
Säkerheten för en föränderlig värld

Finlands säkerhetspolitiska riktlinjer

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANDRAG	5	Krishantering och fredsbevarande i utveckling.....	21
UTGÅNGSPUNKTER FÖR FINLANDS SÄKERHETSPOLITIK	7	Nordiskt samarbete.....	23
FINLAND I DEN INTERNATIONELLA SÄKERHETSMILJÖN	9	Finlands deltagande i internationell krishantering.....	23
		Krishanteringens framtid	25
I Världsordning i förvandling	9	2. Politisk-militär säkerhet	25
FN:s roll växer	9	Förändringen i stormaktsrelationerna	25
Den ekonomiska och samhälleliga förändringen	10	2.1. Rustningskontrollen och den militära situationen i Europa	26
Demokratin och de mänskliga rättigheterna	10	Kärnvapnen och den internationella säkerheten	26
Europa i förvandling	11	CFE-avtalet och kontroll av konventionella vapen	28
		Den militära stabiliteten i Finlands närområden	29
II Bygandet av en säkerhetsordning för Europa	13	Betydelsen av Finlands försvarsförmåga	29
1. Övergripande säkerhet	13	Det militära samarbetet och öppenheten i Europa.....	30
Den politiska och ekonomiska förändringen och nya konflikter	13	2.2. Frågan om NATO:s utvidgning	31
1.1. Stödjande av förändring och skapande av stabilitet	14	Finlands inställning.....	32
Europarådet stöder och övervakar	14	2.3. Den militära utvecklingens framtid i Europa	32
Stabilitetspakt och goda grannrelationer	15	3. Den samarbetsbaserade säkerhetsordningen i Europa	33
Stabilitetspolitik i Finlands närområde	15	FN och OSSE:s regionala säkerhet	33
Flyktingfrågan	17	3.1. Relationerna mellan de säkerhetspolitiska organisationerna	33
Miljöproblem	18	3.2. Utvecklandet av institutionernas samarbete	34
1.2. Varsel och konfliktförebyggande	18	3.3. Finlands mål i utvecklandet av den samarbetsbaserade säkerheten	35
1.3. Fredlig lösning av tvister	19		
1.4. Konflikthantering	20		
Politiska krishanteringsmedel	20		

III EU-medlemskapets säkerhetspoli- tiska betydelse för Finland	37	UTVECKLANDET AV FINLANDS SÄKERHETSPOLITIK	40
1. Europeiska unionen och Finlands säker- het	37	1. Anpassningen av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik till den internationella förändringen	40
2. Finland och utvecklandet av den gemen- samma utrikes- och säkerhetspolitiken Finlands erfarenheter	38 38	2. Utvecklandet av säkerhetspolitiken	41
Regeringskonferensen 1996	39	BILAGOR	

Sammandrag

Finlands säkerhet tryggas bäst i ett enhetligt Europa utan gamla eller nya delande linjer. Säkerhetsproblemen bör lösas genom samarbete, i överensstämmelse med gemensamt fastslagna regler för beteende och utgående från alla staters suveräna likställdhet.

I brytningsperioden efter det kalla kriget har Finland stärkt och klargjort sin internationella ställning. Målet är att garantera finländarna en trygg framtid i en värld av fred, samarbete och fördjupad integration.

Medlemskapet i Europeiska unionen stärker grunden för Finlands säkerhet och erbjuder Finland en central kanal för att verka för sina intressen och bära sitt ansvar inom de internationella relationerna.

Finland understöder en utvidgning av Europeiska unionen som ett viktigt medel för att skapa enighet i Europa och åstadkomma en hållbar säkerhet som bygger på en konsoliderad demokrati och fördjupad integration.

Finland driver en samlingsbetonad utrikes- och säkerhetspolitik för att stärka den internationella säkerheten och sörja för finländarnas säkerhet i alla situationer.

I en föränderlig värld berör säkerhetspolitiken inte bara militära angelägenheter, utan alla sådana yttre faktorer som är betydelsefulla med tanke på det finska samhällets välfärd och säkerhet. Säkerheten bygger i allt högre grad på ett allt intensivare internationellt samarbete.

Finlands mål är en fungerande internationell säkerhetsordning som bygger på att de gemensamma värden och principer som godkännts inom Förenta Nationerna, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa och Europarådet respekteras och på ett samarbete för att trygga dessa värden och principer. Finland främjar en demokratisk säkerhet från nationella och nordiska utgångspunkter och via Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

För att målsättningen om ett odelat Europa skall kunna uppnås måste förändringar och reformer understödjas och en stabil utveckling

främjas med utgångspunkt i demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och marknadsekonomi. Regionalt samarbete och samarbete mellan grannländer är viktiga faktorer. Ett särskilt mål för Finland är att främja stabiliteten och säkerheten i Nordeuropa. Detta bör också Europeiska unionen göra en växande insats för.

Finland deltar genom bilateralt samarbete och via regionala och internationella samlingsorganisationer i att lösa de politiska, ekonomiska och samhälleliga problem och de miljöproblem som förändringarna efter det kalla krigets slut aktualiserat. Europarådet stöder och övervakar att demokratin, respekterandet av de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprinciperna konsolideras. Finland ger sitt stöd åt att Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa stärks som en värdegemenskap för hela Europa och som ett redskap för att förebygga konflikter och lösa dem på fredlig väg.

Utvecklingen i Ryssland är av central betydelse för Finlands säkerhet. Finland ger bilateralt och via internationellt samarbete sitt stöd åt en demokratisk förnyelse i Ryssland och åt att landet tar del i den europeiska utvecklingen mot större enighet och förbinder sig att följa internationella normer. Någon säkerhet om att reformerna i Ryssland skall lyckas finns inte.

Finland ger sitt stöd åt att Estland, Lettland och Litauen integreras i de europeiska samlingsstrukturerna.

Finland samarbetar med de övriga nordiska länderna, WEU och NATO för att förbättra den internationella beredskapen för sådana gemensamma krishanteringsuppdrag som FN och OSSE fattar beslut om. För att kunna bära sitt ansvar inom krishanteringen måste Finland skapa en beredskap för humanitära och fredsbevarande uppdrag som är mer krävande än tidigare. Finland deltar inte i sådana operationer som förutsätter fredsframtvängande insatser eller bruk av våld mot andra stater eller parter i en konflikt.

Den militära situationen har förändrats efter

det kalla krigets slut. Risken för ett storkrig har undanröjts, nedrustningen pågår och öppenheten ökar. Finlands förmåga att svara för sin territoriella säkerhet och integritet i de förhållanden som råder efter det kalla kriget är lika viktig som förr. Finlands defensiva självständiga försvar stärker den internationella stabiliteten.

I de föränderliga omständigheter som råder främjar Finland stabiliteten i Nordeuropa på bästa sätt genom att stå utanför militära allianser

och genom att upprätthålla ett trovärdigt självständigt försvar. Finlands nationella försvarsförmåga stärker också Europeiska unionens och dess medlemmars gemensamma säkerhet.

Finland verkar för att stärka Europeiska unionen som en sammanslutning av demokratiska stater, där alla medlemmars intressen beaktas på jämlik basis. En stark union ger Finland större möjligheter att bidra till uppbyggandet av en internationell säkerhetsordning.

Utgångspunkter för Finlands säkerhetspolitik

Säkerhetspolitiken bör tjäna Finland som ett medborgarsamhälle, en självständig stat och en medlem av det internationella samfundet. Den bör erbjuda Finland möjligheter att inverka på internationella beslut som berör landet och att skydda sig mot sådana faktorer som kan innebära en risk eller ett hot mot landets säkerhet. Då säkerhetsbegreppet uppfattas i vid bemärkelse bör säkerhetspolitiken täcka de yttre faktorer som inverkar på hur det finska samhället kan leva enligt sina egna värderingar och uppnå sina mål.

Finland utvecklar och driver en säkerhetspolitik som gynnar Finlands nationella mål och överensstämmer med finländarnas värden och Finlands internationella förpliktelser.

I försvarandet av sin nationella självständighet och självbestämmanderätt och i uppbyggandet av sin säkerhet och sitt välstånd har Finland lärt sig att såväl utrikespolitiken som försvaret måste skötas väl. Finländarna kommer även i framtiden att handla i överensstämmelse med detta krav.

Den nordiska tillhörigheten och det intima samarbetet med de övriga nordiska länderna är en av det finska samhällets hörnstenar, ett signum för demokrati, rättvisa och välstånd.

Den interna utvecklingen i Ryssland och landets beteende på det internationella planet är av central betydelse för Finlands säkerhet. Ryssland är en viktig faktor med tanke på såväl den internationella säkerheten som utvecklingen i Europa. På motsvarande sätt är Rysslands ställning beroende av stormaktsrelationerna och hela det internationella samfundet.

Finland har allt sedan landet blev självständigt trott att ett effektivt internationellt samarbete som är baserat på jämställdhet är ägnat att gynna små staters säkerhet. Finland har aktivt deltagit i verksamheten inom internationella organisationer. Finland har sökt påverkningsmöjligheter framför allt i samarbetet med de övriga nordiska länderna, vilket bidragit till att forma landets internationella identitet.

I den pågående förändringen inom de internationella relationerna, som började i och med att det kalla kriget tog slut och Europas tudelning upphävdes, har Finland fortsatt att föra en självständig, ansvarsfull och konstruktiv utrikes- och säkerhetspolitik. Finland har lösgjort sig från den internationella ställning landet hade under det kalla krigets tid. Finländarnas grundläggande värden och erfarenheter i kombination med de resultat Finland nått inom det internationella samarbetet och uppbyggandet av grannrelationer skapar kontinuitet i utrikes- och säkerhetspolitiken.

Finlands mål är en internationell säkerhets- och fredsordning, som bygger på att de gemensamma värdena och principerna för internationell rätt respekteras. Det kalla krigets slut har gjort det möjligt att skapa en samarbetsbaserad och hållbar säkerhetsordning i Europa. Förändringen har under de gångna åren tagit långa steg framåt, fastän också svårigheter och bakslag förekommit. Alla länder bör förbinda sig att arbeta för detta mål. Finland är redo att ge en så stark insats som möjligt för att bygga upp ett odelat Europa, som svarar mot Finlands grundläggande säkerhetsintressen.

Medlemskapet i Europeiska unionen (EU) har klargjort och stärkt Finlands internationella ställning. Finland har anslutit sig till en sammanlutning av likartade stater. Finlands utrikes- och säkerhetspolitik bygger på nationella säkerhetsbedömningar och beslut. Medlemskapet i unionen erbjuder Finland möjligheter att verka för sina mål som medlem i en inflytelserik och framåtsträvande statssammanslutning. Medlemskapet i Europeiska unionen har blivit en del av Finlands internationella identitet.

Medlemskapet i unionen har gett Finland större möjligheter att inverka på de beslut som berör landets internationella ställning och nationella säkerhet. Samtidigt har medlemskapet också gett Finland ett större ansvar för säkerheten i Europa och för hela den globala utvecklingen.

Europeiska unionen är en central kraft som bidrar till förändring och stabilitet i Europa. Samtidigt är unionen en global aktör med växande ekonomiska och politiska relationer till stater och statsgrupper på alla kontinenter.

I och med det kalla krigets slut accentueras staternas ansvar för respekterandet av de gemensamma värden och principer som man kommit överens om inom Förenta Nationerna (FN), Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Europarådet (ER). Respekterandet av de mänskliga rättigheterna är en förpliktande norm för alla stater. De internationella institutionerna får en allt större roll då de gemensamma värdena och principerna skall omsättas i praktiken. Staterna kan fördomsfritt söka nya samarbetsformer och anlita de internationella institutionerna för att lösa sina gemensamma säkerhetsproblem.

De gemensamma värden och principer — såsom demokrati, de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, minoriteternas rättigheter, rättsstatsprincipen, social rättvisa samt ekonomisk frihet och ansvar för livsmiljön — som samtliga stater har förbundit sig att verka för i det nya Europa överensstämmer med de nordiska värdena. De bildar också grundvalen för Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Bindningen till en gemensam demokratisk värdegrund styr på ett mer betydande sätt än tidigare Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska lösningar och Finlands inställning till internationella tvister och problem. I denna brytningstid driver Finland en säkerhetspolitik som bygger på att säkerhetsbegreppet uppfattas i vid bemärkelse som en helhet och som stöder sig på ett växande och allt djupare internationellt samarbete.

Finland i den internationella säkerhetsmiljön

I Världsordning i förvandling

Det internationella samfundet såväl i Europa som på andra håll har under de senaste åren genomgått en djup politisk, ekonomisk och militär omvälvning. Den har berört stormakternas och de stormaktsledda gruppernas handlingskraft och inbördes styrkeförhållanden, de internationella institutionernas roll och de geopolitiska storregionernas ställning. Nationalstaternas ställning förändras, men nationalstaten bibehåller likväl sin roll som den grundläggande aktören inom de internationella relationerna.

Den förstelnade tudelningen har förbytts i en strävan efter gemensamma lösningar. Nya möjligheter har öppnats för det internationella säkerhetspolitiska samarbetet och partnerskapet. Säkerhetsordningen efter det kalla krigets slut är instabil och ständigt föränderlig.

FN:s roll växer

Då konflikten mellan öst och väst vikit undan har Förenta Nationerna fått nya möjligheter att i praktiken bära sitt ansvar som en garant för internationell fred och säkerhet och som en krigsförebyggande kraft. I kriget i Persiska viken avväjdes ett angrepp med hjälp av en samfällad militär aktion. Detta var ett exempel på hur kollektiv säkerhet fungerar i en konfrontation mellan stater. Samarbetet mellan stormakterna och den breda politiska enigheten bland medlemsländerna garanterar emellertid inte i sig att FN förhindrar och bemästrar nya typer av regionala eller interna konfrontationer.

Till följd av växande krav och många misslyckanden har världsorganisationens förmåga att hantera kriser ställts på prov. FN:s handlingskraft måste stärkas för att den kollektiva säkerhetens trovärdighet skall vara tryggad. Finland har deltagit i att förnya FN och höja dess effektivitet. De nordiska länderna har varit en viktig pådrivande grupp i detta arbete. Medlemskapet i Eu-

ropeiska unionen öppnar en ny kanal för Finlands FN-politik.

Avgörande för stärkandet av världsorganisationen och den gemensamma bemästringen av internationella säkerhets- och utvecklingsproblem är dels att besluten fattas ansvarsfullt och öppet, dels att medlemmarna lever upp till de förbindelser de ingått och att detta också övervakas. En förutsättning för hållbara resultat är att de enskilda staterna garanteras en jämbördig ställning och lika möjligheter att delta.

De förändringar som ägt rum efter det att Förenta Nationerna grundades förutsätter att basen för organisationens säkerhetsråd breddas. Enligt Finlands åsikt får antagandet av nya permanenta medlemmar inte försvaga säkerhetsrådets handlingskraft.

Biståndsarbetet bidrar till att skapa en hållbar grund för den internationella freden och säkerheten. Förebyggande av konflikter och fredlig lösning av konflikter utgör förutsättningar för en politisk och ekonomisk utveckling. Det internationella samfundets möjligheter att snabbt och effektivt kunna ge humanitärt bistånd och hantera kriser bör ses som en del av utvecklingen.

Tillsammans med de övriga nordiska länderna har Finland försökt främja FN:s möjligheter att förebygga kriser och bedriva fredsbevarande verksamhet, och man har också tillsammans arbetat för att stärka världsorganisationens ekonomiska bas. Finland har fortsatt sin medverkan i de fredsbevarande trupperna i Mellanöstern och deltagit i FN:s första förebyggande fredsbevarande operation i Makedonien. Dessutom har Finland deltagit i planeringen och beredningen av OSSE:s första fredsbevarande operation i Nagorno-Karabach. Finland utvecklar sin beredskap att delta i krävande humanitära och fredsbevarande operationer.

I och med att den ideologiska och politiska konkurrensen mellan stormakterna upphört har

det blivit möjligt att på fredlig väg lösa ett flertal mångåriga regionala och lokala krig och kriser i Centralamerika, Sydamerika och Sydostasien. FN:s omfattande fredsoperationer i Namibia och Kambodja har ökat tron på organisationens möjligheter att stödja en utveckling mot självständighet och demokrati. I Mellanöstern har en historisk fredsprocess kommit i gång. Att leda in utvecklingen i krisområden på en stabil och fredlig väg är emellertid inte lätt. Nya kriser uppstår, och det internationella samfundet har inte haft en tillräcklig beredskap för att möta dem.

Våld i olika former hör till vardagen i vår värld. Antalet väpnade konflikter har inte minskat, och allt oftare handlar de om interna konflikter i enskilda stater eller om etniska, religiösa eller nationalitetsbetingade konflikter med historiska rötter. Ibland kan konflikterna leda till att de statliga strukturerna rasar samman, vilket ytterligare försvårar det internationella samfundets möjligheter att hjälpa i att bemästra och klara upp dem. Våldet tar sig uttryck i kränkningar av de mänskliga rättigheterna, etniska utrensningar, krigsförbrytelser och terrorism. Inte sällan resulterar konfrontationerna i en flyktningvåg till närbelägna eller andra områden.

Den ekonomiska och samhälleliga förändringen

Den säkerhetspolitiska omgivningen utformas förutom av de förändrade stormaktsrelationerna och de geopolitiska förändringarna också av den ekonomiska, sociala och kulturella förändringen, som vuxit i betydelse.

Den ekonomiska och samhälleliga omvandlingen omformar statens traditionella ställning och begränsar dess möjligheter att agera och påverka vid sidan av andra aktörer. De internationella marknadskrafterna och den snabba teknologiska utvecklingen har skapat nya ekonomiska verksamhetsprinciper. Dessa principer förutsätter en arbetsfördelning, men skärper samtidigt den ekonomiska konkurrensen mellan Nordamerika, Europa och Asien-Stillahavsområdet, vilka alla går mot en intern integration. Omvälvningarna i Ryssland har aktualiserat frågan om landet skall tas med i samarbetet mellan de viktigaste ekonomiska makterna.

Den ekonomiska krisen i marknadsekonomierna, arbetslösheten och kringskärandet av välfärdsstaten inverkar på medborgarnas och de beslutande instansernas vilja och förmåga att svara mot de växande internationella förpliktelserna. Utvidgandet och fördjupandet av det in-

ternationella samarbetet förutsätter att ett demokratiunderskott inte tillåts uppstå och att möjligheterna att delta i beslutsfattandet utökas på alla plan.

Miljöförändringarna trotsar alla statsgränser. Miljöproblemen hänger samman med den internationella ekonomiska förändringen och samhällenas utvecklingsstrategier. Såväl de ekonomiska utmaningarna som miljöutmaningarna ökar de enskilda staternas beroende av varandra och förutsätter att man tillsammans förmår ta itu med problemen och förbinda sig att följa en hållbar utveckling.

Parallellt med det växande ömsesidiga ekonomiska beroendet framträder värdenas brokighet allt tydligare både på det internationella och det nationella planet. På lång sikt är umgänget mellan olika kulturer och civilisationer det som styr världsordningens utveckling. Religiösa och kulturella konflikter utnyttjas för politiska maktbegär. Spänningen mellan etniska grupper får en växande betydelse som ett internationellt säkerhetsproblem. Den religiösa fundamentalismen innebär en allt allvarligare utmaning för Europas anpassningsförmåga och säkerhet.

Demokratin och de mänskliga rättigheterna

En förstärkning av demokratin och en expanderande zon av demokratiska samhällen både i Europa och annanstans kan erbjuda en hållbar grund för den internationella säkerheten. Om de demokratiska institutionerna kan stärkas, demokratin etableras, rättsstatsprincipen konsolideras och de mänskliga rättigheterna respekteras, ger detta både de enskilda staterna och de internationella institutionerna större möjligheter att bemästra världsordningen. Målet är en demokratisk säkerhet, vars uppbyggande är Europarådets grundläggande uppgift.

Finland deltar aktivt i utvecklandet av internationella normer för de mänskliga rättigheterna och bevakningen av att dessa normer efterföljs. Finland betonar staternas ansvar för respekterandet av de mänskliga rättigheterna och minoriteternas rättigheter och understryker att det internationella samfundet med stöd av resultaten från Världskongressen för de mänskliga rättigheterna 1993 har rätt att ingripa då dessa rättigheter kränks.

Viktiga steg under de senaste åren har varit tillsättandet av OSSE:s minoritetskommissarie, tillsättandet av Östersjörådets kommissarie för de demokratiska institutionerna och mänskliga

rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter, samt verksamhetsstarten för FN:s kommissarie för de mänskliga rättigheterna. De förpliktelser som gäller de mänskliga rättigheterna betraktas som en del av säkerheten och övervakningen av att förpliktelserna fullgörs som ett viktigt medel inom den förebyggande diplomatin. Finlands arbete inom FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna har skapat en grund för att Finland i full utsträckning deltar i att inom Europeiska unionen utforma de gemensamma ståndpunkterna i denna fråga och i att stärka unionens betydelse inom den internationella politiken beträffande de mänskliga rättigheterna.

