

TERESA ÅHMAN



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Teresa Åhman

Nato-debatten i Finland

Mellan säkerhet, inflytande och identitet

Omslagsbild: Scanpix, Reuters, fotograf Jussi Nukari

Title	The NATO-debate in Finland – Between security, influence and identity	
Rapportnr/Report no	FOI-R-2719--SE	
Rapporttyp	Användarrapport	
Report Type	User report	
Månad/Month	Januari/January	
Utgivningsår/Year	2009	
Antal sidor/Pages	99 p	
ISSN	ISSN 1650-1942	
Kund/Customer	Försvarsdepartementet	
Forskningsområde	1. Analys av säkerhet och sårbarhet	
Programme area	1. Security, safety and vulnerability analysis	
Delområde Subcategory	11 Forskning för regeringens behov 11 Policy Support to the Government.	
Projektnr/Project no	A12003	
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson	
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency	
Avdelningen för Försvarsanalys	Division of Defence Analysis	
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm	

Sammanfattning

Finlands Nato-option innebär att landet alltså behåller möjligheten att ansöka om ett medlemskap i Nato. Inte förrän tidigast efter nästa riksdagsval, 2011, är emellertid ett medlemskap i alliansen en reell option. För de som förespråkar ett finländskt NATO-medlemskap kan 2012 betraktas som ett särskilt viktigt år eftersom mandatet för Finlands Nato-skeptiska president Tarja Halonen då löper ut.

Finlands Nato-debatt befinner sig i gränslandet mellan säkerhet, inflytande och identitet. Det är särskilt förekomsten av olika och tämligen konstanta ”säkerhetspolitiska identiteter” som skapar en tröghet i debatten – samma argument för och emot ett finländskt Nato-medlemskap återkommer oavsett vad som sker i omgivningen, Georgien-konflikten sommaren 2008 är ett exempel. Nato-debatten i Finland har inte ändrats nämnvärt under de senaste tio åren. Det förekommer dessutom ett glapp mellan den politiska eliten och folkopinionen men också mellan å ena sidan försvaret och å andra sidan den politiska eliten och folkopinionen gällande hur man ser på Nato och ett eventuellt finländskt medlemskap. En anledning till att det i Finland inte finns någon gemensam syn på Nato kan förklaras utifrån avsaknaden av ett tydligt politiskt ledarskap i frågan.

Även om det i skrivande stund är svårt att avgöra vad som skulle utlösa en finländsk ansökan om Nato-medlemskap drar denna studie slutsatsen att frågan om identitet kopplat till politiskt ledarskap, Finlands försvar, det nordiska försvarssamarbetet, Natos utveckling och relationen EU och Nato troligtvis kommer att vara avgörande för Finlands eventuella anslutning till alliansen. Ryssland, USA och Sverige antas dock inte vara avgörande, i alla fall inte i närtid.

Nyckelord: Finland, Nato, PFF, Nato-option, utrikes- och säkerhetspolitik, försvarspolitik, Ryssland, de baltiska staterna, nordiskt försvarssamarbete, USA, EU, ESFP, Sverige

Summary

Finland's NATO-option means that the country retains the possibility of applying for NATO-membership if deemed necessary. A membership in NATO is, however, not a viable option until after the Finnish Parliamentary elections in 2011. For those who are in favour of a NATO-membership, the year 2012 is particularly significant since the term of office for Finland's president Tarja Halonen, a strong opponent of a Finnish NATO-membership, then comes to an end.

Finland's NATO-debate is a blend of security, influence and identity. The existence of different but rather constant "security policy identities" in Finland has resulted in the NATO-debate remaining more or less unchanged during the last decade. No matter the current circumstances, the same arguments seem to be repeated. Moreover, there is a gap between the political elite and the public opinion regarding how to perceive of NATO and a possible Finnish membership. One explanation as to why Finland is finding it difficult to unite in a common opinion regarding NATO is the lack of a distinct political leadership.

Even though it is difficult to determine what would actually trigger Finland to finally apply for NATO-membership, it is concluded within this study that the question of identity linked to political leadership, Finland's defence, the Nordic defence cooperation, the development of NATO and the relationship between EU and NATO could be decisive. Russia, the United States and Sweden, however, are not expected to be determining factors, at least not in the near future.

Keywords: Finland, NATO, NATO-option, Partnership for Peace, foreign-security policy, defence policy, Russia, the Baltic States, Nordic defence cooperation, the United States, EU, ESDP, Sweden

Innehållsförteckning

Förord	7
Rapporten i sammandrag	8
1 Inledning.....	15
1.1 Syfte	16
1.2 Metod, material och avgränsning	17
1.3 Läsanvisningar	19
2 Utgångspunkten för Finlands Nato-debatt	20
2.1 Säkerhet, inflytande och identitet	20
2.2 Den nationella kontexten – en överblick	24
Finlands Nato-debatt.....	28
3 Närområdet - Ryssland och de baltiska staterna.....	28
3.1 Ryssland som argument för och emot ett finländskt Nato-medlemskap	28
3.2 De baltiska staternas inträde i Nato	35
3.3 Avslutande kommentarer	38
4 Finland och ”väst” – USA, Sverige och det nordiska försvarssamarbetet	40
4.1 Betydelsen av USA	40
4.2 Finland, Sverige och det nordiska samarbetet.....	42
4.3 Avslutande kommentarer	44
5 Finlands försvar.....	46
5.1 Det militära perspektivet i Finlands Nato-debatt	48
5.2 Avslutande kommentarer	53

6	Ett Nato mellan kollektivt försvar och internationell krishantering – Var står Finland?	55
6.1	Finland och Natos försvarsgarantier	57
6.2	Finland och Natos roll inom internationell krishantering	58
6.3	Relationen Nato och EU	61
6.4	Avslutande kommentarer	65
7	Finland och Nato- Ett finansiellt och ett legalt perspektiv	67
7.1	De tilläggskostnader som ett medlemskap orsakar	67
7.2	Finlands eventuella Nato-medlemskap ur ett legalt perspektiv	70
8	Konsekvenser och slutsatser för Finland	73
8.1	Frågor som i närtid inte antas vara avgörande för ett finländskt Nato-medlemskap	75
8.2	Frågor som i närtid kan bli avgörande för ett finländskt Nato-medlemskap	79
9	Potentiella konsekvenser för Sverige	86
9.1	Scenario 1: Finland går med i Nato under 2011-2015	86
9.2	Scenario 2: Finland inväntar Sverige för ett gemensamt beslut i Nato-frågan	91
	Referenser	93

Förord

Samma år som Nato firar 60 år står två av alliansens huvuduppgifter högt på agendan. Förmågan att skapa säkerhet utanför det egna territoriet, inte minst i den stora insatsen i Afghanistan, har ökat i betydelse det sista året. Därtill har efter Georgien-konflikten en debatt uppkommit om Natos förmåga att skapa säkerhet hemma, inte minst gällande den territoriella integriteten hos alliansens nyare medlemmar. Det råder i skrivande stund en splittrad syn på dessa frågor inom alliansen.

Parallellt med den internationella utvecklingen pågår i Finland en debatt för och emot ett Nato-medlemskap. Via den så kallade Nato-optionen finns ett medlemskap i alliansen alltjämt med som en möjlighet i Finlands säkerhets- och försvarspolitik. Debatten i Finland kring ett eventuellt Nato-medlemskap har pågått sedan landet för första gången inledde samarbetet med alliansen via Partnerskap för fred (PFF), även om den har varierat i styrka över tid och i relation till såväl den inrikespolitiska som den utrikespolitiska kontexten. I ljuset av Natos 60-årsfirande och med tanke på att Finland lägger fram en ny försvars- och säkerhetspolitisk vitbok i början av 2009, finns det en särskild anledning att nu studera den finländska Nato-debatten. Därtill finns det många kopplingar mellan den finländska relationen till Nato och Sveriges säkerhetspolitiska intressen.

Rapporten har skrivits inom ramen för FOI-projektet ASEK (Atlantisk säkerhet och europeisk krishantering) som finansieras av Försvarsdepartementet. Projektet har som huvudsakliga forskningsområden EU, ESFP, Nato samt USA:s utrikes- och försvarspolitik. Det övergripande målet med projektet är att genom kvalificerade underlag stötta Försvarsdepartementet och övriga delar av regeringskansliet.

Författaren vill tacka de praktiker och forskare i Stockholm och Helsingfors som har bidragit till denna rapport genom möten och intervjuer. Ett särskilt tack till Vesa-Matti Kotilainen vid Finlands utrikesdepartement för hjälp med besöket i Helsingfors samt till Anna Sundberg och Stefan Olsson för värdefulla kommentarer.

Fredrik Lindvall

Projektledare

Rapporten i sammandrag

Syftet med studien har varit att ge en samlad bild av Finlands Nato-debatt och redogöra för vilka argument som förekommer för och emot ett finländskt Nato-medlemskap. Ett särskilt fokus har varit på år 2008 och åren strax före, inte minst eftersom en ny vitbok för Finlands säkerhets- och försvarspolitik ska läggas fram under 2009, vilket antogs medföra en mer intensifierad finländsk Nato-debatt under denna period. Studien speglar debatten i Finland utifrån en bred ansats där målet har varit att spänna upp de olika frågor som berörs i Finland när Nato diskuteras.

Nato-debatten i Finland handlar inte bara om utrikes- säkerhets- och försvarspolitiska överväganden. Istället kan sägas att kärnan i den finländska Nato-debatten befinner sig i gränslandet mellan säkerhet, inflytande och identitet. Särskilt förekomsten av olika identiteter och uppfattningar om t.ex. om Finland och dess internationella relationer, om Nato och om världen i stort, medför en inbyggd tröghet i debatten. Det är nästintill samma argument som ständigt återkommer oavsett om "omgivningen" förändras eller inte. Det har påpekats att den finländska Nato-debatten inte har förändrats nämnvärt under de senaste 10 åren

Ryssland

Den officiella hållningen är att Ryssland inte utgör något hot mot Finland. I Finlands Nato-debatt är Ryssland ändå alltjämt ett centralt argument. Såväl anhängare som motståndare till ett finländskt Nato-medlemskap använder Ryssland som argument. I grova drag menar motståndare att Finland inte bör gå med i Nato eftersom detta skulle kunna provocera Ryssland och därmed skada relationerna mellan länderna liksom öka klyftan mellan Ryssland och väst. Anhängare av ett Nato-medlemskap menar å sin sida att Finland bör gå med i Nato för att skydda sig mot såväl politisk som militär press från Ryssland, och menar bl. a. att konflikten i Georgien är ett tydligt bevis på behovet av ett Nato-medlemskap. Enligt en tredje typ av argument skulle ett finländskt medlemskap istället innebära förbättrade möjligheter att via Nato utveckla relationen mellan Finland och Ryssland liksom mellan Nato och Ryssland. De personer som ansluter sig till detta synsätt menar att det i debatten ofta glöms bort att Ryssland och Nato har ett samarbetsarrangemang, även om det frystes efter Georgienkonflikten.

Även om Ryssland är ett vanligt argument i debatten uppfattas inte Ryssland i närtid vara avgörande för det faktiska ställningstagandet i Finland gällande om man bör ansluta sig till Nato eller inte. Andra faktorer bedöms vara av större vikt.

De tämligen konstanta föreställningarna om Ryssland i Finland medför dessutom att oavsett vad som sker kan såväl anhängare som motståndare av ett Nato-medlemskap tolka detta till sin fördel. Konflikten i Georgien är ett exempel på detta. Det som skedde i Georgien gav ny glöd åt den finländska Nato-debatten men innebar samtidigt inte något avgörande i Nato-frågan. Å ena sidan bedömdes Georgien-konflikten vara en väckarklocka för ett finländskt beslut om Nato-medlemskap, å andra sidan ansågs detta inte nämnvärt påverka den finländska alliansfria hållningen vilket också var den officiella inställningen i Finland efter Georgien-konflikten. En majoritet av de finländska medborgarna var dessutom fortfarande emot ett finländskt Nato-medlemskap även efter det att konfliktens kritiska skede passerat.

De baltiska staterna

I motsats till vad man hade kunnat förvänta sig, förefaller de baltiska staternas Nato-medlemskap överlag lysa med sin frånvaro i Finlands Nato-debatt, i alla fall i den öppna debatten. Detta skulle bl.a. kunna förklaras utifrån frågan om identitet. Det påpekas inte minst att det finns en viss ovilja i Finland att för nära förknippas med ”öst”, vilket skulle kunna bli fallet om man öppet motiverade ett medlemskap med hänvisning till de baltiska staternas medlemskap. En annan potentiell förklaring kan också vara att man från finländskt håll på detta sätt inte önskar provocera Ryssland. De forskare som har problematiserat de baltiska staternas medlemskap ur ett finländskt perspektiv, menar bl.a. att dessa staters Nato-medlemskap innebar ett ytterligare bekräftande av Nato och Ryssland som varandras motpoler. Om Finland motiverar sitt eventuella Nato-medlemskap i relation till Ryssland skulle detta potentiellt, och om möjligt, bidra till att ytterligare öka klyftan mellan Nato och Ryssland. Inte heller de diskussioner som uppkom i samband med Georgien-konflikten 2008 gällande försvarsplanering för de baltiska staterna har lämnat avtryck i Finlands Nato-debatt.

USA

De transatlantiska relationerna bedöms överlag som mycket viktiga i Finlands säkerhets- och försvarspolitik. Från officiellt håll i Finland är man tveksam till om ett Nato-medlemskap skulle innebära någon större skillnad för det samarbete som hittills har uppnåtts mellan USA och Finland genom PFF. Möjligtvis skulle Finland som Nato-medlem ytterligare kunna stärka banden med USA.

USA, liksom Ryssland, väcker starka känslor i Finland. De som opponerar sig mot ett finländskt Nato-medlemskap ser bl.a. alliansen som en USA-dominerad organisation. Det finns en tendens bland dessa att associera företeelser till Nato

som egentligen inte har någon direkt koppling till alliansen. Bl. a. bidrog USA:s invasion av Irak till att öka missnöjet i Finland mot USA, men också mot Nato. Med Barack Obama som ny president i USA finns det emellertid en tro om att fler ska bli positivt inställda till USA och i förlängningen också till Nato. Likt Ryssland, innebär de olika uppfattningarna om USA att både motståndare som anhängare av ett finländskt Nato-medlemskap kan använda USA för att stödja sin åsikt i frågan. Därför är slutsatsen att inte heller USA i närtid kommer att vara avgörande för Finlands ställningstagande i Nato-frågan.

Sverige

Det är oklart vad Sveriges ställningstagande i Nato-frågan egentligen har för betydelse för Finland. Å ena sidan visar undersökningar att stödet bland folket i Finland för ett Nato-medlemskap skulle öka om Sverige anslöt sig till alliansen. Även om detta scenario i skrivande stund förefaller orealistiskt, påpekas det att om Sverige skulle ansluta sig till alliansen före Finland skulle det nästintill vara omöjligt för Finland att stå utanför Nato. Dels uppges det finnas viss prestige bakom att inte ”hamna efter”, dels förfaller det inte vara önskvärt att Finland blir det enda nordiska land utanför Nato. Även om det från officiellt håll i Finland anses vara eftersträfvansvärt att Sverige och Finland går med i Nato samtidigt, finns det där likväl en uppfattning om att Finlands och Sveriges ansökningar inte är sammanlänkade och att man inte har några förväntningar på Sverige i denna fråga.

Det nordiska försvarssamarbetet

Det nordiska försvarssamarbetet är inte ett särskilt vanligt förekommande argument i Finlands Nato-debatt, i alla fall inte än. Försvarsminister Jyri Häkämies har dock påpekat att de nordiska länderna tillsammans skulle kunna utöva ett stort inflytande i försvarsfrågor om samtliga var med i Nato. Detta skulle t.ex. underlätta möjligheterna för gemensam planering av försvaret av Norden.

För de som förespråkar ett Nato-medlemskap i Finland kan det nordiska samarbetet alltså användas för att ytterligare understryka fördelarna med ett Nato-medlemskap. Att en gemensam nordisk kraftansamling inom ramen för Nato skulle vara något negativt förefaller vara svårare att argumentera för. För det fall det nordiska perspektivet, såsom Häkämies använder det, skulle få ytterligare genomslagskraft i Finlands Nato-debatt skulle detta i förlängningen potentiellt kunna innebära att det finländska folkets stöd för ett medlemskap skulle kunna erhållas. Å andra sidan är det även möjligt att ett Nato-medlemskap, i takt med

att det nordiska försvarssamarbetet fördjupas, kan komma att betraktas som överflödigt.

Finlands försvar

Finlands försvarspolitik bygger på ett starkt och trovärdigt försvar av hela landet och den allmänna värnplikten utgör grundstommen. Överlag upplevs det militära perspektivet beröras alltför sällan i Finlands Nato-debatt, vilket man inte minst påpekar från militärt håll.

De som motsätter sig ett Nato-medlemskap befarar bl.a. att man i Finland skulle behöva dra ned på den allmänna värnplikten, vilket i sig skulle minska försvarsförmågan i landet. Dessutom befaras att försvarsutgifterna kommer att öka på så sätt att det blir svårt, och framför allt dyrt, att upprätthålla ett starkt nationellt försvar. De som är anhängare av ett Nato-medlemskap menar å sin sida att Finlands försvarsmakt inte längre förmår försvara Finland på egen hand och att dyrare försvarsmateriel kommer att innebära att ett Nato-medlemskap blir nödvändigt framöver.

I ljuset av att det blir allt mer kostsamt att upprätthålla ett trovärdigt försvar finns det en tämligen bred uppfattning om att någon form av samarbete är nödvändigt – antingen inom ramen för det nordiska samarbete eller inom ramen för Nato. *Värnplikt, Nato-medlemskap, krishantering samt anskaffning av försvarsmateriel* bedöms vara det finländska försvarets främsta utmaningar. En åldrande befolkning och en växande rysk försvarsbudget är andra utmaningar. Från militärt håll hoppas de som ansvarar för Finlands försvarsplanering att man i samband med nästa val till riksdagen 2011 ska ta tydlig ställning i Nato-frågan för att underlätta för den fortsatta planeringen av försvaret.

Beroende på vad man i Finland anser vara det bästa sättet att bemöta försvarets utmaningar på – EU/ESFP, PFF, Nato – kommer det att vara avgörande för landets ställningstagande i Nato-frågan.

Natos utveckling – mellan kollektivt försvar och internationell krishantering

De flesta i Finland är överens om att artikel V skulle utgöra den viktigaste förändringen för Finland vid ett medlemskap i Nato. Det påpekas att om betydelsen av artikel V urvattnas försvinner en viktig anledning till varför Finland skulle ansluta sig till alliansen. De som är för ett Nato-medlemskap menar bl.a. att Natos artikel V är central eftersom den innebär en förhöjd säkerhet mot ett

eventuellt aggressivare Ryssland. De som ställer sig tveksamma till ett Nato-medlemskap och istället förordar ett starkt nationellt försvar är skeptiska till vilken hjälp Finland egentligen skulle kunna vänta sig från Nato i händelse av en attack. Inte minst väcks frågorna: Hur mycket måste Finlands försvar kunna hantera samt under hur lång tid innan man kan räkna med hjälp från Nato? Vad kan Nato leverera i form av militär assistans?

Om Nato endast skulle syssla med krishantering skulle Finland praktiskt taget redan vara medlem i Nato. Vid ett eventuellt Nato-medlemskap förväntas Finland inte heller behöva ändra nivån på sitt deltagande inom ramen för Natos krishantering. Bland anhängare av ett Nato-medlemskap lyfts betydelsen av inflytande fram. Ett medlemskap, menar man, innebär full tillgång till information om planering och ledning av operationer till vilka man bidrar med trupp.

De som ställer sig skeptiska till ett Nato-medlemskap menar å sin sida att Finland som Nato-medlem skulle tvingas delta i fler krävande insatser och att Finlands handlingsutrymme inom säkerhets- och försvarspolitiken skulle begränsas.

Relationen EU och Nato

Det finns en farhåga bland anhängare av ett finländskt Nato-medlemskap för att Finland som icke-medlem av Nato också riskerar att tappa inflytande inom ramen för EU:s krishantering. Finland skulle då gå miste om viktiga informella påverkanskanaler, kontakter, informationsutbyten som sker inom ramen för Nato och som har inverkan på ESFP och relationen EU och Nato. Finland uppfattas på detta vis hamna utanför beslutsfattande i viktiga säkerhetspolitiska frågor eftersom Natos beslutsfattande bedöms ha en riktgivande påverkan för diskussionerna inom EU.

Enligt utrikesminister Stubb är EU och Nato idag två sidor av samma mynt och det faktum att Nato och EU knyts närmare varandra i sig är en anledning att överväga ett finländskt Nato-medlemskap. Samtidigt menar vissa att samarbetet inom PFF och utvecklingen av ESFP gör att frågan om ett Nato-medlemskap för Finland är mindre relevant.

Beroende på hur relationen mellan Nato och EU utvecklas kan ett närmare samarbete mellan dessa två leda till en finländsk ansökan om medlemskap i Nato.

Ett finansiellt och ett legalt perspektiv

Varken det finansiella eller det legala perspektivet framkommer särskilt ofta i Finlands Nato-debatt, i alla fall inte i den öppna debatten. Det som emellertid framkommer i debatten är bl.a. en farhåga om att ett medlemskap skulle innebära höjda försvarsutgifter. De som framstår som mer positivt inställda till ett medlemskap talar istället i termer av en alternativ allokering av försvarsanslaget. Totalt beräknas tilläggskostnaderna för Finlands del uppgå till ca 39 miljoner euro per år vilket skulle utgöra mindre än 2% av den finländska försvarsbudgeten. Kostnaderna för att utveckla försvarsmateriel tas inte med i dessa beräkningar. Något tydligt officiellt ställningstagande om detta uppfattas vara dyrt eller inte har inte kunnat spåras i debatten.

Ur det legala perspektivet har det fastslagits i en nyutkommen utredning att Finlands suveränitet inte direkt påverkas av ett Nato-medlemskap, vilket en del Nato-skeptiker befarar.

Slutsatser för Finland

Finlands Nato-debatt befinner sig i gränslandet mellan säkerhet, inflytande och identitet. Debatten vilar särskilt på olika och tämligen fasta ”säkerhetspolitiska identiteter” vilket skapar en tröghet i debatten på sätt att det är samma argument som återkommer oavsett vad som sker. Därtill förekommer det ett glapp mellan den politiska eliten och folkopinionen men också mellan å ena sidan försvaret och å andra sidan den politiska eliten och folkopinionen om hur man ser på Nato och ett eventuellt finländskt medlemskap.

Även om det i skrivande stund är svårt att avgöra vad som skulle utlösa en finländsk ansökan om Nato-medlemskap drar denna studie slutsatsen att frågor rörande identitet med koppling till politiskt ledarskap, Finlands försvar, det nordiska försvarssamarbetet, Natos utveckling och relationen EU och Nato troligtvis kommer att vara avgörande för en finländsk anslutning till alliansen. Ryssland, USA och Sverige antas emellertid inte vara avgörande, i alla fall inte i närtid.

Potentiella konsekvenser för Sverige

För Sverige är det avslutningsvis viktigt hur Finland väljer att ställa sig i Nato-frågan. Om Finland t.ex. väljer att gå med i Nato före Sverige kommer detta att ha säkerhets- och försvarspolitiska konsekvenser för Sverige. Samma sak gäller om Finland explicit motiverar en avvaktan på Nato-medlemskap med att man önskar gå med i allianens tillsammans Sverige. Båda dessa scenarier kommer att sätta press på Sverige att förhålla sig till ett eventuellt svenskt Nato-medlemskap.

1 Inledning

Under perioden 2011-2015 förutspår experter, forskare samt delar av den politiska eliten i Finland att ett finländskt medlemskap i Nato kan komma att bli verklighet. Då väljs en ny riksdag (2011), och en ny regering (2011) liksom en ny president tillsätts (2012). Från militärt håll hoppas man dessutom att ett beslut – ja eller nej till ett Nato-medlemskap – kommer att fattas under denna period.¹

En ansökan om medlemskap i Nato finns alltså med som en möjlighet i Finlands säkerhets- och försvarspolitik, något som brukar benämnas Nato-alternativet. Dessutom bevakar landet ständigt i vilken riktning Nato förändras, hur handlingskapaciteten utvecklas och vilken internationell roll organisationen spelar. I Finlands nya s.k. vitbok som anger riktlinjer för landets utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och som ska presenteras för det finländska parlamentet i februari 2009, påpekas att skrivningarna om landets relation till Nato kommer att stärkas något. Enligt uppgift kommer den nya vitboken innehålla formuleringar som anger att Finlands samarbete med Nato ytterligare ska utvecklas och intensifieras. Samtidigt har bl. a. Finlands statsminister Matti Vanhanen påpekat att rapportens skrivningar om Nato inte kommer att skilja sig nämnvärt från den tidigare vitboken från 2004. Dessutom påpekar Vanhanen att vitboken inte heller ska betraktas som någon ”bibel” som strikt är ämnad att styra Finlands utrikes- och säkerhets- och försvarspolitik, dess betydelse bör alltså inte överdrivas, menar han.²

Debatten i Finland kring ett eventuellt Nato-medlemskap har pågått sedan landet för första gången inledde samarbetet med alliansen via Partnerskap för fred (PFF), även om den har varierat i styrka över tid och i relation till såväl den inrikespolitiska som den utrikespolitiska kontexten. Parallellt med att debatten har fortgått har Finland, i alla fall i praktiken, gradvis närmat sig Nato, inte minst vad gäller anpassningen av det finländska försvaret till Nato-standarder, något som sällan reflekteras i den öppna debatten. Det principiella steget förefaller dock vara det största steget Finland har att ta mot ett eventuellt Nato-medlemskap.

¹ Sivonen, Pekka & Henriikki Heikka (eds.), 2007:109, 116, *“Predictions regarding international actors up to the year 2030; Intervju, med forskare vid UPI, 2008-10-08; Defense News, 2008-03-17, “Jyri Häkämies”; Helsingin Sanomat, 2005-02-02; “Expert forum expects Finland to join NATO in then years.*

² Regeringsprogrammet, Statsminister Matti Vanhanens II regering 19.4.2007:9; Parlamentarisk utredningen, 2008, om Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2008, sammanfattning på svenska. Intervjuer vid Finlands utrikesdepartement, 2008-11-04/05; Helsingin Sanomat, 2009-01-07, *“Vanhanen: Security report is no foreign policy bible”.*

Huruvida ett Nato-medlemskap, ur ett finländskt perspektiv, är att föredra eller inte är en fråga utan något entydigt svar. Nato-optionen indikerar att Finlands medlemskap i alliansen betraktas som en möjlighet för det fall ”behovet” skulle uppstå. Frågan är emellertid vad detta behov skulle kunna tänkas bestå av. Det är omöjligt att hävda att ett Nato-medlemskap endast skulle medföra positiva eller negativa konsekvenser.³ Vad som skulle utlösa en ansökan om ett fullvärdigt finländskt medlemskap återstår således fortfarande att se. Avgörande blir för det första hur prioriteringen görs mellan förväntade men ovissa vinster och förluster av ett Nato-medlemskap, för det andra hur dessa övervägande framkommer i den öppna debatten mellan akademiker, den politiska eliten och folket, samt för det tredje i vilken utsträckning som åsikterna mellan dessa tre arenor konvergerar. Faktum kvarstår att en majoritet av den finländska befolkningen alltså mot-sätter sig ett Nato-medlemskap och det råder en bred konsensus bland den politiska eliten i landet att folkets stöd är fundamentalt för en anslutning till Nato.

Under Tarja Halonens tid som president (2000-) har frågan om Nato-medlemskap nästintill varit en icke-fråga i Finland. Den senaste tidens intåg av Nato-förespråkare i Finlands politiska ledningsskikt indikerar emellertid att frågan om medlemskap i alliansen är långt ifrån överspelad och att den inte kommer att försvinna från den politiska dagordningen i första taget.

Nato-debatten i Finland handlar inte uteslutande om utrikes- säkerhets- och försvarspolitiska överväganden utan är lika mycket en fråga om grundläggande uppfattningar om Finland och dess internationella relationer, om Nato och om världen i stort. Kärnan i den finländska Nato-debatten befinner sig i gränslandet mellan säkerhet, inflytande och identitet.

1.1 Syfte

Studiens syfte är att ge en samlad bild av Finlands Nato-debatt och redogöra för vilka argument som förekommer för och emot ett eventuellt finländskt medlemskap i Nato. Studien strävar också efter att försöka rama in argumenten i en bredare kontext för att skapa en djupare förståelse för varför argumenten förekommer, vissa mer än andra.

³Ries, Tomas, 1999, *”Finland och Nato”*, kapitel: Introduction

1.2 Metod, material och avgränsning

Studien tittar brett på Finlands Nato-debatt under 2000-talet eftersom det var runt år 2000 som olika forskningsrapporter i Finland presenterades på området. Ett särskilt fokus är dock året 2008 och åren strax före, inte minst eftersom en ny vitbok för Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik väntas i början av 2009, vilket förutsätts innebära att debatten om den s.k. "Nato-optionen" i Finland intensifieras något. De tidningsartiklar som används som underlag för denna studie har därmed främst tagits från dessa år.

Det primära materialet för denna studie består av olika officiella dokument om Finland och Nato/PFF liksom officiella finländska utredningar om effekterna av ett eventuellt Nato-medlemskap för landet. Detta har kompletterats med intervjuer med experter och tjänstemän vid Finlands försvarsministerium, Försvarsmakt och utrikesministerium samt vid Finlands Försvarshögskola, Finlands parlament liksom med forskare vid Finlands Utrikespolitiska institut (UPI) och experter i Sverige på Finland och Nato. Urvalet av personer kan givetvis ha påverkat resultaten av studien. För att lindra denna eventuella "påverkan" har studien strävat efter att försöka balansera förekomsten av argument för och emot ett Nato-medlemskap.

Ambitionen har varit att göra ett representativt urval av de argument som förekommer i Finland om Nato för att på detta sätt ge en bild av vilka frågor som berörs när Nato och ett eventuellt medlemskap diskuteras i Finland. Istället för att i varje fråga göra en djuplodande analys är studiens syfte att spegla bredden av debatten. En annan möjlig metod hade varit att välja ut de argument som är mest förekommande och/ eller som främst används av t.ex. den politiska eliten. Detta skulle dock kunna vara en metod att nyttja för en möjlig fortsatt studie på samma område.

I studien görs inga direkta referenser av de enskilda personerna som har intervjuats. Trots att källkritik härvid kan försvåras har detta angreppssätt valts för att de intervjuade personerna sålunda torde vara mer benägna att uttala sig om sina perspektiv på Finland och Nato. Det kan emellertid poängteras att samtliga jobbar med frågor som rör Finlands säkerhets- och försvarspolitik och Nato.

Därutöver har material i form av artiklar i finländska tidningar använts liksom tidigare forskningsrapporter på området.

Information om hur Finlands medborgare, opinionen, ser på Finland och Nato, kommer till största del att hämtas från opinionsundersökningar. Givetvis finns vid genomförandet av denna studie en medvetenhet om att man bör förhålla sig

kritiskt till opinionsundersökningar då svaren både påverkas av urvalet av personer samt av hur frågorna ställs. Samtidigt återkommer Planeringskommissionen För Försvarsinformation (PFI), där resultaten huvudsakligen har hämtats, varje år med dylika undersökningar vilket torde öka dess trovärdighet mer än om undersökningarna endast genomfördes sporadiskt över tid. Undersökningarna bör i alla fall kunna ge några indikationer på hur opinionen i Finland ser på Nato och en eventuell anslutning till alliansen. Dessutom är PFI en permanent parlamentarisk grupp som administrativt tillhör försvarsdepartementet och som har funnits sedan 1976 vilket bör öka trovärdigheten av dess undersökningar. Information från dessa undersökningar tas alltså med i studien för att ge läsaren en uppfattning om hur opinionen resonerar vilket bedöms medföra ett mervärde för studien och dess strävan efter att spegla Finlands Nato-debatt på flera plan – bland den politiska eliten⁴, bland akademiker och bland folket.

