

Åsikter i Finland om Natomedlemskap

av Pertti Torstila

Résumé

The Finnish presidential election in January 2018 and recent surveys offer a present-day picture of Finns' opinions on NATO membership. The support for membership has varied from 30% (in 2014) to 18% (in 2012). Today 62% hold a negative view, 28% have no opinion. President Sauli Niinistö was re-elected in landslide, 62.7% of the vote. The Finnish president has strong constitutional powers in the area of foreign policy and Niinistö's words carry weight. He is a strong supporter of the fast developing Finnish-Swedish military cooperation and Finland maintains the option to seek NATO membership. Finland and Sweden face the same strategic challenges in the Nordic and Baltic region where Russia bolsters its presence. How should we maximize the outcome of military cooperation without a political agreement binding us to cooperation even in times of military conflict? Defense decisions taken by one of them have immediate consequences for the other. If an application for NATO membership for the two countries were to become actual it should be made jointly. A unilateral Finnish or Swedish move, divergent choices, would serve neither Finland's, Sweden's nor NATO's interest.

FÖR 15 ÅR sedan diskuterades vid ett Folk och Försvars seminarium i Stockholm ämnet "Nato och utvidgningsbeslutet ur ett finländskt perspektiv". Jag fick en fråga om den finska Nato-debatten. Frågeställaren förundrade sig över skälet till den intensiva debatten i Finland som inte fanns i Sverige. Den finska Nato-debatten hade nämligen börjat redan i början av 1990-talet, då VSB-avtalet upphävdes år 1992. I Sverige blev frågan aktuell först flera år senare.

Från de finska regeringsprogrammen och säkerhetspolitiska redovisningarna försvann ordet "neutralitet" med medlemskapet i EU år 1995. En uttalad Nato-option – dvs att hålla fast vid möjligheten att ansöka om medlemskap – dök upp för första gången 1995 och finns där även idag. I Sverige uppgavs neutralitetsbegreppet först i regeringens omskrivning av regelverket 2002. Enligt det finska regeringsprogrammet utreddes år 2016 konsekvenserna av ett eventuellt finiskt Natomedlemskap. Enligt den svenska

försvarsuppgörelsen utreddes också Sveriges internationella försvarssamarbete, med bland annat Nato, men regeringen betonade noggrant att det inte handlade om en utredning om Natomedlemskap.

Till att börja med lyfter jag fram tre formuleringar från den nuvarande finska regeringens försvarspolitiska redogörelse 2017 (i parentes motsvarande svenska formuleringar):

1. Det kan inte uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Finland. (identisk formulering i den svenska försvarsberedningens utredning/2017-12-20)
2. Finland är ett militärt alliansfritt land, som förverkligar sitt konkreta partnerskap med Nato och håller fast vid möjligheten att anhänga om Natomedlemskap. (svensk formulering: "Sverige fördjupar partnerskap med Nato och samarbetar

- med andra utifrån en militär alliansfri position”)
- Finland och Sverige fördjupar sitt försvarssamarbete, som utvecklas så att det täcker den operativa planeringen i alla situationer, inga restriktioner i förhand. (svensk formulering: ”Samarbetet med Finland inkluderar förberedelse för agerande bortom fredstida förhållanden”)

Stödet för ett finländskt medlemskap i Nato har mätts regelbundet under två decennier. I en undersökning som gjordes i oktober 2017 på uppdrag av Planeringsskommissionen för försvarsinformation (PFI) svarade 22 procent på frågan ”borde Finland sträva efter att bli medlem i Nato?” jakande. För ett år sedan understöddes ett medlemskap av 25 procent. I PFI:s enkäter – som har gjorts i samma form redan länge – har stödet för ett Nato-medlemskap varierat mellan 30 procent (år 2014/efter Rysslands annektering av Krimhalvön) och 18 procent (år 2012). Negativt till ett Nato-medlemskap förhåller sig 62 procent (61 procent år 2016). Enligt en annan mätning i november år 2017 var siffrorna 22 procent för och 59 procent emot. Natomotståndet dominerar inom alla befolkningsgrupper, oberoende av om man delar upp folket enligt ålder, kön, boningsort, arbete eller utbildningsnivå.

