

Svensk-finskt försvarssamarbete då och nu

Magnus Petersson

Under senare år har Finland och Sverige fördjupat sitt försvarspolitiska samarbete på ett påtagligt sätt.¹ Riksdagen stiftade nyligen – hösten 2020 – en lag (2020:782) som ger regeringen rätt att besluta om att ge och ta emot operativt militärt stöd inom ramen för försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland. Beslut om att bistå Finland militärt med att möta ett väpnat angrepp ska visserligen fortfarande godkännas av riksdagen, men lagen innebär att den svenska regeringen på egen hand kan agera snabbt för att bistå Finland militärt i ett kris- eller skymningsläge med att hindra kränkningar av finskt territorium. På motsvarande sätt ska Sverige kunna ta emot militärt stöd från Finland för att hindra kränkningar av svenskt territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige.

DET SVENSK-FINSKA FÖRSVARSSAMARBETET inkluderar nu frekventa möten på politisk nivå, omfattande övningsverksamhet, gemensam operativ planering, och förenklade procedurer för förflyttningar av militära förband – speciellt på marin- och flygsidan – till den andra statens territorium. Det finns därför skäl att diskutera hur långtgående samarbetet kan bli och vad det innebär för den säkerhetspolitiska situationen i Östersjöområdet. I denna brief kommer fyra frågor om det svensk-finska försvarspolitiska samarbetet att belysas: Vad är bakgrunden och drivkrafterna bakom samarbetet? Vad omfattar samarbetet idag? Vilka politiska och militära möjligheter och begränsningar innehåller samarbetet? Vilka är de säkerhetspolitiska och militära konsekvenserna av samarbetet?

HISTORISKA RÖTTER

Det nuvarande svensk-finska försvarspolitiska samarbetet har djupa historiska rötter, och det har inte haft en sådan omfattning sedan mellankrigstiden, då gemensamma operativa planer utarbetades för försvar av såväl fastlands-Finland som Åland. Det är vanskligt att jämföra historiska epoker, men flera paralleller kan dras mellan den tidens situation och dagens. Den viktigaste är att samarbetet till stor del – då som nu – drivits fram av skärpta stormaktsmotsättningar i Östersjöområdet och att det var och är riktat mot ett alltmer aggressivt uppträdande av Ryssland (då Sovjetunionen). En annan parallell är att försvarssamarbetet varken då eller nu har innehållit några försvarsgarantier.

Från svensk horisont är det också fullt klart att samarbetet till inte obetydlig del kan förklaras utifrån bristande egna resurser efter hårdhänta bantningar av försvaret efter det första världskrigets, respektive det kalla krigets, slut.

Den svenska krigsmakten ansågs efter 1925 års försvarsbeslut inte ensamt kunna försvara Sveriges territorium, och då var det bättre att tillsammans med Finland, i Finland, möta och i bästa fall avvärja ett angrepp mot svenskt territorium i stället för att på egen hand föra en troligtvis utsiktslös fördröjningsstrid på svenskt territorium. Samarbetet bedömdes också då, som nu, avskräcka från angrepp.

En institutionell förklaring, som inte heller saknar betydelse, är att Sverige under mellankrigstiden hade övergivit den traditionella neutralitetspolitiken till förmån för kollektivt försvar och solidaritet inom Nationernas Förbunds (NF:s) ram, vilket gjorde det – och i dagsläget gör det – logiskt att utforma försvaret i samarbete med andra.² När det finska vinterkriget bröt ut i slutet av november 1939 sattes dock inga av de svensk-finska planerna i verket. Dessa hade i praktiken omöjliggjorts av den så kallade Molotov-Ribbentroppakten mellan Sovjet och Nazityskland. I pakten förpliktigade sig parterna att både avstå från aggressiva handlingar mot varandra och att inte understödja det andra landets fiender om någon av parterna invecklades i ett krig med en tredje makt. Att på samma gång utmana två totalitära våldsdiktaturer som, måhända tillfälligt, stod på samma sida och var för sig kunde besegra Sverige-Finland militärt, låg inte i Sveriges intresse.

