

# Finlands väg till Nato

## Ett säkerhetspolitiskt perspektiv

av Teija Tiilikainen

### Résumé

The recent Finnish change of NATO-policy included many surprises. The process was dominated by a firm change of public opinion, which was unexpected in character and speed. Political parties were changing their course under heavy pressure from civil society. This is exceptional in a country whose foreign policy tradition is built on a strong belief in authority. The change of public opinion was a direct consequence of the Russian attack against Ukraine and of its demands to stop a further NATO enlargement. Together with the Finnish small-state identity, the domestic political background paves the way for a constructive NATO-policy once the membership will enter into force. Finland, however, has to adjust its aspirations to deepen the EU's defence policy to a new transatlantic identity. The simultaneous decisions of Finland and Sweden to join NATO were at the end a surprise as well. Even if it had been a joint goal for the two countries, coordination of two national democratic processes had been considered a difficult exercise. That the accession will now happen in the middle of the most serious post-Cold War security policy crises is in conflict with an earlier Finnish understanding about the possibilities to 'activate' its NATO-option. It used to be widely stressed that the Finnish accession should take place in more peaceful security policy conditions.

UNDER VÅREN 2022 gick Finland igenom en säkerhetspolitisk process som under annorlunda omständigheter hade tagit betydligt längre tid. Rysslands angrepp på Ukraina ledde till en intensiv debatt i riksdagen och de politiska partierna om landets behov av att omedelbart söka medlemskap i Nato. En förändring av landets säkerhetspolitik stöddes slutligen av samtliga politiska partier och andra ledande samhällsaktörer och beslutet att söka medlemskap i Nato fattades bara dryga två månader efter att den nationella debatten hade börjat. Linjeförändringen underlättades av den allmänna opinionen som hade gjort en helomvändning sedan kriget började. Från ett stöd som stabilt legat kring cirka 20 procent hade ett ja till Natomedlemskapet ökat till att omfatta hälften av

finländarna för att mot slutet av våren innefatta mer än 70 procent.

Under de senaste årtionden har Finlands förhållande till Nato kännetecknats av en tydlig dualism. Sedan mitten av 1990-talet hade landet närmast sig Nato utan större inrikespolitiska tvister. Fördjupandet av försvarspolitiskt samarbete med USA och andra ledande Natoländer utgjorde den nyaste etappen i denna process. Trots denna okontroversiella utveckling hade folkets stöd till fullt medlemskap i Nato stagnerat på låga nivåer. Den så kallade Natooptionen, enligt vilken Finland behöll sig rätten att ansluta sig till Nato ifall omständigheterna förändrades, åtnjöt starkt förtroende hos befolkningen.

I denna artikel analyserar jag den aktuella förändringen i Finlands Natopolitik mot bakgrund av säkerhetspolitikens långa

linjer. Hur förväntad var helomvändningen av den allmänna opinionen i en situation av ett öppet krig i närområdet? Vilka faktorer stod bakom den snabba förändringen hos de partier som förhållit sig mest kritiskt till ett Natomedlemskap? Hur kommer Finlands politik som medlem av Nato att se ut?

## Grundpelarna för Finlands säkerhetspolitik

Finlands politiska kultur och identitet har påverkats avsevärt av landets geopolitiska omgivning. Landets historiska position som ett gränsland – först mellan stormakterna Sverige och Ryssland eller mellan den västra och östra kristenheten och sedan mellan kalla krigets öst och väst – har satt djupa spår i finländskt tänkande. Småstatstraditionen och traditionen om Finlands särskilt utsatta position spelar en central roll i landets utrikespolitiska doktrin. De grundar sig på en statscentrerad politisk kultur som bygger på det lutherska och hegelianska kulturarvet.