Även om fokus för denna rapport är att ge en överblick över Finlands Nato-debatt och de olika argument som där förekommer, har studien inte som ambition att vara heltäckande. Detta innebär att en mer djupgående och analyserande ansats inte kommer att vidtas när det gäller de olika frågorna och sakområdena som berörs i studien. Samma sak gäller de politiska partierna och deras syn på Nato-medlemskap som inte på ett grundligt sätt diskuteras. Denna studie är istället att betrakta som en förstudie för vidare analys i de olika frågorna som identifieras.

Vidare finns en medvetenhet vid genomförandet av denna studie att ett glapp kan förekomma mellan ”det talade ordet”, debatten, och de faktiska handlingarna, i detta fall hur man muntligen förhåller sig till Nato och hur man i praktiken agerar gentemot Nato. Målet med denna studie är emellertid främst att spegla hur man i Finland resonerar kring ett eventuellt Nato-medlemskap och inte så mycket vad landet i praktiken gör i relation till Nato/PFF. Det sistnämnda utgör en annan möjlig studie.

Eftersom fokus för studien har varit Finland har den inte syftat till att på ett systematisk och djupgående sätt studera konsekvenserna för Sverige, vilket torde utgöra en studie för sig. Istället ska det understrykas att rapportens sista del, där denna fråga berörs, endast består av författarens egna reflektioner.

Avslutningsvis ska det understrykas att författaren inte har för avsikt att ta ställning till huruvida Sverige och Finland bör gå med i Nato eller inte.

⁴ Här åsyftas regeringen och regeringens företrädare.

1.3 Läsanvisningar

Rapporten består av nio delar. I rapportens *andra* del presenteras utgångspunkten för Finlands Nato-debatt. I den *tredje* delen redogörs för Nato-debatten i ljuset av Finlands relation till närområdet – Ryssland och de baltiska staterna. I rapportens *fjärde* del beskrivs Finlands Nato-debatt utifrån landets relationer till USA, Sverige och det nordiska samarbetet. Den *femte* delen redogör för Nato-debatten i ljuset av Finlands försvar. I den *sjätte* delen beskrivs debatten utifrån Natos utveckling samt utifrån relationen EU och Nato. I den *sjunde* delen redogörs för Nato-debatten ur ett finansiellt och ett legalt perspektiv. I rapportens *åttonde* del redogörs för slutsatser och konsekvenser för Finland och avslutningsvis, i en *nionde* del diskuteras eventuella konsekvenser för Sverige.

2 Utgångspunkten för Finlands Nato-debatt

2.1 Säkerhet, inflytande och identitet

Debatten i Finland om huruvida ett medlemskap i Nato är att föredra eller inte spänner över flera dimensioner, vilka i sin tur formar de olika argumenten som förekommer. Finlands Nato-debatt kan sägas befinna sig i gränslandet mellan säkerhet, inflytande och identitet.⁵

För att få en överblick av den finländska Nato-debatten och förstå varför olika argument förekommer, vissa oftare än andra, ska dessa tre mycket nära sammanlänkade dimensioner belysas.⁶

2.1.1 Säkerhet

Säkerhet och säkerhetsgarantier är onekligen det som närmast förknippas med ett Nato-medlemskap. Innebär ett Nato-medlemskap en höjd säkerhet för Finland? På vilket sätt uppfattas ett medlemskap vara en fördel eller nackdel för landets säkerhet och försvar? Bl. a. i en opinionsundersökning från december 2008 visar de öppna svaren att de som var positivt inställda till ett finländskt Nato-medlemskap ansåg att höjd säkerhet i allmänhet var ett av de viktigaste argumenten för varför Finland bör gå med i Nato. De som ställde sig mer negativa till ett finländskt Nato-medlemskap menade å sin sida att säkerheten för landet snarare skulle minska vid ett medlemskap, och då särskilt i relation till Ryssland.⁷

Allteftersom Nato har utvecklat sin roll från försvarsallians till en bredare säkerhetspolitisk aktör har frågan om vad säkerhet i samband med ett Nato-medlemskap innebär vidgats. Istället för ”kollektivt försvar”, menar vissa att alliansen nu har ambitionen att tillgodose den ”kollektiva säkerheten”⁸ – även om åsikterna vad Nato bör ägna sig åt skiljer sig åt bland medlemsstaterna. Från att främst ha

⁵ Den finländska Nato-debatten kan sägas bestå av tre olika nivåer/ dimensioner vilka är säkerhet, inflytande och identitet. Se Honkanen, Karolina, 2002, ”*The influence of small states on NATO decision-making. The membership experience of Denmark, Norway, Hungary and the Czech Republic*.” FOI-R--0548--SE, November 2002:118.

⁶ Dessa dimensioner är inte att betrakta som ett analytiskt ramverk som är styrande för studiens upplägg utan ska främst ses som ett hjälpmedel för läsaren att få en djupare förståelse om Nato-debatten i Finland.

⁷ Planeringskommissionen För Försvarsinformation (PFI), 2008-12-04, ”*Finländarnas åsikter om Finlands utrikes- säkerhets- och försvarspolitik 2008*”.

⁸ Sveriges Radio, 2008-08-30, P1 Konflikt, ”*Nato – för vem och för vad?*”.

varit en garant för det territoriella försvaret av alliansens medlemmar mot inte minst det dåvarande Sovjetunionen, handlar ett medlemskap i Nato numera även om att skapa säkerhet i andra delar av världen utanför alliansens territorium.

En slutsats av denna studie är att dimensionen *säkerhet* i den finländska debatten om Nato bl.a. inbegriper frågor med anknytning till Finlands närområde och då särskilt Ryssland, landets relationer med väst, främst USA och det nordiska samarbetet, Finlands försvar, Natos utveckling liksom relationen mellan EU och Nato. Dessutom visar studien att det i Finland råder delade meningar om hur landets säkerhet på bästa sätt ska garanteras och ur dessa olika frågor ska betraktas. En anledning till detta kan sägas vara nära förknippad med de två övriga dimensionerna.

2.1.2 Inflytande

Inflytande är den dimension som uppfattas bli allt viktigare i Finlands Nato-debatt, en trend som redan tidigare har identifierats.⁹

Inflytande genom deltagande har sedan kalla krigets slut varit ledordet för Finlands utrikespolitik. Målet har varit att ”sitta med vid alla bord” där beslut som kan påverka Finland fattas. Medlemskapet i EU bedöms ha varit ett viktigt led i detta,¹⁰ Nato förefaller vara ett undantag. Bl.a. den finländska toppdiplomaten Max Jakobsson satte emellertid frågan om inflytande i fokus då han påpekade att ett ställningstagande för eller emot ett medlemskap i Nato ytterst handlar om vilken roll som Finland väljer i den europeiska integrationsprocessen. Frågorna han ställde var: Vill man fullt ut delta i beslutsfattandet inom Europa eller ska deltagandet begränsas när det gäller beslut på det säkerhetspolitiska området?¹¹

⁹ Honkanen, 2002:118.

¹⁰ Ibid. 2002:1; Intervju vid Finlands Atlantkommitté, 2008-11-05.

¹¹ Honkanen, 2002:3, se fotnot 11.

Finland har länge och aktivt deltagit i Natos samarbetsprogram Partnerskap för fred (PFF).¹² Tillsammans med Sverige har man även drivit på utvecklingen av partnerskapet och därigenom bl. a. ökat möjligheten till inflytande för partnerskapsländer i Nato. Trots detta har slutsatsen bl.a. dragits av forskaren Karolina Honkanen att Finland som medlem av Nato skulle få ett större inflytande eftersom det till syvende og sist är Nato som avgör omfattningen och begränsningarna för ett partnerskap. Samtidigt understryker Honkanen, att ett folkligt stöd inte bara är ett kriterium för Nato-medlemskap, men också ett krav för att ett litet land som Finland ska kunna utöva inflytande inom alliansen.¹³

De som är av motsatt åsikt menar däremot bl.a. att ett Nato-medlemskap inte alls skulle öka Finlands inflytande. Tvärtom menar man att ett medlemskap för det första skulle minska handlingsutrymmet för Finland i utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor, för det andra att det inte skulle vara möjligt för Finland som litet land att utöva inflytande över de större Nato-medlemmarnas beslut.

Även gällande frågan om inflytande går åsikterna således isär om hur detta inom säkerhets- och försvarspolitiska frågor bäst kan tillgodoses för Finland.

2.1.3 Identitet¹⁴

Det har påpekats att Nato-debatten i Finland många gånger säger mer om personerna bakom de olika argumenten – deras syn på Finland, Nato och världen i stort – än något annat. Grundläggande uppfattningar och attityder, här samlat under begreppet identitet, kan sägas utgöra själva fundamentet i Finlands Nato-debatt liksom hur man ser på Finlands säkerhet och möjlighet till inflytande. För

¹² Redan 1992 gick Finland med som observatör i det Nordatlantiska samarbetsrådet (NACC) och anslöt sig två år senare 1995 till Natos program för Partnerskap för fred (PFF). Kort därefter deltog Finland i Natos första krishanteringsoperation på Balkan IFOR/SFOR och har sedan dess även bidragit till bland annat KFOR i Kosovo samt ISAF i Afghanistan. 1997 gick Finland med i det Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPC) som ersatte NACC. Därtill deltar landet även i civil verksamhet inom ramen för PFF. Tillsammans med framförallt Sverige har Finland även drivit på utvecklingen av PFF, vilket bland annat har resulterat i en förbättring av möjligheterna för samarbete mellan de truppbidragande länderna till Nato-ledda operationer, dvs. ett närmare samarbete mellan PFF-länder och Nato-länder. Bland annat möttes utrikesministrarna för truppbidragande länder till ISAF och andra internationella organisationer i Afghanistan för första gången i ett gemensamt forum under 2008. Därtill bidrar Finland tillsammans med Sverige som de enda partnerskapsländerna till införskaffandet av 3 Boeing C-17 plan. Detta är ett av tre initiativ som syftar till att förse Nato med strategiska flygtransporter (Strategic Airlift Capability). Se bl. a. Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2004, Stadsrådets redogörelse SRR 6/2004; Parlamentarisk utredning, 2008.

¹³ Honkanen, 2002:118/121

¹⁴ Detta avsnitt baseras på: Ries, Tomas, 2003, diagram, "Finland's identities 2003", men har även kompletterats med information från intervju vid UI 2008-10-08; Intervjuer med forskare vid UPI, 2008-11-03/04/05.

att få en något djupare förståelse för debatten kan det därför vara relevant att ta upp några exempel på olika s.k. säkerhetspolitiska identiteter som tidigare har kunnat urskiljas i Finland.¹⁵

Det främst fyra olika säkerhetspolitiska identiteter som har kunnat urskiljas i Finland, enligt Tomas Ries.¹⁶

Enligt den *första identiteten* är ett starkt och oberoende försvar att föredra. Förtroendet är lågt för att Nato skulle komma till Finlands undsättning i en händelse av en kris. Ryssland upplevs som ett hot.¹⁷ Enligt den *andra identiteten* är militär alliansfrihet att föredra, främst för att inte provocera Ryssland samtidigt som man förordar ett starkt och självständigt försvar.¹⁸ Enligt den *tredje identiteten* är ett Nato-medlemskap att föredra eftersom Natos försvarsgarantier innebär ett starkt försvar mot inte minst Ryssland.¹⁹ Enligt den *fjärde identiteten* betraktas FN som den viktigaste internationella aktören. Ett starkt eget försvar uppfattas inte som nödvändigt och man önskar ha goda relationer med Ryssland som inte betraktas som något direkt hot.²⁰

Inslag av framförallt de tre första identiteterna har kunnat urskiljas i denna studie, även om det inte är tydligt vilken eller vilka som kan sägas dominera.

Utöver dessa fyra identiteter, visar denna studie att det därtill finns en viss osäkerhet från Finlands håll för hur man i övriga världen uppfattar landet. Detta har bl.a. tagit sig till uttryck i en viss ovilja att för nära förknippas med Europas östligare länder. ”Vem” man ansluter sig till Nato tillsammans med uppfattas

¹⁵ Då studiens syfte inte har varit att analysera Finlands olika säkerhetspolitiska identiteter har därmed inte heller någon analys av tidigare forskning på detta område genomförts. Denna text baseras därmed främst på en intervju med Dr. Tomas Ries som har goda kunskaper om Finland och Nato. Se bl.a. Ries, Tomas, 2003.

¹⁶ För att få fram dessa gör Ries för det första en distinktion göras mellan de två extremerna nationalism och transnationalism. Ur ett nationalistiskt perspektiv, menar Ries, tenderar Ryssland betraktas som farligt, och ett starkt och självständigt finländskt militärt försvar som nödvändigt. Ur detta perspektiv finns det ingen tillit till att någon (läs Nato) kommer till landets undsättning vid en militär attack. De som innehar det transnationalistiska perspektivet tenderar att inte lägga en lika stor vikt vid Ryssland. Men för de fall där Ryssland bedöms vara ett problem finns det en benägenhet att räkna med hjälp från omvärlden. Man ser alltså positivt på samarbete. För det andra kan en distinktion mellan extremerna realism och idealism. Världen ur realismens synsätt speglas i grova drag av tron på traditionell maktpolitik mellan stater. Ur detta synsätt förordas en stark försvarsförmåga för ett land – dels för att kunna bemöta direkta militära hot mot landet, dels för att detta har en avskräckande effekt på eventuella hot. Ur ett idealistiskt synsätt föredrar man fredliga medel istället för bruk av våld. Om dessa två sedan sammanställs kan de olika identiteterna, enligt Ries, urskönjas.

¹⁷ Nationalism + realism

¹⁸ Nationalism + idealism

¹⁹ Transnationalism + realism

²⁰ Transnationalism + idealism

exempelvis vara av betydelse. Att ansöka om medlemskap i alliansen med Sverige är således något Finland ser mycket positivt på.

Det är just förekomsten av olika identiteter och uppfattningar som medför en inbyggd tröghet i Finlands Nato-debatt så till vida att det är samma argument som ständigt återkommer oavsett om "omgivningen" förändras eller inte. Dessutom finns det nästintill alltid till varje argument också ett motargument. Det har påpekats att den finländska Nato-debatten inte har förändrats nämnvärt under de senaste 10 åren.²¹ Det som eventuellt förändras i debatten är vilka argument som är i fokus vid olika tidpunkter. En viktig förklaring till detta är just att eventuella förändringar i omgivningen bland t.ex. politiker, partier och folket tolkas på så sätt att de passar in i deras grundläggande uppfattning om Nato, Finland och övriga världen.

2.2 Den nationella kontexten – en överblick

Finland har i skrivande stund en majoritetsregering som utnämndes 2007 bestående av Centern i Finland, Samlingspartiet, Gröna förbundet och Svenska folkpartiet i Finland. Nästa val kommer att äga rum 2011.²²

Enligt uppgift angav de tre största partierna (Centern, Samlingspartiet och Socialdemokraterna) under valkampanjen att de inte ämnade driva frågan om ett Nato-medlemskap under mandatperioden. Noterbart är emellertid att den utrikes- och säkerhetspolitiska delen av regeringsprogrammet för den nya regeringen omformulerades i relation till den föregående. I det förra regeringsprogrammet från 2003, då Centern, Socialdemokraterna och Svenska folkpartiet bildade en koalition, angavs att: "*Finlands utrikes- och säkerhetspolitik utgår från att Finland står utanför militärallianser och har ett trovärdigt försvar, där allmän värnplikt ingår som ett centralt element.*"²³ I det nu gällande regeringsprogrammet från 2007 anges att Finland "... *utvecklar fredspartnerskapet med Nato och bevarar möjligheten att ansöka om medlemskap i Nato*"²⁴. Detta skulle alltså kunna betraktas som en politisk kursändring i Nato-frågan, i alla fall i teorin.

Grovt förenklat kan de tre största partiernas syn på Nato beskrivas som följer²⁵:

²¹ Intervjuer med forskare vid UPI, 2008-11-03/04.

²² Att notera är att Finlands som regel har mycket breda regeringar som i svenska mått mätt kan sägas ha ovanliga koalitioner. Statistikcentralen, Valresultat 2007.

²³ Finlands utrikesministerium, 2003-04-16, "*Utrikes och EU-politiken i det nya regeringsprogrammet*".

²⁴ Regeringsprogrammet, 2007:9, Statsminister Matti Vanhanens II regering 2007-04-19.

²⁵ Denna text baseras främst på en intervju med en forskare vid UPI, 2008-10-07. Då studien inte har haft för avsikt att studera de politiska partierna och deras syn på Nato har ingen djupare analys

Det konservativa *Samlingspartiet* är det enda parti som öppet är för ett Nato-medlemskap. Partiet vill emellertid för tillfället inte driva frågan om Nato-medlemskap då den inte bedöms vara akut.²⁶ Partiet innehar tre viktiga ministerposter: utrikesminister Alexander Stubb, försvarsminister Jyri Häkämies och finansminister Jyrki Katainen. Särskilt de två förstnämnda har förekommit relativt ofta i debatten där de öppet har visat en positiv inställning till ett Nato-medlemskap för Finland.

Centerpartiets grundinställning är emot ett medlemskap, men partiets ledning är dock splittrad i frågan. Den liberala flanken är för ett medlemskap, medan den konservativa flanken prioriterar alliansfrihet och territoriellt försvar.²⁷ Bl.a. Statsminister Matti Vanhanen tillhör Centern. Han har dock avstått från att ta ett tydligt ställningstagande för eller emot ett finländskt Nato-medlemskap.

Socialdemokraterna, som inte ingår i Vanhanens andra regering²⁸, är emot ett finländskt Nato-medlemskap och uppges ha haft den hållningen länge. President Tarja Halonen tillhör detta parti. Det är också hon som allra tydligast har talat emot ett medlemskap för Finland. Så länge Halonen är president är den allmänna bedömningen i Finland att en ansökan om Nato-medlemskap inte är trolig. Från förre presidenten Marti Ahtisaaris politik att hålla ”alla dörrar öppna”, inte minst mot Nato, innebär Halonens tillträde som president en nedtoning av Finlands Nato-politik. Först när mandatperioden för Halonen löper ut år 2012 bedömer merparten av de personer som intervjuats inom ramen för denna studie att en ansökan om ett finländskt Nato-medlemskap är en reell option. Möjligtvis ser man emellertid en öppning i frågan redan 2011 då en ny riksdag och regering installeras i Finland.²⁹

genomförts av dessa. Denna text är istället att betrakta som en fingervisning för hur den inrikespolitiska kontexten i Finland ser ut när det gäller Nato.

²⁶ En majoritet av samlingspartiets anhängare har länge stått bakom ett finländskt medlemskap.

Senaste åren har dock detta antal sjunkit och fler förefaller vara osäkra inför ett eventuellt medlemskap. De konservativa anges också trivas bra med att regera tillsammans med Centerpartiet, och vill därmed inte att Centern återigen ska blicka bort mot Socialdemokraternas genom att alltför starkt driva på frågan om ett finländskt Nato-medlemskap. Intervju med en forskare vid UPI, 2008-10-07.

²⁷ Intervju med forskare vid UPI, 2008-10-07.

²⁸ Mellan år 2007 och år 2011. Mandatperioden för Vanhanens första regering sträckte sig från 2003-2007.

²⁹ Dagens Nyheter, 2009-01-20, ”Ansökan till Nato skjuts upp. Finlands utrikesminister Stubb tror på fördjupat nordiskt försvarssamarbete”.

Ries, Tomas, Kronologi: ”Finland-Nato: The public discussion 2001-2002”; Intervju vid Finlands Försvarsmakt, Huvudstaben, 2008-11-03; Intervjuer med forskare vid UPI, 2008-10-07; Intervjuer vid Finlands försvarsdepartement, 2008-11-04; Intervju vid Finlands Atlantkommitté, 2008-11-05. Se även bl. a. Virtual Finland, 2008-05-20, Kyösti Karvonen, ”Finnish security policy: No Joy, but Finland Joins Nato Force”.

Av de två mindre partierna i regeringen anger det *Gröna förbundet* i sitt parti-program att Finland inte bör ansöka om medlemskap i Nato³⁰. *Svenska folkpartiet i Finland* förefaller ännu inte ha tagit ställning för eller emot ett finländskt Nato-medlemskap.³¹

Inför beredandet av Finlands säkerhets- och försvarspolitiska vitbok 2009 tillsattes av regeringen en parlamentarisk säkerhetspolitisk uppföljningsgrupp³² med representanter från riksdagens alla partier under ledning av Juha Korkeaoja (c). I gruppens slutsatser gjordes ingen direkt rekommendation för ett Nato-medlemskap utan man befäste snarare regeringens rådande linje. Gruppens slutsats, som är att betrakta som en kompromiss, är att: ”*Finland är militärt icke-allierat men att dess samarbete med Nato är intensivt och att möjligheten till ett medlemskap i Nato bibehålls*”³³.

Enligt Finlands konstitution är det landets president, Halonen, som i nära samarbete med regeringen har det yttersta ansvaret för landets utrikespolitik. Presidenten har även den beslutsfattande makten i frågor som rör krig och fred, med parlamentets medgivande. Därtill är presidenten även högsta befälhavare över Finlands militära styrkor. Presidenten skulle alltså få en betydande makt i frågor som kan uppkomma i samband med ett medlemskap i Nato. Gällande EU-frågor ligger emellertid det yttersta ansvaret hos regeringen under ledning av statsministern. Denna ansvarsfördelning mellan presidenten och regeringen har varit ett omdiskuterat ämne, inte minst eftersom frågor med bäring på Finlands säkerhets- och försvarspolitik behandlas inom såväl Nato som EU.

Gällande Nato, har Halonen och regeringen bl.a. haft skilda åsikter när det gäller diskussionerna om Finlands eventuella deltagande i Natos snabbinsatsstyrka, Nato Response Force (NRF). Samtidigt som de två största regeringspartierna, Centern och Samlingspartiet våren 2008 önskade gå ett steg längre i det finländska deltagandet i NRF, ifrågasatte Halonen om Finland överhuvudtaget skulle delta i arbetet med NRF, och gick därmed emot de två partierna.³⁴

När det gäller den folkliga opinionen ligger andelen som är emot ett Nato-medlemskap i Finland någonstans mellan 54 % och 60 %, medan de som stödjer

³⁰ Gröna förbundets partiprogram.

³¹ I partiprogrammet omnämns inte Nato. Svenska folkpartiet i Finland, partiprogram.

³² Den säkerhetspolitiska uppföljningsgruppen hade till uppgift att granska den säkerhetspolitiska verksamhetsmiljön i Finland, och sedan överlämna sina resultat till statsminister Matti Vanhanen.

³³ Parlamentarisk utredning, 2008, ”*Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2008*”; sammanfattning på svenska.

³⁴ Virtual Finland, 2008-05-20, Kyösti Karvonen, ”*Finnish security policy: No Joy, but Finland Joins Nato Force*; Helsingin Sanomat”, 2006-12-05, ”*Finland not to join Nato Response Force*”; Rainne, 2008:31-33.

ett Nato-medlemskap ligger någonstans mellan 28 % och 31 %. Samtidigt förefaller andelen osäkra ha ökat det senaste året.³⁵ Även om en majoritet av den finländska befolkningen motsätter sig ett Nato-medlemskap, tror merparten av den folkliga opinionen, enligt uppgift, ändå att Finland någon gång kommer att ansluta sig till Nato.

Avslutningsvis kan sägas att de olika forskningsrapporter³⁶ som skrivits i Finland om ett eventuellt finländskt Nato-medlemskap, och som används inom ramen för denna studie, sammantaget uppfattas förmedla fler fördelar med ett finländskt Nato-medlemskap än nackdelar. Grovt förenklat är det särskilt frågor med anknytning till inflytande i samband med ett eventuellt finländskt Nato-medlemskap som lyfts fram. Framförallt väcker dock rapporterna viktiga frågor som Finland har att förhålla sig till när det gäller Nato: Är Finland redo att bistå andra samt ta emot hjälp som medlem av Nato? Vilket Nato önskar Finland se? Vad innebär egentligen Finlands Nato-option i relation till militär alliansfrihet och medlemskap i Nato?

³⁵ Enligt PFI har andelen som stödjer alliansfrihet sjunkit med 11 procentenheter från 69% till 58 % medan de som stödjer ett Nato-medlemskap enligt undersökningen ökat med 4 procentenheter från 27% till 31%. Antalet osäkra har stigit från 5% till 12%.

³⁶ Se bl.a. Honkanen, Karolina, 2002, *"The influence of small states on NATO decision-making. The membership experience of Denmark, Norway, Hungary and the Czech Republic"*; Pursiainen, Christer & Sinikukka Saar, 2002, *"Et tu Brute" Finland's Nato option and Russia*"; Ries, Tomas, 1999, *"Finland och Nato"*.

Finlands Nato-debatt

3 Närområdet - Ryssland och de baltiska staterna

Den officiella utgångspunkten för Finlands säkerhetspolitik är att landet inte är utsatt för något militärt hot³⁷ och att relationerna till alla grannländer är goda. Enligt den parlamentariska uppföljningsgruppens utredning om Finlands säkerhetspolitik som presenterades sommaren 2008, medges dock att ”vissa frågetecken” kvarstår gällande utvecklingen i Östersjön och Ryssland med hänvisning till den instabila situationen i landet och ovissheten inför hur den kommer att utvecklas.³⁸ Även efter konflikten i Georgien sommaren 2008 kvarstår den officiella hållningen om att Finland inte är utsatt för något militärt hot. Det uppfattas inte heller vara nödvändigt att omformulera slutsatserna i den parlamentariska utredningen, eftersom dylika situationer redan har, menar vissa i utredningsgruppen, beaktats.³⁹

Oavsett Finlands officiella hållning förekommer olika åsikter om Ryssland i Finlands Nato-debatt.

3.1 Ryssland som argument för och emot ett finländskt Nato-medlemskap

Att Ryssland är något som väcker starka känslor i Finland är tydligt, och inte heller särskilt förvånande med tanke på att Finland under en lång tid har identifierat sig och sin plats i världen i relation till Sovjetunionen och sedan Ryssland. Den ca 1300 km långa gränsen mot Ryssland gör sitt därtill. I en opinionsundersökning från december 2008 anges ofta Ryssland i de öppna svaren som en anledning till varför Finland *inte* bör ansluta sig till Nato.⁴⁰

Finlands relation till Ryssland används både som argument för och emot ett eventuellt finländskt Nato-medlemskap. Grovt förenklat menar motståndare att Finland inte bör gå med i Nato eftersom detta skulle kunna provocera Ryssland

³⁷ De eventuella hot som Finland bedöms stå inför är hot avseende samhällsinfrastruktur, naturkatastrofer, miljöförstörrelse, pandemier och kriser orsakade av klimatförändringarna. Särskilt lyfts behovet av åtgärder fram avseende klimatförändringarna, kampen mot terrorism och IT-angrepp. Parlamentarisk utredning, 2008.

³⁸ Parlamentarisk utredning, 2008; PFI 08-12-04.

³⁹ Intervju med en politisk tjänsteman vid Finlands parlament, 2008-11-04.

⁴⁰ PFI 2008-12-04.

och därmed skada relationerna mellan länderna. I förlängningen skulle detta även öka klyftan mellan Ryssland och väst. Anhängare av ett Nato-medlemskap menar däremot att Finland bör gå med i Nato för att skydda sig mot såväl politisk som militär press från Ryssland, och menar bl. a att konflikten i Georgien är ett tydligt bevis på detta.⁴¹

Dessutom finns det en tredje grupp argument som går ut på att ett finländskt medlemskap skulle innebära förbättrade möjligheter att via Nato utveckla relationen mellan Finland och Ryssland liksom mellan Nato och Ryssland, vilket givetvis förutsätter att relationen mellan Nato, särskilt USA, och Ryssland men även den mellan Ryssland och EU är någorlunda goda.

Tittar man närmare på argumentationen i relation till Ryssland så menar de som motsätter sig ett medlemskap i alliansen att Finlands val att inte gå med i Nato har fungerat blidkande i ryska ögon. De baserar bl.a. sin argumentation på att den säkerhetspolitiska relationen mellan Finland och Ryssland bör ses i det större perspektivet av relationerna mellan väst och Ryssland. Finland har, menar man, fungerat som en buffertstat mellan Ryssland och väst inte minst vid eventuella internationella spänningar. Denna ”särskilda relation” har inte minst sin bas i det s.k. Vänskaps-, samarbets- och biståndsavtalet (VSB-avtalet), som utgjorde grunden för Finlands relation till Sovjetunionen och senare Ryssland mellan 1948 och 1992. Under denna period höll sig Finland, genom sin neutralitetspolitik, utanför militärt samarbete samtidigt som man i och med avtalet försäkrade dåvarande Sovjetunionen om att man inte skulle ansluta sig till Nato. Sovjetunionen å sin sida lät Finland förbli självständigt. Avtalet upphörde att gälla 1992.⁴² Ur motståndarnas perspektiv skulle dessa år av investeringar i rysk ”goodwill” därmed kunna förstöras om Finland väljer att ansluta sig till Nato.⁴³

Innebörden av denna särskilda relation har emellertid bl. a ifrågasatts av forskaren Ries i hans rapport om Finland och Nato. Han menade att för Finland handlade denna relation lika mycket om en nödvändighet och om försvarspolitik än bara ”vänskap”, och att denna relation främst är relevant ”när solen skiner”. När spänningarna ökar kommer djupare intressen och reaktioner överskugga denna särskilda relation och den ömsesidiga tilliten. Att endast referera till denna ”särskilda relation” kan således vara att förenkla situationen något. Ryssland

⁴¹ PFI 2008-12-04; Ries, Tomas, 1999.

⁴² För närmare beskrivning se Pursiainen, Christer & Sinikukka Saar, 2002:15, ”Et tu Brute” Finland’s Nato option and Russia”.

⁴³ Intervju med professor tillika expert på bl.a. Ryssland och f.d. politisk rådgivare vid Sveriges utrikesdepartement, 2008-11-11.

kommer, menar Ries, att gå sin egen väg oavsett sin relation med Finland när det är tal om de ”stora frågorna”.⁴⁴

Men även de som har en mer öppen hållning när det gäller ett finländskt Nato-medlemskap medger att ”reaktioner” är att vänta av Ryssland vid ett eventuell finländskt medlemskap. Finlands erfarenheter som EU-medlem och dess relationer till Ryssland via EU antyder att ett eventuellt medlemskap i alliansen kommer att medföra både utmaningar och möjligheter. Samtidigt påpekas att det är svårt att finna motiv till varför Ryssland eventuellt skulle hota Finland, då det inte ”avlossades” några skott i samband med att de baltiska staterna gick med i Nato.⁴⁵

Bl.a. utredningen från 2007 om potentiella konsekvenser av ett Nato-medlemskap för Finland, som genomfördes under ledning av Finlands utrikesdepartement och ambassadör Antti Sierla (härefter Sierlas utredning), förutspår att de eventuella reaktionerna från ryskt håll kommer att handla om retorik snarare än om faktiska militära handlingar mot Finland, men också att den eventuella ”irritationen” på lång sikt med stor sannolikhet kommer att lägga sig utan några större praktiska konsekvenser.⁴⁶ Det bedöms också vara föga troligt att Ryssland bebländar sig i någon längre konflikt med Finland, inte minst med tanke på Finlands viktiga medverkan i att utforma EU:s politik mot Ryssland samt med tanke på Rysslands ekonomiska relationer med Finland och övriga EU.⁴⁷

Dessutom, menar forskare, att rysk motvilja mot Natos utvidgning främst är psykologisk och bottnar i den egna motviljan att förlora inflytande i sitt närområde. Finlands medlemskap i EU, menar man, torde leda till att dessa psykologiska effekter av ett eventuellt finländskt medlemskap i Nato inte uppfattas på liknande sätt som vid inträdet av de central- och östeuropeiska länderna i alliansen.⁴⁸

Rysslands syn på Finlands eventuella medlemskap förefaller dock vara något tvetydig. Bl. a. Rysslands utrikesminister Sergei Lavrov har uttryckt att ett Nato-medlemskap är upp till Finland själv att avgöra och att man från ryskt håll kommer att acceptera den status som Finland väljer.⁴⁹ Samtidigt har tecken givits på att Ryssland ändå tycks föredra Finlands nuvarande position som militärt

⁴⁴ Ries, Tomas, 1999, *”Finland och Nato”*.

