

# Finska vägval inom Nato

*Emelie Moregård*

Finlands geostrategiska läge har efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina förändrats radikalt. I april 2023 blev Finland en Natoallierad och lämnade därmed en lång tradition av militär alliansfrihet bakom sig. Ett år senare tillträdde landets nyvalda president, Alexander Stubb, med ett uttalande fokus på att fullt ut integrera Finland i Nato. Det har hävdats att dessa snabba förändringar i Finlands säkerhetspolitik – och de vägval i konkreta policyfrågor som de leder till – kan medföra utmaningar för Finland, särskilt mot bakgrund av landets säkerhetspolitiska identitet.<sup>1</sup> Syftet med detta memo är att utvärdera hur Finlands integration i Nato fortskrider genom att analysera olika policyfrågor där landet står inför viktiga vägval, samt vilka konsekvenser detta kan få för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik framöver.

**R**YSSLANDS FÖRNYADE ANGREPP på Ukraina 2022 innebar en chock för omvärlden. För Finland föranledde kriget en förändrad säkerhetspolitik, mest anmärkningsvärt ett Natomedlemskap efter flera decennier av militär alliansfrihet. Sedan Alexander Stubb tillträdde som president i mars 2024 har integrationen i Nato blivit högsta prioritet och det finska ledarskapet har betonat att det inte finns några gränser för Finlands militära integration i Nato.<sup>2</sup> Med Natomedlemskapet följer dock flera utmaningar och dilemman för Finland.

På många sätt står medlemskapet i Nato i kontrast till de uppfattningar som beskrivits utgöra Finlands säkerhetspolitiska identitet. Den finska säkerhetspolitiska identiteten är starkt präglad av landets historiska erfarenheter, vilket har skapat en identitet som kännetecknas av småstatsrealism och betoning på nationell förmåga.

Givet den finska säkerhetspolitiska identiteten innebär full integration i Nato en stor förändring för Finland och därför står landet inför viktiga vägval i några centrala policyfrågor. Detta memo analyserar Finlands integration i Nato genom att undersöka ett urval av centrala policyfrågor som lyfts fram i den finska debatten.

Analysen omfattar vilka vägval Finland kan ställas inför inom dessa policyområden, i synnerhet mot bakgrund av landets säkerhetspolitiska identitet.

## Finlands säkerhetspolitiska identitet

Det finns ett antal begrepp som syftar till att ringa in de underliggande strömningar av normer, idéer och tankesätt bland ledarskap och befolkning som bidrar till att forma länders utrikes- och säkerhetspolitik.<sup>3</sup> Begreppet säkerhetspolitisk identitet innefattar de normer och uppfattningar som rör ett lands säkerhetspolitik. Det har både en yttre och inre dimension, och fångar skärningspunkten mellan andra staters förväntningar på en stat, och statens förväntningar på sig själv. Detta påverkar i sin tur vilken politik som ses som möjlig och tänkbar.

I Finland syns tydliga kopplingar mellan den säkerhetspolitiska identiteten och historiska erfarenheter. Ett återkommande sätt att beskriva Finlands nuvarande säkerhetspolitiska identitet är att peka på hur landet betonat förmågan att försvara det egna territoriet.<sup>4</sup> Den övergripande idén är att man står sig själv närmast och alltid ska vara beredd att försvara sig själva.

1 Intervju Stockholm 2024; Tuomas Iso-Markku et al., "Finland's NATO Accession: What Will Change?," FIIA Comment 3 (Helsingfors: Finnish Institute of International Affairs – FIIA, 2023).

2 Finska försvarsministeriet, Statsrådets redogörelse till riksdagen om Försvarsmaktens deltagande i uppgifter i Natos kollektiva försvar i fredstid 2024 (Helsingfors: Statsrådet, 2024).

3 Se Fredrik Doerer, "Strategic Culture, Domestic Politics, and Foreign Policy: Finland's Decision to Refrain from Operation Unified Protector," Foreign Policy Analysis 13 no.3 (July 2017).