Europarådet har en traditionell och etablerad ställning som en säkerställare av att de mänskliga rättigheterna förverkligas i medlemsländerna. Genom Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna har världens effektivaste övervakningssystem på detta område skapats. Europarådets medlemmar förbinder sig i samband med att de ansluter sig till rådet att också ansluta sig till konventionen om de mänskliga rättigheterna och godkänna den besvärsmått för den enskilda individen som tryggas i konventionen. Genom att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har övernationell jurisdiktion kan en stat bli tvungen att betala ersättning till en person vars rättigheter den kränkt och göra ändringar i sin lagstiftning, såvida det kan påvisas att lagstiftningen strider mot konventionen om de mänskliga rättigheterna. Europarådets medlemmar har nyligen godkänt ett ändringsprotokoll om en effektivisering av övervakningsmaskineriet.

En allt större utbredning och konsolidering av demokratin är den bästa garantin för att säkerheten kan byggas upp utgående från och med tanke på den enskilda individen. Det är möjligt att inom säkerhetspolitiken beakta de mänskliga värdena och individens intressen och att ge enskilda individer och grupper större möjligheter att i internationella sammanhang främja sitt välbefinnande och sin säkerhet. En säkerhetspolitik som höjer det vardagliga och praktiska livets kvalitet är en utmaning för alla stater och samhällen.

Europa i förvandling

I Europa byggs nu ett gemensamt säkerhetssystem i stället för den gamla tudelningen. För att detta historiska mål skall kunna nås måste omfattande nationella och internationella reformer

genomföras och svåra säkerhetsproblem kunna lösas i samarbete.

Europa har inte besparats väpnade konflikter. I det forna Jugoslavien har Europa under snart fyra års tid förgäves försökt få ett slut på det mest omfattande kriget på hela kontinenten sedan andra världskriget. I Kaukasusregionen förekommer konflikter som det är svårt att lösa med fredliga medel.

Trots att de tidigare politiska och ideologiska hindren på vägen mot ett enat Europa nu avlägsnats, innebär de sociala och ekonomiska skillnader som är ett arv från tudelningens och stagnationens tid att det är svårare att överbygga de tidigare delande linjerna, och Europa hotas i stället av att delas på ett nytt sätt. Erfarenheter och misslyckanden i stil med dem som det forna Jugoslavien gett upphov till leder till frustration och ställer hela den samarbetsbaserade säkerhetspolitiken på prov.

Av avgörande betydelse för hur Europas nya säkerhetsordning kommer att utvecklas är förändringarna i Ryssland och landets förbindelse att respektera och ansluta sig till de gemensamma värdena och strukturerna. Ryssland bör lösa sina inre problem och sina relationer till de övriga länderna inom det forna Sovjetunionens område enligt demokratiska principer och med iakttagande av de gemensamma internationella normerna. Den samarbetsbaserade säkerhetsordningens utveckling är väsentligt beroende av huruvida Ryssland fullgör sina internationella skyldigheter eller isolerar sig från det övriga Europa. En stabilisering av situationen i Ukraina är viktig för hela kontinentens säkerhet. Finland arbetar särskilt för att grannrelationerna mellan Ryssland och de baltiska staterna skall utvecklas normalt och fredligt.

En gemensam säkerhetspolitik bygger på handlingskraftiga säkerhetspolitiska institutioner och deras förmåga att samarbeta i lösandet av olika säkerhetsproblem. Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa erbjuder ramar och mål för en samarbetsbaserad säkerhet. Europarådet främjar demokrati och de mänskliga rättigheterna och övervakar på det praktiska planet att de genomförs. Europeiska unionen spelar en ledande roll då det gäller att samla alla de krafter som inverkar på den politiska, ekonomiska, sociala och kulturella omvandlingen till fredlig och fruktbar växelverkan.

Förändringen berör hela det europeiska och atlantiska samfundet, inte bara den del av Europa som nu genomför ett systemskifte. Europeiska

unionen måste inom kort avgöra frågan om att fördjupa och utvidga integrationen. Utvecklingen av unionens försvarsdimension inverkar på Nordatlantiska försvarspaktens (NATO) utveckling. Frågan om hur de politiska, säkerhets-

politiska och ekonomiska relationerna mellan Europa och Förenta staterna på sikt skall inrättas håller på att bli ett diskussionsämne och ett föremål för nya bedömningar.

II Bygandet av en säkerhetsordning för Europa

1. Övergripande säkerhet

Den politiska och ekonomiska förändringen och nya konflikter

De deltagande staterna i Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (KSSE) grep ett historiskt tillfälle och förklarade i Parisstadgan 1990 att en ny epok av demokrati, fred och enighet hade börjat i Europa. Den politiska, ekonomiska och samhälleliga förändringen gjorde det möjligt att på sikt sträva efter ett enat Europa som bygger på gemensamma principer om demokrati, mänskliga rättigheter och marknadsekonomi samt efter en säkerhetsordning som grundar sig på samarbete och en allt mer fördjupad integration.

Övergången till demokrati och marknadsekonomi har kommit längst i Centraleuropa, inbegripet de baltiska länderna. En djup förändring av samhälle och ekonomi har inletts också i Ryssland och i de övriga länderna i Oberoende Stater nas Samfund (OSS) samt i delar av det forna Jugoslavien. OSSE:s säkerhetspolitiska uppgift är att stödja förändringarna så att demokratin vidgas beträffande värderingar och praktiska frågor. Europarådet främjar demokratins och rättsordningens konsolidering i de nya medlemsländerna och i utomstående länder.

De politiska och ekonomiska reformerna består av en ojämn, osäker och lång räcka av händelser. Förändringarna efter det kalla kriget medför nya säkerhetspolitiska problem: politisk instabilitet, regionala och inre konflikter, okontrollerade befolkningsrörelser, nationalitetsstrider och andra säkerhetsproblem. Problemen tillspetsas i form av väpnade konflikter och flyktingströmmar till följd av dem.

I samtliga europeiska länder har medvetenheten om och oron inför miljöproblemen ökat bland människor och regeringar. De länder som genomför reformer behöver stöd för att sköta problemen. En ansvarsfull miljöpolitik utgör en väsentlig del av förändringen.

Samhällena i västra Europa är samtidigt föremål för djup ekonomisk förändring och för yttre tryck. De förändras då Europa förändras. Nya säkerhetshot skapar utmaningar och stress. De gamla västliga samhällena måste undvika inåtvändhet eller protektionism och stärka internationalisering och gemenskapsattityder.

Uppgiften att leda och stödja den historiska förändringen skapar ansvar och möjligheter för Europeiska unionen. I denna situation måste unionen ha beredskap att fungera som stöttepelare för förändringen och som ankare för stabiliteten samt som främjare av säkerhet som bygger på samarbete. Den politiska, ekonomiska och samhälleliga handlingskraften ger Europeiska unionen och dess medlemsländer särskilda förutsättningar att stödja länderna i förändring, att göra tvistförebyggande insatser och att främja fredlig lösning av konflikter.

Lösandet av de nya säkerhetsproblemen kräver dels en vid och övergripande syn på begreppet säkerhet, dels att medborgare och stater är medvetna om den verksamhet som förutsätts. Förutom politiska och militära aspekter omfattar säkerheten också respekt för de mänskliga rättigheterna och för rättsstaten samt ekonomiskt samarbete och ömsesidig solidaritet för miljövärden.

Att hantera instabilitet har blivit en central säkerhetspolitisk uppgift i Europa. Alla europeiska stater måste delta, om förändringens möjligheter skall kunna utnyttjas. Den säkerhetspolitiska utmaningen i Europa innebär att man samtidigt dels stödjer förändring som främjar stabilitet och balanserad utveckling, dels behärskar konflikter av en ny typ.

De europeiska säkerhetsproblemen kräver gemensamma instrument för att på förhand förhindra tvister och hantera konflikter som uppstår samt för att bilägga meningsskiljaktigheter. En förbättrad konflikthantering förutsätter varsel och förebyggande i tillräckligt god tid samt snabba insatser. Det internationella samfundet måste kunna förena användningen av politiska och militära instrument, den mänskliga dimensionen

och ekonomiska stödmekanismer vid hanteringen av konflikter och kriser.

1.1. Stödjande av förändring och skapande av stabilitet

I Helsingfordsdokumentet 1992 har OSSE-staterna förbundit sig till en verksamhetsidé som anger att de gemensamt skall sträva efter att påverka de grundläggande ekonomiska och samhälleliga orsakerna till internationella och inre konflikter, att gå ned till rötterna. Målet är att förhindra att konflikter, våld och instabilitet bryter ut och att stödja en utveckling som leder till följdriktig och solidarisk reformpolitik och till stabil och hållbar säkerhet. Målet är i sista hand att hjälpa reformländerna att hjälpa sig själva.

Stabilitetspolitikens yttersta syfte och effektivaste medel är att stödja en frivillig och hållbar övergång i de central- och östeuropeiska länderna till pluralistisk demokrati, integrationsduglig marknadsekonomi samt en såväl nationellt som internationellt ansvarsfull flykting- och miljöpolitik.

Ekonomiskt bistånd är ett nödvändigt medel för att få den östra delen av Europa på fötter och in på en hållbar och stabil utvecklingsbana. Den verksamhetsidé tillämpas av Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD), som riktar sina stödåtgärder till reformerna. Den största givaren av övergångsstöd är Europeiska unionen med sina PHARE- och TACIS-program till de ekonomiska och politiska reformerna. Industrieländernas grupp (G-24) strävar efter att samordna övergångsstödet. De internationella finansinstituten, Världsbanken och Internationella valutafonden, har tagit upp övergångsstödet på sitt program. De ledande industrieländernas grupp (G-7) är viktig, dels som Rysslands förhandlingspartner, dels som beslutsfattare i fråga om stöden till Ryssland.

Förändringen är övergripande. En ekonomisk reform är varken möjlig eller varaktig utan en politisk reform, och den kräver dessutom att fungerande demokratiska institutioner etableras. Det totalitära systemet föll sönder inifrån. Nya och förnyande politiska krafter har byggt strukturer och procedurer enligt västlig demokratimodell och förbundit sig till den gemensamma värdegrunden i Helsingfors slutdokumentet och Parisstadgan 1990. Många av länderna har redan upptagits som medlemmar i Europarådet. Även om demokratin inte har importerats utifrån, har internationellt stöd och experthjälp behövts och

även erhållits i samband med byggandet av de demokratiska institutionerna. Samarbete mellan demokratierna förutsätter godkännande och tillämpning av villkorlighet och normkontroll i de internationella förbindelserna.

Europarådet stöder och övervakar

De internationella institutionerna har sida vid sida och i samråd övervakat demokratiska val, lämnat stöd till rättsstatens genomförande och till återinförande och etablering av parlamentariska institutioner samt givit experthjälp för skapandet av lagstiftning om mänskliga rättigheter, medborgarskap, nationalitetsförhållanden, utlänningars ställning och flyktingpolitik. I verksamheten har deltagit Förenta Nationerna, OSSE, Europarådet, Europeiska unionen, Nordiska rådet (NR) samt Förenta Staterna och andra länder på regional och bilateral basis. Internationella och nationella medborgarorganisationer spelar en viktig roll för genomförandet av och stödet till demokratireformen.

Medlemskap i Europarådet är ett mått på staternas lagstiftningsmässiga och praktiska status i fråga om demokrati, rättsstatsprinciper och respekt för de mänskliga rättigheterna. Ett medlemskap innebär att staten har samtyckt till att de mänskliga rättigheterna blir föremål för kontroll och behandling i rådets överstatliga människorättsmekanismer.

Genom sina samarbetsprogram stöder Europarådet de nya medlemsländerna och europeiska länder som inte är medlemmar genom att lämna utbildnings- och expertbistånd för utvecklande av lagstiftning, rättsväsen, folkrepresentation och lokalförvaltning så att dessa motsvarar de krav som ställs på en europeisk demokratisk rättsstat. OSSE-kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter och Europarådet samarbetar vad gäller stöd, i synnerhet till länderna i OSS.

En anslutning till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna befäster och tryggar respekten för de mänskliga rättigheterna i de länder som genomgår förändringar av samhällssystemet. De länder som ansökt om medlemskap i Europarådet har också meddelat att de ansluter sig till människorättskonventionen och att de godkänner individens rätt att inlämna klagomål.

Länderna i Centraleuropa, inbegripet de baltiska länderna har godkänts som medlemmar i Europarådet, men tills vidare har varken Ryss-

land eller de andra OSS-länderna antagits, och inte heller länderna i det forna Jugoslavien, med undantag av Slovenien.

Europarådets samarbetsprogram och dialogen med Ryssland avser att förbereda Ryssland för ett medlemskap i Europarådet. Finland stöder detta mål. Behandlingen av ett ryskt medlemskap har avbrutits på grund av krisen i Tjetjenien. En anslutning till Europarådet och till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna skulle på ett betydande sätt stärka Rysslands möjligheter att ordna institutioner och sin lagstiftning i överensstämmelse med de demokratiska grundsatserna, rättsstatsprinciperna och respekten för de mänskliga rättigheterna.

Europarådet mäter regelbundet demokratin, respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatens tillstånd i medlemsländerna genom den uppföljningsmekanism som skapats av den parlamentariska församlingen och genom den kompletterande mekanism som ministerkommittén upprättat. Ett system som upprättats på finskt initiativ (föreskrift 488 av år 1993) gör det möjligt att anta nya medlemmar och att i dessa länder fortsätta uppföljningen av medlemsvillkoren. Inom ramen för en utvidgad mekanism (föreskrift 508 av år 1995) sker en ständig uppföljning av demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprinciper också i de gamla medlemsländerna. Europarådets konventionsfästa kontroll av de mänskliga rättigheterna och den parlamentariska församlingens verksamhet tar fram brister och kränkningar av de mänskliga rättigheterna i medlemsländerna.

Under de senaste åren har Europarådet ytterligare utvecklat regelverket för skydd av minoriteter genom Europeiska stadgan för regional-språk och minoritetsspråk, som Finland anslöt sig till år 1994, och genom ramavtalet om nationella minoriteter, som Finland undertecknade år 1995. Ett tilläggsprotokoll om nationella minoriteters kulturella rättigheter är under arbete. OSSE-organisationen har tillsatt en minoritetskommissarie som har i uppgift att främja förhållandena för minoriteter och att varsla om minoritetstvister. Minoritetskommissarien stöds i sitt arbete av experter från Europarådet.

Stabilitetspakt och goda grannrelationer

Den europeiska stabilitetspakten som tillkommit på initiativ av Europeiska unionen och förhandlats fram med EU-hjälp vid rundabordsförhandlingar mellan de baltiska och centraleurope-

iska områdena, godkändes mellan OSSE-länderna i Paris i mars 1995. I denna kombination av politisk deklaration och åtgärdsprogram har som villkor för deltagande i den europeiska integrationen mellan demokratiska länder inskrivits att det skall finnas vilja och förmåga till en fredlig lösning av politiska tvister mellan stater och framför allt mellan grannar.

De egentliga målländerna för stabilitetspakten är nio stater i Centraleuropa och Baltikum, vilka omfattas av den utvidgningsstrategi som antogs vid EU-toppmötet i Essen år 1994. Dessa stater har politiskt-ekonomiska associationsavtal med EU, s.k. Europaavtal, som ett tecken på deras möjligheter till medlemskap. Avsikten med stabilitetspakten är att hjälpa länderna att lösa de minoritets- och gränsproblem som finns mellan dem och mellan grannländerna. Stabilitetspakten baserar sig på villkoret att unionen inte kan godkänna medlemmar som har olösta minoritetskonflikter eller öppna gränstvister med varandra eller med andra länder.

Stabilitetspakten har tagit med goda grannrelationer som en av de ledande principerna i förbindelserna mellan OSSE-länderna och gett principen ett konkret innehåll. Pakten har pekat på att ansvar, säkerhet och stabilitet skall byggas på lokal och regional nivå på samma sätt som de gemensamma principerna, institutionerna och verksamhetsmodellerna. Säkerhet skapas genom praktiska samarbetslösningar.

Tillkomsten av stabilitetspakt har uppmuntrat och främjat nya arrangemang som bygger på goda grannrelationer. Trots detta finns olösta öppna minoritets- och gränsfrågor.

Stabilitetspolitik i Finlands närområde

Finland har deltagit aktivt i stödet till de politiska och ekonomiska reformerna och understött den europeiska stabilitetspakt som har en tyngdpunkt i Finlands närområde.

Den finska stabilitetspolitiken har sin tyngdpunkt i närområdet, dvs. i de baltiska länderna och de ryska gränsområdena, samt i större sammanhang i Östersjöregionen och Barentsregionen. Finland har i nära samarbete med de övriga nordiska länderna understött de åter självständiga baltiska länderna Estland, Lettland och Litauen i deras strävanden att konsolidera sin internationella ställning, genomföra reformpolitik och närma sig den europeiska integrationen.

De nordiska länderna har gett de baltiska länderna stöd vid återuppbyggandet av demokratis-

ka institutioner. De nordiska ländernas suveränitetsstöd har hjälpt de baltiska länderna att bygga upp och reformera sitt polis-, gränsbevaknings- och försvarsväsende så att det motsvarar suveränitetens och självbestämmanderättens krav.

De nordiska ländernas mål är att stöda upplösningen av resterna av sovjetväldet och främja normala grannrelationer mellan de baltiska länderna och Ryssland enligt internationella principer. En dylik stabilitetsutveckling främjar de baltiska ländernas integration i det europeiska samarbetet på ett viktigt sätt. Bortdragandet av de forna sovjettrupperna (ryska trupperna) från de baltiska länderna, vilket slutfördes vid utgången av augusti 1994, har varit en grundläggande förutsättning för utvecklingen. De nordiska länderna intog en förmedlande roll vid skrivningen om det internationella samförståndet om bortdragningen av främmande trupper i KSSE-dokumentet i Helsingfors år 1992. Finland erbjöd för sin del sina tjänster bona officia under de förhandlingar som fördes mellan Ryssland och Estland om ett avtal om slutlig och fullständig truppdragning.

De baltiska länderna behöver hjälp med eftervården av följderna av truppdragandet samt för att montera ned de militära anläggningarna och reparera miljöskadorna. För kontrollen av nedmonteringen av kärnreaktorn i Paldinski-basen i Estland och den strategiska radarbasen i Skrunda i Lettland samt för övervakningen av avtalen om överföring av baserna under baltisk jurisdiktion används experthjälp från Östersjörådet och OSSE. Likaså bistår OSSE-experten vid utredandet av de pensionerade ryska officerarnas ställning i Estland och Lettland. De ryska soldaternas återflyttning understöds genom internationella samprojekt. Finland deltar i dessa verksamheter.

På lång sikt är det särskilt viktigt för utvecklingen av relationerna mellan de baltiska länderna och Ryssland, och vidare för stabiliteten i Nordeuropa, att den ryska befolkningen, som till stor del är utan medborgarskap, får sin ställning ordnad enligt den standard som anges av Europarådet, OSSE och folkrätten. Även om relationerna mellan de olika nationaliteterna är rätt stabil i de baltiska länderna, kan den ryska befolkningens osäkra ställning fungera som ett redskap för en ultranationalistisk politik i Ryssland och i Baltikum.

De nordiska länderna har understött de baltiska ländernas inträde i Europarådet. Finland har bilateralt och tillsammans med de övriga nordis-

ka länderna samt via Europarådets program och genom OSSE-delegationer lämnat de baltiska staterna stöd för en snabb övergång till demokratiska rättsstater. Ett särskilt viktigt mål är att främja dialogen mellan de nationella samfunden och att bygga ett medborgarsamhälle i Estland och även i Lettland.

En förutsättning för skötseln av den ryska frågan är att Estland och Lettland har utarbetat och stiftat medborgarlagar i enlighet med internationella normer och lagar om utlänningars ställning (om t.ex. uppehållstillstånd). Finland strävar efter att stödja Estland vid verkställigheten av dessa lagar så att den ryska befolkningen, som inte är medborgare, skall kunna söka det medborgarskap eller uppehållstillstånd som lagarna erbjuder och erhålla en plattform för sin integrering i samhället. Finland är redo att på samma sätt som andra länder stödja återflyttningen av de ryska officerare som tjänstgjort i det forna Sovjetunionens (Rysslands) armé. Ett viktigt redskap i den stabilitetsfrämjande verksamheten är stödet till upplysningskampanjer och till undervisningen i estniska, vilket även är en EU-stödform inom ramen för stabilitetspakten och ett objekt för Europarådets expertbistånd.

Statsförvaltningen och rättsväsendet i Estland och de andra baltiska länderna har understötts på många sätt. Medborgarorganisationerna har omfattande samarbetsnätverk i Baltikum.

För att stärka de baltiska ländernas självständighet och internationella ställning och för säkerheten och stabiliteten i hela Nordeuropa är det viktigt att medborgarsamhället utvecklas i de baltiska länderna och att goda grannrelationer byggs upp med Ryssland. Dessa förändringar stöder varandra.

En linjedragning på sikt är att ansluta de baltiska länderna till den europeiska unionen för politisk och ekonomisk integration för att säkerställa förändringarna och stabiliteten. Finlands och de andra nordiska ländernas konsekventa linje har varit att de baltiska länderna skall ges samma möjligheter som de centraleuropeiska kandidatländer, vilket har fastslagits genom beslut av toppmötet i Essen. Finland stöder Estland och de andra baltiska länderna i deras försök att så snabbt som möjligt uppfylla de politiska och ekonomiska villkor som krävs för medlemskap. En viktig faktor är Finlands ekonomiska kontakter med Estland och de andra baltiska länderna.