⁴⁵ Intervju vid Försvarshögskolan, Finland; 2008-10-07; Salonijs-Pasternak, Charly (ed.), 2007:67-68, “From protecting someone to securing many. Nato’s journey from a military alliance to a security manager”, UPI Report; Intervjuer med forskare vid UPI 2008-11-03/05.

⁴⁶ Sierla 2007; 28

⁴⁷ Intervjuer med forskare vid UPI, 2008-11-03/05.

⁴⁸ Salonijs-Pasternak, Charly (ed.), 2007:68.

⁴⁹ Ries, Kronologi: *”Finland-Nato: The public discussion 2001-2002”*.

alliansfritt. Ett uttalande av Rysslands ambassadör i Finland under ett seminarium vid Finlands Försvarshögskola under 2007 är ett exempel. Ambassadören ska ha sagt att Finland inte bör gå med i Nato eftersom det på ett allvarligt sätt skulle skada relationerna mellan länderna.⁵⁰ Från Moskva dementerade man emellertid detta uttalande omgående genom att påpeka att det snarare var en personlig synpunkt än ett uttalande i egenskap av ambassadör. Åsikterna går dock isär huruvida detta var ett planerat uttalande från ryskt håll eller inte. Vissa menar att detta i förväg hade varit planlagt, medan andra efter Moskväs dementi valde att inte lägga någon större vikt vid uttalandet.⁵¹ Därtill påpekas i en studie genomförd vid Finlands Utrikespolitiska institut (UPI) år 2002, att det utrikespolitiska ledningsskiktet i Ryssland vid den tidpunkten förhöll sig negativt till ett finländskt Nato-medlemskap. Huruvida denna inställning kvarstår kan inte besvaras inom ramen för denna studie.⁵²

Noterbart är även att Finland i oktober 2008 stod värd för ett möte mellan bl.a. USA:s högste militära chef Amiral Michael Mullen liksom Rysslands motsvarighet General Nikolai Makarov för att diskutera Georgien och Afghanistan. Att Finland valdes som plats för detta möte skulle kunna ses som ett tecken på att landet fortfarande uppfattas som en neutral part i relationen mellan öst och väst. Dessutom var det enligt uppgift Ryssland som initierade detta möte i Finland.⁵³

Därtill ägde ett toppmöte mellan Finlands utrikesminister Alexander Stubb och Rysslands utrikesminister Lavrov rum i november 2008. I samband med detta möte angav Lavrov att Finland skulle kunna spela en viktig roll i utbyggandet av den från ryskt håll föreslagna nya säkerhetspolitiska arkitekturen i Europa. Lavrov betraktade Finland som ett respekterat europeiskt och neutralt land som skulle kunna bidra till en konstruktiv internationell diskussion om detta. Även om Stubb menade att hänvisningen till Finlands "neutralitet" var ett konceptuellt missförstånd, torde uttalandet ändå säga något om hur man från ryskt håll betraktar Finland, även om inte några signaler ges om hur man konkret skulle reagera på ett finländskt medlemskap. Stubb bemötte Lavrovs uttalande med att

⁵⁰ Varje år hålls vid Finlands försvarsuniversitet ett Rysslandsseminarium med olika teman. Oftast inbjuds bl. a. högt uppsatta ryska tjänstemän. Man har en överenskommelse om att det som sägs inte får komma utanför salens väggar. Detta uttalande läckte dock ut och kom till de finländska journalisternas vetskap. Intervju med Svensk Överstelöjtnant, verksam vid Försvarshögskolan i Finland, 2008-11-07.

⁵¹ Sierla, 2007:28; Intervjuer med forskare vid UPI, 2008-10-03/04; Intervju vid Finlands Försvarsmakt, Huvudstaben, 200811-03.

⁵² Pursiainen & Saar, 2002:31.

⁵³ Dailymtimes, 2008-10-22, "Nato not ready to de-freeze ties with Russia"; Helsingin Sanomat, 2008-11-13, "Stubb to Lavrov: "Finland is not neutral".

understryka att Finland inte är neutralt eftersom landet sedan 1995 är politiskt allierad med EU och samarbetar nära med Nato.⁵⁴

3.1.1 Nedtoning av det ryska argumentet

Finlands förre President Martti Ahtisaari, tillika mottagare av Nobels fredspris, hör till dem som är positivt inställda till ett finländskt Nato-medlemskap, men som emellertid önskar ”avdramatisera” Rysslandsargumentet. Ahtisaari menar att ett Nato-medlemskap inte bör ses som något riktat mot Ryssland, det är andra frågor som då skulle stå i fokus som rör t.ex. krishantering och beslutsfattande. Samma uppfattning finns även i skrivande stund vid Finlands utrikesdepartement. Dessutom menar Ahtisaari att Ryssland inte skulle motsätta sig ett finländskt medlemskap i Nato.⁵⁵

Det har i linje med detta påpekats att argumentet ”inte-reta-ryssen” inte håller. Alltför ofta, menar såväl forskare som tjänstemän vid departementen, utgår exempelvis kritiken mot Natos utvidgning ifrån vad som anses vara berättigade ryska krav och synpunkter på alliansens framtida medlemsländer. För stor hänsyn tas till Ryssland och för lite till berörda länders nationella säkerhetspolitiska ambitioner och ställningstaganden. Detta innebär att Ryssland tillåts ha inflytande över demokratiska grannländers säkerhetspolitiska krav. Istället för att fokusera på Ryssland, menar man, bör samarbetet inom Nato utgå ifrån globala säkerhetspolitiska utmaningar. Avgörandet för vilket land som får söka medlemskap i Nato ska inte falla på Ryssland. Ryssland kommer med stor sannolikhet att anmärka på att Finland har gått med i Nato, men detta, menar man, behöver inte leda till några konkreta åtgärder.⁵⁶

Vidare påpekas att det i debatten ofta förbises att Ryssland och Nato har en relation, inte minst via Nato-Ryssland-rådet, även om den tillfälligt frystes som en följd av konflikten i Georgien.⁵⁷ Som PFF-land har Finland inte samma

⁵⁴ I korthet har Rysslands president Dmitrij Medvedev föreslagit upprättande av en ny säkerhetspakt som ska ersätta avtalen från kalla kriget och närmare samordna öst och väst i en gemensam säkerhetspolitiskt arkitektur. Se bl. a: Helsingin Sanomat, 2008-11-13, *“Russia: Neutral Finland could promote new security treaty”*.

⁵⁵ Helsing Sanomat, 2008-09-12, *“Ex-President Ahtisaari doubts Russia would oppose Finnish Nato membership”*; Huvudstadsbladet, 2008-10-11, *“Ahtisaari vill ha Finland i Nato”*; Intervjuer Finlands utrikesdepartement, 2008-11-04/05.

⁵⁶ Intervjuer vid Finlands försvarsdepartement 2008-11-04; Intervjuer med forskare vid UPI, 2008-1-03/04; Svenska Dagbladet, Brännpunkt, 2008-09-18, *“Rysslands intressesfär är inte given”*; Clerc, Louis, 2002:321, *“La Finlande et le débat sur l’Otan durant la campagne présidentielle de 1999-2000”*, Revue Études internationales, volume XXXIII, nr 2, Juin 2002.

⁵⁷ År 2002 skapades det så kallade Nato-Ryssland rådet med syftet att fungera som ett ramverk för diskussion och regelbunden dialog om aktuella säkerhetspolitiska frågor liksom andra områden av gemensamt intresse. Som en följd av konflikten i Georgien och den enligt Nato oproportionerliga

samarbetsarrangemang med Ryssland som Natos medlemsländer har. I skrivande stund hanterar Finland, enligt Stubb, först och främst sin relation med Ryssland via EU, sedan via bilaterala relationer. Bl.a. försvarsminister Häkämies menar att med både Finland och Sverige i Nato skulle ett eventuellt gemensamt nordiskt ställningstagande kunna göras inom Nato-Ryssland rådet vilket skulle kunna främja Natos relation till Ryssland i sin helhet. Via Nato-Ryssland rådet, menar även forskare, att Finland skulle ges bättre förutsättningar än nu att föra en säkerhetspolitiskt gynnsam politik mot Ryssland inte minst på grund av a. landets erfarenhet av samarbete med Ryssland. Härvid, menar man, skulle ett finländskt Nato-medlemskap också vara mer gynnsamt för Ryssland. För att dessa möjligheter ska uppstå om ett utvecklat samarbete mellan Finland och Ryssland måste emellertid båda länderna komma in på nya tankebanor.⁵⁸

Därtill, hävdar forskare, att Finland som icke-allierad indirekt bidrar till att bibehålla idén om ett Europa där Ryssland och Nato är varandras motpoler, vilket förstärker uppfattningen om öst-västliga motsättningar. Ryssland initiala reaktion på ett finländskt inträde, menar man, skulle troligen vara negativt, men samtidigt skulle Finlands deltagande på sikt kunna innebära en utveckling mot ett Nato som inte står i motpol till Ryssland, utan istället betraktas som ett forum för samarbete mellan Ryssland och alliansen.⁵⁹

3.1.2 Ryssland – inte avgörande för Finlands ställning i Nato-frågan

Även om Ryssland är ett relativt ofta förekommande argument, uppfattas dess betydelse överlag bland de intervjuade personerna inom ramen för denna studie inte vara avgörande för det faktiska ställningstagandet för om Finland bör gå med i Nato eller inte, i alla fall inte som situationen bedöms se ut i skrivande stund. Den ovissa utvecklingen i Ryssland tas emellertid i beaktande även om andra faktorer, enligt dessa personer, är av större vikt än Ryssland vid ett ställningstagande för eller emot ett finländskt medlemskap. Därmed inte sagt att Ryssland börjar försvinna från debatten. Oavsett utvecklingen i Ryssland och vad som eventuellt kommer att ske framöver är en rimlig slutsats att Ryssland kommer att finnas kvar i Finlands Nato-debatt, inte minst som en viktig emotionell fråga.

militära ryska aktionen, omvärderas dock vid skrivande stund dess implikationer för relationerna Nato-Ryssland och samtal har tillfälligt frysts men väntas återupptas i slutet av detta år.

⁵⁸ Dagens Nyheter, 2009-01-20, "Ansökan till Nato skjuts upp. Finlands utrikesminister Stubb tror på fördjupat nordiskt försvarssamarbete"; Pursiainen & Saar, 2002:46; Intervju vid Finlands utrikesdepartement, 2008-11-04.

⁵⁹ Pursiainen & Saar, 2002:45.

I praktiken tycks det hittills inte heller ha spelat någon större roll för Finlands Nato-debatt vad som händer i Ryssland eller vad landet företar sig eftersom olika och tämligen konstanta föreställningar om landet alltjämt tycks kvarstå i debatten.⁶⁰ Eventuella ”händelser” tolkas så att det passar den egna grundföreställningen om Ryssland, vilket gör att debatten inte förändras särskilt, utvecklingen i omgivningen till trots. Konflikten i Georgien är ett exempel på detta. Det som skedde i Georgien gav ny glöd åt den finländska Nato-debatten samtidigt som den inte innebar något avgörande i Nato-frågan. Å ena sidan bedömdes detta vara en väckarklocka för ett finländskt beslut om Nato-medlemskap, å andra sidan ansågs detta inte nämnvärt påverka den finländska alliansfria hållningen vilket också var den officiella hållningen i Finland efter Georgien-konflikten. Främst president Tarja Halonen menade att Finland inte behövde oroa sig för Ryssland och heller inte ompröva landets utrikes- och säkerhetspolitik (läs alliansfriheten).⁶¹ Enligt en opinionsundersökning som genomfördes efter konflikten mellan Ryssland och Georgien, framstod det dessutom som att en majoritet av de finländska medborgarna fortfarande var emot ett finländskt Nato-medlemskap. Men som en källa menade; det återstår att se de långsiktiga effekterna av det som skedde i Georgien. För även om den akuta krisen har passerat återstår den underliggande konflikten.⁶²

Samlingspartiets partiledare Jyrki Katainen såg emellertid konflikten i Georgien som ett bevis på att konventionella kriser och krig fortfarande är förekommande och att Finland alltför ofta bortser från detta till förmån för att inrikta sig på nya hotbilder. Katainen menar att konflikten i Georgien är ett tecken på att Ryssland kommit tillbaka som stormakt och använder militära medel i sin utrikespolitik, även om han inte ansåg att Finland står inför ett direkt militärt hot.⁶³

Konflikten i Georgien bör inte fungera som ett startskott för en finländsk ansökan om Nato-medlemskap, enligt bl.a. utrikesminister Stubb som emellertid menar att Georgien-konflikten ger Finland en anledning att överväga ett medlemskap, så till vida att dörren mot Nato fortfarande bör hållas öppen. Stubb förutspår dock att Georgien-konflikten kommer att bidra till att fördjupa det nordiska försvars-

⁶⁰ Intervjuer med forskare vid UPI; Intervjuer vid Finlands försvarsdepartement, 2008-11-04; Intervju vid UI, 2008-10-08.

⁶¹ Finlands utrikesdepartement, 2008-08-26, medieöversikter, *”Debatt I Finland 33-34/2008”*. Värt att notera är att Halonen inte omedelbart ville göra ett officiellt uttalande om konflikten i Georgien. Motivet, enligt henne, var att hon ville värja sig från att göra för starka uttalanden för att inte sätta hinder i vägen för utrikesminister Stubbs som ordförande i OSSE som ansvarade för att övervaka vapenvilan samt observera den humanitära situationen i Georgien.

⁶² Intervju med forskare vid UPI, 2008-11-04; Intervju vid Finlands utrikesdepartement, 2008-11-04; NewsRoom Finland, 2008-08-29, *”Georgia on Mind, Finland Ponders Fallout”*; Newsroom Finland, 2008-09-01, *”Finnish PM says Georgia is no grounds to join Nato”*; PFI 08-12-04.

⁶³ Finlands utrikesdepartement, 2008-08-26, medieöversikter, *”Debatt I Finland 33-34/2008”*.

samarbetet. Istället för en känslomässig debatt om Nato efterlyser Stubb en saklig sådan. Finland bör, menar Stubb, oftare bedöma sin säkerhetspolitiska omgivning liksom tänka över ett Nato-medlemskap. Ett förslag som framförts är bl.a. att mindre årliga säkerhetspolitiska analyser genomförs som komplement till de säkerhetspolitiska analyser som läggs fram vart fjärde år i Finland i form av vitböcker.⁶⁴

Likasa har den tidigare finländska försvarsministern Elisabeth Rehn påpekat att tidpunkten i ljuset av konflikten i Georgien inte är lämplig för att ansöka om ett medlemskap eftersom det bl.a. skulle sända ut en signal om finländsk rädsla för Ryssland. Dessutom påpekade hon att ett finländskt inträde inte heller är helt självklart. Exempelvis skulle enligt Rehn det spända läget i Georgien-frågan kunna innebära att ett Natoland motsätter sig ett finländskt medlemskap för att undvika att situationen förvärras, även om sannolikheten är liten.⁶⁵

Inte heller avtalet mellan USA, Tjeckien och Polen om placerandet av ett missil-försvar i Tjeckien och Polen bedöms ha någon direkt påverkan Finlands relation till Ryssland även om det infekterat Rysslands syn på USA och dess allierade.⁶⁶

3.2 De baltiska staternas inträde i Nato

Samtidigt som Finland har stått, och fortfarande står, bakom EU:s utvidgning, hade landet fram till hösten 2001 inte tagit någon tydlig ställning för eller emot Natos utvidgning, och därmed inte heller för eller emot de baltiska staternas inträde i Nato. Anledningen till detta var bl.a., enligt uppgift, rädslan för att de länder som inte anslöt sig till Nato skulle ges försämrade möjligheter att göra sina egna säkerhetspolitiska val. I ljuset av att EU:s och Natos medlemsstater hade blivit alltmer mer överlappande, hade de militärt alliansfria länderna därmed också blivit en allt mindre grupp, vilket man från finländskt håll trodde skulle leda till minskat inflytande i säkerhetspolitiska frågor för de länder som väljer att stå utanför. År 2001 fastslog dåvarande utrikesministern i Finland Erkki Tuomioja emellertid att de baltiska staternas inträde i Nato var förenlighet med Finlands säkerhetspolitiska intressen.⁶⁷

⁶⁴ Dagens Nyheter, 2009-01-20, "Ansökan till Nato skjuts upp". Helsingin Sanomat, 2008-08-26, "Vanhanen and Stubb criticise Russian military action in Georgia – PM disappointed at use of military force, FM sees impact in ties with NATO"; Svenska Yle, 2008-08-15, "Georgien-krisen påverkar inte Finland"; Newsroom Finland, 2008-09-01, "Finnish PM says Georgia is no grounds to join Nato"; Intervju vid Finlands utrikesdepartement, 2008-11-05.

⁶⁵ Huvudstadsbladet, 2008-08-20, "Vi står inför ett vägval".

⁶⁶ Sierla, Antti, 2007-12-21, "Verkningarna av ett eventuellt finländskt Nato-medlemskap", s 2.

⁶⁷ Honkanen, 2002:6, fotnot 27; Report by the Council of State to Parliament on 17 March 1997. *European Security and Finnish Defense*.

I och med de baltiska staternas inträde i Nato år 2004 innebar detta att fler frågor med bäring på Finlands direkta närområde skulle hamna på Natos bord.⁶⁸ Det förutspåddes bl. a. därför att argument rörande inflytande skulle komma att bli än viktigare i den finländska Nato-debatten.⁶⁹

Som en viktig del av Finlands närområde, skulle det dessutom ha kunnat förväntas att de baltiska staternas inträde i Nato överlag torde ha haft inverkan på Finlands Nato-debatt. I ljuset av att de baltiska staterna är med i Nato medföljer för Finlands del å ena sidan vissa militärstrategiska fördelar. Särskilt Estlands medlemskap i Nato skulle bl. a. kunna betraktas som en höjning av säkerheten i Finlands södra flank. Därtill skulle det kunna påpekas att säkerhetsnivån höjdes i Östersjöområdet eftersom Nato-flyg sedan dess cirkulerar i luftrummet i Baltikum 24 timmar om dygnet, 7 dagar i veckan. Å andra sidan kan detta från ryskt håll upplevas som ett hot, vilket skulle kunna innebära att säkerheten i området egentligen höjdes i samband med de baltiska staternas medlemskap.

De baltiska staternas inträde i Nato har emellertid inte getts något större utrymme i den finländska Nato-debatten, varken hos förespråkarna eller hos motståndarna. Dessutom visar en opinionsundersökning från december 2008 att ca 60% inte ansåg att de baltiska staternas Nato-medlemskap påverkade Finlands och finländarnas säkerhet.⁷⁰

Halonen liksom Finlands parlament gjorde tidigt bedömningen att de baltiska staternas inträde inte skulle påverka Finland. Halonen var till och med inledningsvis mycket tveksam till dessa länders anslutning till Nato. Bl.a. ska Halonen ha påpekat att Nato noggrant borde överväga vad ett medlemskap för dessa länder skulle kunna innebära för säkerheten i Europa.⁷¹

Först när Finlands försvarschef Amiral Juhani Kaskeala fastslog att de baltiska staternas inträde i Nato skulle innebära ökad stabiliteten i Östersjön, blev detta också den officiella linjen i Finlands säkerhetspolitik, enligt uppgift.⁷²

Från att inledningsvis ha intagit en reserverad hållning i frågan, fastslog senare Rysslands dåvarande president Vladimir Putin att även om man från ryskt håll inte ansåg att ett Nato-medlemskap för de baltiska staterna skulle höja säkerheten i området, så var ett medlemskap dessa staters egna beslut. Ryssland hade inte,

⁶⁸ Honkanen 2002:7/118.

⁶⁹ Honkanen, 2002:6-7.

⁷⁰ Intervju med en forskare vid Sveriges Utrikespolitiska Institut, 2008-10-28; PFI, 2008:13.

⁷¹ Intervju med en forskare vid Sveriges Utrikespolitiska Institut, 2008-10-28; Ries, Kronologi: "Finland-Nato: The public discussion 2001-2002".

⁷² Intervju med en forskare vid Sveriges Utrikespolitiska Institut, 2008-10-28; Honkanen, 2002:6-7.

underströk Putin enligt uppgift, några större invändningar och ämnade inte heller ta till några politiska eller militära medel mot detta.⁷³

En viktig förklaring till varför de baltiska staternas inträde i Nato inte lämnade något större avtryck i Finlands Nato-debatt påstås särskilt röra grundläggande uppfattningar om Finland och dess plats i världen. Detta bottnar inte minst i att man från finländskt håll, enligt uppgift, gärna undviker att förknippas med de forna öststaterna. Det hävdas att en viktig anledning till att Finland t.ex. inte gick med i EU samtidigt som de baltiska var att man inte ville ses som ”en annan öststat”. Detta gäller även för ett medlemskap i Nato, där det framstår vara viktigt för Finland tillsammans med vem som en eventuell anslutning till alliansen ska ske.⁷⁴

Trots att de baltiska staternas inträde i Nato inte särskilt ofta återspeglas i den öppna debatten i den politiska eliten eller bland opinionen, är det några forskare i Finland som har förhållit sig till frågan. Bl. a. de forskare som hävdade att Finland genom ett medlemskap i Nato skulle kunna bidra till att knyta Ryssland närmare Nato och överbrygga uppdelningen öst-väst, lyfter även fram att det ur ett finländskt perspektiv finns en komplikation med de baltiska staternas inträde i Nato. Enligt dessa forskare hade de baltiska staterna på ett tydligt sätt som mål att ansluta sig till det ”gamla Nato” vilket därmed bidrog till att förstärka Nato och Ryssland som varandras motpoler. Detta beäste därmed ytterligare Finland som en buffertstat mellan Ryssland och väst.⁷⁵

Därtill hade man kunnat tro att diskussionerna om utformandet av försvarsplanering för de baltiska staterna som uppkom i Georgien-konfliktens efterdyningar, torde ha lämnat vissa spår i Finlands Nato-debatt. Så tycks emellertid inte vara fallet.⁷⁶

⁷³ Pursiainen & Saari, 2002:38; Ries, Kronologi: *“Finland-Nato: The public discussion 2001-2002”*.

⁷⁴ Intervju med forskare vid UPI, 2008-11-03.

⁷⁵ Pursiainen & Saar, 2002: 38.

⁷⁶ Efter Georgien-konflikten hamnade frågan och försvarsplanering för de baltiska staterna i fokus. Enligt informella påpekanden från Nato-företrädare uppfattas de tre baltiska staterna vara de mest utsatta staterna bland de allierade. Även om det inte finns en full försvarsplanering för de forna sovjetiska staterna har, påpekar man, en viss planering genomförts för dessa stater, Estland, Lettland och Litauen är dock ett undantag. Anledning till att detta var bl. a. för att skapa förtroende hos Ryssland, men också för att Nato vid denna tidpunkt fokuserade på Afghanistan och terrorism. De baltiska staterna har inte undanhållit sin besvikelse för att de inte har utarbetats några planer för hur länderna ska kunna försvaras vid ett angrepp. I Georgien-konfliktens efterdyningar avlämnade Natos högsta militära befälhavare, James Craddock, emellertid en förfrågan till Natos medlemsstater om att få utforma en försvarsplanering för de baltiska staterna, något som kräver samtliga staters godkännande. Estland med sin stora ryska minoritet föreslogs vara först ut att genomgå en formell militär riskbedömning. För att ytterligare ingjuta lugn bland de baltiska

3.3 Avslutande kommentarer

Att Ryssland alltjämt är ett viktigt argument i den finländska Nato-debatten såväl bland delar av opinionen som bland den politiska eliten är klart. Frågor som rör såväl säkerhet, inflytande som identitet i synen på Ryssland förekommer på ett eller annat sätt i den Finlands debatt. Det är dock särskilt i relation till argumenten som berör Ryssland som ”trögheten” i den finländska Nato-debatten också är synlig. Glappet mellan de som menar att militär alliansfrihet innebär en högre säkerhet för Finland i relation till Ryssland, och de som menar att ett Nato-medlemskap istället skulle höja säkerheten för Finland i relation till Ryssland, kommer inte att försvinna i första taget. Därför förväntas argumenten om Ryssland inte heller vara det som i närtid kommer att samla det finländska folket i Nato-frågan och på så sätt vara avgörande för Finlands ställningstagande för eller emot ett finländskt Nato-medlemskap.

Förutom att Ryssland onekligen utgör en viktig del i den finländska identiteten, uppfattas debatten också ha viktiga inslag av argument som rör inflytande över Natos relationer med Ryssland via ett finländskt medlemskap i alliansen. Inte minst menar man att Finland som Nato-medlem skulle kunna bidra till att främja samarbetet mellan Finland och Ryssland. Det förutsätter givetvis att å ena sidan Nato, främst USA, och Ryssland, samt å andra sidan Ryssland och EU har goda relationer. I skrivande stund återstår emellertid ännu många frågetecken. Frågor som rör energi och gas samt missilförsvar är ett fåtal exempel. I ljuset av dessa frågetecken skulle Finland ha en gedigen arbetsuppgift framför sig att som Nato-medlem främja alliansens relation med den stora grannen i öst. Samtidigt är det först och främst via EU som Finland definierar sin roll med Ryssland. Om arbetet med att främja relationerna både sker via EU liksom via Nato-Ryssland-rådet skulle det kunna påpekas att förutsättningarna för framsteg förefaller något bättre än om Finland skulle stå utanför Nato. Det motsatta är emellertid också mycket möjligt.

staterna besökte dessutom USA:s militära chef amiral Michael Mullen Lettlands motsvarighet, ordförande för the Joint Chiefs of Staff samt Lettlands president, utrikesminister och försvarsminister för att bl. a. diskutera Nato. Där gavs försäkringar om att Nato skulle försvara de baltiska staterna vid en eventuell militär attack. Det bedöms, bland vissa forskare i Finland, tveksamt om Mullens uttalande verkligen kommer att få någon praktisk innebörd, och att det främst upplevs vara ett politiskt utspel. Med tanke på den känslighet som råder kring försvarsplanering förefaller det dessutom vara svårt att kunna få någon djupare inblick i detta. Intervju vid Finlands Försvarsmakt, Huvudstaben, 2008-11-04; Intervju med forskare vid UPI, 2008-11-03/04; Radio Free Europe/ Radio Liberty 2008-10-07, Ahto Lobjakas, *”Nato Commander Seeks Defense Plans For Baltic States”*; Telegraph, 2008-10-07, Damien McElroy, Foreign Affairs Correspondent, *”Nato commanders to draw up plans to defend ex-Soviet bloc members from Russia”* Telegraph.

Även om Ryssland inte uttryckligen från officiellt håll sägs vara ett hot eller avgörande för Finlands ställningstagande i Nato-frågan, kan det likväl vara så att Rysslands ”förehavanden” i praktiken påverkar hur t.ex. den finländska regeringen förhåller sig till Nato. Som konstaterades inledningsvis bör det hållas i åtanke att hur man debatterar och resonerar öppet inte alltid behöver rimma med hur man faktiskt agerar i praktiken. Finlands Nato-politik skulle ur detta perspektiv mycket väl och till stor del kunna vara resultatet av hänsynstaganden till Ryssland, vilket innebär att hur Ryssland agerar och hur landets relationer till Nato och EU ser ut, i praktiken påverkar hur man ser på ett Nato-medlemskap.

När det gäller relationerna till de baltiska staterna, hade man kunnat förvänta sig att argument kopplade till dessa staters Nato-medlemskap och de eventuellt säkerhetshöjande effekter detta skulle kunna tänkas ha för Finland, men också för de baltiska staterna, skulle ha varit mer framträdande i den finländska debatten. Istället förefaller de baltiska staternas medlemskap överlag lysa med sin frånvaro, vilket bl.a. skulle kunna förklaras utifrån frågan om identitet, inte minst utifrån den ovilja som påvisats bland vissa i Finland att för nära förknippa landet med ”öst”, vilket skulle kunna bli fallet om man öppet motiverade ett medlemskap med hänvisning till de baltiska staternas medlemskap. Möjligen kan en förklaring också vara att man på detta sätt vill undvika att motivera ett eventuellt Nato-medlemskap med hänvisning till Ryssland för att inte provocera landet. Om det är såsom vissa forskare har påpekat, att de baltiska staternas Nato-medlemskap innebar ett ytterligare bekräftande av Nato och Ryssland som varandras motpoler, skulle frånvaron av argument i Finlands Nato-debatt kopplat till de baltiska staterna kunna betraktas som ett strategiskt val.

Avslutningsvis ska det hållas i åtanke att även om det baltiska staternas Nato-medlemskap inte förekommer särskilt ofta som argument i den finländska debatten, så kan ländernas anslutning till alliansen ha bidragit till att ytterligare kasta ett ljus på Finland och dess Nato-option.

4 Finland och ”väst” – USA, Sverige och det nordiska försvarssamarbetet

Farhågan att bli förknippad med ”fel sällskap” (läs: grupp av länder), ger vid handen att Finlands relationer till väst är av betydelse. Att Finland måste förbli ett land vars identitet är nära väst är också ett viktigt argument bland de personer som förespråkar ett medlemskap i Nato.⁷⁷

Anhängare av ett Nato-medlemskap menar bl.a. att Finland bör gå med i Nato för att vara en del av kärnan av medlemsstater som är med både i EU och Nato – Finland bör vara med i ”övriga västliga staters sällskap”. Bl. a. förre presidenten Marti Ahtisaari är stark företrädare av denna hållning. Enligt honom handlar ett Nato-medlemskap mer om ett principiellt ställningstagande än om ”vardagspolitik” (”day-to-day politics”).⁷⁸

Finlands relation till väst kan beskrivas som politiskt allierat men militärt alliansfritt. Kritiker av den militära alliansfriheten menar emellertid att Finlands relation till väst istället kan beskrivas som politiskt allierat men militärt isolerat.

4.1 Betydelsen av USA

Nato betraktas alltså av Nato-förespråkare i Finland som det viktigaste transatlantiska forumet för säkerhetspolitiskt samarbete. Det har bl.a. påpekats att Finland skulle få en starkare röst i världen om landet var med i Nato.⁷⁹ Finland samarbetar dock redan nära både USA och Nato. De transatlantiska relationerna bedöms överlag som mycket viktiga i Finlands säkerhets- och försvarspolitik. USA och tillgången till landets teknologi har lyfts fram som ett centralt argument som talar för ett finländskt Nato-medlemskap.⁸⁰ Även när det gäller USA och dess roll i Nato är åsikterna i Finland emellertid splittrade.