Den politiska identiteten och traditionen återspeglar sig även i det politiska systemets särdrag. Systemet kännetecknades länge av en stark presidentmakt som kulminerade i presidentens exceptionella utrikespolitiska befogenheter. Den finländska semipresidentialismen bestod av en kombination av inrikespolitisk parlamentarism och utrikes- och säkerhetspolitiskt envælde. Presidentens exceptionella utrikespolitiska befogenheter legitimerades med landets krävande internationella position. För övrigt har landets politiska system och politik under efterkrigstiden karaktäriserats av en påtaglig konsensuskultur. Presidenterna Paasikivi och Kekkonen använde sina starka mandat för att kräva att de utrikespolitiska målsättningarna – som har med nationens liv och död att göra – ges företräde framom inrikespolitiken. Utrikes- och säkerhetspolitiken blev för årtionden

utanför riksdagens kompetens och partipolitiska motsättningar. Gränsen mellan inrikes- och utrikespolitiken blev flummig och kravet på utrikespolitisk konsensus hade också inrikespolitiska konsekvenser.

Trots att presidentens maktbefogenheter reducerats betydligt under de senaste decennierna, med inverkan på regeringens och riksdagens roll, är presidenten fortfarande en av nyckelaktörerna i utrikes- och säkerhetspolitiken<sup>1</sup>. Konsensuskulturens särdrag gör sig också fortfarande gällande där.

Den finländska småstatstraditionen och tanken om landets särskilt utsatta position har påverkat landets säkerhetspolitik på många sätt. Säkerhetens roll som central i samhället kan nämnas som ett exempel. Behovet av ett trovärdigt nationellt försvar och en hög försvarsvilja delas av samtliga politiska partier. Landets sårbarhet har ansetts bäst tryggad med en pragmatisk säkerhetspolitik som är fri från ideologiska förankringar. Under det kalla kriget ansågs neutralitetspolitiken bäst trygga landets utrikespolitiska handlingsfrihet. Så fort det kalla kriget tog slut tog man dock avstånd från neutralitetsbegreppet för att fullt ut kunna engagera sig i europeisk integration och internationellt försvarssamarbete. Kombinationen av ett nationellt försvar som bygger på en stark kontinuitet och en smidig och pragmatisk säkerhetspolitik som anpassar sig till en förändrande omgivning ansågs bäst tjäna landets intressen. På 2000-talet ansågs omvärlden kräva ett särskilt aktivt internationellt försvarssamarbete samt försök att fördjupa EU:s försvarspolitik.

## Finlands förhållande till Nato mognar

Medlemskap i Nato stod dock utanför Finlands säkerhetspolitiska pragmatism. Medan landets EU-politik kännetecknades av ett språng, från den tidigare försiktiga

neutralitetspolitiken, direkt in i ett engagerat medlemskap, tillämpade man ett mera gradvis närmande till Nato. Trots interna skiljelinjer rörande den västliga försvarsaliansen inom det Socialdemokratiska partiet och Centerpartiet lyckades man fatta de avgörande besluten utan större svårigheter. Deltagandet (1997) i Natos Partnership for Peace (PfP)-program godkändes som en naturlig del av Natos förnyelse efter det kalla kriget, liksom en transformation i riktning mot en säkerhetspolitisk samarbetsorganisation. Medverkan i Natoleda krishanteringsoperationer politiserades närmast på grund av de principiella ändringar de krävde i finländsk lagstiftning. Anhängarna av den gamla neutralitetspolitiken förhöll sig kritiska till en modernisering av krishanteringslagstiftningen som – för att möjliggöra deltagande i EU och Natoleda operationer – utvidgade rätten att använda militärt våld samt avskaffade behovet av ett FN:s mandat för deltagande i operationerna.

Utvecklandet av militär interoperabilitet med Nato uppfattades närmast som en teknisk angelägenhet och väckte inga starka känslor hos de politiska partierna. Deltagande i Natos snabbinsatsstyrkor (2007) och ingående av värdlandsavtalet (Host Nation Support, 2014) kallade fram gamla skiljelinjer och kritik från vänsterpartierna.

Medan det pragmatiska samarbetet med Nato under årens lopp började gestaltas som en vardaglig och okontroversiell del av Finlands säkerhetspolitik påverkade det inte attityderna till fullt medlemskap i Nato som däremot verkade avlägsna sig som en säkerhetspolitisk option. Tillfredsställelsen med det fördjupade partnerskapet med Nato utgjorde en viktig orsak till denna dualism. Partnerskapet med Nato ansågs erbjuda Finland många viktiga fördelar som kunde nås utan den större politikförändring som medlemskapet skulle innebära. Strävan till

att komma så nära Nato som möjligt utan fullt medlemskap beskriver väl den tidigare finländska Natopolitikens två skilda dimensioner.