Finland arbetar för att Europeiska unionens politiska intresse och resurser skall riktas till stödet till de baltiska länderna och till utvecklande

av hela Östersjöregionen. Detta är en viktig del av Finlands regionala säkerhetspolitik och av unionens nordliga dimension. I sista hand är ett EU-medlemskap beroende av de baltiska länderna själva.

Den politiska och ekonomiska betydelsen hos de nordliga regionerna i Europa växer till följd av förändringarna i Baltikum och Ryssland. Östersjörådets arbete har kommit i gång väl och rådet har byggt upp ett nätverk som stöd för samarbetet mellan regioner och landskap. Samarbetet i Barentsregionen, för vilket Barents euroarktiska råd och regionrådet upprättats, erbjuder Finland och även Europeiska unionen ett viktigt instrument för stödet till det ryska närområdet inom ramen för ekonomi och miljövården.

De bilaterala relationerna mellan Finland och Ryssland är förankrade i OSSE:s principer enligt överenskommelsen från år 1992. Relationerna har utvecklats positivt. Brytningsskedet i den europeiska säkerhetsordningen och de djupa förändringarna i Ryssland har fört med sig stora förändringar i den dagordning och struktur som gäller relationerna mellan Finland och Ryssland. Ökade kontakter mellan medborgarna, medborgarorganisationernas större verksamhetsmöjligheter, nya ekonomiska samarbetsförhållanden och ett livligt umgänge över den gemensamma gränsen har lett till att möjligheterna som de samhälleliga förändringarna i Ryssland erbjuder liksom också effekterna av instabiliteten genast ger sig till känna i Finland. De nya konstellationerna har möjliggjort ett närområdessamarbete, genom vilket Finland på ett konkret sätt kan stödja de politiska och ekonomiska förändringarna i Ryssland och bedriva samarbete med Ryssland för att lösa och förhindra problem som äventyrar den gemensamma stabiliteten. Finland effektiviserar närområdespolitiken genom att förbättra samordningen av olika verksamheter.

När Finland blev medlem av Europeiska unionen, blev Finlands östgräns samtidigt unionens yttre gräns och unionens första gemensamma landgräns med Ryssland. Finland svarar för sin del för bevakning och kontroll av unionens yttre gränser. Yttre gränser är Finlands östra och norra landgräns, havsgränserna och vissa flygstationer.

Finland strävar efter att upprätthålla stabila och lugna förhållanden vid gränserna samt att förebygga hot och störningar. Samarbetet mellan finska och ryska gränsmyndigheter är en viktig samarbetsform såväl bilateralt som mellan Europeiska unionen och Ryssland.

Finland främjar samarbete mellan gränsbevakningsmyndigheterna på Finska viken, bl.a. enligt triangelprincipen Finland, Ryssland och Estland. Samarbetet har haft positiva effekter också på de bilaterala gränsförbindelserna mellan Ryssland och Estland.

I Ryssland och i de baltiska länderna har antalet allvarliga brott, särskilt våldsbrott, ökat snabbt. Brottsligheten har samtidigt blivit rårare och organiserats till en kamp mellan kriminella grupper. Den har också riktats mot ledande personer inom näringslivet.

Brottsligheten i Ryssland och den illegala migrationen kan, om den ökar, ha betydande verkningar också på situationen i Finland. För närvarande är läget stabilt och särskilda hot finns inte. Endast exceptionella och oförutsedda händelser kan förändra situationen.

Finland har ökat sitt samarbete med Ryssland och Estland för att förhindra brottsligheten i närområdet och över gränserna. Östersjöstaterna har behandlat brottsbekämpningen gemensamt.

Flyktingfrågan

Krig och interna konflikter samt instabilitet och miljöhot har skapat ett omfattande flykting- och invandrarproblem i Europa. Orsakerna finns i krisområdena i Europas närhet, och även inom Europa, på ett alldeles nytt sätt. Den ström av flyktingar och invandrare som kriget i det forna Jugoslavien har gett upphov till har framför allt riktats till Tyskland, Österrike, Danmark och Sverige — vid sidan av flyktingströmmarna inom området. Endast en bråkdel av trycket har berört Finland.

Situationen har väckt debatt inom OSSE och framför allt inom Europeiska unionen om en jämnare fördelning mellan mottagarländerna av den börda som flyktingar och okontrollerade flyttningsströmmar förorsakar. Finland har betonat att det internationella samfundet borde satsa mer än tidigare på förebyggande verksamhet och granska orsakerna till de okontrollerade befolkningsrörelserna på ett övergripande sätt.

Trots farhågorna i samband med det kalla krigets slut, har förändringarna i det forna Sovjetunionen och i Central- och Östeuropa inte lett till okontrollerade flyttningsrörelser till Västeuropa i någon större skala. Sovjetunionens sönderfall och konflikterna i OSS-området har däremot medfört att 2—3 miljoner etniska ryssar kommit till Ryssland från de forna sovjetrepub-

blikerna. Sammanlagt bor ca 25 miljoner ryssar utanför Ryska Federationen, vilkas förväntningar och uppträdande påverkas av utvecklingen i de nya demokratierna. Kriget i Tjetjenien har skapat ett nytt stort flyktingproblem i Ryssland. Inom FN:s ram förbereds en konferens om flykting- och invandrarfrågor i det forna Sovjetunionen. Finland och de övriga nordiska länderna stöder arbetet som ett projekt för ökad stabilitet.

I de stora städerna i Ryssland, framför allt i Moskva och S:t Petersburg, finns uppskattningsvis 200 000—500 000 medborgare i tredje land, av vilka de flesta försöker komma till väst. Den stora inre emigrationen och närvaron av tredje länders medborgare ökar det samhälleliga trycket i Ryssland. Eftersom det inte finns beredskap att hantera eller kontrollera de problem som flyktingarna och invandrarna för med sig, riktas illegal invandring till Finland och de andra nordiska länderna, främst över Baltikum.

Mellan Östersjöländerna har samarbete utvecklats för att förhindra okontrollerad flyttning. Finland har initierat ett samarbete med centralförvaltningen i Ryssland och i synnerhet med flykting- och invandrarmyndigheterna i S:t Petersburgsregionen för att stärka administrations handlingskraft.

För de baltiska länderna betonar Finland att iakttagandet av internationella och västliga förpliktelser och praxis inom flykting- och invandrarpolitiken utgör en väsentlig del av den europeiska integrationen. Dessa mål har inskrivits i FN konventionen om flyktingars rättsliga ställning. Det är viktigt att de baltiska länderna genom sin samhällsutveckling och sina beslut och handlingar stakar ut en väg som också på detta område leder till möjligheten att antas som EU-medlem. Detta är ett direkt intresse för Finland.

Miljöproblem

Förändringarna i Finlands närområde betyder också att allvarliga miljöproblem kommer i dagen och accentueras. Den nya öppenheten, det internationella forskarsamarbetet och medborgarorganisationernas aktiva verksamhet har tagit fram kunskap och gett ökad medvetenhet. På basis av detta måste regeringarna kunna åstadkomma dels en effektiv hantering av miljöhoten, dels en effektiv verksamhet för att avhjälpa problemen.

De största omedelbara miljöhoten mot Finland gäller kärnenergi- och strålsäkerheten i det ryska närområdet. Kärnkraftverken i Sosnovyi

Bor och på Kolahalvön utgör en säkerhetsrisk för Finland, och därför samarbetar Finland med Ryssland och andra länder för att förbättra säkerheten i dessa. Finland kan lämna tekniskt bistånd och experthjälp. Betydande resultat kan uppnås genom främjande av en verksamhetskultur som iakttar ansvar och säkerhetsföreskrifter. Internationell finansiering behövs för att reparera de strukturella bristerna vid anläggningarna. Finland strävar efter att Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling och andra finansinstitut skall kunna dirigera finansiering till förbättrandet av kärnsäkerheten i Ryssland.

Tyngdpunkten för Europeiska unionens biståndsverksamhet ligger på samarbete med Ukraina, för att i första hand förbättra säkerheten vid kraftverket i Tjernobyl. Senare har man för avsikt att avveckla kraftverket och ersätta det med nya energikällor.

Atomsoporna och den radioaktiva materielen på Kolahalvön och i Barentsregionen samt det förbrukade bränslet och det radioaktiva avfallet från skrotade atomdrivna u-båtar utgör ett regionalt miljöhot som inte direkt gäller Finland. Internationellt samarbete är viktigt för att förbättra miljöns tillstånd i Finlands närområde. Barentsrådet behandlar förbättrandet av kärn- och strålsäkerheten på Kolahalvön och EU-kommissionen stöder hanteringen av kärnavfallsproblemet i regionen. I Östersjörådet är kärn- och strålningsäkerheten ett av samarbetets främsta tyngdpunktsområden.

Som en del av närområdessamarbetet stöder Finland energibesparingsåtgärder i Republiken Karelen och nordvästra Ryssland. Ett av målen gäller minskning av dessa regioners beroende av kärnenergi som produceras vid anläggningar i dåligt skick.

Det växande ekonomiska samarbetet och trafiken ökar miljöriskerna i Östersjön. Dessa bör förhindras på förhand genom att förbättra trafikleder och fartygssäkerhet. Samtidigt skall en tillräcklig räddningsberedskap och beredskap för bekämpning av skador upprätthållas.

1.2. Varsel och konfliktförebyggande

Inom ramen för OSSE har man lyckats skapa och tillämpa nya metoder för varsel och konfliktförebyggande. Med hjälp av dessa kan de inre förhållandena i deltagarländerna följas och stöd lämnas till sådana svåra frågor som t.ex. minoritetsproblemen. Det är också möjligt att erhålla uppgifter om utvecklingen av läget och att skapa

förutsättningar för ingripande enligt internationella principer.

OSSE:s minoritetskommissarie skall främja lösandet av nationella minoritetsproblem på eget initiativ och i samarbete med målländerna. Minoritetskommissarien skall också varna OSSE om situationer som kan utvecklas till öppna konflikter eller utgöra en fara för den internationella säkerheten och stabiliteten. Minoritetskommissarien har en oberoende ställning och befogenhet och bemyndigande från OSSE som sitt stöd. Minoritetskommissariens verksamhet har fått allmän erkänsla. Östersjörådet har inrättat en kommissarie för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter och minoriteter som arbetar i nära samarbete med OSSE-kommissarien.

En effektiv tillgång till uppgifter och varsel i tidigt skede är betydelselöst om det inte leder till snabba och effektiva åtgärder för att förhindra att en tvist skärps eller utlöses i en öppen konflikt. I samråd med målländerna och på enhälligt beslut av samtliga deltagarländer har OSSE upprättat delegationer som skall främja konfliktförebyggande — som i fallen Estland eller Lettland eller i Skopje — och krishantering — som i många fall i det forna Sovjetunionen — och en politisk lösning. Också i det forna Jugoslavien har OSSE använt delegationer för att förhindra kriser som gällt nationella minoriteter och för att främja respekten för de mänskliga rättigheterna. Delegationernas verksamhet i Serbien-Montenegro har man varit tvungen att avbryta, men tillsynen över minoritetsförhållandena fortsätter inom OSSE och på nationell grund på platsen. OSSE-delegationen i Sarajevo stöder justitieombudsmannaverksamheten och stöder samhällets återuppbyggnad i Bosnien.

I fråga om det internationella samfundets ingripande i kriser som gäller ländernas inre förhållanden måste man ta hänsyn till territoriell integritet samt folkens självbestämmande och respekten för de mänskliga rättigheterna. I krisen i Tjetjenien har det varit möjligt att som instrument använda gemensamma OSSE-ställningstaganden och delegationer för att förhindra att konflikten isolerats till endast en stats inre angelägenhet och erbjuda ett forum för berättigad internationell debatt och en informationskanal för kontrollen av efterlevnaden av gemensamma beteenderegler. Ingripandet av OSSE har skapat förutsättningar för det internationella samfundets främjande av humanitärt bistånd till krigets offer och för uppföljning och betoning av respekten för de mänskliga rättigheterna och av iaktta-

gandet av krigets regler i konfliktområdet samt lagt en grund för OSSE:s framtida roll beträffande stöd för en politisk lösning.

Samtidigt bör det erkännas att det internationella samfundets ingripande inte har påverkat stridernas gång vare sig i Tjetjenien eller i andra fall och det har inte heller förhindrat våld eller andra kränkningar av mänskliga rättigheter. När kraftåtgärder tillgrips eller våldet blossar upp i öppen konflikt minskar möjligheterna för och effekterna av ingripande av utomstående avsevärt.

1.3. Fredlig lösning av tvister

Fredlig lösning av tvister är ett samarbete mellan parterna och det internationella samfundet där ömsesidigt förtroende och politisk vilja behövs för att använda de internationella institutionerna.

Finland stöder obligatoriska metoder för tvistlösning och har strävat efter att inta sådana i sina bilaterala och multilaterala överenskommelser. Finland har på basis av ömsesidighet erkänt Förenta Nationernas internationella Haag-domstols tvingande domsrätt. Under den senaste tiden har användningen av Haag-domstolen ökat och den har på ett framgångsrikt sätt löst många tvister.

Finland är medlem i Permanenta skiljedomstolen. Möjligheterna att förbättra domstolens beslutsprocesser undersöks. Finland har anslutit sig till den i samband med OSSE ingångna konventionen om förlikning och skiljedom, vilken trädde i kraft år 1994. Domstolen som består av förlikningsmän och skiljedomare håller på att etablera sig och har inte kunnat användas än. Det förslag till lösning som uppnås genom förlikning måste godkännas särskilt av parterna. En skiljedom binder däremot parterna och kan inte överklagas.

Förfarandet för fredlig lösning av tvister inom OSSE beaktar att staterna ofta har svårt att underkasta sig bindande förlikning av tredje part. Staterna har därför möjlighet att använda sig av ett icke-bindande förlikningsförfarande, vilket kan bidra till att främja ett slutligt avgörande av tvisten. Med tanke på OSSE:s trovärdighet vore det viktigt att staterna skulle använda sig av den mekanism för lösning av tvister som förliknings- och skiljedomstolen erbjuder.

De internationella medborgarorganisationernas roll har ökat, särskilt i humanitära uppdrag. Organisationerna kan även fungera som en för-

sta vägvisare i politiska tvister. Internationella mellanstatliga institutioner som t.ex. OSSE och Europarådet ökar sitt samarbete med medborgarorganisationerna. En viktig förutsättning är ökad öppenhet i behandlingen av olika frågor.

I namnet av den värdegemenskap som uppkommit efter tudelningen och för att upprätthålla den internationella krishanteringens trovärdighet måste kränkningar av de mänskliga rättigheterna och i synnerhet krigsförbrytelser och folkmord ställas inför rätta. De skyldiga skall dömas enligt internationella rättsnormer. För att stärka den nya, på ansvar grundade säkerhetsordningen behöver det internationella samfundet effektiva medel för att ställa de skyldiga till svars.

Genom beslut av FN:s säkerhetsråd har domstolar för krigsförbrytelserna i det forna Jugoslavien och Rwanda upprättats. Finland har infört de skyldigheter som avser Jugoslavien-tribunalen i sin egen lagstiftning utan förbehåll. Finland stöder tanken på en permanent FN-domstol för krigsförbrytelser, en domstol som alla medlemsländer kunde vara med om att upprätta. Den permanenta domstolen kunde fungera förebyggande och skulle stärka det internationella samfundets handlingsmöjligheter.

1.4. Konflikthantering

Krig, väpnade konflikter, våld som inte tar hänsyn till internationella normer eller mänsklighet samt etniska, religiösa och nationella tvister samt minoritetstvister är de värsta hoten mot det nya Europas säkerhet. De utgör en svår utmaning för världsdelen säkerhetsordning. Det internationella samfundet har erfarit sina största misslyckanden i fråga om förhindrande av våld och krishantering, fastän den historiska förändringen samtidigt har konsoliderat demokratin och folkrättens ställning. Brotten mot den gemensamma värdegrunden och de gemensamma reglerna har oroat, skakat och frustrerat den allmänna opinionen. Konflikutvecklingen hotar att dela Europa genom att skapa inpackade konflikthårdar och områden som drar sig undan den gemensamma säkerheten och den demokratiska förändringen.

Öppna konflikter har främst uppträtt i de multinationella förbundsstater som fallit sönder, i det forna Jugoslavien och det forna Sovjetunionen. Tvister och spänning som kan leda till våldssamma konflikter finns även på andra håll i Europa. Våld och olösta konflikter samt hot mot den internationella säkerheten finns i Europas

närområden, i Mellersta Östern och i Nordafrika. De reflekteras på många sätt också på Europa.

Faran att staternas och de forna förbundsstaternas inre väpnade konflikter skall spridas och bli en europeisk storkonflikt är liten i det nya säkerhetspolitiska läget. Faran för regionala konflikter skall dock bemötas med allvar.

Krig, konflikter och andra tvister leder till brott mot de gemensamma normerna och skadar den värdegemenskap som uppkommit efter det kalla kriget, en värdegemenskap utgör grunden till säkerhetspolitiskt samarbete. De försenar och försvårar övergången till demokrati, omskakar staternas enighet och handlingskraft samt de internationella institutionernas trovärdighet. Konflikterna förhindrar uppkomsten av goda grannrelationer.

Användningen av maktmedel och våld vid lösandet av tvister har lett till humanitära katastrofer i Europa, i det forna Jugoslavien, särskilt i Bosnien, och i det forna Sovjetunionen, särskilt i Tadjikistan, Nagorno-Karabach och Tjetjenien. Det internationella samfundet kan inte stå likgiltigt inför dem. Det måste förutsättas att samtliga parter känner ansvar för iakttagandet av gemensamma normer och principer, ett ansvar som utgör grunden för det nya och enhetliga Europa. Samtidigt skall det internationella samfundet bära sitt ansvar för sändandet av humanitär hjälp till offren, för sökandet efter en politisk lösning och för byggandet av en plattform för hållbar sämja.

Politiska krishanteringsmedel

Det europeiska samfundet är medvetet om den utmaning som det internationella samarbetet ställs inför till följd av konflikternas nya karaktär. I den principiella linjedragning som gjordes vid toppmötet i Helsingfors 1992, som föregicks av genombrottet vid Moskvamötet hösten 1991, förband sig de deltagande staterna vid principen att utfästelserna som hör till OSSE:s mänskliga dimension — t.ex. respekten för mänskliga rättigheter och minoriteter — direkt och med rätta berör samtliga deltagande stater och inte endast den aktuella staten som en intern fråga. Denna linjedragning möjliggör ett säkerhetspolitiskt samarbete som stöder och stabiliserar förändringen. Respekten för de mänskliga rättigheterna, skyddet för minoriteter och stärkandet av de demokratiska institutionernas handlingskraft med tanke på allvarliga kriser utgör en integrerad del av den övergripande säkerheten.

Det internationella samfundet har förbättrat sin beredskap att gripa in i kriser och konflikter med politiska medel. Dessa syftar till att skapa kontakter mellan parterna, minska spänningen och återställa förtroendet, erbjuda förlikning och skiljedom samt skapa förutsättningar för en politisk lösning av tvisten. Militära krishantering-smekanismer, som t.ex. den fredsbevarande verksamhet som håller på att utvecklas, kompletterar vid behov och i mån av möjlighet de politiska medlen och siktar samtidigt till att främja en hållbar politisk lösning.

För Finland som liten stat och demokrati är det viktigt att en säkerhetsordning enligt internationella normer och principer stärks. Finland har strävat efter att ge sin särskilda insats till förebyggande diplomati och fredlig lösning av tvister. Finland har haft en ledande roll i OSSE-delegationens arbete i Estland. Tillsammans med Ryssland sköter Finland det gemensamma ordförandeskapet i Minsk-konferensen, som arbetar inom ramen för OSSE och som strävar efter en hållbar politisk lösning i konflikten i Nagorno-Karabach.

Krishantering och fredsbevarande i utveckling

Europeiska unionen och OSSE misslyckades i försöken att förhindra att den konstitutionella och politiska krisen i det forna Jugoslavien växte till krig i full skala i Kroatien och i Bosnien-Hercegovina. Det internationella samfundet har varit tvunget att upprätthålla den största fredsbevarande operationen under FN:s hela historia. Operationen har levererat humanitär hjälp till civilbefolkningen och övervakat de fredade zonerna i Bosnien-Hercegovina samt vapenvila och gränser i Kroatien. Europeiska unionens operation för civil observation kompletterar FN:s verksamhet i det forna Jugoslavien.

Förenta Nationerna har mött krävande och fientliga förhållanden under sitt arbete i Bosnien. Endast tillfälliga eller osäkra perioder av eldupphör har kunnat åstadkommas mellan parterna. Parterna respekterar inte alltid vare sig fredsbevararnas eller övrig biträdande personals integritet. FN har gett NATO fullmakt att tidvis använda våld för att skydda leveranserna av humanitär hjälp och trygga de fredade zonerna.

Det okontrollerade kriget som är inne på sitt fjärde år i Europa har krävt omätliga offer och har gett upphov till flyktingströmmar omfattande hundratusentals människor, i det forna Jugoslavien och ut från landet.