Bland motståndare till ett finländskt Nato-medlemskap används bl. a. USA som en förevändning mot varför Finland inte bör gå med i Nato. Bland dessa finns

⁷⁷ Intervju vid Finlands Atlantkommitté, 2008-11-05; Sierla, 2007:29; Intervjuer med forskare vid UPI, 2008-11-03/04; PFI 08-12-04.

⁷⁸ Helsingin Sanomat, 2008-09-12, ”*Ex-President Ahtisaari doubts Russia would oppose Finnish Nato membership*”; Uutiset, 2008-10-11, ”*Martti Ahtisaari Wants Finland in Nato*”.

⁷⁹ Helsingin Sanomat, 2005-02-02, ”*Expert forum expects Finland to join NATO in then years*”.

⁸⁰ Sierla 2007: 27; Intervjuer vid Finlands utrikesministerium 2008-11-04; Finlands försvarsdepartement, 2004-02-27.

dock, enligt uppgift, en tendens att associera företeelser till Nato som egentligen inte har någon direkt koppling till alliansen. Bl. a. bidrog USA:s invasion av Irak, enligt uppgift, till att öka missnöjet i Finland mot USA, men också mot Nato. Detta ska emellertid inte ses som specifikt för Finland, utan det var onekligen många länder som kände missnöje i samband med invasionen av Irak. Den officiella reaktionen från Finland var emellertid svag i samband med detta och man fränhöll sig från att ta en tydlig position i frågan. Detta torde ge vissa signaler om betydelsen av Finlands relationer till USA, i alla fall hos den politiska eliten. Samtidigt har det påpekats att det har varit en tradition i Finland att inte uttala sig starkt i dylika frågor. Anledningen till att ett medlemskap inte anses önskvärt ur detta perspektiv är just rädslan för att Finland som Nato-medlem eventuellt skulle bli indraget i liknande krig.⁸¹ Den anti-amerikanism som förekommer i Finland, både hos opinionen och inom delar av den politiska eliten, tenderar således att ge sig till uttryck i form av en anti-Nato-diskussion. Enligt en opinionsundersökning från slutet av 2008 angav 38% att ett Nato-medlemskap inte är önskvärt eftersom USA har ett för stort inflytande i alliansen.⁸²

Motståndare av ett Nato-medlemskap menar dessutom att Finland som Nato-medlem skulle bli tvunget att underordna sig USA:s beslut. Som ett litet land, upplevs att man inte skulle kunna påverka USA. Ur detta perspektiv betraktas Nato som en USA-dominerad organisation vars demokratiska beslutsfattande endast uppfattas vara en formalitet. Noterbart är att det finns en utbredd uppfattning om att små stater har mer inflytande i EU än i Nato. USA:s medlemskap i den senare är en orsak till detta.⁸³

Detta dementeras dock av bl.a. vissa forskare som menar att mindre stater kan utöva inflytande inom ramen för Nato. Som exempel anges bl.a. att Danmark och Norge lyckades förhandla till sig långtgående villkor för sina respektive medlemskap och att Estland har lyckats lyfta frågan om cyberförsvar (cyber defence) inom Nato.⁸⁴

Med Barack Obama som ny president höjs dock förväntningarna bland anhängare av ett finländskt medlemskap om att den folkliga opinionen i Finland överlag ska bli mer intresserad av USA och i förlängningen också av Nato.⁸⁵ Obama ska även tidigare under 2008, enligt uppgift, ha uttryckt att han gärna ser

⁸¹ Även om det var USA som invaderade Irak finns det alltså, enligt uppgift, en tendens att här se USA och Nato som samma aktör. Intervjuer med forskare vid UPI, 2008-11-03/04

⁸² PFI, 2008:5.

⁸³ Honkanen, 2002:4

⁸⁴ Salenius-Pasternak, Charly (ed.), 2007:66; Honkanen, 2002.

⁸⁵ Intervju vid Finlands Atlantkommitté, 2008-11-05.

ett finländskt medlemskap i Nato, vilket frambringade vissa diskussioner i Finland.⁸⁶ Något större avtryck verkar emellertid inte uttalandet ha lämnat i den finländska Nato-debatten

Enligt Sierlas utredning från 2007, antas ett Nato-medlemskap erbjuda möjlighet till ett intensivare bilateralt samarbete mellan alliansens medlemsstater. Samtidigt bedöms det vara tveksamt om ett Nato-medlemskap skulle innebära någon större skillnad för det samarbete som hittills har uppnåtts mellan USA och Finland genom PFF. Ett partnerskap, fastslår man, är emellertid på en mer tillfällig basis och således mer känsligt för konjunktursvängningar och medlemsländernas beslut i jämförelse med ett fullvärdigt Nato-medlemskap.⁸⁷ Med andra ord, som Nato-medlem skulle Finland ytterligare kunna stärka banden med USA.

4.2 Finland, Sverige och det nordiska samarbetet

Även om det i skrivande stund ter sig orealistiskt att Sverige skulle gå med i Nato och dessutom före Finland, förefaller Sveriges vägval ha en viss, om än tvetydig, betydelse ur ett finländskt perspektiv. Å ena sidan visar tidigare undersökningar att stödet bland folket i Finland för ett Nato-medlemskap skulle öka om Sverige anslöt sig till alliansen. Det har också påpekats att ett svenskt medlemskap i Nato är en av de viktigaste ”externa faktorerna”, vid sidan av Ryssland, som skulle leda till en finländsk medlemskapsansökan. Å andra sidan finns en uppfattning om att Sveriges förehavanden i praktiken är av liten betydelse för Finland även om det upplevs vara önskvärt att båda länderna går med samtidigt i Nato.⁸⁸

De som bedömer att Sveriges val är av betydelse drar bl.a. paralleller till ländernas anslutning till EU, där Sveriges medlemskap påstås ha drivit på Finlands anslutning till unionen. Sverige och Finland har de senaste åren koordinerat sin Nato-politik, men det finns samtidigt en uppfattning bland somliga att det råder en viss konkurrens mellan länderna där båda strävar efter att vara ”bäst

⁸⁶ Helsingin Sanomat, 2008-04-04, ”*Presidential candidate Obama would gladly see Finland join Nato*”; Sveriges Radio, 2008-08-30, P1 Konflikt, ”*Nato – för vem och för vad?*”; Intervju med forskare vid UPI, 2008-11-03.

⁸⁷ Sierla, 2007:27

⁸⁸ Intervjuer med forskare vid UPI; Intervju vid Finlands utrikesministerium, 2008-11-04; Intervju vid Sveriges ambassad i Finland, 2008-11-03/05; Helsingin Sanomat, 2008-12-03, ”*EVA survey: Finns critical of EU, oppose joining Nato*”.

i klassen”, och att inget utav länderna heller önskar hamna efter det andra.⁸⁹ Det är därmed inte helt förvånande att det har påpekats av vissa forskare i Finland att om Sverige skulle gå med i Nato skulle Finland inte kunna stå utanför. Finland skulle då förbli det enda landet i Norden utanför alliansen. Likväl finns det även en uppfattning om att ifall omständigheterna medger och förutsättningarna finns, är det möjligt för Finland att fullfölja en ansökan om Nato-medlemskap utan Sverige.⁹⁰

Både utrikesminister Stubb liksom försvarsminister Häkämies menar att det vore att föredra att Sverige och Finland, den dag det eventuellt blir aktuellt, koordinerar sina ansökningar om medlemskap i Nato. Häkämies menar dock samtidigt att de två ländernas eventuella ansökningar inte bör ses som sammanlänkande och att han inte har några förväntningar på Sverige i denna fråga.⁹¹ Vilket mer specifikt betyder att Häkämies inte tror att Sverige kommer att ansöka om Nato-medlemskap, i alla fall inte före Finland, och att detta därtill inte ska betraktas som ett hinder för Finland att ansöka om ett medlemskap.

Vad gäller det nordiska försvarssamarbetet, så önskar man från finländskt håll se konkreta projekt inom områden som logistik, gemensamma övningar och krishantering. Det har understrukits från samtliga staters regeringar att detta samarbete inte ska betraktas som ett substitut till Nato, EU eller FN, utan snarare som ett komplement för att förbättra ländernas militära kapaciteter. En höjning av försvarsutgifterna bedöms inte kunna lösa alla problem. Det nordiska samarbetet uppfattas möjliggöra kostnadsbesparingar när det gäller såväl upphandling, underhåll, som utbildning och insatser.⁹² Ur detta perspektiv skulle det kunna hävdas att det nordiska samarbetet erbjuder en lösning, om än tillfällig, på problem inom försvaret som t.ex. rör stigande priser på försvarsmateriel. Ett Nato-medlemskap skulle eventuellt kunna betraktas som en annan lösning.

Finlands försvarsminister Häkämies menar att det skulle finnas många fördelar om alla nordiska länder skulle vara anslutna till alliansen. För det första, menar Häkämies, skulle de nordiska ländernas sammantagna inflytande i försvarsfrågor öka avsevärt. Tillsammans skulle man kunna driva frågor inom ramen för alliansen och bidra med ett nordiskt perspektiv på frågorna. För det andra skulle

⁸⁹ Intervju med forskare vid UPI, 2008-11-04; Intervjuer vid Sveriges ambassad i Finland 2008-11-03/05.

⁹⁰ Intervju med forskare vid UPI, 2008-11-03/04; Intervju med politisk tjänsteman, Centerpartiet, vid Finlands parlament, 2008-11-04.

⁹¹ TV4 Nyhetsmorgon, 2008-10-22; Helsingin Sanomat, 2008-05-07, ”*Defence Minister says Nordic NATO membership would strengthen cooperation.*”

⁹² Stigande priser på försvarsmateriel kommenteras närmare i kapitel 5. Defense News, 2008-03-17, ”*Jyri Häkämies*”; Parlamentarisk utredning 2008; Intervju med forskare vid UPI, 2008-11-04.

detta underlätta och förbättra möjligheterna för gemensam planering av försvaret av Norden, eftersom man skulle kunna påverka Natos försvarsplanering. För det tredje skulle även Nato tjäna på att samtliga nordiska länder var medlemmar eftersom dessa skulle utgöra en grupp av länder som skulle vara villiga och ha förmågan att ta olika initiativ och driva frågor inom alliansen.⁹³

4.3 Avslutande kommentarer

Om Ryssland betraktas som en viktig emotionell fråga i Finland, uppfattas USA väcka minst lika starka känslor – både positiva och negativa. Uppfattningar om USA förefaller likt uppfattningarna om Ryssland bota i olika föreställningar om såväl USA:s förmåga liksom oförmåga. När det gäller frågan om Finlands tillhörande till väst är det knappast någon som tycks ifrågasätta detta. Däremot förefaller åsikterna gå isär om Finlands relation till USA. Det är tydligt att Bush-administrationen har skapat en negativ bild av USA bland flertalet finländare. Denna föreställning har därtill applicerats på Nato, som således uppfattas som en USA-dominerad organisation. Vare sig det grundar sig i faktiska säkerhetspolitiska överväganden eller i föreställningar om landet, är det tydligt att USA hos finländarna frambringar olika och starka känslor. Obamas tillträde som president i januari 2009, vare sig det medför några praktiska förändringar eller inte för Nato och dess fortsatta verkande och utveckling, kan emellertid sägas utmana den grundläggande uppfattningen bland dem som har en negativ syn på USA, vilket i sin tur skulle kunna medföra en positivare syn på Nato.

Intressant att notera är också vikten som läggs från den politiska elitens håll i Finland vid att via Nato knyta närmare band till USA och dess teknologi. Ur detta perspektiv skulle t.ex. Finlands val av att köpa amerikanska flygplan istället för svenska JAS kunna betraktas som ett strategiskt val och som ett sätt att som PFF-land bevara banden till amerikansk teknologi.

Samtidigt som både Ryssland och USA väcker starka känslor överlag i Finland, har ingen större kritik riktats mot det nordiska försvarssamarbetet. En rimlig slutsats är att det nordiska samarbetet är det som bäst förefaller förena Finland, såväl den politiska eliten, folket som militären i frågor som rör *säkerhet*, *inflytande* och *identitet*. Utan att Finland allierar sig militärt, höjer samarbetet

⁹³ Svenskfinland wordpress, 2008-05-06, "All of the Nordic countries should be in Nato"; Helsingin Sanomat, 2008-05-07, "Defence Minister says Nordic NATO membership would strengthen cooperation"; Defense News, 2008-03-17, "Jyri Häkämies". Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige Nato-delegationer presenterade i december 2008 ett antal konkreta förslag för att stärka samarbetet mellan EU och Nato: "Food-for-Thought Paper. Proposals for improving EU-NATO relations from the EU/NATO delegations/missions of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden".

den gemensamma *säkerheten* i Norden samtidigt som den höjer den nationella försvarsförmågan, tillsammans kan de nordiska länderna utöva *inflytande* inom såväl EU som Nato/PFF och slutligen är det nordiska försvarssamarbetet ett samarbete mellan västliga stater – en *identitet* som torde tilltala en majoritet i Finland.

Häkämies sätt att använda det nordiska samarbetet för att lyfta fram fördelarna med Nato kan betraktas som ett strategiskt drag. Att anspela på den nordiska identiteten och samhörigheten, istället för på exempelvis den ”västliga” identiteten i likhet med Ahtisaari, skulle kunna leda till en mer positiv syn på ett Nato-medlemskap i den finländska opinionen. Samtidigt kan hänvisningar till det nordiska samarbetet, i ljuset av Finlands redan relativt långtgående samarbete inom ramen för PFF, istället bidra till att ytterligare öka motståndet mot ett finländskt medlemskap i Nato. Ur detta perspektiv skulle det kunna bli svårt att motivera mervärdet med ett Nato-medlemskap.

Gällande Finland och Sverige finns det två potentiella scenarier. Enligt det första scenariot går Finland med i Nato utan Sverige, för vad skulle anledningen vara att vänta på Sverige om förutsättningarna samt fördelarna för Finland att gå med i Nato skulle infinna sig?⁹⁴ Enligt det andra scenariot avvaktar Finland ett Nato-medlemskap med motiveringen att man önskar närma sig ett Nato-medlemskap tillsammans med Sverige. Om både Finland och Sverige väljer att avvakta ett beslut torde emellertid ingenting ändras nämnvärt i jämförelse med dagens situation, förutom att ytterligare fokus potentiellt skulle kunna läggas vid det nordiska försvarssamarbetet liksom utvecklingen av ESFP.⁹⁵

⁹⁴ Pursiainen & Saar, 2002:42.

⁹⁵ Dessa två scenarier utvecklas ytterligare i kapitel 9. Ytterligare ett scenario skulle kunna vara att Sverige går med i Nato före Finland. Men eftersom detta bedöms vara föga troligt utvecklas detta scenario inte närmare inom ramen för denna studie.

5 Finlands försvar

Enligt kritik från försvarets håll i Finland mot Nato-debatten framkommer det militära perspektivet alltför sällan eller berörs för ytligt. Detta skulle kunna ha sin förklaring i bristande kommunikation om Nato mellan den politiska eliten, försvaret och folket, eller i att intresset bland folket överlag är svagt för den typen av frågor. Samtidigt innebär frågornas karaktär en utmaning när det gäller att paketera och kommunicera dessa på ett lättbegripligt sätt.

Enligt finländska regeringen är ett starkt och trovärdigt försvar en viktig komponent i landets säkerhetspolitik. Finlands försvarsstrategi bygger på ett försvar av hela landet, allmän värnplikt och ett territoriellt försvar.⁹⁶

Ett starkt och trovärdigt försvar kan även sägas utgöra en viktig del i den finländska identiteten, särskilt för dem som hör till de mer traditionellt orienterade. Det är även dessa personer som ger till uttryck en oro för vad ett medlemskap i Nato skulle kunna innebära för möjligheten att bevara ett starkt nationellt försvar. Bl.a. finns en farhåga för att ett Nato-medlemskap skulle innebära en betydande ökning av landets försvarsutgifter, vilket skulle kunna leda till nedskärningar. Dessutom finns bland dessa en viss skepticism gällande huruvida man i försvaret verkligen kan lita på att Nato kommer till undsättning om Finland skulle utsättas för en väpnad attack, varför ett starkt nationellt försvar, enligt dem, är att föredra. De som är anhängare av ett Nato-medlemskap menar å sin sida att Finlands Försvarsmakt inte längre förmår försvara Finland på egen hand och att dyrare försvarsmateriel kommer att innebära att ett medlemskap blir nödvändigt framöver. Samtidigt påpekar man även att ett medlemskap inte på något sätt ska ses som ett hot mot bevarandet av Finlands försvar eftersom Nato inte förutsätter att medlemsländerna har ett visst försvarssystem.⁹⁷

Noterbart är att det till skillnad från i Sverige, enligt en källa, upplevs vara nästintill ett politiskt självmord i Finland att öppet förespråka en reformering eller transformering av försvaret, än mer att explicit koppla detta till Nato. Dylika förändringar bedöms bättre bli accepterade bland opinionen om de är härledda ur försvarspolitiska insikter på hemmaplan snarare än till externa påverkansfaktorer, från andra länder eller från Nato. Med andra ord så görs eventuella anpassningar, till skillnad från i Sverige, inte gärna explicit med motiveringen att exempelvis uppnå Nato-standarder utan snarare med motiveringar som handlar om en

⁹⁶ Regeringsprogrammet, Statsminister Matti Vanhanens II regering 19.4.2007

⁹⁷ PFI 08-12-04; Intervju vid Försvarshögskolan i Finland, 2008-11-07; Intervju vid Finlands Försvarsmakt, Huvudstaben, 2008-11-03; Intervjuer vid Finlands försvarsdepartement, 2008-11-04; Finlands försvarsdepartement 2004-02-27.

anpassning till ett nytt säkerhetspolitiskt läge.⁹⁸ I en opinionsundersökning som presenterades i december 2008 anges att lite drygt hälften av den finländska befolkningen förhåller sig positiva till anpassningen av försvaret till Nato-standarder, medan lite mindre än en tredjedel förhåller sig negativt till detta.⁹⁹

Grundbulten i det finländska försvaret utgörs av den allmänna värnplikten och det har frekvent diskuterats huruvida landet kan bevara sitt system som bygger på värnplikt även vid ett medlemskap i Nato.¹⁰⁰ Det har hittills inte tagits någon tydlig ställning till hur man ska förhålla sig i frågan.¹⁰¹ Enligt de utredningar som hittills presenterats om verkningarna av ett eventuellt finländskt medlemskap i Nato förefaller det emellertid som mest troligt att värnpliktssystemet bevaras utan några större förändringar. Försvarsminister Häkämies likställer även värnplikten i Finland med något som sammanför samhället i stort (social glue) och som fundamentet för Finlands försvar, vilket indikerar att han inte ämnar initiera något som innebär en nedskärning av värnplikten.¹⁰²

Värnplikten innebär dessutom en folklig förankring till försvaret. Överlag stödjer en betydande del av finländska folket den allmänna värnplikten, medan de som förespråkar en minskning eller ett slopande uppskattas vara betydligt färre. De som motsätter sig ett Nato-medlemskap befarar bl. a. en reformering (läs nedskärning) av värnpliktssystemet blir en potentiell följd av medlemskapet, vilket i sin tur skulle minska försvarets folkliga förankring och därmed också försvarsviljan i Finland. Värnplikten och dess kopplingar till försvarsviljan upplevs vara en av de viktigaste faktorerna för ett trovärdigt försvar. Enligt Häkämies skulle en stor andel av den unga befolkningen i Finland genomgå värnplikten även om den var frivillig. Samtidigt finns det de som påpekar att det ibland uppfattas som att den folkliga förankringen av försvaret är starkare än den faktiska militära förmågan att prestera.¹⁰³

⁹⁸ Intervju vid Försvarshögskolan i Finland, 2008-11-07.

⁹⁹ PFI 08-12-04.

¹⁰⁰ Nio länder i Nato har fortfarande ett värnpliktssystem, systemen i Turkiet och Grekland kan jämföras med det finländska.

¹⁰¹ Finlands försvarsdepartement, 2004-02-27; Sierla, 2007:36.

¹⁰² Defense News, 2008-05-17, "Jyri Häkämies".

¹⁰³ PFI 08-12-04; Defense News, 2008-05-17, "Jyri Häkämies"; Intervju vid Försvarshögskolan i Finland, 2008-11-07.

5.1 Det militära perspektivet i Finlands Nato-debatt

I finländska försvarsdepartementets långsiktiga strategi som sträcker sig fram till år 2025 anges bl. a. att: ”*Det internationella samarbetet är en väsentlig del av Finlands försvarspolitik. När det militära försvaret ska utvecklas skall man ta i beaktande att det inte uppstår några praktiska hinder för Finlands möjlighet att ansöka om ett medlemskap i Nato eller för att delta i EU:s gemensamma försvar som möjligtvis utvecklas på lång sikt.*”¹⁰⁴ Detta indikerar bl.a. att man från försvarets håll inte uppfattar ett finländskt Nato-medlemskap som någon omöjlighet framöver.

Som medlem av Nato får Finland, enligt Sierlas utredning från 2007, tillgång till en helt annan militär förmåga¹⁰⁵, vilket i sig bedöms fungera som förebyggande mot risker för ett militärt anfall eller andra hot mot Finland. Detta uppfattas i sin tur ge ett utrymme för Finland att utveckla det egna försvaret. Det politiska stöd som Nato skulle kunna ge Finland vid en kris bedöms också ha en viktig förebyggande effekt.¹⁰⁶

I Finland pågår alltså en diskussion på politisk nivå om hur man ska förmå att upprätthålla såväl det territoriella försvaret som förmågan att delta i internationell krishantering. Även om det finns en ambition att upprätthålla en ”betydande försvarsförmåga”, medges att det finländska försvaret står inför viktiga utmaningar framöver. Enligt försvarsminister Häkämies kan dessa sammanfattas i fyra huvudsakliga utmaningar – *värnplikt, Nato-medlemskap, krishantering samt anskaffning av försvarsmateriel*. Finlands kostnader för anskaffning av försvarsmateriel höjs med ca 7-8 % varje år, enligt Häkämies, vilket är en av anledningarna till att landets önskar ett närmare försvarssamarbete med Sverige och Norge. En åldrande befolkning och en växande rysk försvarsbudget är andra utmaningar som har nämnts.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Försvarsministeriets strategi 2025: 21, ”*Mot en säker framtid*”.

¹⁰⁵ Det gemensamma försvaret inom Nato bygger nu på följande komponenter: En integrerad militär struktur samt olika samarbets- och koordineringsavtal vilket inbegriper, gemensam försvarsplanering, en gemensam planering av operationerna, multinationella enheter, placering av trupper utanför det egna territoriet, gärna med ömsesidiga arrangemang, krishanterings- och kompletteringsarrangemang, förhandlingsförfaranden, gemensamma standarder och förfaranden rörande materiel, utbildning, logistik, gemensamma övningar liksom samarbete på området infrastruktur, försvarsmateriel och logistik.

¹⁰⁶ Sierla, 2007:31-32.

¹⁰⁷ Defense News, 2008-03-17, ”*Jyri Häkämies*”.

Även om en ökning i budgetanslaget för försvaret inte ses som en tillräcklig lösning för att möta de ökade kostnaderna, påpekar Håkämies inför budgetpropositionen 2008 att han känner förtroende för att nuvarande regering kommer att agera ”realistiskt” och investera något mer i försvarsbudgeten så att man förmår garantera Finlands försvarskapacitet. Såväl bland förespråkare som bland kritiker gällande ett eventuellt finländskt Nato-medlemskap förekommer åsikten att ett finländskt Nato-medlemskap skulle kunna vara lösningen för att i en ansträngd ekonomisk situation kunna bibehålla ett starkt militärt försvar som är trovärdigt och funktionsdugligt.¹⁰⁸

Särskilt bland ansvariga för planeringen av Finlands försvar, finns en uppfattning om att en ansökan om medlemskap i Nato är avhängig behovet av anskaffandet av ny försvarsmateriel, inte minst i ljuset av de höjda kostnaderna som detta förväntas innebära. Det förutspådda behovet av upphandling enligt utrikesministeriets utredning berör armén (2010-talet), marinen (2020-talet) samt flygvapnet (2030-talet).¹⁰⁹ Samtidigt fastställdes av den parlamentariska utredningsgruppen år 2008 att avsaknaden av direkta militära hot mot Finland inte motiverar en höjning av försvarsutgifterna. Det tillades emellertid att det vid tidpunkten för genomförandet av utredningen var svårt att bedöma Finlands framtida säkerhetspolitiska omvärld och att det därmed bör finnas möjlighet att omvärdera Finlands försvarskapacitet, vilket skulle kunna tolkas som att en höjning av försvarsutgifterna framöver inte är en omöjlighet.¹¹⁰

Enligt uppgift hoppas de ansvariga för Finlands försvarsplanering att man i samband med nästa Eduskunta (Riksdag), som ska väljas 2011, ska fatta ett tydligt beslut i Nato-frågan. Vare sig svaret är ja eller nej anses ett tydligt ställningstagande vara mer fördelaktigt för den fortsatta planeringen av försvaret i jämförelse med den nu rådande Nato-optionen.

Finlands försvarsmakt uppges till en betydande del vara Nato-kompatibel, men en modernisering och uppgradering av det finländska försvaret bedöms vara nödvändig oavsett ett Nato-medlemskap.¹¹¹ Nato har ca 1200 s.k. ”Standardisa-

¹⁰⁸ Enligt budgetpropositionen för 2008 låg försvarsbudgeten i Finland vid ca 2425,7 miljoner euro, ca 1,3% av BNP. Se: http://www.defmin.fi/index.phtml?3581_m=3338&l=sv&s=408. Detta är att jämföra med Sveriges där budgetproposition inför 2009 angav att anslaget skulle ligga på, ca 4410 miljoner euro, vilket är ca 44 miljarder SEK, ca 1,3% av BNP. Se: <http://www.regeringen.se/sb/d/10924/a/110928>; Intervju med tjänsteman vid Finlands utrikesdepartement, 2008-11-04; Intervju med forskare vid UPI, 2008-11-04; Intervju med politisk tjänsteman vid Finlands parlament, 2008-11-04.

¹⁰⁹ Enligt uppgift kan frågan om inköp av nya flygplan för att ersätta Hornet-planen komma att bli aktuellt runt 2013-2014. Intervju vid Finlands försvarsdepartement, 2008-11-04.

¹¹⁰ Parlamentarisk utredning, 2008.

¹¹¹ Intervjuer vid Finlands försvarsdepartement, 2008-11-04; Intervjuer vid Sveriges ambassad i Finland, 200-11-03/04.

tion Agreements” (STANAG), som är handlingsmodeller när det gäller att tillgodose just kompatibiliteten med Natos standarder och normer. Officiellt har Finland tagit 30 STANAGs i bruk, men i praktiken bedöms redan 300 STANAGs vara i användning. Finland har angivit som mål att godkänna och ta i bruk 500-700 stycken oavsett Nato-medlemskap. Vid ett medlemskap förväntas emellertid Finland behöva ta i bruk ett högre antal än det angivna målet och fler analyser efterlyses därför om vad detta kan ha för effekter på finländsk lagstiftning och praxis.¹¹²

Vid ett medlemskap i Nato förväntas det även, enligt en källa, bli en större specialisering för Finlands försvar, dvs. att fokus kommer att läggas på en viss kapacitet medan andra områden nedprioriteras då de förväntas tillhandahållas av andra medlemsstater.¹¹³ Enligt en doktorsavhandling på området förutspås att det vid ett Nato-medlemskap kommer att finnas ett behov av att utveckla befintliga kärnkompetenser inom det finländska försvaret men också att införliva nya.¹¹⁴ Enligt avhandlingen förväntas de nya kärnkompetenserna bl. a. bestå av förmågan att genomföra gemensamma insatser med andra Nato-länder, ökad interoperabilitet mellan olika försvarsorgan, en förmåga till snabbt och omedelbart agerande vid en kris liksom en kapacitet att snabbt och effektivt kunna frigöra resurser. Av befintliga kärnverksamheter bedöms vikten av internationell krishantering öka samtidigt som fokus på att avvärja militära hot mot och förebygga attacker på Finlands territorium bedöms minska i och med ett medlemskap i Nato. Att utveckla förmågan att kunna ta emot resurser och annan assistans vid en kris uppfattas vara det viktigaste.¹¹⁵

Vidare bedöms de största utvecklingsbehoven inom Försvarsmakten, enligt Sierlas utredning, föreligga rörande ledningssystemen och dess samverkansförmåga. Framförallt föreligger det ett behov av att utveckla näten för information och datakommunikation för att göra dem kompatibla med Nato och Natoländernas särskilt fastställda system. Detta väntas också bli den största kostnaden av ett Nato-medlemskap.¹¹⁶

¹¹² Sierla, 2007:35; Rainne, 2008,:14.

¹¹³ Intervju vid Finlands Försvarsmakt, Huvudstaben, 2008-11-04; Intervjuer vid Finlands försvarsdepartement, 2008-11-04.

¹¹⁴ De nuvarande kärnuppgifterna för det finländska försvaret bedöms vara bl.a. framtagande och bibehållandet av en strategisk lägesbild, övervakning och säkerställande av territoriell integritet, skydda samhällets vitala funktioner och installationer, avvärjandet av militära hot, deltagande i internationell krishantering, kapacitet att ta emot resurser etc. Peltoniemi, Rainer, 2007, Abstract, *”Suomen puolustusjärjestelmän ydinosaanisalueet ja niiden muutoshasteet mahdollisessa Nato-jäsenyydessä”*.

¹¹⁵ Peltoniemi, 2007, Abstract.

¹¹⁶ Finlands försvarsdepartement, 2004-02-27:7/8. Mer om de förväntade kostnaderna vid en eventuell Nato-anslutning diskuteras i kapitel 7.

En anslutning till Nato innebär vidare ett mer omfattande deltagande i medlemsländernas gemensamma försvarsplaneringsprocess, än vad som är fallet för partnerländer. För partnerländer specificeras den överenskomna utvecklingen av s.k. prestationskapaciteter i form av partnerskapsmål (Partnership Goals) inom planerings- och utvärderingsprocessen (PARP). För Nato-länder specificeras dessa istället i form av styrkemål (Force Goals) inom Natos gemensamma försvarsplaneringsprocess. Skillnaden blir därmed vid ett medlemskap att försvarsplaneringsprocessen på ett bredare sätt kommer att gälla för den finländska Försvarsmaktens hela truppstruktur och inte, som nu, de trupper som är ämnade för internationella uppgifter. Än en gång förefaller Sierlas utredning inte uppfatta detta som något negativt vid ett eventuellt finländskt medlemskap i Nato.¹¹⁷

Vidare anger utredningen att ett medlemskap skulle medföra positiva effekter för Finlands försörjningsberedskap liksom för landets deltagande i alliansens samarbete inom försvarsmaterielsektorn.¹¹⁸

För det första skulle försörjningsberedskapen påverkas positivt eftersom Finland i större utsträckning skulle kunna bli delaktig i Natos försörjningsberedskapsarrangemang och inte minst i Natos försörjningsbyrå NAMS (NATO Maintenance and Supply Agency) än som partnerland. Finland deltar i skrivande stund i de flesta arbetsgrupper för försvarsmaterielsamarbetet som är öppna för partnerskapsländer. Exempel på detta är gemensamma projekt för strategiskt lufttransportkapacitet (SALIS). Vad gäller försvarsmaterielsektorn är flertalet utav dessa områden endast öppna för fullvärdiga medlemmar. Som medlemsland, menar bl.a. Sierlas utredning, skulle Finland t.ex. få ta del av beslutsfattandet gällande styrningen av NAMS:s åtgärder och program. EU har också en viktig roll när det gäller försvarsmateriel, skillnaden är emellertid, menar man, att samarbetet i EU står och faller på den nationella solidariteten, vilket inte skulle vara fallet inom ramen för alliansen.¹¹⁹

Dessutom dras slutsatsen i Sierlas utredning att Finland som medlem av Nato i större grad skulle kunna delta i de industrisamarbeten inom försvarsmaterielsektorn och i de gemensamma materielprojekt som finns inom alliansen än vad man kan som partnerland.¹²⁰

¹¹⁷ Sierla, 2007:33.

