

VEPS-tunnus VNS 1/1995

Valtiopäivät 1995
VNS 1

Turvallisuus muuttuvassa maailmassa
Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat
Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.6.1995

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ

SUOMEN TURVALLISUUSPOLITIIKAN LÄHTÖKOHDAT

KANSAINVÄLINEN TURVALLISUUSYMPÄRISTÖ JA SUOMEN TOIMINTA

I Maailmanjärjestys murroksessa

- YK:n vahvistuva rooli
- Talouden ja yhteiskunnan muutos
- Demokratia ja ihmisoikeudet
- Muuttuva Eurooppa

II Euroopan turvallisuusjärjestys rakenteilla

1. Kokonaisvaltainen turvallisuus

Poliittinen ja taloudellinen muutos ja uudet ristiriidat

1.1. Muutoksen tukeminen ja vakauden luominen

- Euroopan neuvosto tukijana ja valvojana
- Vakaussopimus ja hyvä naapuruus
- Vakauspolitiikka Suomen lähialueilla
- Pakolaiskysymys
- Ympäristöongelmat

1.2. Varhaisvaroitus ja konfliktinesto

1.3. Riitojen rauhanomainen ratkaiseminen

1.4. Konfliktinhallinta

- Poliittiset kriisinhallintakeinot
- Kriisinhallinta ja kehittyvä rauhanturvatoiminta
- Pohjoismainen yhteistyö
- Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan
- Kriisinhallinnan tulevaisuus

2. Poliittis-sotilaallinen turvallisuus

Suurvaltasuhteiden uudelleenjärjestely

2.1. Asevalvonta ja sotilaallinen tilanne Euroopassa

- Ydinaseet ja kansainvälinen turvallisuus
- TAE-sopimus ja tavanomaisten aseiden valvonta
- Sotilaallinen vakaus Suomen lähialueilla
- Suomen puolustuskyvyn merkitys
- Sotilaallinen yhteistyö ja avoimuus Euroopassa

2.2. Kysymys NATO:n laajentumisesta

Suomen suhtautuminen

2.3. Euroopan sotilaallisen kehityksen jatko

3. Yhteistyövarainen turvallisuusjärjestys Euroopassa
YK ja ETYJ:n alueellinen turvallisuus

3.1. Turvallisuuspoliittisten organisaatioiden keskinäiset suhteet

3.2. Instituutioiden yhteistyön kehittäminen

3.3. Suomen tavoitteet yhteistyövaraisen turvallisuuden kehittämisessä

III EU-jäsenyyden turvallisuuspoliittinen merkitys Suomelle

1. Euroopan unioni ja Suomen turvallisuus

2. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittäminen ja Suomi

Suomen kokemukset

Hallitustenvälinen konferenssi 1996

SUOMEN TURVALLISUUSPOLITIIKAN KEHITTÄMINEN

1. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sopeutuminen kansainväliseen muutokseen

2. Turvallisuuspolitiikan kehittäminen

Tiivistelmä

Suomen turvallisuus voidaan taata parhaiten yhtenäisessä Euroopassa, jossa ei ole vanhoja eikä uusia jakolinjoja. Turvallisuusongelmat tulee ratkoa yhteistyöllä, yhteisesti sovittujen käyttäytymissääntöjen mukaisesti ja kaikkien valtioiden täysivaltaisen tasavertaisuuden pohjalta.

Suomi on kylmän sodan jälkeisessä murroksessa vahvistanut ja selkiyttänyt kansainvälistä asemaansa. Tavoitteena on suomalaisten turvattu tulevaisuus rauhan, yhteistyön ja syvenevän yhdentymisen maailmassa.

Jäsenyys Euroopan unionissa vahvistaa Suomen turvallisuuden perustaa ja tarjoaa Suomelle keskeisen vaikutuskanavan etujensa ajamiseen ja vastuunsa kantamiseen kansainvälisissä suhteissa.

Suomi kannattaa Euroopan unionin laajentumista keskeisenä keinona Euroopan yhtenäisyyteen ja kestävään turvallisuuteen, joka perustuu demokratian vakiintumiseen ja yhdentymisen syvenemiseen.

Suomi harjoittaa yhteistyötä korostavaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kansainvälisen turvallisuuden lujittamiseksi ja suomalaisten turvallisuudesta huolehtimiseksi kaikissa olosuhteissa.

Turvallisuuspolitiikka ei koske muuttuvassa maailmassa ainoastaan sotilaallisia kysymyksiä vaan kaikkia ulkoisia tekijöitä, jotka vaikuttavat suomalaisen yhteiskunnan hyvinvointiin ja turvallisuuteen. Turvallisuus rakentuu entistä enemmän tiivistyvälle kansainväliselle yhteistyölle.

Suomen tavoitteena on toimiva kansainvälinen turvallisuusjärjestys, joka perustuu Yhdistyneissä Kansakunnissa, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä ja Euroopan neuvostossa sovittujen yhteisen arvojen ja periaatteiden kunnioittamiselle ja yhteiselle toiminnalle niiden ylläpitämiseksi. Suomi edistää demokraattista turvallisuutta kansallisista ja pohjoismaisista lähtökohdista ja Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kautta.

Jakamattoman Euroopan tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että muutosta ja uudistuksia tuetaan ja vakaata kehitystä edistetään demokratian, ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja markkinatalouden pohjalta. Tärkeänä tekijänä on alueellinen yhteistyö ja yhteistyö naapurimaiden kesken. Suomen erityisenä tavoitteena on Pohjois-Euroopan vakauden ja turvallisuuden edistäminen. Tälle myös Euroopan unionin tulee antaa kasvava panoksensa.

Suomi osallistuu kylmän sodan jälkeiseen murrokseen liittyvien poliittisten, taloudellisten, yhteiskunnallisten ja ympäristöongelmien ratkomiseen kahdenvälisen yhteistyön sekä alueellisten ja kansainvälisten yhteistyöjärjestöjen kautta. Euroopan neuvosto tukee ja valvoo demokratian, ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja oikeusvaltion vakiintumista. Suomi tukee ETY-järjestön vahvistamista koko Euroopan arvoyhteisönä ja välineenä ristiriitojen ennaltaehkäisemisessä ja niiden rauhanomaisessa ratkaisemisessa.

Venäjän kehitys vaikuttaa tärkeällä tavalla Suomen turvallisuuteen. Suomi tukee kahdenvälisesti ja kansainvälisen yhteistyön kautta Venäjän demokraattista uudistusta sekä sen sitoutumista yhtenäistyvään Eurooppaan ja kansainvälisten normien noudattamiseen. Venäjän uudistuksen onnistumisesta ei ole varmuutta.

Suomi tukee Viron, Latvian ja Liettuan integroitumista eurooppalaisiin yhteistyörakenteisiin.

Suomi osallistuu muiden pohjoismaiden, WEU:n ja NATO:n kanssa kansainväliseen yhteistyöhön valmiuden parantamiseksi YK:n ja ETY-järjestön päätöksellä toteutettavaa kriisinhallintaa varten. Voidakseen kantaa vastuunsa kriisinhallinnassa Suomen on luotava valmiudet aiempaa vaativampia humanitaarisia ja rauhanturvatehtäviä varten. Suomi

ei osallistu operaatioihin, jotka edellyttävät rauhanpakottamista tai voimakeinojen käyttämistä muita valtioita tai konfliktin osapuolia vastaan.

Sotilaallinen tilanne on muuttunut kylmän sodan jälkeen. Suursodan uhka on purkautunut, varusteluja vähennetään ja avoimuutta lisätään. Suomen kyky huolehtia alueensa turvallisuudesta ja koskemattomuudesta on kylmän sodan jälkeisissä oloissa yhtä tärkeää kuin aikaisemminkin. Suomen puolustusellinen ja omaehtoinen puolustusratkaisu lujittaa kansainvälistä vakautta.

Suomi edistää muuttuvissa oloissa parhaiten Pohjois-Euroopan vakautta pysyttelemällä sotilasliittojen ulkopuolella ja ylläpitämällä uskottavaa itsenäistä puolustusta. Suomen kansallinen puolustuskyky vahvistaa myös Euroopan unionin ja sen jäsenten yhteistä turvallisuutta.

Suomi toimii Euroopan unionin lujittamiseksi demokraattisten valtioiden yhteenliittymänä, jossa otetaan tasavertaisesti huomioon kaikkien jäsenten edut. Vahva unioni lisää Suomen vaikutusmahdollisuuksia kansainvälisen turvallisuusjärjestyksen rakentamisessa.

Suomen turvallisuuspolitiikan lähtökohdat

Turvallisuuspolitiikan tulee palvella Suomea kansalaisyhteiskuntana, itsenäisenä valtiona ja kansainvälisen yhteisön jäsenenä. Sen tulee tarjota mahdollisuuksia vaikuttaa Suomea koskeviin kansainvälisiin ratkaisuihin ja suojautua Suomen turvallisuuteen kohdistuvia riskejä ja uhkia vastaan. Sen tulee kattaa laajan turvallisuuskäsityksen mukaisesti ulkoiset tekijät, jotka vaikuttavat suomalaisen yhteiskunnan arvojen ja tavoitteiden saavuttamiseen.

Suomi kehittää ja toteuttaa turvallisuuspolitiikkaa, joka edistää Suomen kansallisia tavoitteita ja on sopusoinnussa suomalaisten arvojen ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Puolustaessaan itsenäisyyttään ja itsemääräämisoikeuttaan ja rakentaessaan turvallisuutta ja hyvinvointia Suomi on oppinut, että sekä ulkopolitiikan että maanpuolustuksen on oltava kunnossa. Suomalaiset toimivat jatkossakin tämän vaatimuksen mukaisesti.

Kuuluminen Pohjolaan ja läheinen yhteistyö muiden pohjoismaiden kanssa on suomalaisen yhteiskunnan peruskivi, kansanvallan, oikeudenmukaisuuden ja hyvinvoinnin tunnusmerkki.

Venäjän sisäisellä kehityksellä ja kansainvälisellä käyttäytymisellä on keskeinen merkitys Suomen turvallisuudelle. Venäjä vaikuttaa tärkeänä tekijänä kansainväliseen turvallisuuteen ja Euroopan kehitykseen. Samalla Venäjän asema määräytyy suurvaltasuhteiden ja koko kansainvälisen yhteisön osana.

Suomi on itsenäisyytensä alusta lähtien uskonut tasavertaisen ja tehokkaan kansainvälisen yhteistoiminnan edistävän pienten valtioiden turvallisuutta. Suomi on osallistunut aktiivisesti kansainvälisten järjestöjen työhön. Suomi on hakenut vaikutusmahdollisuuksia yhteistyöstä erityisesti muiden pohjoismaiden kanssa, mikä on luonut Suomen kansainvälistä identiteettiä.

Meneillään olevassa kansainvälisten suhteiden murroksessa, joka on käynnistynyt kylmän sodan päättymisestä ja Euroopan kahtiajaon purkautumisesta, Suomi on jatkanut omatoimista, vastuullista ja rakentavaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Suomi on irtaantunut kylmän sodan aikaisesta kansainvälisestä asemastaan. Suomalaisten perusarvot ja kokemukset sekä Suomen saavutukset kansainvälisessä yhteistyössä ja naapurisuhteiden luomisessa tuovat ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan jatkuvuutta.

Suomen tavoitteena on kansainvälinen turvallisuus- ja rauhanjärjestys, joka perustuu yhteisten arvojen ja kansainvälisen oikeuden periaatteiden kunnioittamiselle. Kylmän

sodan päättyminen on avannut mahdollisuuden yhteistyöhön nojaavan ja kestävän turvallisuusjärjestyksen luomiseen Euroopassa. Muutoksessa on kuluneina vuosina edetty pitkiä askeleita, vaikka siinä on koettu myös vaikeuksia ja takaiskuja. Kaikkien valtioiden tulee sitoutua tähän tavoitteeseen. Suomi on valmis antamaan vahvimman mahdollisen panoksensa jakamattoman Euroopan rakentamiseen, joka on Suomen perustavien turvallisuusetujen mukaista.

Euroopan unionin (EU) jäsenyys on selkiinnyttänyt ja vahvistanut Suomen kansainvälistä asemaa. Suomi on liittynyt samankaltaisten demokraattisten valtioiden yhteisöön. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan perustana on kansallinen turvallisuusarvio ja päätöksenteko. Unionin jäsenyys tarjoaa mahdollisuuden ajaa Suomen tavoitteita vaikutusvaltaisen ja kehittyvän valtioiden yhteenliittymän jäsenenä. Euroopan unionin jäsenyys on tullut Suomen kansainvälisen identiteetin osaksi.

Unionin jäsenyys on lisännyt Suomen mahdollisuuksia vaikuttaa kansainvälistä asemaansa ja kansallista turvallisuuttaan koskeviin ratkaisuihin. Unionin jäsenyys on tuonut Suomelle samalla lisää vastuuta Euroopan turvallisuudesta ja koko maailmanyhteisön kehityksestä. Euroopan unioni on keskeinen muutoksen ja vakauden voima uudessa Euroopassa. Unioni on samalla maailmanlaajuinen toimija, jolla on kehittyvät taloudelliset ja poliittiset yhteistyösuhteet valtioihin ja valtioryhmiin kaikissa maanosissa.

Kylmän sodan päättymisen jälkeen korostuu valtioiden vastuu Yhdistyneissä Kansakunnissa (YK) ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä (ETYJ) sekä Euroopan neuvostossa (EN) sovittujen yhteisten arvojen ja periaatteiden kunnioittamisesta. Ihmisoikeuksien noudattaminen on kaikkia valtioita velvoittava normi. Kansainvälisten instituutioiden rooli kasvaa yhteisten arvojen ja periaatteiden täytäntöönpanossa. Valtiot voivat etsiä ennakkoluulottomasti uudenlaisia yhteistyömuotoja ja käyttää instituutioita yhteisten turvallisuusongelmien ratkaisemiseen.

Yhteiset arvot ja periaatteet kuten demokratia, ihmisoikeudet ja perusvapaudet, vähemmistöjen oikeudet, oikeusvaltioperiaate, sosiaalinen oikeudenmukaisuus sekä taloudellinen vapaus ja vastuu elinympäristöstä, joihin kaikki valtiot ovat sitoutuneet uudessa Euroopassa, ovat pohjoismaisen arvomaailman mukaisia. Ne ovat myös Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan perustana.

Sitoutuminen yhteiseen demokraattiseen arvoperustaan ohjaa aiempaa merkittävämmällä tavalla Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisia ratkaisuja ja Suomen suhtautumista kansainvälisiin kiistoihin ja ongelmiin. Suomi harjoittaa muuttuvissa oloissa turvallisuuspolitiikkaa, joka perustuu laajaan ja kokonaisvaltaiseen turvallisuuden käsitteeseen ja nojautuu kasvavaan ja syvenevään kansainväliseen yhteistyöhön.

Kansainvälinen turvallisuusympäristö ja Suomen toiminta

I Maailmanjärjestys murroksessa

Kansainvälinen yhteisö on viime vuosina käynyt läpi syvää poliittista, taloudellista ja sotilaallista murrosta niin Euroopassa kuin sen ulkopuolella. Muutos koskee suurvaltojen ja suurvaltojen johtamien ryhmittymien toimintakykyä ja keskinäisiä voimasuhteita, kansainvälisten instituutioiden roolia ja maantieteellis-poliittisten suuralueiden asemaa. Kansallisvaltion asema muuttuu, mutta se säilyy kansainvälisten suhteiden perustoimijana.

Jähmettyneen kahtiajaon sijaan on tullut pyrkimys yhteisiin ratkaisuihin. Kansainväliselle turvallisuuspoliittiselle yhteistyölle ja kumppanuudelle on syntynyt uusia mahdollisuuksia. Kylmän sodan jälkeinen turvallisuusjärjestys on epävakaa ja jatkuvassa liikkeessä.

YK:n vahvistuva rooli

Idän ja lännen vastakkainasettelun väistyttyä Yhdistyneet Kansakunnat on saanut uuden mahdollisuuden toteuttaa vastuutaan kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäjänä ja sodan vaaran poistajana. Persianlahden sodassa tapahtunut hyökkääjän torjuminen yhteisellä voimankäytöllä oli osoitus kollektiivisen turvallisuuden toiminnasta valtioiden välisessä selkkauksessa. Suurvaltojen yhteistyö ja jäsenmaiden laaja poliittinen yksimielisyys eivät kuitenkaan vielä anna YK:lle riittävää kykyä uudenlaisten alueellisten tai sisäisten selkkausten estämiseen ja hallitsemiseen.

Maailmanjärjestön kyky hallita kriisejä on koetuksella kasvavien vaatimusten ja useiden epäonnistumisten seurauksena. YK:n toimintakykyä tulee vahvistaa kollektiivisen turvallisuuden uskottavuuden turvaamiseksi. Suomi on osallistunut YK:n uudistamiseen ja sen tehokkuuden parantamiseen. Pohjoismaat ovat olleet tässä työssä tärkeä vaikuttajaryhmä. Euroopan unionin jäsenyys tarjoaa Suomen YK-politiikalle uuden vaikutuskanavan.

Maailmanjärjestön vahvistamisessa ja kansainvälisten turvallisuus- ja kehitysongelmien yhteisessä hallinnassa on ratkaisevaa päätöksenteon vastuullisuus ja avoimuus sekä sitoumusten noudattaminen ja seuranta. Valtioiden yhdenvertaisuuden ja yhtäläisen osallistumismahdollisuuden turvaaminen on edellytys kestäville tuloksille.

Yhdistyneiden Kansakuntien perustamisen jälkeen tapahtuneet muutokset edellyttävät YK:n turvallisuusneuvoston pohjan laajentamista. Suomen mielestä uusien pysyvien jäsenten ottaminen ei saa heikentää turvallisuusneuvoston toimintakykyä.

Kehitysyhteistyö luo kestävä perustaa kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle. Ristiriitojen ehkäiseminen ja niiden rauhanomainen ratkaiseminen on poliittisen ja taloudellisen kehityksen edellytys. Kansainvälisen yhteisön valmiudet tehokkaaseen ja nopeaan humanitaariseen apuun ja kriisinhallintaan on nähtävä kehityksen osana.

Suomi on yhdessä muiden pohjoismaiden kanssa pyrkinyt edistämään YK:n edellytyksiä kriisien ennaltaehkäisemiseen ja rauhanturvatoimintaan ja maailmanjärjestön toiminnan taloudellisen perustan vahvistamiseen. Suomi on jatkanut työtään rauhanturvajoukoissa lähi-idässä ja osallistunut YK:n ensimmäiseen ennaltaehkäisevään rauhanturvaoperaatioon Makedoniassa sekä ETY-järjestön ensimmäisen, Vuoristo-Karabahin rauhanturvaoperaation suunnitteluun ja valmisteluun. Suomi kehittää valmiuksiaan osallistua vaativiin humanitaarisiin ja rauhanturvatehtäviin.

Suurvaltojen ideologisen ja poliittisen kilpailun väistyttyä monia pitkäaikaisia alueellisia ja paikallisia sotia ja kriisejä on voitu ratkaista rauhanomaisesti Keski-Amerikassa, eteläisessä Afrikassa ja Kaakkois-Aasiassa. YK:n laajamittaiset rauhanoperaatiot Namiabiassa ja Kambodshassa ovat luoneet uskoa sen mahdollisuuksiin itsenäistymisen ja demokraattisen kehityksen tukijana. Lähi-idässä on saatu käyntiin historiallinen rauhanjärjestely. Kriisialueiden saattaminen vakaalle ja rauhanomaiselle kehitysuralle ei kuitenkaan ole helppoa. Uusia kriisejä syntyy eikä kansainvälinen yhteisö ole niihin riittävästi varautunut.

Väkivalta eri muodoissaan on maailman arkipäivää. Aseellisten selkkausten määrä ei ole vähentynyt ja ne liittyvät entistä useammin valtioiden sisäisiin tai historiallisiin etnisiin, uskonnollisiin tai kansallisuutta koskeviin ristiriitoihin. Konfliktit saattavat johtaa valtiorakenteiden sortumiseen, mikä vaikeuttaa entisestään kansainvälisen yhteisön mahdollisuuksia auttaa niiden hallinnassa ja selvittämisessä. Väkivallan muotoja ovat ihmisoikeuksien loukkaukset, etniset puhdistukset, sotarikokset ja terrorismi. Selkkausten seurauksena on usein pakolaisaalto lähialueille tai muualle.

Talouden ja yhteiskunnan muutos

Turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä muokkaa suurvaltojen voimasuhteiden ja geopoliittisten muutosten ohella taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen muutos, jonka merkitys on kasvanut. Taloudellinen ja yhteiskunnallinen murros muuttaa valtion perinteistä asemaa ja rajoittaa sen vaikutusmahdollisuuksia muiden toimijoiden rinnalla.

Kansainväliset markkinavoimat ja teknologian nopea kehitys ovat luoneet uudet taloudelliset toimintaperiaatteet, jotka edellyttävät työnjakoa mutta kiristävät samalla taloudellista kilpailua sisäisesti yhdentyvien Pohjois-Amerikan, Euroopan ja Aasian-Tyynenmeren alueiden kesken. Venäjän muutoksen myötä on noussut esiin kysymys sen ottamisesta mukaan keskeisten talousmahtien yhteistyöhön.

Markkinatalousmaiden taloudellinen kriisi, työttömyys ja hyvinvointivaltion supistaminen vaikuttavat kansalaisten ja päätöksentekijöiden tahtoon ja kykyyn vastata kasvaviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Kansainvälisen yhteistyön laajentuminen ja syventyminen edellyttää demokratiavajeen torjumista ja osallistumismahdollisuuksien laajentamista kaikilla tasoilla.

Ympäristön muutokset eivät kunnioita valtioiden rajoja. Ympäristöongelmat liittyvät kansainväliseen taloudelliseen muutokseen ja yhteiskuntien kehitysstrategioihin. Taloudelliset ja ympäristöhaasteet lisäävät valtioiden keskinäistä riippuvuutta ja edellyttävät kykyä ongelmien yhteiseen hallintaan sekä sitoutumista kestäväan kehitykseen.

Rinnan taloudellisen keskinäisriippuvuuden kanssa korostuu arvojen moninaisuus kansainvälisellä ja kansallisella tasolla. Kulttuurien ja sivilisaatioiden kanssakäyminen ohjaa pitkällä aikavälillä maailmanjärjestystä. Uskonnollisia ja kulttuurisia ristiriitoja käytetään poliittisiin valtapyyteisiin. Etnisten ryhmittymien välisten jännitteiden merkitys kasvaa kansainvälisinä turvallisuusongelmina. Uskonnollinen fundamentalismi on kasvava haaste Euroopan sopeutumiskyvylle ja turvallisuudelle.

Demokratia ja ihmisoikeudet

Kestävän perustan kansainväliselle turvallisuudelle tarjoaa demokratian vahvistuminen ja demokraattisten yhteiskuntien muodostaman vyöhykkeen laajentuminen Euroopassa ja muilla alueilla. Demokraattisten instituutioiden vahvistuminen ja demokratian juurtumi-

nen, oikeusvaltioperiaatteen vakiintuminen ja ihmisoikeuksien kunnioitus lisäävät valtioiden ja kansainvälisten instituutioiden mahdollisuuksia maailmanjärjestyksen hallintaan. Tavoitteena on demokraattinen turvallisuus, jonka luominen on Euroopan neuvoston perustehtävä.

Suomi on aktiivisesti mukana kehittämässä ihmisoikeuksia koskevaa kansainvälistä normistoa ja sen seuranta. Suomi korostaa valtioiden vastuuta ihmisoikeuksien ja vähemmistöjen oikeuksien noudattamisesta ja kansainvälisen yhteisön oikeutta puuttua niiden loukkauksiin vuoden 1993 Ihmisoikeuksien maailmankonferenssin tulosten pohjalta.