4 Michael Jonsson, "Finland," in Western Military Capability in Northern Europe 2023: Part 1 – National Capabilities, ed Björn Ottosson and Krister Pallin, FOI Reports FOI-R—5527—SE (Stockholm: Swedish Defence Research Agency – FOI, 2024).

Detta förutsätter ett trovärdigt nationellt försvar för att säkra avskräckning.<sup>5</sup>

Vidare är Finlands identitet starkt påverkad av en pragmatisk ”småstatsrealism”. Finland ser sig själv som en liten stat som, på grund av dess geostrategiska position, alltid behövt gå en balansgång i relationen till Ryssland för att garantera statens överlevnad. När Ryssland har varit svagt har man rört sig mer åt väst och när Ryssland varit stark har man strävat efter att upprätthålla en fungerande bilateral relation till Ryssland.<sup>6</sup>

### Centrala policyområden i den finska Natointegrationen

De centrala strömningarna i Finlands säkerhetspolitiska identitet, småstatsrealism och militär förmåga inriktad på försvar av det egna territoriet, är till synes oförenliga med ett medlemskap i en militärallians. Detta har inneburit att Finland står inför viktiga vägval i en rad policyfrågor framöver, vilka är av stor relevans för den finska Natointegrationen. Dessa vägval inkluderar frågor som Natos kärnvapendelning, stationering av marktrupper i ett annat Natoland och ledning av finsk trupp på finskt territorium.

#### Kärnvapendelning

Natos kärnvapenpolicy följer en tvåspårslogik. Det ena spåret fokuserar på kärnvapenavskräckning. Det andra spåret fokuserar på kärnvapenkontroll, nedrustning och ickespridning. Enligt finska forskare har Finland tre möjliga förhållningssätt till Natos kärnvapenpolicy med variation från lågt till högt deltagande. Lågt deltagande innebär medverkan i Natos kärnvapenplaneringsgrupp (NPG), men att landet avstår från den operativa verksamheten. Medelhögt deltagande innebär konventionella bidrag och deltagande i amerikanska kärnvapenövningar, medan högt deltagande innebär stationering av kärnvapen i det egna landet.<sup>7</sup> Det är dock viktigt att påpeka att det inom Nato inte finns en liknande klassificering av deltagande i Natos kärnvapenpolicy och att Natos medlemmar frivilligt kan bidra till en rad olika aktiviteter.

Historiskt sett har Finland närmat sig kärnvapenfrågan ur ett ickespridnings och nedrustningsperspektiv,

eftersom finsk lagstiftning förbjuder produktion, innehav, detonation eller förvaring av kärnvapen på finsk mark.<sup>8</sup> Således är det inte bara en politisk, utan även en juridisk fråga i Finland.

Med anledning av medlemskapet i en kärnvapenallians behöver Finland välja grad av deltagande i Natos kärnvapenavskräckning. Uttalanden från regeringen och presidenten indikerar att Finland initialt kommer att välja en medelväg. Finland avser att delta i alliansens kärnvapenplaneringsgrupp (NPG), att dela information med allierade och att delta i kärnvapenövningar. I frågan om förvaring eller transport av kärnvapen på finsk mark förhåller sig Finland emellertid avvaktande. Stubb har dock signalerat öppenhet gällande det sistnämnda.<sup>9</sup>

Den finska kärnenergilagen hindrar inte landet från att delta i beslutsfattande och övningar, men rent juridiskt riskerar lagen att förhindra Finland från att delta i Natos operationer i skarpt läge. Eftersom transport av vapen genom finskt luftrum är förbjudet innebär det att flygplan och kryssningsrobotar som bär kärnvapen inte får korsa finskt luftrum. Detta skulle kunna bli problematiskt i framtiden då det begränsar Natos möjligheter att genomföra manövrar i regionen. I dagsläget pågår en diskussion om huruvida lagen bör reformeras för att vara i linje med Natos kärnvapenavskräckning och ta hänsyn till de planerade små civila kärnkraftverken eller om lagen bör förbli orörd eftersom Finland redan står under Natos kärnvapenavskräckning.<sup>10</sup>