Även om en politisk lösning har eftersträfvats såväl under FN:s som EU:s ledning och med hjälp av en kontaktgrupp för stormakterna, har resultaten uteblivit. Likgiltigheten för det internationella samfundets fredssträvanden fortsätter och man har inte hittat någon vilja till politisk lösning. FN-domstolen för krigsförbrytelser har kunnat inleda sitt arbete, men dess verksamhetsmöjligheter är begränsade så länge konflikten pågår.

FN:s humanitära intervention i Somalia, där vapenmakt fick brukas, har lindrat civilbefolkningens lidanden, men har inte medfört någon politisk lösning. De offer operationen krävde och den fortsatta politiska krisen har i många länder minskat allmänhetens tillit och tilltro till den fredsbevarande verksamheten. Misstron gäller i synnerhet det meningsfulla och det berättigade i internationell intervention som syftar till fred genom tvångsmedel.

De ingripanden och de fredsbevarande operationer som utförts under rysk ledning i det forna Sovjetunionen har för sin del betonat krisen inom den fredsbevarande verksamheten och den osäkerhet som finns i anslutning till den. OSSE har inte kunnat enas om gemensamma regler som skulle styra dess fredsbevarande verksamhet i tredje land. I praktiken skulle det bli fråga om finansiering, styrning och kontroll av Rysslands och OSS:s operationer i det forna sovjetområdet.

Inför nya typer av konflikter, allt allvarligare och mera krävande förhållanden samt politiska förändringar har det internationella samfundet börjat utveckla en förmåga till en av den nya situationen förutsatt krishantering och en fredsbevarande verksamhet som i militärt hänseende är mera krävande än förut. Man utgår från antagandet att FN kan bli tvunget att utföra sin fredsbevarande verksamhet i förhållanden där det är omöjligt att alltid garantera eldupphör, parternas samarbetsvilja eller andra villkor som man tidigare vant sig vid. Man blir tvungen att ge styrkorna större fullmakter för självförsvar för att trygga utförandet av uppgifterna.

I vissa viktiga fall har FN:s fredsoperationer varit omfattande samprojekt mellan soldater och civila, vilka förutom militär kontroll också omfattat humanitärt bistånd och stöd för återuppbyggande av samhälle och förvaltning.

Nya institutioner har tillkommit vid sidan av FN, vilka är redo att utföra fredsbevarande operationer: OSSE, som en uppdragsgivande och verkställande institution, samt NATO, Västeuropeiska unionen (WEU) och Oberoende Stater-

nas Samfund, som verkställande institutioner tillsammans med de OSSE-länder som står utanför dessa.

NATO och WEU har erbjudit sina tjänster och insatser för sådan fredsbevarande verksamhet som verkställts på uppdrag av FN eller OSSE eller på dessas ansvar. NATO:s program för partnerskap för fred (PfP) avser OSSE-ländernas beredskap för fredsbevarande samarbete med NATO-länderna och utnyttjande av NATO:s resurser.

Tills vidare har inga fredsbevarande operationer utförts inom OSSE:s ram, varken organisationens egna multinationella operationer eller operationer i samråd med andra organisationer. Den första OSSE-operationen planeras i Nagorno-Karabach, till vilken FN har för avsikt att lämna politiskt stöd och expertbistånd.

I det forna Jugoslavien fungerar NATO och WEU, i samarbete med FN och inom ramen för FN-uppdraget, i uppgifter som gäller övervakning av embargot till havs. Dessutom sköter NATO övervakning av flygförbudszonen och utför flygangrepp för att garantera de fredade zonernas integritet och trygga de humanitära operationerna. WEU deltar med en polisiär styrka i EU:s Mostar-operation, genom vilken unionen temporärt sköter förvaltningen av staden Mostar. Finland deltar i EU:s Mostar-operation och Finland har för avsikt att skicka representanter till EU-uppdraget för civila observatörer.

I Georgien/Abhasien har FN:s säkerhetsråd erkänt den för parterna och Ryssland gemensamma fredsbevarande operationen som övervakas av FN:s observatörsgrupp för eldupphöret. I Haiti utfördes interventionen med FN-fullmakt av Förenta Staterna som överfört ansvaret till en multinationell grupp.

De 26 länder som är med i NATO:s partnerskap för fred har möjlighet att tillsammans med NATO och dess medlemsländer utveckla beredskap för sådana krishanteringsåtgärder inom FN eller OSSE som använder militär organisering, vid behov i samarbete med civil personal.

PfP-programmets syfte är att skapa och utveckla partnerskapsländernas förmåga att samarbeta med NATO inom krishantering, t.ex. inom efterspanings- och räddningstjänst, humanitära operationer och fredsbevarande. Inom ramen för individuella partnerskapsprogram kan deltagarna välja de verksamheter som de önskar delta i och arbeta inom. De viktiga och aktiva PfP-ländernas samarbetsberedskap kommer närmare varandra då arbetet fortskrider.

PfP-programmet erbjuder dessutom de forna Warszawapaktsländerna möjligheter att erhålla hjälp och stöd vid stukturförändringen och förnyelsen av arméerna i enlighet med demokratiska och västliga principer. En sådan utveckling skapar för sin del stabilitet. För de länder som siktar till NATO-medlemskap erbjuder fredspartnerskapet en möjlighet att avancera mot medlemsduglighet.

Finland anslöt sig till PfP-programmet år 1994. Finland har inte för avsikt att söka nya försvarslösningar via fredspartnerskapet.

I PfP-programmet är Finland i första hand en givande part, fastän Finland samtidigt kan förbättra också sin egen förmåga till samarbete. Finland ställer sig till förfogande för fredsbevarande verksamhet, i synnerhet utbildning, samt för räddningsoperationer och humanitära uppdrag. Finland är dessutom intresserat av samlarbetsprojekt som gäller miljövard.

I gemensamma övningar som anordnats inom PfP-programmet har Finland deltagit enbart i egenskap av observatör. Finland överväger ett deltagande i stabsövningar och dessutom att senare sända styrkor till fredsbevarande övningar inom PfP.

I enlighet med Petersburg-beslutet år 1992 har Västeuropeiska unionen börjat bygga upp beredskap för verksamhet inom humanitära operationer och räddningstjänsten, fredsbevarande verksamhet och annan krishantering. WEU har utvecklat sin operativa beredskap och stabsplanering. Inom ramen för WEU kartläggs de styrkor som medlemsländerna och de samarbetande länderna kan ställa till förfogande för operationer under WEU:s ledning. NATO- och WEU-ländernas styrkor för snabba insatser, inbegripet de multinationella operativa beredskapsstyrkorna, står till förfogande för såväl NATO som WEU vid sidan av de nationella och alliansrelaterade försvarsuppdragen. Också den europeiska armékår som bildats av fem WEU-länder har reserverats för såväl NATO- som WEU-uppdrag.

Europeiska unionens roll inom krishanteringen är viktiga teman vid 1996 års regeringskonferens när utvecklandet av unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik behandlas. WEU är EU:s instrument för verksamhet som förutsätter militär organisation och militära resurser. Vid 1996 års konferens kommer man också att behandla de institutionella förbindelserna mellan unionen och WEU.

Tills vidare har WEU inte vare sig beredskap eller erfarenhet att leda omfattande fredsbeva-

rande operationer. WEU:s möjligheter att organisera och leda gemensamma internationella operationer förbättras av NATO:s beslut från januari 1994 om Combined Joint Task Force (CJTF). Med hjälp av detta kan man i europeiska operationer från fall till fall använda NATO:s ledningsorganisation samt underrättelse- och logistikkunskaper, vilka är nödvändiga i synnerhet för skötseln av krävande uppdrag. Systemet gör det möjligt att samla tillräckliga resurser som stöd för det internationella samarbetet också i sådana situationer där NATO som organisation eller Förenta Staterna inte deltar.

Finland är med i WEU-verksamheten i egenkap av observatör och deltar i WEU:s säkerhetspolitiska dialog. Som medlem av EU utgår Finland från att landet, om det så önskar, kan ställa sina trupper till förfogande för europeiska fredsbevarande operationer som verkställs av WEU och som baserar sig på uppdrag av FN eller OSSE.

Demokrati betyder parlamentarisk och konstitutionell kontroll av de militära styrkorna och användningen av dem. Övergången till demokrati förutsätter djupa förändringar inom styrkorna och att dessa byggs upp på basis av nya samhällsliga principer och militära läror. Befäl likaväl som manskap skall känna till sina rättigheter och skyldigheter och sitt ansvar vid genomförandet av krigets lagar och den humanitära rättens normer. Det av NATO upprättade Nordatlantiska samarbetsrådet (NACC) och programmet för partnerskap för fred stöder den större öppenheten inom den forna Warszawa-paktens arméer, den demokratiska kontrollen och strukturomvandlingen samt dessa arméers förmåga till internationellt samarbete med väst.

Nordiskt samarbete

Det suveränitetsstöd som de nordiska länderna lämnar till de baltiska länderna har för sin del hjälpt dem att på nytt inrätta nationella försvarsmakter. De nordiska länderna har gett centralt stöd till de baltiska länderna vid upprättandet av en gemensam fredsbevarande bataljon, vilket hjälper dem att delta i det internationella krishanteringsarbetet för att konsolidera stabiliteten.

De nordiska länderna har lång erfarenhet av ömsesidigt samarbete inom FN:s fredsbevarande verksamhet. De nordiska länderna har samordnat utbildningsverksamheten och utrustandet av sina fredsbevarande styrkor samt skickat trupper

som samlats gemensamt till de senaste fredsbevarande operationerna. FN:s första fredsbevarande styrka med förebyggande uppdrag i Makedonien bildades av nordiska enheter (Nordbat 1). Numera består truppen främst av finska och amerikanska soldater med en finsk officer som chef. I Bosnien verkar en annan nordisk bataljon (Nordbat 2), till vilken Finland inte har kunnat skicka personal men nog materiel inom ramen för sin lagstiftning.

Finland anser att de nordiska länderna också i framtiden skall ha en viktig roll i det internationella fredsbevarande samarbetet. Nordisk know-how erbjuds och används inom utvecklandet av FN:s och OSSE:s fredsbevarande verksamhet, inom NATO:s PfP-samarbete och för upprättande och utbildning av en gemensam fredsbevarande bataljon för de baltiska länderna. De nordiska länderna håller på att öka sin krishanteringsberedskap för humanitära och fredsbevarande uppdrag. Genom fortsatt utveckling av samarbetet och genom att sammanföra sina resurser kan de nordiska länderna lämna en ännu mer betydande insats än förut till FN:s och OSSE:s krishantering.

Finlands deltagande i internationell krishantering

På basis av erfarenheterna från den fredsbevarande verksamheten inom FN har Finland goda förutsättningar att delta i det växande samarbetet inom krishanteringsområdet. Vid sidan av de tidigare erfarenheterna och det kunnande som fredsbevarandet medfört betonas nu nya krav i operationerna — truppernas förmåga till självförsvar och beredskap att smidigt bilda olika enheter som behövs i olika uppdrag.

Utvecklandet av beredskap för humanitära skyddsuppdrag och för övervakningsuppdrag inom fredsbevarande verksamhet stöder den finska säkerhetspolitikens mål och internationella förpliktelser som medlem av FN och OSSE.

I humanitära uppdrag behövs militära enheter i orosområden för att skydda biståndsoperationerna, för utdelningen av bistånd och för att förbättra infrastrukturen t.ex. vägar och broar samt för evakuerings- och räddningsuppdrag.

Inom fredsbevarandet övervakar militära enheter och militärobservatörer vapenvila eller eld-upphör som parterna kommit överens om, skyddar civilbefolkningen och stöder samhällsstrukturernas funktion och återupprättande i krisområdena.

Fredsoperationerna har blivit större och mera krävande än förut. Största delen av den senaste

tidens FN-operationer har inneburit såväl fredsbevarande som humanitär verksamhet. De har också gällt stöd till uppbyggandet av och verksamheten i ett demokratiskt samhälle. I operationerna deltar soldater och civil personal.

Det är inte alltid möjligt för parterna att uppnå fullt samförstånd om inledandet av en internationell operation och om dess villkor. En fredsbevarande styrka kan vid behov få fullmakt att använda vapenmakt i utvidgat självförsvarssyfte, om den förhindras att fullgöra sitt uppdrag. I FN-operationer har en sådan fullmakt behövts i synnerhet av humanitära skäl för att skydda civilbefolkningen och den biståndsverksamhet som riktats till den.

I alla situationer bestämmer Finland självt om sitt deltagande i humanitära eller fredsbevarande operationer. Finland deltar endast i krishanteringsåtgärder som verkställs genom beslut av FN eller OSSE. Operationerna kan genomföras antingen genom FN eller OSSE, eller genom någon annan organisation som dessa befullmäktigat särskilt, t.ex. WEU. Finland deltar inte i krishantering som förutsätter fredsframtvängande eller användning av militärstyrka mot andra stater eller parter i en konflikt.

Finland stöder utvecklandet av krishanteringssamarbete som en del av Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. I egenskap av WEU-observatör och deltagare i NATO:s PfP-program har Finland möjligheter att öka sin samarbetsberedskap inom krishanteringen. Det nordiska samarbetet är av stor betydelse för Finland.

Finlands militära krishanteringsberedskap bör utvecklas som en del av Finlands egen försvarsberedskap och försvarsförmåga. Liksom andra länder har inte heller Finland förutsättningar att upprätta särskilda styrkor som skulle vara avsedda för krishantering.

Finland deltar i dagens fredsbevarande verksamhet med tillfälligt uppbyggda styrkor som inte är en del av Finlands eget försvarssystem. Den korta kompletterande utbildning som truppen får ger dem beredskap att fungera i övervakningsuppdrag inom ett på förhand fastställt område. Finlands nuvarande system för fredsbevarande styrkor kan även i fortsättningen upprätthållas för traditionell fredsbevarande verksamhet.

Finland saknar en beredskapsstyrka med färdighet för snabba insatser och förmåga till internationellt samarbete, en styrka som på uppdrag av FN eller OSSE kunde skickas till mera krävande

humanitära eller fredsbevarande uppdrag än tidigare. Av en sådan beredskapsstyrka krävs de vanliga militära och fredsbevarande färdigheterna, men dessutom också förmåga att fungera som en del av en multinationell truppstyrka. Denna samarbetsförmåga kräver bl.a. att man behärskar det gemensamma operativa reglementet, ett kompatibelt system för ledningen samt tillräckligt språkkunnig personal. Samarbetsförmåga kan åstadkommas endast genom tillräckligt lång och effektiv grundutbildning och genom internationella övningar. Det är inte ekonomiskt meningsfullt att försöka eftersträva detta genom utvecklande av det gällande systemet för fredsbevarande trupper.

Inom ramen för de anslag som reserverats för försvarsmakten kunde denna utbilda och utrusta en beredskapsbataljon som efter två-tre år skulle kunna användas för internationella humanitära och fredsbevarande uppdrag. När tillräckligt personal utbildats kunde beredskapsstyrkan också sköta de traditionella fredsbevarande uppdragen av dagens typ.

Av ekonomiska och utbildningsmässiga skäl är det ändamålsenligt att koncentrera utbildningen av beredskapsstyrkan till värnpliktstiden. Utbildningen kan inledas småningom, i en enhet i sänder. Värnpliktstiden och senare återkommande repetitionsövningar garanterar utvecklandet av bataljonen och dess enheter på lång sikt.

Till beredskapsstyrkan som tränar för fredsbevarande utbildning antas endast frivilliga värnpliktiga samt ett erforderligt antal stamanställda. De värnpliktiga skickas inte utanför Finlands gränser, med undantag för eventuella övningar. Den egentliga beredskapsbataljonen samlas bland dem som överförs till reserven, erhållit utbildning och ingått ett tjänstgöringsförbindelse.

Det är ändamålsenligt att i reserven placera den personal som under åren fått utbildning för uppgifter inom beredskapsstyrkan i samma jägarbrigad. Brigaden är en del av Finlands gällande försvarssystem och utrustad med försvarsmaktens materiel som reserverats för denna styrka. Brigaden utbildas och utvecklas enligt försvarsmaktens planer på lång sikt och inom ramen för den godkända utgiftsramen.

Brigadsammansättningen erbjuder en möjlighet att i stället för beredskapsbataljonen eller utöver beredskapsbataljonen skicka t.ex. pionjär-, signal- eller transportenheter till humanitära och fredsbevarande uppdrag. Brigaden ger även

förutsättningar för cirkulation mellan bataljonerna i fredsbevarande uppdrag och säkerställer att Finland, då det blir landets tur, har möjligheter att fungera som ryggrad för en från nordiska länderna samlad fredsbevarande styrka. Maximiantalet finska trupper som på en gång deltar i internationella uppdrag kan fortsättningsvis vara 2 000 man. Finland har inget behov av och inte heller förutsättningar för en mera omfattande fredsbevarande verksamhet än detta.

Vid sidan av utvecklandet av de fredsbevarande styrkorna har Finland goda möjligheter att öka deltagandet av civilpersonal, särskilt i humanitära operationer. För närvarande deltar civilpersonal vid sidan av militära enheter i nästan alla fredsbevarande operationer. Civilpersonen stöder anordnandet av civilförvaltning, polisär verksamhet, hälsovård eller biståndsverksamhet i krisområdet. Utbildningen av den beredskapsavdelning som eventuellt bildas av civilpersonalen kan genomföras till erforderliga delar i samband med de fredsbevarande styrkorna.

Finlands internationella räddningsenhet har redan rätt god beredskap att delta i multinationella räddningsoperationer. Finland bör också utreda sina möjligheter att skicka civila och militära enheter till internationella operationer för att begränsa och avvärja plötsliga miljökatastrofer. Dylik verksamhet liksom även evakuering och räddningsoperationer hör till utvecklingsarbetet inom WEU:s ram.

Krishanteringens framtid

För krishanteringens och den fredsbevarande verksamhetens framtid som en internationell säkerhetspolitisk samarbetsform är det politiska stöd verksamheten får i de deltagande länderna och hos allmänna opinionen av avgörande betydelse. Trovärdigheten hos motiveringar och mål för operationerna samt förtydligandet av spelreglerna är en förutsättning för att man skall kunna vidta uppdrag som är ännu mera krävande än förut.

Det internationella samfundets ytterligare insatser i fråga om militär krishantering kan godtas och vara trovärdiga och hållbara endast om de får en fast koppling till bättre sätt att lösa tvister på fredlig väg och bättre metoder och instrument för politisk hantering av konflikter. Dessa medel skall fungera i faktiska situationer.

Väsentligt för det internationella säkerhets-samarbetet är också att varsel erhålls i tillräckligt tidigt skede för att uppkomsten av tvister och

uppblossandet av konflikter skall kunna förhindras på diplomatisk väg. Krishanteringens är till sin natur en övergripande verksamhet.

Verksamhetsprincipen för alla stater och även för militärallianserna är att varje land fattar nationella beslut i enlighet med sina konstitutionella förfaranden om att överlåta trupper för användning av det internationella samfundet. FN:s generalsekreterare har föreslagit att en multilateral permanent styrka eller en särskild beredskapsstyrka av frivilliga skulle tillsättas, som FN kunde använda för snabba insatser i krävande uppdrag. Tanken måste diskuteras grundligt, varvid man bör bedöma modellens verkningar på krishanteringens effektivitet, politiska deltagarbaser, stödet från medborgarna och de internationella institutionernas verksamhetsförmåga.

Det yttersta målet för det internationella samfundets krishanteringsberedskap är att på förhand förhindra kränkningar av gemensamma normer. I alla enskilda fall kan denna effekt inte uppnås, utan en ansvarskännande säkerhetspolitik måste vara beredd på att dra det gemensamma lasset i allt mer krävande uppgifter.

Staterna och medborgarna har blivit tvungna att ta ställning till användningen av tvångsmedel och våld mot parterna i en tvist. I första hand måste man vara beredd på situationer där det av humanitära skäl inte är möjligt att låta civila och utomstående bli offer för våld och deportering eller där hotbilden är folkmord. Det internationella samfundet måste kunna genomföra effektivt humanitärt ingripande för att spara människoliv.

Att tvinga parterna i en tvist att sluta kriga eller använda våld och maktmedel eller att tvinga dem till en politisk lösning kan ske med stöd av kapitel VII i FN-stadgan på uppdrag av säkerhetsrådet. Det går inte att förutsätta deltagande i dylika militära tvångsmedel av andra än av stormakterna eller av stormaktsallianser, som till sitt förfogande har kraftigt beväpnade och skyddade rörliga trupper som kan användas utanför det egna territoriet eller utanför det territorium vars försvar man har ansvar för.

2. Politisk-militär säkerhet

Förändringen i stormaktsrelationerna

Stormakternas och de säkerhetspolitiska organisationernas ställning och styrkeförhållanden håller på att förändras. Det försvagade och in-

ternt instabila Ryssland, som förlorat sin traditionella stormaktsposition, strävar efter att behålla sin ledande roll inom f.d. Sovjetunionen och söker i större utsträckning påverkningsmöjligheter i Europa. Förenta Staternas politiska och militära utfästelse gällande säkerheten i Europa har behållit sin centrala betydelse, även om det råder osäkerhet om dess framtida utveckling.