Finlands presidentval

Vi hade presidentval i Finland i början av året. Valkampanjen, färska säkerhetspolitiska rapporter och opinionsmätningar erbjuder en aktualiserad och realistisk lägesbild av finländarnas åsikter i Nato-frågan. Under presidentvalkampanjen träffades kandidaterna – alla åtta – 13 gånger i gemensamma tv- och radiointervjuer. Dessutom hade alla åtta talrika individuella mediauppträdanden i landets

alla delar. Vid alla dessa tillfällen kom frågan om Nato upp och ledde till livliga diskussioner. Möjligheten att Finland skulle ansöka om Natomedlemskap var enligt en journalist valkampanjens ”paradnummer”.

Av kandidaterna var det bara en, Svenska folkpartiets kandidat Nils Torvalds, som flaggade tydligt för ett medlemskap. ”Omgående”, var hans svar till frågan ”under vilka omständigheter anser du att Finland ska ansöka om Natomedlemskap” med hänvisning till Rysslands oundvikliga kriser och signaler om att Sverige är på väg in i Nato. Alla andra kandidater tyckte att Finland inte hade någon anledning att ansöka om medlemskap nu. Mest negativt ställde sig vänsterförbundets kandidat Merja Kyllönen och tidigare centerpartisten och mångfaldige ministern Paavo Väyrynen – den här gången kandidat nominerad av en egen valmansförening – som tyckte att Natomedlemskap under inga omständigheter kan vara en lösning för Finland. Enligt Väyrynen kan ett alliansfritt Finland bidra till att Östersjöområdet hålls utanför konflikter. ”Är vi allierade, så dras vi med och Ryssland anser att hotet från vårt territorium mot dess strategiska anläggningar är störst, vilket skulle leda till att de skulle slå först och hårdast mot oss”, hävdade Väyrynen.

Den mest intressanta åsikten är naturligtvis presidentkandidat Niinistö, nu republikens omvalda presidents. Niinistö ställde upp för en valmansförening och inte för sitt eget tidigare parti Samlingspartiet, Finlands motsvarighet till Sveriges moderater. Niinistö segrade överlägset och blev omvald i första omgången med ett exceptionellt stort stöd, 62,7 procent av rösterna. Gapet till kandidaten på andra plats var stort. De grönas kandidat Pekka Haavisto fick 12,4 procent. Ur Finlands traditionellt två stora partiers – Centern och SDP – synvinkel var bakslaget förkrossande. Centerns kandidat fick ett

stöd på 4,1 procent och SDP:s kandidat 3,3 procent. Det räknas att cirka 60-70 procent av Centerns och SD:s anhängare röstade för Niinistö. Nils Torvalds med Natotemat samlade bara 1,5 procent av rösterna. SFP:s traditionella stöd hos väljarna är omkring 4 procent.

Presidentens maktbefogenheter

I Finland är presidentens maktbefogenheter begränsade, men i utrikespolitiken har presidenten alltjämt en stark ställning. Utrikespolitik är presidentens viktigaste uppgift. Enligt grundlagen "leder presidenten utrikespolitik i samverkan med statsrådet". Niinistö har betonat presidentens roll i utrikespolitiken genom att säga att han brukar ta en liten paus före orden "...i samverkan med...". Efter en överväldigande valseger väger Niinistös ord tungt.

Den sittande presidentens ställningstaganden i Natofrågan granskades under valkampanjen med förstoringsglas och de kommer att minnas även i fortsättningen, i både Finland och utomlands. För Niinistö var svängrummet mindre än utmanarnas och därför var han försiktig – mångtydig, säger somliga – i sina ordalag. Han hade inte någon Natoagenda och gav inga definitiva besked om sina Natoåsikter.

Niinistö tycker inte att ett medlemskap är aktuellt just nu, men om omständigheterna förändras kan också han ändra inställning. I Rundradions kandidattest om ett finländskt Nato-medlemskap var han den enda av kandidaterna som inte ville låsa sin ståndpunkt, hoppade över frågan och lät bli att svara. Niinistös ordalag tolkades vara i linje med regeringsprogrammets Natoformulering och Natooptionen.

Det vanligaste argumentet mot ett finskt Natomedlemskap är detsamma som brukar

anföras även i Sverige, att ett medlemskap skulle öka spänningen i Östersjöområdet. Ja sidan till Nato är av totalt motsatt åsikt. Ett medlemskap skulle stärka Finlands säkerhetspolitiska sats och ha en starkt stabiliserande effekt i hela norra Europa. Niinistö frågades i en intervju om det är rädslan för de ryska reaktionerna som gör honom så försiktig? "Nej, det är det inte", lydde svaret. "Det viktigaste för Finland är att stanna utanför konflikter. Om vi nu gick med i Nato skulle vi bli en part i konstellationen Ryssland och Nato. Men om läget i framtiden utvecklades så, att Ryssland börjar se, inte bara Nato och USA, utan också EU och Finland som en part, då har vi förlorat möjligheten att stanna utanför. Då måste man säkert fundera på ett Natomedlemskap. Men jag ser inga sådana signaler nu".