Att de svensk-finska planerna – främst den så kallade Ålandsplanen som omfattade försvar av Åland – inte sattes i verket när vinterkriget bröt ut betydde dock inte att den svenska regeringen förhöll sig passiv till det sovjetiska angreppet på Finland. Sverige förklarade sig inte neutralt utan ”icke krigförande” och ett mycket omfattande stöd, inte minst militärt, lämnades till Finland, trots att Sverige

1 Johan Engvall, Eva Hagström Frisell, Madelene Lindström, *Nordiskt operativt försvarssamarbete – Nuläge och framtida utvecklingsmöjligheter* (FOI, 2018).

2 Ove Bring, *Neutralitetens uppgång och fall: eller den gemensamma säkerhetens historia* (Stockholm: Atlantis, 2008).

var svagt rustat och behövde förstärka det egna försvaret i första hand. Framför allt lämnades stöd till Finland inom ramen för den svenska frivilligkåren som omfattade nästan 9000 frivilliga, tung materiel, luftvärn, jakt- och bombflygförband samt underhåll. En så omfattande hjälpinsats hade inte varit möjlig idag.

Det som kanske mest skiljer det nuvarande – post-kalla kriget – svensk-finska försvarspolitiska samarbetet från det som skedde under mellankrigstiden, är att det till en början sattes igång i en nordisk kontext och då inte främst mot bakgrund av tilltagande stormaktsmotsättningar och behov av operativ samverkan, utan av försvarsekonomiska skäl. Sedan det kalla krigets slut hade hotet mot den skandinaviska halvön, mot Norden och Europa generellt, minskat kraftigt och de nordiska länderna hade (med undantag för Finland) omstrukturerat och omdisponerat sina stridskrafter från ett territorialförsvarskoncept till ett expeditionskårskoncept.

Krympande försvarsmakter utsatta för en hårdhänt omstöpning från ”invasionsförsvar” till ”insatsförsvar” gjorde det svårt att upprätthålla vad man på militärt håll uppfattade som väsentliga funktioner. Tanken var, mer generellt, att små stater inte längre själva kunde bära de växande kostnaderna för ett komplett militärt försvar och att de därför tvingades samarbeta kring materielanskaffning, reparationer, lagerhållning, utbildning o.s.v. om de ville behålla en allsidig försvarsstruktur. I augusti 2007 offentliggjorde Norges försvarschef, Sverre Diesen, och Sveriges överbefälhavare, Håkan Syrén, därför en ”möjlighetsstudie” om ömsesidigt förstärkande försvarslösningar som utarbetats på militär nivå och som lämnats till respektive försvarsdepartement.

Ett knappt år senare, i juni 2008, kom en utökad norsk-svensk-finländsk studie, *Nordic Supportive Defence Structures* (Nordsup), som offentliggjordes av Diesen, Syrén och den finländske överbefälhavaren Juhani Kaskela. I november 2008 kom också en politisk ”välsignelse” som många hade väntat på: försvarsministrarna i de nordiska länderna (samt utrikesministern från Island) offentliggjorde att man undertecknat ett avtal om förstärkt nordiskt försvarspolitiskt samarbete. Ett år senare, på ett försvarsministermöte i Helsingfors den 5 november 2009, där också ländernas försvarschefer deltog, samlade man genom ett ömsesidigt avtal allt samarbete under en och samma samarbetsstruktur – *Nordic Defence Cooperation* (Nordefco).

Det ”ekonomidrivna” Nordefco blev dock inte särskilt framgångsrikt. Strax före jul 2012 kom två svåra bakslag. Under en och samma vecka stoppades de två största och viktigaste gemensamma norsk-svenska materielprojekten – artillerisystemet Archer och upphandlingen av tunga lastbilar – som just var tänkta att ge de ekonomiska, tekniska och operativa vinster som samarbetsparterna sade sig eftersträva. Dessutom förstärkte detta det dåliga samarbetsklimatet mellan Norge och Sverige, som var en effekt av att Norge avstod från att anskaffa det svenska stridsflygplanet JAS 39 Gripen 2008.

NYA DRIVKRAFTER

Men det mindre framgångsrika ekonomi-Nordefco, och de frostigare relationerna mellan Norge och Sverige, ledde å andra sidan till att försvarssamarbetet mellan Finland och Sverige skulle komma att fördjupas. Omfattande operativt samarbete hade redan skett inom ramen för de Natoleda fredsoperationerna i Bosnien, Kosovo och Afghanistan. Men Rysslands alltmer aggressiva uppträdande i närområdet – och Natos motåtgärder – förstärkte viljan att öka det svensk-finska försvarssamarbetet ytterligare och genererade successivt en helt ny typ av samarbete drivet av gemensam säkerhet och gemensamma försvarspolitiska intressen.

