset aloitteet eivät lisää palautuksia ja takaisinottoa toivotusti, myös ehdollisuutta on voitava hyödyntää.

Asialista:

EU:n globaalistrategian kokonaisvaltainen toimeenpano	s.4
Terrorismin vastainen toiminta	s.8
EU-Nato-yhteistyö	s.11
Irak	s.14
Persianlahden tilanne	s.17
Muuttoliikkeen ulkosuhdeulottuvuus	s.20

Ulkoasiainministeriö TAVOITEMUISTIO

POL-30 Heikkinen-Hindrén Janna 5.6.2017

Asia
EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian toimeenpano

Kokous/tapaaminen
ulkoasiainneuvosto 19.6.2017

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Ulkoministerit keskustelevat EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian toimeenpanosta.

2. SUOMEN TAVOITE

- *Pidämme korkean edustajan vuosittaista arviota EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian toimeenpanoa koskien tarpeellisena, jotta varmistetaan linjausten konkreettinen siirtäminen käytäntöön. On selvää, että strategian toimeenpano vaatii jäsenmaiden, EU:n ulkosuhdehallinnon ja komission tiiviistä yhteistyötä ja EU:n yhtenäisyyttä.*

- *Turvallisuuden ja puolustuksen alalla globaalistrategian toimeenpanoa tulee viedä eteenpäin tarmokkaasti. Keskeistä on edetä pysyvän rakenteellisen yhteistyön ja puolustuksen säännöllisen arvioinnin valmistelussa sekä EU:n sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan vahvistamisessa. Tavoitteena on konkreettisten tulosten aikaansaaminen kesäkuun Eurooppa-neuvostossa.*

- *Globaalistrategian ensimmäisenä toimeenpanovuonna ei ole vielä nähtävissä strategian mukaista painotusta ennaltaehkäiseviin toimiin, konfliktinestoon ja rauhanvälitykseen. Suomi haluaa näihin toimiin selkeää lisäpanostusta.*

- *Kriisinkestokykyä koskeva resilienssitiedonanto on tervetullut, mutta linjausten toimeenpanon tulee tuoda lisäarvoa siihen, mitä EU jo tekee. EU:lla voi olla merkittävä rooli kriisinkestokyvyn tukemisessa globaalisti, mutta konkreettisten toimien tulisi keskittyä lähinaapurustoon. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteys tulee huomioida toimeenpanossa, erityisesti hybridiuhkiin vastaamisessa, mutta päällekkäistä työtä tulee välttää. On tärkeää edistää EU:n konfliktinestotoimia myös osana resilienssiyhteistyötä.*

- *EU:n tulee ottaa johtorooli globaalihallinnan ja sääntöihin perustuvan maailmanjärjestyksen edistäjänä sekä kehittää edelleen alueellisia yhteistyöjärjestelyjä ja kumppanuuksia muun muassa ihmisoikeuksien ja kestävän kehityksen edistämisen, ilmastonmuutoksen ehkäisyn ja siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan saralla. On EU:n intressien mukaista tukea vahvaa ja uudistuvaa YK:ta, jonka toiminta on tuloksellisempaa ja paremmin koordinoitua ja jonka kyky konfliktien ennaltaehkäisyyn tehostuu.*

- *EU:n politiikkojen johdonmukaisuuteen ja sisäisen sekä ulkoisen toiminnan yhtymäkohtien konkretisoimiseen on panostettava edelleen globaalistrategian toimeenpanossa. Samoin EU:n strategisen viestinnän tulee säilyä yhä merkittävänä painopisteenä. EU:n globaalia roolia tulee tehdä myös julkisuusdiplomatian keinoin näkyvämmäksi, ml EU:n omille kansalaisille.*

3. NEUVOTTELUTILANNE

Ulkoministereiden on määrä keskustella EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian toimeenpanosta kokonaisuudessaan vuosi sen julkaisun jälkeen. Koko strategiasta on keskusteltu viimeksi epävirallisessa ulkoministerikokouksessa huhtikuussa sekä ulkoasiainneuvostoissa heinäkuussa ja lokakuussa 2016. KE Mogherini tulee antamaan Eurooppa-neuvostolle 22.–23.6. toimeenpanoraporttinsa, joka jaetaan jo ennen UAN:oaulkoministereiden keskustelun pohjaksi. Keskustelun tavoitteena on toimeenpanon tarkastelun lisäksi linjata globaalistrategian painopisteitä tulevalla vuodelle. Päätelmien valmisteluun palataan heinäkuussa tai kesätauon jälkeen.

Turvallisuuden ja puolustuksen osalta toimeenpano on linjattu sekä Eurooppa-neuvostotasolla että lukuisissa UAN-keskusteluissa ja päätelmissä. Kriisinkestokykyä EU:n strategisena prioriteettina koskeva tiedonanto on julkaistu puolestaan 7.6. Lisäksi EU:n ulkosuhdehallinto on tuomassa poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteaan keskusteltavaksi pohjapaperin integroidun lähestymistavan konflikteihin konkretisoimiseksi.

Muiden toimeenpanoraiteiden osalta ei valmistelussa ole mitään erillistä toimintaa ohjaavaa tiedonantoa, vaan toimeenpanossa on keskitytty nykyisten toimien tehostamiseen ja toimeenpanon ohjaamiseen olemassa olevia linjauksia päivittämällä sekä neuvoston päätelmin. Juuri kesäkuun UAN:ssa hyväksytään terrorismin ehkäisyä ja merellistä turvallisuutta käsittelevät päätelmät, jotka ovat osa globaalistrategian toimeenpanoa.

4. TAUSTA

EU:n ulkosuhteiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja Federica Mogherini esitteli EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe* Eurooppa-neuvostolle 28. kesäkuuta 2016. Strategian viisi prioriteettia ovat 1) vahvempi EU (ml. puolustuksen kehittäminen, terrorismin vastainen toiminta, kyberturvallisuus, muuttoliikkeen hallinta; energiaturvallisuus); 2) EU:ta ympäröivien alueiden kriisinkestokyvyn (resilienssin) vahvistaminen (ml. laajentumispolitiikka, naapuruuspolitiikka); 3) yhdennetty (integroitu) lähestymistapa konflikteihin; 3) alueelliset kysymykset / alueellisen yhteistyön vahvistaminen (ml. transatlanttiset suhteet, Venäjä, arktinen); 5) Globaalihallinnan vahvistaminen (järjestelmän uudistustarpeet, kumppanuudet).

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

Neuvosto antoi puolestaan lokakuun 2016 ulkoasiainneuvostossa globaalistrategian toimeenpanosta päätelmät, joissa todetaan jäsenmaiden sitoumus keskeisille raiteille strategian toimeenpanossa.

Korkea edustaja Mogherinin ensimmäinen toimeenpanoraportti jaellaan jäsenmaille ennen 19.6. UAN:oa ja KE esittelee raporttinsa Eurooppa-neuvostolle 22.–23.6..

Strategian toimeenpanossa on kuluneen vuoden aikana edetty nopeimmin turvallisuuden ja puolustuksen alalla. Kevätkaudella työtä on viety eteenpäin joulukuun Eurooppa-neuvoston linjausten mukaisesti. Ensimmäisenä konkreettisena tuloksena päätettiin maaliskuun 2017 ulkoasiainneuvostossa EU:n sotilaallisten koulutusoperaatioiden pysyvän suunnittelu- ja johtokyvyn perustamisesta EU:n sotilasesikunnan yhteyteen. Kevään aikana työtä on jatkettu muiden joulukuun toimeksiantojen parissa, päällimmäisinä pysyvä rakenteellinen yhteistyö, puolustuksen säännöllinen arviointi, siviilikriisinhallinnan kehittäminen ja EU:n nopean toiminnan kyvyn vahvistaminen. Tavoitteena on seuraavien päätösten tekeminen kesäkuun Eurooppa-neuvostossa.

Integroidun lähestymistavan konflikteihin osalta valmistelussa on pohjapaperi, josta on määrä käydä keskustelua jäsenmaiden kanssa. Tavoitteena on listata konkreettisia toimia konfliktisyklin kaikkiin eri vaiheisiin tarttumiseksi ja yhteistyön syventämiseksi EU:n instituutioiden, jäsenmaiden ja kansainvälisten kumppaneiden kanssa konfliktien ennaltaehkäisemiseksi ja varhaisen toiminnan varmistamiseksi. Lisäksi EU:n ulkosuhdehallintoa on jossain määrin vahvistettu perustamalla uusi ”PRISM/ Prevention of conflicts, Rule of law/ SSR, Integrated approach, Stabilisation and Mediation” -yksikkö. PRISM:n toiminnan on tarkoitus parantaa konfliktianalyysin tasoa ja politiikkasuosituksia, tarjota kohdespesifiä neuvonantoa ja koulutustoimintaa, tarjota operatiivista tukea ja lähettää asiantuntijatiimejä kriisialueille sekä auttaa kehitysyhteistyönohjelmoinnissa ja tukea kumppanimaiden kapasiteetinrakennusta.

Kriisinkestokyvyn (resilienssin) osalta globaalistrategian tavoitteena on panostaa valtioiden ja yhteiskuntien kriisinkestokyvyn vahvistamiseen Keski-Aasiaan asti ulottuvassa itäisessä, ja Keski-Afrikkaan asti ulottuvassa eteläisessä naapurustossamme. Tavoitteena on tukea turvallisia ja vauraita yhteiskuntia erityisesti EU:n lähialueilla eri politiikkojen välineillä, kuten laajentumispolitiikan kriteerit, humanitaarinen apu, kehitysyhteistyö, kauppa ja investoinnit, infrastruktuuri, koulutus, terveys ja tutkimus. Kriisinkestokykyä tuetaan erityisesti naapuruuspolitiikan keinoin, mutta myös globaalisti. Lisäksi todetaan EU:n kehittävän tehokkaampaa muuttoliikepolitiikkaa Eurooppaa ja sen kumppaneita varten. Kriisinkestokyvyn vahvistamisesta on julkaistu tiedonanto 7.6., jossa resilienssi määritellään EU:n strategiseksi prioriteetiksi. Tiedonantoa on valmisteltu laajassa yhteistyössä EUH:n ja komission kesken. Resilienssiyhteistyön keskeisimmiksi painopisteiksi esitetään yhteiskunnalliset uudistukset, talous, pitkittyneet kriisit, konfliktien ennaltaehkäisy, ilmastonmuutoksen ehkäisy ja muuttoliike.