Tärkeitä askeleita viime vuosilta ovat ETY-järjestön vähemmistövaltuutetun perustaminen ja Itämeren valtioiden neuvoston valtuutetun asettaminen demokraattisia instituutioita ja ihmisoikeuksia, mukaanluettuina vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksia varten sekä YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toiminnan käynnistyminen. Ihmisoikeusvelvoitteet nähdään turvallisuuden osana ja niiden seuranta tärkeänä ennaltaehkäisevän diplomatian keinona. Suomen toiminta YK:n ihmisoikeustoimikunnassa on luonut perustan Suomen täysipainoiselle osallistumiselle yhteisten kantojen määrittämiseen Euroopan unionin piirissä ja unionin merkityksen vahvistamiseen kansainvälisessä ihmisoikeuspolitiikassa.

Euroopan neuvostolla on perinteinen ja vakiintunut asema ihmisoikeuksien toteutumisen varmistajana jäsenmaissa. Euroopan ihmisoikeussopimuksella on luotu kansainvälisen yhteisön tehokkain valvontajärjestelmä. Euroopan neuvoston jäsenet sitoutuvat jäseneksi tullessaan liittymään ihmisoikeussopimukseen ja hyväksymään siihen kuuluvan yksilön valitusoikeuden. Ihmisoikeustuomioistuimen ylikansallisen tuomiovallan seurauksena valtio voi joutua suorittamaan vahingonkorvausta loukatulle ja muuttamaan lainsäädäntöään, jos sen havaitaan olevan ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen määräysten kanssa. Euroopan neuvoston jäsenet ovat äskettäin hyväksyneet valvontakoneiston tehostamista koskevan muutospöytäkirjan.

Demokratian leviäminen ja vakiintuminen on parhaana takeena sille, että turvallisuutta voidaan rakentaa yksilön tasolta ja yksilöä varten. Turvallisuuspolitiikassa voidaan ottaa huomioon inhimilliset arvot ja yksilöiden edut sekä lisätä yksilöiden ja ryhmien vaikutusmahdollisuuksia oman hyvinvointinsa ja turvallisuutensa edistämiseksi kansainvälisissä yhteyksissä. Arkipäivän ja käytännön elämää parantava turvallisuuspolitiikka on haaste kaikille valtioille ja yhteiskunnille.

Muuttuva Eurooppa

Euroopassa rakennetaan yhteistä turvallisuusjärjestystä kahtiajakoisen asetelman sijaan. Tämän historiallisen tavoitteen saavuttaminen vaatii suurten sisäisten ja kansainvälisten muutosten läpiviemistä ja kykyä vaikeiden turvallisuusongelmien ratkaisemiseen yhteistyössä.

Eurooppa ei ole säästynyt aseellisilta konflikteilta. Eurooppa on entisessä Jugoslaviassa neljättä vuotta turhaan pyrkinyt ratkomaan maanosan laajinta sotaa toisen maailmansodan jälkeen. Kaukasuksen alueella on ristiriitoja, joiden rauhanomainen ratkaiseminen on vaikeaa.

Vaikka aiemmat poliittiset ja ideologiset esteet yhtenäisen Euroopan tieltä ovat poistuneet, kahtiajaon ja pysähtyneisyyden kaudelta periytyneet sosiaaliset ja taloudelliset erot vaikeuttavat entisten jakolinjojen voittamista ja uhkaavat jakaa Eurooppaa uudella tavalla. Entisen Jugoslavian kaltaiset kokemukset ja epäonnistumiset aiheuttavat turhautumista ja asettavat yhteistyövaraisen turvallisuuspolitiikan kokeeseen.

Ratkaisevan tärkeää Euroopan uuden ja yhtenäisen turvallisuusjärjestyksen kehitykselle on Venäjän muutos ja sen sitoutuminen yhteisiin arvoihin ja rakenteisiin. Venäjän tulee ratkaista sisäiset ongelmansa sekä suhteensa muihin entisen Neuvostoliiton alueen maihin demokratian periaatteiden ja yhteisten kansainvälisten normien mukaisesti. Yhteistyövaraisen turvallisuusjärjestyksen kehitys riippuu keskeisellä tavalla siitä, noudattaako Venäjä kansainvälisiä velvoitteitaan vai eristäytyykö se muusta Euroopasta. Ukrainan tilanteen vakiintuminen on tärkeätä koko maanosan turvallisuudelle. Suomi työskentelee erityisesti Venäjän ja Baltian maiden välisten normaalien ja rauhanomaisten naapurussuhteiden kehittymisen hyväksi.

Yhteinen turvallisuus nojaa turvallisuuspoliittisten instituutioiden toimintakykyyn ja niiden keskinäiseen yhteistyöhön turvallisuusongelmien ratkaisemisessa. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö tarjoaa puitteet ja päämäärät yhteistyövaraiselle turvallisuudelle. Euroopan neuvosto edistää ja valvoo käytännön tasolla demokratian ja ihmisoikeuksien toteutumista. Euroopan unionilla on johtava rooli poliittiseen, taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen muutokseen vaikuttavien voimien ohjaamisessa rauhanomaiseen ja hedelmälliseen vuorovaikutukseen.

Muutos koskee koko eurooppalaista ja atlanttista yhteisöä, ei pelkästään järjestelmämuutosta toteuttavaa Euroopan osaa. Euroopan unioni on syventämistä ja laajentumista koskevien ratkaisujen edessä. Unionin puolustusulottuvuuden kehitys vaikuttaa Pohjois-Atlantin puolustusjärjestön (NATO) tulevaisuuteen. Euroopan ja Yhdysvaltain poliittinen, turvallisuuspoliittinen ja taloudellinen pitkän aikavälin suhdejärjestely on tulossa keskustelun ja arvioinnin kohteeksi.

II Euroopan turvallisuusjärjestys rakenteilla

1. Kokonaisvaltainen turvallisuus

Poliittinen ja taloudellinen muutos ja uudet ristiriidat

Pariisin peruskirjassa 1990 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin (ETYK) osanottajavaltiot tarttuivat historialliseen tilaisuuteen ja julistivat uuden demokratian, rauhan ja yhtenäisyyden ajan alkaneeksi Euroopassa. Poliittisen, taloudellisen ja yhteiskunnallisen muutoksen ansiosta on pitkän aikavälin tavoitteeksi voitu asettaa yhtenäinen Eurooppa, joka perustuu yhteisiin demokratian, ihmisoikeuksien ja markkinatalouden periaatteisiin, ja yhteistyöhön ja syvenevään integraatioon nojaava turvallisuusjärjestys.

Siirtyminen demokratiaan ja markkinatalouteen on edennyt pisimmälle Keski-Euroopan, mukaanlukien Baltian maissa. Yhteiskunnan ja talouden syvä muutos on käynnistynyt myös Venäjällä ja muissa Itsenäisten valtioiden yhteisön (IVY) maissa sekä osissa entisen Jugoslavian aluetta. ETY-yhteisön turvallisuuspoliittisena tehtävänä on muutoksen tukeminen niin, että demokratian alue laajentuu arvotasolla ja käytännössä. Euroopan neuvosto edistää uusien jäsenmaiden ja ulkopuolella olevien maiden demokratian ja oikeusjärjestyksen vahvistumista.

Poliittinen ja taloudellinen uudistus on epätasainen, epävarma ja pitkän aikavälin tapahtumasarja. Kylmän sodan jälkeiseen muutokseen liittyy uusia turvallisuuspoliittisia ongelmia: poliittista epävakautta, alueellisia ja sisäisiä ristiriitoja, hallitsemattomia väestö-

liikkeitä, kansallisuuskiistoja ja muita turvallisuusongelmia. Ongelmat kärjistyvät aseellina selkkauksina ja niihin liittyvinä pakolaisvirtoina.

Kaikissa Euroopan maissa on kansojen ja hallitusten keskuudessa kasvanut tietoisuus ja huoli ympäristöongelmista. Uudistuksia toteuttavat maat tarvitsevat tukea niiden hoitamiseksi. Vastuullinen ympäristöpolitiikka on olennainen osa muutosta.

Läntisen Euroopan yhteiskunnat ovat yhtäaikaaisesti syvän taloudellisen muutoksen alaisina ja ulkoisten paineiden kohteina; ne muuttuvat Euroopan muuttuessa. Uudet turvallisuusuhkat luovat haasteita ja paineita. Perinteisten läntisten yhteiskuntien on vältettävä kääntymisen sisäänpäin tai protektionismiin ja vahvistettava kansainvälistymistä ja yhteisöllistä asennoitumista.

Tehtävä historiallisen muutoksen johtamisessa ja tukemisessa luo Euroopan unionille vastuuta ja mahdollisuuksia. Tässä tilanteessa Euroopan unionin on kyettävä toimimaan muutoksen tukijana ja vakauden ankkurina sekä yhteistyövaraisen turvallisuuden edistäjänä. Euroopan unionilla ja sen jäsenmailla on poliittisen, taloudellisen ja yhteiskunnallisen suorituskykynsä ansiosta erityiset edellytykset tukea uudistusta toteuttavia maita, panostaa kiistojen ennaltaehkäisemiseen ja edistää riitojen rauhanomaista ratkaisemista.

Uusien turvallisuusongelmien ratkaiseminen vaatii laajaa ja kokonaisvaltaista turvallisuuden käsitettä ja kansalaisten ja valtioiden tietoisuutta sen edellyttämästä toiminnasta. Turvallisuuteen kuuluu poliittisten ja sotilaallisten puolten ohella ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeusvaltion vakiintuminen sekä taloudellinen yhteistyö ja keskinäinen solidaarisuus ympäristön suojelemiseksi.

Epävakauden hallinnasta on tullut Euroopassa keskeinen turvallisuuspoliittinen tehtävä. Siihen on osallistuttava kaikkien Euroopan valtioiden, jotta muutoksen mahdollisuus voidaan käyttää hyväksi. Euroopan turvallisuuspoliittisena haasteena on samanaikaisesti vakautta edistävän muutoksen ja tasapainoisen kehityksen tukeminen sekä uudenlaisten ristiriitojen hallinta.

Euroopan turvallisuusongelmat vaativat yhteisiä välineitä ristiriitojen ennaltaehkäisemiseksi ja syntyvien selkkausten hallitsemiseksi sekä kiistojen ratkaisemiseksi. Konfliktinhallinnan parantaminen edellyttää riittävän varhaista ennakkovaroitusta ja ennaltaehkäisyä sekä nopeaa toimintaa. Kansainvälisen yhteisön on kyettävä yhdistämään poliittisten ja sotilaallisten sekä inhimillisen ulottuvuuteen ja taloudelliseen tukeen liittyvien välineiden ja mekanismien käyttäminen konfliktien ja kriisien hallinnassa.

1.1. Muutoksen tukeminen ja vakauden luominen

ETY-järjestön jäsenvaltiot ovat Helsingin asiakirjassa 1992 sitoutuneet toiminta-ajatukseen, jonka mukaan niiden tulee yhdessä pyrkiä vaikuttamaan kansainvälisten ja sisäisten ristiriitojen yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin perussyihin, niiden juuriin. Tavoitteena on selkkausten puhkeamisen, väkivallan ja epävakauden ehkäiseminen ennakolta ja sellaisen kehityksen tukeminen, joka johtaa johdonmukaiseen ja solidaariseen muutospolitiikkaan ja vakaaseen ja kestävään turvallisuuteen. Viime kädessä tavoitteena on auttaa muutosmaita auttamaan itseään.

Vakauspoltiikan perimmäinen tavoite ja tehokkain keino on tukea Keski- ja Itä-Euroopan maiden siirtymistä omaehtoisesti ja kestäväällä tavalla moniarvoiseen demokratiaan, yhdentymiskykyiseen markkinatalouteen ja kansallisesti ja kansainvälisesti vastuulliseen pakolais- ja ympäristöpolitiikkaan.

Talousapu on välttämätön keino Euroopan itäisen puoliskon saamiseksi jaloilleen ja kestäväälle ja vakaalle kehitysuralle. Tätä toiminta-ajatusta soveltaa Euroopan jälleennrakennus- ja kehityspankki (EBRD), joka kohdistaa tukitoimensa uudistuksiin. Suurin siirtymätuen antaja on Euroopan unioni, jonka PHARE- ja TACIS-ohjelmia suunnataan ta-

loudelliseen ja poliittiseen uudistukseen. Teollisuusmaiden ryhmä (G-24) pyrkii kordinoimaan siirtymätukea. Kansainväliset rahoituslaitokset Maailmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto ovat ottaneet siirtymätuen ohjelmaansa. Johtavien teollisuusmaiden ryhmä (G-7) on tärkeä Venäjän neuvottelukumppanina ja sen tukemista koskevien ratkaisujen tekijänä.

Muutos on kokonaisvaltainen. Taloudellinen uudistus ei ole mahdollinen eikä pysyvä ilman poliittista uudistusta ja toimivien demokraattisten instituutioiden luomista ja vakiintumista. Totalitaarinen järjestelmä sortui sisältä päin. Uudet ja uudistuvat poliittiset voimat ovat rakentaneet länsimaisen demokratian mallin mukaisia rakenteita ja käytäntöjä ja sitoutuneet Helsingin päätösasiakirjan ja Pariisin peruskirjan 1990 yhteisiin arvoihin. Useat niistä ovat jo päässeet Euroopan neuvoston jäseniksi. Huolimatta siitä, että demokratiaa ei ole tuotu ulkoapäin, kansainvälistä tukea ja asiantuntija-apua on tarvittu ja saatu demokraattisten instituutioiden rakentamisessa. Demokratioiden yhteistyö edellyttää ehdollisuuden ja normivalvonnan hyväksymistä ja soveltamista kansainvälisissä suhteissa.

Euroopan neuvosto tukijana ja valvojana

Kansainväliset instituutiot ovat rinnakkain ja yhteistyössä valvoneet demokraattisia vaaleja, tukeneet oikeusvaltion toteuttamista ja parlamentaaristen instituutioiden palauttamista ja käynnistämistä sekä antaneet asiantuntija-apua ihmisoikeuksia, kansalaisuutta, kansallisuussuhteita, ulkomaalaisten asemaa ja pakolaispolitiikkaa koskevan lainsäädännön luomiseen. Toiminnassa ovat olleet mukana Yhdistyneet Kansakunnat, ETY-järjestö, Euroopan neuvosto, Euroopan unioni, Pohjoismaiden neuvosto (PN) sekä Yhdysvallat ja muut maat alueellisella ja kahdenvälisellä pohjalla. Kansainvälisillä ja kansallisilla kansalaisjärjestöillä on merkittävä osuus demokraattisen muutoksen aikaansaamisessa ja sen tukemisessa.

Euroopan neuvoston jäsenyys on valtioiden lainsäädännön ja käytännön mitta demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen aloilla. Jäsenyyteen kuuluu alistuminen ihmisoikeuksien toteutumisen seurantaan ja käsittelyyn neuvoston ylikansallisissa ihmisoikeusmekanismeissa.

Euroopan neuvosto tukee yhteistyöohjelmiensa kautta uusia jäsenmaita ja neuvoston ulkopuolella olevia Euroopan maita antamalla koulutus- ja asiantuntija-apua lainsäädännön, oikeuslaitoksen, kansanedustuslaitosten ja paikallishallinnon kehittämiseksi euroopalaisen demokraattisen oikeusvaltion vaatimuksia vastaavalle tasolle. ETY-järjestön demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto tukee yhteistyössä Euroopan neuvoston kanssa erityisesti IVY-alueen maita.

Liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vakiinnuttaa ja turvaa ihmisoikeuksien kunnioittamista yhteiskuntajärjestelmää muuttavissa maissa. Myös Euroopan neuvoston jäsenyyttä hakeneet maat ovat ilmoittaneet liittyvänsä ihmisoikeussopimukseen ja hyväksyvänsä yksilön valitusoikeuden.

Euroopan neuvoston jäseniksi on hyväksytty Keski-Euroopan maat mukaanlukien Baltian maat mutta ei vielä Venäjää tai muita IVY-maita eikä entisen Jugoslavian maita Sloveniaa lukuunottamatta.

Neuvoston yhteistyöohjelmat ja vuoropuhelu Venäjän kanssa tähtäävät Venäjän valmistamiseen jäsenyyteen Euroopan neuvostossa. Suomi tukee tätä tavoitetta. Venäjän jäsenyyden käsittely on keskeytetty Tshetshenian kriisin vuoksi. Liittyminen Euroopan neuvostoon ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen vahvistaisi merkittäväällä tavalla Venä-

jän mahdollisuuksia saattaa instituutionsa ja lainsäädäntönsä sopusointuun demokratian perusperiaatteiden, oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen kanssa.

Euroopan neuvosto mittaa säännöllisesti jäsenmaiden demokratian toteutumista ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja oikeusvaltion tilaa parlamentaarisen yleiskokouksen luoman jäsenyyysvelvoitteiden seurantamekanismin ja ministerikomitean sitä täydentävän mekanismin avulla. Suomen aloitteesta luotu järjestelmä (määräys 488 vuodelta 1993) tekee mahdolliseksi uusien jäsenten ottamisen ja jäsenyysehtojen toteutumisen seurannan jatkamisen näissä maissa. Laajennetun mekanismin (määräys 508 vuodelta 1995) puitteissa demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion toteutumista seurataan jatkuvasti myös vanhoissa jäsenmaissa. Euroopan neuvoston sopimusperustainen ihmisoikeusvalvonta ja parlamentaarisen yleiskokouksen toiminta tuovat esiin puutteita ja ihmisoikeuksien loukkauksia jäsenmaissa.

Euroopan neuvosto on viime vuosina kehittänyt edelleen vähemmistöjen suojelua koskevaa normistoa Euroopan vähemmistökieliperuskirjalla, johon Suomi liittyi 1994, ja kansallisia vähemmistöjä koskevalla puitesopimuksella, jonka Suomi on allekirjoittanut 1995; tekeillä on kansallisten vähemmistöjen kulttuurioikeuksia koskeva lisäpöytäkirja. ETY-järjestö on perustanut vähemmistövaltuutetun, jonka tehtävänä on vähemmistöolojen edistäminen ja ennakkovaroituksen antaminen vähemmistökiistoista. Valtuutettu saa työssään tukea Euroopan neuvoston asiantuntijoilta.

Vakaussopimus ja hyvä naapuruus

Euroopan unionin aloitteeseen pohjautuva ja unionin vetämissä Baltian ja Keski-Euroopan alueiden pyöreän pöydän neuvotteluissa valmistunut Euroopan vakaussopimus hyväksyttiin ETYJ-maiden kesken maaliskuussa 1995 Pariisissa. Tämä yhdistetty poliittinen julistus ja toimintaohjelma kirjaa sen ehdon, että osallistuminen demokraattisten maiden keskinäiseen yhdentymiseen edellyttää tahtoa ja kykyä poliittisten kiistojen rauhan-omaiseen ratkaisemiseen muiden valtioiden ja etenkin naapureiden kanssa.

Vakaussopimuksen varsinaisina kohdemaina ovat yhdeksän Keski-Euroopan ja Baltian valtiota, jotka kuuluvat EU:n Essenin huippukokouksessa 1994 hyväksytyyn laajentumisstrategian piiriin. Niillä on jäsenyyismahdollisuuden osoituksena poliittis-taloudellinen liitännäis- eli Eurooppa-sopimus unionin kanssa. Vakaussopimuksen tarkoituksena on tukea näitä maita ratkaisemaan vähemmistö- ja rajaongelmat toistensa ja naapureiden kanssa. Vakaussopimuksen taustalla on se ehto, että unioniin ei voida ottaa jäseniksi valtioita, joilla on ratkaisemattomia vähemmistökiistoja tai avoimia rajakiistoja keskenään tai muiden maiden kanssa.

Vakaussopimus on tuonut hyvän naapuruuden ETYJ-maiden välisten suhteiden johtavaksi periaatteen ja antanut sille kouriintuntuvaa sisältöä. Vakaussopimus on suunnannut huomion siihen, että vastuullista käyttäytymistä, turvallisuutta ja vakautta on rakennettava paikalliselta ja alueelliselta tasolta yhtä hyvin kuin yhteisten periaatteiden, instituutioiden ja toimintamallien luomisella. Turvallisuus rakentuu käytännön yhteistyöratkaisujen kautta.

Vakaussopimuksen synty on rohkaissut ja edistänyt uusia hyvään naapuruuteen pohjautuvia järjestelyjä. Avoimia vähemmistö- ja rajakysymyksiä on kuitenkin ratkaisematta.

Vakauspoliittikka Suomen lähialueilla

Suomi on osallistunut aktiivisesti poliittisen ja taloudellisen uudistuksen tukemiseen ja kannattanut Euroopan vakaussopimusta, joka kohdistuu keskeisesti Suomen lähialueelle.

Suomen vakauspoliittikan painopistesuuntana on lähialue: Baltian maat ja rajantakaiset Venäjän alueet sekä laajemmin Itämeren alue ja Barentsin alue. Suomi on läheisessä yhteistyössä muiden pohjoismaiden kanssa tukenut itsenäisyytensä palauttaneita Viroa, Latviaa ja Liettuaa niiden vakiinnuttaessa kansainvälistä asemaansa, toteuttaessa uudistuspolitiikkaa ja hakeutuessa mukaan eurooppalaiseen integraatioon.

Pohjoismaat ovat antaneet Baltian maille tukea demokraattisten instituutioiden jälleerakentamiseen. Pohjoismaiden antama suvereniteettituki on auttanut Baltian maita rakentamaan ja uudistamaan poliisi-, rajavalvonta- ja puolustushallintoaan täysivaltaisuuden ja itsemääräämisoikeuden valvomisen edellyttämälle tasolle.

Pohjoismaiden tavoitteena on tukea neuvostovallan jäänteiden purkamista ja edesauttaa kansainvälisten periaatteiden mukaisia normaaleja naapuruussuhteita Baltian maiden ja Venäjän välillä. Tällainen vakauseritys edistää tärkeällä tavalla Baltian maiden integroitumista eurooppalaisiin yhteistyöjärjestöihin. Entisen Neuvostoliiton (Venäjän) joukkojen poistuminen Baltian maista, joka toteutui elokuun loppuun mennessä 1994, on ollut perusedellytys suhdekehitykselle. Pohjoismaat toimivat välittäjinä vieraiden joukkojen vetäytymistä koskevan kansainvälisen yhteisymmärryksen kirjaamisessa Helsingin ETYK-asiakirjaan 1992. Suomi pyrki osaltaan antamaan hyviä palveluja Venäjän ja Viron välisille neuvotteluille joukkojen lopullista ja täydellistä vetäytymistä koskevan sopimuksen solmimiseksi.

Baltian maat tarvitsevat kansainvälistä apua Venäjän joukkojen vetäytymisen jälkihoidossa, sotilaallisten laitosten purkamisessa ja ympäristövaurioiden korjaamisessa. Virossa sijaitsevan Paldiskin tukikohdan ydinreaktorin purkamista ja Latviassa sijaitsevan Skrundan strategisen tutka-aseman alasajamista sekä tukikohta-alueiden siirtymistä Baltian maiden haltuun koskevien sopimusten valvonnassa käytetään Itämeren valtioiden neuvoston ja ETY-järjestön asiantuntija-apua. Virossa ja Latviassa olevien venäläisten eläkeläisupseerien aseman selvittelyssä ovat ETYJ:n asiantuntijat myös apuna. Venäläisten sotilaiden paluunmuuttoa tuetaan kansainvälisellä yhteishankkeella. Suomi on mukana näissä tukitoiminnoissa.