Under våren 2014 antogs en handlingsplan som beskrev hur det svensk-finska försvarssamarbetet kunde fördjupas. I försvarsbeslutet för 2016–2020 gjorde den svenska regeringen bedömningen att ett ytterligare fördjupat försvarssamarbete med Finland var av särskild vikt och att det hade blivit än viktigare mot bakgrund av händelseutvecklingen i närområdet. Regeringen gjorde också bedömningen att försvarssamarbetet mellan Finland och Sverige borde utvecklas till att omfatta operativ planering och förberedelser för ett gemensamt användande av civila och militära resurser i olika scenarier.

Sommaren 2018 undertecknade Sverige och Finland så ett mycket långtgående samförståndsavtal om det svensk-finska försvarssamarbetet, något som hade föregåtts av ett finländskt-svenskt-amerikanskt samarbetsavtal tidigare under våren.³ Det klarlades att syftet med försvarssamarbetet mellan Finland och Sverige var att stärka ländernas försvarsförmågor, och att ökad operativ förmåga skulle uppnås genom gemensam användning av militära resurser, interoperabilitet och förmåga att agera gemensamt. Samarbetet utvecklades till att omfatta bilateral operationsplanering, övningssamarbete, sammansatta för-

3 Joakim Erma Møller och Magnus Petersson, ”Sweden, Finland, and the Defence of the Nordic-Baltic Region – Ways of British Leadership”, i Rob Johnson and Janne Haaland Matlary (red), *Military Strategy in the 21st Century: The Challenge for NATO* (London: Hurst, 2020).

band, etablerande av säker kommunikation, ömsesidigt nyttjande av marin infrastruktur, försvarsmaterielsamarbete, alternativa landningsbaser och personalutbyte.⁴

Den gemensamma operationsplaneringen syftade till att kunna använda militära resurser gemensamt i olika scenarier. En svensk-finsk marin stridsgrupp upprättades, svenska och finska flygstredskrafter verkade som integrerade delar i varandras luftförsvar i övningar, Finland deltog med en förstärkt bataljonsstridsgrupp som en del av den svenska brigaden i arméövningen *Northern Wind* i mars 2019, det svenska flygvapnet deltog i stor utsträckning i den finska flygvapenövningen *Ruska 20*, och Sverige och Finland har deltagit med gemensamma förband i internationella övningar, till exempel Nato-övningen *Trident Juncture 18* i Norge.

I Försvarsberedningens rapport *Värnkraft* (2019) betonades att försvarssamarbetet med Finland även i fortsättningen borde prioriteras högt och utvecklas. Och i den senaste försvarspropositionen (Prop. 2020/21:30), som antogs i december 2020, skriver regeringen kort och gott att ”gemensamt operativt agerande i fred, kris och krig är en central målsättning för [det svensk-finska] samarbetet”.

I september 2020, anslöt sig också Norge till tankarna om gemensam operativ planläggning med Finland och Sverige genom en trilateral avsiktsförklaring på regeringsnivå. I överenskommelsen görs det klart att: ”A possible outcome is operations planning for areas of common concern, for example the northern parts of Finland, Norway and Sweden (North Calotte and expand to other areas as required) and improved interoperability between our armed forces that enable common military action if decided”. Denna avsiktsförklaring kan ses som en slutgiltig bekräftelse på att det svensk-norsk-finska försvarssamarbetet som initierades 2007–2008 som var ekonomidrivet, sakta men säkert har omvandlats till ett geopolitiskt försvarssamarbete inriktat på gemensamt försvar av närområdet drivet av en gemensam hotbild. Detta understryks också genom Nordefco-visionen från 2018, där försvarssamarbete längs hela konfliktskalan – fred, kris och krig – är målsättningen.⁵

MÖJLIGHETER OCH BEGRÄNSNINGAR

Det fördjupade svensk-finska försvarssamarbetet bör inte ses som en isolerad företeelse, utan som en bilateral fördjupning av den svensk-finska försvarsintegration med väst som skett sedan det kalla krigets slut och som har blivit alltmer inriktat på försvar av den nordisk-baltiska

regionen efter 2014. Finland och Sverige är sedan länge fullvärdiga EU-medlemmar och anses vara Natos bästa partners.⁶ Därtill har Finland och Sverige var för sig, men också tillsammans, ingått en lång rad försvarsrelaterade avtal med Storbritannien, Tyskland, USA och flera andra Nato-länder. Finland och Sverige har, kort sagt, aldrig varit så integrerat i de västliga försvarsstrukturerna som de båda länderna är nu.