Myös toimeenpanon keinot huomioidaan Korkean edustajan raportissa, erityisesti ns. ”*joined-up approach”*, ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajojen ylittäminen sekä julkisuusdiplomatia. Eteneminen sisäisten ja ulkoisten politiikkojen yhtymäkohtien vahvistamisen osalta perustuu pitkälti eri toimijoiden yhteistyön laajentamiseen ja tehostamiseen. Erityisenä painopisteenä ovat olleet muuttoliikeyhteistyö, järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin ehkäisy. Strateginen viestintä on koettu kuluvana vuotena enenevissä määrin tarpeelliseksi ja aiheesta on keskusteltu muun muassa ulkoministeritasolla erityisesti Länsi-Balkanin alueeseen liittyen. EU:n ulkosuhdehallinnon strategisen viestinnän Itä-naapurustoon keskittyvän yksikön resursseja on jossain määrin vahvistettu.

Lisäksi kuluneen vuoden aikana on päivitetty ja uudistettu lukuisia maantieteellisiä ja temaattisia politiikkalinjauksia, kuten kehityspolitiikkaa koskeva konsensus.

Globaalistrategian toimeenpanon osalta Suomi on tuonut esiin tarpeen keskustella siitä kokonaisvaltaisesti ja huomioiden sen, miten jäsenmaat osallistuvat toimeenpanoon. Turvallisuuden ja

puolustuksen alalla Suomi on osallistunut aktiivisesti strategian toimeenpanoon ja hyväksynyt asiakirjat heijastavat hyvin Suomen näkemyksiä. Lisäksi Suomi on ollut aktiivinen konfliktien ja kriisien ennaltaehkäisyn osalta ja korostanut mm. rauhanvälityksen keskeistä roolia. On myös tuotu esiin, että kriisinkestokyvyn osalta tulisi pyrkiä lisäarvoa ja konkreettisia tuloksia tuottaviin EU:n ulkosuhdetoimiin erityisesti EU:n lähialueilla. Suomi on korostanut muun muassa yhteiskunnallisia oikeusvaltiokehitystä ja ihmisoikeuksia edistäviä uudistuksia, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhtymäkohtia ja konfliktinestotoimia osana resilienssiyhteistyötä sekä painottanut energiaturvallisuuden, ilmastokestävyyden ja luonnonvarojen kestävän käytön merkitystä. Suomi on myös tuonut esiin, että on tarpeen tiivistää ja konkretisoida yhteistyötä instituutioiden ja jäsenmaiden yhteisen julkisuusdiplomatian ja strategisen viestinnän kehittämiseksi sekä turvata toimintaan riittävät resurssit.

Suomi jatkaa aktiivista vaikuttamista ja osallistumista kesäkuun Eurooppa-neuvoston jälkeen globaalistrategian toimeenpanoon. On odotettavissa, että toimeenpanossa tullaan jatkamaan jo listattujen painopisteiden alalla, kuten strateginen viestintä, ja, tartutaan lisäksi niihin prioriteetteihin, joita ei ole vielä otettu erityistarkasteluun (globaalihallinta, alueellisiin yhteistyöjärjestelyihin panostaminen). Energia- ja ilmastodiplomatian merkitys ja EU:n rooli tulee hyvin todennäköisesti korostumaan Yhdysvaltojen irtaannuttua Pariisin ilmastosopimuksesta. Alueellisen yhteistyön osalta Aasian ja EU:n sekä Afrikan ja EU:n kesken on potentiaalinen painopiste.

Ulkoasiainministeriö TAVOITEMUISTIO
OIK-10 Långström Tarja 9.6.2017

Asia
Terrorismin vastainen toiminta

Kokous/tapaaminen

Ulkoasiainneuvosto 2.- 3.9.2016

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Ulkoasiainneuvoston on määrä keskustella EU:n ulkoisesta terrorismintorjunnan työstä. Tarkastelussa ovat neuvoston helmikuussa 2015 antamat terrorismintorjuntaa ulkosuhteissa koskevat päätelmät. Lisäksi ulkoasiainneuvoston on tarkoitus antaa uudet päätelmät.

2. SUOMEN TAVOITE

- *Terrorismi on yhteinen turvallisuushaaste, johon vastaaminen vaatii koordinoitujen toimien tehostamista. Suomi katsoo, että terrorismin juurisyinä olevien konfliktien ratkaisemiseen ja yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa on kiinnitettävä jatkuvaa huomiota. Yhteistyössä ovat olennaisia ISILin vastaiset toimet, uhkan seuranta ja siihen vaikuttavat toimet erityisesti niissä maissa, joista Euroopan unioniin kohdistuva uhka on korkeimmillaan.*

- *Suomi tukee vahvasti EU:n kolmasmaiden kanssa tehtävää CT-yhteistyötä ja pitää tärkeänä, että yhteistyössä korostetaan ennaltaehkäisyä sekä ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista. Suomi pitää tärkeänä, että yhteistyötä ulkomaisten terroristiryhmien toimintaedellytysten torjumiseksi tehostetaan. Terroristiryhmien toimintaedellytyksiin puututaan esimerkiksi tukemalla paikallisen turvallisuussektorin vahvistamista ja kehittämistä ongelma-alueilla.*

- *Suomi pitää tärkeänä, että taistelualueelta palaajiin liittyviä uhkia tarkastellaan sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä ottaen huomioon palaajien moninaisuus.*

- *EU:n on tuettava väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäisyohjelmien (PVE) kehittämistä myös kumppanimaissa ja pyrittävä edistämään asiaa YK:n agendalla. Kaiken ehkäisytyön johtavana ajatuksena tulee olla proaktiivinen toiminta ja pyrkimys kestäviin tuloksiin. Naisiin, rauhaan ja turvallisuuteen liittyvät näkökohdat tulisi integroida aiempaa paremmin terrorismin ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin vastaiseen työhön.*

- *Väkivaltaisen radikalisoitumisen torjuntaan liittyvän viestinnän tulee tukea ennalta ehkäisyn tavoitetta. On tärkeää luoda erilaisia alustoja vuoropuhelulle väkivaltaisen ääriliikehdinnän ehkäisemiseksi tehokkaasti.*

3. NEUVOTTELUTILANNE

Keskustelu käydään tilanteessa, jossa ISILin aluemenetykset Syyriassa ja Irakissa jatkuvat, mutta jossa Eurooppaa on ravistellut ISILin nimiinsä ottamien terrori-iskujen sarja, viimeksi Manchesterissä ja Lontoossa.Terrorismintorjunnasta keskusteltiin edellisen kerran EU:n

epävirallisessa Gymnich-ulkoministerikokouksessa 2.- 3.9.2016. Nyt on tarkoitus tarkastella ulkoasianneuvoston helmikuussa 2015 hyväksymien päätelmien täytäntöönpanon tilannetta. Lisäksi on tarkoitus antaa päätelmät.

Helmikuussa 2015 hyväksyttyjen ulkoasiainneuvoston päätelmien mukaisesti EU:n toimintaa ulkosuhteissa on tehostettu mm. pitämällä terrorisminvastaisia toimia järjestelmällisemmin esillä suhteissa kolmansiin maihin, vahvistamalla turvallisuusasiantuntemusta EU-delegaatioissa kolmansissa maissa ja kehittämällä viestintää. EU on käynnistänyt kohdennettuja ja vahvennettuja dialogeja turvallisuudesta ja terrorismintorjunnasta prioriteettimaiden kanssa.

4. TAUSTA

Terrorismin ja väkivaltaisten ääriliikkeiden uhka on kohonnut globaalisti ja samalla myös EU:ssa. Terrorismin uhka on kasvanut ja monimuotoistunut myös Suomessa: yksittäisten terroristisen väkivallantekojen uhka on noussut, vaikka suunnitelmallisten iskujen uhkaa pidetään yhä matalana. Suomalaiset voivat joutua kohteiksi myös ulkomailla länsimaiden vastaisissa iskuissa.

Väkivaltaisesta toiminnasta ovat yhä useammin vastuussa pienet ryhmät tai yksittäiset toimijat, jotka saavat innoitteensa monenlaisista lähteistä. Erilaisia verkkoviestinnän välineitä käytetään yhä enemmän terroristisiin värväystarkoituksiin ja propagandan levittämiseen. Radikalisoituminen voi olla hyvinkin nopeaa ja, se voi tapahtua lähes yksinomaan verkon väkivaltaisen materiaalin innoittamana.

On tärkeää huolehtia EUH:n ja EU-delegaatioiden asianmukaisesta resursoinnista, ml. delegaatioihin sijoitettujen sekondeerattujen CT-asiantuntijoiden saamisesta tulevaisuudessa normaalien budjetti- ja rekrytointimenettelyjen piiriin. Suomi on syksystä 2016 lähtien sekondeerannut CT-asiantuntijan EUH:n turvallisuuspoliittiselle osastolle. Suomi painottaa väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyä ja korostaa, että EU:n on tuettava PVE-ohjelmien kehittämistä myös kumppanimaissa.

Terroristiryhmien toimintaedellytyksiin puututaan tukemalla paikallisen turvallisuussektorin vahvistamista ja kehittämistä ongelma-alueilla. Suomi on pyrkinyt lähettämään asiantuntijoitaan tällaisiin hankkeisiin ja ohjelmiin ja pitää niitä hyödyllisenä. Suomi osallistuu ISILin vastaisen koalition toimintaan. Osana koalition sotilaallista komponenttia, Suomi osallistuu Irakin turvallisuussektorin koulutusyhteistyöhön sadalla sotilaalla. Suomi tukee lisäksi koalition vakauttamistoimia rahoittamalla Irakin vakauttamisrahastoa ja humanitaarista miinanraivausta Irakissa ja Syyriassa. Näiden toimien pyrkimyksenä on, että ISILiltä vapautetut alueet saadaan mahdollisimman nopeasti vakautettua ja uusien mahdollisten ekstremistiryhmien syntymiselle ei muodostuisi otollista maaperää. Suomi suunnittelee lisäksi osallistumista koalition poliisikoulutukseen Irakissa vuoden 2018 alusta. Suomi on ajanut aktiivisesti myös EU:n tuen vahvistamista Irakin turvallisuussektorin uudistamiselle siviilikriisinhallinnan toimin.