Atlantpakten har upprättat samarbetsarrangemang med utomstående länder och påbörjat ett utvidgningsprojekt. Europeiska unionen har kommit överens om en utvidgningsstrategi gällande länderna i Centraleuropa och Baltikum. NATO och EU strävar efter att upprätta ett strategiskt partnerskap med Ryssland i syfte att binda landet till det europeiska samarbetet och Europas gemensamma säkerhet. OSSE behåller sin ställning som en värdegemenskap som omfattar alla stater i området och som säkerhetspolitisk institution.

2.1. Rustningskontrollen och den militära situationen i Europa

Den militära situationen i Europa genomgår en förvandling som började när tudelningen och blockkonstellationen upphörde. Faran för ett storkrig har vikit undan och kapprustningen mellan militärallianserna har upphört. Den militära konstellationen i Europa efter det kalla kriget har dominerats av rustningskontroll och nedrustning och samarbete i syfte att främja militär öppenhet samt upprättandet av partnerskap över de tidigare gränslinjerna.

Finland har traditionellt strävat efter att stöda den internationella rustningskontrollen, eftersom den främjar internationell stabilitet och Finlands säkerhet. För Finland viktiga nedrustningsavtal är CFE-avtalet, som gäller en nedskärning av de konventionella väpnade styrkorna i Europa, START-avtalen, som gäller en minskning av de strategiska vapnen, och ickespridningsavtalet, som siktar på att förhindra spridningen av kärnvapen. De förtroende- och säkerhetsskapande åtgärderna förbättrar Finlands möjligheter att följa och bemästra den militära verksamhetsmiljön.

Kärnvapnen och den internationella säkerheten

Kärnvapnets betydelse för de internationella relationerna har minskat. Kärnvapnen är inte längre den spänningsfaktor som dominerar stor-

maktsrelationerna. Samtidigt har de säkerhetsproblemet som ansluter sig till kärnvapen fått nya former.

Förenta Staterna och Ryssland behåller sin särställning som strategiska kärnvapenstater. Deras inbördes kärnvapenkapprustning har upphört. En faktisk och snabb bortdragning, minskning och förstörelse av kärnvapen pågår.

Förenta Staterna och Ryssland har minskat sina strategiska kärnvapen med en tredjedel jämfört med nivån under det kalla kriget och monterat ned eller annars avlägsnat en väsentlig del av de taktiska kärnvapnen. Förenta Staterna och f.d. Sovjetunionen förstörde med stöd av ett inbördes avtal medeldistanskärnvapnen och beslöt att ensidigt dra bort de taktiska kärnvapnen som fanns till havs och ta en väsentlig del av de landbaserade taktiska kärnvapnen ur operativt bruk. Ryssland har åtagit sig f.d. Sovjetunionens förpliktelser.

START 1-avtalet, som gäller en minskning av de strategiska vapnen och som skär ned parternas beväpning med ungefär en tredjedel (i praktiken till 8000 kärnspetsar), har trätt i kraft. Det tak som START 2-avtalet sätter (3500 strategiska kärnspetsar) är ungefär en tredjedel av den strategiska beväpningen under slutperioden av det kalla kriget. START 2-avtalet har ännu inte ratificerats. Av de vapen som skall förstöras har länderna har beslutat att montera ned kärnspetsarna genast när avtalet har blivit stadfäst. Stormakterna förbereder fortsatta förhandlingar om ytterligare vapenminskningar, även om förhandlingarnas framtid är beroende av relationernas allmänna utveckling. Som en förtroendeskapande åtgärd har Förenta Staterna och Ryssland kommit överens om att inte längre rikta sina kärnvapen mot mål på varandras område.

Även inom ramen för de genomförda eller planerade minskningarna bibehåller Förenta Staterna och Ryssland en förödande strategisk motanfallskapacitet och fortsätter att ha kärnvapen som avskräckningsmedel. De behåller sin beredskap att förstärka kärnbeväpningen på nytt, om en ändring i situationen kräver det.

START-avtalet flyttar också tyngdpunkten i Rysslands strategiska beväpning till havs. Rysslands nordvästra områden och basområdet på Kola, som ligger inom Finlands närområde, ökar sin relativa strategiska betydelse avsevärt jämfört med situationen för närvarande. För tillfället är ungefär en femtedel av Rysslands strategiska kärnspetsar placerade i strategiska atomdrivna båtar tillhöriga Rysslands arktiska flotta och ba-

serade i Kolaområdet. Om Ryssland, som man allmänt antar, koncentrerar alla sina atomdrivna ubåtar till den arktiska flottan, kommer när START 2-avtalet verkställes år 2003 ungefär hälften av Rysslands alla strategiska kärnspetsar att vara placerade i ubåtar med bas på Kola. I närheten av Kola finns också viktiga varv och missilprovningsområden.

Utvecklingsutsikterna gällande för den strategiska beväpningen gör det för sin del förståeligt att Ryssland har ökat sin militära styrka inom Finlands närområden. Till skydd för det strategiska basområdet på Kola finns starka och funktionsdugliga enheter samt rörliga bepansrade marktrupper.

Nedrustningen av kärnvapen och i synnerhet förstörelsen av medeldistanskärnvapnen och bortdragningen av de taktiska kärnvapnen har stärkt Nordens kärnvapenfria ställning som en del av ett vidsträckt kärnvapenfritt europeiskt område.

Finlands säkerhetsomgivning är dock inte kärnvapenfri. Kärnvapnen garanterar fortfarande Ryssland en ställning som stormakt. Till skillnad från vad Sovjetunionen deklarerade utesluter Ryssland inte längre i sin militära doktrin ett första bruk av kärnvapen, utan bibehåller den på samma sätt som de västliga kärnvapenstaterna. NATO har i sin nya militära strategi, som man godkänt efter det kalla kriget, förflyttat kärnvapnen till sista försvarsmetod, men har inte deklarerat något förbud mot första bruk. Förenta Staternas säkerhetsgaranti, som utgör grunden för NATO:s gemensamma försvar, stöder sig i sista hand på kärnvapen som avskräckningsmedel.

Förstärkningen av avtalssystemet gällande förhållande av spridningen av kärnvapen har i väsentlig mån befrämjat ett slut på kärnvapenkapprustningen. De 178 länder som är medlemmar i historiens mest omfattande avtal om vapenkontroll, ickespridningsavtalet, har beslutat att göra avtalet, som förbjuder överlåtelse och anskaffning av kärnvapen, permanent. Samtidigt har de gemensamt beslutat att förstärka kontrollen av att avtalet fullgörs och sträva efter att göra det världsomspännande samt godkänt principer och mål för fortsatt kärnvapenedrustning.

Utgående från de förpliktelser som ansluter sig till ickespridningsavtalet har alla fem kärnvapenmakerna för första gången gett ickespridningsavtalets kärnvapenfria medlemsstater koordinerade och likadana säkerhetsgarantier mot användningen av kärnvapen. Samtidigt har säkerhetsrådet godkänt en ny resolution om hand-

räkning till kärnvapenfria ickespridningsavtalsländer som blivit föremål för ett kärnvapenanslag eller hot om ett sådant. Kärnvapenmakerna, som med undantag för Kina fortsätter med det ensidiga provstoppet, strävar efter att under 1996 slutföra Genèveförhandlingarna om ett permanent och fullständigt förbud mot kärnvapenprov. Förhandlingar om ett slut på produktionen av kärnvapenmaterial håller på att komma i gång.

De arrangemang som ickespridningsavtalet och START-avtalet förutsätter inom f.d. Sovjetunionen har i rätt stor utsträckning kunnat genomföras. Kazakstan, Vitryssland och Ukraina har anslutit sig till ickespridningsavtalet. De taktiska kärnvapen som funnits på deras område har flyttats till Ryssland. Från Kazakstans område har de strategiska kärnspetsarna flyttats till Ryssland. Nedmonteringen av de strategiska kärnspetsarna och flyttningen av dem till Ryssland från Ukraina och Vitryssland kan slutföras 1996. Nedmonteringen och förstörelsen av den strategiska materiel som flyttats från OSS-länderna till Ryssland görs på det sätt som START-avtalet förutsätter. Förenta Staterna bistår Ryssland samt Ukraina och Kazakstan vid nedmonteringen och förstörelsen av kärnvapen och vid säkerställandet av tryggheten hos det fissila ämnet i kärnspetsarna.

Ett nytt internationellt säkerhetsbekymmer utgör spridningen av vapendugligt material från f.d. Sovjetunionen till krisområden eller terroristorganisationer. Övervakningen av kärnvapendugligt material förutsätter intensivare samarbete än tidigare i Europa.

Finland har från första början konsekvent stött ickespridningsavtalet och att det skall göras världsomspännande. Det yttersta målet för det internationella samfundet måste vara fullständig kärnvapenedrustning. Stadfästandet av kärnvapenmakernas garantier om att inte använda kärnvapen och deras positiva garantier överensstämmer med Finlands säkerhetsintressen. Finland deltar aktivt i samarbetet i syfte att effektivisera och utvidga säkerhetsövervakningen av den fredliga kärnteknologin och stärka Internationella atomenergiorganets (IAEA) funktionsduglighet. Finland deltar i samarbetet mellan länder som exporterar kärnteknologi i syfte att säkerställa en ansvarsfull export- och importpolitik. Finland deltar i det samarbete som styr och stöder de ryska kärnvapenexperternas inriktning på fredlig vetenskaplig forskning. Finland stöder Ukraina och Baltikum vid genomförandet av den

säkerhetsövervakning som ickespridningsavtalet förutsätter.

Alla stater är inte med i ickespridningsavtalet utan bl.a. Indien och Pakistan samt Israel står utanför det. Dessa länders politik har att göra med de regionala säkerhetskonnstellationerna. Vissa av ickespridningsavtalets medlemsländer är föremål för internationella misstankar.

Ickespridningssystemets brister, avsaknaden av effektiv övervakning och möjligheten att kringgå förbunden och övervakningen gör att risken för spridning av kärnvapen och kärnvapenkonflikter fortfarande finns med i säkerhetsbedömningarna. Ett avvärjningssystem för taktiska missiler planeras; samtidigt måste man dra en gräns till bestämmelserna i ABM-avtalet, som gäller en begränsning av avvärjningssystemen för ballistiska missiler.

Även när det gäller förbud mot och begränsning av andra massförintelsevapen och system i anslutning till dem har historiska framsteg nåtts, vilket befrämjar kärnvapennedrustningen och stöder kärnvapenbeväpningens roll som enbart ett försvarsmässigt avskräckningsmedel. Konventionen mot kemiska vapen väntar på att träda i kraft efter tillräckligt antal ratificeringar. Finland deltar på ett betydande sätt i fullgörandet av konventionen med hjälp av verifikationsinstitutet för konventionen mot kemiska vapen i Helsingfors. En förstärkning av konventionen mot biologiska vapen genom utveckling av verifieringen diskuteras. Överföringar av missilteknologi övervakas via ett multilateralt arrangemang. Finland deltar i dessa arrangemang vars mål är att undanröja farorna i anslutning till massförorelsevapen och främja en ansvarsfull säkerhetspolitik samt stärka stabiliteten.

CFE-avtalet och kontroll av konventionella vapen

I Europa pågår en historisk minskning av de väpnade styrkorna. Inriktningen på försvarsmässiga militära doktriner och militära grupperingar förstärker den militära stabiliteten. Gemensamma principer och öppenhet gällande vapenexporten har utvecklats inom ramen för FN och OSSE, och syftet därmed är att stärka stabiliteten i synnerhet inom krisområden.

Den centrala faktorn när det gäller att skapa militär stabilitet är avtalet om en nedskärning av de konventionella väpnade styrkorna (CFE-avtalet), det första egentliga nedrustningsavtalet efter andra världskriget som ingicks mellan de två dåvarande militäralliansernas medlemslän-

der 1990 och trädde i kraft 1992. Syftet med CFE-avtalet är att upplösa överrumplingskapaciteten och kapaciteten för anfall i stor skala samt att förstärka den militära stabiliteten. Inom avtalsområdet, som sträcker sig från Atlanten till Ural minskar avtalet — ända till hälften i fråga om f.d. Sovjetunionen — marktruppernas anfallsdugliga och tunga beväpning (pansarvagnar, bepansrade stridsfordon och artillerivapen) samt stridsflygplanen och stridshelikoptrarna. Avsikten är att de vapen som skall dras bort skall förstöras före november 1995. Förstörelsen är förknippad med ingående kontroll och verifiering. CFE 1a-avtalet (1992) sätter tak för antalet anställda vid avtalsländernas väpnade styrkor inom avtalsområdet.

Utanför CFE-avtalet står de länder som var militärt alliansfria under det kalla kriget liksom de baltiska länderna.

Genomförandet av CFE-avtalet har huvudsakligen framskridit på det sätt som avtalet förutsätter och de totala minskningar som avtalet förutsätter torde åstadkommas inom utsatt tid.

Fullgörandet av CFE-avtalet kontrolleras vid den konferens som parterna håller i maj 1996. CFE-avtalet ingicks medan det fortfarande rådde militär tudelning och dess roll och eventuella ändringar måste granskas som ett led i den fortsatta vapenkontrollen i Europa.

Problem vid verkställigheten av CFE-avtalet har förorsakats av de flankbestämmelser som sätter ett gemensamt tak för beväpningen inom Rysslands Nordliga (tidigare Leningrads) och Norra Kaukasus militärdistrikt. Ryssland har med stöd av den förändrade situationen och de nya säkerhetspolitiska behoven i landets södra randområden krävt att dessa flankbestämmelser i avtalet skall ändras och att aktionsbegränsningarna skall luckras upp. Avtalsparterna har inte gått med på Rysslands förslag om att ändra avtalet utan kräver att avtalet verkställs. CFE-avtalet rymmer möjligheter till arrangemang som kan underlätta Rysslands säkerhetsbekymmer.

Finland är inte part i CFE-avtalet men Finland har betonat betydelsen av fördraget och dess genomförande för stabiliteten i hela Europa och i vårt närområde. Norge som är part i CFE-avtalet betonar att avtalets bestämmelser gällande beväpningen i Rysslands randområden bör bibehållas.

Med tanke på Finlands säkerhet är det viktigt att antalet vapen och trupper inte ökar i närområdet. Om Rysslands försvarsarrangemang hålls inom den ram som CFE-avtalet uppställer, ska-

par det förutsättningar för en ytterligare förstärkning av stabiliteten.

De ryska väpnade styrkornas funktionsduglighet inom det Nordliga militärdistriktet har förstärkts till följd av förflyttningarna från Central-europa och Baltikum och förnyandet av beväpningen samt organisationsreformen. Ryssland har genomfört omorganiseringar av sitt försvar i riktning mot de baltiska länderna.

Finland har fört en dialog med Ryssland om de väpnade styrkorna i närområdet i avsikt att öka den militära öppenheten och förtroendet. Finland har inom ramen för OSSE kommit med förslag gällande handläggningen av regionala militära säkerhetsfrågor. Saken kommer att tas upp inom ramen för OSSE när den fortsatta vapenkontrollen utvecklas.

Den militära stabiliteten i Finlands närområden

Den politiska och militära förändringen har upplöst krigshotet från det kalla krigets tid och skapat förutsättningar för en förstärkning av den regionala stabiliteten i Finlands säkerhetsomgivning.

Mot Finlands militära närmiljö riktas inte någon sådan militär spänning som man kunde uppleva under det kalla kriget. En ny faktor på Nordeuropas och Östersjöområdets scen är de baltiska länderna, som efter att de befest sin självständighet har börjat utveckla sina säkerhetspolitiska arrangemang. Bevarandet av de baltiska ländernas självständighet och säkerhet är en väsentlig faktor för Finlands säkerhet.

Det allvarligaste militära hotet som riktades mot Finland när de två militärallianserna stod mot varandra var att landets område skulle utnyttjas i ett storkrig. Att Finland skulle bli föremål eller huvudmål för ett separat anfall kunde betraktas som osannolikt under det kalla kriget. I den nya situationen har denna risk ytterligare minskat.

Europas nordliga luft-, havs- och landområden har bibehållit sin strategiska betydelse för Ryssland och stormaktsrelationerna. Det Nordliga militärdistriktet förblir ett viktigt placeringsområde för trupper och beväpning även i framtiden när Ryssland bygger upp och förnyar sina väpnade styrkor.

Det militära läget i Östersjön har förblivit stabilt och rustningsnivån håller på att sjunka. För Rysslands sjöförsvar har Finska vikens strategiska betydelse ökat efter förlusten av baserna i de baltiska länderna. Byggandet av nya baser för-

dröjs av den ekonomiska situationen. Den ökade militära trafiken på norra Östersjön ökar kraven på övervakningen av Finlands havsområde. Stabiliteten i Östersjöområdet påverkas också av det ryska Kaliningradområdets framtid som basområde och dess politiska och ekonomiska utveckling.

Betydelsen av Finlands försvarsförmåga

I ett Europa som är allt mera inriktat på samarbete håller nationalstaterna fast vid sin rätt och skyldighet till nationellt försvar, som de kan organisera i form av ett separat självständigt försvar eller i form av gemensamt försvar inom ramen för en militärallians. Finlands förmåga att sköta sin territoriella säkerhet och integritet är lika viktig efter det kalla kriget som tidigare.

Under det att omvälvningen i Europa fortsätter iaktar Finland militär alliansfrihet. Finland har skapat en trovärdig självständig försvarsförmåga som åtnjuter internationellt förtroende. Finlands försvarslösning stärker stabiliteten i Nordeuropa.

Finlands försvarsförmåga skall trygga att Finlands område inte blir föremål för militära spekulationer och hot om användning av militär styrka kommer inte i fråga ens vid mindre kriser än krig. Ett trovärdigt försvar förebygger anfallsintentioner och kränkningar av den territoriella integriteten.

Försvarsmakten fungerar som ett redskap för statsledningen med vars hjälp Finlands försvarsberedskap smidigt kan regleras på en skala som sträcker sig från territoriell övervakning och avväjning av kränkningar av territoriet till försvar av riket som kräver hela nationens resurser. Ändamålet med försvarsberedskapen är att i en kris trygga statsledningens verksamhet, förhindra att vårt territorium utnyttjas och garantera landets självständighet.

Förändringarna i den militära situationen i Europa har inte medfört något behov av att se över Finlands försvarslösning, som baserar sig på ett territoriellt försvar som täcker hela riket och på en stor reservistarmé till följd av den allmänna värnplikten. Försvarslösningen har dikterats av områdets omfattning, den ringa folkmängden och gränserna för resurserna. Det territoriella försvarssystemet är inte riktat mot någon, utan fungerar som en stabilitets- och säkerhetsökande faktor.

För att Finlands försvarsförmåga skall bibehålla sin trovärdighet krävs långsiktig utveckling

av trupper och materiel, med siktet inställt på tio-tjugo år framåt.

Finland strävar efter att intensifiera det nordiska samarbetet i fråga om utvecklingen och anskaffningen av försvarsmateriel. Finland är med i Europeiska unionens och WEU:s gemensamma expertgrupp vars uppgift är att utreda möjligheterna att utöka det europeiska försvarsmaterielsamarbetet. Målet för samarbetet är att stöda struktumvandlingen och arbetsfördelningen inom den europeiska försvarsindustrin och att öka anskaffningarnas kostnadseffektivitet. Ett annat viktigt mål är att förenhetliga vapenexportpolitiken och att övervaka den. Det har planerats att koordineringen av samarbetet skall ske i den västeuropeiska försvarsmaterielgruppen (WEAG) som fungerar inom ramen för WEU.

Finland stöder ökad militär öppenhet. Finland deltar i det internationella militära samarbetet, som siktar på att skapa en samarbetsberedskap för gemensamma krishanteringsåtgärder.

Finlands självständiga försvar och trovärdiga försvarsförmåga stöder en bibehållen och förstärkt stabil situation i Nordeuropa. Sveriges alliansfrihet och i förhållande till omgivningen starka försvarsförmåga främjar på samma sätt stabiliteten i Finlands närområde. Norges konsekventa försvarspolitik och de säkerhetsgarantier som Förenta Staterna inom ramen för NATO givit Norge spelar en väsentlig roll för den militärt stabila situationen i Nordeuropa.

Stormakternas inbördes respekt för säkerhetsintressena skapar stabilitet i de nordliga områdena. Nordeuropas stabilitet är av stor betydelse för Ryssland som har stora säkerhetsbekymmer i andra riktningar.

Det militära samarbetet och öppenheten i Europa

Deltagarländerna i OSSE håller på att etablera ett mångsidigt militärt umgänge som ökar säkerheten och stabiliteten genom ökad öppenhet. Militära förtroende- och säkerhet skapande åtgärder som gäller fredstida funktioner ökar kunskapen och genomblickbarheten, förhindrar missförstånd och avvärjer militära påtryckningsåtgärder. Informationsutbytet gällande de väpnade styrkornas struktur och försvarsplaneringen, t.ex. materielanskaffningar, gör den militära utvecklingen mera förutsägbär.

Systemet med förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder, som har utvecklats och utvidgats allt sedan OSSE:s första tider, har fått att fungera i stor utsträckning, trots att det fortfarande

har brister framför allt i fråga om de nyare OSSE-länderna.