Detta är kanske den största och viktigaste skillnaden jämfört med situationen under mellankrigstiden, då NF var den enda institutionen för kollektiv säkerhet och någon organisation för försvarspolitisk integration inte fanns. Sverige och Finland räknas idag, utifrån ett västligt perspektiv, som en viktig och självklar del av avskräckningen gentemot Ryssland och försvaret av Östersjöregionen. Under mellankrigstiden fanns det, enligt många bedömare, större möjligheter för Finland och Sverige att hålla sig utanför ett krig i regionen. Idag menar nästan alla, inklusive regeringen, att Sverige och vårt närområde – inklusive Finland – ingår i en militärgeografisk helhet och att Sveriges möjligheter att stå utanför en större konflikt i närområdet är små. Om denna premis håller streck har Finlands och Sveriges möjligheter att få militärt bistånd utifrån i en kris- eller krigssituation ökat, eftersom det ligger i västs intresse att inte länderna kontrolleras av Ryssland. Samtidigt har ländernas möjligheter till handlingsfrihet i en sådan situation begränsats.

Handlingsfrihet är dock, det måste understrykas, ett tydligt element som är inbyggt i det svensk-finska försvarssamarbetet, vilket utgör en begränsning. Gemensam operativ planering anses vara ett komplement till, men skilt från, respektive lands nationella planering. Samarbetet anses innebära en möjlighet till gemensamt agerande, men innehåller inte några utfästelser. Sverige och Finland har inte åtagit sig några ömsesidiga försvarsförpliktelser. Samarbetet syftar till att skapa faktiska förutsättningar för ett gemensamt operativt agerande snarare än skyldigheter att agera på ett visst sätt i en viss situation. Detta tydliggörs också i den nämnda svensk-norsk-finska avsiktsförklaringen från september 2020: ”Any military action will be subject to separate national political decision making processes. This trilateral Statement of Intent does not entail any mutual defence obligations”. Så länge Finland och Sverige håller sig utanför Nato kommer detta knappast att ändras. Att länderna skulle ingå en egen försvarsallians, som föreslagits i den försvarspolitiska debatten, förefaller inte heller troligt av såväl historiska som samtida skäl.

4 Regeringen, Regeringens skrivelse 2020/21:56, Internationella försvarssamarbeten (Regeringen, 2020).

5 Nordefco, *Nordic Defence Cooperation Vision 2025* (Nordefco, 2018).

6 Ann-Sofie Dahl, *Partner number one or NATO ally twenty-nine? Sweden and NATO post-Libya* (Rome: NATO Defence College, 2012).

En annan aspekt på möjligheter och begränsningar i det svensk-finska försvarssamarbetet – och i vidare mening det västliga försvarssamarbetet för försvar av det nordisk-baltiska området – är graden av förberedelser. Finland och Sverige har vidtagit omfattande åtgärder för att underlätta operativ samverkan, inklusive etableringen av vänförband, men kan säkert göra mer när det gäller till exempel världsstödd, när ett sådant avtal kommer till stånd. Finland och Sverige har arbetat på detta sedan 2018. Det krävs en omfattande mottagningsapparat och civil-militär samverkan för att leverera världsstödd. Konkret handlar det om att kunna ta emot utländska förband och stödja dem med bland annat transporter, förnödenheter, drivmedel, skydd och underhåll, vatten- och avloppsförsörjning och sjukvård. Detta kräver samarbete mellan det militära och civila försvaret och omfattande planering.⁷

Slutligen ska det nämnas att det finns svårbelagda psykologiska faktorer som begränsar det nordiska, och inte minst det svensk-finska, försvarssamarbetet som sällan nämns i officiella deklarerationer men som ”alla” vet finns där. Det handlar om djupt rotade föreställningar om underordning och överordning och om synen på varandra. Danmark och Sverige har under århundraden dominerat Norge och Finland, och detta faktum gör att relationerna inte är lätta att hantera när det kommer till livsavgörande frågor som krig och fred.