¹¹⁸ Sierla, 2007. I grova drag innebär försörjningsberedskap upprätthållandet av basfunktioner som vid störningssituationer och undantagsförhållanden är som är nödvändiga för befolkningens livsförutsättningar, samhällets funktionsduglighet och säkerhet samt det materiella förutsättningarna för landets försvar. Försörjningsberedskapscentralen, Finland, <http://www.se.nesa.fi/forsorjningsberedskap/oversikt/index.html>.

¹¹⁹ Sierla, 2007:41.

¹²⁰ Sierla, 2007:43.

Ett Nato-medlemskap förväntas även medföra positiva effekter för försvars-industri, enligt utredningens bedömning, eftersom leveranssäkerheten av efterfrågade produkter i en krissituation förväntas höjas. Exempelvis skulle Finland vid en krissituation och som ett icke medlemsland kunna utsättas för begränsade exporttillståndsregler i relation till andra Nato-länder vid en kris, dvs. att Finland skulle få svårigheter att få importera. Leveranser till Finland skulle kunna fördröjas fram till dess att behovet hos Natos medlemsländer först har tillgodosetts.¹²¹

Avslutningsvis kan Finland vid ett medlemskap i Nato förväntas ansluta sig till ett antal internationella avtal som dock inte formellt hänger ihop med Nato men som är nära relaterade till alliansen.

Det första avtalet är det s.k. KVE-avtalet¹²², det avtal som begränsar konventionella vapen i Europa och som trädde i kraft 1992. En förklaring som har getts till varför Finland inte inledningsvis anslöt sig till avtalet var att det först och främst uppfattades syfta till att balansera relationerna mellan Nato och dåvarande Warszawapakten, där Finland såg sig vara en neutral part.¹²³

En annan förklaring är att Finlands försvarsplanering karaktäriseras av förberedelser för det värsta, vilket, enligt forskare, förklarar varför Finland ännu inte har skrivit under avtal trots att man grunden är positivt inställd till dessa dokument. Finland påstås inte skriva under något som bedöms försvaga den egna nationella säkerheten. Genom att ansluta sig till dessa avtal skulle Finland åta sig att genomföra förändringar som skulle innebära ökade kostnader samt även under en övergångsperiod försvaga landets försvarsförmåga, påpekas det.¹²⁴ Samtidigt, menar vissa, har KVE-avtalet minskat i betydelse. De baltiska staterna valde exempelvis att inte ansluta sig till avtalet i samband med medlemskapet i Nato. År 2007 valde Ryssland att bryta sin anslutning till det ursprungliga avtalet, men har dock skrivit på den uppdaterade versionen av avtalet. Den uppdaterade versionen har inte ratificerats av något Nato-land i väntan på att Ryssland ska uppfylla sina politiska åtaganden om att dra tillbaka trupper från Georgien och

¹²¹ Sierla, 2007:42.

¹²² Står för: "Treaty on Conventional Armed Forces in Europe", Paris, 19 November 1990. 1999 antog länderna som är anslutna till KVE-avtalet en uppdaterad version av avtalet det s.k. "Agreement on the adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe". Detta avtal är även öppet för medlemmar inom OSSE (Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa). För att den nya versionen av avtalet ska ersätta det ursprungliga måste samtliga stater som var anslutna till det första avtalet skriva på det.

¹²³ Rainne, 2008:40.

¹²⁴ Pursiainen, & Saar, 2002: 7

Moldavien. Vid ett medlemskap kommer troligtvis inte heller Finland att ratificera det uppdaterade avtalet.¹²⁵

Samma sak torde därmed också gälla för det s.k. Ottawa-avtalet (om förbud av personminor/banning antipersonnel mines)¹²⁶ från 1997 och Konventionen om klustervapen (Convention on Cluster Munitions, även kallad Oslo-konventionen) som antogs i maj 2008. President Halonen i samråd med regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott beslutade i oktober 2008 att landet inte kunde ansluta sig till Konventionen om klustervapen¹²⁷. Anledningen till detta sades vara att det ansågs vara svårt att finna något vapensystem som kunde ersätta det system för de klustervapen som Finlands Försvarsmakt ganska nyligen har införskaffat. Denna process anges ha startat redan i slutet av 90-talet och sägs vara ett led i att modernisera och effektivisera det finländska försvaret genom neddragningar och satsning på teknologi istället. Det bedöms vara både ineffektivt och dyrt att stoppa den processen.¹²⁸

5.2 Avslutande kommentarer

Finlands försvar och diskussionerna som kretsar därkring det i relation till ett Nato-medlemskap befinner sig utan tvekan i gränslandet mellan identitet, säkerhet och inflytande. För det första uppfattas ett starkt försvar alltså vara nödvändigt för att upprätthålla landets säkerhet. För det andra förefaller ett starkt försvar där värnplikten utgör fundamentet vara en grundläggande komponent i Finlands självbild och identitet, inte minst enligt den folkliga opinionen, eftersom detta symboliserar självständighet och oberoende. Samtidigt framkommer det inte i debatten på vilket sätt ett Nato-medlemskap de facto skulle försvåra t.ex. upprätthållandet av Finlands värnpliktssystem eller andra komponenter av Finlands nuvarande försvar. Det anges som ett argument mot ett finländskt Nato-medlemskap men utan att det specificeras ytterligare vad exakt som skulle föranleda dessa eventuella ”förändringar” av försvaret, vilket torde indikera att försvaret, likt Ryssland och USA är en viktig emotionell fråga.

¹²⁵ Rainne, 2008:40-41.

¹²⁶ Att notera är att Finland är det enda EU-land som inte skrivit på Ottawa-avtalet.

¹²⁷ Att notera är att de länder som innehar den största mängden klustervapen inte har skrivit under konventionen. T.ex. förväntas inte USA, Ryssland, Kina och Israel inte ansluta sig till avtalet.

¹²⁸ Svenska Yle, 2008-10-31, ”Klustervapen en svår fråga för Finland”.

För det tredje är frågan om ett starkt försvar inte endast en fråga om identitet, utvecklingen i Finlands omgivning torde också vara av betydelse för synen på försvaret. Samtidigt indikerar debatten att det oavsett vad som sker, eller inte sker, i omgivningen ändå överlag tycks finnas en vilja att behålla ett starkt försvar. Detta visar på att den enda av Ries fyra säkerhetspolitiska identiteter som nämndes inledningsvis, som tonar ned betydelsen av försvaret, inte ännu tycks ha gjort sig gällande i någon större utsträckning i Finlands Nato-debatt.¹²⁹

För det fjärde kan frågan om Finlands ”ovilja” att ansluta sig till de olika internationella avtalen bl.a. betraktas som ett sätt för landet att behålla inflytande över sin egen Försvarsmakt och dess utveckling. Detta motiveras öppet ur säkerhetsperspektiv, men kan även tolkas som ett påvisande av betydelsen av försvaret i Finland samt förmågan att hålla kvar inflytande över det. Samtidigt skulle det också kunna betraktas som en signal till Ryssland att så länge landet inte skriver under KVE-avtalet, som begränsar konventionella vapen, eller Oslo-konventionen, som förbjuder klustervapen, kommer Finland inte heller att göra det. Att Finland inte har anslutit sig till Oslo-konventionen motiveras bl. a- utifrån tekniska och kostandseffektiva aspekter. Men det skulle också eventuellt kunna vara möjligt att behovet av att på något sätt kunna försvara sig mot Ryssland har haft inverkan på Finlands val att inte skriva på avtalet.

¹²⁹ Se kapitel 2.

6 Ett Nato mellan kollektivt försvar och internationell krishantering – Var står Finland?

Kritiska röster i Finland menar att Nato-debatten alltför jämt pågår, mer eller mindre, men att själva ämnet ”Nato” ständigt missförstås då tillräcklig hänsyn inte tas till dess faktiska utveckling.¹³⁰

Det har ibland framhållits, enligt uppgift, att det faktum att Nato hela tiden utvecklas och förändras gör det problematiskt för Finland att gå med i alliansen – man vet ju inte hur Nato kommer att fortsätta förändras och inte heller mot vad.¹³¹ Samtidigt skulle ett motargument kunna vara att både Finland och Sverige gick med i EU 1995 utan att ha någon direkt vetskap om hur unionen skulle utvecklas, och EU har onekligen utvecklats på ett betydande sätt sedan dess.

Vidare sägs från vissa håll att i ljuset av Natos utveckling inom krishantering handlar ett eventuellt finländskt medlemskap i alliansen inte längre främst om att ta ställning för eller emot de ömsesidiga försvarsgarantierna, utan i allt större utsträckning om frågor som rör inflytande och deltagande. Det hävdas dessutom att om Nato endast skulle ägna sig åt krishantering skulle Finland kunna gå med i Nato utan några större problem.¹³²

Även om en viktig del fortfarande utgörs av det kollektiva försvaret, är Nato idag en bred säkerhetspolitisk aktör som också agerar utanför det egna territoriet. Nato har, något förenklat, utvecklats i tre etapper. Inledningsvis var Nato en försvarsallians med Sovjetunionen som det största hotet. Efter kalla kriget började Nato under nittio-talet ägna sig åt krishantering utanför det egna territoriet och började etablera partnerskap med länder utanför alliansen. Sedan terrorattackerna i USA den 11 september 2001 har Nato därtill också ambitionen att fokusera på globala hot som t.ex. asymmetriska hot, s.k. ”failed states”, massförstörelsevapen, terrorism och energisäkerhet.¹³³

¹³⁰ Salenius-Pasternak (ed.), 2007:5; Intervju med forskare vid UPI, 2008-11-04.

¹³¹ Intervju vid Finlands försvarsdepartement, 2008-11-04.

¹³² Honkanen, 2002:3; Intervju med politisk tjänsteman, Centerpartiet, vid Finlands parlament, 2008-11-04.

Salenius-Pasternak (ed.), 2007:10-20; Jaap de Hoop Scheffers anteckningar från tal vid konferensen ”Nato in the next decade”, Bryssel 2008-06-03.

Det råder emellertid ingen konsensus mellan medlemsstaterna om hur Nato bör balansera sin roll som försvarsallians och sin roll inom internationell krishantering. I grova drag förespråkas å ena sidan att Nato bör bevara eller till och med återgå till sin ursprungliga roll som en transatlantisk försvarsallians, medan det å andra sidan förordas att Nato bör anpassa sig till den nya säkerhetsomgivningen och därmed utveckla sin roll inom krishantering.¹³⁴

Denna fråga förefaller även splittra Finland och ingen tydlig preferens för det ena eller det andra kan spåras. Det upplevs för det första finnas ett glapp mellan folket och den politiska eliten i frågan. Natos transformering har inte varit en fråga i den öppna debatten – opinionen överlag uppfattas inte vara medveten om alliansens nya uppgifter. Det är även oklart i vilken utsträckning den politiska eliten har informerat om detta. För det andra finns en uppfattning om att betydelsen av artikel V¹³⁵ samt Natos roll i krishantering är något som växlar över tid. Vilka uppgifter som bedöms vara av mest betydelse är något som pendlar åt det ena eller det andra hållet i relation till händelser i omgivningen. Exempelvis uppfattas fokus efter Georgien-konflikten återigen ha hamnat på Natos ömsesidiga försvarsgarantier, efter att en tid främst ha legat på krishantering i samband med insatsen i Afghanistan. Någon värdering läggs dock inte i vad detta skulle betyda för ett eventuellt finländskt medlemskap i alliansen.¹³⁶

Karaktären av Finlands relation till Nato, menar forskare, kommer att förändras parallellt med att Natos roll utvecklas och förändras, oberoende av om Finland blir fullvärdig medlem i alliansen eller inte. Ett beslut om att ansöka om medlemskap i Nato måste därmed göras med beräkningen att Nato kommer att fortsätta att förändras. EU är återigen ett gott exempel på parallell.¹³⁷

Vilken roll och betydelse Nato kommer att ha i framtiden förefaller främst ha varit ett ämne för diskussion bland akademiker i Finland samtidigt som den rådande linjen bland den politiska eliten hittills verkar ha varit att ”vänta och se”.¹³⁸ I skrivande stund ter sig emellertid frågan om vilket Nato som Finland *skulle vilja* ansluta sig till vara mer relevant eftersom den officiella linjen fram till 2009 års vitbok har varit att ständigt bevaka i vilken riktning Nato förändras, hur handlingskapaciteten utvecklas samt vilken internationell roll alliansen spelar. Särskilt i ljuset av Natos 60-årsfirande och med tanke på att två av

¹³⁴ Se bl.a.: Salenius-Pasternak, Charly (ed.), 2007:65; Tham Lindell, Magdalena och Kristina Zetterlund, 2008. *The Future Direction of NATO*.

¹³⁵ Artikel V inbegriper de ömsesidiga försvarsgarantierna

¹³⁶ Intervju vid Finlands försvarsdepartement, 2008-11-04; Intervju vid Finlands utrikesdepartement, 2008-11-04/05; Intervjuer vid Sveriges ambassad, 2008-11-03/05.

¹³⁷ Salenius-Pasternak (ed.), 2007:64.

¹³⁸ Honkanen, 2002:7.

alliansens kärnuppgifter, att skapa säkerhet hemma och utanför det egna territoriet, kommer att stå högt uppe på agendan, innebär det onekligen att det är relevant att diskutera vilket Nato man från finländskt håll önskar se.

6.1 Finland och Natos försvarsgarantier

Betydelsen av artikel V är omdiskuterad, men de flesta, oavsett hållning i Nato-frågan, är överens om att artikeln skulle utgöra den viktigaste förändringen för Finland vid ett medlemskap i Nato.

De ömsesidiga försvarsgarantierna förväntas även fortsättningsvis vara en central del i alliansens verksamhet, och bl.a. forskare i Finland framhäver att en ansökan om medlemskap i Nato först kan lämnas in när man i Finland har tagit ställning till om man är beredd på att assistera andra medlemsstater samt ta emot hjälp, som t.ex. utländsk trupp, vid ett eventuellt angrepp. Om flertalet av de politiska beslutsfattarna och en majoritet av befolkningen inte känner att en attack mot en annan medlemsstat fordrar Finlands direkta stöd, ter sig ett medlemskap i Nato avlägset.¹³⁹ I den öppna debatten förefaller detta resonemang lysa med sin frånvaro – varken den politiska eliten eller opinionen tycks ha en tydlig uppfattning i denna fråga. Detta kan betraktas som anmärkningsvärt med tanke på att särskilt de europeiska länderna inom ramen för EU redan idag är moraliskt uppbundna, inte minst via den s.k. solidaritetsdeklarationen och eventuellt framöver via den i Lissabonfördraget föreslagna solidaritetsklausulen. Detta innebär att det idag vore ytterst svårt för ett land att låta bli att assistera ett annat land vid ett angrepp. På samma sätt torde frågan om förmågan, men också viljan, att ta emot hjälp vara något som skulle kunna ha en mer framträdande plats i den finländska Nato-debatten.

Överlag uppfattas det i Finland som viktigt att Nato förblir en allians som har en förmåga att försvara sig. Det påpekas att om betydelsen av artikel V urvattnas, försvinner en viktig anledning till varför Finland skulle gå med, vilket även gäller för andra länder.¹⁴⁰ Inte minst för somliga anhängare av ett medlemskap är Natos artikel V viktig eftersom den bl.a. innebär ett skydd mot ett eventuellt aggressivare Ryssland.

Samtidigt menar man från Finlands försvarsmakts håll att det egentligen inte finns någon försvarsplanering för norra Europa eftersom Ryssland ur Natos perspektiv hittills inte har ansetts utgöra ett direkt hot mot denna region. Även om konflikten i Georgien beredde väg för diskussioner om försvarsplanering för

¹³⁹ Salenius-Pasternak (ed.), 2007:9

¹⁴⁰ Intervju med forskare vid UPI, 2008-11-04.

de baltiska staterna, är det oklart vad dessa löften kommer att innebära i praktiken. Detta, menar man, förbigås ofta i Finlands Nato-debatt.¹⁴¹ Eftersom Natos artikel V egentligen kan sägas innebära försvarsplanering, kan avsaknaden av detta medföra att betydelsen av artikel V urvattnas något och blir mer av en politisk manifestation.¹⁴²

Försvarsplanering är ett känsligt ämne och inte en fråga som direkt lämpar sig för en öppen debatt. Samtidigt torde ett medvetandegörande om vad som egentligen döljer sig bakom dessa ömsesidiga försvarsgarantier vara relevant. Även om försvarsgarantier är något som klargörs när ett land väl gått med i Nato, och då ofta i bilaterala diskussioner med USA, finns det ändå en uppfattning bland delar av den finländska politiska eliten om att diskussioner bör föras både om vad Finland för det första har, men även om vad landet får eller inte får som medlem av Nato i termer av försvarsgarantier.¹⁴³ Frågor som potentiellt skulle kunna diskuteras är: Hur mycket måste Finlands försvar kunna hantera samt under hur lång tid innan man kan räkna med hjälp från Nato? Vad kan Nato leverera i form av militär assistans – hur många soldater, flygplan fartyg osv.? Dessutom kan frågan ställas hur dessa försvarsgarantier ska kunna tillgodoses i ljuset av de ekonomiska problem som tynger USA och resten av världen vid skrivande stund, och det faktum att USA redan har en stor andel soldater i Europa samt dess ökade intresse för Asien.

6.2 Finland och Natos roll inom internationell krishantering

Det sägs att om Nato skulle ha varit en ren krishanteringsorganisation skulle Finland praktiskt taget redan vara medlem. Finland har länge och aktivt bidragit till internationell krishantering inom ramen för OSSE/EU/FN och Nato.

*"Peacekeeping has for long been part of Finnish brand, and so it should be."*¹⁴⁴

Som Stubbs uttalande, enligt ovan, konstaterar har Finland som mål att även upprätthålla denna ambition framöver.¹⁴⁵ Enligt en opinionsundersökning från

¹⁴¹ Intervju vid Finlands Försvarsmakt, Huvudstaben, 2008-11-03.

¹⁴² Intervju vid Finlands Försvarsmakt, Huvudstaben, 2008-11-03.

¹⁴³ Intervju med forskare vid UPI, 2008-11-05; Intervju med tjänsteman vid Finlands utrikesdepartement, 2008-11-04.

¹⁴⁴ Tal, Alexander Stubb, 2008-12-09, Minister for Foreign Affairs, Finland and the European Security and Defence Policy (ESDP) 34th Special National Defence Course for Ambassadors Accredited to Finland"; 9 December 2008.

¹⁴⁵ Intervju vid Utrikespolitiska institutet i Sverige, 2008-10-28.

slutet av 2008 förhåller sig dessutom 52% positivt till Finlands deltagande i Natoleda krishanteringsinsatser, medan 36% förhåller sig negativt.¹⁴⁶

För anhängare av ett Nato-medlemskap är möjligheten att delta och bidra till internationell krishantering ett viktigt argument för varför Finland bör ansluta sig till alliansen. Ur detta perspektiv betraktas ett medlemskap i Nato som ett sätt att ta ett ansvar för den internationella säkerheten.¹⁴⁷

Vidare menar de som ser positivt på ett Nato-medlemskap att detta skulle innebära full tillgång till information om planering och ledning av operationer till vilka Finland bidrar med trupp. Ett partnerskapsland kan inte delta i den politiska lägesbedömningen, den allmänna säkerhetsdiskussionen eller informationsutbytet inom Nato på samma sätt som ett medlemsland. På initiativ från Finland och Sverige medges emellertid att möjligheten att tilldelas information och delta i de politiska diskussionerna ökat, men samtidigt menar man att delgivningens omfattning ytterst avgörs av Natos ”goda vilja”.¹⁴⁸

De som ställer sig skeptiska till ett Nato-medlemskap är rädda för att Finland som medlem skulle tvingas delta och bidra till fler krävande insatser. Bl.a. statsminister Vanhanen ska ha uttalat att Finland som medlem av Nato skulle bli tvunget att bidra med trupp till södra Afghanistan, dock anges inte vem som skulle utöva detta tvång. I Sierlas utredning om effekterna av ett finländskt medlemskap görs bl.a. bedömningen att Finland vid ett medlemskap med stor sannolikhet skulle bli tillfrågat om att antingen utbilda soldater för den afghanska armén eller ta ett ledningsansvar för ett regionalt PRT (Provincial Reconstruction Team) eftersom dylika önskemål redan framförts inom ramen för PFF.¹⁴⁹

Vidare påpekas att ett finländskt medlemskap i Nato skulle bidra till att minska det nationella handlingsutrymmet i utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Istället menar man utifrån denna argumentation att Finland bör fokusera på att bidra till FN-insatser samt till att utveckla EU:s förmåga.¹⁵⁰ Något närmare klargörande av hur det nationella handlingsutrymmet begränsas ges inte. Rimliga förklaringar torde emellertid vara dels den politiska press som ett medlemskap uppfattas innebära, dels att Nato inte alltid betraktas som den mest legitima eller ”lämpliga” aktören att exempelvis ta sig an en insats.

¹⁴⁶ PFI, 2008:6.

¹⁴⁷ Intervju vid Finlands utrikesdepartement, 2008-11-05.

¹⁴⁸ Sierla, 2007:37.

¹⁴⁹ Sierla, 2007:38.

¹⁵⁰ Clerc, 2002: 319.

Denna farhåga ter sig inte helt obefogad. För det första, i takt med att Natos roll inom krishantering utvecklas aktualiseras frågor som rör solidaritet och ”burden-sharing” även för insatser som faller utanför artikel V. Vilka rättigheter och skyldigheter har medlemsstaterna i dessa insatser? Hur kan Nato vid eventuellt bristande solidaritet upprätthålla en trovärdig roll inom krishantering?

Därtill, menar en källa, kan det finnas vissa fördelar med att vara ett partnerland. Det framhålls exempelvis att Tyskland har utsatts för hård press att bidra till insatsen i Afghanistan eftersom det är andra förväntningar på vad medlemsländerna väntas bidra med, medan partnerländer såsom Finland snarare får beröm för sitt deltagande och betraktas som ”duktiga” om de bidrar med mycket. Som fullvärdig medlem finns därmed en risk att man inte kan leva upp till eventuella krav, vilket kan bidra till att dessa ”beröm” blir färre.¹⁵¹ Samtidigt understryker de som har en mer positiv hållning till ett Nato-medlemskap att det till syvende og sist är upp till varje medlemsland att besluta om hur man ska delta vid varje insats. Möjlighet till ”konstruktiv återhållsamhet” finns om det anses strida mot ett viktigt nationellt intresse.

I Sierlas utredning görs bedömningen att Finland redan bidrar till internationella insatser på en god ”Nato-nivå” och att ett medlemskap därmed inte uppskattas kräva någon ändring när det gäller nivån på deltagandet.¹⁵²

I Natos försvarsplanering ska medlemsländerna anmäla sina militära förband enligt tre kategorier.¹⁵³ Bl.a. ska medlemsländerna ange vilka militära förband som kan verka i operationer utanför det egna territoriet samt hur stor truppstyrka som staten har som ambition att samtidigt kunna upprätthålla i operationer. Därtill finns s.k. ”användbarhetsmål” som anger att av arméns styrka under fredstid bör 40% vara sådana trupper som vid behov efter att de bildats kan ställas upp utanför den egna staten.¹⁵⁴ Vidare anges att: *”I motsvarande grad bör 8% av arméns styrka i fredstid kunna ställas upp och upprätthållas i långsiktiga internationella operationer...”*¹⁵⁵. Krav på hur trupperna tas fram eller på vilket sätt beredskap upprätthålls finns emellertid inte från Natos håll.

För Finlands del görs bedömningen att de 40%, som vid behov ska kunnas användas till insatser utanför landet, skulle utgöras av ca 6000 soldater (en brigad). Det anges inte hur Finlands försvar förhåller sig till detta mål. De 8%

¹⁵¹ Intervjuer vid Sveriges ambassad i Finland, 2008-11-03/05.

¹⁵² Sierla, 2007:34.

¹⁵³ Sammanlagt anmäls militära förband enligt tre kategorier. Den första kategorin som inte nämns här är: De militära förband som avsedda för regionalt försvar inom det egna territoriet eller i omedelbar närhet till det och kan användas i en eventuell situation med gemensamt försvar.

¹⁵⁴ Sierla, 2007:33

¹⁵⁵ Sierla, 2007:33. Flottan och flygvapnet omfattas inte av sådana mål.

som ska kunna upprätthållas i internationella insatser skulle utgöras av ca 1200 soldater, vilket ungefär motsvarar Finlands genomsnittliga insats hittills.¹⁵⁶

När det gäller deltagande överlag i internationella insatser kommer emellertid resursprioritering för Finlands del att bli viktigt framöver.¹⁵⁷ I skrivande stund kandiderar Finland, enligt uppgift, till FN:s säkerhetsråd. För att bli invald tros en viktig faktor i bedömandet av landet vara hur ”föredömlig” man varit i sitt bidrag till FN:s internationella insatser. För att Finland eventuellt ska kunna öka sitt bidrag inom ramen för FN, förefaller alltså en resursprioritering vara nödvändig. Frågan är dock var dessa resurser ska tas ifrån – pågående Nato-insatser eller EU-insatser? Enligt uppgift förväntas Finland bl. a. minska sin närvaro i Kosovo men öka sin närvaro i Afghanistan.¹⁵⁸

6.3 Relationen Nato och EU

Relationen mellan Nato och EU är viktig för Finland. Finland står bakom utvecklingen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) och den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP). Man har särskilt ambitionen att vara en aktiv bidragsgivare till EU och ESFP och ser gärna att ESFP:s civila dimension utvecklas ytterligare, enligt utrikesminister Stubb.¹⁵⁹

Stubb påpekar emellertid att det kommer att bli en utmaning framöver att säkra resurser för Finlands fortsatta deltagande inom ESFP. I takt med att EU tar ett allt större ansvar inom främst civil krishantering, måste Finland också öka sitt bidrag. Dessutom innebär ett skifte i fokus för EU:s militära krishantering från Balkan, till Afghanistan och Afrika att kostnaden per soldat kommer att öka markant, enligt Stubb.¹⁶⁰ Detta sätter återigen ljuset på behovet av resursprioritering framöver. Förutom att ESFP bidrar till att stärka EU:s utrikespolitisk, anser Stubb att det också är något som bör bidra till Europas säkerhet: *”It is also a project that should contribute to the security of Europe”*.¹⁶¹ Från finländskt håll är det av vikt att EU förmår agera effektivt i sina externa relationer eftersom

¹⁵⁶ Sierla, 2007:33-35; Finlands försvarsdepartement, 2004-02-27.

¹⁵⁷ Se nästa avsnitt ’Relationen Nato och EU’.

¹⁵⁸ Intervjuer vid Sveriges ambassad i Finland 2008-11-03/05; Helsingin Sanomat, 2009-01-16, *”Finland to send more troops to Afghanistan next summer”*. För mer information om Finlands deltagande i internationella insatser se Finlands försvarsmakts hemsida: <http://www.forsvarsmakten.fi/rauhanturvaaja/operaatiot/index.dsp>

¹⁵⁹ Att notera är att Finland under 2008 har antagit en nationell strategi för civil krishantering.

¹⁶⁰ I skrivande stund uppges Finland bidra med ca 150 civila experter inom ESFP:s ca personer 700 i ESFP:s militära krishanteringsinsatser. Tal, Alexander Stubb, 2008.

¹⁶¹ Speech, Alexander Stubb, Minister for Foreign Affairs, ”Finland and the European Security and Defence Policy (ESDP) 34th Special National Defence Course for Ambassadors Accredited to Finland

EU som en stark och inflytelserik internationell aktör också innebär en stark position för Finland på den internationella scenen. Finland stödjer också den tänkta uppdateringen av EU:s säkerhetsstrategi.¹⁶²

Relationen Nato och EU har överlag inte någon framträdande plats i den öppna debatten om ett eventuellt finländskt Nato-medlemskap. Men detta innebär emellertid inte att frågan inte uppfattas som viktig och central bland såväl den politiska eliten, militären som bland akademikerna. Under slutet av 2008 presenterade t.ex. de nordiska länderna ett gemensamt tankepapper för hur relationen mellan EU och Nato skulle kunna förbättras.¹⁶³ Ett närmare samarbete mellan EU och Nato är också den rådande hållningen bland den politiska eliten.¹⁶⁴

Enligt utrikesminister Stubb är EU och Nato idag två sidor av samma mynt, och eftersom Finland fullt ut deltar i utvecklingen av ESFP kan Finland därmed inte heller förhålla sig passivt till Nato. För EU:s krishanteringssystem är Natos standarder och krav den centrala utgångspunkten. Dessutom påpekas att det faktum att Nato och EU knyts närmare varandra i sig torde vara en anledning att överväga ett finländskt Nato-medlemskap.¹⁶⁵

Ett visst allmänt uppsving i den öppna debatten kunde dock skönjas i samband med diskussionerna kring en ny konstitution för EU och senare Lissabonfördraget¹⁶⁶ där ett antal nyheter med bäring på ESFP presenterades. I Finland talar man oftast i termer av EU:s säkerhetsgarantier.¹⁶⁷ Bl.a. framkom i debatten åsikter om att ett fördjupat försvarssamarbete inom ramen för EU, och Finlands deltagande där, kunde medföra att Finland skulle föras närmare ett Nato-medlemskap. I en tidigare studie genomförd på uppdrag av Finlands försvarsdepartement gjordes bedömningen att i takt med att EU:s krishanteringsförmåga utvecklas och att försvarssamarbetet, härlett från det politiska trycket inom ESFP, fördjupas kommer Finland någon gång runt år 2010 att ansöka om ett

¹⁶²Speech, Alexander Stubb, Minister for Foreign Affairs, "Finland and the European Security and Defence Policy (ESDP) 34th Special National Defence Course for Ambassadors Accredited to Finland", 9 December 2008; Emmi Helle, *National Report Finland, CFSP Watch*, FIIA, 2003.

¹⁶³Se bl.a. : Salenius-Pasternak, Charly (ed.), 2007; "Food-for-Thought Paper. Proposals for improving EU-Nato relations from the EU/NATO delegations/missions of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden".

¹⁶⁴Intervjuer vid Finlands försvarsdepartement, 2008-11-04; Intervju med forskare vid UPI; Finlands försvarsdepartement, 2004-02-27.

¹⁶⁵Finlands delegation vid Nato, Nyheter 2008-07-09, "Utrikesminister Alexander Stubb träffade Natos generalsekreterare"; Honkanen, 2002:5.

¹⁶⁶11 juni 2008 ratificerade riksdagen i Finland Lissabonfördraget.

¹⁶⁷I Finland talar man oftast i termer av "EU:s säkerhetsgarantier" som kan ses som ett samlingsbegrepp på Lissabonfördraget samtliga skrivingar om ömsesidigt stöd och bistånd.