När ett tydligt behov av att ändra säkerhetspolitikens grundvalar inte fanns, förblev Samlingspartiets och Svenska folkpartiets partibeslut om stöd för Natomedlemskap utan större betydelse för en bredare samhällsdebatt. Natofrågan blev inte en valfråga, varken i riksdags- eller presidentvalen och befolkningens stöd för fullt medlemskap varierade mellan 20-30 procent. I regelbundna opinionsundersökningar kom det fram att uppfattningen om Natomedlemskapets konsekvenser för landets säkerhet delade befolkningen. Däremot rådde det en bredare konsensus om en positiv roll för EU:s försvarspolitik, det nordiska försvarssamarbetet samt samarbete med Sverige. Med avsikt att hålla Natodiskussionen levande beställde i synnerhet center-höger-regeringar diverse utredningar om Natomedlemskapets konsekvenser för Finland<sup>2</sup>. Trots utredningarnas starka mediasynlighet lyckades de inte rubba en partikonsensus i Natofrågan.

Finlands Natooption var en politik som utvecklades i samband med utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelser på 2000-talet. Politiken beskrevs på lite olika sätt i olika redogörelser, dock så att både optionens inrikespolitiska och utrikespolitiska funktion kom fram. Man konstaterade till exempel att ”Finland bedömer medlemskapet i Nato ur en nationell synvinkel” eller ”upprätthåller förmågan att vid behov söka Natomedlemskap”. Dessa formuleringar förknippades ofta med ett kraftigt stöd till Natos politik för ”öppna dörrar”.<sup>3</sup>

Natooinionen kan ses som en viktig del av Finlands bredare säkerhetspolitik i och med att den signalerade att Finland inte längre har några politiska hinder att söka Natomedlemskap ifall dess intressen krä-

ver det. Neutralitetspolitikens sista arv hade försvunnit, och landets förhållningssätt till USA:s säkerhetspolitiska roll i Europa fick öppet erkännande. Denna politik blev ännu tydligare efter Rysslands annektering av Krim år 2014. Natooptionen var också i högsta grad ett budskap riktat mot Ryssland med avsikt att balansera det bilaterala förhållandet.

Vid sidan om Natopartnerskapet avsåg man med Natooptionen att hålla ihop en inrikespolitisk konsensus liksom att tillfredsställa anhängarna ett fullt Natomedlemskap. Detta lyckades tills Ryssland attackerade Ukraina.

## Finlands Natopolitik ändras

Finlands och Sveriges förhållande till Nato blev ett diskussionstema på hösten 2021 i och med att Ryssland föreslog förhandlingar om avslutandet av Natoutvidgningen. Dessa krav samtidigt med den ökade militära spänningen kring Ukraina ledde till en aktivering av den inrikespolitiska debatten om Natomedlemskap. Trots att den utrikespolitiska ledningen i Finland kraftigt underströk Finlands och Sveriges rätt att bestämma över egna säkerhetspolitiska linjeval förblev den officiella politiken fortsatt oförändrad. I sitt traditionella nyårstal använde president Sauli Niinistö dock formuleringar vilka allmänt tolkades som nya öppningar i Natofrågan.<sup>4</sup>

Det första synliga förändringselementet i Finlands Natopolitik kom från den allmänna opinionen. I en opinionsundersökning där intervjuer gjordes den 23-25 februari stödde en majoritet av befolkningen (53 procent), för första gången i Finlands historia, landets medlemskap i Nato medan 28 procent motsatte sig detta.<sup>5</sup> I nyhetsrapporteringen konstaterade man att andelen anhängare och motståndare hade bytt plats. Majoriteten av anhängarna, från samtliga politiska partier,

med undantag av vänsterförbundet, hade börjat stöda landets anslutning till Nato.