Finlands skifte till att betona den säkerhet en kärnvapenallians tillför kan komma att bli en utmaning på grund av landets traditionella identitet. För det första står det i kontrast till Finlands övertygelse om att landet klarar sig självt, samtidigt som Stubb konstaterat att Finland måste ha en kärnvapenavskräckning, vilket är en av huvudorsakerna till att landet gick med i Nato.<sup>11</sup> För det andra kan det komma att utmana Finlands förhållningssätt präglad av småstatsrealism, där man inte vill provocera fram nya spänningar med Ryssland. Samtidigt finns tecken på att Finland inledningsvis kommer att inta en mer försiktig hållning till Natos kärnvapenavskräckning, vilket kan tolkas som att Finland fortfarande undviker onödiga provokationer gentemot Ryssland. Istället ligger fokus nu på att öka

5 Intervju Stockholm, 2024.

6 Michael Jonsson, "Finland."

7 Tapio Juntunen et al., Natos Kärnvapenavskräckning och Finland (Helsingfors: Statsrådets kansli, 2024).

8 Tapio Juntunen et al., Natos Kärnvapenavskräckning.

9 Katja Fedina, "How Finland Approaches Its New NATO Role Is a Key Decision for the New President," The RAND blog, RAND Corporation website, 14 Februari, 2024.

10 Sanna Nikula, "Pääministeri Orpo ydinaseiden kauttakulusta: Linjaus olisi hyvä tehdä loppusyksyn mennessä," Ilta-Sanomat, 6 Mars, 2024.

11 Anne Kauranen, "NATO's Nuclear Deterrent Must Be Real For Finland, says New President," Reuters, 1 Mars, 2024.

den nationella förståelsen för kärnvapenavskräckning och granska hur kärnenergilagen behöver reformeras.<sup>12</sup>

### Bidrag till Natos operationer utanför finskt territorium

Finland behöver även välja till vilken grad landet vill bidra till alliansens avskräckning och försvar i fredstid. Det är upp till varje medlemsland att avgöra hur man vill bidra till Natos fredstida aktiviteter. Inte heller här finns det någon klassificering av deltagandet, men det går ofta att urskilja ett spann från låga till höga ambitioner av deltagande. Låga ambitioner är att avstå från att delta i operationer såsom Natos luftrumsövervakning eller framskjutna närvaro, Forward Land Forces (FLF), på den östra flanken. Medelhöga ambitioner inkluderar enstaka bidrag till luftrumsövervakning, eller genomförandet av världlandsstöd, medan höga ambitioner till exempel innebär regelbundna bidrag till luftrumsövervakning, FLF, deltagande i Natos stående flottstyrkor och militära övningar.

Finland har antytt hur man avser att bidra till alliansens säkerhet. Detta genom att fokusera på uppdrag i områden med lägre risk och som kräver mindre personal. Finland deltog under våren 2024 i Natos minröjningsstyrka i Östersjön och deltar under sommaren 2024 i Natos luftövervakningsuppdrag i Rumänien, Bulgarien och Svartahavsregionen. Dock har Finland meddelat att det inte är aktuellt att delta i Natos markstyrkor (FLF) på andra delar av östra flanken i nuläget.<sup>13</sup> Argumentet är att Finland är en frontstat och att markstyrkor därför behövs på finsk mark.

Finland anser fortfarande att deras främsta bidrag till Nato är att försvara gränsen mot Ryssland och först därefter, i den mån det finns förmåga och kapacitet, att bidra till Natos operationer utanför finskt territorium.<sup>14</sup> Detta förhållningssätt kan föranleda att Finland kan komma att kritiseras för att ha ett för regionalt fokus och inte bidra tillräckligt till den kollektiva säkerheten.<sup>15</sup> I framtiden kommer allierade sannolikt att förvänta sig att Finland bidrar till FLF, mest troligt i Estland.<sup>16</sup>

Finlands beslut att delta i minröjningsuppdrag i Östersjön och luftrumsövervakningsuppdrag i

Svartahavsregionen är helt i linje med Natos förväntningar. Att i dagsläget inte delta i uppdrag som kräver marktrupper utomlands kan dock snarare tolkas som en indikation på hur starkt förankrad den finska säkerhetspolitiska identiteten är. Det är i linje med övertygelsen att det viktigaste för Finland är att prioritera det egna försvaret. Att till exempel skicka en brigad utomlands skulle skapa sårbarheter längs gränsen mot Ryssland. Detta skulle kunna föranleda utmaningar framöver för Finland, speciellt om de allierades tryck på Finland att bidra ökar.