Nato-medlemskap.¹⁶⁸ Vidare påpekades det i samband med diskussionerna kring Lissabonfördraget att ett utvecklat försvarssamarbete inom EU skulle kunna innebära en ovälkommen duplicering av Natos strukturer. Slutligen framfördes också rädslan om att en oberoende EU-kapacitet på försvarsområdet skulle kunna skada de transatlantiska relationerna.¹⁶⁹

Ur ett finländskt perspektiv har det tidigt konstaterats att det endast finns en försvarsallians, och att EU/ESFP, inte är ett alternativ till Nato oavsett dess fortsatta utveckling. I takt med att ESFP utvecklas, ökar emellertid vikten av ett närmare samarbete mellan EU och NATO.¹⁷⁰ En av Stubbs nuvarande statssekreterare Teija Tiilikainen presenterade tidigare under 2008 en utredning om just säkerhetsgarantierna i Lissabonfördraget med fokus på den s.k. ”solidaritetsklausulen”.¹⁷¹ Tiilikainen drar slutsatsen att solidaritetsklausulen inte har någon direkt verkan på ESFP. I jämförelse med Nato har EU inga militära ledningssystem eller någon gemensam försvarsplanering och därför kan dessa säkerhetsgarantier inte jämföras med Natos försvarsgarantier. Om ett Nato-land hotas är det först och främst Nato som berörs, menar hon. Försvarsminister Häkämies är av samma åsikt och menar att det endast är Nato som kan ge konkreta säkerhetsgarantier, inte EU. Att utveckla samarbetet mellan Nato och EU är därför en viktig utmaning, menar Häkämies.¹⁷²

Även om solidaritetsklausulen ur ett juridiskt perspektiv medför en folkrättslig skyldighet för medlemsländerna och att säkerhetsgarantierna för Finland har en stark politisk och principiell betydelse, bedöms de inte ha några direkta verkningar i Finland och inte heller när det gäller landets behov av att delta i andra internationella samarbeten inom försvar och krishantering (läs Nato).¹⁷³ Från den politiska ledningens håll finns det inte någon vilja att EU ska bedriva försvarsplanering eller ha någon bred militär kommandostruktur. Resurserna till denna del, menar man, ska finnas hos Nato. Dessutom, menar man, är det svårt att före-

¹⁶⁸ Sivonen, Pekka & Henriikki Heikka (eds.), 2007:107,116 ”Predictions regarding international actors up to the year 2030”.

¹⁶⁹ Helle, 2003.

¹⁷⁰ Tal, Alexander Stubb, 2008-12-09.

¹⁷¹ Solidaritetsklausulen anger i grova drag att EU och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen ska mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller. Se Lissabonfördraget, konsoliderat version, artikel 222 för solidaritetsklausulen i sin helhet.

¹⁷² Defense News, 2008-03-17, ”Jyri Häkämies”. Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige presenterade i slutet av 2008 ett antal konkreta förslag för att stärka samarbetet mellan EU och Nato: ”Food-for-Thought Paper. Proposals for improving EU-NATO relations from the EU/NATO delegations/missions of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden”.

¹⁷³ Tiilikainen, Teija, 2008, ”Utredningen om skyldigheten till ömsesidigt stöd och bistånd i EU:s Lissabonfördrag”, Finlands utrikesdepartement.

ställa sig en situation där medlemsstaternas skyldighet att bistå varandra med anledning av ett väpnat anfall skulle uppkomma och där Nato skulle bli syssloslöst.¹⁷⁴ Här förefaller det återigen som att solidaritet inom ramen för Nato uppfattas vara något mer än den solidaritet som t.ex. finns inom ramen för EU. Inte minst uppfattas Natos ömsesidiga försvarsgarantier vara mer konkreta även om det inte exakt förs någon diskussion om vad dessa garantier i praktiken innebär.¹⁷⁵

Därtill anses USA ge Nato ett mervärde i relation till ESFP. Intressant i sammanhanget kan också vara det att enligt en av de personer som intervjuats inom ramen för denna studie, förefaller finnas ett starkare stöd bland folket att använda Finlands resurser för att försvara EU än för att försvara Nato. Detta säger dock mer om hur folket ser på Nato (läs USA) och EU, och att Nato här främst förknippas med USA.¹⁷⁶

Det finns dessutom en åsikt bland vissa att samarbetet inom PFF och utvecklingen av ESFP gör att frågan om ett Nato-medlemskap för Finland mindre relevant. Bl.a. ambassadör Antti Sierla har påpekat detta med hänvisning till att utvecklingen av det militära samarbetet inom EU och interoperabiliteten vad gäller trupper och materiel med Nato minskar behovet av en militär alliering.¹⁷⁷

Inflytande är ett viktigt argument när det handlar om krishantering. De som är för ett Nato-medlemskap i Finland, baserar många gånger sina argument på relationen EU och Nato, och då mer specifikt på utmaningen som grundar sig på det faktum att 21 av EU:s 27 medlemsländer också tillhör Nato och att 21 av Natos 26 medlemsländer också är med i EU. I och med att Finland inte är fullvärdig medlem i Nato bedöms landet därmed ha mindre möjlighet att påverka i frågor där både EU och Nato är inblandade som t.ex. krishantering.¹⁷⁸ Eftersom det inte finns obegränsat med trupper har det som pågår inom Nato direkt bäring på det som diskuteras inom ramen för EU, inte minst gällande initierandet av nya krishanteringsinsatser. Dessutom påpekas att Finland som icke-medlem av Nato riskerar att tappa inflytande inom ramen för EU:s krishantering, även om området formellt är mellanstatligt. Anledningen till detta är att Finland bedöms gå miste om viktiga informella påverkanskanaler, kontakter och informationsutbyten som sker inom ramen för Nato på daglig basis och som har bäring på ESFP och relationen EU och Nato. Finland hamnar på detta vis utanför besluts-

¹⁷⁴ Sierla, 2007:26.

¹⁷⁵ Se avsnitt 6.1.

¹⁷⁶ Intervjuer vid Sveriges ambassad i Finland, 2008-11-03/05; Intervjuer vid Finlands försvarsdepartement, 2008-11-04.

¹⁷⁷ Honkanen, 2002:5.

¹⁷⁸ Sierla, 2007:19; Honkanen, 2002:4-5; Intervjuer vid Finlands försvarsdepartement, 2008-11-04.

fattande i viktiga säkerhetspolitiska frågor. Även om Natos beslutsfattande är oberoende av EU så har det ändå en riktgivande påverkan för diskussionerna inom EU.¹⁷⁹

En diskussion som tidigare uppkom i ljuset av Finlands deltagande i ESFP är om det främst var presidenten i egenskap av ÖB eller regeringen med statsministern i spetsen som ytterst ansvarig för EU-frågor, som ska besluta om truppbidrag till EU-insatser. Det har dock senare fastslagits att presidenten har den beslutande makten gällande utsändandet av trupper, efter förslag från regeringen, i insatser inom såväl FN, Nato/PFF som EU.

Den framtida relationen mellan Nato och EU är fortfarande oklar, inte minst på grund av låsningarna i frågorna som rör Grekland, Cypern och Turkiet. Förutom att den konflikten måste lösas påpekar forskare även att Frankrikes återintegration i Natos militära strukturer är av vikt eftersom det skulle befästa alliansen som grundfundamentet för Europas kollektiva försvarsplanering samt öka förutsättningarna för en närmare samordning mellan EU och Nato. Avslutningsvis kommer relationen EU-Nato, menar vissa forskare, att vara avhängigt av var de europeiska staterna väljer att basera sin utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik – i Nato, EU eller t.ex. inom ramen för det nordiska samarbete.¹⁸⁰

6.4 Avslutande kommentarer

6.4.1 Säkerhet, inflytande och identitet

Även diskussionerna kring Natos utveckling och dess roll mellan försvarsallians och internationell krishantering befinner sig i gränslandet mellan säkerhet, inflytande och identitet.

För det första förefaller de ömsesidiga försvarsgarantierna vara det som generellt sett i Finland närmast förknippas med Nato. I Finland menar en del att ett Nato-medlemskap skulle innebära en förhöjd säkerhet via dessa försvarsgarantier, medan andra tonar ned betydelsen av dem bl.a. med motiveringen att det är oklart exempelvis vilket stöd man har att vänta. Detta är givetvis kopplat till förekomsten av olika säkerhetspolitiska identiteter som inbegriper uppfattningar om Nato och om hur Finlands säkerhet på bästa sätt kan tillgodoses. Men återigen kan det poängteras att betydelsen av solidaritet även har befästs inom ramen för EU genom såväl solidaritetsdeklarationen i samband med terrordåden i Madrid, liksom via Lissabonfördragets solidaritetsklausul. Det politiska trycket

¹⁷⁹ Honkanen, 2002:4-5; Sierla, 2007:25-26.

¹⁸⁰ Salenius-Pasternak, (ed.), 2007:66.

inom ramen för EU att agera i en andra av solidaritet och erbjuda assistans torde härvid till en betydande del kunna jämföras med det politiska trycket som råder inom ramen för Nato att bistå de andra medlemsstaterna vid en eventuell attack. Detta visar på att betydelsen av solidaritet överlag tycks ha ökat i Europa. Frågan som väcks är därmed om solidaritet ur ett finländskt perspektiv uppfattas ha en annan innebörd inom Nato i jämförelse med inom EU eller om innebörden är densamma men att banden såväl känslomässigt som identitetsmässigt medför att Natos försvarsgarantier upplevs vara något särskilt? Enligt bl.a. Häkämies och Tiilikainen är det endast Nato som kan leverera konkreta säkerhetsgarantier.

I takt med att Nato har utvecklats har kopplingarna mellan å ena sidan inflytande och deltagande och å andra sidan ett Nato-medlemskap blivit alltmer påtaglig.

Ur krishanteringssynpunkt, skulle det möjligen vara svårt att motivera varför Finland skulle stå utanför Nato. För det första framhäver man från finländskt håll att deltagande i internationell krishantering utgör en viktig del av det finländska ”varumärket”. För det andra finns det en uppfattning om att ett Nato-medlemskap innebär ett ökat inflytande när det gäller krishantering, såväl inom ramen för Nato som för EU. Dessutom finns en ambition att tillhöra de mer aktiva medlemsländer i EU/ESFP, vilket ett Nato-medlemskap ur detta perspektiv skulle kunna medföra. Å andra sidan är det återigen möjligt att hävda att ett Nato-medlemskap istället begränsar det nationella handlingsutrymmet samt möjligheten att utöva inflytande inom säkerhets- och försvarspolitiska frågor eftersom Finland på detta sätt underkastar sig alliansens, inte minst USA:s, beslut.

7 Finland och Nato- Ett finansiellt och ett legalt perspektiv

7.1 De tilläggskostnader som ett medlemskap orsakar¹⁸¹

Rädslan för höjda försvarsutgifter är ytterligare en, om än inte avgörande, faktor som motståndare av ett Nato-medlemskap lyfter fram.¹⁸² Samtidigt påpekar andra att Finland vid ett Nato-medlemskap behåller bestämmanderätten över utformningen av försvaret liksom hur man önskar delta i Natos strukturer, vilket bl.a. innebär att ingen väsentlig höjning av försvarsutgifterna nödvändigtvis behöver bli följden av ett medlemskap. Dessutom påpekas det vara svårt att exakt beräkna kostnaderna av ett medlemskap eftersom dessa siffror kommer att klarna i samband med ett medlemskap.¹⁸³

De tilläggskostnader som ett medlemskap ändå innebär består, enligt Sierlas utredning från 2007, av tre delar. För det första innebär ett medlemskap att man deltar i Natos civila och militära budget liksom i programmet för säkerhetsinvesteringar.¹⁸⁴ För det andra tillkommer en kostnad för att placera personal i Natos kommandostrukturer och för det tredje innebär det en kostnad att delta i Natos verksamhet i fält. Dessutom finns en möjlighet för intresserade Nato-länder att utöver den gemensamma finansieringen genomföra multinationella projekt inom Nato som finansieras genom gemensamma arrangemang.

De största omkostnaderna för Finlands försvar förutspås bl.a. vara behovet av en uppgradering av försvarsnätverket liksom kommunikations- och informations-system så att de blir Nato-kompatibla.¹⁸⁵

¹⁸¹ I oktober 2008, under författandet av denna rapport, utkom en ny undersökning i Finland som utredde de legala implikationerna av ett eventuellt Nato-medlemskap för Finland: Rainne, Juha, 2008, "Legal Implications of NATO Membership. Focus on Finland and Five Allied States". The Erik Castrén's Research Reports 24/2008, Helsinki. Detta avsnitt utgår främst från denna utredning. Se dock även Sierla, 2007:49-50.

¹⁸² PFI 08-12-04.

¹⁸³ Intervju vid Finlands försvarsdepartement, 2208-11-04.

¹⁸⁴ 2006 uppgick Natos budget till totalt 1,76 miljarder euro. Där utgör den civila budgeten 181 miljoner euro, den militära budgeten ca 934 miljoner euro samt 640 miljoner euro för Natos program för säkerhetsinvesteringar (Nato Security Investment Programme). Finland hade enligt 2006 års beräkningar fått betala ca 1,2% av den totala budgeten, vilket hade utgjort 21 miljoner euro.

¹⁸⁵ Finlands försvarsdepartement, 2004-02-27.

Totalt beräknas tilläggskostnaderna för Finlands del uppgå till ca 39 miljoner euro per år vilket skulle utgöra mindre än 2% av den finländska försvarsbudgeten.¹⁸⁶ Kostnaderna för att utveckla försvarsmateriel tas inte med i dessa beräkningar. Att notera är att man i Sierlas utredning hellre talar i termer av "...alternativ allokering av anslagen"¹⁸⁷ än tilläggskostnader eftersom ett Nato-medlemskap bedöms ge Finlands försvar en mycket större styrka.¹⁸⁸ Detta kan ses som ett tecken på att utredningen har en tämligen positiv inställning till ett finländskt Nato-medlemskap även om man inte direkt förordar ett medlemskap. Något tydligt officiellt ställningstagande gällande huruvida detta uppfattas vara en dyr tilläggskostnad eller inte, har inte kunnat spåras i den finländska debatten. Givetvis är detta en ansevärd summa pengar och det är möjligt att, som delar av den finländska opinionen har gjort, använda detta som ett argument mot ett Nato-medlemskap om det endast betraktas som en tilläggskostnad. Samtidigt kan detta även användas som ett argument för ett medlemskap eftersom det i sig skulle kunna vara en investering som på sikt kan komma att innebära lägre försvarskostnader. Detta är onekligen ett argument som kan diskuteras närmare.

Samtidigt fastslog den parlamentariska utredning om landets säkerhetspolitik under mitten av 2008 att det inte ter sig rationellt eller motiverat att tillåta försvarsutgifterna öka i proportion till statens totala utgifter eller höja dem på grund av Finlands stabila säkerhetsomvärld, vilket kan tolkas som en hänvisning till att en eventuellt större försvarsbudget i samband med ett Nato-medlemskap inte utan problem kommer att accepteras av Finlands riksdag.¹⁸⁹ Den parlamentariska utredningen ska emellertid ses som en kompromiss eftersom de konservativa (SDP) inte ställer sig helt främmande till att öka försvarsbudgeten om så behövs.¹⁹⁰ Försvarsminister Häkämies (SDP) påpekar på sin sida att målet är att höja försvarsutgifterna från 1,27% av BNP till 1,4% av BNP inte minst för att kunna finansiera krishanteringsinsatser som blir allt dyrare eftersom insatserna geografiskt sett tenderar vara längre bort och i farligare miljöer.¹⁹¹

¹⁸⁶ Enligt en tidigare analys som genomförts vid Finlands försvarsdepartement år 2004 görs beräkningen att ett Nato-medlemskap för Finland skulle medföra en årlig omkostnad på ca 44 miljoner euro/år plus ca 25 miljoner euro/år för materielprojekt. Se Finlands försvarsdepartement, 2004-02-27.

¹⁸⁷ Sierla 2007:40.

¹⁸⁸ Hur mycket varje medlemsland ska betala slås fast enligt Bruttonationalprodukten (BNP). I skrivande stund tjänstgör ca 10 finländare inom Natos struktur som bekostas via Finland. Enligt det finländska utrikesdepartementets utredning 2007, förutspås Finland bidra med max 150 personer till stabsuppgifter inom Natos högkvarter samt ett antal civila. Detta beräknas medföra en kostnad på ca 18 miljon euro/år, en summa som dock fördelas över flera år eftersom personalen förutsätts tillsättas stegvis. Sierla, 2007:39.

¹⁸⁹ Parlamentarisk utredning, 2008.

¹⁹⁰ Europe Information Service, 2008-07-02, "Finnish report cool on idea of country joining Nato".

¹⁹¹ Defense News, 2008-05-17, "Jyri Häkämies".

Nato har ställt som mål för sina medlemmars försvarsbudgetar att de ska utgöra 2% av BNP. År 2006 nådde eller överskred endast 6 medlemsländer detta mål. Enligt Natos beräkningar låg Finlands försvarsbudget 2007 på 1,4% av BNP. Enligt Finlands egen beräkningsmodell låg försvarsbudgeten vid denna tidpunkt på 1,3% av BNP. Fjorton medlemsstater uppgavs år 2007 ha en högre budgetnivå än 1,3% av BNP, enligt Sierlas utredning. Utredningen menar också att Finland satsar mer än genomsnittet av Natos medlemsländer på anskaffning av materiel. Därtill påpekas att särskilt teknologiutveckling av Finlands försvar kommer att bli kostsamt vilken försvarslösning som än väljs.¹⁹²

Om en blick återigen kastas på Natos användbarhetsmål, som anger riktlinjen att ca 8% av Finlands trupper, ca 1200 personer, ska upprätthållas för internationella insatser, görs bedömningen i Sierlas utredning att om Finland ämnar uppfylla detta mål fullt ut kommer det att innebära en viss kostnadsökning i jämförelse med den insats som hittills genomförts (t.o.m. år 2007). Kostnader förutspås även tillkomma om specialiserade resurser som t.ex. flygplan eller helikoptrar ska erbjudas som stöd för operationer inom ramen för Nato. Inga siffror ges.¹⁹³

En annan möjlig tilläggskostnad som Sierlas utredning har identifierat, är förknippad med ett eventuellt ökat deltagande i Nato Response Force (NRF). Att notera är att den finländska regeringen i mars 2008 beslutade att landet skulle delta i övningar inom ramen för NRF och även möjligen i vissa operationer. Beslut om detta skulle fattas från fall till fall. Senare under 2008 uppmärksammades emellertid att Finland som PFF-land enligt Natos militära regler inte kunde delta i NRF-övningar utan att också bidra med trupp som kan stå i beredskap inom ramen för NRF. Finland måste därmed, enligt uppgift, omvärdera sitt beslut om NRF under 2009.¹⁹⁴

¹⁹² Syftet med budgetmålet enligt det finländska utrikesdepartementets utredning, 2007, är att tillräckligt anslag ska säkerställas för att medlemsländerna ska kunna utveckla sina Försvarsmakter så att de blir kompatibla med Nato och har samma standarder. Sierla, 2007:40-41.

¹⁹³ Sierla, 2007:40-41.

¹⁹⁴ President Tarja Halonen fastslog tidigt att Finland inte kunde göra ett sådant politiskt åtagande som det skulle innebära att delta i NRF med motiveringen att det är viktigt att skilja på samarbetet inom ramen för partnerskapet och som fullvärdig medlem. Bl. a. statsminister Matti Vanhanen och tidigare utrikesministers Erkki Tuomioja har dock varit mer positivt inställda till ett deltagande i NRF. Se bl.a: Helsingin Sanomat, 2008-03-31, "Parliament gives approval to NRF participation"; Helsingin Sanomat, 2006-12-05, "Finland not to join Nato Response Force"; Helsingin Sanomat, 2007-05-08, "Finland to take part in Nato Response Force Exercise"; Helsingin Sanomat, 2007-08-16, "Finland and Sweden ready to participate in Nato Response Force".

När det gäller de 40%, för Finlands del ca 6000 soldater, som vid behov ska kunna bidra till insatser utanför Nato, bedöms detta inte, i förhållande till läget 2007, innebära några kostnadsökningar för Finland.¹⁹⁵

Det har även inom Nato talats om att öka den gemensamma finansieringen av krishanteringsoperationer, något som emellertid inte har stöd hos alla medlemsstater. Eventuellt kan partnerskapsländerna tillfrågas att bidra till denna eventuella höjning.¹⁹⁶

Andra potentiella utgifter, enligt Sierlas utredning, bedöms kunna gälla kompletteringar av interoperabiliteten när det gäller försvarsmateriel, underhålls- och logistiksystem liksom tilläggsutbildning för de trupper som utses för internationella uppgifter.¹⁹⁷

Sammanfattningsvis avgörs de potentiella kostnaderna för ett finländskt Nato-medlemskap främst av hur samt i vilken utsträckning Finland önskar bidra till Natos verksamhet som eventuell medlem framöver. Å ena sidan kan det te sig befogat att rädas en möjlig höjning av försvarsutgifterna vid ett eventuellt finländskt medlemskap, å andra sidan kan denna potentiella höjning vara temporär och på sikt erbjuda en mer kostnadseffektiv lösning för försvaret.

7.2 Finlands eventuella Nato-medlemskap ur ett legalt perspektiv

Med anledning av frågans natur, är det inte helt oväntat att de legala aspekterna av ett Nato-medlemskap inte är särskilt framträdande i debatten. En nyckelfråga för Finland är emellertid i vilken mån ett Nato-medlemskap inskränker landets suveränitet. Det finns en viss oro bland delar av befolkningen att ett medlemskap i Nato skulle minska Finlands självbestämmanderätt och suveränitet.¹⁹⁸

Eftersom utredningen om de legala implikationerna för Finland vid ett eventuellt medlemskap i Nato, kom i slutskedet av arbetet med denna rapport, är det oklart i skrivande stund vilken genomslagskraft den kommer att få i debatten i opinionen, bland den politiska eliten och bland akademiker. Men för att få en bild av utred-

¹⁹⁵ Sierla, 2007: 40.

¹⁹⁶ Sierla, 2007: 40.

¹⁹⁷ Kostnaderna för omställningen beräknas här uppgå till ca 300 miljoner som skulle kunna delas upp på en period om 12 år å 24 miljoner euro/år om Finland bibehåller ett trupperbjudande på ca 1000-1500 militärer/år och om styrkemålet skulle vara högst en brigad plus stöddelar. Finlands försvarsdepartement, 2004-02-27.

¹⁹⁸ PFI 08-12-04; Intervju med svensk Överstelöjtnant verksam vid Försvarshögskolan i Finland, 2008-10-07; Finlands försvarsdepartement, 2004-02-27.

ningens övergripande slutsatser kommer några nyckelfrågor att lyftas fram härnäst.

Den övergripande slutsatsen som dras är att Finlands suveränitet inte direkt påverkas av ett medlemskap, i alla fall inte i teorin. Nato är en allians bestående av självständiga och suveräna stater. Beslut tas med konsensus. I teorin behåller Finland även möjligheten att ta beslut från fall till fall vid t.ex. artikel V-insatser.

Det finns emellertid visa frågor, menar man, som ska hållas i åtanke. Vid ett medlemskap förbinder Finland sig politiskt att både ta emot och skicka styrkor, liksom planera för sådana situationer. Detta, menar man, är inte helt utan betydelse för Finlands suveränitet och kommer troligtvis att innebära att en anslutning till Nato med stor sannolikhet kommer att kräva ett majoritetsbeslut av den finländska riksdagen. Dessutom behöver finsk lagstiftning kompletteras eftersom det nu inte finns någon lag som reglerar erbjudandet av militär assistans i enlighet med Natos artikel V eller FN:s artikel 51.¹⁹⁹

Vidare uppmärksammas att diskussioner kan uppstå när det gäller vilka situationer i praktiken som faller inom ramen för artikel V, dvs. hur ett väpnat angrepp egentligen kan definieras. Från finländskt håll är det därmed relevant att notera att rätten till självförsvar i framtiden kan åberopas i olika situationer och att tolkningar av artikeln kan komma att vara kontroversiella. Som exempel anges att IT-attacker kan orsaka betydande infrastrukturella skador, men frågan är om detta kan tolkas in i artikeln. Ett Nato-medlemskap kan också medföra ett behov av att ta ställning till frågan om förebyggande självförsvar i en situation där det uppstår meningsskiljaktigheter om det uppfattade hotet. Med tanke på att rätten till självförsvar inte kräver en FN-resolution, är det till syvende og sist den enskilda staten som avgör om en situation uppfattas som ett väpnat angrepp eller som ett hot om ett väpnat angrepp.

Eftersom de trupper som ska delta i Nato-insatser skulle verka under ett utländskt (annat) befäl måste Halonen som Finlands president och högsta militära befälhavare över finländska trupper avsäga sig sin formella position. Det har dock redan tidigare konstaterats att detta inte bryter mot Finlands suveränitet eller presidentens roll som överbefälhavare, förutsatt att sådana styrkor endast undantagsvis tillgriper våld (use of force) och att de militära trupperna är relativt små. Utsändandet av större militära enheter, särskilt i artikel V-insats, skulle således kunna bli ett brott mot Finlands suveränitet. Eftersom det ytterst är presidenten i

¹⁹⁹ FN-stadgans artikel 51 tillåter en stat att använda självförsvar i händelse av en väpnad attack.

egenskap av ÖB som beslutar om utsändandet samt tillbakadragandet av trupper bedöms detta ändå inte vara något större hot mot dennes position.²⁰⁰

Det har även förutspåtts att Finland som Nato-land troligtvis oftare skulle hamna inför svåra situationer där normerna inom internationell humanitär lag kommer att behöva tolkas. Därför, menar man, bör särskilt insatsernas överensstämmelse med internationell rätt nära undersökas från fall till fall.

Vidare, menar utredningen, kan lagstiftare i Finland inte endast ta hänsyn till texten i Nordatlantiska fördraget vid en eventuell anslutning till alliansen, utan *alla* Natos faktiska uppgifter måste tas i beaktande. Natos grundläggande fördrag, Washington-fördraget, utgör det legala ramverket för alliansen. Även om Nato sedan dess etablerande har transformerats har fördraget förblivit oförändrat. Fördraget har istället använts på ett flexibelt sätt i utvecklandet av alliansens nya uppgifter. Dessa nya uppgifter har istället fastställts i s.k. ”strategiska koncept” som har en betydande politisk tyngd men som inte är legalt bindande dokument. Att Natos beslutsfattande organ inte har en tydlig legal grund att stå på kan medföra vissa utmaningar för Finland även om det nödvändigtvis inte behöver innebära problem. Detta är dock något som enligt utredningen bör tas i beaktande.

²⁰⁰ Rainne, 2008:32.

8 Konsekvenser och slutsatser för Finland

En övergripande slutsatsen av denna studie är att Nato-frågan är komplex och inbegriper betydligt fler frågor som Finland har att förhålla sig till än den om ömsesidiga försvarsgarantier, som i allmänhet tenderar vara det som närmast förknippas med Nato, eller den om relationerna till Ryssland. Nato-debatten i Finland omfattar frågor som rör såväl säkerhet, inflytande som identitet, vilka i sig onekligen är inbördes nära sammankopplade.

Debatten vilar inte minst på olika och tämligen fasta ”säkerhetspolitiska identiteter” vilket skapar en viss tröghet som gör att det som diskuteras inte alltid går hand i hand med konkreta händelser, företeelser eller utvecklingstendenser – oavsett vad som sker finns det en benägenhet att tolka saker och ting så att det passar den egna uppfattningen om Finlands säkerhet och försvar samt om Nato. Detta innebär att vissa frågor, hur ofta de än förekommer i debatten, inte förväntas fälla ett avgörande i frågan om ett finländskt medlemskap i Nato. Ryssland är ett sådant exempel. Samtidigt kan det vara läge att återigen uppmärksamma att hur man debatterar och resonerar öppet om Nato, exempelvis inom den finländska regeringen, inte nödvändigtvis behöver rimma med hur man faktiskt väljer att förhålla sig i Nato-frågan. Med andra ord, även om man exempelvis från regeringens håll inte explicit uppger Ryssland som en förevändning att gå med i Nato eller att hålla fast vid Nato-optionen, kan hänsynstaganden till frågor förknippade med Ryssland ändå fungera riktgivande för hur regeringen faktiskt förhåller sig till Nato-frågan. Det potentiella glappet mellan det talade ordet och praktiska handlingar ska inte bortses från.

En annan övergripande slutsats av denna studie är att uppfattningen om Nato och ett eventuellt finländskt medlemskap till viss del skiljer sig åt mellan olika arenor. Ett viktigt glapp som förekommer är det mellan den politiska eliten och folkopinionen. Därtill tycks det även förekomma ett glapp mellan delar av försvaret och övriga två arenor, dvs. den politiska eliten och den folkliga opinionen. Grovt förenklat kan sägas att den öppna debatten inte upplevs ha ändrats nämnvärt de senaste 10 åren, trots att kunskap finns bland stora delar av den politiska eliten, i alla fall bland deras närmaste tjänstemän, inom försvaret liksom bland forskare om t.ex. Natos utveckling, relationen EU och Nato och utmaningar för Finlands försvar. Detta förefaller inte förmedlas till opinionen i den öppna debatten. Akademiker och forskare utgör således ännu en arena. Ytterligare en slutsats kopplat till detta är att Nato-frågan till syvende og sist är en inrikespolitisk fråga där den politiska eliten uppfattas vara avgörande för

Finlands definitiva ställningstagande i frågan. Den politiska eliten i sin tur understryker att stödet bland det finländska folket är avgörande.

Det finns olika förklaringar till varför den finländska Nato-debatten inte tycks ha förändrats de senaste åren obeaktat förändringar i den säkerhetspolitiska situationen och Natos interna transformeringsprocess. För det första anses det inte finnas något politiskt ledarskap som driver på debatten och som på så sätt informerar folket om t.ex. hur Finlands relationer till alliansen ser ut samt vad ett Nato-medlemskap skulle kunna innebära. Denna förklaring vilar bl. a. på den till synes utbredda uppfattningen om att man i Finland ”lyssnar på sina ledare”, vilket rent krasst betyder att man gör som ledarna säger eller gör. Ur detta perspektiv förväntas därmed ett tydligt ställningstagande hos den politiska ledningen för eller emot Nato även att avspeglar sig i den folkliga opinionen. En majoritet av folket har länge varit, och är fortfarande, emot ett finländskt medlemskap i Nato. Denna negativa inställning bland folket bedöms inte kunna vända om inte den politiska eliten ser till att en seriös debatt om fördelar och nackdelar med ett medlemskap blir verklighet.

Dessutom påpekas att informationen liksom kunskapen finns tillgänglig, men att det snarare handlar om ett ointresse bland folket. Bl. a. har ett flertal utredningar och studier genomförts av såväl tjänstemän som forskare om vad ett medlemskap för Finland i Nato skulle kunna innebära, vilka dock inte upplevs ha fått något större genomslag.²⁰¹

Därtill har det från en källa inom Finlands försvarsmakt påpekats att det saknas ett militärt perspektiv i Nato-debatten, vilket också det skulle kunna förklaras utifrån oviljan bland främst de politiska partierna i Finland, med undantag för Samlingspartiet, att befatta sig med frågan. Samtidigt påpekar vissa att det kan vara svårt att belysa det militära perspektivet på ett enkelt och lättgripbart sätt för folket. Givetvis kan detta till viss del stämma, men samtidigt är detta inte ett tillräckligt argument till varför frågan inte skulle kunna föras upp på agendan i större utsträckning om detta bedöms vara önskvärt.