Niinistö nämnde även en annan anledning som skulle påverka Finlands bedömning, nämligen om Sverige beslutar att ansöka om Natomedlemskap. Då måste Finland överväga noga vad det betyder för Finlands säkerhet. I utfrågningen var Niinistö ovillig att fundera närmare på det scenariot utan nöjde sig med att säga att Sverige inte ändrar åsikt "så där bara."

Förändrad säkerhetsordning

Rysslands aggression mot Ukraina och Putins politik har avlägsnat landet från den gemensamma säkerhetsordningen som skapades efter Berlinmurens fall. Östersjön är inte längre det lågspänningsområde, som vi vant oss vid sedan det kalla krigets slut. De svensk-finska förbindelserna i säkerhetspolitiken är i hög grad beroende av förhållandet till Ryssland och Rysslands förhållande till oss. Av givna skäl väger Ryssland tyngre för oss som har lång gräns mot grannen i öst. Ett folk lär sig av sina egna erfarenheter, inte av andras. Finland utgör fortfarande den sega bufferten

men i den nya situationen såsom den svenska riksdagens försvarsbeslut slår fast ”befinner sig Sverige i högre grad än tidigare i en säkerhetspolitisk frontzon”. Begreppet ”det hotade landet och det skyddade” har fått en ny dimension. Detta syns och hörs nu i den svenska säkerhetsdebatten. Det vore önsketänkande att tro att en del av vårt territorium skulle kunna ”isoleras” i en möjlig militär konflikt i Östersjöregionen. Med stor sannolikhet skulle redan i ett tidigt skede våra länder dras in i en eventuell konflikt.

Den ökade spänningen i närområdet har inte ökat finländarnas stöd för Nato-medlemskapet men den har satt fart på Natodebatten och en ännu närmare säkerhetsrelation mellan Finland och Sverige. Ett bristande stöd bland folket gäller inte för ett nordiskt försvarssamarbete. En enkät visar att 94 procent av finländarna förhåller sig positiva till försvarssamarbetet med Sverige. 54 procent stöder tanken på försvarsallians Finland-Sverige och att båda ländernas arméer vid behov kan bistå varandra. Många ser det nordiska och särskilt det svensk-finska samarbetet som ett alternativ till att ingå i Nato. En forskare formulerade det här genom att säga att ”Norden har blivit en räddningsplanka för våra politiker som inte vill närma sig Natomedlemskap”. Samtidigt tycker många att den främsta förtjänsten av nordiskt försvarssamarbete är att se det som en brygga eller en invit till att ingå i en större försvarsgemenskap med försvarsgarantier.

Försvarssamarbete Sverige-Finland

Många nya steg har tagits i våra länders militära samarbete efter 2006. Det gäller gemensam anskaffning av materiel, sjö- och luftlägesbilder, övnings- och träningsmiljöer för att stärka förmågan hos våra flyg-, marin- och arméförband. Vi erbjuder respektive

flygvapen tillgången till alternativbaser, vi går i gemensam kamp mot cyberattacker och inrättandet av en stående marinstyrka har förslagits. I september 2017 deltog de svenska Gripenplanen tillsammans med de finska Hornetplanen i årets största flygkrigsövning i Finland.

Intensifieringen av samarbetet har gått längre och realiserats snabbare än någon kunde ha tänkt sig för bara en tid sedan. Vi har valt att fullt ut stärka vårt försvar inom det politiskt utförbara. Men hur långt kan samarbetet utvecklas? President Niinistö förklarade i Sälen i januari 2014 att ett nordiskt försvarssamarbete är alltför begränsande. ”Årligt är att konstatera att de nordiska ländernas olika grundlösningar sätter gränser för samarbetet”. Tomas Bertelman säger i sin rapport att det nordiska samarbetet är möjligt bara i den utsträckning som ländernas nationella restriktioner medger. Ingetdera landet i Norden vill ta steget fullt ut. Alla vill säkerställa nationell handlingsfrihet för sitt försvar och begränsningarna är påtagliga.