Den snabba förändringen i det finländska opinionsklimatet stred emot förväntningarna på många olika sätt. Det var unikt att den allmänna opinionen reagerade kraftigt på internationella händelser utan den politiska ledningens och de politiska partiernas roll som vägvisare. I samband med Rysslands annektering av Krim, liksom tidigare Georgienkriget, ökade stödet för Natomedlemskapet bara mycket lite. Tidigare opinionsundersökningar hade bekräftat att finländarnas tillit till den politiska ledningen var hög. Också förhållningssättet till Nato var enligt dessa, åtminstone i viss mån, beroende av den politiska ledningens ståndpunkt i frågan.<sup>6</sup>

Den ökade militära spänningen kring Ukraina och det påföljande kriget påverkade den allmänna opinionen dock direkt och utan att den utrikespolitiska ledningen eller majoriteten av de politiska partierna hade ändrat sin linje i Natofrågan. Sveriges förhållningssätt till Nato hade i tidigare opinionsundersökningar trätt fram som en annan faktor som kunde förväntas återspegla den allmänna opinionen i Finland. Denna gång skedde det en helomvändning i opinionen utan en förändring i Sveriges Natopolitik. Det verkar uppenbart att den finländska folkopinionen framför allt var en reaktion på den ryska ledningens vilja och förmåga att börja ett storkrig emot ett mindre grannland utan någon som helst legitim orsak. Finländarnas Natosympatier ökade i takt med krigets gång och nådde i slutet av juni 2022 en historisk nivå av 80 procent.<sup>7</sup>

Den förändrade folkopinionen fick mycket mediasynlighet och ökade trycket på partierna och den politiska ledningen. Redan i mars blev det klart att förhållningssätten till medlemskapsfrågan började öppnas upp, och det var mycket få ledande politiker som ovillkorligt ville hålla sig till den gamla po-

litiken. I mitten av mars bestämde sig regeringen för att ge en ny, uppdaterad säkerhetspolitisk redogörelse till riksdagen om den förändrade säkerhetspolitiska omgivningen.<sup>8</sup> Under redogörelsens behandlingsprocess bestämde sig två ledande regeringspartier, Socialdemokraterna och Centerpartiet, samt Sannfinländarna ur oppositionen att stöda Natomedlemskapet. När samtliga riksdagspartier gett sitt stöd till Finlands anslutning till Nato fattade presidenten och regeringen ett beslut på att lämna in en ansökan. Atmosfären i Finland underlättades betydligt av att Sverige hade kommit till samma slutsats och att ansökningsprocesserna kunde påbörjas samtidigt.

## Finland som medlem i Nato

I den nationella Natodebatten på våren 2022 lyste kritiska opinioner med sin frånvaro. Även de politiker som tidigare varit mest kritiska i frågan riktade denna gång sin kritik till den nationella processen snarare än till själva nyckelfrågan. Den utrikespolitiska konsensusen höll, och kritiken av den ryska krigspolitiken förenade hela det politiska fältet. Finland stödde EU:s beslut om att finansiera vapenleveranser till Ukraina och har också i flera omgångar beviljat bilateralt vapenstöd till landet.<sup>9</sup> Finland höjde sin beredskap med tanke på de eventuella hybrida operationer som Ryssland kunde rikta mot Finland som motåtgärder till Natoanslutningen. Lagändringarna som siktade på att trygga landets östra gräns emot utnyttjande av flyktingar förorsakade spänningar mellan regeringen och oppositionen som var ute efter mera strikta beredskapsåtgärder.

När den nationella Natoprocessen gick framåt lyftes i diskussionen, under en kort tid, ”den norska modellen” om ett förbud mot placering av kärnvapen eller utländ-

ska militära baser i landet under fredstid.<sup>10</sup> Slutligen började dock inget av de stora partierna att driva detta, och uppfattningen om att Finland inte självt ska bygga upp restriktioner för sitt medlemskap vann terräng. Allt tyder på att Finlands allmänna medlemsprofil i Nato kommer att ha många likheter med landets konstruktiva EU-politik. Finlands småstatssidentitet underlättar anpassandet till en multilateral gemenskap vars enighet och funktionsförmåga är väsentliga målsättningar för det säkerhetsorienterade landet. Tillsammans med Sverige kommer Finland att betona Östersjöområdet och det arktiska områdets roll samtidigt som de två ländernas konkreta säkerhetsintressen driver dem att fokusera på Natos kollektiva försvar (artikel 5) och dess trovärdighet. Båda länder kan också förväntas bidra till Natos gemensamma operationer såsom luftbevakningen av Island och de Baltiska staterna.