Pitkällä aikavälillä Baltian maiden ja Venäjän suhteiden kehitykselle ja laajemmin Pohjois-Euroopan vakaudelle erityisen tärkeää on Viron ja Latvian venäläisen, suureksi osaksi kansalaisuudettoman väestönosan aseman järjestäminen Euroopan neuvoston, ETY-järjestön ja kansainvälisen oikeuden standardien mukaisesti. Vaikka kansallisuusryhmien väliset suhteet Baltian maissa ovat suhteellisen vakaat, Baltian venäläisten aseman säilyminen epävarmana voi palvella kansalliskiihkoisen politiikan välineenä Venäjällä ja Baltiassa.

Pohjoismaat ovat tukeneet Baltian maiden tuloa Euroopan neuvoston jäseniksi. Suomi on kahdenvälisesti ja yhdessä muiden pohjoismaiden kanssa samoin kuin Euroopan neuvoston ohjelmien ja ETY-järjestön valtuuskuntien kautta tukenut Baltian maiden nopeaa muutosta demokraattisiksi oikeusvaltioiksi. Erityisen tärkeänä tavoitteena on kansallisten yhteisöjen välisen vuoropuhelun ja kansalaisyhteiskunnan rakentamisen edistäminen Virossa ja myös Latviassa.

Edellytyksenä venäläiskysymyksen hoitamisessa on se, että Viro ja Latvia ovat saaneet valmistetuksi ja säädetyksi kansainvälisten normien mukaisen kansalaisuuslain ja ulkomaalaisten asemaa (kuten oleskeluluvan saamista) koskevan lain. Suomi pyrkii tukemaan Viroa näiden lakien täytäntöönpanemisessa niin, että ei-kansalaisena oleva venäläinen väestö pystyy hakemaan lakien tarjoamaa kansalaisuutta tai oleskelulupaa ja rakentamaan

perustan integroitumiselleen yhteiskuntaan. Suomi on valmis muiden maiden tavoin tukemaan entisen Neuvostoliiton (Venäjän) asevoimissa palvelleiden venäläisten upseereiden paluumuuttoa. Tärkeänä välineenä vakautta edistävässä toiminnassa on valistuskampanjojen ja viron kielen opetuksen tukeminen, mikä on myös vakaussopimuksen puitteissa annettava EU:n tukimuoto samoin kuin Euroopan neuvoston asiantuntija-avun kohde.

Viron ja muiden Baltian maiden valtionhallintoa ja oikeuslaitosta on tuettu monin tavoin. Kansalaisjärjestöillä on laajat yhteistyöverkostot Baltiaan.

Baltian maiden itsenäisyyden ja kansainvälisen aseman vahvistumiselle samoin kuin koko Pohjois-Euroopan turvallisuudelle ja vakaudelle on tärkeää kansalaisyhteiskunnan kehittyminen Baltian maissa ja hyvän naapurisuuden suhteiden rakentuminen Venäjän kanssa. Nämä muutokset tukevat toinen toistaan.

Pitkän aikavälin linjaratkaisuna Baltian maiden muutoksen ja vakauden varmistamiseksi on niiden liittyminen poliittista ja taloudellista yhdentymistä toteuttavaan Euroopan unioniin. Suomen ja muiden pohjoismaiden johdonmukaisena linjana on ollut saattaa Baltian maat samalle lähtöviivalle Keski-Euroopan maiden kanssa jäsenyyden tavoittelijoina, mikä on vahvistettu Essenin huippukokouksen päätöksellä. Suomi tukee Viroa ja muita Baltian maita, jotta ne voisivat mahdollisimman nopeasti saavuttaa jäsenyyden poliittiset ja taloudelliset kelpoisuusehdot. Tärkeänä tekijänä on Suomen taloudellinen kanssakäyminen Viron ja muiden Baltian maiden kanssa.

Suomi ajaa Euroopan unionin poliittisen kiinnostuksen ja voimavarojen suuntaamista Baltian maiden tukemiseen ja koko Itämeren alueen kehittämiseen. Se on keskeinen osa Suomen alueellista turvallisuuspolitiikkaa ja unionin pohjoista ulottuvuutta. Viime kädessä EU:n jäsenyyden saavuttaminen on kiinni Baltian maista itsestään.

Euroopan pohjoisten alueiden poliittinen ja taloudellinen merkitys kasvaa Baltian ja Venäjän muutosten ansiosta. Itämeren valtioiden neuvosto on päässyt työssään hyvään alkuun ja rakentanut verkostoa myös alueiden ja maakuntien yhteistyön tueksi. Barentsin alueen yhteistyö, jota varten on perustettu Barentsin euroarktinen neuvosto ja alueiden neuvosto, tarjoaa Suomelle samoin kuin Euroopan unionille tärkeän keinon Venäjän lähi-alueiden tukemiseksi talouden ja ympäristönsuojelun aloilla.

Suomen ja Venäjän kahdenväliset suhteet nojaavat vuoden 1992 perussopimuksen mukaisesti ETYJ:n periaatteille. Ne ovat kehittyneet myönteisesti. Euroopan turvallisuusjärjestyksen murros ja Venäjän syvälliset muutokset ovat tuoneet suuria muutoksia Suomen ja Venäjän suhteiden päiväjärjestykseen ja rakenteeseen. Kansalaisten lisääntyvät koskemukset, kansalaisjärjestöjen laajentuneet toimintamahdollisuudet, uudet taloudelliset yhteistyösuhteet ja vilkas kanssakäyminen yli yhteisen rajan ovat johtaneet siihen, että Venäjän yhteiskunnallisten uudistusten tarjoamat mahdollisuudet samoin kuin Venäjän epävakauden vaikutukset tuntuvat välittömästi Suomessa. Uusi asetelma on tehnyt mahdolliseksi lähialueyhteistyön, jonka avulla Suomi voi tukea kouriintuntuvalla tavalla Venäjän poliittisia ja taloudellisia uudistuksia ja harjoittaa yhteistyötä Venäjän kanssa yhteisten vakautta vaarantavien ongelmien ratkaisemiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi. Suomi tehostaa lähi-aluepolitiikkaa parantamalla eri toimintojen koordinoitua.

Kun Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi, Suomen itäraja tuli samalla unionin ulkoraja ja sen ensimmäinen yhteinen maaraja Venäjän kanssa. Suomi vastaa osaltaan unionin ulkorajojen vartioinnista ja valvonnasta. Ulkorajoja ovat Suomen itäinen ja pohjoinen maaraja, merirajat ja määrätyt lentoasemat.

Suomi pyrkii ylläpitämään kaikilla rajoillaan vakaat ja rauhalliset olot sekä ehkäisemään ennakoita uhka- ja häiriötekijöitä. Suomen ja Venäjän rajaviranomaisten yhteistyö on tärkeänä kahdenvälisenä ja Euroopan unionin ja Venäjän välisenä yhteistoimintamuotona.

Suomi edistää rajavartiolaitosviranomaisien yhteistyötä Suomenlahdella myös kolmikantaperaatteella Suomen, Venäjän ja Viron välillä. Yhteistyöllä on ollut myönteistä vaikutusta myös Venäjän ja Viron kahdenvälisiin raja-suhteisiin.

Venäjällä ja Baltian maissa ovat vakavat rikokset, erityisesti väkivaltarikollisuus, olleet nopeassa kasvussa. Rikollisuus on samalla raaistunut ja organisoitunut rikollisryhmien väliseksi taisteluksi ja kohdistunut myös elinkeinoelämän johtohenkilöihin.

Venäjän rikollisuudella ja laittomalla siirtolaisuudella voi olla lisääntyessään merkittävä vaikutus myös Suomen tilanteeseen. Tällä hetkellä tilanne on vakaa eikä erityisiä uhkatekijöitä ole olemassa. Vain poikkeukselliset ja ennalta-arvaamattomat tapahtumat voivat muuttaa tilannetta.

Suomi on tiivistänyt yhteistyötä Venäjän ja Viron kanssa lähialueiden ja rajojen yli liikkuvan rikollisuuden torjumiseksi. Itämeren valtiot ovat käsitelleet yhteisesti rikollisuuden torjuntaa.

Pakolaiskysymys

Sodat ja sisäiset selkkaukset sekä epävakaat olot ja ympäristöuhkat ovat luoneet Eurooppaan laajamittaisen pakolais- ja siirtolaisongelman. Sen syyt ovat Eurooppaa lähellä olevilla kriisialueilla ja ennenkokemattomalla tavalla myös Euroopan alueella. Entisen Jugoslavian sodan aiheuttama pakolaisten ja siirtolaisten virta A alueen sisäisen pakolaisuuden ohella A on suuntautunut eniten Saksaan, Itävaltaan sekä Tanskaan ja Ruotsiin. Suomeen on kohdistunut näistä paineista vain murto-osa.

Tilanne on herättänyt ETY-järjestön ja ennen muuta Euroopan unionin piirissä keskustelun pakolaisuuden ja hallitsemattomien muuttoliikkeiden aiheuttaman taakan jakamisesta tasapuolisemmin vastaanottajamaiden kesken. Suomi on korostanut, että kansainvälisen yhteisön tulisi panostaa entistä enemmän ennaltaehkäisyyn ja tarkastella hallitsemattomien väestöliikkeiden syitä kokonaisvaltaisesti.

Vastoin kylmän sodan päättyessä esitettyjä pelkoja entisen Neuvostoliiton sekä Keski- ja Itä-Euroopan muutokset eivät ole johtaneet merkittäviin hallitsemattomiin muuttoliikkeisiin läntiseen Eurooppaan. Neuvostoliiton hajoaminen ja IVY-alueen selkkaukset ovat sen sijaan johtaneet 2Ä3 miljoonan etnisen venäläisen tuloon muista entisistä neuvostotasavalloista Venäjälle. Kaikkiaan Venäjän federaation ulkopuolella asuu noin 25 miljoonaa venäläistä, joiden odotuksiin ja käyttäytymiseen vaikuttaa uusien demokratioiden kehitys. Tshetshenian sota on luonut uuden suuren pakolaisongelman Venäjälle. YK:n puitteissa valmistellaan entisen Neuvostoliiton alueen pakolais- ja siirtolaiskysymyksiä käsittelevää konferenssia, jota Suomi ja muut pohjoismaat tukevat vakautta lisäävänä hankkeena.

Venäjän suurissa kaupungeissa, ennen muuta Moskovassa ja Pietarissa, arvioidaan olevan 200Ä500 000 kolmansien maiden kansalaista, joista suurin osa pyrkii länteen. Laaja sisäinen siirtolaisuus sekä kolmansien maiden kansalaisten maassaolo lisäävät yhteiskunnallisia paineita Venäjällä. Koska samalla ei ole valmiuksia hallita tai hallinnoida pakolaisten ja siirtolaisten aiheuttamia ongelmia, Suomeen ja muihin pohjoismaihin suuntautuu laitonta siirtolaisuutta lähinnä Baltian maiden kautta.

Itämeren alueen maiden kesken on kehitetty yhteistyötä hallitsemattomien muuttoliikkeiden ennaltaehkäisemiseksi. Suomi on saanut Venäjän keskushallinnon ja erityisesti Pietarin alueen pakolais- ja siirtolaisviran-omaisten kanssa käyntiin yhteistyön hallinnon toimintakyvyn vahvistamiseksi.

Suomi korostaa Baltian maille, että kansainvälisten ja länsimaisten velvoitteiden ja käytäntöjen noudattaminen pakolais- ja siirtolaispolitiikassa on olennainen osa eurooppalaista yhdentymistä. Nämä tavoitteet on kirjattu YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevaan

yleissopimukseen. Tärkeätä on, että Baltian maat osoittavat yhteiskunnallisella kehityksellään sekä ratkaisullaan ja toimillaan suunnan, joka johtaa EU-jäsenyyden kelpoisuuden saavuttamiseen myös tällä alalla. Se on Suomen välitön etu.

Ympäristöongelmat

Suomen lähialueiden muutokseen kuuluu vakavien ympäristöongelmien paljastuminen ja kärjistyminen. Uusi avoimuus, kansainvälinen tutkijayhteistyö ja kansalaisjärjestöjen aktiivinen toiminta ovat tuottaneet tietoa ja kasvattaneet tietoisuutta, jonka pohjalta hallitusten on pystyttävä tehokkaaseen toimintaan ympäristöuhkien hallitsemiseksi ja ongelmien korjaamiseksi.

Suurimmat Suomeen välittömästi kohdistuvat ympäristöuhkat liittyvät lähialueen ydin- ja säteilyturvallisuuteen Venäjällä. Sosnovyi Borin ja Kuolan ydinvoimalaitokset muodostavat Suomelle turvallisuusriskin, jonka estämiseksi Suomi harjoittaa yhteistyötä Venäjän ja muiden maiden kanssa näiden laitosten turvallisuuden parantamiseksi. Suomi voi antaa teknistä ja asiantuntija-apua. Merkittäviä tuloksia voidaan saada edistämällä vastuullista ja turvallisuussääntöjä noudattavaa toimintakulttuuria. Laitosten rakenteellisten puutteiden korjaamiseen tarvitaan kansainvälistä rahoitusta. Suomi pyrkii siihen, että Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki ja muut rahoituslaitokset voisivat suunnata rahoitustaan Venäjän ydinturvallisuuden parantamiseen.

Euroopan unionin avustustoiminnan painopisteenä on yhteistyö Ukrainan kanssa ensiksi Tshernobylin voimalan turvallisuuden parantamiseksi ja sen jälkeen voimalan poistamiseksi käytöstä ja korvaamiseksi uusilla energialähteillä.

Kuolan alueen ja Barentsinmeren ydinjätteet ja radioaktiivinen kalusto sekä purettavien ydinsukellusveneidä käytetty polttoaine ja radioaktiivinen jäte muodostavat alueellisen ympäristöuhkan. Se ei kohdistu suoraan Suomeen. Kansainvälinen yhteistyö on tärkeätä Suomen lähialueen ympäristön tilan parantamiseksi. Barentsin neuvosto käsittelee Kuolan ydin- ja säteilyturvallisuuden parantamista ja EU:n komissio tukee alueen ydinjäteongelmien hoitamista. Itämeren valtioiden neuvostossa ydin- ja säteilyturvallisuus on yhteistyön ensimmäisiä painopistesuuntia.

Lähialueyhteistyön osana Suomi tukee energian säästämistoimia Karjalan tasavallassa ja Luoteis-Venäjällä. Eräänä tavoitteena on vähentää näiden alueiden riippuvuutta huonokuntoisissa laitoksissa tuotetusta ydinvoimasta.

Kasvava taloudellinen yhteistyö ja liikenne lisää Itämeren alueella ympäristöriskejä, joita tulee ehkäistä ennakolta parantamalla liikenneväylien ja alusten turvallisuutta. Samalla on ylläpidettävä riittävää pelastus- ja vahinkojen torjuntavalmiutta.

1.2. Varhaisvaroitus ja konfliktinesto

ETY-järjestön puitteissa on pystytty luomaan ja soveltamaan uudenlaisia keinoja konflikteja koskevaa varhaisvaroitusta ja konfliktinestoa varten. Niiden avulla voidaan seurata osanottajamaiden sisäistä tilannetta ja tukea sellaisten vaikeiden kysymysten kuin vähemmistöongelmien ratkaisua, saada tietoa tilanteiden kehityksestä ja luoda edellytykset kansainvälisten periaatteiden mukaiselle asioihin puuttumiselle.

ETYJ:n vähemmistövaltuutetun tehtävänä on edistää kansallisia vähemmistöjä koskevien ongelmien ratkaisemista aloitteellisesti ja yhteistyössä kohdemaiden kanssa. Vähemmistövaltuutetun tehtävänä on samalla ETY-järjestön varoittaminen tilanteista, jotka saattavat kehittyä avoimeksi selkkaukseksi tai muodostaa vaaran kansainväliselle turvallisuudelle ja vakaudelle. Vähemmistövaltuutetulla on riippumaton asema ja ETY-

yhteisön antama oikeutus ja valtuutus tukenaan. Vähemmistövaltuutetun toiminta on saanut yleistä tunnustusta. Itämeren valtioiden neuvosto on perustanut demokraattisia instituutioita ja ihmisoikeuksia sekä vähemmistöjen oikeuksia käsittelevän valtuutetun, joka toimii läheisessä yhteistyössä ETYJ:n valtuutetun kanssa.

Tehokas tiedonsaanti ja varhainen ennakkovaroitus jäävät vaille merkitystä, elleivät ne johda pikaiseen ja tehokkaaseen toimintaan ristiriidan kärjistymisen ja avoimen selkkauksen syntymisen estämiseksi. ETY-järjestö on perustanut kohdemaiden ja osapuolten kanssa yhteisymmärryksessä ja kaikkien osanottajavaltioiden yksimielisellä päätöksellä valtuuskuntia, joiden tehtävänä on edistää konfliktinestoa Ä kuten Viron tai Latvian tapauksissa tai Skopjessa Ä tai kriisinhallintaa Ä kuten useissa tapauksissa entisen Neuvostoliiton alueella Ä ja poliittisen ratkaisun löytämistä. Myös entisen Jugoslavian alueella ETY-järjestö on käyttänyt valtuuskuntia vähemmistökansallisuuksia koskevien kriisien estämiseksi ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen edistämiseksi. Niiden toiminta Serbian-Montenegron alueella on jouduttu keskeyttämään, mutta vähemmistöolojen seuranta jatketään ETYJ:ssä ja paikalla kansallisella pohjalla. ETYJ:n Sarajevon valtuuskunta tukee oikeusasiamiestoimintaa ja tukee yhteiskunnan jälleenrakennusta Bosniassa.

Kansainvälisen yhteisön puuttumisessa kriiseihin, jotka liittyvät maiden sisäisiin tilanteisiin, joudutaan sovittamaan yhteen alueellisen koskemattomuuden, kansojen itsemääräämisoikeuden ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaatteita. Tshetshenian kriisissä ETY-järjestön yhteisiä kannanottoja ja valtuuskuntia on kyetty käyttämään keinona, joka on estänyt selkkauksen eristymisen yhden valtion sisäiseksi asiaksi, tarjonnut foorumin oikeutetulle kansainväliselle keskustelulle ja tietojen saannille yhteisten käyttäytymissääntöjen noudattamisesta. ETYJ:n puuttuminen on luonut edellytykset sille, että kansainvälinen yhteisö voi edistää humanitaarisen avun toimittamista sodan uhreille, seurata ja korostaa ihmisoikeuksien ja sodan oikeussääntöjen noudattamista selkkausalueella ja pohjustaa ETY-järjestön vastaista roolia poliittisen ratkaisun tukemisessa.

Samanaikaisesti on tunnustettava, että kansainvälisen yhteisön väliintulot eivät ole Tshetsheniassa sen enempää kuin muissakaan tapauksissa vaikuttaneet taistelujen kulkuun tai estäneet väkivaltaisuuksia ja ihmisoikeuksien loukkauksia. Voimakeinojen käytön alettua tai väkivallan riistäytyttyä avoimeksi ulkopuolisen puuttumisen mahdollisuudet ja vaikutukset pienenevät ratkaisevasti.

1.3. Riitojen rauhanomainen ratkaiseminen

Riitojen rauhanomainen ratkaiseminen on osapuolten ja kansainvälisen yhteisön välistä yhteistyötä, jossa tarvitaan keskinäistä luottamusta ja poliittista tahtoa kansainvälisten instituutioiden käyttämiseen.

Suomi kannattaa pakollisia riitojen ratkaisumenettelyjä ja on pyrkinyt sisällyttämään niitä kahden- ja monenvälisiin sopimuksiin. Suomi on tunnustanut Haagissa sijaitsevan YK:n Kansainvälisen tuomioistuimen pakollisen tuomiovallan vastavuoroisella pohjalla. Haagin tuomioistuimen käyttö on lisääntynyt viime aikoina ja se on ratkaissut tuloksellisesti useita riitoja.

Suomi on jäsenenä Pysyvässä välitystuomioistuimessa, jonka ratkaisumenetelmien toimivuutta ja parantamista tutkitaan. Suomi on liittynyt ETY-järjestön yhteydessä solmittuun sovitteluun ja välitystä koskevaan yleissopimukseen, joka on tullut voimaan 1994. Tuomioistuin, jonka muodostavat sovittelijat ja välitysmiehet, on järjestäytymässä eikä sitä ole vielä voitu käyttää. Riitojen sovittelun kautta syntyvä ratkaisuehdotus on osapuolten erikseen hyväksyttävä. Välityspäätös puolestaan sitoo riidan osapuolia eikä siitä voida valittaa.

ETY-järjestön puitteissa luotu riitojen rauhanomaisen ratkaisemisen menettely ottaa huomioon sen, että valtioiden on usein vaikeata alistua sitovaan kolmannen osapuolen välitykseen. Valtioilla on mahdollisuus turvautua ei-sitovaan sovittelumenettelyyn, joka voi olla omiaan edistämään riidan lopullista ratkaisemista. ETY-järjestön uskottavuuden kannalta olisi tärkeätä, että valtiot turvautuisivat sovittelu- ja välitystuomioistuimen tarjoamiin riitojen ratkaisumenetelmiin.

Kansainvälisten kansalaisjärjestöjen rooli on kasvanut erityisesti humanitaarisissa tehtävissä. Ne voivat toimia tienavaajina myös kiistojen poliittisissa selvittelyissä. Kansainväliset hallitustenväliset instituutiot kuten ETY-järjestö ja Euroopan neuvosto lisäävät yhteistyötään kansalaisjärjestöjen kanssa. Tärkeänä edellytyksenä on avoimuuden kasvu asioiden käsittelyssä.

Kahtiajaon jälkeen syntyneen arvoyhteisyyden nimissä ja kansainvälisen konfliktinhallinnan uskottavuuden ylläpitämiseksi ihmisoikeuksien loukkaukset ja erityisesti sotarikokset ja kansanmurhat on saatettava oikeudelliseen käsittelyyn. Syylliset on voitava tuomita kansainvälisen oikeuden normien mukaisesti. Kansainvälisellä yhteisöllä on oltava tehokkaita keinoja syyllisten saattamiseen edesvastuuseen, jotta vastuuseen perustuva uusi turvallisuusjärjestys voisi vahvistua.

YK:n turvallisuusneuvoston päätöksellä on perustettu entisen Jugoslavian ja Ruandan sotarikostuomioistuimet. Suomi on saattanut entisen Jugoslavian sotarikostuomioistuinta koskevat velvoitteet voimaan omassa lainsäädännössään ilman varaumia. Suomi tukee ajatusta YK:n pysyvästä sotarikostuomioistuimesta, jonka perustamiseen kaikki jäsenmaat voisivat osallistua. Pysyvä tuomioistuin voisi toimia sotarikoksia ennaltaehkäisevänä ja vahvistaisi kansainvälisen yhteisön toimintamahdollisuuksia.

1.4. Konfliktinhallinta

Sodat, aseelliset selkkaukset, kansainvälisistä normeista ja inhimillisyydestä piittaamaton väkivalta sekä etniset, uskonnolliset, vähemmistö- ja kansallisuuskiistat ovat uuden Euroopan turvallisuuden pahimpia uhkia. Ne muodostavat vaikean haasteen maanosan turvallisuusjärjestykselle. Väkivallan torjumisessa ja kiistojen hallitsemisessa kansainvälinen yhteistyö on kokenut suurimmat epäonnistumiset, vaikka historiallinen muutos on samaan aikaan lujittanut demokratian ja kansainvälisen oikeuden asemaa. Yhteisten arvojen ja sääntöjen rikkominen on huolestuttanut, järkyttänyt ja turhauttanut yleistä mielipidettä. Konfliktikehitys uhkaa jakaa Euroopan luomalla koteloituneita kriisipesäkkeitä ja yhteisestä turvallisuudesta ja demokraattisesta muutoksesta syrjäytyviä alueita.