Ovan hållning kan kontrasteras med Sverige som efter endast två månader i alliansen beslutat att delta i Natos framskjutna närvaro i Lettland från 2025. Dock ska konstateras att Sverige inte har en 1.340 km lång gräns till Ryssland att försvara. Gränsen är enligt Stubb den främsta anledningen till att Finland inte deltar med marktrupper i Natos framskjutna närvaro. Stubb öppnar dock upp för möjligheten att det skulle kunna bli aktuellt i framtiden.

Mot bakgrund av detta är det således inte osannolikt att Finland i framtiden kommer bidra till FLF. Detta skulle i sådana fall kunna bli en utmaning givet Finlands säkerhetspolitiska identitet, eftersom landet motvilligt bidrar till operationer utomlands om det är på bekostnad av det nationella försvaret.<sup>17</sup> Intresset från de baltiska länderna har emellertid varit svagt, sannolikt för att ett finskt bidrag skulle kunna föranleda att större allierade ser en möjlighet att minska sin närvaro. En del större allierade anser redan att deras bidrag till FLF är överansträngda och ohållbara på längre sikt. Dessa allierade skulle därför välkomna finsk närvaro i Baltikum.<sup>18</sup>

### Natos ledningsstruktur i Finland

Natos ledningsorganisation för militära operationer består av tre nivåer: strategisk, operativ och taktisk nivå. På den strategiska nivån finns Allied Command Operations (ACO), som ansvarar för samtliga operationer. Därefter kommer de operativa kommandona, Joint Force Commands (JFC), som är fördelade mellan Brunssum i Nederländerna, Neapel i Italien och Norfolk i Virginia, USA. Det sistnämnda

12 Juntunen et al., Natos Kärnvapenavskräckning och Finland.

13 Finska försvarsministeriet, Statsrådets redogörelse.

14 Seppo & Forsberg, "Finland."

15 Intervju Stockholm, 2024.

16 Matti Pesu & Tuomas Iso-Markku, "Finland as a NATO Ally: First Insights into Finnish Alliance Policy." FIIA Foreign Policy Paper 9 (Helsingfors: Finnish Institute of International Affairs, 2022).

17 Seppo & Forsberg, "Finland."

18 Pesu & Iso-Markku, "Finland as a NATO Ally."

är det kommando Finland tillsammans med sina nordiska grannländer vill tillhöra. Den taktiska nivån består vad gäller markförband av nationella och multinationella kår- och divisionshögkvarter.<sup>19</sup>

Oavsett vilket operativt högkvarter Finland kommer att tillhöra behövs det en struktur av underliggande taktiska högkvarter. Beslutet om vilka och vad som ska tillhöra vilket högkvarter, har sedan kalla krigets slut sällan tagits med hänsyn till militär logik. Ofta har det blivit en regionalpolitisk fråga laddad med mycket politisk prestige.

Finland har visat intresse för hur högkvarteren ska struktureras på taktisk nivå. Landet har uttryckt en önskan om att stå värd för en arméstab på finsk mark. Staben skulle förslagsvis ligga i St. Michel, där även arméns högkvarter är beläget, och ansvara för att leda Natos markoperationer i Norden samt planeringen och genomförandet av Natoövningar i regionen under fredstid.<sup>20</sup> Detta kan uppfattas som en logisk utveckling med tanke på Finlands erfarenheter och resurser på markområdet. Samtidigt indikerar det även landets önskan om en konstruktiv roll inom alliansen.