Erik Noreen, professor vid Uppsala universitet, har i sin avhandling *Brobygge eller blockbildning?* (1994), som bland annat handlar om varför de svenska och norska regeringarna intog olika ståndpunkter till frågan om ett försvarsförbund 1948–49, pekat på att det norsk-svenska förhållandet på grund av händelserna 1905 och under andra världskriget kan sägas ha påverkats av dels ett ”unionssyndrom”, dels ett ”sveksyndrom”. Starkt förenklat betyder det förra att man på norsk sida inte ville återgå till något som påminde om unionstanken och att Sverige inte behandlade Norge som en jämbördig stat, och det senare att händelserna under andra världskriget gjorde att de norska beslutsfattarna kände en misstro gentemot Sverige.⁸ Denna typ av kognitiva föreställningar existerar också i den svensk-finska försvarspolitiska kontexten, och bidrar till friktioner och misstro.

Magnus Petersson är forskare vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik (tjl) och tjänstgör numera som lektor i internationella relationer och prefekt vid Institutionen för ekonomisk historia och internationella relationer vid Stockholms universitet.

7 Jakob Gustafsson, Magnus Petersson och Björn Ottosson, *Militär tredjepartssamverkan mot 2045: Ett kunskapsunderlag och metodtest* (Stockholm: FOI, 2021).

8 Erik Noreen, *Brobygge eller blockbildning? De norska och svenska utrikesledningarnas säkerhetspolitiska föreställningar 1945–48* (Carlsson, 1994).

9 Charly Salenius-Pasternak, *Ambiguity and Stability in the Baltic Sea Region: Defence Cooperation between Finland and Sweden Increases Both* (Helsingfors: FIIA, 2018).

10 Glenn Snyder, ”The Security Dilemma in Alliance Politics”, *World Politics*, 36/4, 1984.

FÖRSVARSPOLITISKA KONSEKVENSER

Mot bakgrund av det ovan sagda om närområdet som en militärgeografisk helhet är ett djupgående och förtroendefullt svensk-finskt försvarssamarbete, koordinerat med Natos försvarsplaner i det nordisk-baltiska området, logiskt och rationellt. Samarbetet har djupa historiska rötter och är riktat mot rysk aggression. Det har sin förklaring i militärgeografiska, resursmässiga och institutionella förhållanden, och det har en bred politisk förankring – och stor uppslutning bland befolkningen – i båda länder.

I dagens situation framstår ömsesidigt svensk-finskt samarbete samt samarbete med väst som ett bidrag till avskräckning gentemot Ryssland. Denna avskräckning verkar i sin tur förutsägbar, stabiliserande och därmed till gagn för säkerheten i närområdet och därmed även för Sverige. Även om inte Ryssland fullt ut delar denna syn, är det rimligt att förutsätta att fortsatt alliansfrihet med omfattande svensk-finskt försvarssamarbete – och med vidare kopplingar västerut – är att föredra från ett ryskt säkerhetspolitiskt perspektiv framför ett finskt och svenskt Nato-medlemskap.⁹

Det svensk-finska försvarssamarbetet medför emellertid också försvarspolitiska osäkerheter. Om inte avskräckningen fungerar kan samarbetet leda till ökad risk för att Sverige och Finland angrips på grund av större ryska farhågor om deltagande i västs försvar mot ryska angrepp. Vidare kan länderna i slutänden bli stående ensamma, till och med var för sig, utan stöd från väst om de blir angripna av Ryssland, eftersom några alliansförpliktelser varken finns mellan Sverige och Finland eller mellan Sverige, Finland och någon annan stat. Detta utgör ett klassiskt säkerhetsdilemma.¹⁰

Tillsammans med den pågående svenska försvarsuprustningen finns dock knappast något bättre realistiskt alternativ än fortsatt och fördjupat svensk-finskt försvarssamarbete, inom ramen för ett vidare västligt försvar av Östersjöregionen, för att maximera Sveriges yttre säkerhet under rådande säkerhetspolitiska förhållanden. Att USA, som ytterst garanterar europeisk säkerhet, har fått en ny, Europavänlig och förutsägbar president, verkar positivt förstärkande i detta sammanhang. ■