Terroristiset vierastaistelijat ovat vain "jäävuoren huippu", huomattavan paljon haasteita liittyy myös niihin henkilöihin, jotka eivät ole olleet suoranaisesti mukana aseellisessa toiminnassa. Jälkimmäinen tarkoittaa erityisesti taistelualueella syntyneiden ja siellä ISIL:in propagandan vaikutuksen alaisina kasvaneita lapsia. Kansainväliset kokemukset esimerkiksi Tsetseniasta osoittavat, että väkivallan ja sodan keskellä kasvaneista lapsista tulee helposti väkivallan tekijöitä, ellei heidän traumojaan hoideta. Mikäli näihin lapsiin liittyviä haasteita ei nyt hoideta, saattavat he olla tulevaisuudessa osa Euroopan maihin pysyvästi syntyviä terroristiverkostoja. Deradikalisaatiotyössä on keskeistä säilyttää sen uskottavuus ja puolueettomuus.

Kaiken ehkäisytyön johtavana ajatuksena tulee olla proaktiivinen toiminta ja pyrkimys kestäviin tuloksiin. Tämä on todistetusti myös kustannustehokkainta. Suomi uskoo vahvasti siihen, että luomalla erilaisia alustoja vuoropuhelulle, ehkäistään tehokkaasti väkivaltaista ääriliikehdintää pysyvämmin

tuloksin. Tämä tarkoittaa sitä, että myös kriittisiä äänenpainoja kuunnellaan. Eräänä esimerkkinä on tuki sekä uskontojen välisille että niiden sisäisille vuoropuheluille.

Kansalaisjärjestöt ovat olleet tiiviisti mukana valmistelemassa ja toimeenpanemassa Suomen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelmaa. Tämä on ollut erittäin tärkeää, sillä näin toiminnan "omistajuus" on laajentunut viranomaistoimijoiden ulkopuolelle. Kansalaisjärjestöillä on keskeinen tehtävä sellaisten ryhmien tavoittamisessa, joiden luottamus viranomaisiin ei ole suuri.

Suomessa naisia pyritään ottamaan mukaan väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyyn entistä enemmän. Naiset ovat jo varsin vahvasti mukana suunnittelemassa ja toteuttamassa ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä. Jatkossa tavoitteena on tukea niitä naisia, joita väkivaltainen radikalisoituminen läheisesti koskettaa. Äidit ja tyttäret tarvitsevat tukea ml. vertaistuki, jotta perhe ei syrjäydy ja jotta väkivaltainen radikalisoituminen ei leviä perheen sisällä. Tähän liittyen Suomessa on kartoitettu näiden perheiden tilannetta. Suunnitelmissa on luoda järjestöjen toimintaan perustuva tukiverkosto. On huomattava, että sen lisäksi, että naiset ovat väkivaltaisen ekstremismin kohteita ja uhreja, voivat he myös olla ääriliikkeiden taistelijoita ja tukijoita. Jotta väkivaltaisen ekstremismin ennaltaehkäisyä käsittelevät aloitteet olisivat tuloksellisia, tulee niissä huomioida kaikki erilaiset naisten roolit.

Suomessa lähtökohtana on, että kaiken väkivaltaiseen radikalisoitumiseen liittyvän viestinnän tulee tukea ennalta ehkäisyn tavoitetta. Siten yksittäiset vastanarratiivit eivät riitä, jos samalla viranomaistoiminta ja -viestintä eivät ole tasapainoisia ja kaikkien ryhmien osallisuutta vahvistavaa. Vastanarratiivien sijasta tulisikin puhua vaihtoehtoisista narratiiveista, joissa eri toimijat tarjoavat vaihtoehtoja väkivallan tilalle. Suomessa yksi keskeinen toiminta on ns. virtuaalinen poliisitoiminta, jossa julkisesti, omalla poliisiprofiilillaan toimivat poliisit osallistuvat keskusteluihin sosiaalisessa mediassa. Tämä on erittäin hyvä keino levittää vaihtoehtoisia narratiiveja keskusteluihin, joissa samanmieliset vahvistavat toisiaan.

Suomi on painottanut vankiloissa tapahtuvan radikalisoitumisen ennaltaehkäisyn merkitystä. Tällä hetkellä Rikosseuraamuslaitos osallistuu EU:n RAN (Radicalization Awareness Network)- verkoston tiedon hyödyntämiseen ja henkilöstöä on mm. koulutettu väkivaltaisen ekstremismin arviointityökalun käyttöön. Meneillään on projekti, jonka tarkoituksena on kehittää toimintatapoja vankiloissa tapahtuvan radikalisoitumisen ja väkivaltaisen ekstremismin tunnistamiseksi. Projektin päätyttyä siinä käytettyjä menetelmiä sekä toimintatapoja tullaan suosittelemaan pysyviksi käytännöiksi rikosseuraamuslaitokselle.

Ulkoasiainministeriö TAVOITEMUISTIO

POL-10 6.6.2017

Asia
EU–Nato -yhteistyö

Kokous/tapaaminen
Ulkoasiainneuvosto 19.6.2017

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Ulkoministerit keskustelevat EU:n ja Naton yhteistyön eteenpäin viemisestä heinäkuun 2016 yhteisjulistuksen toimeenpanoa koskevan ensimmäisen vuosiraportin valossa.

Tarkoituksena on antaa päätelmät, joissa tarkastellaan saavutettua edistystä.

2. SUOMEN TAVOITE

- *EU:n ja Naton Varsovan yhteisjulistus on tuonut yhteistyön kehittämiselle kaivattua poliittista liikevoimaa. Julistuksen toimeenpanossa on viime kuukausina saavutettu huomattavaa edistystä. Yhteistyön tiivistämistä tulee jatkaa ripeään tahtiin, hyödyntäen vahvaa poliittista sitoutumista sekä EU:n että Naton piirissä. Tavoitteena on, että yhteistyöstä muodostuu normaali toimintatapa molemmissa organisaatioissa – sääntö, eikä poikkeus.*

- *Joulukuussa hyväksytty yhteinen toimenpidelista muodostaa yhteistyön kehyksen. Suomelle keskeiset prioriteettialat toimeenpanossa ovat hybridi- ja kyberuhat, merellinen yhteistyö, harjoitusyhteistyö ja kumppanimaiden kapasiteettien kehittäminen. Kaikilla näillä sektoreilla on viime kuukausina saatu aikaan kiitettävää edistystä. Työtä tulee jatkaa, mutta samalla voidaan tarkastella myös mahdollisia uusia yhteistyöaloja.*

- *Helsingissä syksyllä toimintansa aloittava hybridiosaamiskeskus on näkyvä ja konkreettinen elementti EU:n ja Naton yhteistyön tiivistämisessä. Hybridiuhat on identifioitu siksi osa-alueeksi, jolla yhteistyön tarve ja mahdollisuudet ovat suurimmat. EU:n ja Naton rakenteiden ulkopuolisena itsenäisenä toimijana keskus luo yhteistyölle uusia mahdollisuuksia.*

- *On tärkeää, että yhteistyössä ovat EU:n puolelta mukana ulkosuhdehallinnon ohella myös komissio ja Euroopan puolustusvirasto. Komission ja EDA:n rooli on keskeinen etenkin suorituskyky-yhteistyön ja puolustusteollisuuden ja -tutkimuksen osalta.*

- *Käytännön yhteistyön ohella on tärkeää edelleen tiivistää poliittista vuoropuhelua kaikilla tasoilla. Tiiviimpi vuoropuhelu edistää myös yhteisen tilanneanalyysin aikaansaamista, mikä on käytännön yhteistyön välttämätön edellytys.*

- *EU–Nato -yhteistyön tiivistäminen on keskeinen osa EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistamista, joka edistää osaltaan myös transatlanttista taakanjakoa. Suomelle on tärkeää, että EU:n puolustusyhteistyötä kehitetään tiiviissä yhteistyössä Naton kanssa.*

3. NEUVOTTELUTILANNE

EU:n ja Naton johtajat antoivat Naton Varsovan huippukokouksen yhteydessä 8.7.2016 yhteisen julistuksen yhteistyön eteenpäin viemisestä. Julistuksen toimeenpanoa koskeva yhteinen toimenpidelista hyväksyttiin 6.12.2016 samanaikaisesti sekä EU:n että Naton neuvostossa.

Yhteisjulistuksen toimeenpanoa seurataan EU:ssa osana Bratislavan epävirallisen EU27-päämieskokouksen ja joulukuun Eurooppa-neuvoston seurantaa. Joulukuun päätelmissään Eurooppa-neuvosto kiirehti etenemistä yhteisjulistuksen toimeenpanossa. Maaliskuun Eurooppa-neuvostossa todettiin tarve edetä entistä päättäväisemmin kaikkien joulukuun toimeksiantojen toimeenpanossa.

Ulkoasiainneuvoston puolustusministerikokoonpano sai tilannekatsauksen toimeenpanosta toukokuun kokouksessaan. Korkean edustajan ja Naton pääsihteeri Stoltenbergin ensimmäinen edistymisraportti julkistetaan kesäkuun neuvoston yhteydessä. Raportti perustuu ulkoasiainneuvoston joulukuun toimeksiantoon.

Kesäkuun neuvostossa tarkastellaan tähänastisia tuloksia ja linjataan jatkoaskelia. Saavutetusta edistyksestä vallitsee laaja yhteisymmärrys, joka kirjattaneen neuvostossa hyväksyttäviin päätelmiin. Myös kesäkuun Eurooppa-neuvosto huomioinee edistyksen päätelmissään.