Open skies-avtalet gällande observationsflygningar, som ingicks 1992 mellan NATO:s och den tidigare Warszawapaktens medlemsländer och vars tillämpningsområde sträcker sig längre än de andra vapenkontrollarrangemangen, dvs. från Vancouver till Vladivostok, främjar öppenhet och genomblickbarhet hos de militära styrkorna och funktionerna. Det erbjuder även små länder en möjlighet att skaffa bildinformation på samma nivå som stormakterna. Avtalet har i brist på ratificeringar ännu inte trätt i kraft. Finland har tillsammans med Sverige spelat en aktiv roll vid avtalets tillkomst. Finland, som har observatörsstatus, strävar efter att bli medlem i avtalet så snabbt som möjligt efter att avtalet trätt i kraft.

Den militära betydelsen av vissa av de åtgärder som skapades för det kalla krigets behov har minskat. En utmaning utgör de nya militära säkerhetsbekymren och uppgifterna. En kommande uppgift är att säkerställa att de förtroende- och säkerhetsskapande åtgärderna, informationsutbytet och den mekanism som gäller ovanliga militära åtgärder fungerar även i svåra och oklara krissituationer. Enligt behov måste det skapas nya åtgärder, eventuellt också regionala tillämpningar.

När inbördeskriget i f.d. Jugoslavien bröt ut sommaren 1991 kunde OSSE:s mekanismer och de förtroende- och säkerhetsskapande åtgärderna inte erbjuda andra länder några effektiva metoder — och de användes inte heller tillräckligt målmedvetet — för att påverka de militära händelsernas gång eller förhindra att strider bröt ut och utvidgades. När Tjetjenienoperationen inleddes vid årskiftet 1994-95 meddelade inte Ryssland truppförflyttningarna på erforderligt sätt. Saken har i efterhand kunnat granskas i OSSE:s forum vid sidan av de andra kränkningar av internationella bestämmelser som framkommit i samband med Tjetjenienkrisen.

Ett viktigt led i uppbyggnaden av en militär samarbetskultur är OSSE:s uppförandekod, som godkändes vid toppmötet i Budapest 1994 och som gäller säkerhetens politisk-militära aspekter. Den definierar de väpnade styrkornas roll i en stat som tillämpar pluralistisk demokrati och bedriver ett ansvarsfullt internationellt samarbete. Uppförandekoden innehåller bestämmelser om en demokratisk övervakning av de väpnade styrkorna och normer som styr deras användning, även för interna konflikter.

Uppförandekoden konsoliderar staternas rätt till självständigt eller gemensamt försvar i enlighet med artikel 51 i FN:s stadga. Den stärker också staternas rätt att välja sina säkerhetsarrangemang eller att ändra dem utgående från sina egna säkerhetsintressen. Staterna kan vara med i försvarsallianser eller stanna utanför dem och de har rätt till neutralitet. Strävan efter säkerhetsfördelar får inte ske på bekostnad av andras säkerhet. Ett mål som fastställdes i Budapest är alla staters odelade säkerhet och ett gemensamt säkerhetsområde där intressesfärer eller säkerhetsvakuum inte erkänns eller skapas.

2.2. Frågan om NATO:s utvidgning

Den nordatlantiska försvarsorganisationen har bibehållit som sin grundläggande uppgift att sköta medlemsländernas gemensamma försvar och förberedelserna för det. Västuropeiska unionen är också en försvarsallians som erbjuder sina medlemsländer en ömsesidig militär säkerhetsgaranti. WEU förfogar dock inte över någon separat militär styrka utan medlemsländernas gemensamma försvar sköts i praktiken via NATO.

Eftersom de NATO-länder som är medlemmar i Europeiska unionen stöder sitt försvar på NATO, kan det inte skönjas några tecken på att unionen skulle få ett eget gemensamt försvar som skulle vara separat från NATO. Europeiska unionens utveckling till en försvarsallians skulle förutsätta en ny säkerhetsrelation i stället för dagens NATO mellan Europa och Förenta Staterna.

WEU:s framtida utveckling kommer att diskuteras på Europeiska unionens regeringskonferens 1996, där man kommer att behandla bl.a. unionens försvarsdimension och förhållandet mellan WEU och EU. Enligt Maastrichtfördraget utvecklas WEU som den del av Europeiska unionens utveckling som gäller försvaret och samtidigt som ett sätt att förstärka NATO:s europeiska pelare.

Frågan om NATO:s utvidgning dominerar den säkerhetspolitiska diskussionen i Europas olika forum. Om en utvidgning genomförs skulle den förändra den militära konstellationen i Europa.

NATO har i januari 1994 meddelat att man är beredd att i princip ta emot nya medlemmar och genom ett beslut fattat i december 1994 preciserat villkoren för en utvidgning. De nya medlemmarna, som skall ha fullständiga rättigheter och skyldigheter, skall i enlighet med Washingtonfördraget vara europeiska demokratier; de skall upp-

rätthålla demokratiskt övervakade väpnade styrkor som passar in i NATO-ländernas integrerade försvarssystem; de nya medlemmarna skall förstärka NATO:s funktionsduglighet och dess säkerhet som handhavare av både det gemensamma försvaret och andra uppgifter; utvidgningen skall stärka säkerheten i hela Europa och den får inte skapa nya skiljelinjer.

NATO gör en intern utredning om grunderna för och tillvägagångssätten vid en utvidgning. NATO har för avsikt att diskutera de preliminära resultaten av utredningen hösten 1995 med de länder som deltar i partnerskapet för fred. I december 1995 fattar NATO beslut om fortsättningen på projektet.

Utvidgningen av NATO är öppen. Det kan ta flera år innan länderna i Centraleuropa och Baltikum duger att bli medlemmar. Upptagandet av nya medlemmar förutsätter att NATO-länderna är enhälliga, ett separat avtal med varje ny medlem och i varje medlemsland en procedur för stadfästelse av statsfördraget. Natos utvidgningslösning påverkas av den säkerhetspolitiska utvecklingen och i synnerhet av Rysslands inställning.

Syftet med NATO:s utvidgning är att stöda de nya medlemmarnas stabilitet och reformutveckling genom att ta dem med i den ömsesidiga försvarsgarantin. NATO har samtidigt satt som mål att främja reformerna och stabiliteten i Ryssland. NATO vill inte med utvidgningen störa demokratiutvecklingen i Ryssland och inte heller skapa nya fiendebilder utan handla öppet, stegvis och under dialog med Ryssland.

Ryssland motsätter sig en utvidgning av NATO eller åtminstone en snabb sådan. Enligt Ryssland uppmuntrar en utvidgning av den västliga försvarsalliansen i riktning mot landets gränser antidemokratiska och ultranationalistiska krafter i Ryssland och beaktar inte Rysslands säkerhetsintressen. Ryssland har också varnat för att man på grund av de ökade försvarsbehoven kan bli tvungen att avstå från att iakttä CFE-avtalet. En utvidgning av NATO kan också lämna den fortsatta kärnvapennedrustningen öppen.

Ryssland omorganiserar sina väpnade styrkor. Antalet fasta trupper minskas och beväpningen förnyas. Ryssland torde förbli en militär stormakt, men de väpnade styrkornas framtida utveckling är öppen på grund av den samhälleliga och ekonomiska osäkerheten. Ryssland strävar efter att göra Oberoende staternas samvälle till en fungerande politisk, ekonomisk och militär sammanslutning. OSS-området har endast delvis

integrerats. Alla OSS-länder har inte anslutit sig till det försvarsavtal som ingicks i Tasjkent och OSS har inte blivit någon fungerande militärallians. För OSS har det konstruerats en gemensam fredsbevarande mekanism som vissa andra länder vid sidan av Ryssland har deltagit i.

I syfte att beakta Rysslands säkerhetsbekymmer planerar NATO tillsammans med Ryssland ett strategiskt avtal om partnerskap, som skall gälla säkerhetspolitiska konsultationer och ge en ömsesidig försvarsmässig försäkras. I arrangemanget kunde också ingå ett löfte från NATO att inte placera ut kärnvapen i eventuella nya medlemsländer i Central- och Östeuropa.

När man bedömer NATO:s framtid måste man hålla i minne dess betydelse som forum och redskap för säkerhetspolitiskt samarbete och som den institution som styr medlemslänternas inbördes relationer. Samarbetet med Europas viktigaste stater och även med tidigare fiender samt uppbyggnaden av ett gemensamt försvar är en viktigt stabiliserande faktor i Europa. Försvarsalliansen gör det onödigt att återföra medlemsstaternas försvarslösningar på nationell basis, något som kunde skapa osäkerhet och instabilitet.

Samtidigt med NATO:s utvidgningsprojekt håller Europeiska unionen på att genomföra sin utvidgningsstrategi gällande de centraleuropeiska och bland dem de baltiska länderna. Även WEU etablerar kontakter österut.

NATO är den organisation som ger de militära säkerhetsgarantierna och organiserar den integrerade militära strukturen och till vilken de EU-länder som är NATO-medlemmar har överlämnat det gemensamma försvaret och på vilken WEU:s militära funktionsduglighet stöder sig. I fråga om utvecklingen av Europeiska unionens säkerhets- och försvarsdimension måste man på lång sikt avgöra om man skall ha ett separat gemensamt försvar eller att stöda sig på NATO. NATO:s, EU:s och WEU:s inbördes förbindelser har väckt diskussion om utvidgningsprojektens bindningar och tidtabeller.

Förenta Staternas politiska och militära utfästelse gällande säkerheten i Europa och de säkerhetsgarantier som man gett inom ramen för NATO har varit en viktigt stabiliserande faktor. Förenta Staternas världspolitiska roll är utsatt för krav på förändringar. Frågan gäller på vilka sätt Förenta Staternas närvaro i Europa skall garanteras. Förenta Staterna strävar efter att dela bördan med sina europeiska bundsförvanter för att lätta på sina internationella utfästelser.

Utvecklandet av den strategiska relationen till Ryssland intar en viktig plats i Förenta Staternas Europapolitik. Förenta Staterna avdelar mera uppmärksamhet och resurser än tidigare för andra områden och de globala säkerhetsproblemen.

Europeiska unionens säkerhetspolitiska roll håller på att öka, men unionen håller ändå inte på att ersätta NATO som militär aktör. England och Frankrike förblir kärnvapenstater. För Tyskland är NATO:s och Europeiska unionens inverkan på säkerheten och stabiliteten i närområdet viktig. Betydelsen av förhållandet mellan Tyskland och Ryssland för säkerheten i Europa bibehålls och ökar i framtiden.

Finlands inställning

Finland granskar NATO:s utvidgningsprojekt med avseende på säkerheten och stabiliteten i Europa och framför allt Nordeuropa.

Enligt Finlands åsikt måste befästandet av de baltiska ländernas självständighet och deras säkerhetsbekymmer beaktas jämbördigt. Det får inte skapas ett säkerhetsvakuum kring de baltiska länderna. Finland respekterar alla länders rätt att välja sina egna säkerhetslösningar och tar inte ställning till varken de baltiska ländernas eller andra länders NATO-medlemskap i sig. De nationella lösningarnas inverknings på säkerhetsutvecklingen i regionen eller världsdelen måste dock beaktas.

Finland har betonat att förändringarna i den militära konstellationen i Europa och de nationella lösningarna inte får skapa nya säkerhetsproblem eller ojämlikhet. Finland avvisar skapandet av nya intressesfärer i Europa. Alla stater som ansvarar för säkerheten i Europa skall genom samarbete minska möjligheten för militära konflikter, stärka stabiliteten och främja politiskt förtroende.

Finland är inte på samma sätt som länderna i Centraleuropa på väg att ansöka om medlemskap i NATO. Finland har en fungerande försvarslösning och Finland upplever inget säkerhetsunderskott. Om säkerhetskonstellationen i Europa ändras väsentligt, bedömer Finland sin säkerhetssituation och sina säkerhetslösningar i ljuset av denna utveckling.

2.3. Den militära utvecklingens framtid i Europa

Öppenheten och samarbetet har förstärkt den militära stabiliteten i Europa. Nivån på den mili-

tära rustningen i Europa har sjunkit tack vare CFE-avtalets minskningar och de nedskurna försvarsutgifterna. Samtidigt ser staterna om sin försvarsförmåga och fortsätter att förbättra beväpningen tekniskt. Flera länders väpnade styrkor håller på att skapa rörliga enheter för den internationella krishanteringens och fredsbevarande verksamhetens behov. Den strukturella förändringen av de väpnade styrkorna minskar inte staternas och pakternas förmåga att försvara sitt eget område.

I OSSE-dokumentet från Budapest 1994 avtalar om ett handlingsprogram i syfte att utveckla och fortsätta vapenkontrollen i Europa. I arbetet beaktas särdragen hos de enskilda ländernas väpnade styrkor och försvar. Finland deltar aktivt i den fortsatta vapenkontrollen på den grunden att Finlands nationella säkerhetsintressen respekteras i enlighet med denna viktiga princip. Finlands territoriella försvarssystem som baserar sig på mobilisering och är av ren defensiv natur stärker stabiliteten i regionen och främjar den gemensamma säkerheten i Europa.

Finland anser att man i framtiden måste fästas särskild uppmärksamhet vid utvecklandet av regionala aktionsmodeller och lösningar i fråga om vapenkontrollen samt utvecklandet av förtroendet och säkerheten.

I Nordeuropa och Östersjöområdet kan man utveckla dialogen, öppenheten och det stabiliserande samarbetet. Till den militära konstellationens hotfaktorer hör regional obalans i anslutning till krisområden och väpnade konflikter. Organiseringen av vapenkontrollen i sydöstra Europa efter kriget i f.d. Jugoslaven är en viktig uppgift med tanke på utvidgad och bibehållen militär stabilitet.

3. Den samarbetsbaserade säkerhetsordningen i Europa

FN och OSSE:s regionala säkerhet

Föreanta Nationerna representerar och genomför en modell för kollektiv säkerhet. I denna modell försöker man lösa krig och våld genom att ge det internationella samfundet privilegium på användning av maktmedel. Stater och allianser behåller sin rätt till självförsvar till dess att en hållbar kollektiv säkerhet har uppnåtts. Vägen till detta mål är dock fortfarande lång.

De europeiska staterna ger sitt stöd åt att FN i egenskap av en garant för den kollektiva säkerhe-

ten görs så handlingskraftig och ges en så stark auktoritet som möjligt. I Europa har man inom ramen för OSSE och med hjälp av samarbetet mellan OSSE och andra säkerhetspolitiska institutioner och organisationer på regional basis börjat bygga upp en säkerhet via samarbete och integration. Modellen för en samarbetsbaserad säkerhet förutsätter att staterna öppnar sig och att nya verksamhetsformer införs inom det säkerhetspolitiska samarbetet, det gemensamma lösandet av konflikter och inom krishantering.

FN:s kollektiva säkerhet och OSSE:s samarbetsbaserade säkerhet stödjer varandra. Deras samfälliga verkan är avgörande för hur säkerhetsordningen i Europa utvecklas i framtiden.

3.1. Relationerna mellan de säkerhetspolitiska organisationerna

Då tudelningen upphörde kom en alltjämt pågående diskussion och aktivitet i gång, där siktet är inställt på att bygga en gemensam europeisk säkerhetsordning och möta de nya säkerhetspolitiska utmaningar som utvecklingen för med sig.

Säkerhetens nya "arkitektur" efter det kalla kriget har byggt på centrala, redan existerande internationella institutioner och organisationer. Det var endast Warszavapakten och Rådet för ömsesidigt ekonomiskt bistånd (SEV) som upplöstes i och med att Sovjetunionen drog sig tillbaka och till sist upplöstes.

Organisationens för säkerhet och samarbete i Europa (KSSE/OSSE) ställning som ett säkerhetspolitiskt forum för hela regionen och en värdegemenskap för det nya Europa fastställdes i Parisstadgan 1990. Då började man bygga upp egna organ för KSSE/OSSE i syfte att stärka organisationen som en handlingskraftig säkerhetspolitisk institution.

De västliga demokratiernas institutioner — Europeiska unionen (EG/EU), Västeuropeiska unionen (WEU), Nordatlantiska försvarpakten (NATO) och Europarådet (ER) — började utveckla sina roller för att anpassa sig till den nya omgivningen och utvidga sitt inflytande till de östra delarna av Europa. De har antingen antagit nya medlemmar (ER) eller också skapat samarbets- och partnerskapsarrangemang, som senare kan leda till en expansion till Central- och Östeuropa (EU, WEU och NATO).

Med undantag av de baltiska länderna har de länder som hörde till det tidigare Sovjetunionen under Rysslands ledning bildat de Obundna staternas samvålde OSS, som inte har en etablerad

ställning som en handlingskraftig internationell aktör.

För det praktiska samarbetet inom olika regioner i Europa har ett flertal institutioner och organisationer bildats efter det att blockindelingen upphörde. Exempel på dessa är Östersjörådet och Euro-Arktiska Barentsrådet.

I KSSE:s Helsingforsdokument 1992 dras riktlinjerna upp för relationerna mellan de "europeiska och atlantiska institutioner och organisationer" — inklusive regionala anordningar — som svarar för och inverkar på säkerheten i Europa. Enligt dokumentet

"... bygger en hållbar och fredlig ordning [inom KSSE-ländernas gemenskap] på institutioner som stärker varandra och som alla har ett eget verksamhets- och ansvarsområde."

Lösningen innebär att alla institutioners befogenhet bevaras oförändrad och att ingen hierarkisk ordning skapas mellan institutionerna. OSSE görs inte till en paraplyorganisation som fattar beslut som binder andra organisationer. I stället bygger lösningsmodellen på samarbete och arbetsfördelning mellan institutionerna och också på att institutionerna kan agera tillsammans.

OSSE har blivit starkare tack vare sina egna institutioner och mekanismer. I sina gemensamma aktioner stöder organisationen sig i hög grad på den insats som deltagarländerna och deras gemensamma organisationer gör.

De övriga institutionernas resurser skapar grunden för arbetsfördelningen och samarbetet med OSSE. Europeiska unionen har omfattande ekonomiska stödprogram, Västeuropeiska unionen bygger upp en krishanteringsförmåga, NATO har överlägsna militära resurser och Europarådet förfogar över sådan sakkunskap och sådana medel som behövs på de mänskliga rättigheternas område.

OSSE har bevarat sin ställning som deltagarstaternas värdegemenskap, som fastslår betendeneregler både för umgänget mellan staterna och internt för medlemsstaterna. De övriga organisationerna grundar sin verksamhet och dess legitimitet på KSSE/OSSE:s principer. OSSE-ländernas organisationer skall enligt Budapestdokumentet från år 1994 förbinda sig att följa OSSE:s principer. Enligt dokumentet

"...styr [OSSE:s] gemensamma värden... [OSSE-ländernas] politik individuellt och gemensamt, i alla organisationer och institutioner (som de hör till)."

FN-stadgan utgör grunden för OSSE:s principer och normer, som har utformats så att de motsvarar de historiska och politiska förhållandena i Europa. OSSE har definierat sin relation till FN som en sådan regional anordning som avses i FN-stadgans VIII kapitel. OSSE har inte befogenhet att använda tvångsmedel. OSSE försöker i första hand lösa lokala konflikter själv och vid behov överföra dem till säkerhetsrådet, som bibehåller sitt ansvar för den internationella freden och säkerheten. Hur denna "OSSE först"-princip i praktiken skall genomföras har man dock inte ännu kunnat komma överens om.

De europeiska och atlantiska institutionerna är — med undantag av övernationella strukturer och beslutsprocesser i EU:s gemenskapspelare — mellanstatliga organisationer, där beslutsfattandet bygger på consensus. OSSE:s deltagarstater är med i dessa organisationer i varierande sammansättningar.

De säkerhetspolitiska organisationernas praktiska betydelse är delvis beroende av deras auktoritet, som i sin tur bygger på deras verksamhet och dess resultat, men delvis också på förväntningar och föreställningar. Institutionernas inflytande föds i sista hand ur staternas politiska vilja att begagna sig av dessa institutioner för att lösa sina säkerhetsproblem. I sin egenskap av handlingskraftiga och inflytelserika institutioner attraherar Europeiska unionen och NATO utomstående stater i Central- och Östeuropa. Misslyckandet i försöken att först hindra och sedan bemästra krisen i det forna Jugoslavien har tårt på samtliga institutioners trovärdhet.

3.2. Utvecklandet av institutionernas samarbete

Principerna för relationerna mellan de europeiska och atlantiska säkerhetspolitiska organisationerna fastslogs på toppmötet i Budapest enligt den modell som hade godkänts i Helsingfors. Någon hierarkisk ordning mellan organisationerna skall inte skapas.

Enligt beslutet i Budapest skall man inom OSSE inleda en diskussion om en gemensam och helhetsmässig framtida säkerhetsmodell, som också berör de olika institutionernas roll. OSSE-principerna och den samarbetsbaserade säkerheten skall tjäna som utgångspunkt. Beslutet om diskussionen är inte i sig något tecken på förestående förändringar i relationerna mellan de olika organisationerna.

I den offentliga debatten har det förekommit förslag som går ut på att man inom ramen för

OSSE skall bilda ett mindre politiskt beslutsorgan, såsom ett säkerhetsråd eller ett direktorat. En sådan lösning tar sikte på att göra OSSE handlingskraftigare genom att stärka de stora medlemsländernas ställning.