Avoimia selkkauksia on esiintynyt ensisijaisesti hajoneiden monikansallisten liittovaltioiden, entisen Jugoslavian ja entisen Neuvostoliiton alueella. Ristiriitoja ja jännitystä, jotka voivat johtaa väkivaltaisiin selkkauksiin, on muissakin osissa Eurooppaa. Väkivaltaa ja ratkaisemattomia selkkauksia sekä uhkia kansainväliselle turvallisuudelle esiintyy Euroopan lähialueilla lähi-idässä, keski-idässä ja Pohjois-Afrikassa. Ne heijastuvat monin tavoin myös Eurooppaan.

Vaara valtioiden tai entisten liittovaltioiden sisäisten aseellisten selkkausten leviämistä eurooppalaiseksi suurselkkaukseksi on pieni uudessa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa. Alueellisten selkkausten vaaraan on kuitenkin suhtauduttava vakavasti.

Sodat, selkkaukset ja muut kiistat johtavat yhteisten normien loukkauksiin ja vahingoittavat kylmän sodan jälkeen syntynyttä arvoyhteisöä, joka on turvallisuuspoliittisen yhteistyön perustana. Ne hidastavat ja vaikeuttavat siirtymistä demokratiaan, horjuttavat valtioiden yhtenäisyyttä ja toimintakykyä ja kansainvälisten instituutioiden uskottavuutta. Konfliktit estävät hyvien naapuruussuhteiden luomisen.

Voimakeinojen ja väkivallan käyttäminen ristiriitojen ratkaisemisessa on johtanut Euroopassa humanitaarisiin katastrofeihin entisen Jugoslavian alueella, erityisesti Bosniasa, ja entisen Neuvostoliiton alueella, erityisesti Tadžikistanissa, Vuoristo-Karabahissa ja Tshetsheniassa. Kansainvälinen yhteisö ei voi suhtautua niihin välinpitämättömästi. Sen on edellytettävä kaikilta osapuolilta sitä vastuullisuutta yhteisten normien ja periaatteiden noudattamisessa, johon uuden ja yhtenäisen Euroopan ajatus perustuu. Samalla kansainvälisen yhteisön on kannettava vastuunsa humanitaarisen avun toimittamiseksi uhreille, poliittisen ratkaisun etsimiseksi kiistoihin ja perustan rakentamiseksi kestäväälle sovellulle.

Poliittiset kriisinhallintakeinot

Euroopan valtioiden yhteisö on tiedostanut sen kansainvälisen yhteistyön haasteen, jonka uudenlaisten konfliktien hallitseminen asettaa. Helsingin huippukokouksessa 1992 tehdyssä periaatteellisessa linjanvedossa, jota edelsi läpimurto Moskovan kokouksessa syksyllä 1991, osanottajavaltiot sitoutuvat siihen, että ETYJ:n inhimilliseen ulottuvuuteen kuuluvat sitoumukset Å kuten ihmisoikeuksien ja vähemmistöoikeuksien kunnioittaminen Å koskevat suoraan ja oikeutetusti kaikkia osanottajavaltioita eivätkä kuulu ainoastaan asianomaisen valtion sisäisiin asioihin. Linjanveto tekee mahdolliseksi muutosta tukevan ja vakautta edistävän turvallisuuspoliittisen yhteistyön. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja vähemmistöjen suojeleminen ja demokraattisten instituutioiden toimintakyvyn vahvistaminen vaikeiden kriisien varalle ovat kokonaisvaltaisen turvallisuuden erottamaton osa.

Kansainvälinen yhteisö on parantanut valmiuttaan puuttua kriiseihin ja selkkauksiin poliittisin keinoin. Niiden tavoitteena on yhteyksien luominen osapuolten välille, jännityksen alentaminen ja luottamuksen palauttaminen, sovittelun ja välityksen tarjoaminen ja edellytysten luominen kiistan poliittiselle ratkaisulle. Sotilaalliset kriisinhallintakeinot kuten kehittyvä rauhanturvatoiminta täydentävät tarpeen ja mahdollisuuksien mukaan poliittisia keinoja ja tähtäävät samalla tavalla kestävä poliittisen ratkaisun edistämiseen.

Suomelle pienenä valtiona ja demokratiana on tärkeitä, että kansainvälisten normien ja periaatteiden mukainen turvallisuusjärjestys vahvistuu. Suomi on pyrkinyt antamaan erityisen panoksensa ennaltaehkäisevään diplomatiaan ja ristiriitojen rauhanomaiseen ratkaisemiseen. Suomella on ollut johtava panos ETY-järjestön valtuuskunnan työssä Virossa. Suomella on Venäjän kanssa yhteispuheenjohtajuus ETY-järjestön puitteissa toimivassa Minskin konferenssissa, jonka avulla pyritään löytämään pysyvä poliittinen ratkaisu Vuoristo-Karabahin kiistaan.

Kriisinhallinta ja kehittyvä rauhanturvatoiminta

Euroopan unioni ja ETY-järjestö epäonnistuivat yrityksissä estää entisen Jugoslavian perustuslaillisen ja poliittisen kriisin laajeneminen täysimittaiseksi sodaksi Kroatiasa ja Bosnia-Hertsegovinassa. Kansainvälinen yhteisö on joutunut ylläpitämään YK:n historian laajinta rauhanturvaoperaatiota, jonka tehtävänä on humanitaarisen avun toimittaminen siviiliväestölle ja suoja-alueiden valvominen Bosnia-Hertsegovinassa ja aselepolinjien ja rajojen valvonta Kroatiasa. Euroopan unionin siviilitarkkailuoperaatio täydentää YK:n toimintaa entisen Jugoslavian alueella.

Yhdistyneet Kansakunnat on joutunut Bosniassa toimimaan vaativissa ja vihamielisissä olosuhteissa; osapuolten kesken ei ole saatu aikaan kuin ajoittaisia tai epävarmoja tultaukoja; osapuolet eivät kunnioita aina rauhanturvaajien tai muun avustushenkilöstön

koskemattomuutta. YK on valtuuttanut NATO:n käyttämään ajoittain voimakeinoja humanitaarisen avun toimitusten ja suoja-alueiden turvaamiseksi.

Euroopassa neljättä vuotta jatkuva hallitsematon sota on vaatinut mittaamattomia uhreja ja johtanut satojen tuhansien pakolaisten virtoihin entisen Jugoslavian alueella ja sen ulkopuolelle.

Vaikka poliittista ratkaisua on haettu sekä YK:n ja EU:n johdolla että suurvaltojen yhteisryhmän avulla, yritykset ovat jääneet vaille tuloksia. Piittaamattomuus kansainvälisen yhteisön rauhanpyrkimyksistä jatkuu eikä tahtoa poliittiseen ratkaisuun löydy. YK:n perustama sotarikostuomioistuin on päässyt työnsä alkuun mutta sen toimintamahdollisuudet ovat rajoitetut selkkauksen jatkuessa.

Somaliassa YK:n humanitaarinen väliintulo, missä toteuttajat valtuutettiin käyttämään voimakeinoja, on lievittänyt siviiliväestön kärsimyksiä mutta ei ole tuonut poliittista ratkaisua. Operaation vaatimat uhrit ja poliittisen kriisin jatkuminen ovat vähentäneet monissa maissa kansalaismielipiteen luottamusta ja uskoa rauhanturvatoimintaan. Epäilyt koskevat erityisesti rauhaan pakkokeinoin tähtäävän kansainvälisen väliintulon mielekkyyttä ja oikeutusta.

Venäjän johdolla suoritettavat väliintulot ja rauhanturvaoperaatiot entisen Neuvostoliiton alueella ovat osaltaan korostaneet rauhanturvatoiminnan kriisiä ja siihen liittyvää epävarmuutta. ETY-järjestö ei ole voinut sopia yhteisistä säännöistä, jotka ohjaisivat sen valvonnassa suoritettavaa kolmannen osapuolen rauhanturvatoimintaa. Käytännössä kysymys olisi Venäjän ja IVY:n operaatioiden rahoituksesta, hallinnasta ja valvonnasta entisen Neuvostoliiton alueella.

Uudenlaisten konfliktien, entistä vaikeampien ja vaativampien olosuhteiden ja poliittisten muutosten edessä kansainvälinen yhteisö on ryhtynyt kehittämään uuden tilanteen vaatimaa kykyä kriisinhallintaan ja sotilaallisesti aiempaa vaativampaan rauhanturvaamiseen. Arvioiden lähtökohtana on se, että YK:n rauhanturvatoimintaa voidaan joutua suorittamaan oloissa, joissa ei aina voida taata tulitauon pitävyyttä, osapuolten yhteistyötä tai muita ehtoja, joihin aikaisemmin on totuttu. Joukoille joudutaan antamaan valtuudet laajempaan itsepuolustukseen tehtäviensä suorittamisen turvaamiseksi.

YK:n rauhanoperaatiot ovat joissakin merkittävässä tapauksissa olleet laaja-alaisia sotilaiden ja siviilien yhteishankkeita, joihin on kuulunut sotilaallisen valvontatoiminnan ohella humanitaarista avunantoa sekä yhteiskunnan ja hallinnon uudelleenrakentamisen tukemista.

YK:n rinnalle on tullut muita instituutioita, jotka ovat valmiita toteuttamaan rauhanturvaoperaatioita: ETYJ toimeksiantavana ja toteuttavana instituutiona sekä NATO, Länsi-Euroopan unioni (WEU) ja Itsenäisten valtioiden yhteisö toteuttavina instituutioina yhdessä niiden ulkopuolisten ETYJ-maiden kanssa.

NATO ja WEU ovat tarjonneet palvelujaan ja panostaan YK:n tai ETYJ:n toimeksiantosta ja vastuulla toteutettavaan rauhanturvatoimintaan. NATO:n rauhankumppanuusohjelma (PfP) tähtää ETYJ-maiden valmiuksiin rauhanturvayhteistyöhön NATO-maiden kanssa ja NATO:n resurssien hyödyntämiseen.

Toistaiseksi ETY-järjestön puitteissa ei ole toteutettu rauhanturvaoperaatioita, sen enempää järjestön omaa monikansallista operaatiota kuin yhteistyössä muiden organisaatioiden kanssa. Ensimmäinen ETYJ-operaatio on suunnitteilla Vuoristo-Karabahiin, mihin YK:n on määrä antaa poliittista tukea ja asiantuntija-apua.

Entisen Jugoslavian alueella NATO ja WEU toimivat yhteistyössä YK:n kanssa ja sen toimeksianton puitteissa merisaarron valvontatehtävissä. NATO hoitaa sen lisäksi lentokieltovyöhykkeen valvontaa ja suorittaa ilmaiskuja suojavyöhykkeiden koskemattomuuden ja humanitaaristen operaatioiden turvaamiseksi. WEU on poliisijoukolla mukana EU:n Mostarin-operaatiossa, jonka avulla unioni hoitaa väliaikaisesti Mostarin kaupun-

gin hallintoa. Suomi on mukana EU:n Mostarin-operaatioissa ja Suomi on lähettämässä edustajia EU:n siviilitarkkailuoperaatioon.

YK:n turvallisuusneuvosto on Georgiassa/Abhasiassa tunnustanut osapuolten ja Venäjän yhteisen rauhanturvaoperaation, jota YK:n tulitauon tarkkailijaryhmä valvoo. Haitissa väliintulon suoritti YK:n valtuuttamana ensiksi Yhdysvallat, joka on siirtänyt vastuun monikansalliselle joukolle.

NATOn rauhankumppanuusohjelmassa mukana olevilla 26 maalla on mahdollisuus kehittää yhdessä NATOn ja sen jäsenmaiden kanssa valmiuksia YK:n tai ETYJ:n kriisien hallintatoimiin, joissa käytetään sotilaallisia organisaatioita, tarpeen mukaan yhteistyössä siviilihenkilöstön kanssa.

PfP-ohjelman tavoitteena on luoda ja kehittää kumppanuusmaiden yhteistoimintakykyä NATOn kanssa kriisinhallinnassa kuten etsintä- ja pelastustehtävissä, humanitaarisissa operaatioissa ja rauhanturvatoiminnassa. Yksilöllisen kumppanuusohjelman puitteissa osanottajat voivat valita ne toiminnot, joihin ne haluavat osallistua ja antaa panoksensa. Keskeisten ja aktiivisten PfP-kumppanuusmaiden yhteistyövalmiudet lähestyvät toiminnan edistyessä toisiaan.

Rauhankumppanuusohjelma tarjoaa sen lisäksi entisille Varsovan liiton jäsenmaille mahdollisuuksia saada apua ja tukea asevoimiensa rakennemuutokseen ja uudistamiseen demokratian ja läntisten periaatteiden mukaisesti. Tällainen kehitys luo osaltaan vakautta. Niille maille, jotka tähtäävät NATOn jäseniksi, rauhankumppanuus tarjoaa mahdollisuuden edetä kohti jäsenyyskelpoisuutta.

Suomi on liittynyt rauhankumppanuusohjelmaan vuonna 1994. Suomen tavoitteena ei ole rauhankumppanuuden kautta hakea uusia puolustusratkaisuja.

Suomi on PfP-ohjelmassa ensisijaisesti antavana osapuolena, vaikka Suomi voi samalla parantaa myös omaa yhteistoimintakykyään. Suomi tarjoaa panostaan rauhanturvatoimintaan, erityisesti koulutukseen sekä pelastus- ja humanitaarisiin operaatioihin. Suomi on kiinnostunut myös ympäristönsuojeluun liittyvistä yhteistyöhankkeista.

PfP-ohjelmassa järjestettyihin yhteisiin harjoituksiin Suomi ei ole osallistunut kuin tarkkailijana. Suomi harkitsee osallistumista esikuntaharjoituksiin ja myöhemmin myös joukkojen lähettämistä PfP-rauhanturvaharjoituksiin.

Länsi-Euroopan unioni on ryhtynyt vuoden 1992 Petersbergin päätöksen mukaisesti rakentamaan toimintakykyä humanitaarisiin ja pelastusoperaatioihin, rauhanturvatoimintaan ja muuhun kriisinhallintaan. WEU on kehittänyt operatiivisia valmiuksiaan ja esikuntasuunnittelua. WEU:n piirissä kartoitetaan niitä joukkoja, joita jäsenmaat ja sen kanssa yhteistyössä toimivat maat voivat asettaa käytettäväksi WEU:n johtamissa operaatioissa.

NATOn ja WEU:n jäsenmaiden nopean toiminnan joukot, mukaanluettuina monikansalliset valmiusyhtymät, ovat niin WEU:n kuin NATOnkin käytettävissä kansallisten ja liittokunnan puolustustehtävien ohella. Myös viiden WEU-maan muodostama euroarmeijakunta on varattu sekä NATOn että WEU:n tehtäviin.

Euroopan unionin rooli kriisinhallinnassa on keskeisiä aiheita vuoden 1996 hallitusten välisessä konferenssissa käsiteltäessä unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämistä. WEU on EU:n väline sotilaallisia organisaatioita ja resursseja edellyttävissä toimissa. Unionin ja WEU:n välisiä institutionaalisia suhteita joudutaan myös käsittelemään vuoden 1996 konferenssissa.

WEU:lla ei ole toistaiseksi laajojen rauhanturvaoperaatioiden johtamiseen vaadittavaa valmiutta tai kokemusta. WEU:n mahdollisuuksia yhteisten kansainvälisten operaatioiden organisoimiseksi ja johtamiseksi parantaa NATOn tammikuussa 1994 tekemä päätös liikkuvista yhteisistä johtoportaista (CJTF). Niiden avulla eurooppalaisissa operaatioissa voidaan tapauksittain käyttää NATOn johtamisjärjestelmää sekä tiedustelu- ja kuljetus-

kykyä, jotka ovat välttämättömiä erityisesti vaativien tehtävien hoitamiseksi. Järjestely tekee mahdolliseksi riittävien voimavarojen kokoamisen kansainvälisen yhteisön tueksi myös niissä tilanteissa, joissa NATO organisaationa tai Yhdysvallat eivät ole mukana.

Suomi on mukana WEU:n toiminnassa tarkkailijana ja osallistuu WEU:n turvallisuuspoliittiseen vuoropuheluun. EU:n jäsenenä Suomi lähtee siitä, että se voi halutessaan asettaa joukkojaan käytettäväksi WEU:n toteuttamiin eurooppalaisiin rauhanturvaoperaatioihin, jotka perustuvat YK:n tai ETYJ:n toimeksiantoon.

Demokratiaan kuuluu asevoimien ja niiden käytön parlamentaarinen ja perustuslaillinen valvonta. Demokratiaan siirtyminen edellyttää syviä uudistuksia asevoimissa ja niiden rakentamista uusien yhteiskunnallisten periaatteiden ja sotilaallisten oppien pohjalle. Päällystön yhtä hyvin kuin rivimiesten on tunnettava oikeutensa, velvollisuutensa ja vastuunsa sodan oikeussääntöjen ja humanitaarisen oikeuden normien toteuttamisesta. NATOn perustamat Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvosto (NACC) ja rauhankumppanuusohjelma tukevat entisten Varsovan liiton maiden asevoimien avautumista, demokraattista valvontaa ja rakenneuudistusta sekä niiden kykyä kansainväliseen yhteistyöhön lännen kanssa.

Pohjoismainen yhteistyö

Pohjoismaiden antama suvereniteettituki Baltian maille on osaltaan auttanut niitä perustamaan uudelleen kansalliset puolustusvoimat. Pohjoismaat ovat tukeneet keskeisesti Baltian maita yhteisen rauhanturvapataljoonan perustamisessa, mikä auttaa niitä osallistumaan kansainväliseen kriisinhallintayhteistyöhön vakauden lujittamiseksi.

Pohjoismailla on pitkäaikainen kokemus keskinäisestä yhteistyöstä YK:n rauhanturvatoiminnassa. Pohjoismaat ovat koordinoineet rauhanturvajoukkojensa koulutusta ja varustamista sekä lähettäneet viimeisimpiin rauhanturvaoperaatioihin myös yhteisesti kootuja joukkoja. YK:n ensimmäinen ennaltaehkäisevän tehtävän saanut rauhanturvajoukko Makedoniassa muodostettiin pohjoismaisista yksiköistä (Nordbat 1). Nytemmin joukko koostuu pääosin suomalaisista ja yhdysvaltalaisista sotilaista, ja sen komentaja on suomalainen upseeri. Bosniassa toimii toinen pohjoismainen pataljoona (Nordbat 2), johon Suomi ei ole lainsäädäntönsä puitteissa voinut lähettää henkilöstöä mutta kylläkin materiaalia.

Suomi katsoo, että Pohjoismailla tulee vastakin olla tärkeä rooli kansainvälisessä rauhanturvayhteistyössä. Pohjoismaiden tietotaitoa tarjotaan ja hyödynnetään YK:n ja ETY-järjestön rauhanturvatoiminnan kehittämässä, NATOn rauhankumppanuusyhteistyössä sekä Baltian maiden yhteisen rauhanturvapataljoonan perustamisessa ja koulutuksessa. Pohjoismaat ovat lisäämässä kriisinhallintavalmiuksiaan humanitaarisiin ja rauhanturva-tehtäviin. Yhteistyötään edelleen kehittämällä ja voimavarojaan yhdistämällä Pohjoismaat voivat tarjota entistä merkittävämmän panoksen YK:n ja ETY-järjestön kriisinhallintatoimiin.

Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan

Suomella on YK:n rauhanturvatoiminnasta saadun kokemuksen pohjalta hyvät edellytykset osallistua laajenevaan kriisinhallintayhteistyöhön. Operaatioissa korostuvat aikaisempien rauhanturvakokemusten ja niihin liittyvän tietotaidon ohella uusina vaatimuksina joukon itsepuolustuskyky ja valmius muodostaa joustavasti erilaisissa tehtävissä tarvittavia joukkokokonaisuuksia.

Valmiuksien kehittäminen humanitaarisiin suojaustehtäviin ja rauhanturvatoimintaan kuuluviin valvontatehtäviin tukee Suomen turvallisuuspolitiikan tavoitteita ja kansainvälisiä velvoitteita YK:n ja ETY-järjestön jäsenenä.

Humanitaarisissa tehtävissä sotilasyksiköitä tarvitaan levottomuusalueilla avustusoperaatioiden suojaamiseen, avustusten jakeluun ja perusrakenteen kuten tiestön ja siltojen parantamiseen sekä evakuointi- ja pelastustoimiin.

Rauhanturvatehtävissä sotilasyksiköt ja sotilastarkkailijat valvovat selkkauksen osapuolten välille sovittua aselepoa tai tulitaukoa, suojaavat siviiliväestöä ja tukevat yhteiskuntarakenteiden toimivuutta ja sen palauttamista kriisialueilla.

Rauhanoperaatiot ovat tulleet aiempaa laajemmiksi ja vaativammiksi. Suurin osa viimeaikaisista YK:n operaatioista on sisältänyt sekä rauhanturvaamista että humanitaarista toimintaa. Niihin on liittynyt myös demokraattisen yhteiskunnan rakentamisen ja toiminnan tukeminen. Operaatioihin osallistuu sotilaiden lisäksi siviilihenkilöstöä.

Osapuolten täyttää yhteisymmärrystä kansainvälisen operaation käynnistämisestä ja ehdoista ei ole aina saavutettavissa. Rauhanturvajoukko voidaan tarvittaessa valtuuttaa käyttämään aseellista voimaa laajennetussa itsepuolustustarkoituksessa, jos sitä estetään täyttämästä annettua tehtävää. YK:n operaatioissa tämä valtuutus on ollut tarpeen erityisesti humanitaarisista syistä siviiliväestön ja sille osoitettujen avustustoimien suojaamiseksi.

Suomi päättää kaikissa tilanteissa itse omasta osallistumisestaan humanitaarisiin tai rauhanturvaoperaatioihin. Suomi osallistuu ainoastaan YK:n tai ETYJ:n päätöksellä toimeenpantaviin kriisinhallintatoimiin. Operaatiot voidaan toteuttaa joko YK:n tai ETYJ:n tai niiden erikseen valtuuttaman muun organisaation kuten WEU:n johtamina. Suomi ei osallistu sellaiseen kriisinhallintaan, joka edellyttää rauhaanpakottamista tai sotilaallisen voiman käyttöä muita valtioita tai konfliktin osapuolia vastaan.

Suomi tukee kriisinhallintayhteistyön kehittämistä Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osana. WEU:n tarkkailijana ja NATO:n rauhankumppanuusohjelman osanottajana Suomella on mahdollisuuksia lisätä yhteistyövalmiuksiaan kriisinhallinnassa. Pohjoismaisella yhteistyöllä on suuri merkitys Suomelle.

Suomen sotilaallista kriisinhallintavalmiutta tulee kehittää Suomen oman puolustusvalmiuden ja puolustuskyvyn osana. Suomella kuten muillakaan mailla ei ole edellytyksiä perustaa erillisiä kriisinhallintaan tarkoitettuja joukkoja.

Suomi osallistuu tähänhetkisiin rauhanturvatehtäviin tilapäisesti kootuin joukoin, jotka eivät ole osa Suomen omaa puolustusjärjestelmää. Joukkojen saama lyhyt täydennyskoulutus antaa niille valmiudet toimia valvontatehtävissä ennalta määrätyllä operaatioalueella. Suomen nykyistä rauhanturvajoukkojärjestelmää voidaan edelleenkin ylläpitää perinteistä rauhanturvatoimintaa varten.