4. TAUSTA

Korkean edustajan ja Naton pääsihteerin ensimmäinen edistymisraportti joulukuussa hyväksyttyjen yhteisten toimenpide-ehdotusten toimeenpanosta julkistetaan 19.6. Seuraava puolivuotisraportti annetaan EU:n ja Naton neuvostoille joulukuussa. Tällöin on tarkoitus käsitellä paitsi tähänastista työtä, myös mahdollisia uusia yhteistyöaloja.

Raportissa todetaan konkreettisia tuloksia saavutetun viime kuukausien aikana kaikilla yhteisjulistuksen seitsemällä työalalla: hybridiuhkiin vastaamisessa, operaatioyhteistyössä, kyberturvallisuudessa, suorituskykyjen kehittämisessä, puolustusteollisuudessa ja -tutkimuksessa, harjoitusyhteistyössä ja kumppanimaiden kapasiteettien kehittämisessä. Edistyksen aste vaihtelee kuitenkin toimenpiteiden luonteen mukaan: osa joulukuun toimenpidelistan 42 ehdotuksesta keskittyy lyhyen aikavälin toimenpiteisiin, osassa on kysymys pidemmän tähtäimen prosesseista.

Yhteisesti hyväksytyn toimenpidelistan todetaan antavan yhteistyölle vahvan mandaatin: sekä EU:n että Naton neuvoston hyväksyminen on selkeä osoitus molempien omistajuudesta. Käytännön edistysaskelten lisäksi korostetaan kulttuurinmuutosta: yhteistyö on vähitellen muodostumassa normaaliksi toimintatavaksi molemmissa organisaatioissa.

Konkreettisista tuloksista raportissa nostetaan esille etenkin **hybridiuhkiin** liittyvät edistysaskeleet, päällimmäisenä hybridiuhkien vastaisen osaamiskeskuksen perustaminen Helsinkiin. EU:n ja Naton edustajat olivat aktiivisesti mukana keskuksen perustamisvalmisteluissa ja perustajajäseniin kuuluu molempien jäsenmaita. EU:hun perustetun hybridifuusiosolun ja Naton vastaavan analyysiyksikön yhteistyö auttaa yhteisen tilannekuvan luomisessa. Strategisen viestinnän osalta yhteistyötä tehdään etenkin EU:n itäisten kumppanimaiden suuntaan ja Länsi-Balkanilla.

Operaatioyhteistyössä pääpaino on ollut EU:n Välimeren EUNAVFOR MED Sophia- ja Naton Sea Guardian -operaatioiden välisen tiedonvaihdon ja logistisen tuen edistämisessä. Parhaillaan tarkastellaan miten Sea Guardian voisi osallistua YK:n Libyan vastaisen asevientikiellon valvontaan Sophian tukena.

Kyberturvallisuuteen liittyen EU ja Nato ovat jakaneet tietoa ja parhaita käytänteitä. Myös koulutusyhteistyötä ollaan käynnistämässä. **Suorituskyky-yhteistyössä** keskeistä on varmistaa Naton puolustussuunnitteluprosessin ja EU:n suorituskykyjen kehittämissuunnitelman yhteensopivuus. Yhteistyö on tiivistä myös mm. standardisoinnin osalta. **Puolustusteollisuuden ja -tutkimuksen** edistämiseksi on perustettu yhteistyömekanismi, jossa erityishuomion kohteena ovat pk-yritykset.

EU:n ja Naton **harjoitusyhteistyö** on ensi syksyllä pilottina järjestettävien samanaikaisten ja koordinoitujen harjoitusten myötä läheisempää kuin koskaan. Naton CMX17-harjoitukselle rinnakkaisen EU PACE 17 -harjoituksen valmistelut ovat jo pitkällä. Vuonna 2018 päävastuu on EU:lla ja Nato järjestää EU:n Multilayer 18 -päätöksentekoharjoitukselle rinnakkaisen oman harjoituksensa. Rinnakkaiset harjoitukset pyritään kytkemään mahdollisimman tiiviisti yhteen, niin että yhdestä voidaan tuottaa syötteitä toiselle. Harjoitukset antavat sihteeristöille tilaisuuden testata yhteistyövalmiuksiaan käytännössä.

Kumppanimaiden kapasiteettien rakentamisessa pyritään kenttätason koordinaation parantamiseen alueilla joilla sekä EU että Nato ovat aktiivisia. Pilottimaiksi on valittu Bosnia-Hertsegovina, Moldova ja Tunisia.

EU:n ja Naton **poliittista vuoropuhelua** on vahvistettu vakiinnuttamalla käytäntö vastavuoroisista kutsuista asiaankuuluviin ministeritason kokouksiin, järjestämällä virallisia ja epävirallisia EU:n poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean (COPS) ja Naton neuvoston (NAC) yhteiskokouksia ja lisäämällä epävirallisia tiedotustilaisuuksia molemmin puolin. Naton pääsihteeri Stoltenberg on kutsuttu myös ulkoasiainneuvoston kesäkuun kokoukseen.

Ulkoasiainministeriö TAVOITEMUISTIO

ALI-10Hyyppä Kirsti 9.6.2017

Asia
Irak

Kokous/tapaaminen
Ulkoasiainneuvosto 19.6.2017

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Irakin tilanne ja EU:n Irak-strategian valmistelu; keskustelu ja päätelmät

2. SUOMEN TAVOITE

- *EU:lla tulee olla aktiivinen rooli Irakin valmistautuessa ISILin jälkeiseen aikaan. On tärkeää tukea Irakin omia pyrkimyksiä maan vakauttamiseksi, sovintotyön edistämiseksi ja oikeusvaltiorakenteiden uudistamiseksi.*

- *EU:n tuki ISILiltä vapautettujen alueiden nopeaksi vakauttamiseksi tärkeä. Korostettava turvallisuuden takaamista ja peruspalvelujen järjestämistä tasapuolisesti kaikille. Tällä luodaan edellytykset myös sisäiselle että ulkoiselle paluumuutolle.*

- *EU:n ja Irakin välistä muuttoliikedialogia on vietävä määrätietoisesti eteenpäin. Osapuolten välillä solmittu kumppanuus- ja yhteistyösopimus tulisi saada pian voimaan. Tämä luo vahvemmat puitteet myös paluu- ja palautuskysymyksiä koskeville keskusteluille.*

- *EU:n tulee jatkaa Irakin kansallisen sovintotyön tukemista. Naisten ja nuorten osallistumismahdollisuudet prosessiin on turvattava. Irakin tavoitteena tulee olla hallintorakenne, joka huomioi tasapuolisesti kaikkien etnisten ja uskonnollisten ryhmien edut.*

- *EU:n tulee edetä viipymättä Irakin siviiliturvallisuussektorin tukitoimien käynnistämisessä. Suomi katsoo, että suunnitellut neuvonanto- ja tukitoimet tulee toteuttaa siviilikriisinhallintaoperaation muodossa. EU:n panoksen tulee alusta lähtien olla riittävän vahva merkityksellisen toiminnan mahdollistamiseksi.*

3. NEUVOTTELUTILANNE

Samalla kun ISILin vastainen taistelu Irakissa etenee, maassa valmistaudutaan ISILin jälkeiseen aikaan. Ulkoasiainneuvoston on tarkoitus arvioida Irakin tilannetta Mosulin lopullisen vapauttamisen lähestyessä ja Irakin tulevaisuutta ISILin sotilaallisen kukistamisen jälkeen. Neuvosto antaa päätelmät, jotka pohjustavat EU:n uuden Irak-strategian valmistelua. Ulkosuhdehallinnolle ja komissiolle annetaan tätä koskeva toimeksianto.

4. TAUSTA

Irakin asevoimat ja sitä tukeva USA:n johtama kansainvälinen koalitio ovat ajaneet ISILin yhtä ahtaammalle Irakissa. Taistelut keskittyvät tällä hetkellä Mosulin lopulliseen valtaamiseen. Vielä ISILin hallussa olevassa Vanhassa kaupungissa ja sitä ympäröivillä muutamalla alueella on arviolta parisataa ISILin taistelijaa ja noin 180 000 siviiliä. Asukkaiden tilanne on erittäin vaikea. Mosulin valtausoperaation alettua lokakuussa 2016 on kaupungista paennut noin 770 000 ihmistä. Heistä osa on pystynyt palaamaan takaisinvallatuille alueille. Irakissa noin 11 miljoonaa ihmistä on humanitaarisen avun tarpeessa ja maassa on noin 3 miljoonaa sisäistä pakolaista. Mosulin lisäksi taisteluja käydään myös muiden, vielä ISILin hallussa olevien kaupunkien ja kylien valtaamiseksi. ISILin menettäessä maa-alueitaan se on lisännyt iskuja muualla Irakissa, erityisesti Bagdadissa.

Suomi osallistuu ISILin vastaisen koalition toimintaan. Osana koalition sotilaallista komponenttia Suomi osallistuu Irakin turvallisuussektorin koulutus- ja neuvonantotoimintaan sadalla sotilaalla. Suomi suunnittelee lisäksi osallistumista koalition poliisikoulutukseen Irakissa vuoden 2018 alusta.

Samalla kun taistelut Irakissa jatkuvat maassa valmistaudutaan ISILin jälkeiseen aikaan. Parlamenttivaalit on tarkoitus järjestää keväällä 2018. On mahdollista, että syksyksi 2017 suunnitellut paikallisvaalit järjestetään samanaikaisesti. Tulevien päättäjien vaikein tehtävä tulee olemaan kansan yhdistäminen, kun yhteinen vihollinen ISIL on lyöty. Irakin yhtenäisyyttä koettelee myös Kurdistanin autonomisen alueen itsenäistymispyrkimykset. Kurdistan aikoo järjestää tätä koskevan kansanäänestyksen 25.9. ja parlamenttivaalit 6.11.

EU on uudistamassa Irak-strategiaansa. Keväällä 2015 ulkoasiainneuvosto hyväksyi kokonaisvaltaisen alueellisen strategian, joka kattoi Syyrian ja Irakin sekä toimet ISILin uhkaan vastaamiseksi (*EU regional strategy for Syria and Iraq as well as the Daesh threat*). Strategia loi viitekehyksen EU:n ja jäsenmaiden omille sekä yhteisille toimille. Strategian toimeenpanoa tarkasteltiin keväällä 2016 ja identifioitiin prioriteettialoja, joihin EU:n ja jäsenmaiden tulisi Irakissa erityisesti panostaa. EU ja jäsenmaat antoivat tätä koskevat yhteiset suosituksensa syksyllä 2016.