När det gäller försvarssamarbete Sverige-Finland säger Sveriges försvarsminister att ”vi planerar också för bortom fredstida förhållanden” men ser inte skäl att ge samarbetet någon alliansliknande inramning. Hans finske kollega sätter inte några gränser för samarbetet. Samarbetet fortsätter i alla situationer och det görs inga restriktioner på förhand. Samtidigt är man fullt medvetna om att det svensk-finska samarbetet kan väl komplettera och förstärka men inte ersätta, ländernas övriga bilaterala och multilaterala samarbeten.

Det saknas militära garantier och utfästelser om gemensamt handlande vid en konflikt. Från finskt håll skulle man gärna se tydligare försäkringar i förväg om hur en krissituation skall hanteras. Samarbetet som

berör nationellt försvar kan inte grunda sig endast på en känsla av förtroende, säger man i Finland. Lösningen skulle bli att ingå skriftliga överenskommelser om gemensamt militärt agerande.

I Sverige förefaller det inte aktuellt att utveckla samarbetet till ett formellt försvarsförbund.

Om orsaken till detta skriver Krister Bringéus i sin utredning: ”Ett intrång över Finlands östra gräns skulle kunna aktualisera svenskt bistånd. I en sådan utveckling kan det talas om en strategisk asymmetri. Finland får ett säkerhetstillskott medan det för svensk del innebär en riskexponering. En inte oväsentlig skillnad är att det för finsk del handlar om utökat strategiskt djup i västlig riktning, medan det omvända gäller för Sverige.”

Sveriges Finlandsfråga – hand i hand

Krister Wahlbäck var en av mina främsta vägvisare in i den svenska synen på Finland. På sommaren 2002 frågade jag honom hur han såg på ett eventuellt Natomedlemskap för våra länder. Den allmänna uppfattningen vid den tiden var att ifall Sverige anslöt sig till Nato skulle det bara finnas ett alternativ för Finland – att följa efter. Men om Finland tog beslutet att ansluta sig skulle Sverige ha två alternativ – att följa Finland eller att fortsätta på den tidigare vägen som militärt alliansfri stat. Detta axiom har sin utgångspunkt i våra länders historia. Mönstret har upprepats flera gånger. Sverige har alltid haft fler alternativ till buds i fråga om säkerhetspolitiken än Finland. Jag antog att Krister skulle tro på det andra alternativet, alliansfriheten, som Sveriges val i fortsättningen. Hans bedömning var dock att om Finland tar det första steget, kommer Sverige att följa efter. Det

finländska Natomedlemskapet skulle kanske innebära en strategiskt tryggare position för Sverige men samtidigt leda till en sådan begränsning av Sveriges politiska bestämmanderätt som knappast skulle betraktas som önskvärd.

Samhörighet eller ödesgemenskap är slutsatsen hos den finska Nato-utredningsgruppens 2016. Genom Finlands hela historia som självständig stat har strategiska beslut som fattats av det ena landet fått omedelbara och avgörande konsekvenser för det andra. Ländernas säkerhetspolitiska situationer är intimt sammankopplade. Genom att arbeta och agera tillsammans kan vi två nå större inflytande – inom eller utanför Nato. Gruppens gemensamma uppfattning visar att om Natofrågan skulle aktualiseras i Finland och Sverige, borde det vara för båda länderna samtidigt. Om Sverige ensamt skulle ansluta sig till Nato skulle Finland bli isolerat och mera utsatt och Sveriges historiska ”Finlandsfråga” eller ”Finlandsargument” skulle förnyas. Går däremot Finland med i Nato medan Sverige stannar utanför, uppstår det en situation där Finland blir en utpost nästan utan landförbindelse med resten av Nato. Att Sverige och Finland skulle gå skilda vägar i Natofrågan ligger inte i Finlands, inte heller i Sveriges intresse. En bundenhet existerar alltså också i denna riktning.

I utredningsgruppen deltog också en fransk och en svensk sakkunnig, Ambassadör Mats Bergqvist som sammanfattar rapportens innehåll så här: ”Den viktigaste slutsatsen är att Sverige och Finland nu mera än någonsin utgör en ”common strategic space”. Vad den ena staten beslutar beträffande säkerhetspolitiken påverkar omedelbart den andra. Ska någon förändring ske bör båda länderna agera samfällt. Alternativet att en stat skulle söka medlemskap och den andra inte, skulle medföra betydande komplika-

tioner, mest långtgående om vårt land [d v s Sverige] inlämnade och Finland avstod”.