EU:s expansionsstrategi för att få med de centraleuropeiska och baltiska länderna i gemenskapen och WEU:s eventuella expansion utgör bägge sådana faktorer som inverkar på relationerna mellan de olika organisationerna. I centrum för den säkerhetspolitiska debatten står NATO:s expansionsplaner. Varken tidtabellen eller de första målländerna för NATO:s eventuella expansion är ännu fastslagna.

EU:s expansion understryker säkerhetens politiska och ekonomiska grund. Europarådets expansion understryker demokratins och de mänskliga rättigheternas betydelse för säkerheten. NATO:s expansion understryker den militära säkerhetens betydelse; NATO:s roll är i växande utsträckning också politisk. Om EU, ER eller NATO expanderar, så innebär detta i sig inga förändringar i principerna för relationerna mellan dessa organisationer och OSSE. OSSE:s betydelse som en värdegemenskap och som en institution som lämpar sig för särskilda säkerhetspolitiska uppgifter kvarstår.

Utvecklandet av samarbetet mellan OSSE och FN fortsätter utifrån den diskussion som förts inom OSSE och erfarenheterna från lösandet av konflikter, bemästrandet av tvister och från det praktiska samarbetet mellan organisationerna.

3.3. Finlands mål i utvecklandet av den arbetsbaserade säkerheten

De säkerhetspolitiska institutionerna måste utnyttjas effektivt för att bygga upp en arbetsbaserad säkerhet och lösa olika säkerhetsproblemen.

Finland ger sitt stöd åt att OSSE:s auktoritet och handlingskraft stärks. Ingen annan institution kan ersätta dess roll som en värdegemenskap. OSSE är den enda säkerhetspolitiska institutionen som täcker samtliga stater inom samarbetsregionen. OSSE:s helhetsmässiga syn på säkerheten svarar mot de krav som det nuvarande brytningsskedet ställer.

OSSE skapar en ram för strävan mot ett enhetligt europeiskt säkerhetsområde utan gamla eller nya delande linjer. OSSE kan tjäna som ett redskap för tidig varning, konfliktförebyggande och konfliktbemästring i situationer där ett ingripande kräver en bred politisk legitimitet och bas. En

särskilt viktig roll spelar OSSE som ett forum där Ryssland deltar och där kriser som berör Ryssland kan behandlas.

OSSE-länderna har intagit en flexibel hållning gentemot samarbete med andra institutioner. Detta gör det möjligt att stegvis och inom ramen för det politiska samförstånd som är möjligt utveckla OSSE till en allt starkare säkerhetspolitisk institution.

Enligt Finlands uppfattning är Europeiska unionen till sina resurser och sin styrka en central institution, som kan främja en förändring och en stabil utveckling i Europa. Unionen kan såväl uppmuntra och stödja som utöva påtryckning och ställa villkor. Unionen har konsekvent försökt stärka OSSE:s handlingskraft. Unionen kommer också framdeles att spela en avgörande roll i den europeiska säkerhetsordningens utveckling.

Av avgörande betydelse för hur Europeiska unionens roll utvecklas är unionens förmåga att åstadkomma en gemensam politik och en gemensam verksamhet. EU:s och dess medlemsländers ekonomiska kapacitet och politiska handlingskraft bildar grundvalen för unionens internationella roll. En fördjupning av integrationen och en effektivisering av beslutsprocessen inom Europeiska unionen är nyckelfaktorer inom den europeiska säkerhetspolitiken.

Europarådet intar en central ställning då det gäller att förstärka demokratin, främja en på lag och ordning baserad samhällsutveckling där de mänskliga rättigheterna respekteras och övervaka att dessa gemensamma normer efterföljs. Särskilt värdefullt i strävan att skapa en säkerhet som bygger på demokratiska värden är rådets stöd till de centraleuropeiska och baltiska länderna samt Ryssland och de övriga OSS-länderna, som alla för närvarande genomgår en genomgripande förändringsprocess. Finland anser att antagandet av nya medlemsländer i Europarådet bör främjas med hjälp av den nya mekanismen för övervakning av medlemsskyldigheterna. En utvidgning av Europarådet stärker de demokratiska värdena, och samtidigt utsträcks övervakningen av bindande skyldigheter på de mänskliga rättigheternas område till nya länder.

I arbetsfördelningen mellan de europeiska samarbetsorganisationerna bör Europarådets främsta arbetsområde enligt Finlands mening vara att främja en demokratisk säkerhet: att skapa demokrati, att övervaka att de mänskliga rättigheterna respekteras och att se till att rättsstatsprinciperna genomförs i praktiken. Rådet bör

dessutom fortsätta sitt arbete med minoritetsfrågor och sin strävan att åstadkomma ett allt bredare pluralistiskt kultursamarbete. Finland ger sitt stöd åt ett utbyggande och en effektivisering av de samarbetsprogram med nya demokratier som tar sikte på att uppnå dessa viktiga mål.

Västeuropeiska unionen utökar samarbetet med de länder som strävar efter medlemskap i den växande Europeiska unionen. Enligt Finlands uppfattning bör WEU göras starkare inom humanitära operationer och inom den fredsbevarande verksamheten.

NATO bibehåller sin centrala roll som en bevarare av den militära stabiliteten i Europa och som en kanal för Förenta staternas militära engagemang. Att NATO är handlingskraftig i sin grundläggande uppgift, dvs. i att organisera och

verkställa medlemsländernas gemensamma försvar, är en grundläggande förutsättning för att stabiliteten kan upprätthållas i hela Europa, också Nordeuropa. NATO:s resurser kommer i bruk inom det internationella samarbetet på krishanteringens område.

Enligt Finlands uppfattning har Europeiska unionen de bästa förutsättningarna för att stödja stabiliteten och förändring i de centraleuropeiska och baltiska länderna, att stärka deras säkerhet och konsolidera deras internationella ställning. Frågan om NATO:s expansion bör lösas så att den skapar stabilitet i hela Europa och inte medför nya delande linjer eller intressesfärer. Alla OSSE-länder bör bidra till att stärka den samarbetsbaserade säkerheten.

III EU-medlemskapets säkerhetspolitiska betydelse för Finland

1. Europeiska unionen och Finlands säkerhet

Finlands medlemskap i Europeiska unionen hänger samman med den internationella omdaning som skett i och med att det kalla kriget tog slut. Medlemskapet är ett led i Finlands aktiva och pragmatiska säkerhetspolitiska linje.

Medlemskapet i Europeiska unionen ger Finland nya möjligheter att påverka förändringarna och stabiliteten inom sin säkerhetspolitiska omgivning. Medlemskapets betydelse för Finlands säkerhet är beroende av landets egen insats. För sin militära säkerhet svarar Finland alltjämt själv.

Som medlem i Europeiska unionen har Finland fulla maktbefogenheter och påverkningsmöjligheter i ett samfund av demokratiska stater, vars mål är att bygga upp en hållbar säkerhet.

Då tudelningen i öst och väst har upphört är den neutralitetspolitik som Finland följde under det kalla kriget inte längre en användbar strategi. Under det kalla kriget försökte Finland undvika politisk, och i synnerhet militär bundenhet, som kunde ha involverat Finland i stormaktskonflikter. I de nya förhållandena går Finlands strategi ut på att aktivt delta i det internationella politiska och säkerhetspolitiska samarbetet för att förebygga och lösa säkerhetspolitiska problem.

Då Finland anslöt sig till unionen gjorde landet inga säkerhetspolitiska reservationer beträffande förpliktelserna i unionens grundläggande fördrag och Maastrichtfördraget. Finland har anslutit sig till unionen som ett militärt alliansfritt land som aktivt och konstruktivt deltar i att utforma och driva den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. En handlingskraftig union svarar mot Finlands intressen.

Finland intar en reserverad hållning gentemot att ingå militära allianser. De beslut Finland fattat inbegriper inte militära säkerhetsgarantier eller andra sådana förpliktelser som är förknippade med ett gemensamt försvar.

Europeiska unionen är varken en militärallians eller en obunden aktör på det försvarspolitiska

området. De medlemsstater som också är medlemmar i NATO sköter sin försvarspolitik via NATO:s gemensamma försvar, medan de militärt alliansfria medlemsstaterna själva svarar för sitt försvar. Trots bestämmelserna i det grundläggande fördraget är WEU inte en fullskalig militärallians, utan dess medlemsländers gemensamma försvar koordineras tillsammans med NATO och sköts i praktiken med hjälp av NATO:s militära strukturer och resurser.

Den militära alliansfriheten hindrar inte Finland från att verka för att uppnå de mål som ställts för medlemskapet eller från att fullgöra sina åtaganden. Någon sådan konflikt kan inte påvisas vare sig utifrån Maastrichtfördraget eller i ljuset av de erfarenheter och utsikter som Finlands medlemskap hitintills har gett.

Finlands insatser inom förebyggandet av konflikter och krishanteringen stärker unionens förmåga att främja en samarbetsbaserad säkerhet i Europa. Finlands självständiga och trovärdiga försvar är ett viktigt tillskott till unionens gemensamma säkerhet. Inom Europeiska unionen deltar Finland på ett konstruktivt sätt i behandlingen av försvarsfrågor, som avgörs enhälligt av medlemsländerna. Finland utgår från att Finlands och de övriga medlemsländernas intressen i denna fråga kan sammanjämkas.

Under rådande omständigheter kan Finland på bästa sätt stödja stabiliteten i Nordeuropa och därigenom också på hela kontinenten genom att stå utanför de militära allianserna. Med beaktande av Finlands och Sveriges historiskt speciella relation och ländernas likartade intressen inom de närbelägna områdena har Sveriges säkerhetspolitik alltid varit av största betydelse för Finlands säkerhet.

Europeiska unionens mål är att främja unionens gemensamma värden och intressen, att trygga unionens oavhängighet och att stärka såväl unionens som dess medlemsländers säkerhet i alla dess former. En handlingskraftig och enig union, där alla medlemsländers intressen tillgodoses jämbördigt, är ägnad att stärka Finlands säkerhet. Medlemskapet i Europeiska unionen

hjälpel Finland att avvärja militära hot och förhindra försök till politisk påtryckning.

Som en självständig stat försvarar Finland sin suveränitet och territoriella integritet. Finland kan enligt FN-stadgan be andra länder om stöd och hjälp om det utsätts för ett angrepp.

2. Finland och utvecklandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

För att uppnå medlemmarnas gemensamma mål driver Europeiska unionen en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Nu är avsikten dels att effektivisera den gemensamma politiken och verksamheten, dels att utvidga dess sfär. Detta kommer att vara en av de centrala frågorna på regeringskonferensen år 1996.

Enligt Maastrichtfördraget inbegriper den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samtliga frågor som berör Europeiska unionens säkerhet. Inom ramen för unionens andra pelare, den mellanstatliga pelaren, har medlemsländerna utvecklat och utvidgat det utrikespolitiska samarbete som inleddes under Europeiska Gemenskapens tid. Samarbetet inbegriper gemensamma ställningstaganden av unionen och sådana gemensamma politiska eller ekonomiska åtgärder i internationella frågor eller konflikter som man särskilt kommer överens om. På lång sikt är det enligt avtalet möjligt att unionen också kommer att föra en gemensam försvarspolitik och ha ett gemensamt försvar. Detta förutsätter nya lösningar, som medlemsländerna enhälligt skall komma överens om.

Det gemensamma försvar som är ett av långsiktsmålen i Maastrichtfördraget har ständigt diskuterats i offentligheten, trots att ingenting tyder på att målet kommer att uppnås inom en överskådlig framtid. Inom unionens försvarsdimension är det viktigaste målet under den närmaste framtiden att utveckla krishanteringsberedskapen. Detta sker genom att WEU:s operativa beredskap och handlingsförmåga stärks och genom att WEU samarbetar med NATO inom ramen för en modell med en gemensam ledning. Frågan om att utveckla de institutionella relationerna mellan EU och WEU med tanke på krishanteringsuppgifterna kan behandlas på Europeiska unionens regeringskonferens år 1996.

Finlands erfarenheter

De säkerhetspolitiska lösningar som Finland

gått in för erbjuder en tillräcklig grund för deltagandet i det internationella samarbetet på krishanteringsområde. Ramarna för Finlands insatser bestäms av medlemskapet i EU, observatörsställningen i WEU och partnerskapet för fred med NATO samt av medlemskapet i OSSE och FN. Den praktiska insatsen är beroende av Finlands egna beslut och av Finlands egen vilja och förmåga.

Finlands säkerhetspolitik bygger på en nationell säkerhetsbedömning och ett nationellt beslutsfattande. Den nationella politiken täcker samtliga frågor inom landets utrikesrelationer. Unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik erbjuder Finland ett nytt och starkt redskap för att arbeta för sina mål.

Via Europeiska unionen har medlemsländerna dels systematiskt tagit ställning till internationella konflikter och konfrontationer, dels samordnat sin verksamhet och bedrivit samarbete inom internationella organisationer. De gemensamma insatserna har gällt t.ex. Europeiska stabilitetspakten och övervakning av val, förlängningen av icke-spridningsavtalet inom vapenkontrollen samt olika säkerhets- och samarbetsprojekt, såsom stärkandet av samarbetet mellan OSSE och FN.

I Europeiska unionen hör det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet till den mellanstatliga politikens område, som i regel sköts genom medlemsländernas enhälliga beslut och lösningar. Grundvalen för medlemsländernas enighet och inbördes solidaritet är de gemensamma värdena och de likartade målen och intressena i uppbyggandet av en säkerhetsordning i Europa. Genom att delta i de gemensamma ansträngningarna kan Finland vänta sig att få de andra ländernas stöd för sina egna strävanden och sin egen ställning.

Erfarenheterna av Finlands verksamhet som en unionsmedlem visar att Finlands säkerhetsintressen är förenliga med unionens gemensamma intressen. Det har inte varit svårt för Finland att ansluta sig till de gemensamma ställningstaganden och aktioner som unionens medlemmar enhälligt har beslutat om. Finland har gjort en aktiv insats i utformningen av unionens gemensamma Rysslandsstrategi, som tar sikte på ett hållbart partnerskap mellan unionen och ett demokratiskt Ryssland. Finland har kunnat delta i och förena sig med unionens agerande i fråga om Tjetjenienkrisen, där unionen förutsatt att Ryssland bör iakttä de normer och förpliktelser landet själv godkänt innan partnerskaps- och samar-

betsfördraget med unionen kan träda i kraft. Finland har fått unionens stöd för sin egen och de övriga nordiska ländernas strategi för att konsolidera de baltiska ländernas självständighet, stödja en politisk och ekonomisk reform i dessa länder och öppna möjligheter för dem att bli medlemmar i unionen.

EU-medlemskapets säkerhetspolitiska betydelse för Finland beror förutom på unionens handlingskraft i avgörande grad också på Finlands egen handlingskraft och aktivitet som unionsmedlem. Framtida samarbetsprojekt som är strategiskt viktiga för Finlands säkerhet är utvecklandet av OSSE:s handlingskraft och uppbyggandet av en samarbetsbaserad säkerhetsordning i Europa, utformandet av unionens Rysslandsstrategi samt unionens expansion i Centraleuropa och Baltikum. Till dessa projekt måste Finland bidra med en trovärdig och konstruktiv insats. Som medlem måste Finland samtidigt bära sitt ansvar för unionens säkerhetspolitiska mål också i andra frågor och andra väderstreck, såsom i Medelhavsområdet.

Regeringskonferensen 1996

Vid regeringskonferensen år 1996 kommer Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik att granskas som en del av unionens utveckling utifrån Maastrichtfördraget. På den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område kommer man att ta upp frågan om en effektivisering av den nuvarande verksamheten samt också frågan om utvecklandet av försvarsdimensionen.

Finland ser mellanstatligheten som en central princip i utvecklandet av unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Beredningen av besluten utifrån gemensamma analyser bör för-

bättras. Målet bör vara att de beslut som fattas skall stöda sig på gemensamma intressen, varvid de stärker medlemsländernas inbördes solidaritet och hela unionens handlingskraft. I utvecklandet av unionen bör man beakta de krav som en eventuell expansion ställer.

Inom unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik bör man eftersträva en allt effektivare samfällid politik och verksamhet vad gäller stödet till de central- och östeuropeiska länder som nu genomgår en omvälvning, den förebyggande diplomatin och i fråga om krishantering och främjande av politiska lösningar.

Finland deltar konstruktivt i behandlingen av säkerhets- och försvarsfrågor i egenskap av en militärt alliansfri medlem. Enligt Finlands bedömning kommer regeringskonferensen inte att lösa frågan om unionens gemensamma försvar. Huvudvikten ligger vid att utveckla unionens egen och unionens och WEU:s gemensamma handlingskraft inom krishantering, humanitära operationer och annan fredsbevarande verksamhet.

Finland ger sitt stöd åt att Europeiska unionens krishanteringsförmåga stärks. Finland är berett att konstruktivt behandla frågan om hur unionens och WEU:s institutionella relationer skall utvecklas.

Europeiska unionens roll bör stärkas med tanke på nya säkerhetsrisker, såsom okontrollerad migration och internationell brottslighet. Medlemsländerna bör fördjupa sig i det genom Maastrichtfördraget inledda samarbetet inom rättsliga och inrikes frågor och i hur det kan utvecklas som en del av hela unionens verksamhet. På denna grund kan unionen utveckla samarbetet också med utomstående länder i syfte att förebygga sådana faktorer som kan utgöra ett hot mot säkerheten i samhället.

Utvecklandet av Finlands säkerhetspolitik

1. Anpassningen av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik till den internationella förändringen

Finlands utrikes- och säkerhetspolitik har under kontrollerade former anpassat sig till det kalla krigets slut och den brytningstid som därefter följt genom att stödja sig på de historiska och geopolitiska lärdomarna och genom att gripa tag i de möjligheter som den pågående förändringsprocessen erbjuder. Finland har genom aktiva och självständiga lösningar gjort sin internationella ställning både klarare och starkare och samtidigt förbättrat sin förmåga att främja sina säkerhetsintressen och bära sitt ansvar för den internationella säkerheten.

I och med den förändrade omgivningen har Finland löst sig från sin internationella ställning under det kalla kriget, där vsb-pakten var en avgörande faktor, och byggt upp sitt förhållande till Ryssland på en ny grund utgående från parternas jämlikhet och OSSE:s principer.

Då Europas tudelning upphört ligger Finland säkerhetspolitiskt inte längre mellan öst och väst. Finland har förstärkt sin säkerhet genom att ansluta sig till Europeiska unionen och genom att delta i att bygga upp en samarbetsbaserad säkerhet inom sina närområden, i hela Europa och även globalt. Finland är unionens enda medlem med landgräns mot Ryssland.

Säkerhetspolitiskt genomlever världen och Europa en period som präglas av det kalla krigets slut och som kunde karakteriseras som en ny övergångsperiod. En återgång till det kalla kriget är inte möjlig, och den framtida säkerhetsordningen håller på att utformas. Finland deltar aktivt i uppbyggandet av en gemensam säkerhetsordning.

Finlands internationella ställning förändrades väsentligt i och med att landet blev medlem i en inflytelserik sammanslutning, Europeiska unionen. Som medlem i Europarådet har Finland främjat respekten för de mänskliga rättigheterna och demokratin. I den situation som uppstått efter det kalla krigets slut har ett centralt mål för

Finland varit att upprätthålla och förstärka den stabilitet som länge varit rådande i Nordeuropa.

Avsikten med Finlands säkerhetspolitik är att bevara landets självständighet, säkra samhällets grundläggande värden och trygga landets politiska handlingskraft. Målet är att trygga det finska samhällets värden och strukturer gentemot yttre hot och att utveckla dem i överensstämmelse med finländarnas uttalade vilja.

Finländarnas världsbild i det nya Europa innehåller en allt större mängd internationell ansvarskänsla och solidaritet. En helhetsmässig säkerhetspolitik som svarar mot såväl dagens som framtidens krav inbegriper förutom politiska och militära mål också en strävan att genom internationellt samarbete främja demokratin och rättsstatsprincipen, de mänskliga rättigheterna och minoritetsskyddet, social rättvisa, ekonomisk utveckling och en ansvarsfull miljövard.

Finlands grundläggande linje har varit att anpassa sig till den rådande säkerhetsmiljön. Finland har under historiens lopp inte vant sig vid en säkerhetspolitiskt skyddad ställning. Finland intar inte någon privilegierad ställning varken i den nu pågående omvälvningen eller under en överskådlig framtid. Också framdeles måste Finland ansvara för sin säkerhet genom såväl nationella som internationella lösningar. Säkerhetspolitiken bör ses som ett sätt att utöva inflytande, att påverka. Att söka säkerhet är att söka påverkningsmöjligheter.

Geopolitiken definierar de yttre ramarna för Finlands säkerhet. Som medlem i Europeiska unionen och som en aktiv part i uppbyggandet av en samarbetsbaserad säkerhetsordning i Europa kan Finland påverka sin verksamhetsmiljö bättre än tidigare.