EU:n ulkosuhdehallinto ja komissio arvioivat suositusten toimeenpanoa toukokuussa 2017. EU:n toimet ovat kohdistuneet mm. humanitaarisen apuun, ISILiltä vallattujen alueiden vakauttamiseen ja peruspalvelujen turvaamiseen, miinojen ja räjähteiden raivaukseen, maan sisäisten pakolaisten avustamiseen sekä valmistautumiseen Irakin turvallisuussektorin tukemiseen. Suomalainen konfliktinratkaisujärjestö CMI toimii EU:n rahoituksella Irakin kansallisen sovintokomission neuvonantajana. EU:n tuen välineinä on hanketoiminnan lisäksi mm. muu eri alojen yhteistyö, vierailut ja poliittinen vaikuttaminen.

Irakin ja Syyrian tilanteiden eriytyessä yhä enemmän kevään 2016 jälkeen alkoi myös EU:n alueellinen strategia sirpaloitua. Lisäksi erillinen rahoituspaketti, jolla alueellisen strategian toimeenpanoa tuettiin, meni umpeen vuoden 2016 lopussa. Erillinen Syyria-strategia hyväksyttiin huhtikuussa 2017. Ulkoasiainneuvoston Irak-keskustelun ja päätelmien on tarkoitus pohjustaa erillisen Irak-strategian valmistelua. Ulkosuhdehallinnolle ja komissiolle annetaan tätä koskeva toimeksianto. Neuvosto hyväksyisi strategian mahdollisesti vuoden loppuun mennessä. Samanaikaisesti komission eri pääosastot ja muut instituutiot laativat kokonaisvaltaisen toimintasuunnitelman (*Comprehensive Action Plan)* EU:n rahoituksen kohdentamiseksi eri instrumenteista.

EU:n ja Irakin välinen kumppanuus- ja yhteistyösopimus (*Partnership and Cooperation Agreement, PCA*) allekirjoitettiin vuonna 2012, mutta voimaan saattaminen odottaa vielä yhden jäsenmaan ratifiointia. Sopimus on kuitenkin jo luonut puitteet eri alojen dialogille ja yhteistyölle. Muuttoliikettä koskevaa dialogia EU on käynyt Irakin kanssa epävirallisesti. PCA-sopimuksessa EU ja Irak mm. sitoutuvat ottamaan vastaan laittomasti ao. maassa oleskelevat kansalaisensa.

EU:n Irakin oikeusvaltio- ja siviiliturvallisuussektorin tukitoimien valmistelu on edennyt hitaasti. EU on jo joulukuussa 2015 sitoutunut tehostamaan tukeaan Irakille oikeusvaltio- ja

ihmisoikeuskysymyksissä, mukaan lukien oikeuslaitoksen uudistamisessa ja siviiliturvallisuussektorilla. Tammikuussa 2017 neuvosto teki periaatepäätöksen tuen lisäämisestä Irakin turvallisuussektorin uudistamiseksi (*Security Sector Reform, SSR*). Päätöstä tukitoimien käynnistämisestä valmistellaan parhaillaan. Suomi on ajanut aktiivisesti EU:n tuen vahvistamista siviilikriisinhallinnan toimin.

Suomi on antanut Irakille humanitaarista apua, tukee ISILiltä vapautettujen alueiden vakauttamista UNDP:n rahaston kautta sekä rahoittaa humanitaarista miinatoimintaa kansainvälisten järjestöjen kautta. Vuodesta 2014 lähtien Suomen maksettu tuki Irakille on ollut yhteensä runsaat 17 miljoonaa euroa.

Ulkoasiainministeriö TAVOITEMUISTIO

ALI-10Miia Lahti 13.6.2017

Asia
Persianlahden kriisi

Kokous/tapaaminen
Ulkoasiainneuvosto 19.6.2017

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Persianlahden ajankohtainen tilanne Saudi-Arabian, Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien, Bahrainin ja Egyptin katkaistua diplomaattisuhteensa Qatariin 5.6.2017 sekä asetettua maan ilma-, meri- ja maasaartoon. Lisäksi Qatarin kansalaisia on pyydetty poistumaan diplomaattisuhteensa katkaisseista maista 14 vuorokauden kuluessa. Toimia on perusteltu Qatarin tuella eri terroristiryhmille sekä myös maan läheisillä suhteilla Iraniin.

2. SUOMEN TAVOITE

- *Persianlahden maiden välisen tilanteen kärjistyminen on huolestuttavaa. EU:n tulee jatkaa tukeaan Kuwaitin välityspyrkimyksille tilanteen rauhoittamiseksi ja maiden välisten suhteiden normalisoimiseksi mahdollisimman nopeasti.*

- *Kriisin osapuolille tulee korostaa tarvetta välttää tilanteen eskaloitumista sekä maiden keskinäisen dialogin merkitystä.*

- *EU:n tukee jatkaa KE Mogherinin toimesta aktiivista yhteydenpitoa kriisin osapuoliin ja painottaa EU:n tukea osapuolille kriisin ratkaisemiseksi. EU:n tulee säilyttää toimivat ja tasapuoliset suhteet kriisin osapuoliin.*

3. NEUVOTTELUTILANNE

Useat ulkopuoliset maat ovat tarjonneet apuaan kriisin ratkaisemiseksi, mutta Persianlahden maat ovat korostaneet pyrkivänsä ratkaisemaan asian keskenään Kuwaitin toimiessa asiassa välittäjänä. On kuitenkin ollut jossain määrin epäselvää, mitä Qatarilta tarkkaan ottaen edellytetään kriisin ratkaisemiseksi ja suhteiden normalisoimiseksi. EU:n rooli kriisissä on toistaiseksi rajoittunut lähinnä KE Mogherinin aktiiviseen yhteydenpitoon kriisin osapuoliin.

4. TAUSTA

Persianlahden alueen tilanne kiristyi 5.6.2017 Saudi-Arabian, Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien, Bahrainin ja Egyptin katkaisua diplomaattisuhteensa Qatariin ja asettaessa maan meri-, ilma- ja maasaartoon. Qatarin kansalaisille annettiin 14 vuorokautta aikaa poistua suhteensa katkaisseista maista ja näiden maiden kansalaisten matkustaminen ja oleskelu Qatarissa kiellettiin. Qatar myös suljettiin pois Saudi-Arabian johtamasta koalitiosta, joka toimii Jemenissä huthi-kapinallisia vastaan.

Myöhemmin Qatarin vastaisiin toimiin ovat liittyneet Jemen, Malediivit, Libyan itäosien hallitus, Mauritania ja Mauritius. Lisäksi Jordania, Djibouti ja Senegal ovat ilmoittaneet alentavansa diplomaattiedustuksen tasoa Qatarin kanssa.

Qatariin kohdistuvien toimien syyksi on ilmoitettu maan tuki eri terroristiryhmille, kuten Muslimiveljeskunnalle, ISIS:lle ja Al Qaidalle sekä myös maan läheiset suhteet Iraniin. Kriisin puhkeamista edelsivät julkisuudessa esitetyt Qatarin emiirin lausunnot, joissa osoitettiin ymmärrystä Iranille sekä puolustettiin Qatarin tukea Muslimiveljeskunnalle, Hizbollahille ja Hamasille. Myöhemmin Qatar kiisti lausunnot ja ilmoitti uutistoimistonsa verkkosivujen tulleen hakkeroiduksi.

Vaikka kriisin puhkeaminen tuli yllätyksenä, ovat jännitteet Qatarin ja suhteensa siihen katkaisseiden maiden välillä olleet olemassa jo pitkään. Viimeksi diplomaattisuhteet olivat katkolla v. 2014, jolloin Saudi-Arabia, Arabiemiraatit ja Bahrain kutsuivat lähettiläänsä kotiin Qatarista vastalauseena Qatarin tuelle eri islamistiryhmille, erityisesti
Muslimiveljeskunnalle. Kahdeksan kuukautta myöhemmin suhteet palautettiin Qatarin painostettua joitakin Muslimiveljeskunnan jäseniä poistumaan maasta ja hiljennettyä muut. Qataria on syytetty v. 2014 sovitun Riadin sopimuksen ja sitä täydentävän sopimuksen rikkomisesta, jotka myös liittyivät maan tukeen eri islamistiryhmille.
Lisäksi Qatarin on katsottu rikkoneen Yhdysvaltain ja GCC-maiden huippukokouksessa 21.5.2017 sovittua lausuntoa, jossa sitoudutaan terrorisminvastaisiin toimiin alueella ja todetaan Iranin valtion tukevan terrorismia.

Persianlahden maat ovat korostaneet, etteivät ne tarvitse kiistaan ulkopuolista välittäjää, vaan kiista halutaan ratkaista maiden itsensä kesken. Kuwait on toiminut välittäjänä kiistassa pyrkien tuomaan osapuolten näkemyksiä yhteen.

Qatar on pitänyt siihen kohdistuneita toimia epäoikeudenmukaisina ja perusteettomina sekä katsonut olevan epäselvää, mitä siltä odotetaan. Toisaalta Qatar on myös karkottanut maasta joitakin egyptiläisiä, joilla uskotaan olevan yhteyksiä Muslimiveljeskuntaan sekä vaatinut Hamasin johtoa poistumaan maasta. Qatar on myös tukenut Kuwaitin välityspyrkimyksiä ja ilmaissut valmiutensa neuvotteluihin.

Saudi-Arabia, Egypti, Arabiemiirikunnat ja Bahrain julkaisivat 9.6. terroristilistan, jossa ne ovat nimenneet 59 henkilöä ja 12 yhteisöä. Qatarilla katsotaan olevan yhteyksiä näistä valtaosaan. Listaa voidaan pitää toimenpideluettelona Qatarille, joskin Qatar on tiettävästi kyseenalaistanut listan ajantasaisuuden viitaten mm. siihen, ettei osa henkilöistä enää oleskele Qatarissa.