Suomelta puuttuu nopean toimintavalmiuden ja kansainvälisen yhteistoimintakyvyn omaava valmiusjoukko, joka voitaisiin YK:n tai ETY-järjestön toimeksiannosta lähettää aikaisempaa vaativampiin humanitaarisiin tai rauhanturvatehtäviin. Tällaiselta valmiusjoukolta vaaditaan tavanomaisten sotilaallisten ja rauhanturvavalmiuksien lisäksi kykyä toimia monikansallisen joukon osana. Yhteistoimintakyvyn saavuttaminen edellyttää muun muassa yhteisen operatiivisen ohjeistuksen hallintaa, yhteensopivaa johtamisjärjestelmää sekä riittävän kielitaitoista henkilöstöä. Yhteistoimintakyky on luotavissa vain riittävän pitkän ja tehokkaan peruskoulutuksen sekä kansainvälisen harjoitustoiminnan kautta. Siihen ei ole taloudellisesti järkevää pyrkiä nykyistä rauhanturvajoukkojärjestelmää kehittämällä.

Puolustusvoimat voisi sille varattujen määrärahojen puitteissa kouluttaa ja varustaa yhden valmiuspataljoonan, joka olisi parin-kolmen vuoden kuluttua käytettävissä kansainvälisiin humanitaarisiin ja rauhanturvatehtäviin. Valmiusjoukolla voitaisiin hoitaa

myös nykyisenkaltaiset perinteiset rauhanturvatehtävät sen jälkeen kun koulutusjärjestelmä on tuottanut riittävästi henkilöstöä.

Valmiuspataljoonan koulutus on taloudellisista ja koulutuksellisista syistä tarkoituksenmukaista keskittää varusmiespalvelusaikaan. Koulutus voidaan aloittaa vähitellen yksikkö kerrallaan. Varusmies aika ja myöhemmin toistuvat kertausharjoitukset takaavat pataljoonan ja sen yksiköiden pitkäjänteisen kehittämisen.

Valmiusjoukkoon valmentavaan rauhanturvakoulutukseen otetaan vain vapaaehtoisia varusmiehiä sekä tarpeellinen määrä kantahenkilökuntaa. Varusmiehiä ei lähetetä Suomen rajojen ulkopuolelle mahdollisia harjoituksia lukuunottamatta. Varsinainen valmiuspataljoona kootaan reserviin siirtyneestä, koulutuksen saaneesta ja palvelussitoumuksen tehneestä henkilöstöstä.

Valmiusjoukkotehtäviin vuosien mittaan koulutettu henkilöstö on järkevää sijoittaa reservissä yhteen ja samaan jääkäriprikaatiin. Prikaati on osa Suomen nykyistä puolustusjärjestelmää ja varustettu sille varatulla, puolustusvoimien hallussa olevalla materiaalilla. Prikaatia koulutetaan ja kehitetään puolustusvoimien pitkän tähtäyksen suunnitelmien ja hyväksytyjen menokehysten puitteissa.

Prikaatin kokoonpano tarjoaa mahdollisuuden lähettää valmiuspataljoonan sijasta tai sen lisäksi esimerkiksi pioneeri-, viesti- tai kuljetusyksiköitä humanitaarisiin ja rauhanturvatehtäviin. Prikaati luo myös edellytykset pataljoonien vuorottelulle rauhanturvatehtävissä ja takaa Suomelle mahdollisuuden toimia vuorollaan pohjoismaista kootun rauhanturvajoukon runkona. Kansainvälisiin tehtäviin kerrallaan osallistuvien suomalaisten joukkojen enimmäismäärä voidaan säilyttää 2 000 sotilaana. Suomella ei ole tarvetta eikä edellytyksiäkään tätä laajempaan rauhanturvatoimintaan.

Rauhanturvajoukkojen kehittämisen rinnalla Suomella on hyvät mahdollisuudet lisätä siviilihenkilöstön osallistumista erityisesti humanitaarisissa operaatioissa. Lähes kaikissa nykyisissä humanitaarisissa ja rauhanturvaoperaatioissa toimii sotilasyksiköiden rinnalla siviilihenkilöstöä, joka tukee kriisialueen siviilihallinnon, poliisitoimen, terveydenhuollon tai avustustoiminnan järjestämistä. Siviilihenkilöstöstä mahdollisesti muodostettavan valmiuosaston koulutus on mahdollista toteuttaa tarvittavilta osin yhdessä rauhanturvajoukkojen kanssa.

Suomen kansainvälisellä pelastusyksiköllä on jo verrattain hyvät valmiudet osallistua monikansallisiin pelastusoperaatioihin. Suomen tulee myös selvittää mahdollisuutensa lähettää siviili- ja sotilasyksiköitä kansainvälisiin operaatioihin äkillisten ympäristökatastrofien vaikutusten rajoittamiseksi ja torjumiseksi. Tällaiset toiminnot samoin kuin evakointi- ja pelastusoperaatiot kuuluvat WEU:n toiminnan kehittämisen piiriin.

Kriisinhallinnan tulevaisuus

Kriisinhallinnan ja kehittyvän rauhanturvatoiminnan tulevaisuudelle kansainvälisenä turvallisuuspoliittisena yhteistyömuotona on ratkaisevan tärkeää sen saama poliittinen tuki osanottajamaissa ja niiden yleisessä mielipiteessä. Operaatioiden perustelujen ja tavoitteiden uskottavuus sekä pelisääntöjen selkiyttäminen ovat edellytyksenä sille, että entistä vaativampiin tehtäviin voidaan ryhtyä.

Kansainvälisen yhteisön lisäpanostus kriisien sotilaalliseen hallintaan voi olla hyväksyttävää, uskottavaa ja kestäväää vain, jos siihen kytkeytyy kiinteästi ristiriitojen rauhanomaisen ratkaisemisen ja kiistojen poliittisen selvittämisen menetelmien ja välineiden parantaminen. Näiden keinojen on toimittava todellisissa tilanteissa.

Yhtä lailla olennaista kansainvälisen turvallisuusyhteistyön toimivuudelle on riittävän varhaisen ennakkovaroituksen saaminen, jotta ristiriitojen syntymisen ja selkkausten

puhkeamisen ehkäisemiseksi voidaan ryhtyä diplomaattisiin toimiin. Konfliktinhallinta on luonteeltaan kokonaisvaltaista toimintaa.

Kaikkien valtioiden ja myös sotilasliittojen jäsenmaiden toimintaperiaatteena on se, että kukin maa tekee perustuslaillisen menettelyn edellyttämällä tavalla kansalliset päätökset joukkojen asettamisesta kansainvälisen yhteisön käyttöön. YK:n pääsihteeri on ehdottanut vapaaehtoisista koostuvan pysyvän monenkeskisen joukon tai erityisten valmiusjoukkojen asettamisesta YK:n käyttöön nopeita toimia vaativiin tehtäviin. Ajatuksesta tulee käydä perusteellista keskustelua, jossa arvioidaan mallin vaikutuksia kriisinhallinnan tehokkuuteen, poliittiseen osanottopohjaan, kansalaisten antamaan tukeen ja kansainvälisten instituutioiden toimintakykyyn.

Kansainvälisen yhteisön kriisinhallintavalmiuden perimmäisenä tarkoituksena on estää ennakoita yhteisten normien loukkauksia. Kaikissa tapauksissa tähän vaikutukseen ei voida päästä, vaan vastuullisessa turvallisuuspolitiikassa on varauduttava yhteiseen taakankantoon entistä vaativammista tehtävistä.

Valtiot ja kansalaiset ovat joutuneet määrittämään suhtautumistaan pakko- tai voimakeinojen käyttämiseen kiistan osapuolia kohtaan. Ensisijaisesti on varauduttava tilanteisiin, joissa humanitaarisista syistä ei voida jättää siviilejä ja siviilisiä väkivallan tai karkotuksen uhreiksi tai joissa uhkana on suoranainen kansanmurha. Kansainvälisen yhteisön on voitava toteuttaa tehokkaita humanitaarisia väliintuloja ihmishenkien säästämiseksi.

Kiistan osapuolten pakottaminen sodan, väkivaltaisuuksien ja voimakeinojen käytön lopettamiseen tai poliittiseen ratkaisuun voi tapahtua YK:n turvallisuusneuvoston toimeksiannosta peruskirjan VII luvun perusteella. Tällaisiin sotilaallisiin pakkokeinoihin ei voida olettaa osallistuvan muiden kuin suurvaltojen tai suurvaltaliittoutumien, joilla on vahvasti aseistettuja ja suojattuja liikkuvia joukkoja käytettäväksi oman alueen tai puolustusvastuualueen ulkopuolella.

2. Poliittis-sotilaallinen turvallisuus

Suurvaltasuhteiden uudelleenjärjestely

Suurvaltojen ja turvallisuuspoliittisten järjestöjen asema ja voimasuhteet ovat muuttumassa. Perinteisen suurvalta-aseman menettänyt, heikentynyt ja sisäisesti epävakaa Venäjä pyrkii säilyttämään johtavan roolin entisen Neuvostoliiton alueella ja hakee vaikutusmahdollisuuksia laajemmin Euroopassa. Yhdysvaltain poliittinen ja sotilaallinen sitoutuminen Euroopan turvallisuuteen on säilyttänyt keskeisen merkityksensä, joskin sen tulevasta kehityksestä on epävarmuutta.

Pohjois-Atlantin puolustusjärjestö on luonut yhteistyöjärjestelyjä ulkopuolisten maiden kanssa ja käynnistänyt laajentumishankkeen. Euroopan unioni on sopinut laajentumistrategiasta Keski-Euroopan ja Baltian maihin. NATO ja EU pyrkivät luomaan strategista kumppanuussuhdetta Venäjän kanssa sen sitomiseksi eurooppalaiseen yhteistyöhön ja Euroopan yhteiseen turvallisuuteen. ETY-järjestö säilyttää asemansa koko alueen valtiot kattavana arvo yhteisönä ja turvallisuuspoliittisena instituutiona.

2.1. Asevalvonta ja sotilaallinen tilanne Euroopassa

Euroopan sotilaallinen tilanne on muutoksessa, joka on alkanut kahtiajaon ja blokkiasetelman purkauduttua. Suursodan vaara on väistynyt ja sotilasliittojen välinen varustelu-

kilpa on päättynyt. Euroopan sotilaallista asetelmaa kylmän sodan jälkeen on hallinnut asevalvonta ja aseidenriisunta ja yhteistyö sotilaallisen avoimuuden edistämiseksi sekä kumppanuussuhteiden luominen entisten rajalinjojen yli.

Suomi on pyrkinyt perinteisesti tukemaan kansainvälistä asevalvontaa, koska se edistää kansainvälistä vakautta ja Suomen turvallisuutta. Suomen kannalta olennaisia aseidenriisuntasopimuksia ovat tavanomaisten aseiden supistamista Euroopassa koskeva TAE-sopimus, strategisten aseiden supistamista koskevat START-sopimukset ja ydinaseiden leviämisen estämiseen tähtäävä ydinsulkusopimus. Luottamusta ja turvallisuutta lisäävät LTL-toimet parantavat Suomen mahdollisuuksia sotilaallisen toimintaympäristön seurantaan ja hallintaan.

Ydinaseet ja kansainvälinen turvallisuus

Ydinaseiden merkitys kansainvälisille suhteille on vähentynyt. Ydinaseet eivät ole enää suurvaltasuhteita hallitseva jännitystekijä. Samalla ydinaseisiin liittyvät turvallisuusongelmat ovat saaneet uudenlaisia muotoja.

Yhdysvallat ja Venäjä säilyttävät erikoisasemansa strategisina ydinasevaltoina. Niiden keskinäinen ydinasekilpailu on päättynyt. Todellinen ja nopea ydinaseiden poisvetäminen, vähentäminen ja hävittäminen on käynnissä.

Yhdysvallat ja Venäjä ovat supistaneet strategisia ydinaseitaan kylmän sodan aikaiselta tasolta kolmanneksella ja purkaneet tai muutoin poistaneet olennaisen osan taktisista ydinaseista. Yhdysvallat ja entinen Neuvostoliitto hävittivät keskinäisen sopimuksen nojalla keskimatkan ydinaseet ja päättivät vetää yksipuolisesti pois merelliset taktiset ydinaseet ja poistaa operatiivisesta käytöstä olennaisen osan maasijoitteisista taktisista ydinaseista. Venäjä on ottanut kantaakseen entisen Neuvostoliiton velvoitteet.

Strategisten aseiden vähentämistä koskeva START 1-sopimus, joka leikkaa osapuolten aseistusta noin kolmanneksella (käytännössä 8 000 ydinkärkeen), on tullut voimaan. START 2-sopimuksen asettama katto (3 500 strategista ydinkärkeä) on noin kolmasosa kylmän sodan loppukauden strategisesta aseistuksesta. START 2-sopimusta ei ole vielä ratifioitu. Maat ovat päättäneet purkaa hävitettävistä aseista ydinkärjet heti sopimuksen tultua vahvistetuksi. Suurvallat valmistelevat jatkokeskusteluja aseiden edelleen vähentämiseksi, joskin niiden tulevaisuus riippuu yleisestä suhdekehityksestä. Luottamusta lisäävänä toimenä Yhdysvallat ja Venäjä ovat sopineet, etteivät ne enää kohdistaa ydinaseitaan toistensa alueella oleviin maaleihin.

Toteutuneiden tai suunniteltujen supistusten puitteissakin Yhdysvallat ja Venäjä säilyttävät tuhoisan strategisen vastaiskukyvyn ja pitävät yllä keskinäistä ydinasepelotetta. Niillä säilyy valmius ydinaseistuksen vahvistamiseen uudelleen, mikäli tilanteen muutos sitä vaatii.

START-sopimus siirtää myös Venäjän strategisen aseistuksen painopisteen merelle. Venäjän luoteisten alueiden ja Suomen lähialueella sijaitsevan Kuolan tukikohta-alueen suhteellinen strateginen merkitys kasvaa huomattavasti nykyisestä. Tällä hetkellä Venäjän Pohjoisen laivaston Kuolan alueelle tukeutuviin strategisiin ydinsukellusveneisiin on sijoitettu noin viidesosa Venäjän strategisista ydinkärjistä. Jos Venäjä keskittää, kuten yleisesti oletetaan, kaikki ydinsukellusveneensä Pohjoiseen laivastoon, on START 2-sopimuksen toteuduttua vuonna 2003 noin puolet Venäjän kaikista strategisista ydinkärjistä sijoitettuna Kuolaan tukeutuviin sukellusveneisiin. Kuolan lähialueella sijaitsevat myös tärkeät telakat ja ohjuskoalueet.

Strategisen aseistuksen kehitysnäkymä tekee omalta osaltaan ymmärrettäväksi sen, että Venäjä on lisännyt sotilaallista vahvuuttaan Suomen lähialueilla. Kuolan strategisen tuki-

kohta-alueen suojauksena on vahvoja ja toimintakykyisiä ilmavoimien yksiköitä sekä liikkuvia panssaroituja maavoimia.

Ydinaseiden riisuminen ja erityisesti keskimatkan ydinaseiden hävittäminen ja taktisten ydinaseiden poisvetäminen on vahvistanut Pohjolan ydinaseetonta asemaa laajan ydinaseettoman eurooppalaisen alueen osana.

Suomen turvallisuusympäristö ei ole kuitenkaan ydinaseeton. Ydinaseet takaavat Venäjälle edelleen suurvalta-aseman. Venäjä ei enää, toisin kuin Neuvostoliitto julisti, sulje sotilaallisessa opissaan pois ydinaseiden ensikäyttöä vaan säilyttää sen mahdollisuuden läntisten ydinasevaltojen tapaan. NATO on uudessa kylmän sodan jälkeen hyväksytyssä sotilaallisessa strategiassaan siirtänyt ydinaseet puolustuksen viimeiseksi keinoksi mutta ei ole julistanut ensikäytön kieltoa. Yhdysvaltain turvallisuustakuu, joka on NATO:n yhteisen puolustuksen perustana, nojautuu viime kädessä ydinasepelotteeseen.

Ydinaseiden leviämisen estämistä koskevan sopimusjärjestelmän vahvistuminen on tärkeältä osaltaan edistänyt ydinasekilpailun päättymistä. Historian laajimman asevalvontasopimuksen, ydinsulkusopimuksen 178 jäsenmaata ovat päättäneet tehdä ydinaseiden luovuttamisen ja hankkimisen kieltävästä sopimuksesta pysyvän. Samalla ne ovat yhteisesti päättäneet vahvistaa sopimuksen toteutumisen seuranta ja pyrkiä sen tekemiseen maailmanlaajuisiksi sekä hyväksyneet periaatteet ja tavoitteet ydinaseriisunnan jatkolle.

Ydinsulkusopimukseen liittyvien velvoitteidensa pohjalta kaikki viisi ydinasevaltaa ovat ensimmäisen kerran antaneet koordinoitua ja samankaltaista turvallisuustakua ydinaseiden käyttöä vastaan ydinsulkusopimuksen ydinaseettomille jäsenmaille. Samalla turvallisuusneuvosto on hyväksynyt uuden päätöslauselman avunannosta ydinasehyökkäyksen tai sen uhkan kohteeksi joutuneille ydinaseettomille ydinsulkusopimusmaille. Ydinasevallat, jotka Kiinaa lukuunottamatta jatkavat yksipuolista koetaukoa, pyrkivät ydinkokeiden pysyvää ja täydellistä kieltämistä koskevien Geneven sopimusneuvottelujen saamiseksi päätökseen vuoden 1996 aikana. Neuvottelut ydinasemateriaalin tuotannon lopettamisesta ovat käynnistymässä.

Ydinsulkusopimuksen ja START-sopimuksen edellyttämät järjestelyt entisen Neuvostoliiton alueella on saatu pitkälle toteutetuksi. Kazakstan, Valkovenäjä ja Ukraina ovat liittyneet ydinsulkusopimukseen. Niiden alueella olleet taktiset ydinaseet on siirretty Venäjälle. Kazakstanin alueelta strategiset ydinkärjet on siirretty Venäjälle. Strategisten ydinkärkien purkaminen ja siirtäminen Venäjälle Ukrainasta ja Valkovenäjältä saadaan päätökseen 1996. IVY-maista Venäjälle siirretyn strategisen kaluston purkaminen ja hävittäminen tehdään START-sopimuksen edellyttämällä tavalla. Yhdysvallat avustaa Venäjää sekä Ukrainaa ja Kazakstania ydinaseiden purkamisessa, hävittämisessä ja ydinkärkien halkeavan aineen turvallisuuden varmistamisessa.

Uutena kansainvälisenä turvallisuushuolena on asekelpoisen materiaalin kulkeutuminen entisen Neuvostoliiton alueelta kriisialueille tai terroristijärjestöille. Ydinasekelpoisen materiaalin valvonta edellyttää jatkossa entistä tiiviimpää yhteistyötä Euroopassa.

Suomi on alusta lähtien tukenut johdonmukaisesti ydinsulkusopimusta ja sen tekemistä maailmanlaajuisiksi. Kansainvälisen yhteisön perimmäisenä tavoitteena tulee olla ydinaseiden täydellinen riisuminen. Ydinasevaltojen antamien käyttämättömyystakuiden ja positiivisten takuiden vahvistaminen on Suomen turvallisuusetujen mukaista. Suomi osallistuu aktiivisesti yhteistyöhön rauhanomaisen ydinteknologian turvallisuusvalvonnan tehostamiseksi ja laajentamiseksi ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön (IAEA) toimintakyvyn vahvistamiseksi. Suomi on mukana ydinteknologian viejäm maiden yhteistoiminnassa vastuullisen vienti- ja tuontipolitiikan varmistamiseksi. Suomi on mukana yhteistyössä, joka ohjaa ja tukee venäläisten ydinaseasiantuntijoiden suuntautumista rauhanomaisen tieteellisen tutkimuksen piiriin. Suomi tukee Ukrainaa ja Baltian maita ydinsulkusopimuksen edellyttämän turvallisuusvalvonnan toteuttamisessa.

Kaikki valtiot eivät ole mukana ydinsulkusopimuksessa vaan muiden muassa Intia ja Pakistan sekä Israel pysyvät sen ulkopuolella. Niiden maiden politiikka liittyy alueellisiin turvallisuusasetelmiin. Eräät ydinsulkusopimuksen jäsenmaat ovat kansainvälisten epäilyjen kohteina.

Ydinsulkujärjestelmän puutteet, tehokkaan valvonnan puuttuminen ja kieltojen ja valvonnan kiertämismahdollisuus säilyttävät ydinaseiden leviämisen ja ydinaselkkausten vaaran turvallisuusarvioissa. Taktisten ohjusten torjuntajärjestelmää suunnitellaan; samalla joudutaan vetämään rajaa ballististen ohjusten torjuntajärjestelmien rajoittamista koskevan ABM-sopimuksen määräyksiin.

Myös muiden joukkotuhoaseiden ja niihin liittyvien järjestelmien kieltämisessä ja rajoittamisessa on saavutettu historiallista edistystä, mikä edistää ydinaseiden riisuntaa ja tukee ydinaseistuksen pysymistä puolustuksellisenä peloteaseena. Kemiallisten aseiden kieltosopimus odottaa voimaantuloa riittävien ratifiointien jälkeen. Suomi osallistuu merkittäväällä panoksella sopimuksen toteuttamiseen Helsingin kemiallisen aseiden valvontalaitoksen avulla. Biologisten aseiden kieltosopimuksen vahvistamisesta todentamista kehittämällä neuvotellaan. Ohjusteknologian siirtoja valvotaan monenkeskisen järjestelyn kautta. Suomi on mukana näissä järjestelyissä, joiden tavoitteena on joukkotuhoaseisiin liittyvän vaaran poistaminen ja vastuullisen turvallisuuspolitiikan edistäminen ja vakauden lujittaminen.

TAE-sopimus ja tavanomaisten aseiden valvonta

Euroopassa on käynnissä historiallinen asevoimien vähentäminen. Suuntautuminen puolustuksellisiin sotilasoppeihin ja sotilaallisiin ryhmiin lujittaa sotilaallista vakautta. Asevientä koskevia yhteisiä periaatteita ja avoimuutta on kehitetty YK:n ja ETY-järjestön puitteissa, millä tähdätään vakauden lujittamiseen erityisesti kriisialueilla.

Keskeinen tekijä sotilaallisen vakauden luomisessa on tavanomaisten asevoimien vähentämissopimus (TAE-sopimus), toisen maailmansodan jälkeinen ensimmäinen varsinainen aseidenriisuntasopimus, joka solmittiin kahden silloisen sotilasliiton jäsenmaiden kesken 1990 ja tuli voimaan 1992. TAE-sopimuksen tavoitteena on purkaa yllätyshyökkäyskyky ja kyky laajamittaiseen hyökkäykseen sekä lujittaa sotilaallista vakautta. TAE-sopimus vähentää Atlantilta Uralille ulottuvalla sopimusalueella Ä entisen Neuvostoliiton kohdalla aina puoleen Ä maavoimien hyökkäyskykyistä ja raskasta aseistusta (panssari-vaunuja, panssaroituja taistelujoneuvoja ja tykistöaseita) sekä taistelulentokoneita ja taisteluhelikoptereita. Supistettavan aseistuksen hävittäminen, johon liittyy tunkeileva valvonta ja todentaminen, on määrä toteuttaa 1995 marraskuuhun mennessä. TAE 1a-sopimus (1992) asettaa katot sopimusmaiden asevoimien henkilöstölle sopimusalueella.

TAE-sopimuksen ulkopuolella ovat kylmän sodan aikaiset sotilaallisesti liittoutumatomat maat samoin kuin Baltian maat.