Inledningsvis påpekades i denna rapport att vilket val som Finland än gör – ett ja eller ett nej till ett Nato-medlemskap – kommer den politiska eliten att behöva balansera förväntade, men inte alltid förutsägbara, vinster och förluster när det gäller landets säkerhet. Vidare påpekades att avgörande för dessa ställningstaganden kommer att vara hur prioriteringen görs mellan dessa ovissa vinster och

²⁰¹ Intervju vid Finlands Försvarsmakt, Huvudstaben, 2008-11-03; Intervjuer med forskare vid UPI, 2008-11-03/04. Exempel på studier är: Salenius-Pasternak (ed.), 2007; Pursiainen, & Saar, 2002; Rainne, 2008; Finlands försvarsdepartement, 2004-02-27; Sierla, 2007; Parlamentarisk utredning, 2008.

förluster och hur dessa övervägande framkommer i den öppna debatten mellan akademiker, den politiska eliten och folket i Finland. När den finländska debatten närmare har analyserats, och de viktigaste argumenten spårats, är det bl.a. i relation till följande frågor med bäring på Finlands säkerhet och försvar som dessa överväganden med stor sannolikhet kommer att behöva göras: Relationerna till Ryssland, relationerna till USA och det nordiska samarbetet, Finlands försvar, Finlands deltagande och inflytande i internationell krishantering liksom Finlands inflytande inom ramen för EU, ESFP.

Huruvida ett finländskt medlemskap i Nato kan bli verklighet under perioden 2011-2015, som en del forskare och experter har förutspått, eller inte kommer att bero på ett antal faktorer.

Den första och kanske till och med den mest utmanande uppgiften för de som önskar ett finländskt medlemskap i Nato är att överbrygga glappet mellan den politiska eliten och folket. Att ca 54% av folket är emot ett medlemskap medan ca 31% är för visar att det återstår ett visst arbete för att vinna ett folkligt stöd för ett medlemskap, om denna ambition finns vill säga. Eftersom en förutsättning för att Finland ska ansöka om Nato-medlemskap just är folkets stöd, blir detta också den avgörande faktorn för att ett finländskt medlemskap ska vara en reell option. Å andra sidan kan det också vara så att man från den politiska elitens håll är van vid att folket lyssnar och följer, vilket skulle kunna vara en förklaring till varför den politiska eliten inte anstränger sig för att vara folkbildande i frågan - folket kommer ändå att vara positivt om och när man väljer att ansöka om ett finländskt Nato-medlemskap.

Även om det vid skrivande stund är svårt att avgöra vad som skulle utlösa en finländsk ansökan om Nato-medlemskap, ger den debatt som speglats i denna studie vid handen att vissa av frågorna enligt de personer som intervjuats inom ramen för denna studie upplevs vara mer troliga och avgörande än andra för ett eventuellt finländskt Nato-medlemskap.

8.1 Frågor som i närtid inte antas vara avgörande för ett finländskt Nato-medlemskap

8.1.1 Ryssland

I skrivande stund är den officiella hållningen att Ryssland inte utgör något hot mot Finland även om man påpekar att utvecklingen i Ryssland är oviss. Bland

folkopinionen finns emellertid Ryssland alltjämt kvar som en viktig fråga som upplevs vara nära sammankopplad med landets säkerhet.

En majoritet av de personer som intervjuades inom ramen för denna studie ansåg inte att Ryssland kommer att vara den avgörande faktorn för det faktiska ställningstagandet för eller emot ett finländskt Nato-medlemskap. Anledningen till detta är, menar man, att det som händer i Ryssland, eller i dess närområde som t.ex. Georgien-konflikten, många gånger tolkas så att det passar den egna uppfattningen, vilket i sin tur skapar en tröghet i debatten. Till exempel i samband med Georgien-konflikten uppfattade vissa av de tjänstemän och forskare som intervjuades inom ramen för denna studie att de som redan hade en skeptisk inställning till ett Nato-medlemskap tenderade att tolka det som skedde i Georgien som ett stöd för deras åsikter – Ryssland kunde bli provocerat och agera därefter, därför bör inte Finland gå med för att ytterligare provocera. De som å andra sidan var positivt inställda till ett Nato-medlemskap, upplevde man, ansåg å sin sida att Ryssland aldrig skulle ha ”agerat” som man gjorde ifall Georgien hade varit med i Nato. Ur detta perspektiv bör således Finland gå med i Nato för att skydda sig från dylika eventuella angrepp.

De olika uppfattningar som finns om Ryssland i Finland kommer inte att försvinna i första taget, utan Ryssland kommer även fortsättningsvis att vara en viktig emotionell fråga, vare sig det bottnar i en noggrann säkerhetspolitisk bedömning eller i förutfattade meningar.

Tittar man närmare på Finlands Nato-debatt i relation till Ryssland framkommer fyra olika synsätt på Finlands säkerhet.

För det första bedöms ett Nato-medlemskap höja Finlands säkerhet i relation till Ryssland eftersom landet då får tillgång till en förstärkt militär förmåga. *För det andra* bedöms ett medlemskap ha negativa effekter på Finlands säkerhet eftersom det skulle kunna provocera Ryssland och därmed påverka hotbilden mot Finland på ett negativt sätt. *För det tredje* bedöms ett eventuellt finländskt medlemskap inte innebära några ihållande negativa förändringar i Finlands relationer till Ryssland, och därmed inte heller för landets säkerhet i relation till Ryssland. *För det fjärde* förekommer även argumentet att Finland skulle kunna utöva ett positivt inflytande över relationerna Finland-Ryssland, men också relationerna Nato-Ryssland som medlem av alliansen, särskilt då via Nato-Ryssland rådet, givet att relationerna mellan Nato och Ryssland är goda. Dessutom har forskare hävdad att Finland med sin Nato-option och sin militära alliansfria hållning bidrar till att befästa Nato och Ryssland som varandras motpoler. Särskilt de två första argumenten uppfattas framkomma mest i den öppna debatten och bland opinionen, medan de två övriga uppfattas vara hållningen hos

flertalet av de tjänstemän men också forskare som intervjuats inom ramen för denna studie.

För Finlands ställningstagande för eller emot ett Nato-medlemskap i ljuset av dess relationer till Ryssland, bör emellertid relationerna mellan å ena sidan Ryssland och Nato och å andra sidan Ryssland och EU vara av störst betydelse. Det är främst dessa relationer som torde vara avgörande för vilka reaktioner Finland har att vänta från ryskt håll vid en eventuell anslutning till Nato. Att tro att ett finländskt Nato-medlemskap allena skulle frambringa ryska aggressioner vore att förenkla saker och ting alltför mycket.

8.1.2 Baltikum

Det fanns vid det inledande skedet av denna studie en uppfattning hos författaren om att de baltiska staternas medlemskap i Nato torde ha lämnat ett avtryck i Finlands Nato-debatt. Detta visade sig emellertid vara fel. De förklaringar som ges bland forskare är att detta bl.a. bottnar i frågan om identitet och oviljan från finländskt håll att bli förknippad med något annat än den ”västliga” delen av världen. En annan möjlig förklaring skulle kunna vara att man från finländskt håll inte önskar provocera Ryssland i onödan genom att öppet ange de baltiska staternas inträde som en förevändning för Finland att också gå med för att t.ex. ytterligare höja säkerhetsnivån i Baltikum. Det skulle också kunna uppfattas som provocerande ifall Finland öppet motiverade sitt icke-medlemskap med att de baltiska staternas Nato-medlemskap medför en tillräcklig säkerhetshöjande effekt för Finland. Förklaringarna kan vara många, men det enda som kan sägas med säkerhet är att de baltiska staterna nästintill aldrig förekommer i Finlands Nato-debatt.

Det som emellertid kunde ha lämnat ett större avtryck i den finländska Nato-debatten kopplat till Baltikum var de diskussioner som uppkom i samband med Georgien-konflikten 2008 vad gäller avsaknaden av försvarsplanering för de baltiska staterna. Detta skulle ha kunnat föranleda diskussioner gällande implikationer för Finland. I samband med konflikten i Georgien utlovade Natos högsta militära befälhavare, James Craddock, att han ämnade påbörja utarbetandet av full försvarsplanering för de baltiska staterna, vilket skulle kunna tänkas vara av intresse för Finland och dess överväganden om Nato-medlemskap, men så tycks emellertid inte vara fallet, i alla fall inte i den öppna debatten.

8.1.3 USA

Gällande de transatlantiska relationerna är den officiella linjen att Finland redan uppfattas ha nära och goda relationer med USA men att ett Nato-medlemskap om möjligt skulle förbättra möjligheterna att ytterligare fördjupa detta samarbete. Särskilt är man från finländskt håll intresserad av tillgången till USA:s teknologi. I likhet med Ryssland, väcker även USA starka och ofta skilda känslor i opinionen i Finland. Å ena sidan betraktas Nato bland delar av opinionen som en USA-dominerad organisation. Bland dessa finns också en tendens att översätta sin eventuella USA-kritik till Nato-kritik. Bl.a. uppfattas misstron mot Nato ha ökat bland den finländska befolkningen då USA invaderade Irak. Å andra sidan betraktas USA som garanten för trovärdigheten av det ömsesidiga försvaret inom Nato. Dessa uppfattningar om USA kommer, likt uppfattningarna om Ryssland, knappast heller att upplösas eller konvergera i första taget. Bush-administrationen satte djupa spår, men med Barack Obama som ny president är det möjligt att finländarnas syn på USA bli mer positiv, vilket möjligtvis på sikt även skulle kunna leda till en mer positiv syn på Nato. Med andra ord skapar de olika uppfattningarna om USA i Finland en tröghet i Nato-debatten liksom ett glapp mellan den politiska eliten och folkopinionen, vilket gör att denna fråga inte kan antas vara det mest avgörande för ett finländskt ställningstagande för eller emot ett Nato-medlemskap, i alla fall inte i närtid.

8.1.4 Sverige

Finland och Sverige har länge koordinerat bl. a. sin Nato-politik och från finländskt håll uppges att man gärna ser att Finland och Sverige, om det blir aktuellt, koordinerar sina ansökningar. Om Sverige går med i Nato före Finland, finns en utbredd uppfattning om att Finland inte kan stå utanför. Det är i skrivande stund föga troligt att Sverige skulle ansluta sig till Nato före Finland. Det kan därför inte anses vara troligt att Sverige, i alla fall inte i närtid, kommer att vara avgörande för Finlands ställningstagande i Nato-frågan. Ifall omständigheterna pekar på att ett Nato-medlemskap för Finland är fördelaktigt ter det sig inte sannolikt att man kommer att invänta Sverige. Bl. a. Finlands försvarsminister Häkämies har t.ex. påpekat att Sveriges och Finlands eventuella ansökningar om Nato-medlemskap inte är att betrakta som sammanlänkade och att han inte har några förväntningar på Finland i frågan.

8.2 Frågor som i närtid kan bli avgörande för ett finländskt Nato-medlemskap

8.2.1 Det nordiska försvarssamarbetet

En slutsats av denna studie är att det nordiska försvarssamarbetet bäst skulle kunna råda bot på det upplevda glappet som finns mellan främst den politiska eliten i Finland och folket i frågor som rör *säkerhet, inflytande och identitet*. Samtidigt som Finland förblir militärt alliansfritt innebär samarbetet en höjd säkerhet för såväl Finland som hela Norden, en möjlighet till inflytande genom en gemensam nordisk kraftsamling i säkerhets- och försvarspolitiska frågor. Sist men inte minst är detta ett samarbete mellan väsliga stater vilket torde tilltala de som oroar sig för hur Finland uppfattas i världen. Om Nato-frågan förefaller splittra Finland, skulle det alltså kunna påstås att det nordiska samarbetet erbjuder fler förutsättningar för att utveckla en mer samlad finländsk syn i säkerhets- och försvarspolitiska frågor.

Även om det har fastslagits att det nordiska samarbetet ska ses som ett komplement till Nato, inte ett substitut, kan samarbetet ha betydelse för ett finländskt ställningstagande för eller emot ett Nato-medlemskap.

Ett argument som förekommer till stöd för ett medlemskap i Nato är att Finland helt enkelt inte har råd att på egen hand upprätthålla ett starkt och trovärdigt försvar. Ur detta perspektiv skulle det nordiska samarbetet kunna ses som en ”tillfällig bot” som medför att ett behov av finländskt Nato-medlemskap i detta hänseende inte uppfattas vara lika akut.

För de som förespråkar ett Nato-medlemskap kan det nordiska samarbetet erbjuda ett särskilt mervärde. Istället för att sätta ett eventuellt finländskt medlemskap i Nato i relation till exempelvis Ryssland eller USA, kan istället ett Nato-medlemskap betraktas utifrån ett nordiskt perspektiv, något som bl.a. försvarsminister Häkämies har tagit fasta på. I en intervju lyfter han fram att det finns fördelar med att alla nordiska länder skulle vara medlemmar av Nato. De nordiska ländernas skulle gemensamt kunna utöva ett anseeligt inflytande överlag i försvarsfrågor genom att tillsammans driva frågor inom ramen för alliansen liksom bidra med ett nordiskt perspektiv på frågor som andra medlemmar driver. Dessutom, menar Häkämies, skulle samtliga nordiska länders medlemskap i Nato kunna underlätta och förbättra möjligheterna för gemensam planering av försvaret av Norden genom att påverka Natos försvarsplanering. Därtill skulle Nato tjäna på dessa länders medlemskap eftersom dessa skulle utgöra en grupp av länder som skulle vara villiga att initiera och driva frågor. Härmed erbjuds en möjlighet för Nato-förespråkarna att förflytta fokus från t.ex.

Ryssland och USA till det nordiska samarbetet. Eftersom en majoritet i Finland ser positivt på det nordiska försvarssamarbetet skulle det på sikt kunna innebära att splittringen av opinionen i olika säkerhetspolitiska identiteter gradvis skulle kunna upplösas. Detta skulle kunna vara en avgörande faktor för att erhålla folkets stöd och i förlängningen även för att en ansökan om finländskt medlemskap ska kunna bli möjlig.

Å andra sidan är det även möjligt att i takt med att det nordiska försvarssamarbetet fördjupas kan ett Nato-medlemskap istället uppfattas som överflödigt. Det kan ur det perspektivet möjligtvis bli svårt att motivera mervärdet med ett Nato-medlemskap, inte minst för den Nato-kritiska opinionen i såväl Sverige som Finland.

8.2.2 Finlands försvar – mellan territoriellt försvar och internationell krishantering

Ett starkt, självständigt och trovärdigt försvar är alltså den rådande försvarspolitiska linjen i Finland, och enligt många även själva essensen i landets säkerhet. Nyckelfrågorna för Finlands försvar är dels hur Finland på bästa och mest kostnadseffektiva sätt ska kunna förmå att upprätthålla ett trovärdigt och starkt försvar, dels hur man ska balansera upprätthållandet av det territoriella försvaret med deltagandet i internationell krishantering. I ljuset av att det blir allt mer kostsamt att upprätthålla ett självständigt och trovärdigt försvar, tycks man från Finlands håll vara tämligen överens om att någon form av samarbete härvid är nödvändigt – antingen inom ramen för det nordiska samarbete eller inom ramen för Nato. Om det därtill finns en ambition från finländskt håll att öka deltagande när det gäller internationella insatser, kan en omprioritering mellan det territoriella försvaret och insatsförsvaret också bli nödvändig, ifall man inte önskar höja försvarsanslaget vill säga. Eftersom ett Nato-medlemskap för Finland inte är aktuellt förrän efter 2011, är det i det nordiska samarbetet som Finland i närtid kommer att försöka bemöta dessa utmaningar. Det återstår emellertid att se hur man ur detta perspektiv kommer att betrakta ett Nato-medlemskap efter 2011.

Åsikterna i Finland går isär gällande huruvida ett Nato-medlemskap skulle medföra en höjd säkerhet för landet eller inte. Vissa menar att Nato erbjuder en helt annan militär kapacitet vilket skulle ha positiva effekter för Finlands säkerhet. Andra är mer skeptiska till vad Nato egentligen kan erbjuda i form av militärt stöd i händelse av en attack mot Finland, och bedömer att det är bättre att Finland själv ser till att bygga upp ett starkt försvar. *Värnplikt, Nato-medlemskap, krishantering samt anskaffning av försvarsmateriel* i ljuset av stigande priser, bedöms av försvarsminister Häkämies vara de främsta utmaningar som

det finländska försvaret står inför. En åldrande befolkning och en växande rysk försvarsbudget är andra aspekter som betraktas som viktiga utmaningar, enligt Häkämies.

Enligt beräkningar skulle tilläggskostnaden för Finland vid ett medlemskap i Nato vara ca 39 miljoner euro per år, kostnaderna för att utveckla försvarsmateriel inkluderas inte i dessa beräkningar. Inga direkta officiella ställningstaganden har tagits från finländskt håll om dessa siffror är höga eller inte. Men som tidigare konstaterats är detta något som både kan lyftas fram av dem som motsätter sig ett Nato-medlemskap liksom av dem som stödjer detsamma. Antingen kan de finansiella medlen uppfattas vara tilläggskostnader eller en långsiktig investering som på sikt medger lägre försvarskostnader. En sammantagen bedömning som görs i Finland pekar mot att det kan bli problematiskt att upprätthålla ett trovärdigt försvar under nästa årtionde, ur detta perspektiv är ett Nato-medlemskap inte en omöjlighet.

Från försvarssidans håll i Finland efterlyser man överlag mer av det militära perspektivet i Finlands Nato-debatt och de potentiella konsekvenser som ett medlemskap kan medföra för det finländska försvaret. Med tanke på att frågan om försvaret och värnplikten av många anses vara fundamentet för Finlands säkerhet, är en slutsats av denna studie att det torde vara nödvändigt att oftare diskutera potentiella för- och nackdelar för det finländska försvaret i den öppna debatten om Nato, inte minst för att den politiska ledningen ska kunna erhålla legitimitet hos opinionen för sitt ställningstagande i Nato-frågan och samtidigt behålla folkets förtroende för Finlands försvarsförmåga. Samtidigt kan det påpekas att det finns tillgängliga utredningar om de beräknade effekterna av ett Nato-medlemskap för Finlands försvar och därmed torde förutsättningarna för att dessa frågor oftare ska förekomma i debatten vara goda. Det som också skulle kunna reflekteras över mer i debatten är vad Nato och dess medlemsländer faktiskt kan leverera i form av assistans i händelse av en attack mot Finland. En annan fråga som kan vara relevant att beröra är hur länge Finlands försvar måste kunna hålla ut innan hjälp är att vänta via Nato samt vilken hjälp som man faktiskt kan räkna med. Återigen torde detta inte vara några nya frågor att behandla med tanke på att dessa frågor inte minst sedan terrorattackerna i USA 2001 har en framträdande plats inom ramen för EU.

8.2.3 Natos utveckling och relationen mellan EU och Nato

Om Nato fortsätter att utveckla sin roll inom krishantering och Nato och EU, ESFP, förmår utveckla sitt samarbete kan det på sikt bli svårt för Finland att motivera varför man även fortsättningsvis ämnar stå utanför alliansen. Som militärt alliansfritt riskerar Finland härvid gå miste om inflytande i frågor där

landet önskar hålla en hög profil. Enligt utrikeminister Stubb är EU och Nato två sidor av samma mynt och det faktum att EU och Nato knyts allt närmare varandra är en viktig anledning till att fundera över ett finländskt Nato-medlemskap.

I debatten diskuteras sällan Natos utveckling, vilket innebär att uppfattningen om det "gamla Nato" i stor utsträckning fortfarande lever vidare i folkets uppfattning om alliansen. Just osäkerheten om riktlinjerna för Natos utveckling menar vissa är ett skäl för varför Finland inte bör gå med i Nato. Det ges i debatten ingen entydig bild om vilket Nato Finland önskar se, men enligt denna studies sammantagna bedömning är såväl Natos försvarsgarantier i form av artikel V som alliansen roll inom krishantering viktiga ur ett finländskt perspektiv. Istället för att man från finländskt håll fortsätter att föra linjen "vänta och se", skulle det kunna vara rimligt att utreda och diskutera vilket Nato som Finland skulle vilja ansluta sig till. Även den praktiska innebörden av artikel V skulle möjligtvis kunna diskuteras närmare i syfte att få till en något mer balanserad bild av Natos försvarsgarantier. Det har påpekats från vissa håll att det överlag oftare bör speglas i debatten vad Finland kan vänta sig i termer av försvarsgarantier, försvarsplanering, som medlem av Nato men också vad landet *inte* kan förvänta sig. Det har bl.a. hävdats från vissa att om betydelsen av artikel V urvattnas, försvinner en viktig anledning till varför Finland skulle gå med, vilket inte gäller exklusivt för Finland. Oavsett vad innebörden av Natos artikel V uppfattas innebära förefaller en majoritet i Finland vara överens om att detta blir en av de största förändringarna för landet vid ett eventuellt medlemskap – om inte praktiskt så i alla fall principiellt. Detta torde därmed också kunna ge en viss uppfattning om hur man från finländskt håll uppfattar EU:s skrivningar om solidaritet. Hade man t.ex. tilldelat EU:s solidaritetsdeklaration eller Lissabonfördragets solidaritetsklausul en större betydelse hade detta principiella steg möjligtvis inte uppfattats som lika stort.

Det hävdas vidare från flera av de personer som intervjuats inom ramen för denna studie, såväl forskare som tjänstemän, att om Nato endast skulle syssla med krishantering skulle Finland praktiskt taget redan vara medlem i Nato. Vid ett eventuellt Nato-medlemskap förväntas Finland inte heller behöva ändra nivån på sitt deltagande inom ramen för Natos krishantering eftersom den nuvarande nivån redan bedöms vara i linje med alliansens mål.

Om Nato-medlemskap förr var en fråga om nationell säkerhet så handlar ett medlemskap idag även om att delta och bidra till internationell krishantering. Därmed kan betydelsen av inflytande också sägas tillkomma. Anhängare av ett medlemskap i Nato menar att det är viktigt med ett medlemskap i Nato eftersom det innebär full tillgång till information om planering och ledning av operationer

till vilka man bidrar med trupp. Ett partnerskapsland får inte del av denna information i samma utsträckning som ett medlemsland. Även om Finland och Sverige har drivit frågan om ökad informationsdelning för truppbidragande länder till Nato, menar man dock att delgivningens omfattning ytterst avgörs av Natos "goda vilja". Vad som också bedöms problematiskt är att Finland riskerar att tappa inflytande inom ramen för EU:s krishantering och i relation till de länder som både är medlemmar av EU och Nato om landet står utanför Nato.

De som ställer sig skeptiska till ett Nato-medlemskap menar å sin sida att Finland som Nato-medlem via politiskt tryck skulle tvingas delta och bidra till fler krävande insatser. Dessutom menar man att Finlands handlingsutrymme inom utrikes- och försvarspolitik skulle begränsas. Finland bör istället fokusera på FN och EU.

Även om åsikterna går isär om mervärdet av ett finländskt Nato-medlemskap för landets deltagande i internationella insatser, och även om Natos utveckling liksom relationen EU-Nato sällan förekommer i den öppna debatten antas dessa frågor, kunna bli avgörande för hur Finland ställer sig i Nato-frågan, dels efter-som deltagande i internationell krishantering från regeringens håll uppges vara en del av det "finländska varumärket", dels för att Finland också har ambitionen att de mer aktiva länderna i EU och ESFP. Frågan om inflytande är här det centrala.

8.2.4 Framåtblickande: Nato-medlemskap är ytterst en politisk fråga

Den viktigaste slutsatsen i denna studie är att frågan om Nato-medlemskap för Finland till syvende og sist är en inrikespolitisk fråga. För det fall politiskt ledarskap är viktigt i Finland för att vinna opinionens stöd är det de stora partierna liksom den politiska eliten som kommer att avgöra om det blir ett Nato-medlemskap för Finland. Enligt merparten av de intervjuade personerna för denna studie kommer en avgörande faktor vara hur de stora partierna ställer sig till ett Nato-medlemskap. Pondera att Centern och Socialdemokraterna ändrar sin hållning i Nato-frågan och att nästa president kommer från det Nato-positiva Samlingspartiet, i en sådan situation är ett Nato-medlemskap för Finland mycket troligt.

Särskilt politiskt ledarskap bedöms från finländskt håll vara grundläggande för att ett folkligt stöd ska kunna uppnås. Förutom att stödet bland folket är ett kriterium för Nato-medlemskap så är det även en förutsättning för att ett litet land som Finland ska kunna utöva inflytande i Nato. Visst vore det möjligt att argumentera att folket torde kunna bedöma frågan även utan ett politiskt ledarskap, särskilt med tanke på de olika utredningar som finns tillgängliga om

effekterna på Finland av ett Nato-medlemskap. Förutsättningarna för en mer nyanserad debatt finns, glappet mellan den politiska eliten och folket skulle kunna överbryggas. Än så länge upplever emellertid vissa av de forskare och tjänstemän som intervjuats inom ramen för denna studie att dessa utredningar inte har satt sina spår i debatten.

Samtidigt ställs också krav på det politiska ledarskapet. En kritik som bl. a. en forskare vid UPI har riktat mot debatten i Finland är att det inte tycks finnas något tänkande eller några visioner kring vad Finland skulle vilja åstadkomma som medlem i Nato. Debatten fokuserar för mycket på ett ja eller ett nej till ett medlemskap. För debatten skulle detta således, enligt forskaren, onekligen tillföra en viktig dimension. Som medlem har Finland rätt att ha åsikter om Nato som organisation.

En viktig förklaring till avsaknaden överlag av dylika visioner är att Nato inte är en fråga som man vinner ett val på, snarare tvärtom. Men att allt fler Nato-positiva från Samlingspartiet intar viktiga positioner inom den finländska regeringen, som t.ex. utrikesminister Stubb och försvarsminister Häkämies, skulle kunna uppfattas som att någon form av politiskt ledarskap i Nato-frågan håller på att ta form. Inte minst Häkämies har försökt måla upp visioner för vad de nordiska länderna tillsammans skulle kunna åstadkomma inom ramen för Nato om samtliga var medlemmar. Om någon från Samlingspartiet även tilldelas presidentposten när mandatperioden för den Nato-skeptiska presidenten Tarja Halonen löpt ut år 2012, är ett finländskt medlemskap i Nato inte omöjligt någon gång 2011-2015. Ett annat potentiellt scenario är att om glappet mellan den politiska eliten och folket består kommer ett utvidgat PFF och en fortsatt pragmatisk integrering i Nato för Finland vara det troligaste framtidsscenariot under perioden 2011-2015. Försvarsminister Häkämies påpekade t.ex., enligt uppgift, våren 2008 att ett beslut om ett finländskt Nato-medlemskap troligtvis kommer att fattas inom de närmsta tio åren men att Finland kommer att ta fler konkreta steg mot en närmare koordinering med Nato oavsett vilket beslut som fattas. Ur detta perspektiv kommer steget för Finland från PFF-land till Nato-land att krympa alltmer vilket torde göra det svårt att fortsätta finna motiv för den alliansfria hållningen under 2015-2019.

Avslutningsvis är det ytterligare en fråga som Finlands Nato-debatt berör och som är synnerligen relevant att förhålla sig till i alla fall om ett Nato-medlemskap är målet: När är den bästa tidpunkten att gå med i Nato? Bl. a. Risto Penttillä menar att: ”*Either we join the Alliance during normal times or we are likely not to get in at all.*”²⁰². En viktig utmaning med Nato-frågan är att den i den öppna

²⁰² Risto E.J. Penttillä, Helsinki Times, 2008-05-14, ”*Joining NATO is not as easy as we thought*”.

debatten i första hand tenderar komma upp för diskussion när det ”hettar till”. Risken att Nato-debatten främst blir en känslodebatt snarare än en saklig debatt ter sig i detta scenario överhängande. Dessutom kan det vara problematiskt att ansluta sig till Nato under en konflikt. Ambitionen att inte ytterligare förvärpa situationen skulle exempelvis kunna innebära att nya medlemmar inte accepteras i alliansen. Nato-optionen vilar på en föreställning om att Finland kan gå med i Nato närhelst det passar landet, vilket inte alls är något givet. Särskilt toppmötet i Bukarest 2008 kan sägas ha givit prov på att Natos dörr kan hållas stängd, i detta fall för Ukraina och Georgien, oavsett vad USA har för preferenser i frågan.

Som påpekades inledningsvis är det många frågor med bäring på Finlands säkerhets- och försvarspolitik som berörs när Nato-frågan ska diskuteras. Avgörande för Finlands ställningstagande för eller emot ett Nato-medlemskap kommer för det första att vara hur förväntade, men samtidigt ovissa, vinster och förluster av ett Nato-medlemskap prioriteras, för det andra av hur dessa överväganden framkommer i den öppna debatten mellan akademiker, den politiska eliten och den folkliga opinionen, samt för det tredje i vilken utsträckning som åsikterna mellan dessa tre arenor förmår konvergera. Faktum kvarstår att en majoritet av den finländska befolkningen alltså motsätter sig ett Nato-medlemskap och att folkets stöd är fundamentalt för en anslutning till Nato.

Samtidigt som frågor rörande identitet, framförallt i relation till Ryssland och USA, i skrivande stund förefaller splittra Finlands syn på Nato och ett eventuellt finländskt medlemskap i alliansen, är det också identitet som enligt denna studie har den största potentialen att bereda väg för en mer samlad finländsk syn på alliansen. Mer specifikt är det identitetsfrågor som rör Finlands försvar, nordiskt försvarssamarbete, Natos utveckling och relationen EU och Nato som via ett tydligt politiskt ledarskap skulle kunna förena Finland i Nato-frågan och i förlängningen eventuellt också bana väg för ett finländskt Nato-medlemskap.

9 Potentiella konsekvenser för Sverige

Då Finland definierar sin säkerhets- och försvarspolitik utifrån ett eget starkt och trovärdigt försvar liksom utifrån samarbetet med andra länder, säger man från svenskt håll att det framför allt är i samarbete med andra länder, inte minst de nordiska länderna, som man främjar landets säkerhet och att det är samverkan med andra som är grunden för det nationella försvarets uppbyggnad.²⁰³ Även om avvikelserna har sina historiska såväl som geografiska förklaringar är det en viktig skillnad mellan Finlands och Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska hållning.

Eftersom det i dagsläget förefaller vara oklart om, och eventuellt när, Finland går med i Nato, är det främst utifrån två scenarier som de potentiella konsekvenserna för Sverige kan analyseras.²⁰⁴ Det första scenariot tar upp konsekvenser om Finland på egen hand öppnar upp för ett Natomedlemskap och det andra scenariot om det finländska närmandet sker tillsammans med Sverige. Andra möjligheter är förstås att Finland behåller sin Nato-option eller beslutar att avstå den. Inga av dessa möjligheter utvecklas vidare då den förra inte är så intressant eftersom den motsvarar dagens situation, och den andra eftersom den utifrån denna studies slutsatser måste ses som minst sannolik.

9.1 Scenario 1: Finland går med i Nato under 2011-2015

Ett svenskt medlemskap i Nato under perioden 2011-2015 kanske i dagsläget ter sig osannolikt. Men vad skulle det innebära för Sverige om Finland går med i Nato under denna period? Vad skulle det innebära för svensk säkerhets- och försvarspolitik? Hur skulle detta påverka det nordiska samarbetet och Sveriges inflytande inom ramen för PFF och ESFP?

Detta är några av de frågor som skulle aktualiseras om Finland väljer att ansluta sig till Nato före Sverige.

²⁰³ Dagens Nyheter, Debatt, 2008-11-20, Sveriges försvarsminister Sten Tolgfors, "*Vi är redo att försvara våra nordiska grannländer*".

²⁰⁴ Eftersom fokus för denna studie inte har varit Sverige har någon djupgående analys inte genomförts av Sverige i relation till de olika områden som studien omfattar. Det som kommer härnäst är därmed främst att betrakta som författarens egna övergripande reflektioner.