Kriisin puhjettua Yhdysvaltain presidentti Trump osoitti twiiteissään tukea Qatarin vastaisille toimille, joskin Yhdysvallat on sittemmin tarjoutunut myös osaltaan kriisin välittäjäksi kutsumalla osapuolet keskusteluihin Valkoiseen taloon. Ulkoministeri Tillerson on vedonnut sekä Qatariin siihen kohdistuneisiin huoliin vastaamiseksi että toivonut Qatariin kohdistuvien toimien lieventämistä. Tillerson on myös todennut tilanteen haittaavan Yhdysvaltain taloussuhteita, sotilaallista toimintaa sekä ISIL:in vastaisia toimia alueella.

Turkki on asettunut Qatarin tueksi ja hyväksyi pikakäsittelyllä pitkään valmisteilla olleet lakimuutokset Turkin joukkojen lähettämisestä Qatariin koulutustehtäviin. Taustalla on Turkin ja Qatarin v. 2014 solmima sopimus sotilastukikohdan perustamisesta Qatariin. Turkki valmistautuu myös toimittamaan maahan elintarvikkeita ja vettä. Qatarin elintarvikkeista pääosa on aikaisemmin tuotu Saudi-Arabian vastaisen nyt suljetun maarajan kautta. Myös Iran on tarjoutunut toimittamaan maahan elintarvikkeita.

KE Mogherini on pitänyt yhteyttä kiistan eri osapuoliin ja painottanut EU:n täyttä tukea Kuwaitin välityspyrkimyksille. Lisäksi osapuolille on korostettu tarvetta välttää kriisin eskaloituminen ja

kannustettu keskinäiseen dialogiin viipymättä. Kriisin pitkittymisellä olisi vaikutuksia mm. alueella toimiville eurooppalaisille yrityksille ja alueella oleskeleville EU-maiden kansalaisille. KE Mogherini on myös painottanut EU:lla olevan hyvät suhteet kaikkiin GCC-maihin ja näitä halutaan ylläpitää jatkossakin.

Qatarissa oleskelee noin 200 suomalaista. Saarrolla on vaikutuksia mm. maan elintarvike- ja vesihuoltoon, joskin Qatarilla on tiettävästi hyvät ruokavarastot. Qatariin kohdistuvat matkustusrajoitteet ovat tiukkoja, ja mm. Qatar Airways -lentoyhtiö on ajautumassa vaikeuksiin tilanteen johdosta.

Ulkoasiainministeriö TAVOITEMUISTIO

EUR-20 Lammi Johanna 8.6.2017

Asia
Muuttoliike

Kokous/tapaaminen
Ulkoasiainneuvosto 19.6.2017

Asiakirjat
Komission neljäs edistymisraportti kumppanuuskehyksen toimeenpanosta (julki 13.6.2017)

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Ulkoasiainneuvoston on määrä käydä lounaskeskustelu muuttoliikettä koskevasta kolmasmaayhteistyöstä ja tarkastella etenkin kumppanuuskehyksestä saatuja tuloksia.

2. SUOMEN TAVOITE

- *Kumppanuuskehyksen luomaa mahdollisuutta unionin koko keinovalikoiman hyödyntämiseksi muuttoliikeyhteistyössä tulee jatkaa täysimääräisesti. On edettävä räätälöidyin toimin kaikkia keskeisiä lähtö- ja kauttakulkumaita koskien niin idässä kuin etelässä.*

- *Itäisen Välimeren reitin osalta korostuu tarve toimiin rauhan ja vakauden edistämiseksi lähtöalueilla sekä EU-Turkki -yhteistyön jatkaminen. Keskisen Välimeren osalta painottuu taas tällä hetkellä vaikuttaminen Libyan ja Saharan etelänpuoleisen Länsi-Afrikan tilanteeseen. Toimia ihmissalakuljetuksen- ja kaupan sekä niiden seurannaisilmiöiden torjumiseksi tulee tehostaa.*

- *On etsittävä keinoja investointien ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten tukemiseksi lähtö- ja kauttakulkumaissa. Tukea on suunnattava erityisesti investointikynnyksen madaltamiseen ja työpaikkojen luomiseen lähtö- ja kauttakulkumaissa.*

- *EU:n palauttamispolitiikka on tehostettava. Vapaaehtoisen paluun vetovoimaisuutta on kehitettävä. Mikäli positiiviset aloitteet eivät lisää palautuksia ja takaisinottoa toivotusti, myös ehdollisuutta on voitava hyödyntää.*

- *EU:n tulee tiivistää muuttoliikevuoropuhelua myös muiden keskeisten toimijoiden kuten YK-järjestelmän, G7- ja G20-ryhmien, Afrikan unionin sekä kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa. EU:n tulee osaltaan myötävaikuttaa siihen, että sekä ihmisoikeuksien ja kansainvälisen oikeuden kunnioittamisen että kestävän kehityksen periaatteet ohjaavat muuttoliiketoimia kautta maanosien.*

3. NEUVOTTELUTILANNE

Ulkoasiainneuvoston on määrä käydä lounaskeskustelu muuttoliikettä koskevasta kolmasmaayhteistyöstä. Keskustelun pohjana on komission neljäs edistymisraportti kumppanuuskehyksestä. Tämän hetkisen tiedon mukaan edistymisraportti julkaistaneen 13.6.2017. Ennakkotietojen mukaan siinä tarkastellaan muuttoliikekompakteista saatuja tuloksia, yhteistyötä keskeisimpien lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, Maltan

deklaraation toimeenpanoa sekä palautuksia ja takaisinottoa. Muuttoliikkeiden ulkosuhteet ovat esillä myös 22.-23.6.2017 pidettävässä Eurooppa-neuvostossa. Asiakohdasta ei anneta päätelmiä.

4. TAUSTA

Ulkoasiainneuvoston on määrä tarkastella vuosi sitten lanseeratun kumppanuuskehyksen *(Partnership Framework)* toimivuutta kolmansien maiden kanssa tehtävää muuttoliikeyhteistyötä koskien. Kehyksen tavoitteena on yhdistää EU-instituutioiden, EU-jäsenmaiden ja kolmansien maiden resurssit muuttoliikeyhteistyötä koskien. Sillä on pyritty myös eri EU-politiikkojen, ml. kehitysyhteistyön ja kauppapolitiikan, herkistämiselle muuttoliikekysymysten kattavammaksi huomioimiseksi. Tavoitteena on ollut vaikuttaa kokonaisvaltaisin toimin niin akuutteihin muuttoliiketilanteisiin kuin muuttoliikkeiden taustalla oleviin rakenteellisiin syihin. Ennakolliset toimet ovat myös mukana kumppanuuskehyksen keinovalikoimassa.

Suomi pitää yhteistyöhön ja kokonaisvaltaisuuteen perustuvaa kumppanuusmallia toimivana lähtökohtana muuttoliikeyhteistyölle kolmansien maiden kanssa. Tähän asti kerätyt kokemukset tulee ottaa huomioon jatkotoimia suunniteltaessa ja toteutettaessa. Jatkotyön onnistuminen ankkuroituu pitkälti siihen, miten EU:n ja kumppanimaiden toiveet ja tavoitteet pystytään kalibroimaan molemmille osapuolille vetovoimaiseksi yhteistyömalliksi ja kumppanuudeksi. Ilman kaikkien osapuolten omistajuutta ja sitoutuneisuutta tulosten saavuttamisessa voidaan jäädä tavoitellusta. Kumppanuuskehyksen toimeenpanossa ovat painottuneet tähän asti toimet etenkin Afrikkaa koskien Keskisen Välimeren akuutin tilanteen vuoksi. Suomen kannalta on kuitenkin tärkeää, että EU-tason yhteistyö muuttoliikekysymyksissä on tiivistä kaikkien keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden ml. Irakin, Afganistanin ja Somalian kanssa.

I Kumppanuuskehys ja akuutit toimet

Muuttoliike **Libya**sta Italiaan on jatkunut koko kuluvan kevään vilkkaana. Tulijamäärä on noussut 45 % verrattuna alkuvuoteen 2016. Merkillepantavaa on reitin vaarallisuus eli liikkeelle lähdetään myös merikelvottomilla veneillä kohtalokkain seurauksin. Myös autiomaahan kuolleiden määrä on IOM:n arvion mukaan lähtenyt kasvuun. Eurooppa-neuvosto linjasi 3.2.2017 joukon toimia, joilla keskisen Välimeren tilanteeseen on pyritty vaikuttamaan. Toimet ihmissalakuljetuksen torjumiseksi, Libyan rajavalvonnan tehostamiseksi, siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottovalmiuksien kehittämiseksi, vapaaehtoisen paluun edistämiseksi sekä paikallisyhteisöjen kehityksen tukemiseksi ovat olleet niistä keskeisimmät.

Libyan turvallisuustilanne, poliittisten valtarakenteiden ja hallinnon hajanaisuus sekä korruptio ovat kuitenkin vaikeuttaneet näiden Maltalla sovittujen toimien toimeenpanoa. Levottomuudet ovat mm. rajoittaneet merkittävästi kansainvälisten järjestöjen kuten IOM:n ja UNHCR:n toimintamahdollisuuksia maassa. Humanitaarinen tilanne keskuksissa, joihin pakolaisia ja siirtolaisia suljetaan, jatkuu huolestuttavana. Aseelliset ryhmittymät, rikollisverkostot, salakuljettajat ja ihmiskauppiaat hallitsevat liikkumista Libyan halki. Erityisen kriittinen tilanne on Libyan eteläosassa, missä keskenään taistelevat heimot hallitsevat salakuljetusreittejä. Libyan oma rajavalvonta on puutteellista, eivätkä sen eteläiset rajanaapurit pysty omalla toiminnallaan kattamaan valvonnan aukkoja.