TAE-sopimuksen täytäntöönpano on pääosin edennyt sopimuksen edellyttämällä tavalla ja sopimuksen edellyttämät kokonaisvähennykset saavutettaneen määräaikaan mennessä.

TAE-sopimuksen toteutuminen tarkistetaan toukokuussa 1996 pidettävässä osapuolten konferenssissa. Sotilaallisen kahtiajaon oloissa solmitun TAE-sopimuksen roolia ja mahdollisia muutoksia joudutaan tarkastelemaan osana Euroopan asevalvonnan jatkoa.

TAE-sopimuksen täytäntöönpanossa ongelmia ovat aiheuttaneet sivustamääräykset, jotka asettavat yhteisen katon Venäjän Pohjoisen (ent. Leningradin) ja Pohjois-Kaukasuksen sotilaspiirien aseistukselle. Venäjä on vaatinut TAE-sopimuksen sivustasääntöjen muuttamista ja toimintarajoitustensa väljentämistä muuttuneen tilanteen ja ete-

läisen sivustansa uusien turvallisuuspoliittisten tarpeiden nojalla. Sopimuskumppanit eivät ole suostuneet Venäjän esityksiin sopimuksen muuttamisesta vaan vaativat täytäntöönpanon toteuttamista. TAE-sopimuksen puitteissa on mahdollisuuksia järjestelyihin, jotka voivat helpottaa Venäjän turvallisuushuolia.

Suomi ei ole TAE-sopimuksen osapuoli mutta Suomi on korostanut sopimuksen ja sen täytäntöönpanon merkitystä koko Euroopan ja lähialueensa vakaudelle. TAE-sopimuksen osapuolena oleva Norja korostaa sopimuksen sivustamääräysten säilyttämistä.

Suomen turvallisuudelle on tärkeätä, että aseiden ja joukkojen määrä ei lisäännä lähialueilla. Venäjän puolustusjärjestelyjen pysyminen TAE-sopimuksen asettamissa puitteissa luo edellytykset vakauden edelleen lujittamiselle.

Venäjän asevoimien toimintakyky Pohjoisessa sotilaspiirissä on vahvistunut Keski-Euroopasta ja Baltiasta tehtyjen siirtojen ja aseistuksen uusinnan sekä organisaatiouudistuksen seurauksena. Venäjä on toteuttanut puolustuksensa uudelleenjärjestelyt Baltian maiden suunnalla.

Suomi on käynyt Venäjän kanssa lähialueen asevoimista vuoropuhelua tarkoituksena lisätä sotilaallista avoimuutta ja luottamusta. Suomi on ETY-järjestön puitteissa tehnyt ehdotuksia alueellisten sotilaallisten turvallisuuskysymysten käsittelemiseksi. Kysymys tulee esille ETY-järjestön puitteissa, kun asevalvonnan jatkoa kehitellään.

Sotilaallinen vakaus Suomen lähialueilla

Poliittinen ja sotilaallinen muutos on purkanut kylmän sodan aikaisen sodanuhkan ja luonut edellytykset alueellisen vakauden lujittamiseksi Suomen turvallisuusympäristössä.

Suomen sotilaalliseen lähiympäristöön ei kohdistu sellaista sotilaallista jännitystä, jota koettiin kylmän sodan aikana. Uutena tekijänä Pohjois-Euroopan ja Itämeren alueen näyttämöllä ovat Baltian maat, jotka ovat itsenäisyyden vakiintumisen jälkeen saaneet turvallisuuspoliittiset järjestelynsä kehityksen alkuun. Baltian maiden itsenäisyyden ja turvallisuuden säilyminen on olennainen tekijä Suomen turvallisuudelle.

Kahden sotilasliiton vastakkainasettelun oloissa vakavin Suomeen kohdistunut sotilaallisen uhka oli sen alueen hyväksikäyttö suursodassa. Suomen joutumista erillisen hyökkäyksen kohteeksi tai pääkohteeksi voitiin kylmän sodan aikana pitää epätodennäköisenä. Uudessa tilanteessa tämä vaara on entisestään vähentynyt.

Euroopan pohjoiset ilma-, meri- ja maa-alueet ovat säilyttäneet strategisen merkityksensä Venäjälle ja suurvaltasuhteille. Pohjoinen sotilaspiiri säilyy joukkojen ja aseistuksen merkittävänä sijoitusalueena myös tulevaisuudessa Venäjän rakentaessa ja uudistaessa asevoimiaan.

Itämeren sotilaallinen tilanne on säilynyt vakaana ja varustelujen taso on laskemassa. Venäjän meripuolustuksessa on Suomenlahden strateginen merkitys kasvanut Baltian maiden tukikohtien menettämisen jälkeen. Uusien tukikohtien rakentamista hidastaa taloudellinen tilanne. Sotilaallisen liikenteen kasvu pohjoisella Itämerellä lisää Suomen merialueen valvonnan vaatimuksia. Itämeren alueen vakauteen vaikuttaa Venäjän Kaliningradin alueen tulevaisuus tukikohta-alueena ja sen poliittinen ja taloudellinen kehitys.

Suomen puolustuskyvyn merkitys

Kansallisvaltiot pitävät yhteistyöhön suuntautuvassa Euroopassa kiinni oikeudestaan ja velvollisuudestaan kansalliseen puolustukseen, jonka ne voivat järjestää erillisenä itse-

näisenä puolustuksena tai yhteisenä puolustuksena sotilasliiton puitteissa. Suomen kyky huolehtia alueensa turvallisuudesta ja koskemattomuudesta on kylmän sodan jälkeisissä oloissa yhtä tärkeätä kuin aikaisemminkin.

Euroopan murroksen jatkuessa Suomi noudattaa sotilaallista liittoutumattomuutta. Suomi on luonut uskottavan itsenäisen puolustuskyvyn, jota kohtaan tunnetaan kansainvälistä luottamusta. Suomen puolustusratkaisu lujittaa Pohjois-Euroopan vakautta.

Suomen puolustuskyvyn on turvattava se, että Suomen alue ei joudu sotilaallisten spekulatioiden kohteeksi eikä sotilaallisen voiman käytöllä uhkaaminen tule kysymykseen sotaa pienemmissäkään kriiseissä. Uskottava puolustus ehkäisee ennalta hyökkäysaiheet ja alueellisen koskemattomuuden loukkaukset.

Puolustusvoimat toimivat valtionjohdon välineenä, jonka avulla Suomen puolustusvalmiutta voidaan joustavasti säädellä aluevalvonnasta ja alueloukkausten torjunnasta koko kansakunnan voimavarat valjastavaan valtakunnan puolustukseen asti. Puolustusvalmiuden tavoitteena on turvata kriisissä valtionjohdon toiminta, estää alueemme hyväksikäyttö ja taata maan itsenäisyys.

Euroopan sotilaallisen tilanteen muutokset eivät ole aiheuttaneet tarvetta tarkistaa Suomen puolustusratkaisua, joka perustuu koko valtakunnan kattavaan alueelliseen puolustukseen ja yleisen asevelvollisuuden tuottamaan suureen reserviläisarmeijaan. Puolustusratkaisun ovat sanelleet alueen laajuus, vähäinen väestömäärä ja voimavarojen rajat. Alueellinen puolustusjärjestelmä ei ole suunnattu ketään vastaan vaan toimii vakautta ja turvallisuutta lisäävänä tekijänä.

Suomen uskottavan puolustuskyvyn säilyttäminen vaatii pitkäjänteistä joukkojen ja materiaalin kehittämistä, jossa tähtäin on kymmenen-kahdenkymmenen vuoden päässä.

Suomi pyrkii tiivistämään pohjoismaista yhteistyötä puolustusmateriaalin kehittämisessä ja hankinnoissa. Suomi on mukana Euroopan unionin ja WEU:n yhteisessä asiantuntijatyöryhmässä, jonka tehtävänä on selvittää mahdollisuudet eurooppalaisen puolustusmateriaaliyhteistyön lisäämiseen. Yhteistyön tavoitteena on eurooppalaisen puolustusteollisuuden rakennemuutoksen ja työnjaon tukeminen ja hankintojen kustannustehokkuuden lisääminen. Toisena keskeisenä tavoitteena on asevientipolitiikan yhdenmukaistaminen ja sen valvonta. Yhteistyön koordinaation on suunniteltu tapahtuvan WEU:n piirissä toimivassa Länsi-Euroopan puolustusmateriaaliryhmässä (WEAG).

Suomi tukee sotilaallisen avoimuuden lisäämistä. Suomi osallistuu kansainväliseen sotilaalliseen yhteistyöhön, joka tähtää yhteistoimintavalmiuden luomiseen yhteisiä kriisinhallintatoimia varten.

Suomen itsenäinen puolustus ja uskottava puolustuskyky tukevat Pohjois-Euroopan vakaan tilanteen säilyttämistä ja vahvistamista. Ruotsin liittoutumattomuus ja ympäristöön nähden vahva puolustuskyky edistävät samalla tavalla Suomen lähialueen vakautta. Norjan johdonmukainen puolustuspolitiikka ja Yhdysvaltain NATOn puitteissa Norjalle antamat turvallisuustakuut ovat olennainen osa Pohjois-Euroopan sotilaallisesti vakaata tilannetta.

Suurvaltojen keskinäinen turvallisuusvetjen kunnioitus luo vakautta pohjoisille alueille. Pohjois-Euroopan vakaudella on tärkeä merkitys Venäjälle, jolla on runsaasti turvallisuushuolia muilla suunnilla.

Sotilaallinen yhteistyö ja avoimuus Euroopassa

ETY-järjestön osanottajavaltioiden kesken on vakiintumassa monipuolinen sotilaallinen kanssakäyminen, joka lisää turvallisuutta ja vakautta avoimuuden kasvun kautta. Sotilaallista luottamusta ja turvallisuutta lisäävät toimet, jotka koskevat rauhanajan toi-

mintoja, lisäävät tietoa ja läpinäkyvyyttä, estävät väärinkäsityksiä ja torjuvat sotilaallisia painostustoimia. Asevoimien rakennetta ja puolustus suunnittelua kuten materiaalihankintoja koskeva tietojenvaihto lisää sotilaallisen kehityksen ennustettavuutta.

ETY-järjestön toiminnan alkuaajoista lähtien kehitykseen ja laajennettu LTL-toimien järjestelmä on saatu laajalti toimimaan, vaikka siinä on yhä puutteita etenkin uudempien ETYJ-maiden kohdalla.

NATOn ja entisen Varsovan liiton jäsenmaiden kesken 1992 solmittu tarkkailulentoja koskeva avoin taivas -sopimus, jonka soveltamisalue ulottuu muita asevalvontajärjestelyjä laajemmin Vancouverista Vladivostokiin, edistää sotilaallisten voimien ja toimintojen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Se tarjoaa pienillekin maille mahdollisuuden hankkia samantasoisia kuvatietaa kuin suurvallat. Sopimus ei ole ratifiointien puuttuessa vielä tullut voimaan. Suomella on ollut yhdessä Ruotsin kanssa aktiivinen osuus sopimuksen synnyssä. Tarkkailijana oleva Suomi pyrkii sopimuksen jäseneksi niin pian kuin se on mahdollista sopimuksen tultua voimaan.

Joidenkin kylmän sodan tarpeita varten luotujen toimien sotilaallinen merkitys on vähentynyt. Haasteena on uudenlaisia sotilaallisia turvallisuushuolia ja tehtäviä. Tulevana tehtävänä on varmistaa LTL-toimien, tietojenvaihdon ja epätavallisia sotilaallisia toimia koskevan mekanismin toiminta myös vaikeissa ja epäselvissä kriisitilanteissa. On luotava tarpeen mukaan uusia toimia, mahdollisesti myös alueellisia sovellutuksia.

Entisen Jugoslavian sisällissodan puhjetessa kesällä 1991 ETYJ:n mekanismit ja LTL-toimet eivät tarjonneet muille maille tehokkaita keinoja Ä eikä niitä käytetty riittävän määrätietoisesti Ä sotilaallisten tapahtumien kulkuun vaikuttamiseksi tai taistelujen puhkeamisen ja laajentumisen estämiseksi. Venäjä ei Tshetshenian operaation käynnistyessä 1994-95 vuodenvaihteessa antanut vaadittavia ilmoituksia joukkojen siirroista. Asiaa on jälkepäin voitu tarkastella ETYJ:n foorumeilla Tshetshenian kriisissä ilmenneiden muiden kansainvälisten määräysten rikkomisten ohella.

Tärkeä askel sotilaallisen yhteistyökulttuurin rakentamisessa on Budapestin huippukokouksessa 1994 hyväksytty turvallisuuden poliittis-sotilaallisia puolia koskeva ETYJ:n käyttäytymissäännöstö. Se määrittelee asevoimien roolin moniarvoista demokratiaa toteuttavassa ja vastuullista kansainvälistä yhteistyötä harjoittavassa valtiossa. Käyttäytymissäännöstö sisältää määräyksiä asevoimien demokraattisesta valvonnasta ja niiden käyttöä ohjaavia normeja, myös sisäisiä selkkauksia varten.

Käyttäytymissäännöstö vahvistaa valtioiden oikeuden itsenäiseen tai yhteiseen puolustukseen YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Se vahvistaa myös valtioiden oikeuden valita turvallisuusjärjestelynsä tai muuttaa niitä omien turvallisuus etujensa pohjalta. Valtiot voivat olla mukana puolustusliitoissa tai pysytellä niiden ulkopuolella ja niillä on oikeus puolueettomuuteen. Turvallisuus etujen tavoittelu ei saa tapahtua toisten turvallisuuden kustannuksella. Budapestissa vahvistettuna tavoitteena on kaikkien valtioiden jakamaton turvallisuus ja yhteinen turvallisuusalue, jossa ei tunnusteta eikä luoda etupii- rejä tai turvallisuus tyhjiöitä.

2.2. Kysymys NATOn laajentumisesta

Pohjois-Atlantin puolustusjärjestö on säilyttänyt perustehtäväänsä jäsenmaidensa yhteisen puolustuksen hoitamisen ja siihen valmistautumisen. Länsi-Euroopan unioni on myös jäsenmailleen keskinäisen sotilaallisen turvallisuustakuun antava puolustusliitto. WEU:lla ei ole kuitenkaan käytettävissään erillistä sotilaallista voimaa vaan sen jäsenmaiden yhteinen puolustus hoidetaan käytännössä NATOn kautta.

Kun Euroopan unionin jäsenenä ovat NATO-maat nojaavat puolustuksensa NATOn varaan, unionin oman, NATOsta erillisen yhteisen puolustuksen syntyminen ei ole näkö-

piirissä. Euroopan unionin kehittyminen puolustusliitoksi edellyttäisi nykyisenkaltaisen NATO:n sijaan uuden turvallisuussuhteen järjestämistä Euroopan ja Yhdysvaltain välille.

WEU:n tulevasta kehityksestä keskustellaan Euroopan unionin vuoden 1996 hallitustenvälisessä konferenssissa, jossa käsitellään mm. unionin puolustusulottuvuutta ja WEU:n ja EU:n suhdetta. Maastrichtin sopimuksen mukaan WEU:ta kehitetään Euroopan unionin kehityksen puolustusta koskevana osana ja samalla keinona NATO:n eurooppalaisen pilarin vahvistamiseksi.

NATO:n laajentumiskysymys hallitsee turvallisuuspoliittista keskustelua Euroopan eri foorumeilla. Toteutuessaan laajentuminen muuttaisi Euroopan sotilaallista asetelmaa.

NATO on ilmoittanut tammikuussa 1994 valmiutensa periaatteessa ottaa uusia jäseniä ja täsmentänyt joulukuun 1994 päätöksellä laajentumisen reunaehdot. Uusien jäsenten, joilla tulee olla täydet oikeudet ja velvollisuudet, tulee Washingtonin perustamissopimuksen mukaisesti olla eurooppalaisia demokratioita; niiden tulee ylläpitää demokraattisesti valvottuja ja NATO-maiden yhdenmetyyn puolustusjärjestelmään soveltuvia asevoimia; uusien jäsenten tulee vahvistaa NATO:n toimintakykyä ja sen turvallisuutta sekä yhteisen puolustuksen että muiden tehtävien hoitajana; laajentumisen tulee vahvistaa koko Euroopan turvallisuutta eikä se saa luoda uusia jakolinjoja.

NATO tekee laajentumisen perusteita ja menettelytapoja koskevaa sisäistä selvitystä, jonka alustavista tuloksista sen on tarkoitus keskustella rauhankumppanuusmaiden kanssa syksyllä 1995. NATO päättää joulukuussa 1995 hankkeen jatkosta.

NATO:n laajeneminen on avoin. Jäsenyyskelpoisuuden saavuttaminen Keski-Euroopan ja Baltian maissa voi viedä vuosien ajan. Uusien jäsenten ottaminen edellyttää NATO-maiden yksimielisyyttä, erillistä sopimusta jokaisen uuden jäsenen kanssa ja jokaisessa jäsenmaassa valtiosopimuksen vahvistamismenettelyä. NATO:n laajentumisratkaisuun vaikuttaa turvallisuuspoliittinen kehitys ja erityisesti Venäjän suhtautuminen.

NATO:n laajentumisen tavoitteeksi on asetettu uusien jäsenten vakauden ja uudistuskehityksen tukeminen ottamalla ne keskinäisen turvallisuustakuun piiriin. NATO on määritellyt tavoitteeksi samalla Venäjän uudistuksen ja vakauden edistämisen. NATO ei tahdo laajentumisella häiritä Venäjän demokratiakehitystä eikä luoda uusia viholliskuvia vaan toimia avoimesti, vähittäin ja Venäjän kanssa vuoropuhelua käyden.

Venäjä vastustaa NATO:n laajentumista tai ainakin sen nopeaa toteuttamista. Venäjän mukaan läntisen sotilasliiton laajentuminen sen rajoja kohti rohkaisee demokratian vastaisia ja äärikansallisia voimia Venäjällä eikä ota huomioon Venäjän turvallisuusetuja. Venäjä on myös varoittanut voivansa joutua lisääntyvien puolustustarpeiden vuoksi luopumaan TAE-sopimuksen noudattamisesta. NATO:n laajentuminen voi jättää myös ydinaseriisunnan jatkon avoimeksi.

Venäjä järjestää uudelleen asevoimiaan. Pysyvien joukkojen määrä vähentyy ja aseistusta uusitaan. Venäjä säilynee sotilaallisena suurvaltana mutta sen asevoimien tuleva kehitys on avoin yhteiskunnallisen ja taloudellisen epävarmuuden johdosta. Venäjä pyrkii rakentamaan Itsenäisten valtioiden yhteisöstä toimivan poliittisen, taloudellisen ja sotilaallisen yhteenliittymän. IVY-alueen yhdentymisen on ollut vain osittaista. Kaikki IVY-maat eivät ole liittyneet Tashkentin puolustussopimukseen eikä IVY:stä ole syntynyt toimivaa sotilasliittoa. IVY:lle on rakennettu yhteistä rauhanturvamekanismia, johon Venäjän ohella on osallistunut joitakin muita maita.

Venäjän turvallisuushuolten huomioonottamiseksi NATO suunnittelee sen kanssa strategista kumppanuussopimusta, joka koskisi turvallisuuspoliittisia konsultaatioita ja antaisi molemminpuolisen vakuutuksen puolustuksellisuudesta. Järjestelyyn voisi sisältyä myös NATO:n lupaus olla sijoittamatta ydinaseita mahdollisiin uusiin jäsenmaihiin Keski- ja Itä-Euroopassa.

NATOn tulevaisuutta arvioitaessa on pidettävä mielessä sen merkitys turvallisuuspoliittisen yhteistyön foorumina ja välineenä ja jäsenmaiden keskinäisiä suhteita ohjaavana instituutina. Euroopan keskeisten valtioiden ja myös entisten vihollisten yhteistyö ja yhteisen puolustuksen rakentaminen on tärkeä vakauttava tekijä Euroopassa. Puolustusliitto tekee tarpeettomaksi jäsenvaltioiden puolustusratkaisujen palautumisen kansalliselle pohjalle, mikä voisi luoda epävarmuutta ja epävakautta.

NATOn laajentumishankkeen kanssa samanaikaisesti on toteutumassa Euroopan unionin laajentumisstrategia Keski-Euroopan ja niiden joukossa Baltian maihin. Myös WEU rakentaa yhteyksiä itään.

NATO on sotilaallisten turvallisuustakuiden antaja ja yhdenmisen sotilaallisen rakenteen organisoija, jolle NATOn jäseninä olevat EU-maat ovat jättäneet yhteisen puolustuksen ja johon WEU:n sotilaallinen toimintakyky nojautuu. Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustus- olojen kehittämisessä on ratkaistava pitkällä aikavälillä valinta erillisestä yhteisestä puolustuksesta tai nojautumisesta NATOn varaan. NATOn, EU:n ja WEU:n keskinäiset yhteydet ovat herättäneet keskustelun laajentumishankkeiden kytkenöistä ja aikatauluista.

Yhdysvaltain poliittinen ja sotilaallinen sitoutuminen Euroopan turvallisuuteen ja sen NATOn puitteissa antamat turvallisuustakuut ovat olleet tärkeä vakauttava tekijä. Yhdysvaltain maailmanpoliittinen rooli on muutospaineiden alaisena. Kysymys on tavoista, joilla sen läsnäolo Euroopassa taataan. Yhdysvallat pyrkii jakamaan taakkaa eurooppalaisten liittolaistensa kanssa keventääkseen kansainvälisiä sitoumuksiaan. Tärkeällä sijalla Yhdysvaltain Euroopan-politiikassa on strategisen suhteen kehittäminen Venäjän kanssa. Yhdysvallat kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota ja resursseja muihin alueisiin ja globaaleihin turvallisuusongelmiin.

Euroopan unionin turvallisuuspoliittinen rooli on kasvamassa mutta unioni ei ole korvaamassa NATOa sotilaallisena toimijana. Englanti ja Ranska säilyvät ydinasevaltoina. Saksalle on tärkeää NATOn ja Euroopan unionin vaikutus lähialueen turvallisuuteen ja vakauteen. Saksan ja Venäjän suhteen merkitys Euroopan turvallisuudelle säilyy ja kasvaa vastaisuudessa.

Suomen suhtautuminen

Suomi tarkastelee NATOn laajentumishanketta Euroopan ja ennen muuta Pohjois-Euroopan turvallisuuden ja vakauden näkökulmasta.

Suomen mielestä Baltian maiden itsenäisyyden vakiintuminen ja niiden turvallisuus- huolet on otettava tasavertaisina huomioon. Baltian maiden kohdalle ei tule luoda turvallisuustyhjiötä. Suomi kunnioittaa kaikkien maiden oikeutta valita omat turvallisuusratkaisunsa eikä ota kantaa Baltian maiden tai muidenkaan maiden NATO-jäsenyyteen sinänsä. Kansallisten ratkaisujen vaikutukset alueen tai maanosan turvallisuuskehitykseen on kuitenkin otettava huomioon.

Suomi on painottanut, että Euroopan sotilaallisen asetelman muutoksilla ja kansallisilla ratkaisuilla ei saa luoda uusia turvallisuusongelmia eikä epätasavertaisuutta. Suomi torjuu uusien etupiirien luomisen Eurooppaan. Kaikkien Euroopan turvallisuudesta vastuussa olevien valtioiden tulee yhteistyöllä vähentää sotilaallisten selkkausten mahdollisuutta, lujittaa vakautta ja edistää poliittista luottamusta.

Suomi ei ole Keski-Euroopan maiden tavoin hakemassa NATOn jäsenyyttä. Suomella on toimiva puolustusratkaisu eikä Suomi koe turvallisuusvajetta. Jos Euroopan turvallisuusasetelma olennaisesti muuttuu, Suomi arvioi turvallisuustilannettaan ja turvallisuusratkaisujaan tämän kehityksen valossa.