I och med Natomedlemskapet hamnar Finlands försvar under Natos ledning. Detta kan eventuellt bli en utmaning, särskilt mot bakgrund av Finlands säkerhetspolitiska identitet. Vem tar exempelvis befälet om allierade marktrupper kommer till Finland? Är Finland beredd att ställa sina förband under Natos befäl? Om det skulle uppstå en situation på finskt territorium i fredstid skulle finska förband hantera det, eventuellt med stöd från Sverige och Norge. Vad händer med ledningsansvaret om situationen övergår till ett Artikel 5-scenario?

Vissa menar att Finlands stolta tradition från bland annat Vinterkriget och erfarenheter dragna därifrån lever kvar i den utsträckning att Finland anser sig fortfarande vara överlägsna när det gäller krigföring i norr.<sup>21</sup> Det kan möjligen bli utmanande för Finland när en situation på eget territorium övergår till ett Artikel 5-scenario, att då kliva åt sidan och låta Nato överta befälet på finsk mark. Finlands förfrågan om en arméstab är därför intressant, eftersom det visar på Finlands starka preferenser att ha en nationell förmåga att leda förband på det egna territoriet. Denna arméstab kommer dock i

krig att underställas Natos ledningsstruktur, vilket kan utmana den finska säkerhetspolitiska identiteten.

### Slutsatser

Med anledning av den fortsatta Natointegrationen står Finland inför flera viktiga vägval i en rad policyfrågor framöver. En del vägval kommer troligen inte ske helt friktionsfritt givet Finlands säkerhetspolitiska identitet. Detta är märkbart i policyfrågor som rör Finlands engagemang i Natos kärnvapendelning, eventuella bidrag med marktrupper till FLF samt landets anpassning till Natos ledningsstruktur i ett Artikel 5-scenario. Oavsett präglas den finska utrikes- och säkerhetspolitiken av stor enighet och pragmatism, vilket även kommer att genomgå vägvälerna i dessa policyfrågor, trots möjliga friktioner med Finlands traditionella säkerhetspolitiska identitet.

Men vilka konsekvenser kan detta få för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik framöver? De främsta utmaningarna för Finland är att hitta balansen mellan prioriteringen av det egna försvaret och bidraget till alliansens kollektiva försvar. En indikation på detta är hur Finland väljer att hantera en eventuell förfrågan om deltagande med markstyrkor utanför det egna territoriet i framtiden om trycket från de allierade ökar. Detta gäller särskilt i en situation där hotet från Ryssland stabiliserats. Frågan om reformeringen av Finlands kärnenergilag kommer att bli en tvistefråga. Finlands statsminister Petteri Orpo har sagt att inga ändringar av lagen planeras trots ett relativt begränsat politiskt motstånd i riksdagen. Det är troligt att statsministern i nuläget vill undvika en konflikt. Sannolikt kommer Finland att behöva en signal från sina allierade om att en lagändring är nödvändig för alliansen.

Sammanfattningsvis kommer den finska Natointegrationen och de vägval i olika policyfrågor som den innebär medföra utmaningar för Finland, vilket kommer att påverka landets utrikes- och säkerhetspolitik under en lång tid framöver. Samtidigt visar avvägningar i enskilda policyfrågor att hanteringen av dessa utmaningar fortsatt kommer att ge uttryck för centrala strömningar i den traditionella finska säkerhetspolitiska identiteten, så som småstatsrealism, pragmatism och förmåga att försvara det egna territoriet, vilket formar Finlands väg in i Nato.

**Emelie Moregård**, fil.mag. i politik, säkerhet och krig från Försvarshögskolan, var under vårterminen 2024 praktikant på FOI:s enhet för säkerhetspolitik

<sup>19</sup> North Atlantic Treaty Organization, Allied Command Operations (ACO), 27 Maj 2024.

<sup>20</sup> Sylvia Bjon, Natostab till St:Michel? "Så kommenterar Stubb och Stoltenberg", Hufvudstadsbladet, 10 April, 2024.

<sup>21</sup> Intervju Stockholm, 2024.