Haasteista huolimatta työtä Maltalla sovittujen toimien edistämiseksi on jatkettava. Ilman Libyan vakauttamista ja toimivan yhtenäishallituksen vakiinnuttamista on Keskisen Välimeren muuttoliikereitillä vaikea saada kestäviä ratkaisuja aikaiseksi. Jatkotoimien osalta on otettava huomioon paitsi Libyan kyky myös sen mahdollisuudet hyödyntää ulkopuolista tukea. Lisäksi tarvitaan nykyistä vahvempaa Libyan omistajuutta ja sitoutumista muuttoliikeyhteistyöhön. Libyan ohella muuttoliikedialogia tulee ylläpitää myös muiden Pohjois-Afrikan ja Sahelin alueen maiden kanssa.

EU:n tulee pyrkiä kaikin keinoin tukemaan **humanitaaristen** järjestöjen välittömiä toimintamahdollisuuksia Libyassa. Siirtolaiset, pakolaiset ja maansisäiset pakolaiset ovat Libyassa erittäin haavoittuvassa asemassa. Kansanvälisen suojelun (turvapaikan) tarpeessa olevat tulisi pystyä identifioimaan ja saamaan turvaan kolmansiin maihin. Samoin on voitava tehdä mahdolliseksi ja edistää vapaaehtoista paluuta. Näissä toimissa EU:n tulee tehdä tiivistä yhteistyötä UNHCR:n ja IOM:n kanssa.

Maltalla sovituissa toimissa korostuvat etenkin **kriisinhallintatoimet** ja erityisesti EUNAVFOR MED Sophia – operaation rooli, jota on nyt tarkoitus täydentää myös muita EU-instrumentteja hyödyntämällä. Keskisellä Välimerellä toteutettavien operaatioiden välistä tiedonkulkua on tärkeää pyrkiä kehittämään. Tulee myös huolehtia siitä, että operaatiot eivät muodosta vetotekijää laittomalle maahanmuutolle. Libyan rannikkovartioston kapasiteetin kehittäminen on keskeinen edellytys sille, että Libya kykenisi ottamaan vastuun salakuljettajien toimintaan puuttumisesta aluevesillään. Mereltä pelastettujen avustaminen ja tarpeelliset suojelutoimet tulee taata ja estää palautukset sellaisiin suljettuihin keskuksiin Libyassa, joihin humanitaarisilla toimijoilla ei ole pääsyä.

Libyan merirajan lisäksi muuttoliiketoimia tulee jatkaa myös Libyan eteläosassa, Tshadissa ja Nigerissä. Maaliskuun lopussa eteläisen Libyan kaksi merkittävää heimoa solmi rauhansopimuksen, millä saattaa olla merkitystä myös muuttoliikevirtoihin. Lisäksi on merkkejä siitä, että tiivistynyt muuttoliikeyhteistyö EU:n ja Nigerin välillä olisi vähentänyt Nigeristä Libyaan siirtyvien määrää. Nigerin muuttoliikekompaktia pidetäänkin yhtenä onnistuneimmista. Libyan eteläosan vakauttaminen olisi tärkeää myös siksi, että se mahdollistaisi tiiviimmän yhteistyön esim. EUBAM Libya -, EUCAP Sahel Mali- ja EUCAP Sahel Niger –siviilikriisihallintaoperaatioiden kesken. Libyan turvallisuustilanteen vakautuminen avaisi mahdollisuuksien ikkunan myös EU:n uusille poliisi- ja oikeussektorin tukitoimille (ml. raja, muuttoliike, terrorismin vastainen toiminta). Myös muuttoliikereittien varrella olevien yhteisöjen tukemista niin paikallishallinnon, sosioekonomisen kehityksen kuin siirtolaisten suojelutoimien vahvistamiseksi tulee jatkaa. Tätä tukea Libyalle ja Afrikan muuttoliikekompaktimaille on kanavoitu mm. Afrikan hätärahastosta.

Itäisen Välimeren reitti pääasiassa Turkista Kreikkaan on rauhoittunut selvästi vuoden 2015 tilanteesta EU-Turkki -julkilausuman ja Länsi-Balkanin maiden tehostuneen rajavalvonnan myötä. Turkki on pitänyt kiinni julkilausuman toimeenpanosta ja ulkorajojensa valvonnasta. Poliittiset riskit EU-Turkki –julkilausuman jatkuvuuden kannalta ovat kuitenkin edelleen olemassa. Jatkon kannalta on olennaista, että niin Turkki kuin EU täyttävät osaltaan julkilausumassa yhteisesti sovitut toimet.

II Kumppanuuskehys ja ennakoivat toimet

Lähtömaiden intressiin hillitä maastamuuttoa vaikuttavat monet tekijät. Esimerkiksi Länsi-Afrikan alueen vapaa liikkuvuus on alueen maiden näkökulmasta pääosin myönteinen asia. Monet Lähi-idän ja Afrikan maat myös vastaanottavat moninkertaisesti enemmän pakolaisia kuin Euroopan maat. Lähtö- ja kauttakulkumaat eivät aina mielläkään EU:n muuttoliiketavoitteita omikseen. Siksi kumppanuuskehyksessä tulee jatkossa kiinnittää entistä enemmän huomiota sillanrakennukseen erilaisten näkemysten välille ja win-win -tilanteiden luomiseen. Yksi alue, jossa hyödyt yhteistyölle ovat kaikille osapuolille kiistattomat, on **ihmiskaupan ja -salakuljetuksen** vastainen työ. Siksi sen tulisi nousta entistä vahvemmin kumppanuuskehyksen keskiöön.

Kasvavat tulijamäärät Afrikasta Espanjaan ja bangladeshilaisten määrän kasvu Keskisellä Välimerellä kertovat osaltaan ihmissalakuljetus ja -kauppaverkostojen vahvistumisesta yli maanosien. EU:n tuleekin väsymättä ylläpitää valmiutta reagoida uusin reitteihin ja muuttoliiketrendeihin. Esimerkiksi Keskisen Välimeren reitin osalta on pyritty ottamaan käyttöön integroitu toimintamalli, jossa ovat mukana Libya, kauttakulkumaat, keskeiset kansainväliset kumppanit, EU-jäsenmaat, YTTP-operaatiot, Europol sekä Frontex. Samantyyppisiä johdonmukaisia ja operatiivisia toimintamalleja ihmissalakuljetuksen torjumiseksi tulee vahvistaa myös muilla muuttoliikereiteillä. Ihmiskaupan ja -

salakuljetuksen torjunnassa tärkeää on myös mahdollisimman varhainen ilmiön tunnistaminen riskien ja hyväksikäytön minimoimiseksi.

Myös **viestinnällisiä keinoja** ihmissalakuljetuksen ja -kaupan torjumiseksi tulisi tehostaa nykyisestä. Suomi on toteuttanut aktiivisesti ja kokeilevasti muuttoliikkeen lähtömaihin kohdistuvaa viestintää, jonka tavoitteena on tarjota oikeaa tietoa siirtolaisuudesta ja turvapaikanhausta Suomessa ja Euroopassa. Viestin sisällöistä ja kohdeyleisöstä riippuen Suomessa uskotaan erityisesti älypuhelinten käyttöön ja sosiaalisen median voimaan, mutta myös paikallisiin medioihin. Yhä useampi EU-jäsenmaa näyttäisi toteuttavan sanankaltaista viestintää vaihtelevasti ja toisistaan tietämättä. Joissain tapauksissa voi olla perusteltua, että toimitaan kansallisesti, mutta yleisellä tasolla viesteillä olisi hyvä olla yhteinen EU-ääni. Suomella on valmius osallistua viestinnälliseen yhteistyöhön, jossa luontevin koordinointivastuu olisi EU-tason toimijoilla. Suomelle olisi tärkeää, että yhteistyössä ei tyydyttäisi vain jakamaan kokemuksia, vaan myös toteutettaisiin aktiivisesti yhteistä, pitkäjännitteistä viestintää esimerkiksi ihmisalakuljetuksen estämiseksi.

Hallitsemattomiin muuttoliikevirtoihin tulee pyrkiä vaikuttamaan myös **palautuksia ja takaisinottoa** tehostamalla. Suomi on pitänyt esillä etenkin vapaaehtoisen paluun kehittämistä. Tässä yhteistyö esim. IOM:n kanssa on keskeistä. On tärkeää, että EU:n ja kolmansien maiden yhteistyötä palauttamista ja takaisinottoa koskien viedään tuloshakuisesti eteenpäin. Suomelle keskeisiä maita ovat Afganistan, Irak ja Somalia, joista kaksi viimeksi mainittua tulisi nostaa myös EU-tason takaisinottoneuvotteluihin. Muuttoliikekompaktien osalta tulokset palautuksia koskien ovat jääneet jälkeen odotuksista. Siksi kompaktien jatkotyöstössä tulisi tehostaa toimia palautuksia haittaavien pullonkaulojen ratkaisemiseksi niin kumppani- kuin EU-jäsenmaissakin.

Laittomasti maassa oleskelevien palauttaminen on tapahduttava ihmisoikeuksia, ihmisarvoa ja palautuskiellon *(nonrefoulement)* periaatteita kunnioittaen. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää palaavien integroitumiseen sekä haavoittuvassa asemassa olevien tukitoimiin. Palautusten ja takaisinoton tehostamiseksi tulisi ensisijaisesti käyttää positiivisia keinoja, mutta myös ehdollisuutta on voitava hyödyntää tilanteen niin vaatiessa. Ehdollisuutta on kuitenkin käytettävä harkiten, sillä epäonnistuessaan se saattaa vesittää paitsi jatkoyhteistyönäkymät myös nakertaa lähtö- ja kauttakulkumaiden omistajuutta palautuksiin. Eri toimintavaihtoehtojen punninnassa on otettava huomioon myös mahdolliset laajemmat YUTP-vaikutukset.

Yksi keino kumppanimaiden omistajuuden syventämiseksi olisi signaalin vahvistaminen siitä, että EU:lla on halu ja valmius mahdollisimman laajapohjaiseen yhteistyöhön kumppanimaiden kanssa, myös muuttoliikeagendan ulkopuolella. Monet kumppanimaat ovat kritisoineet EU:ta siitä, että unioni on korostetun kiinnostunut palautusten tehostamisesta muiden potentiaalisten yhteistyömahdollisuuksien jäädessä tämän varjoon. Tuen osoitus esim. investointien ja työllisyyden tukemisen, laillisten maahantuloväylien kehittämisen sekä sosiaali- ja ympäristösektorin vahvistamisen kautta voisi osaltaan edistää pyrkimystä myös palautusten tehostamiseksi.