2.3. Euroopan sotilaallisen kehityksen jatko

Avoimuus ja yhteistyö ovat lujittaneet sotilaallista vakautta Euroopassa. Sotilaallisen varustelun taso Euroopassa on laskenut TAE-sopimuksen vähennysten ja puolustusmenojen supistusten ansiosta. Samalla valtiot huolehtivat puolustuskyvystään ja jatkavat aseistuksen teknistä parantamista. Useiden maiden asevoimat ovat luomassa liikkuvia yksiköitä kansainvälisen kriisinhallinnan ja rauhanturvatoiminnan tarpeisiin. Asevoimien rakenteellinen muutos ei vähennä valtioiden ja liittoutumien kykyä oman alueensa puolustamisessa.

Budapestin ETY-asiakirjassa 1994 sovitaan toimintaohjelman rakentamisesta asevalvonnan kehittämiseksi ja jatkamiseksi Euroopassa. Työssä otetaan huomioon yksittäisten maiden asevoimien ja puolustuksen erityispiirteet. Suomi osallistuu asevalvonnan jatkoon aktiivisesti siltä pohjalta, että Suomen kansallisia turvallisuusasetuja kunnioitetaan tämän tärkeän periaatteen mukaisesti. Suomen liikekannallepanoon perustuva alueellinen puolustusjärjestelmä, joka on luonteeltaan puhtaan puolustusellinen, vahvistaa alueellista vakautta ja edistää Euroopan yhteistä turvallisuutta.

Suomi katsoo, että tulevaisuudessa tulee kiinnittää erityistä huomiota alueellisten toimintamallien ja ratkaisujen kehittämiseen asevalvonnassa sekä luottamuksen ja turvallisuuden kehittämisessä.

Pohjois-Euroopan ja Itämeren alueella voidaan kehittää vuoropuhelua, avoimuutta ja vakauttavaa yhteistyötä. Sotilaallisen asetelman uhkatekijöihin kuuluu alueellisia epätasapainoja, jotka liittyvät kriisialueisiin ja aseellisiin selkkauksiin. Kaakkois-Euroopan asevalvonnan järjestäminen entisen Jugoslavian sodan jälkeen on tärkeä tehtävä sotilaallisen vakauden laajentamiseksi ja säilyttämiseksi.

3. Yhteistyövarainen turvallisuusjärjestys Euroopassa

YK ja ETYJ:n alueellinen turvallisuus

Yhdistyneet Kansakunnat edustaa ja toteuttaa kollektiivisen turvallisuuden mallia, joka pyrkii ratkaisemaan sodan ja väkivallan ongelman siirtämällä voimakeinojen käytön kansainvälisen yhteisön yksinoikeudeksi. Itsepuolustus oikeus säilyy valtioilla ja liittoutumilla siihen asti, kunnes pitävä kollektiivinen turvallisuus on saavutettu. YK:n turvallisuusjärjestys on jäänyt kauaksi ihannetavoitteesta.

Euroopan valtiot tukevat YK:n toimintakyvyn ja arvovalan lujittamista kollektiivisen turvallisuuden ylläpitäjänä. Euroopassa on ryhdytty alueellisella pohjalla rakentamaan turvallisuutta yhteistyön ja yhdentymisen kautta ETY-järjestön piirissä sekä ETYJ:n ja muiden turvallisuuspoliittisten instituutioiden ja organisaatioiden yhteistyöllä. Yhteistyövaraisen turvallisuuden malli edellyttää valtioiden avautumista ja uudenlaisten toimintamallien käyttämistä turvallisuuspoliittisen yhteistyön ja ristiriitojen yhteisen ratkaisemisen sekä kriisinhallinnan aloilla.

YK:n kollektiivinen turvallisuus ja ETYJ:n yhteistyövarainen turvallisuus tukevat toisiaan. Niiden yhteisvaikutuksesta riippuu Euroopan turvallisuusjärjestyksen kehitys.

3.1. Turvallisuuspoliittisten organisaatioiden keskinäiset suhteet

Kahtiajaon päättymisen käynnisti yhä jatkuvan keskustelun ja toiminnan Euroopan yhteisen turvallisuusjärjestyksen rakentamiseksi ja uudenlaisten turvallisuushaasteiden hoitamiseksi.

Kylmän sodan jälkeinen turvallisuuden uusi "arkkitehtuuri" on nojautunut keskeisiin olemassaoleviin kansainvälisiin instituutioihin ja organisaatioihin. Ainoastaan Varsovan liitto ja Keskinäisen taloudellisen avun neuvosto (SEV) hajosivat Neuvostoliiton vetäytymisen ja hajoamisen seurauksena.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYK/ETYJ) asema koko alueen valtiot kattavana turvallisuuspoliittisena foorumina ja uuden Euroopan arvoyhteisönä vahvistettiin Pariisin peruskirjassa 1990. ETYK/ETYJ:lle ryhdyttiin rakentamaan omia elimiä tavoitteena sen toimintakyvyn vahvistaminen turvallisuuspoliittisena instituutiona.

Läntisten demokratioiden muodostamat instituutiot Euroopan unioni (EY/EU), Länsi-Euroopan unioni (WEU), Pohjois-Atlantin puolustusjärjestö (NATO) ja Euroopan neuvosto (EN) ryhtyivät kehittämään roolejaan sopeutuakseen toimintaympäristön muutokseen ja laajentaakseen vaikutuksensa Euroopan itäiseen puoliskoon. Ne ovat ottaneet uusia jäseniä (EN) tai luoneet yhteistyö- ja kumppanuusjärjestelyjä, jotka saattavat johtaa aikanaan laajentumiseen Keski- ja Itä-Eurooppaan (EU, WEU ja NATO).

Entisen Neuvostoliiton alueen maat Baltian maita lukuunottamatta ovat muodostaneet Venäjän johdolla Itsenäisten valtioiden yhteisön IVY:n, jonka toimintakyky ja kansainvälinen asema on vakiintumaton.

Alueellista käytännön yhteistyötä varten on blokkijaon päättymisen jälkeen perustettu useita instituutioita ja järjestöjä Ä kuten Itämeren valtioiden neuvosto ja Barentsin euroarktinen neuvosto Ä eri puolille Eurooppaa.

Euroopan turvallisuudesta vastuussa olevien ja siihen vaikuttavien "eurooppalaisten ja atlanttisten instituutioiden ja organisaatioiden" Ä mukaanluettuina alueelliset järjestelyt Ä keskinäistä suhdetta koskeva linjanveto tehtiin ETYKin Helsingin asiakirjassa 1992. Sen mukaan

"... kestävä ja rauhanomainen järjestys [ETYK-valtioitten] yhteisölle rakentuu toisiaan vahvistaville instituutioille, joista kullakin on oma toiminta- ja vastuualueensa."

Ratkaisumalli säilyttää kaikkien instituutioiden toimivallan koskemattomana eikä luo hierarkiaa niiden välille. Se ei tee ETY-järjestöstä katto-organisaatiota, jonka kautta tehtäisiin muita organisaatioita sitovia päätöksiä, vaan rakentuu instituutioiden keskinäiselle yhteistyölle ja työnjaolle ja myös niiden yhteisille toimille.

ETY-järjestön toimintakyky on kasvanut sen omien instituutioiden ja mekanismien ansiosta. Se nojautuu yhteisissä toimissa pitkälti osanottajamaiden ja niiden yhteisten järjestöjen panokseen.

Muiden instituutioiden voimavarat luovat perustan työnjaolle ja yhteistyölle ETYJ:n kanssa. Euroopan unionilla on käytössään laajat taloudelliset tukiohjelmat, Länsi-Euroopan unioni rakentaa kriisinhallintakykyä, NATOlla on ylivertaiset sotilaalliset voimavarat ja Euroopan neuvostolla on asiantuntemusta ja välineitä ihmisoikeusalalla.

ETY-järjestö on säilyttänyt asemansa osanottajavaltioiden arvoyhteisönä, joka määrittää valtioiden väliset ja niiden sisäiset käyttäytymissäännöt. Muut organisaatiot perustavat toimintansa ja sen oikeutuksen ETYK/ETYJ:n periaatteille. ETYJ-maiden organisaatioiden sitoutuminen ETYJ-periaatteisiin vahvistettiin Budapestin asiakirjassa 1994, jonka mukaan

"[ETYJ:n] yhteiset arvot ... ohjaavat [ETYJ-maiden] politiikkaa erikseen ja yhteisesti, kaikissa organisaatioissa ja instituutioissa, joihin (ne kuuluvat)."

YK:n peruskirja on perustana ETYJ:n periaatteille ja normeille, joita on kehitelty vastaamaan Euroopan historiallisia ja poliittisia olosuhteita.

ETYJ on määrittänyt suhteensa YK:hon peruskirjan VIII luvun mukaisena alueellisena järjestelyinä. ETY-järjestöllä ei valtuuksia pakkokeinojen käyttämiseen. ETY-järjestö pyrkii ensisijaisesti ratkaisemaan paikalliset kiistat itse ja siirtämään ne tarvittaessa YK:n turvallisuusneuvostolle, jolla säilyy vastuu kansainvälisestä rauhasta ja turvallisuudesta. "ETYJ ensin" -periaatteen toteuttamistavoista ei ole voitu vielä sopia.

Eurooppalaiset ja atlanttiset instituutiot ovat Ä lukuunottamatta EU:n yhteisöpilarin ylikansallisia rakenteita ja päätöksentekomalleja Ä hallitustenvälisiä järjestöjä, joiden päätöksenteko perustuu yksimielisyyteen. Niissä ovat mukana eri kokoonpanoissa ETY-järjestön osanottajavaltiot.

Turvallisuuspoliittisten organisaatioiden käytännön merkitykseen vaikuttaa niiden arvovalta, joka perustuu niiden toimintaan ja tuloksiin mutta johtuu myös odotuksista ja mielikuvista. Instituutioiden vaikutusvalta syntyy viime kädessä valtioiden poliittisesta tahdosta käyttää niitä turvallisuusongelmiensa ratkomiseen. Euroopan unioni ja NATO vetävät toimintakykyisinä ja vaikutusvaltaisina instituutioina ulkopuolisia Keski- ja Itä-Euroopan valtioita puoleensa. Epäonnistuminen entisen Jugoslavian kriisin estämisessä ja hallinnassa on koetellut kaikkien instituutioiden uskottavuutta.

3.2. Instituutioiden yhteistyön kehittäminen

Eurooppalaisten ja atlanttisten turvallisuuspoliittisten organisaatioiden keskinäisten suhteiden periaatteet vahvistettiin Budapestin huippukokouksessa 1994 Helsingissä sovitun mallin mukaisesti. Organisaatioiden kesken ei luoda hierarkiaa.

ETY-järjestön puitteissa käynnistyy Budapestin päätöksen mukaisesti keskustelu yhteisestä ja kokonaisvaltaisesta tulevaisuuden turvallisuusmallista, joka koskettelee myös instituutioiden rooleja. Lähtökohtana ovat ETYJ-periaatteet ja yhteistyövarainen turvallisuus. Keskustelua koskeva päätös ei sinänsä viittaa muutoksiin organisaatioiden keskinäisissä suhteissa.

Julkisessa keskustelussa esiintyy ehdotuksia, joiden mukaan ETYJ:n puitteisiin perustettaisiin suppeampi poliittinen päätöksentekuelin kuten turvallisuusneuvosto tai direktoraatti. Tällainen ratkaisu pyrkii vahvistamaan ETYJ:n toimintakykyä korostamalla suurten jäsenmaiden asemaa.

Organisaatioiden keskinäisiin suhteisiin vaikuttaa EU:n laajentumisstrategia Keski-Euroopan ja Baltian maiden ottamiseksi jäseniksi ja sen rinnalla WEU:n mahdollinen laajentuminen. Turvallisuuspoliittisen keskustelun keskiössä on NATOn laajentumishanke, jonka aikataulua tai ensimmäisiä kohteita ei ole määritelty.

EU:n laajentuminen korostaa turvallisuuden poliittista ja taloudellista perustaa. Euroopan neuvoston laajentuminen korostaa demokratian ja ihmisoikeuksien noudattamisen ja valvonnan merkitystä turvallisuudelle. NATOn laajentuminen korostaa sotilaallisen turvallisuuden merkitystä; NATOlla on myös kasvava poliittinen rooli. EU:n, EN:n tai NATOn laajentuminen ei sinänsä muuttaisi niiden ja ETYJ:n välisten suhteiden periaatteita. ETYJ:n merkitys arvoyhteisönä ja erityisiin turvallisuuspoliittisiin tehtäviin soveltuvana instituutiona säilyy.

ETY-järjestön ja YK:n välisen yhteistyön kehittäminen jatkuu sen keskustelun pohjalta, jota ETYJ:n piirissä on käyty, ja niiden kokemusten pohjalta, joita saadaan ristiriitojen ratkaisemisesta, kiistojen hallinnasta ja kentältä organisaatioiden yhteistyöstä.

3.3. Suomen tavoitteet yhteistyövaraisen turvallisuuden kehittämisessä

Turvallisuuspoliittisia instituutioita on käytettävä tehokkaasti yhteistyövaraisen turvallisuuden rakentamiseen ja turvallisuusongelmien ratkaisemiseen.

Suomi tukee ETY-järjestön arvovallan ja toimintakyvyn vahvistamista. Mikään muu instituutio ei voi korvata sen roolia arvoyhteisönä. ETYJ on ainoa turvallisuuspoliittinen instituutio, joka kattaa kaikki alueen valtiot. ETY-järjestön kokonaisvaltainen turvallisuuskesitys vastaa murroksen vaatimuksiin.

ETY-järjestö muodostaa kehyksen pyrkimykselle kohti yhtenäistä eurooppalaista turvallisuusaluetta, jossa ei ole entisiä eikä uusia jakolinjoja. ETYJ voi toimia varhaisvaroituksen ja konfliktineston sekä konfliktinhallinnan välineenä tilanteissa, joissa asioihin puuttumiselle tarvitaan laajaa poliittista oikeutusta ja perustaa. Erityinen merkitys ETY-järjestöllä on foorumina, jossa Venäjä on mukana ja jolla Venäjää koskevia kriisejä voidaan käsitellä.

ETYJ-maat ovat omaksuneet joustavan suhtautumisen yhteistyöhön muiden instituutioiden kanssa. Tämä tekee mahdolliseksi ETYJ:n kehittämisen askel askelelta ja poliittisen yhteisymmärryksen sallimissa puitteissa entistä toimintakykyisemmäksi turvallisuuspoliittiseksi instituutioksi.

Suomen käsityksen mukaan Euroopan unioni on voimavaroiltaan ja toimintakyvyltään keskeinen instituutio, joka voi edistää muutosta ja vakautta Euroopassa. Unioni pystyy sekä kannustamaan ja tukemaan että painostamaan ja asettamaan ehtoja. Unioni on johdonmukaisesti pyrkinyt ETY-järjestön toimintakyvyn vahvistamiseen. Unionilla on tulevaisuudessakin ratkaiseva rooli Euroopan turvallisuusjärjestyksen kehittämisessä.

Euroopan unionin kansainvälisen roolin kehitykselle ratkaisevaa on unionin kyky yhteiseen politiikkaan ja yhteiseen toimintaan. EU:n ja sen jäsenmaiden taloudellinen suorituskyky ja poliittinen toimintakyky ovat perustana unionin kansainväliselle roolille. Yhdentymisen syventäminen ja päätöksenteon tehostaminen unionin piirissä ovat eurooppalaisen turvallisuuspolitiikan avaintekijöitä.

Euroopan neuvostolla on keskeinen asema demokratian vahvistamisessa ja ihmisoikeuksien kunnioitukseen ja lakiin perustuvan yhteiskunnan edistämässä sekä niitä koskevien yhteisten normien noudattamisen valvonnassa. Erityisen tärkeää demokraattisille arvoille nojaavan turvallisuuden luomisessa on neuvoston tuki muutosta läpikäyville Keski-Euroopan ja Baltian maille sekä Venäjälle ja muille IVY-maille. Suomen mielestä uusien maiden liittymistä Euroopan neuvostoon tulee edistää jäsenyysvelvoitteiden seuranta koskevan uuden mekanismin avulla. Euroopan neuvoston laajentuminen lujittaa demokratiaan kuuluvia arvoja ja ulottaa sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden valvonnan uusiin maihin.

Euroopan yhteistyöorganisaatioiden työnjaossa Euroopan neuvoston ensisijaisena toiminta-alana tulee Suomen mielestä olla demokraattisen turvallisuuden edistäminen: demokratian luominen, ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeusvaltioon liittyvien periaatteiden toteutuminen. Neuvoston tulee lisäksi jatkaa työtään vähemmistökysymysten parissa ja moniarvoisen kulttuuriyhteistyön lisäämiseksi. Suomi tukee näihin ensisijaisiin tavoitteisiin tähtäävien yhteistyöohjelmien laajentamista ja tehostamista uusien demokraatioiden kanssa.

Länsi-Euroopan unioni luo yhteistyötä niiden maiden kanssa, jotka pyrkivät mukaan laajentuvaan Euroopan unioniin. WEU:n toimintakykyä tulee Suomen mielestä vahvistaa humanitaarisissa operaatioissa ja rauhanturvatoiminnassa.

NATOLla säilyy keskeinen rooli Euroopan sotilaallisen vakauden ylläpitämisessä ja Yhdysvaltain sotilaallisen sitoutumisen kanavana. NATOn toimintakyvyn säilyminen sen perustehtävässä, jäsenmaiden yhteisen puolustuksen organisoijana ja toteuttajana, on ko-

ko Euroopan ja myös Pohjois-Euroopan vakauden perusedellytyksiä. NATO:n resurssit tulevat käyttöön kansainvälisessä kriisinhallintayhteistyössä.

Suomen käsityksen mukaan Euroopan unionilla on parhaat edellytykset tukea Keski-Euroopan ja Baltian muutosmaiden vakautta, lujittaa niiden turvallisuutta ja vahvistaa niiden kansainvälistä asemaa. Kysymys NATO:n laajentumisesta tulee ratkaista niin, että se lujittaa vakautta koko Euroopassa eikä luo uusia jakolinjoja tai etupiirejä. Kaikkien ETYJ-maiden tulee vahvistaa yhteistyövaraista turvallisuutta.

III EU-jäsenyyden turvallisuuspoliittinen merkitys Suomelle

1. Euroopan unioni ja Suomen turvallisuus

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa liittyy kylmän sodan jälkeiseen kansainväliseen murrokseen. Jäsenyyden ratkaisu noudattaa Suomen aktiivista ja käytännöllistä turvallisuuspoliittista toimintalinjaa.

Euroopan unionin jäsenyys luo Suomelle uusia mahdollisuuksia vaikuttaa turvallisuusympäristönsä muutokseen ja vakauteen. Jäsenyyden merkitys Suomen turvallisuudelle on kiinni Suomen omasta panoksesta. Suomen sotilaallinen turvallisuus säilyy Suomen vastuulla.

Euroopan unionin jäsenenä Suomella on täysi sananvalta ja vaikutusmahdollisuus demokraattisten valtioiden yhteisössä, jonka tavoitteena on kestävän turvallisuuden rakentaminen.

Idän ja lännen kahtiajaon päättymisen jälkeen puolueettomuuspolitiikka, jota Suomi noudatti kylmän sodan aikana, ei ole käyttökelpoinen toimintalinja. Suomi pyrki kylmän sodan aikana välttämään poliittisia ja eritoten sotilaallisia sidonnaisuuksia, jotka voisivat vetää Suomen mukaan suurvaltojen ristiriitoihin. Uusissa olosuhteissa Suomen toimintalinjana on aktiivinen osallistuminen kansainväliseen poliittiseen ja turvallisuuspoliittiseen yhteistyöhön turvallisuusongelmien estämiseksi ja ratkaisemiseksi.

Liittyessään unionin jäseneksi Suomi ei ole tehnyt turvallisuuspoliittisia varauksia sen perustamissopimusten tai Maastrichtin sopimuksen velvoitteisiin. Suomi on liittynyt unioniin sotilaallisesti liittoutumattomana maana, joka osallistuu aktiivisesti ja rakentavasti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan luomiseen ja toteuttamiseen. Toimintakykyinen unioni on Suomen edun mukaista.

Suomi noudattaa pidättyvää asennoitumista sotilaalliseen liittoutumiseen. Suomen tekemät ratkaisut eivät sisällä sotilaallisia turvallisuustakuita eikä muita yhteiseen puolustukseen liittyviä velvoitteita.

Euroopan unioni ei ole sotilasliitto eikä riippumaton toimija puolustuksen alalla. NATO:n jäseninä olevat unionin jäsenvaltiot hoitavat puolustuksensa NATO:n yhteisen puolustuksen kautta ja sotilaallisesti liittoutumattomat jäsenvaltiot ovat itsenäisen puolustuksen varassa. Perussopimuksensa määräyksistä huolimatta WEU ei ole täysimittainen sotilasliitto, vaan sen jäsenmaiden yhteinen puolustus hoidetaan NATO:n kanssa koordinoitujen ja käytännössä NATO:n sotilaallisten rakenteiden ja voimavarojen turvin.

Sotilaallinen liittoutumattomuus ei ole este Suomen jäsenyydestavoitteiden ajamiselle tai sitoumusten lunastamiselle. Tällaista ristiriitaa ei ole osoitettavissa sen enempää Maastrichtin sopimuksen määräysten nojalla kuin Suomen jäsenyyskauden kokemusten tai näköalojen valossa.

Suomen panos konflikteja ennaltaehkäisevään toimintaan ja kriisinhallintaan vahvistaa unionin toimintakykyä yhteistyövaraisen turvallisuuden edistämiseksi Euroopassa. Suo-

men uskottava itsenäinen puolustuskyky on tärkeä panos unionin yhteiseen turvallisuuteen. Suomi osallistuu rakentavasti unionin puolustuskysymyksen käsittelemiseen, jota koskevat ratkaisut tehdään yksimielisesti jäsenmaiden kesken. Suomi lähtee siitä, että Suomen ja muiden jäsenmaiden edut voidaan sovittaa yhteen tässä kysymyksessä.

Pysyttävyydellä sotilasliittojen ulkopuolella Suomi tukee vallitsevissa olosuhteissa parhaiten Pohjois-Euroopan ja sitä kautta laajemmin Euroopan vakautta. Ottaen huomioon Suomen ja Ruotsin historiallisen erityissuhteen ja samankaltaiset edut lähialueilla Ruotsin harjoittama turvallisuuspolitiikka on aina ollut erittäin tärkeä tekijä Suomen turvallisuudelle.

Euroopan unionin tavoitteena on unionin yhteisten arvojen ja etujen sekä riippumattomuuden turvaaminen sekä unionin ja sen kaikkien jäsenvaltioiden turvallisuuden lujittaminen sen kaikissa muodoissa. Toimintakykyinen ja yhtenäinen Euroopan unioni, jossa kaikkien jäsenmaiden edut otetaan tasapuolisesti huomioon, vahvistaa Suomen turvallisuutta. Jäsenyys unionissa auttaa torjumaan Suomeen kohdistuvia sotilaallisia uhkia ja estämään poliittisia painostusyhtymisiä.

Itsenäisenä valtiona Suomi puolustaa poliittista täysivaltaisuuttaan ja alueellista koskemattomuuttaan. Suomi voi YK:n peruskirjan mukaan pyytää muiden maiden apua ja tukea, jos se joutuu hyökkäyksen kohteeksi.

2. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittäminen ja Suomi

Euroopan unioni toteuttaa jäsentensä yhteisten päämäärien saavuttamiseksi yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Yhteisen politiikan ja toiminnan piiriä pyritään laajentamaan ja sen tehokkuutta pyritään parantamaan, mikä on yhtenä keskeisistä kysymyksistä vuoden 1996 hallitustenvälisessä konferenssissa.

Maastrichtin sopimuksen mukaan yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka käsittää kaikki Euroopan unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset. Jäsenmaat ovat unionin toisen, hallitustenvälisen pilarin puitteissa kehittäneet ja laajentaneet Euroopan yhteisön aikana aloitettua ulkopoliittista yhteistyötä. Se sisältää unionin yhteisiä kannanottoja ja erikseen sovittavia yhteisiä poliittisia tai taloudellisia toimia kansainvälisissä kysymyksissä ja kiistoissa. Pitkällä aikavälillä unionin piiriin voi sopimuksen mukaan kuulua yhteinen puolustuspolitiikka ja yhteinen puolustus. Ne edellyttävät uusia ratkaisuja, joista on sovittava yksimielisesti jäsenmaiden kesken.

Maastrichtin sopimuksessa kaukotavoitteeksi asetetusta unionin yhteisestä puolustuksesta käydään jatkuvaa julkista keskustelua, mutta siihen siirtyminen ei ole näköpiirissä. Unionin puolustusulottuvuuden lähiajan ensisijaisena tehtävänä on kriisinhallintavalmiuden kehittäminen. Keinona on WEU:n operatiivisten valmiuksien ja toimintakyvyn vahvistaminen ja sen yhteistyö NATO:n kanssa yhteisiä johtoportaita koskevan mallin puitteissa. EU:n ja WEU:n institutionaalisten suhteiden kehittämistä kriisinhallintatehtävän valossa voidaan käsitellä unionin hallitustenvälisessä konferenssissa 1996.

Suomen kokemukset

Suomen tekemät turvallisuuspoliittiset ratkaisut tarjoavat riittävän perustan kansainväliseen kriisinhallintayhteistyöhön osallistumiselle. Suomen toiminnan puitteet muodostavat jäsenyys EU:ssa, tarkkailija-asema WEU:ssa ja rauhankumppanuus NATO:n kanssa sekä ETYJ:n ja YK:n jäsenyydet. Suomen käytännön panos on kiinni Suomen omista päätöksistä sekä Suomen omasta tahdosta ja kyvystä.

Suomen turvallisuuspolitiikan perustana on kansallinen turvallisuusarvio ja päätöksenteko. Kansallinen politiikka kattaa maan ulkosuhteiden kaikki kysymykset. Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka tarjoaa Suomelle uuden ja vahvan välineen tavoitteidensa ajamiseksi.

Unionin jäsenmaat harjoittavat unionin kautta järjestelmällistä kannanottopolitiikkaa kansainvälisiin ristiriitoihin ja selkkauksiin ja koordinoitua ja yhteistoimintaa kansainvälisissä järjestöissä. Unionin yhteisen toiminnan kohteina ovat olleet esimerkiksi Euroopan vakaussopimus ja vaalien valvonta, asevalvonnan alalla ydinsulkusopimuksen jatko ja ETY-politiikan hankkeet kuten ETY-järjestön ja YK:n yhteistyön vahvistaminen.

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö unionissa on hallitustenvälistä politiikkaa, jota toteutetaan pääsääntöisesti jäsenmaiden yksimielisin päätöksin ja ratkaisuin. Jäsenmaiden yhteisyyden ja keskinäisen solidaarisuuden perustana ovat yhteiset arvot ja samankaltaiset tavoitteet ja edut Euroopan turvallisuusjärjestyksen rakentamisessa. Osallistumalla yhteisiin ponnisteluihin Suomi voi odottaa muilta tukea omille pyrkimyksilleen ja omalle asemalleen.

Kokemukset Suomen toiminnasta unionin jäsenenä osoittavat, että Suomen turvallisuusedut ovat sovitettavissa unionin yhteisiin etuihin. Suomella ei ole ollut vaikeuksia yhtyä niihin yhteisiin kannanottoihin tai yhteisiin toimiin, joista unionin jäsenet ovat päässeet yksimielisyyteen. Suomi on antanut aktiivisen panoksensa unionin yhteiseen Venäjän-strategiaan, jonka tavoitteena on kestävä kumppanuuden luominen unionin ja demokraattisen Venäjän välille. Suomi on voinut osallistua ja yhtyä unionin toimintaan Tshetshenian kriisissä, jossa unioni on edellyttänyt Venäjältä sen hyväksymien normien ja velvoitteiden noudattamista ehtona kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen voimaansaatamiselle unionin kanssa. Suomi on voinut saada tukea unionilta omalle ja pohjoismaiselle toimintalinjalle Baltian maiden itsenäisyyden vakiinnuttamiseksi, niiden poliittisen ja taloudellisen uudistuksen tukemiseksi ja jäsenyysmahdollisuuksien avaamiseksi.

EU-jäsenyyden turvallisuuspoliittinen merkitys Suomelle riippuu unionin toimintakyvyn ohella ratkaisevasti Suomen omasta toimintakyvystä ja aktiivisuudesta unionin jäsenenä. Suomen turvallisuuden kannalta strategisen tärkeitä tulevaisuuden yhteistyökohteita ovat ETY-järjestön toimintakyvyn kehittäminen ja Euroopan yhteistyövaraisen turvallisuusjärjestyksen rakentaminen, unionin Venäjän-strategian luominen ja unionin laajentuminen Keski-Eurooppaan ja Baltiaan. Näihin hankkeisiin Suomi on annettava uskottava ja rakentava panoksensa. Suomi on jäsenenä samalla kannettava vastuunsa unionin turvallisuustavoitteista myös muissa kysymyksissä ja muilla suunnilla kuten Välimeren alueella.

Hallitustenvälinen konferenssi 1996

Vuoden 1996 hallitustenvälisessä konferenssissa Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tarkastellaan osana unionin kehitystä Maastrichtin sopimuksen pohjalta. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla esillä on nykyisen toiminnan tehostaminen sekä myös puolustuslottuvuuden kehittäminen.

Suomen mielestä unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämisessä keskeinen periaate on hallitustenvälisyys. Päätösten valmistelua yhteisten analyysien pohjalta tulee parantaa. Tavoitteena on oltava yhteisiin etuihin nojaavat ratkaisut, jotka vahvistavat unionin jäsenmaiden keskinäistä solidaarisuutta ja unionin toimintakykyä. Unionin kehittämisessä tulee ottaa huomioon laajentumisen asettamat vaatimukset.

Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla unionin tulee pyrkiä entistä tehokkaampaan yhteiseen politiikkaan ja toimintaan Keski- ja Itä-Euroopan murrosmaiden

tukemisessa, ennaltaehkäisevässä diplomatiassa sekä kriisien hallinnassa ja poliittisten ratkaisujen edistämässä.

Turvallisuus- ja puolustuskysymysten käsittelyyn Suomi osallistuu rakentavasti sotilaallisesti liittoutumattomana jäsenenä. Suomen arvion mukaan hallitustenvälisessä konferenssissa ei tulla ratkaisemaan kysymystä unionin yhteisestä puolustuksesta. Pääpaino on unionin oman sekä unionin ja WEU:n yhteisen toimintakyvyn kehittämisessä kriisinhallinnan alalla humanitaarisissa operaatioissa ja muussa rauhanturvatoiminnassa.

Suomi tukee unionin kriisinhallintakyvyn vahvistamista. Suomi valmistautuu käsittelemään rakentavasti unionin ja WEU:n institutionaalisten suhteiden kehittämistä.

Euroopan unionin roolia tulee vahvistaa uusien turvallisuusriskien kuten hallitsemattomien väestöliikkeiden ja kansainvälisen rikollisuuden varalta. Jäsenmaiden tulee tutkia Maastrichtin sopimuksella avattua yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa ja sen kehittämistä unionin kokonaisuuden osana. Tältä pohjalta unioni voi kehittää yhteistyötä myös ulkopuolisten maiden kanssa yhteiskuntien turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ennaltaehkäisemiseksi.

Suomen turvallisuuspolitiikan kehittäminen

1. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sopeutuminen kansainväliseen muutokseen

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on sopeutunut hallitusti kylmän sodan päättymiseen ja sen jälkeiseen murrokseen nojautumalla historian ja geopolitiikan opetuksiin ja tarttumalla muutoksen tarjoamiin mahdollisuuksiin. Suomi on aktiivisin ja omaehtoisin ratkaisuin selkeyttänyt ja vahvistanut kansainvälistä asemaansa sekä parantanut kykyään toimia turvallisuusetujensa ajamiseksi ja kantaa vastuutaan kansainvälisestä turvallisuudesta.

Toimintaympäristön muuttuessa Suomi on irtaantunut kylmän sodan aikaisesta kansainvälisestä asemastaan, jonka keskeisenä tekijänä oli yya-sopimus, ja rakentanut suhteensa Venäjän kanssa uudelle tasavertaiselle ja ETY-järjestön periaatteiden mukaiselle pohjalle.

Suomi ei ole Euroopan kahtiajaon päättymisen jälkeen turvallisuuspoliittisesti idän ja lännen välissä. Suomi on vahvistanut turvallisuuttaan liittymällä Euroopan unionin jäseneksi ja osallistumalla yhteistyöhön nojaavan turvallisuuden rakentamiseen lähialueillaan, laajemmin Euroopassa ja myös yleismaailmallisesti. Suomi on unionin ainoa jäsen, jolla on yhteinen maaraja Venäjän kanssa.

Maailma ja Eurooppa elävät turvallisuuspoliittisesti kylmän sodan päättymisen jälkeistä aikakautta, jota voidaan luonnehtia uudeksi siirtymäkaudeksi. Kylmään sotaan ei ole paluuta ja tulevaisuuden turvallisuusjärjestystä luodaan. Suomi on aktiivisesti mukana yhteisen turvallisuusjärjestyksen rakentamisessa.

Olenainen muutos Suomen kansainvälisessä asemassa on tapahtunut, kun Suomi on tullut vaikutusvaltaisen yhteenliittymän, Euroopan unionin jäseneksi. Euroopan neuvoston jäsenenä Suomi on edistänyt ihmisoikeuksien kunnioittamista ja demokratiaa. Suomen keskeisenä tavoitteena kylmän sodan jälkeisessä tilanteessa on ollut ylläpitää ja vahvistaa Pohjois-Euroopassa pitkään vallinnutta vakautta.

Suomen turvallisuuspolitiikan tehtävänä on itsenäisyyden säilyttäminen, yhteiskunnan perusarvojen turvaaminen ja Suomen poliittisen toimintakyvyn takaaminen. Tavoitteena on suomalaisen yhteiskunnan arvojen ja rakenteiden turvaaminen ulkoisilta uhkilta ja niiden kehittäminen suomalaisten ilmaiseman tahdon mukaisesti.

Suomalaisten maailmankuvaan sisältyy uudessa Euroopassa yhä enemmän kansainvälistä vastuuta ja solidaarisuutta. Tämän päivän ja tulevaisuuden kokonaisvaltaiseen turvallisuuspolitiikkaan kuuluu poliittisten ja sotilaallisten pyrkimysten ohella demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja vähemmistöjen suojelun, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, taloudellisen kehityksen ja vastuuntuntoisen ympäristönsuojelun edistäminen kansainvälisen yhteistyön kautta.

Suomen peruslinjana on ollut sopeutuminen turvallisuusympäristöön. Suomi ei ole historiansa aikana tottunut olemaan turvallisuuspoliittisesti suojaisessa asemassa. Suomi ei ole Euroopan murroksessa eikä nähtävissä olevassa tulevaisuudessa etuoikeutetussa asemassa. Suomen on kannettava jatkossakin vastuuta turvallisuudestaan sekä kansallisin että kansainvälisin ratkaisuin. Turvallisuuspolitiikka on nähtävä vaikuttamisena. Turvallisuuden hakeminen on vaikutusmahdollisuuksien hakemista.

Geopolitiikka määrää Suomen turvallisuuden reunaehdot. Euroopan unionin jäsenenä ja aktiivisena osapuolena yhteistyöhön nojaavan Euroopan turvallisuusjärjestyksen rakentamisessa Suomi pystyy vaikuttamaan toimintaympäristöönsä aiempaa paremmin.

Demokratian ja arvoyhteisön vahvistuminen avaavat historiassa uudella tavalla näkyvän kestäväan turvallisuuteen, jos kansainvälinen yhteisö pystyy tarttumaan tilaisuuteen ja siirtymävaltiot voittavat edessään olevat esteet uudistuspolitiikassaan. Suomen turvallisuuden näkökulmasta erityisen merkityksellistä on se, että ensimmäisen kerran historian aikana Suomen naapurina on demokratiaa rakentava Venäjä ja Suomen itäraja on samalla tullut Venäjän ja Euroopan unionin yhteinen raja. Venäjän demokratiakehityksen epäonnistumiseen ja sen seurauksiin Venäjän kansainvälisessä käyttäytymisessä on myös varauduttava. Suomi on kylmän sodan jälkeen vahvistanut omaa asemaansa siten, että sillä on parhaat mahdolliset keinot huolehtia turvallisuudestaan kaikissa tilanteissa.

Venäjän kehitys vaikuttaa keskeisellä tavalla Suomen turvallisuuteen. Suomi voi osaltaan tukea Venäjän uudistusta ja Venäjän kytkeytymistä demokratian periaatteisiin nojaavaan valtioiden yhteisöön sen yhteisiä normeja noudattavana jäsenenä jatkamalla ja kehittämällä luontevia ja toimivia hyviä naapuruussuhteita Venäjän kanssa. Suomi edistää turvallisuusetujaan osallistumalla alueelliseen ja eurooppalaiseen kansainväliseen yhteistyöhön, jolla tuetaan Venäjän sitoutumista Euroopan yhteisiin arvoihin ja instituutioihin. Tärkeä askel olisi Venäjän tulo Euroopan neuvoston jäseneksi ja sen tehokkaan ihmisoikeuksien valvontajärjestelmän piiriin.

Kansainvälisen yhteisön jäsenenä Venäjä on sitoutunut yhteisten arvojen ja periaatteiden noudattamiseen. Venäjä ei voi saada erioikeuksia hyväksymiensä yhteisten normien ja periaatteiden noudattamisessa. Se ei ole Venäjän, Euroopan eikä turvallisuusjärjestelmän tulevaisuuden edun mukaista. Se ei ole myöskään Suomen turvallisuusetujen mukaista. Venäjältä on voitava edellyttää samaa vastuullisuutta kuin muiltakin ETY-järjestön jäsenmailta sisäisessä ja ulkoisessa käyttäytymisessä, vastuuta kansalaisten ja toisten valtioiden edessä.

Baltian maiden uudelleen itsenäistyminen on uusi tekijä, joka on vakiinnutettava suhdetoimintajärjestelmän osaksi. Suomi on tukenut Baltian maiden pyrkimyksiä eurooppalaisiin rakenteisiin, ennen muuta Euroopan unioniin integroitumiseksi. Samanaikaisesti Suomen antama tuki on vahvistanut Viron ja muiden Baltian maiden kykyä vastata niille suvereenina valtioina kuuluvien velvollisuuksien, kuten rajojensa ja alueensa valvonnan täyttämistä.

Suomi on Euroopan unionin jäsenenä mukana demokraattisten valtioiden yhteisössä, jolla on keskeinen asema kansainvälisessä turvallisuuspoliittisessa yhteistyössä. Tavoitteena on estää vastakkainasettelujen syntyminen ja Euroopan uusi jakautuminen. Tavoitteena on edellytysten luominen turvallisuusongelmien ja valtioiden turvallisuushuolten voittamiseksi ja hallitsemiseksi yhteistyössä ja yhdenvertaisuuden pohjalla.

2. Turvallisuuspolitiikan kehittäminen

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena on turvatus tulevaisuuden takaaminen suomalaisille rauhan, yhteistyön ja syvenevän integraation maailmassa. Suomi edistää laajaa kansainvälistä kanssakäymistä ja työskentelee Euroopan unionin jäsenenä maanosan yhtenäisyyden vahvistamiseksi. Euroopan neuvoston jäsenenä Suomi edistää demokraattisen turvallisuuden vakiintumista. Suomen keskeisenä tavoitteena on yhteistyön laajentaminen ja vakaan tilanteen ylläpitäminen Pohjois-Euroopan ja Itämeren alueella. Suomi edistää tätä tavoitetta parhaiten pysyttämällä sotilasliittojen ulkopuolella ja ylläpitämällä itsenäistä puolustusta.

Suomi tukee pyrkimyksiä YK:n ja ETY-järjestön toiminnan tehostamiseksi erityisesti rauhan turvaamiseksi ja riitojen rauhanomaiseksi ratkaisemiseksi. Suomi osallistuu aktiivisesti ihmisoikeuksien vahvistamiseen, maailman pakolaisongelman lieventämiseen ja humanitaariseen avustustoimintaan.

Turvallisuuspolitiikkaa kehitettäessä ja kansainvälisen muutoksen jatkuessa Suomen on arvioitava turvallisuuspoliittisten valintojensa toimivuutta ja kokonaisratkaisun tehokkuutta.

Suomen kansainvälinen asema on vakaa. Euroopan unionin jäsenyys on selkiyttänyt ja vahvistanut Suomen asemaa kiinnittämällä Suomen eurooppalaisten demokratioiden ydinryhmään. Suomen ja Ruotsin historiallinen erityissuhde korostuu Euroopan muutoksessa. Samalla pohjoismainen yhteisyys on säilyttänyt merkityksensä. NATO:n ja Venäjän keskinäinen turvallisuusasetujen kunnioitus ylläpitää vakautta Pohjois-Euroopassa. Toimintaympäristön muutos jatkuu ja Suomen on oltava mukana sen hallinnassa. Suomen on huolehdittava siitä, että sen ääni kuuluu ja sen edut otetaan huomioon, kun tehdään ratkaisuja, joilla on vaikutusta sen asemaan.

Turvallisuuspolitiikka vaatii kykyä käyttää kansainvälisen yhteistyön tarjoamia mahdollisuuksia kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden edistämiseksi. Suomen kansainvälisen toimintakyvyn perustana on toimiva kansanvalta, osallistuva kansalaisyhteiskunta ja turvallisuuspolitiikasta vastaavien kansallisten instituutioiden toimintakyky ja resurssit.

Suomi on sitoutunut kansainvälisen yhteisön yhteisiin turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin ja ponnisteluihin. Suomi tukee kollektiivista turvallisuutta toteuttavan Yhdistyneiden Kansakuntien ja yhteistyövaraista turvallisuutta toteuttavan Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön vahvistamista. Suomi on jäsenenä Euroopan unionissa, joka on keskeinen tekijä vakauspoliitikassa ja joka vahvistaa rooliaan konfliktinhallinnassa. Suomi on mukana Euroopan neuvoston työssä demokraattisen turvallisuuden laajentamiseksi ja vahvistamiseksi. Suomi on tarkkailijana WEU:ssa ja voi sitä kautta edistää osallistumistaan kriisinhallintaan. Suomella on NATO:n kanssa rauhankumppanuusohjelma, joka tähtää rauhanturvayhteistyöhön. Suomi on mukana pohjoismaiden turvallisuuspoliittisessa yhteistyössä.

Kansainvälinen asetelma ja siitä syntyvät tarpeet vaihtelevat turvallisuuspolitiikan eri toimintaloikoilla. Suomen panostus, sitoutumisen aste ja institutionaaliset kytkennät on arvioitava turvallisuustarpeiden ja odotettavien muutosten valossa, jotta Suomella olisi käytettävissään välineet turvallisuusasetujensa ajamiseksi.

Vakauspolitiikan alalla Suomi on laajasti sitoutunut kansainväliseen yhteistyöhön ja Suomella on runsaasti institutionaalisia vaikutusmahdollisuuksia. Suomen on vahvistettava resurssejaan ja kehitettävä valmiuksiaan vakauspolitiikkaan, joka demokratian vahvistumisen, oikeusvaltion vakiintumisen ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen sekä taloudellisten uudistusten kautta luo kansainvälistä perusturvallisuutta. On arvioitavissa, että kansainvälinen murros jatkuu ja siirtyä demokratiaan ja markkinatalouteen sekä kestävään ympäristöpolitiikkaan etenee epätasaisesti.

Suomen vakauspolitiikan ensisijaisena kanavana on tehokas vaikuttaminen Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kautta. Suomi toimii sen hyväksi, että Euroopan neuvosto vahvistaa demokraattista turvallisuutta Euroopassa tukemalla uusia demokratioita ja tehostamalla jäsenyysveloitteidensa seuranta. ETY-järjestön aseman takaaminen arvoyhteisönä ja sen toimintakyvyn vahvistaminen alueellisena turvallisuusinstituutina ja osana YK:n kollektiivista turvallisuutta säilyy Suomen keskeisenä tavoitteena. Alueellisia yhteistyöjärjestöjä kuten Itämeren ja Barentsin neuvostoja tulee vahvistaa.

Konfliktinhallinnan alalla kansainvälisen osallistumisen tarve kasvaa. Suomi on aktiivisesti mukana ennaltaehkäisevässä diplomatiassa lähialueella Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston jäsenenä sekä ETY-järjestön puitteissa. Jotta Suomi voi ylläpitää tuntuvaan panosta rauhanturvatoiminnassa, tarvitaan lainsäädännön muutoksia ja entistä vaativamman humanitaarisen suojaustoiminnan ja valvontatoiminnan edellyttämien valmiuksien kehittämistä muiden pohjoismaiden tasolle.

Suomen osallistuu kriisinhallintayhteistyöhön NATO:n rauhankumppanuuden puitteissa ja kehittää yhteistyötä WEU:n kanssa. Suomen vaikutuskanavana on EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehostaminen ja unionin kriisinhallintavastuun laajentaminen.

Pohjoismainen yhteistyön rooli säilyy tärkeänä Suomen kansallisen panoksena kanavana. Samalla on käytettävä hyväksi ne kasvumahdollisuudet, jotka liittyvät yhteisen pohjoismaiden panoksen tarjoamiseen kansainväliseen kriisinhallintaan.

Kansallisen puolustuksen alalla Suomen tilanne on vakaa. Turvallisuusympäristöön nähden uskottavaa puolustuskykyä on kehitettävä ajantasaisen ja pitkän aikavälin turvallisuusarvion pohjalta. Tämä vaatii puolustusvoimien toimintaedellytysten pitkäjänteistä kehittämistä. Alueelliseen puolustukseen, yleiseen asevelvollisuuteen ja liikekannallepanoon perustuva puolustusjärjestelmä tarjoaa parhaan keinon Suomen oman turvallisuuden takaamisen ja Pohjois-Euroopan alueellisen vakauden edistämiseen. Suomen uskottava itsenäinen puolustuskyky vahvistaa myös Euroopan unionin ja sen jäsenten yhteistä turvallisuutta.

Kansallinen puolustus ja sotilaallinen kriisinhallinta voidaan sitoumusten ja käytännön yhteistoiminnan tasolla erottaa toisistaan. Sotilaallinen liittoutumattomuus ei estä osallistumista kansainväliseen kriisinhallintayhteistyöhön Suomen oman tahdon ja kyvyn mukaisesti.

Kansallisen puolustustehtävän ohella Suomen on luotava ja parannettava valmiuksia sotilaallisesti vaativampiin ja monipuolisempiin kansainvälisiin rauhanturva- ja kriisinhallintatehtäviin osallistumiseen. Kriisinhallintavalmius on nähtävä kasvavana osana puolustuspolitiikan kokonaisuutta ja uutena turvallisuuspolitiikan välineenä sekä myös puolustuskyvyn vahvistumisena.