För det första har det tidigare konstaterats att stödet bland folket i Finland för ett Nato-medlemskap skulle öka om Sverige också anslöt sig till alliansen, frågan är dock om detta kommer att vara fallet i Sverige vid ett finländskt medlemskap. Enligt Styrelsen för Psykologisk försvar (SPF)²⁰⁵ var antalet som såg positivt på ett svenskt medlemskap i Nato i slutet av år 2008 det högsta som hade kunnat uppmätas sedan 1997. En förklaring, enligt SPF, var att Ryssland av allt fler uppfattas som ett problem. Enligt SPF:s siffror var vid denna tidpunkt 36% av den svenska befolkningen för ett medlemskap medan 38% ville att Sverige även fortsättningsvis skulle stå utanför Nato. 26% visste inte, vilket i relation till antalet anhängare och motståndare av ett medlemskap är en ganska hög siffra. För det fall Finland ansluter sig till Nato före Sverige är det således möjligt att dessa 26% blir mer positivt inställda till Nato, men det är också möjligt att siffrorna inte kommer att ändras nämnvärt.

För det andra torde Finlands eventuella beslut om att gå med i Nato medföra konsekvenser både för det nordiska försvarssamarbetet, och därmed också för Sveriges deltagande i detta samarbete, eftersom Sverige då skulle bli det enda av de nordiska länderna som står utanför Nato.

Å ena sidan skulle det nordiska försvarssamarbetet kunna minska i betydelse. Det har redan fastslagits att det nordiska försvarssamarbetet inte ska vara ett substitut till Nato utan ett komplement. Om Finland går med i Nato skulle det potentiellt kunna medföra att en omvärdering görs av det man från finländskt håll uppfattar vara ett "komplement" och ett mervärde inom det nordiska försvarssamarbetet. Även ett Nato-medlemskap kan erbjuda Finland möjligheter att uppnå och utföra det som landet önskar via det nordiska samarbetet, t.ex. projekt inom områden som logistik, gemensamma övningar och krishantering samt ett möjliggörande till kostnadsbesparingar när det gäller upphandling, underhåll, utbildning och insatser. Som Nato-medlem förväntas Finland t.ex. i större utsträckning delta inom ramen för NAMSA (NATO Maintenance and Supply Agency). Kanske uppfattar man från finländskt håll att Nato sammantaget erbjuder ett bättre alternativ för det finländska försvaret i jämförelse med det nordiska samarbetet när det gäller de huvudsakliga utmaningarna som det finländska försvaret, enligt Häkämies, står inför framöver: värnplikten, krishantering samt anskaffningen av försvarsmateriel?

Därtill tillkommer frågan om hur den kostnad på ca 39 miljoner euro per år, som ett finländskt medlemskap uppskattas kunna kosta, kommer att ge sig till uttryck när det gäller Finlands försvarspolitiska prioriteringar gentemot exempelvis det nordiska samarbetet. Ur det perspektivet skulle detta kunna medföra att det man

²⁰⁵ SPF ingår från och med 2009 i den nya myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.

från svenskt håll betraktar som ett mervärde med det nordiska samarbetet inte längre sammanfaller med Finlands uppfattnings, och eventuellt inte heller Norges, vilket potentiellt skulle kunna försvåra samarbetet mellan länderna. Finlands Nato-medlemskap skulle alltså potentiellt kunna ha en negativ inverkan på hur övriga nordiska stater betraktar mervärdet med det nordiska försvarssamarbetet i relation till Nato. Möjligtvis skulle dessa länder kunna finna ytterligare mervärden i att koordinera sig inom ramen för Nato än inom ramen för det nordiska samarbetet. Detta skulle försätta Sverige i en tämligen isolerad position där landet mister inflytande.

Å andra sidan ter det sig troligt att det nordiska försvarssamarbetet vid tidpunkten för Finlands eventuella ansökan om Nato-medlemskap har utvecklats på så sätt att det inte går att bortse från även om Finland ansluter sig till Nato. Inte minst i ljuset av Georgien-konflikten förutser t.ex. Stubb att det nordiska försvarssamarbetet kommer att fördjupas. Ur detta perspektiv skulle potentiellt ett finländskt Nato-medlemskap snarare kunna innebära möjligheter för Sverige att exempelvis utveckla sitt samarbete inom ramen för PFF, inte minst när det gäller att ta del av information och de politiska överläggningar som sker inom ramen för Nato via Finland och övriga nordiska stater, och på detta sätt stärka sin roll som PFF-land ytterligare. Ett potentiellt scenario skulle kunna vara att de nordiska länderna gemensamt med Sverige utarbetar en handlingslinje som de sedan driver inom alliansen. Samtidigt ska det emellertid hållas i åtanke att även om de nordiska länderna har ett nära samarbete är de suveräna stater med egna säkerhets- och försvarspolitiska mål. De nordiska länderna må bindas samman av flertalet gemensamma politiska målsättningar men likväl sätter var och en av dessa länder de egna intressena och den egna nationella säkerheten i främsta rummet. I skrivande stund förefaller de nordiska intressena sammanfalla, frågan blir om detta håller i sig vid ett finländskt Nato-medlemskap.

För det tredje, gällande ömsesidiga försvarsgarantier menar bl.a. Häkämies att om samtliga nordiska länder skulle vara medlemmar i Nato skulle detta underlätta och förbättra möjligheterna för gemensam planering av försvaret av Norden eftersom man då tillsammans skulle kunna påverka Natos försvarsplanering. Med tanke på Sveriges centrala geografiska placering i Norden samt sitt nära politiska samarbete med de övriga nordiska länderna, torde det å ena sidan vara svårt att helt exkludera Sverige, även som icke Nato-land, från en eventuell ”nordisk försvarsplanering” inom ramen för Nato. Ur detta perspektiv skulle Finlands medlemskap t.o.m. kunna betraktas som gynnsamt för Sverige – landet förblir militärt alliansfritt men kan ändå till del påverka Natos eventuella försvarsplanering för Norden.

Å andra sidan, är det oklart i vilken mån man från Natos håll är villig att inkludera Sverige, som icke fullvärdig Nato-medlem, i en sådan försvarsplanering. Ur detta perspektiv skulle Sverige eventuellt kunna hamna i ett "säkerhets- och försvarspolitiskt vakuum" där man omges av Nato-länder men själv inte inkluderas i de ömsesidiga försvarsgarantierna, eller möjligen än värre, i det nordiska samarbetet och säkerhetspolitiska övervägandena. Eftersom Sverige skulle utgöra ett sorts mittenområde skulle detta även kunna försvåra det nordiska samarbetet. Detta skulle i sin tur ha försvarspolitiska implikationer för Sverige där landets försvarsförmåga sätts i nytt ljus, inte minst med tanke på den omstrukturering som skett av försvaret, men också med tanke på att det främst är genom samarbete som vår säkerhet förväntas tillgodoses.

För det fjärde, har det redan konstaterats att Ryssland inte kommer att vara avgörande för en finsk ansökan om medlemskap i Nato. Men för det fall Finland faktiskt skulle börja omvärdera sin situation och betrakta eventuella utvecklingar i Ryssland som en avgörande anledning till varför Nato-medlemskap lockar, torde detta också ha implikationer för Sverige. Om Finland ansluter sig till Nato med en hänvisning till att situationen i Ryssland är sådant att ett medlemskap är att föredra, väcks frågan igen om hur Sveriges säkerhetspolitiska situation då blir som enda militärt alliansfria land i Norden och med ett försvar som baseras på samarbete med andra länder. Enligt Esko Hamilo, nära medarbetare till den finländska statsministern, torde krisen i Georgien ha haft större betydelse för det svenska försvaret än för det finländska försvaret eftersom man i Sverige inte har satsat på försvaret på flera år. Enligt Pertti Puurtanen, svensk Överstelöjtnant och lärare i strategi för Försvarshögskolan i Finland, skiljer sig dessutom Finlands och Sveriges strategiska tänkande åt. Medan den traditionella finländska försvarsstrategin är väl anpassad till konflikter liknande Georgien, gör man i Sverige inte liknande hotbildaanalyser. Inte heller dimensionerar man i Sverige försvaret utifrån detta.²⁰⁶

Detta skulle kunna innebära att Sverige, som enda nordiska land utanför Nato, kan sägas vara mer sårbart i relation till ett "aggressivare" Ryssland än vad Finland skulle vara i samma sits. Vidare skulle detta även innebära att Sverige blir det enda nordiska landet som står utanför samarbetet inom ramen för Nato-Ryssland-rådet. Häkämies påpekade, som tidigare nämnts, att med både Finland och Sverige i Nato skulle ett gemensamt nordiskt ställningstagande kunna utformas inom detta råd i relation till Ryssland. Om Sverige inte är medlem av Nato kan detta emellertid bli problematiskt. Samtidigt visade en svensk opinionsundersökning från slutet av 2008 att stödet för Nato-medlemskap var det högst uppmätta på flera år. Orsaken uppgavs främst vara att Ryssland upplevdes

²⁰⁶ Sveriges Radio, Ekot, 2008-08-23, "Georgienkris påverkar finländska försvaret".

vara ett allt större potentiellt hot. För det fall Finland går med i Nato före Sverige med Ryssland som främsta motiv, är ett möjligt scenario därmed att den svenska opinionen också vänder till förmån för ett svenskt Nato-medlemskap.

För det femte, har det i Finland uttrycks en farhåga om att landet inte har samma inflytande inom ramen för EU:s krishantering i relation till de länder som både är medlemmar av EU och Nato om man förblir utanför Nato. Samma torde gälla för Sverige. Om Finland skulle ansöka om Nato-medlemskap framstår risken att gå miste om viktiga informella påverkanskanaler, kontakter, informationsutbyte som dagligen sker inom Nato och som har bäring på ESFP och relationen EU-Nato, bli än värre för Sverige givet att man även isoleras från det nordiska samarbetet. Att det inom EU bildas en inre krets av Nato-länder som kan utöva ett viktigt inflytande, Finland inkluderat, torde inte nödvändigtvis uppfattas som fördelaktigt ur ett svenskt perspektiv. Även om Natos beslutsfattande inte är direkt sammankopplad med EU så kan, som tidigare konstaterats, dessa beslut ha riktgivande påverkan för diskussionerna inom EU. Sverige likt Finland har också en ambition att tillhöra kärnländerna inom EU. Frågan som väcks är om detta försvåras om Sverige förblir utanför Nato, eller om det snarare är tvärtom, att Sverige på detta sätt istället bibehåller ett säkerhets- och försvarspolitiskt handlingsutrymme som ett militärt alliansfritt land. I vilket fall försvinner med ett finländskt Natomedlemskap mycket av Finlands drivkraft att, för att nå ökat säkerhetspolitiskt inflytande, utveckla ESFP. Samtidigt riskerar Sverige att förlora den mest likasinnade parhäst för ökat inflytande som Finland varit hittills i ESFP-sammanhang.

I Finland menar vissa att utvecklingen av ESFP samt PFF-samarbetet sammantaget innebär att ett Nato-medlemskap är irrelevant. Medan andra menar att ESFP:s och Natos utveckling och ett eventuellt närmare samarbete mellan dessa två gör ett Nato-medlemskap ytterst relevant. Hur kan detta då betraktas ur ett svenskt perspektiv?

Sverige skulle få en tämligen unik ställning inom PFF om Finland går med i Nato. Sverige skulle dessutom förbli utanför den grupp av länder som är medlemmar av både Nato och EU. För det fall EU och Nato lyckas etablera ett närmare samarbete, kan det å ena sidan hävdas att ett svenskt Nato-medlemskap kan vara fördelaktigt för att Sverige inte helt ska isoleras och därigenom mista inflytande i säkerhets- och försvarspolitiska frågor. Om Nato därtill, i nära samarbete med EU, utvecklar sin roll inom krishantering, kan det också vara svårt att motivera varför Sverige, som eventuellt truppbidragande land, inte fullt ut skulle få kunna ta del av information om planering och ledning av dessa operationer. Ur det perspektivet skulle det kunna bli problematiskt för Sverige att stå utanför Nato med hänvisning till att man på detta sätt önskar bibehålla det nationella

handlingsutrymmet i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Inte minst om man därtill hamnar utanför det nordiska försvarssamarbetet, eftersom handlingsutrymmet därigenom redan kan sägas ha begränsats. Å andra sidan är det möjligt att påstå att Sverige som EU-medlem men utanför Nato inte riskerar att utsättas för eventuell politisk press att delta i militärt krävande Nato-insatser. På detta sätt skulle Sverige istället kunna fokusera på insatser inom ramen för FN eller ESFP.

Behovet av svensk militär alliering kan förefalla mer avlägset ifall Natos utveckling, inte minst i ljuset av Afghanistan och USA:s ”förändrade” intressen utanför Europa, hamnar i stiltje, likaså ett eventuellt närmare samarbete mellan EU och Nato, samt ifall ESFP utvecklas och det nordiska försvarssamarbetet fortsätter att fördjupas kring gemensamma säkerhets- och försvarspolitisk målsättningar och ömsesidig solidaritet.

9.2 Scenario 2: Finland inväntar Sverige för ett gemensamt beslut i Nato-frågan

Även om Häkämies uttryckligen har sagt att man från finländskt håll inte har några förväntningar på Sverige och att ländernas eventuella ansökningar om Nato-medlemskap inte ska ses som sammanlänkade, kan ett potentiellt scenario vara att Finland avvaktar ett Nato-medlemskap med den explicita motiveringen att man önskar invänta Sverige och att länderna, om möjligt, tillsammans ansluter sig till alliansen. Detta skulle sätta en viss press på Sverige att i alla fall reflektera över Nato.

Detta scenario väcker frågor. Den *första* och mest centrala frågan blir rimligtvis: Är ett Nato-medlemskap aktuellt för Sverige?

För det andra kan frågan ställas vilket tidsperspektiv som Finland tänker sig. Det första alternativet är att Finland tar ställning i frågan under mandatperioden 2011-2015. Fattas inte ett beslut, ja eller nej, i Nato-frågan under denna period förefaller det vara mycket sannolikt att ett beslut fattas under 2016-2020, i alla fall om man får tro vissa forskare i Finland samt ansvariga för planeringen av det finländska försvaret, vilket tidigare har nämnts i denna studie. Vad innebär dessa tidsperspektiv för Sverige?

För det tredje väcks frågan om vilken process som man tänker sig från finländskt håll gällande hur länderna gemensamt skulle kunna närma sig ett eventuellt gemensamt beslut om att ansöka om Nato-medlemskap. En möjlighet är att länderna sluter en ”tyst” överenskommelse där länderna enskilt startar en process i respektive land för att förhålla sig till frågan om Nato-medlemskap, dock med regelbundna överläggningar. En annan möjlighet är att Finland och Sverige öppet

anger att man ämnar sträva efter att ansöka om ett Nato-medlemskap tillsammans och därefter tillsätter någon form av kommission där man gemensamt gör slag i sak. En tredje möjlighet är att Finland och Sverige väljer att närma sig en ansökan om Nato-medlemskap via det nordiska samarbetet. Med tanke på att Finlands försvarsminister Häkämies tidigare har förordat att samtliga nordiska länder torde ansluta sig till Nato eftersom man tillsammans skulle kunna driva frågor inom ramen för Nato, skulle någon form av samlad nordisk approach kunna vara trolig. Detta angreppssätt till Nato-frågan skulle potentiellt även kunna vara mer fördelaktig när det gäller att förankra ett eventuellt beslut om Nato-medlemskap hos befolkningen i Finland och Sverige. Som denna studie visat förefaller det inte vara särskilt många som motsätter sig det nordiska försvarssamarbetet i Finland.

För det fjärde, vilken väg Sverige och Finland än väljer för att närma sig ett Nato-medlemskap, skulle detta scenario troligtvis innebära att en debatt om Nato i Sverige blir aktuell liksom en diskussion om fördelar såväl som nackdelar med den militärt alliansfria hållningen.

Det finns på vissa håll i Finland en uppfattning om att landets Nato-debatt inte är särskilt livfull, men i jämförelse med debatten i Sverige ter den sig ändå något vitalare. I Sverige är Natomedlemskap i huvudsak en icke-fråga, i alla fall fram till nästa val 2010. Den nuvarande koalitionsregeringen har kommit överens om att inte ta upp frågan om svenskt Natomedlemskap under innevarande mandatperiod. Av svenska riksdagspartier är det endast Folkpartiet som explicit stödjer ett svenskt Nato-medlemskap. I en strävan att väcka debatt om Nato, presenterade Folkpartiet en rapport i augusti 2008 om eventuella konsekvenser för Sverige vid ett Nato-medlemskap.²⁰⁷ Till grund för rapporten ligger just den utredning som genomfördes under ledning av det finländska utrikesdepartementet och presenterades 2007, och från vilken information har använts till denna studie. Folkpartiets rapport är inte lika omfattande, men kan i alla fall betraktas som ett försök att inbjuda till debatt. Samtidigt går det inte att bortse från de inrikespolitiska spelreglerna i Sverige där Nato-frågan de facto inte är en fråga som de svenska partierna önskar driva.

Då identitet kopplat till politiskt ledarskap, försvaret, nordiskt försvarssamarbete, Natos utveckling och relationen EU och Nato troligtvis skulle kunna förena Finland i Nato-frågan, är det svårare att fastställa vad den gemensamma plattformen i Sverige skulle kunna bestå av. Mellan vilka dimensioner befinner sig Nato-frågan i Sverige? Vad skulle utlösa ett svenskt Nato-medlemskap?

²⁰⁷ Folkpartiet liberalerna, 2008-08-26, ”*Blott vi själva som äro i okunnighet om våran styrka eller svaghet*”. En Rapport om Nato från folkpartiet liberalernas försvarspolitiska nätverk.

Referenser

Clerc, Louis, 2002, *"La Finlande et le débat sur l'Otan durant la campagne présidentielle de 1999-2000"*, Revue Études internationales, volume XXXIII, nr 2, Juin 2002

Dagens Nyheter, 2009-01-20, *"Ansökan till Nato skjuts upp. Finlands utrikesminister Stubb tror på fördjupat nordiskt försvarssamarbete"*

Dagens Nyheter, Debatt. 2008-11-20 *"Vi är redo att försvara våra nordiska grannländer"*, Sten Tolgfors

Dailytimes, 2008-10-22, *"Nato not ready to de-freeze ties with Russia"*. Finns på: http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2008\10\22\story_22-10-2008_pg4_5

Telegraph, 2008-10-07, Damien McElroy, Foreign Affairs Correspondent, *"Nato commanders to draw up plans to defend ex-Soviet bloc members from Russia Telegraph"*. Finns på: <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/politics/defence/3146941/Nato-commanders-to-draw-up-plans-to-defend-ex-Soviet-bloc-members-from-Russia.html>

Defense News, 2008-03-17, *"Jyri Häkämies"*. Finns på: <http://www.defensenews.com/story.php?i=3430332>

Europe Information Service, 2008-07-02, *"Finnish report cool on idea of country joining Nato"*

Finlands delegation vid Nato, Nyheter 2008-07-09, *"Utrikesminister Alexander Stubb träffade Natos generalsekreterare"*

Finlands försvarsdepartement, 2004-02-27, *"Verkningarna av en eventuell alliering på utvecklandet av Finlands försvarssystem och försvarsförvaltningen"*. Finns på: http://www.defmin.fi/files/187/2568_1867_NATOrapport2004SWE_1_.pdf

Finlands försvarsmakts hemsida, <http://www.forsvarsmakten.fi/rauhanturvaaja/operaatiot/index.dsp>

Finlands säkerhets- och försvarspolitik, 2004, Stadsrådets redogörelse SRR 6/2004. Finns på: http://www.defmin.fi/files/178/2552_2162_Den_forsvarspolitiska_redogOrelsen_2004_1_.pdf

Finlands utrikesdepartement, 2008-08-26, medieöversikter, "*Debatt I Finland 33-34/2008*", medieöversikter. Finns på:

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=135362&nodeid=15145&contentlan=3&culture=sv-FI>

Finlands utrikesdepartement: "*Utrikes och EU-politiken i det nya regeringsprogrammet*", 16.4.2003", finns på:

<http://www.formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=59183&nodeid=15145&contentlan=3&culture=sv-FI>

Folkpartiet liberalerna, 2008-08-26, "*Blott vi själva som äro i okunnighet om våran styrka eller svaghet*". En Rapport om Nato från folkpartiet liberalernas försvarspolitiska nätverk. Finns på:

http://www.folkpartiet.se/ImageVault/Images/id_3637/ImageVaultHandler.aspx.

"*Food-for-Thought Paper. Proposals for improving EU-Nato relations from the EU/NATO delegations/missions of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*"

Förvarsministeriets strategi 2025, "*Mot en säker framtid*"

Gröna förbundets partiprogram. Finns på: <http://www.vihreat.fi/sv/node/203>

Helle, Emmi, 2003, "*National Report Finland, CFSP Watch*", UPI

Helsingin Sanomat, 2005-02-02, "*Expert forum expects Finland to join NATO in then years*". Finns på:

<http://www.hs.fi/english/article/Expert+forum+expects+Finland+to+join+NATO+in+ten+years/1101978432367>

Helsingin Sanomat", 2006-12-05, "*Finland not to join Nato Response Force*".

Finns på:

<http://www.hs.fi/english/article/Finland+not+to+join+NATO+Response+Force/1135223465264>

Helsingin Sanomat, 2007-05-08, "*Finland to take part in NATO Response Force Exercise*". Finns på:

<http://www.hs.fi/english/article/Finland+to+take+part+in+NATO+Response+Force+exercise+/1135227097271>

Helsingin Sanomat, 2007-08-16, "*Finland and Sweden ready to participate in Nato Response Force*". Finns på:

<http://www.hs.fi/english/article/Finland+and+Sweden+ready+to+participate+in+NATO+Response+Force/1135226602371>

Helsingin Sanomat, 2008-03-31, "*Parliament gives approval to NRF participation*". Finns på:
<http://www.hs.fi/english/article/Parliament+gives+approval+to+NRF+participation/1135235189990>

Helsingin Sanomat, 2008-04-04, "*Presidential candidate Obama would gladly see Finland join Nato*". Finns på:
<http://www.hs.fi/english/article/Presidential+candidate+Obama+would+gladly+see+Finland+join+NATO/1135235467269>

Helsingin Sanomat, 2008-05-07, "*Defence Minister says Nordic NATO membership would strengthen cooperation*". Finns på:
<http://www.hs.fi/english/article/Defence+Minister+says+Nordic+NATO+membership+would+strengthen+cooperation/1135236149391>

Helsingin Sanomat, 2008-08-26, "*Vanhanen and Stubb criticise Russian military action in Georgia – PM disappointed at use of military force, FM sees impact in ties with NATO*".

Helsingin Sanomat, 2008-09-12, "*Ex-President Ahtisaari doubts Russia would oppose Finnish Nato membership*". Finns på:
<http://www.hs.fi/english/print/1135239321397>

Helsingin Sanomat, 2008-11-13, "*Stubb to Lavrov: Finland is not neutral*". Finns på:
<http://www.hs.fi/english/article/Stubb+to+Lavrov+%E2%80%9CFinland+is+not+neutral%E2%80%9D/1135240964935>

Helsingin Sanomat, 2008-11-13, "*Russia: Neutral Finland could promote new security treaty*". Finns på:
<http://www.hs.fi/english/article/Russia+Neutral+Finland+could+promote+new+security+treaty/1135241003210>

Helsingin Sanomat, 2008-12-03, "*EVA survey: Finns critical of EU, oppose joining Nato*". Finns på:
<http://www.hs.fi/english/article/EVA+survey+Finns+critical+of+EU+oppose+joining+NATO/1135234746914>

Helsingin Sanomat, 2009-01-07, "*Vanhanen: Security report is no foreign policy bible*". Finns på:
<http://www.hs.fi/english/article/Vanhanen+Security+report+is+no+foreign+policy+bible/1135242285156>

Helsingin Sanomat, 2009-01-16, "*Finland to send more troops to Afghanistan next summer*". Finns på:
<http://www.hs.fi/english/article/Finland+to+send+more+troops+to+Afghanistan+next+summer/1135241958252>

Helsinki Times, 2008-05-14, Risto E.J.Penttilä, "*Joining NATO is not as easy as we thought*"

Honkanen, Karolina, 2002, "*The influence of small states on NATO decision-making. The membership experience of Denmark, Norway, Hungary and the Czech Republic*". FOI-R--0548—SE, November 2002.

Huvudstadsbladet, Ledare, 2008-04-04, "*Carl den store och Alexander d.y.*".
Finns på: <http://www.hbl.fi/text/ledare/2008/4/4/d11900.php>

Huvudstadsbladet, 2008-08-20, "*Vi står inför ett vägval*". Finns på:
<http://www.hbl.fi/text/inrikes/2008/8/20/d16784.php>

Jaap de Hoop Scheffer, anteckningar från tal vid konferensen "*Nato in the next decade*", Bryssel 2008-06-03

Newsroom Finland, 2008-08-29, "*Georgia on Mind, Finland Ponders Fallout*".
Finns på:
<http://virtual.finland.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=70605&intLGID=&intCatID=607&CatTypeNumber=3&LAN=EN&amp;contlan=&amp;Thread=&intThreadPosition=4>

Newsroom Finland, 2008-09-01, "*Finnish PM says Georgia is no grounds to join Nato*". Finns på:
<http://newsroom.finland.fi/stt/showarticle.asp?intNWSAID=19603&group=Politics>.

Parlamentarisk utredning, 2008, om Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2008, sammanfattningen är tillgänglig på svenska

Peltoniemi, Rainer, "*Suomen puolustusjärjestelmän ydinosaanislueet ja niiden muutoshaasteet mahdollisessa Nato-jäsenyydessä*", 2007.

Planeringskommissionen för Försvarsinformation, PFI, 2008-12-04,
"*Finländarnas åsikter om Finlands utrikes- säkerhets- och försvarspolitik 2008*".

Pursiainen, Christer & Sinikukka Saar, 2002, "*Et tu Brute*" *Finland's Nato option and Russia*", UPI Report

Radio Free Europe/ Radio Liberty 2008-10-07, Ahto Lobjakas, "Nato Commander Seeks Defense Plans for Baltic States". Finns på: http://www.rferl.org/content/NATO_Commander_Seeks_Defense_Plans_For_Baltic_States/1294790.html

Rainne, Juha, *Legal Implications of NATO Membership. Focus on Finland and Five Allied States*. The Erik Castrén's Research Reports 24/2008, Helsinki.

Regeringsprogrammet, Statsminister Matti Vanhanens II regering 19.4.2007. Finns på: <http://www.government.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/sv.pdf>

Report by the Council of State to Parliament on 17 March 1997. *European Security and Finnish Defense*

Ries, Tomas, 1999, "Finland och Nato". Finns tillgänglig på: http://www.pvtk.mil.fi/perustietoa/julkaisut/finland_and_nato/foreword.dsp?printable=2&

Ries, Tomas, Kronologi: "Finland-Nato: The public discussion 2001-2002"

Ries, Tomas, 2003, diagram, "Finland's identities 2003"

Risto E. J. Penttilä, the Finnish Business and Policy Forum EVA: <http://www.ristoejpenttila.fi/english/index.php>

Salonius-Pasternak, Charly (ed.), 2007, "From protecting someone to securing many. Nato's journey from a military alliance to a security manager", UPI Report. Finns på: <http://www.upi-fiia.fi/fi/publication/10/>

Sierla, Antti, 2007-12-21, "Verkningarna av ett eventuellt finländskt Nato-medlemskap"

Sivonen, Pekka & Henriikki Heikka (eds.), 2007, "Predictions regarding international actors up to the year 2030". Tillgänglig på: http://www.defmin.fi/files/1184/predictions2030_eng.pdf

Statistikcentralen, Valresultat 2007. Finns på: http://www.stat.fi/til/evaa/2007/evaa_2007_2007-03-22_tie_002_sv.html

Svenska Dagbladet, 2008-12-18, "Kritik mot regeringens försvarspolitik". Finns på: http://www.svd.se/nyheter/inrikes/artikel_2224083.svd

Svenskfinland wordpress, 2008-05-06, "All of the Nordic countries should be in Nato. Finns på: <http://svenskfinland.wordpress.com/2008/05/06/the-whole-of-the-nordic-countries-should-be-in-nato/>

Svenska folkpartiet i Finland, partiprogram. Finns på: <http://www.sfp.fi/start/>

Svenska Yle, 2008-08-15, "*Georgien-krisen påverkar inte Finland*". Finns på:
<http://www.svenska.yle.fi/nyheter/artikel.php?id=136284>

Svenska Yle, 2008-10-31 "*Klustervapen en svår fråga för Finland*". Finns på:
<http://svenska.yle.fi/nyheter/artikel.php?id=143043>

Sveriges Radio, Ekot, 2008-08-23, "*Georgienkris påverkar finländska försvaret*", <http://www.sr.se/EKOT/artikel.asp?artikel=2263791>

Sveriges Radio, 2008-08-30, P1 Konflikt, "*Nato – för vem och för vad?*"

Tiilikainen, Teija, 2008, "*Utredningen om skyldigheten till ömsesidigt stöd och bistånd i EU:s Lissabonfördrag*", Finlands utrikesdepartement

TV4 Nyhetsmorgon, intervju med Alexander Stubb, 2008-10-22

Tal, Alexander Stubb, 2008-12-09, Minister for Foreign Affairs, Finland and the European Security and Defence Policy (ESDP) 34th Special National Defence Course for Ambassadors Accredited to Finland". Finns på:
<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=144666&nodeid=15145&contentlan=2&culture=en-US>

Tham Lindell, Magdalena och Kristina Zetterlund, 2008. *The Future Direction of NATO*. FOI Base data report, FOI-R--2491--SE, March 2008

Uutiset, 2008-10-11, "*Martti Ahtisaari Wants Finland in Nato*". Finns på:
http://yle.fi/uutiset/news/2008/10/martti_ahtisaari_wants_finland_in_nato_355246.html

Virtual Finland, 2008-05-20, Kyösti Karvonen, "*Finnish security policy: No Joy, but Finland Joins Nato Force*". Finns på:
[http://virtual.finland.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=68818&intGID=&intCatID=607&CatTypeNumber=3&LAN=EN&amp;amp;amp;amp;contlan=&amp;amp;amp;amp;amp;Thread=&intThreadPosition=9](http://virtual.finland.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=68818&intGID=&intCatID=607&CatTypeNumber=3&LAN=EN&amp;amp;amp;amp;amp;contlan=&amp;amp;amp;amp;amp;amp;Thread=&intThreadPosition=9)

Intervjuer

Intervjuer med två tjänstemän vid Finlands utrikesdepartement, 2008-11-04/05

Intervjuer med två tjänstemän vid Finlands försvarsdepartement, 2008-11-04

Intervju vid Finlands Försvarsmakt, Huvudstaben, 2008-11-04

Intervju med en politisk tjänsteman vid Finlands parlament, 2008-11-04.

Fyra intervjuer med forskare vid Finlands Utrikespolitiska Institut, UPI, 2008-11-03/04/05:

Charly Saloniuss-Pasternak, Hanna Ojanen, Toby Archer, Henriikki Heikka,

Intervju vid Finlands Atlantkommitté, 2008-11-05

Intervjuer vid Sveriges ambassad i Finland, 2008-11-03/05

Intervju vid Utrikepolitiska institutet, UI, i Sverige, 2008-10-08

Intervju med en lärare vid Försvarshögskolan i Finland, 2008-11-07

Intervju med professor tillika expert på bl.a. Ryssland och f.d. politisk rådgivare
vid Sveriges utrikesdepartement, 2008-11-11

Övrigt

Finlands försvarsdepartement, om försvarsbudgeten,

http://www.defmin.fi/index.phtml?3581_m=3338&l=sv&s=408.

Sveriges regering, om försvarsbudgeten,

<http://www.regeringen.se/sb/d/10924/a/110928>