III Kumppanuuskehys ja muuttoliikkeen rakenteelliset syyt

Globaalin muuttoliikkeen ennustetaan kasvavan entisestään lähitulevaisuudessa. Muuttoliikkeillä on suora yhteys paitsi sotiin ja konflikteihin myös poliittisiin ja humanitaarisiin kriiseihin, toimeentulomahdollisuuksien niukkuuteen sekä nuorten kokemaan näköalattomuuteen. Maapallon väestönkasvu keskittyy vahvasti Afrikkaan, usein poliittisesti ja hallinnollisesti hauraisiin maihin sekä ilmastonmuutoksen kannalta riskialttiille alueille. Kaikkiin näihin tekijöihin vaikuttaminen on myös osaltaan muuttoliikkeisiin vaikuttamista ja niihin EU:lla on käytössään useita välineitä. Näihin muuttoliikkeen taustalla oleviin rakenteellisiin syihin vaikuttaminen vaatii kuitenkin pitkäjännitteistä työtä, globaalikumppanuuksia ja sitoutumista kumppanimaiden kehityksen edistämiseen. Siksi arviot kumppanuuskehyksen toimivuudesta muuttoliikkeen rakenteellisiin syihin vaikuttamiseksi ovat vasta hyvin alustavia.

EU on saanut **kehityspolitiikan** alalla yllättävän paljon aikaan vuoden aikana muuttoliikettä koskien: on käynnistetty mm. mittavia hankkeita Afrikka-hätärahaston kautta ja hyväksytty uusi kehityspoliittinen konsensus. Myös Euroopan kestävän kehityksen rahasto (EKKR) on viimeistelyä vaille valmis. Kehitysyhteistyöpuolella ei muuttoliikkeen osalta olekaan tällä hetkellä tarvetta uusille aloitteille, vaan nyt olisi keskityttävä ensisijaisesti käynnissä olevien prosessien tehokkaaseen toimeenpanoon. Laadukkaan kehitysyhteistyön toimintaperiaatteista (ml. avun ennakoitavuus, omistajuus ja pitkäaikainen sitoutuminen) tulee pitää kiinni jatkossakin. Myös **Vallettan toimintaohjelman** ja Afrikan hätärahaston toimintaa tulee jatkaa EU:n ja Afrikan yhdessä sopimien painopisteisiin perustuen. Afrikan maat ovat lisänneet omistajuuttaan Vallettan toimintaohjelmaan Rabat'n ja Khartumin prosessien kautta.

Sen sijaan EU:n k**auppapolitiikan** keinoja tulisi hyödyntää nykyistä vahvemmin kumppanuuskehyksen toimeenpanossa. Vapaakauppasopimuksissa EU:n on mahdollista ottaa huomioon vastapuolen kehitystaso mm. tullietuuksien muodossa. Sopimusjärjestelyihin on mahdollista rakentaa myös elementtejä maiden kauppapoliittisen kapasiteetin ja osaamisen kehittämiseksi. Lisäksi EU myöntää yksipuolisia tullietuja yleisen tullietuusjärjestelmän (GSP) puitteissa niille kehitysmaille (pl. ylemmän tulotason kehitysmaat), joilla ei ole vapaakauppasopimusta EU:n kanssa. GSP-järjestelmän sisällä EU antaa vähiten kehittyneille maille yksipuolisesti tullittoman ja kiintiöttömän markkinoillepääsyn. Kauppaa tukeva kehitysyhteistö *(Aid for Trade)* kattaa puolestaan tuen taloudellisen toimintaympäristön uudistuksiin, tuotannollisen kapasiteetin ja infrastruktuurin vahvistamiseen sekä yksityisen sektorin kaupan ja investointien edistämiseen. Kaikilla näillä keinoilla on mahdollista vaikuttaa muuttoliikepaineeseen keskipitkällä aikavälillä.

Siirtolaisten rahalähetykset kotiin ovat monen maan taloudelle ja ennen kaikkea yksittäisille perheille elinehto. Siksi **investoinnit työpaikkojen luomiseksi ja elinkeinoelämän tukemiseksi** ovat keskeisiä myös muuttoliikkeen rakenteellisiin syihin vaikuttamiseksi. Niiden kehittäminen edellyttää kuitenkin yhtäaikaisesti myös ponnisteluja valtioiden perusrakenteiden kehittämiseksi. Marraskuussa järjestettävä EU-Afrikka- huippukokous saattaa olla hyvinkin ratkaisevassa asemassa esim. Euroopan ja Afrikan välisen laajapohjaisen dialogin kehittämisessä. Vaikka kokous ei olekaan muuttoliikehuippukokous, voi sillä onnistuessaan olla merkitystä sille, miten maanosat pystyvät huomioimaan toistensa näkökannat myös muuttoliikkeeseen liittyvissä kysymyksissä. Samantyyppiseen, laajapohjaiseen vuoropuheluun tulisi pyrkiä myös muiden keskeisten lähtöalueiden kanssa ja tähän muuttoliikkeen kumppanuuskehys antaakin toimivan lähestymistavan ja yhteistyökehyksen jatkossakin.

IV Kumppanuuskehyksen rahoituksesta

Kumppanuuskehyksen ideana on myös rahoituskysymyksiä koskien ollut koota eri toimijoiden, kuten EU:n ja sen jäsenmaiden, mutta myös yksityissektorin, kansainvälisten rahoituslaitosten ja muiden muuttoliikkeen kannalta keskeisten toimijoiden resurssit yhteen niin, että käsillä oleviin haasteisiin pystyttäisiin vastaamaan entistä tehokkaammin toimin. Tavoitteena on ollut lisäksi uusien innovatiivistenkin rahoituskeinojen luominen, josta EKKR on esimerkkinä. EKKR on osa kumppanuuskehyksen toimeenpanoa. Sen tarkoituksena on tukea työpaikkojen ja elinkeinojen luomista Afrikassa ja EU:n naapuruusmaissa EU-rahoitusta, jäsenmaiden vapaaehtoisrahoitusta ja yksityissektorin investointeja yhdistämällä. Sillä pyritään myös tukemaan palautettujen siirtolaisten uudelleenintegroitumista lähtömaihinsa. Komissio on ensivaiheessa pyytänyt jäsenmailta EKKR:oon rahoitusta EU:n osuutta vastaavalla summalla eli € 3,35 mrd.:lla. Suomi ei tällä hetkellä suunnittele osallistuvansa EKKR:oon kansallisella kontribuutiolla.

Muuttoliikkeeseen liittyvää kolmasmaayhteistyötä rahoitetaan tällä hetkellä useasta eri lähteestä käsin. EU-jäsenmaat ovat rahoittaneet osaa toimista kansallisista budjeteistaan. Muuttoliikekriisin aikana perustetuista erityisrahastoista ja välineistä tärkeimmät ovat EKKR:n lisäksi 26 maassa toimiva Afrikka-

hätärahasto (€ 2,5 mrd. / Suomen kansallinen osuus € 5M), Syyrian Madad -rahasto (tavoite €1 mrd./ Suomen kansallinen osuus € 3M) ja Turkin pakolaisavun koordinointiväline (€3 mrd. (2016-17) / Suomen kansallinen osuus € 28,4M). Madadin ja Afrikka-hätärahaston rahoituksesta n. 90 % on EU-rahoitusta, ja sitä on saatu erityisesti Euroopan kehitysrahaston reserveistä ja muista ulkosuhderahoitusinstrumenteista. Turkki-välineessä taas EU-jäsenmaiden rahoitusosuus on merkittävä. Viiden afrikkalaisen lähtö- ja kauttakulkumaan kanssa laadittuja muuttoliikekompakteja rahoitetaan puolestaan Afrikka-hätärahastosta ja EU-jäsenmaiden antamalla rahoituksella.

Muuttoliikerahoituksessa on pyritty hyödyntämään myös olemassa olevia EU:n ulkosuhdeinstrumentteja. Kehitysrahoitusinstrumentti DCI:llä, naapuruusinstrumentti ENI:llä, liittymistä valmisteleva rahoitusinstrumentti IPA:lla, demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevalla eurooppalaisella rahoitusväline EIDHR:llä, EU:n vakautta ja rauhaa edistävä väline IcSP:llä ja Euroopan kehitysrahasto EKR:llä on vaikutettu etenkin muuttoliikkeen rakenteellisiin syihin. Turvapaikanhakijoiden uudelleensijoittamiseen ja sisäisiin siirtoihin sekä kotouttamiseen rahoitusta on kohdistettu puolestaan nykyisten rahoituskehysten sisäasioiden otsakkeesta (3).

EU:n tulevissa rahoituskehyksissä muuttoliikkeen lisärahoitusta tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti käyttäen budjetin eri otsakkeita. Muuttoliikerahoituksen vahvistamiseen liittyy keskeisesti myös kysymys rahoituksen ehdollisuudesta, sekä rahoitukseen mahdollisesti liitettävistä negatiivisista että positiivisista kannustimista. Suomen lähtökohta valmistauduttaessa EU:n seuraaviin rahoituskehyksiin on, että EU:n monista instrumenteista ja kriisin takia perustetuista rahastoista ja välineistä koostuva muuttoliikerahoitus muodostaisi nykyistä tasapainoisemman kokonaisuuden ilman päällekkäisyyksiä. On perusteltua kohdentaa EU:n yhteisiä varoja muuttoliikkeiden hallintaan pitkäjännitteisesti ja esimerkiksi EU:n kehityspolitiikassa olisi muuttoliikkeiden perimmäisiin syihin vaikuttaminen otettava huomioon kattavasti.

LIITTEET

Asiasanat	Irak, muuttoliike, Qatar, Saudi-Arabia, terrorismi, UAN Ulkoasiainneuvosto, YUTP, NATO
Hoitaa	**UM**
Tiedoksi	EUE, LVM, OKM, OM, PE, PLM, SM, STM, TEM, TPK, TULLI, VM, VNK, YM