Argument från dagens verklighet

De stora svenska försvarsbesluten – en omställning från invasionsförsvar till insatsförsvar – hade fattats och nedmonteringen var i gång under den tid jag arbetade i Stockholm. Sveriges omfattande försvarsomläggning fick inte förståelse i Finland. För våra politiker i Helsingfors fick jag redogöra varför Sverige gick in för en massiv reform med neddragningar, och i Stockholm fick jag förklara för svenska beslutsfattare varför Finland ”i fredens Europa” valt ett motsatt förhållningssätt. Jag hörde folk i Stockholm säga att Finland är som ett friluftsmuseum för den allmänna värnplikten för vilken det inte finns behov eller efterfrågan.

Finlands försvar, den finska försvarströskeln, är viktig för Sverige. Ju bättre försvarsmakt Finland har, desto bättre är Sveriges läge. Men att den svenska försvarsförmågan – eller brist på den – har betydelse även för Finland fattar man inte alltid i Sverige. Under det kalla krigets år var Sveriges starka försvar om inte en säkerhetsgaranti, i alla fall ett viktigt ryggestöd för Finland. Jag hade mitt sista möte med statsminister Persson på våren 2006 och detta var mitt budskap till honom. Budskapet fick inget eko då men nu är melodin en annan.

I Finland följs den svenska Natodebatten där Finland spelar en roll, tätt. Man håller öga på den svenska valrörelsen där försvarspolitik står på agendan. Att vi går hand i hand i säkerhetspolitiken har upprepats flera gånger i olika regeringskonstellationer i båda länderna. Men även om en samarbetskultur har utvecklats finns det på sina håll i Finland en misstanke och rädsla för att Sverige ska överraska på samma sätt som

man upplevde när Sverige hösten 1990 underlät att informera den finska regeringen om sin avsikt att ansöka om medlemskap i EU. Enligt Ingvar Carlsson handlade det mest om ett missförstånd, men besvikelsen i Finland var stor och myten lever ännu. För Finland var EU-medlemskapet i första hand en säkerhetspolitisk lösning.

Ulf Kristersson återvände till den här frågan i Sälen: ”Jag förstår att Finland är månt om att veta hur Sverige tänker hela tiden och inte bli överrumplade av en svensk ansökan.” och han fortsatte: ”Jag skulle personligen föredra om vi kan gå hela vägen hand i hand. Det vore det bästa, men formellt är det självklart ytterst så att Sverige och Finland fattar sina egna beslut.”

Sjävlart är att Sverige fattar sina försvarspolitiska beslut utifrån vad som totalt sett är bäst för den egna säkerheten. Så gör också Finland men det är ytterst viktigt att våra beslutsfattare för en nära dialog och skapar en ömsesidig förståelse och förtroende för varandras säkerhetspolitiska intressen och resonemang på politikens alla nivåer.

Det finns många i Finland som tror att om den politiska eliten – presidenten, regeringen – beslutar sig för att närma sig Nato i medlemskapsfrågan kommer de att kunna få det finska folket med sig. Det kan hända att understöd för medlemskap skulle öka om det säkerhetspolitiska läget i närområdet avsevärt försämrats och ifall det i den politiska ledningen började en aktiv kampanj för anslutning. Majoriteten av finländarna är alltså för militär alliansfrihet men det är anmärkningsvärt att Nato har blivit en legitim del av Finlands säkerhetspolitik och finländarna samtidigt tycker att Natosamarbetet är viktigt och att om vi allierar oss är Nato det rätta svaret.

På ett internationellt möte i Stockholm för några år sedan frågade man Max Jakobson om Finland kommer att ansluta sig till Nato.

Jakobson hänvisade till en färsk opinionsmätning där människor fick två frågor. ”Stöder du idén att Finland borde ansluta sig till Nato?”. Majoriteten svarade nej. ”Tror du att Finland kommer att ansluta sig till Nato?”. Majoriteten svarade ja. Jakobson tolkade svaren så att det svaret speglar folkets nostalgi för det förgångna och det andra svaret en fundamental realism hos det finska folket. Jakobson var framsynt i många avseenden. Tiden skall visa om han också den här gången hade rätt. Opinioner kan ändras. Natomedlemskap liksom alliansfriheten måste hanteras och anpassas med argument som är hämtade från dagens verklighet.

Författaren är ambassadör och kallad ledamot av KKrVA.