En förstärkt demokrati och värdegemenskap öppnar nya historiska perspektiv mot en hållbar säkerhet, om det internationella samfundet förmår gripa chansen och om de länder som nu befinner sig i ett övergångsskede lyckas i sin reformpolitik. Särskilt betydelsefullt med tanke på Finlands säkerhet är att Finland för första gång-

en i historien som granne har ett Ryssland som bygger upp en demokratisk ordning och att Finlands östgräns samtidigt har blivit Rysslands och Europeiska unionens gemensamma gräns. Man bör också vara beredd att möta en situation där den demokratiska utvecklingen i Ryssland misslyckas, med alla de konsekvenser detta har för Rysslands internationella beteende. Finland har efter det kalla krigets slut stärkt sin egen ställning så att landet förfogar över de bästa möjliga medel för att i alla situationer trygga sin säkerhet.

Utvecklingen i Ryssland inverkar på ett centralt sätt på Finlands säkerhet. Genom att fortsättningsvis utveckla naturliga och fungerande goda grannrelationer med Ryssland kan Finland för egen del ge sitt stöd åt att reformerna i Ryssland lyckas och att landet blir en del av gemenskapen av demokratiska stater och följer dess gemensamma normer. Finland kan främja sina säkerhetsintressen genom att delta i sådant internationellt samarbete på regional och europeisk nivå som är ägnat att binda Ryssland till Europas gemensamma värden och institutioner. Ett viktigt steg på denna väg vore att Ryssland blir medlem i Europarådet, varigenom landet också berörs av rådets effektiva system för övervakning av de mänskliga rättigheterna.

Som en medlem i det internationella samfundet har Ryssland åtagit sig att respektera gemensamma värden och följa gemensamma principer. Ryssland kan inte beviljas dispens från iakttagandet av de gemensamma normer och principer som landet själv godkänt. Det motsvarar varken Rysslands eller Europas intressen och är inte heller ägnat att främja säkerhetsordningens framtida utveckling. Det motsvarar inte heller Finlands säkerhetsintressen. Man bör kunna kräva samma ansvar av Ryssland som av OSSE:s övriga medlemsländer i det interna och externa beteendet, ett ansvar inför egna medborgare och andra stater.

De baltiska staternas återvunna självständighet är en ny faktor, som bör konsolideras som en del av de internationella relationerna. Finland har gett sitt stöd åt de baltiska staternas strävan att integreras i de europeiska strukturerna, framför allt Europeiska unionen. Samtidigt har det stöd Finland gett stärkt Estlands och de övriga baltiska staternas förmåga att fullgöra de skyldigheter de har som suveräna stater, såsom att övervaka sina gränser och sitt territorium.

Som medlem i Europeiska unionen deltar Finland i ett samfund av demokratiska stater, som spelar en central roll i det internationella säker-

hetspolitiska samarbetet. Målet är att hindra konfrontationer och en ny delning av Europa. Målet är också att skapa förutsättningar för att säkerhetsproblemen och de enskilda staternas oro för sin egen säkerhet skall kunna avhjälpas och övervinnas genom ett samarbete som bygger på jämställdhet mellan de olika parterna.

2. Utvecklandet av säkerhetspolitiken

Målet för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att garantera finländarna en trygg framtid i en värld av fred, samarbete och fördjupad integration. Finland främjar ett omfattande internationellt umgänge och arbetar som medlem i Europeiska unionen för att stärka enigheten på hela kontinenten. Som medlem i Europarådet arbetar Finland för att konsolidera en demokratisk säkerhet. Ett viktigt mål för Finland är att utvidga samarbetet och upprätthålla stabilitet i Nordeuropa och Östersjöområdet. Detta mål främjar Finland på bästa sätt genom att stå utanför militärallianser och genom att upprätthålla ett självständigt försvar.

Finland ger sitt stöd åt försöken att effektivisera FN:s och OSSE:s verksamhet, i synnerhet vad gäller tryggheten av freden och fredlig lösning av tvister. Finland deltar aktivt i stärkandet av de mänskliga rättigheterna, avhjälpan av världens flyktingproblem och i humanitärt bistånd.

Då säkerhetspolitiken utvecklas och den internationella förändringsprocessen fortsätter måste Finland bedöma om landets säkerhetspolitiska val är funktionsdugliga och helhetslösningen effektiv.

Finlands internationella ställning är stabil. Medlemskapet i Europeiska unionen har gjort Finlands ställning både klarare och starkare i och med att landet nu är anslutet till de europeiska demokratiernas kärngrupp. Finlands och Sveriges specialrelation accentueras i den förändring som Europa nu genomgår. Samtidigt har också den nordiska gemenskapen bevarat sin betydelse.

NATOs och Ryssland ömsesidiga respekterande av varandras säkerhetsintressen upprätthåller stabiliteten i Nordeuropa. Omvälvningarna i Finlands omgivning fortsätter, och Finland måste delta i att försöka bemästra dem. Finland måste göra sin röst hörd och se till att landets intressen beaktas i samband med sådana lösningar som inverkar på Finlands ställning.

Säkerhetspolitiken förutsätter att man förmår utnyttja de möjligheter som det internationella

samarbetet erbjuder till att främja den nationella och internationella säkerheten. Grundvalen för Finlands internationella handlingskraft är en fungerande demokrati, ett medborgarsamhälle med aktivt deltagande medlemmar och handlingskraftiga nationella säkerhetspolitiska institutioner med tillräckliga resurser.

Finland har bundit sig vid det internationella samfundets gemensamma säkerhetspolitiska mål och strävanden. Finland ger sitt stöd åt en förstärkning av både Förenta Nationerna, som arbetar för en kollektiv säkerhet, och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, som arbetar för en samarbetsbaserad säkerhet. Finland är medlem i Europeiska unionen, som är en viktig faktor inom stabilitetspolitiken och som stärker sin roll på konflikthanteringsområdet. Finland deltar i Europarådets arbete för att utbreda och förstärka en demokratisk säkerhet. Finland är observatör i WEU och kan den vägen främja sitt deltagande i krishantering. Med NATO har Finland ett program för partnerskap för fred, som tar sikte på samarbete inom fredsbevarande verksamhet. Finland deltar i de nordiska ländernas säkerhetspolitiska samarbete.

Konstellationerna på det internationella planet och de behov de förorsakar varierar inom säkerhetspolitikens olika sektorer. Finlands insatser, graden av de åtaganden Finland gör och Finlands institutionella kopplingar måste bedömas i ljuset av säkerhetsbehoven och de förväntade förändringarna, så att Finland förfogar över tillräckliga medel för att säkra sina säkerhetspolitiska intressen.

Inom stabilitetspolitiken har Finland i bred skala förbundit sig till internationellt samarbete, och Finland har rikligt med institutionella påverkningssamverkaner. Finland måste stärka sina resurser och utveckla sina färdigheter inom stabilitetspolitiken, som bidrar till en grundläggande internationell säkerhet genom att stärka demokratin, konsolidera rättsstaten, öka respekten för de mänskliga rättigheterna och främja ekonomiska reformer. Man kan förmoda att de internationella omvälvningarna kommer att fortsätta och att en övergång till demokrati och marknads ekonomi och till en hållbar miljöpolitik kommer att ske ojämnt.

Den främsta kanalen för Finlands stabilitetspolitik är att effektivt påverka genom Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Finland verkar för att Europarådet skall stärka den demokratiska säkerheten i Europa genom att stödja de nya demokratierna och

genom att effektivisera övervakningen av att medlemsförpliktelserna fullgörs. Ett viktigt mål för Finland kommer även i framtiden att vara att trygga OSSE:s ställning som en värdegemenskap och att stärka organisationens handlingskraft som en regional säkerhetsinstitution och som en del av FN:s kollektiva säkerhet. Regionala samarbetsorganisationer, såsom Östersjö- och Barentsråden, bör stärkas.

Inom konflikthanteringen ökar behovet av internationellt deltagande. Som medlem av Europeiska unionen och Europarådet och inom ramen för OSSE deltar Finland aktivt i den förebyggande diplomatin inom närområdet. För att Finland fortsättningsvis skall kunna göra en kännbar insats inom den fredsbevarande verksamheten måste ändringar göras i lagstiftningen, och beredskapen bör utvecklas till samma nivå som i de övriga nordiska länderna, så att den svarar mot de allt mer krävande humanitära skyddsoperationerna och bevakningsuppgifterna.

Finland deltar i krishanteringssamarbete inom ramen för det avtal för partnerskap för fred som ingåtts med NATO. Också samarbetet med WEU utvecklas. EU:s effektiviserade gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och utvidgade krishanteringsansvar är de kanaler som Finland begagnar sig av för att utöva sitt inflytande.

Det nordiska samarbetet kommer fortsättningsvis att spela en viktig roll som en kanal för Finlands nationella insats. Samtidigt är det skäl att utnyttja möjligheterna till en utökad samnordisk insats inom krishanteringen på internationell nivå.

Beträffande det nationella försvaret är Finlands ställning stabil. Säkerhetsläget måste ständigt bedömas också på lång sikt, och utifrån dessa bedömningar bör försvaret utvecklas så att det är trovärdigt i förhållande till den säkerhetspolitiska omgivningen. Detta förutsätter att försvarsmaktens verksamhetsbetingelser utvecklas långsiktigt. Ett försvarssystem som är baserat på territoriellt försvar, allmän värnplikt och mobilisering är det bästa sättet att trygga Finlands egen säkerhet och främja den regionala stabiliteten i Nordeuropa. Finlands självständiga och trovärdiga försvar bidrar till att stärka också Europeiska unionens och dess medlemmars gemensamma säkerhet.

Det nationella försvaret och den militära krishanteringen kan skiljas åt på förpliktelsernas och det praktiska samarbetets plan. Den militära alliansfriheten utgör inget hinder för att Finland i

den utsträckning landet själv önskar och förmår deltar i internationellt samarbete på krishanteringens område.

Förutom att sköta det nationella försvaret bör Finland skapa och förbättra färdigheterna att delta i militärt mer krävande och mångsidigare

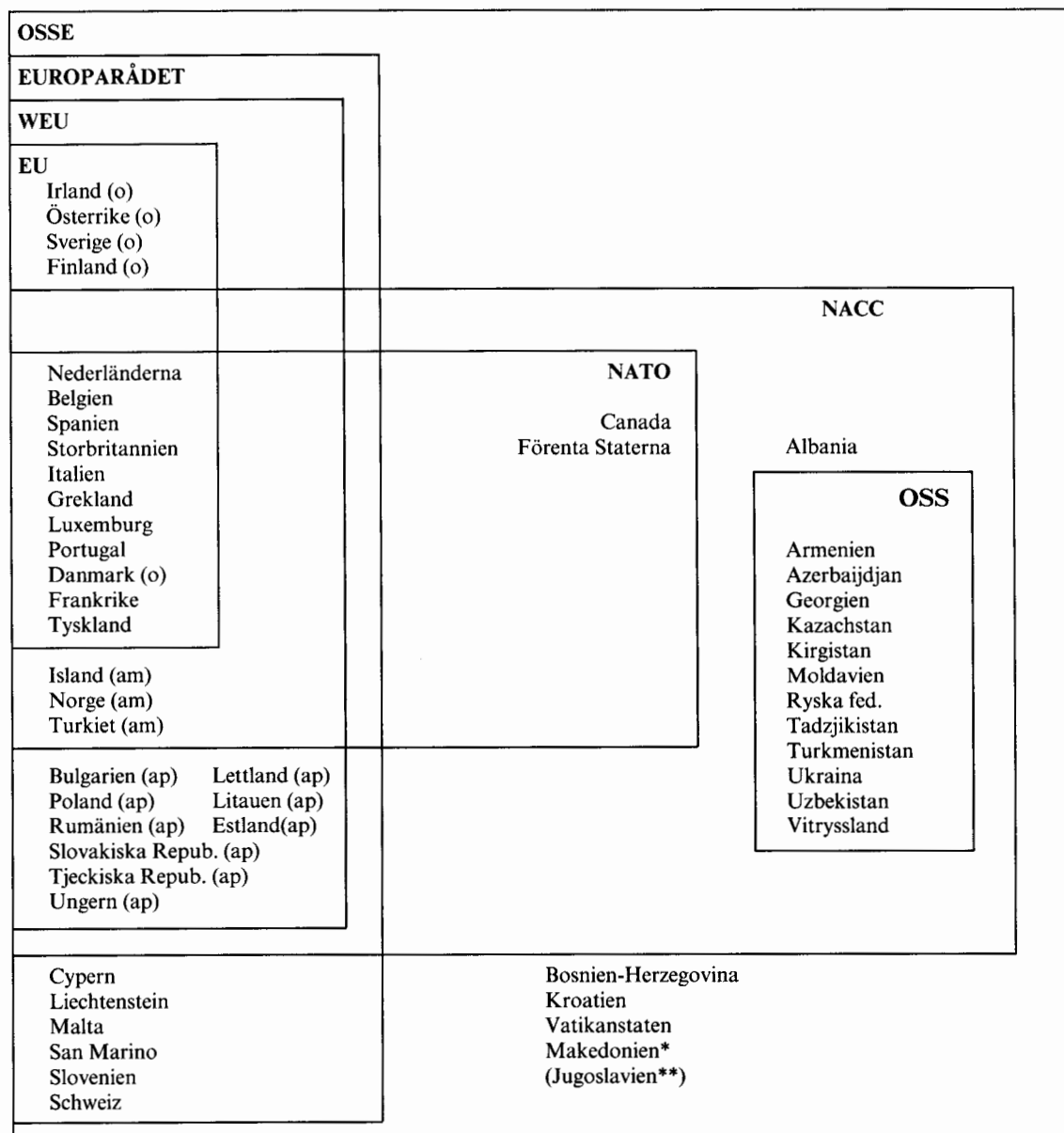
internationell fredsbevarande verksamhet och krishantering. Krishanteringsberedskapen bör ses som en växande del av den försvarspolitiska helheten, som ett nytt försvarspolitiskt redskap och också som ett sätt att stärka försvarsförmågan.

Säkerheten för en föränderlig värld

Finlands säkerhetspolitiska riktlinjer

BILAGOR
TILL STATSRAÅDETS REDOGÖRELSE

EUROPEISKA ORGANISATIONERNA OCH DERAS SAMARBETSPARTNER



Europarådet

EU: Europeiska unionen

OSSE: Organisation för säkerhet och samarbete i Europa

*) Makedonien som observatör, **) Jugoslaviens medlemskap suspenderats

OSS: Obundna staternas sammanslutning

NATO: Nordatlantiska försvarspakten

NACC: Nordatlantiska samarbetsrådet

WEU: Västeuropeiska unionen (am: associerad medlem, ak: associerad partner, o: observatör, andra medlemmar)

Samarbetsorganisationer och -arrangemang; namn och deltagare

Barents euroarktiska råd

engl. Barents Euro-Arctic Council, grundat 1993, medlemmar: Norge, Sverige, Finland, Ryska Federationen, Island, Danmark, EU; observatörer: Nederländerna, Storbritannien, Italien, Japan, Canada, Polen, Frankrike, Tyskland, Förenta Staterna.

CFE-avtal

Ett avtal rörande konventionella vapen i Europa från år 1990, engl. Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE, parter: NATO-länderna och de forna Warszawa-paktsländer (förutom de baltiska staterna).

CFE 1a Ett avtal som kompletterar CFE-avtalet och reglerar de europeiska militärstyrkornas storlek, engl. Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength of Conventional Armed Forces in Europe, CFE-1a.

CJTF engl. Combined Joint Task Forces. Ett arrangemang under utarbetning som skulle möjliggöra utnyttjande av NATOs lednings- och kommandosystem samt dess infrastruktur även i sådana krishanteringsoperationer i vilka Nato själv inte deltar som organisation, som t.ex. WEU-operationer

CSBM Förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder, engl. Confidence and Security Building Measures, (CSBMs), speciellt militära åtgärder, i Europa definierades de centrala militära CSBMs i OSSE:s Wien dokument.

EBRD Europeiska investeringsbanken för bistånd till Öst- och Centraleuropa, engl. European Bank for Reconstruction and Development, inledde sin verksam-

het 1991, huvudkontoret finns i London. EBRD finansierar infrastruktursprojekt vars syfte är att stöda den privata sektorn i de öst- och centraleuropeiska länderna. Delägare är EG, Europeiska investeringsbanken samt 57 länder (inkl. EU-medlemmar).

Europarådet

Engl. Council of Europe, grundat 1949, medlemmar: Andorra, Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Monaco, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, San Marino, Schweiz, Slovakiska Republiken, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckiska Republiken, Turkiet, Tyskland, Ungern, Österrike.

EU

Europeiska unionen, engl. European Union, f.d. Europeiska gemenskapen (EG), medlemmar: Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland, Österrike. EU har ingått avtal om det Europeiska ekonomiska samarbets-området (EES) med Island, Liechtenstein och Norge. Europa-avtal har ingåtts med Bulgarien, Polen, Rumänien, Slovakiska Republiken, Tjeckiska Republiken och Ungern. Europa-avtal med Lettland, Litauen och Estland kommer att undertecknas den 12.6.1995.

FN

Förenta Nationerna, engl. United Nations (UN), grundad 1945, 185 medlemsländer.

G-7

Samarbetsgrupp i vilken de ledande industriländerna ingår, engl. Group-7,

medlemmar: Storbritannien, Italien, Japan, Canada, Frankrike, Tyskland, Förenta Staterna.

G-24 Samarbetsgrupp i vilken industriländerna i väst ingår (OECD-länderna), engl. Group-24. Gruppen understöder länder som är på väg att utvecklas till marknadsekonomier. Stödet koordineras av EU:s kommission.

IAEA Internationella atomenergiorganisation, engl. International Atomic Energy Agency, grundad 1957, medlemmar: 113 av FN:s medlemsstater.

Maastrichtfördraget

Avtalet om den Europeiska unionen, trädde i kraft den 1.11.1993. I avtalet fattas beslut om hur den ekonomiska och monetära unionen skall genomföras samt uppställs nya samarbetsområden mellan medlemsstaternas regeringar. Avtalet utvidgar också EU:s befogenheter och förpliktelser samt ökar det Europeiska parlamentets maktbefogenheter.

NACC Nordatlantiska samarbetsrådet, engl. North Atlantic Cooperation Council, NATO:s och Warszawa-paktsländerna samarbetsorganisation, grundad 1991, medlemmar: Nato-länderna, OSS-länderna, Bulgarien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Tjeckiska republiken, Ungern och Estland; Finland är med som observatör sedan år 1992.

NATO Nordatlantiska försvarsorganisationen, engl. North Atlantic Treaty Organization, grundad 1949, medlemmar: Nederländerna, Belgien, Spanien, Island, Storbritannien, Italien, Canada, Grekland, Luxemburg, Norge, Portugal, Frankrike, Danmark, Turkiet, Förenta Staterna.

NR Nordiska rådet, grundat 1953, medlemmar: Grönland, Island, Norge, Sverige, Finland (1955), Danmark. Åland och Färöarna har egna representanter som ingår i Finlands respektive Danmarks delegationer.

OSS Obundna staternas sammanslutning, grundad 1991, medlemmar: Armenien, Azerbajdjan, Georgien, Kazachstan, Kirgistan, Moldavien, Ryska federationen, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan, Vitryssland.

OSSE Organisation för säkerhet och samarbete i Europa, engl. Organization for Security and Cooperation in Europe, f.d. KSSE, vars första slutdokument undertecknades i Helsingfors 1975. Deltagarländerna: Förutom Europarådets medlemsstater även Albanien, Armenien, Azerbajdjan, Bosnien-Hertzegovina, Canada, Förenta Staterna, Georgien, Kazachstan, Kirgistan, Kroatien, Moldavien, Ryska Federationen, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan, Vitryssland, Vatikanstaten. Jugoslaviens medlemskap har suspenderats; Makedonien deltar som observatör.

PPF NATO:s Partnerskap för fred, engl. Partnership for Peace, grundat 1994, deltagare: NACC-länder (utom Tadzjikistan), Österrike, Malta, Sverige, Slovenien, Finland.

PHARE EU:s program för ekonomiskt och tekniskt samarbete med 11 centraleuropeiska länder, engl. Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy.

SEV Rådet för ömsesidigt ekonomiskt bistånd, en organisation för ekonomiskt samarbete mellan de socialistiska länderna, grundad 1949 och upplöst 1991.

START-avtalen

Avtal mellan Ryssland och de Förenta Staterna om nedskärningar av strategiska vapen, START I och START II, engl. Strategic Arms Reduction Talks.

TACIS EU:s program för teknisk hjälp till OSS-länderna och Mongoliet, engl. Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States.

Warszawa-pakten

Försvarsorganisation för de socialistis-

ka länderna i Europa, grundad 1955, upplöst 1991.

WEAG Västeuropeiska rustningsgruppen, engl. Western European Armaments Group, medlemmar: NATOs europeiska medlemsländer, förutom Island.

WEU Västeuropeiska unionen, engl. Western European Union, grundad 1948, medlemmar: Belgien, Frankrike, Grekland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien, Tyskland. Associerade medlemmar: Is-

land, Norge, Turkiet; observatörer: Danmark, Irland, Österrike, Sverige, Finland; associerade partner: Bulgarien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakiska republiken, Tjeckiska republiken, Ungern, Estland.

Östersjörådet

engl. Council of the Baltic Sea States (CBSS), grundat 1992, medlemmar: Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Sverige, Tyskland, Ryska federationen, EU.

DE EKONOMISKA OCH POLITISKA SAMARBETSSTUKTURERNA I EUROPA