Finlands försvarspolitiska samarbete med många ledande Natoländer har redan intensifierats under de senaste åren, vilket kan tänkas underlätta anpassandet till Natos militära organisation och kommandosystem. Ett aktivt deltagande i Natoleda militära övningar fungerar i samma riktning såsom den redan existerande militära interoperabiliteten.

Förhållandet mellan den transatlantiska och europeiska dimensionen i Finlands säkerhetspolitik kommer att väcka intresse i framtiden. Finland tillhör de EU-länder som kraftigt har förespråkats en fördjupning av EU:s försvarspolitik till att omfatta också territoriella försvarsuppgifter.<sup>11</sup> För många Natoländer har denna utveckling ansetts skapa spänning med Natos uppgifter och mandat. Frågan kan lösa sig i och med att den kraftigt försämrade säkerhetspolitiska omgivningen kräver att EU och Nato på ett nytt sätt förstärker sitt samarbete.

## Slutord

Finlands säkerhetspolitiska helomvändning från ett långvarigt partnerskap med Nato till medlemskap innehöll många överraskningar. Processen styrdes av en kraftig förändring i den allmänna opinionen som var oförväntad till sin karaktär och hastighet. De politiska partierna kom att ändra kurs i frågan under trycket från medborgarna. Det är unikt i ett land vars utrikespolitiska kultur länge har byggts på en stark auktoritetstro.

Samtliga riksdagspartier lyckades driva genom förändringen utan större interna konflikter eller skiljelinjer. Till sist behövdes inga ”förmjuknande” faktorer såsom den ”norska modellen” utan konsensusen om Natomedlemskapets nödvändighet i den rådande situationen var ovillkorlig.

Finlands och Sveriges samtidiga anslutning kan också räknas till vårens överraskningar.

Trots att det hade varit en målsättning för båda länder hade man dock betraktat de demokratiska processernas oberäknlighet som en allvarlig stötesten. Att länderna lyckades ro sina beslutsprocesser i hamn, i samma takt och med samma slutresultat, kan betraktas som ett litet under. Att anslutningen sker mitt i en allvarlig säkerhetspolitisk kris strider emot tidigare diskussioner i Finland om möjligheterna att ”ta i bruk” landets Natooption. I riksdagsdebatten har man allmänt ansett att Nato inte kan utvidga sig mitt i en kris utan att Finlands anslutning borde ske under en bättre säkerhetspolitisk konjunktur.

Författaren är direktör för Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot och kallad ledamot av KKrVA.

## Noter

1. Enligt den nuvarande grundlagen (93§) leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet. Det specificeras dock att statsrådet svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen.
2. År 2007 publicerades det en utredning om Verkningsarna av ett finländskt Natomedlemskap skriven av ambassador Antti Sierla (Utrikesministeriet, Helsingfors, 2007). År 2016 genomfördes motsvarande analys av Mats Bergquist, Francois Heisbourg, René Nyberg och undertecknad (*Konsekvenserna av ett eventuellt finskt Nato-medlemskap – en bedömning*, Utrikesministeriet, Helsingfors 2016).
3. *Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse*, Statsrådet, 2016-06-17; *Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse*, 2020-10-29.
4. Republikens president Sauli Niinistö's nyårstal 2022-01-01, <https://www.presidentti.fi/sv/tal/republikens-president-sauli-niinistos-nyars-tal-den-1-januari-2022/>, (2022-08-14).
5. Koivisto, Matti: ”Yles undersökning: Majoritetet av finländarna vill att Finland går med i Nato”, *Yle*, 2022-02-28, <https://svenska.yle.fi/a/7-10013570>, (2022-09-02).
6. EVA: Arvo- ja asennetutkimus 2018, <https://www.eva.fi/blog/2018/11/28/suomen-nato-jasenyyden-kannatus-on-pysynyt-likimain-ennallaan/>, (2022-09-02).
7. Huhtanen, Jarmo: ”Selvä enemmistö suomalaisista ei halua, että Suomi muuttaa lainsäädäntöään tai luopuu periaatteistaan Turkin vuoksi”, *Helsingin Sanomat*, 2022-06-27, <https://www.hs.fi/paivanlehti/27062022/art-2000008903207.html>, (2022-09-02).
8. *Redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön*, Statsrådet, 2022-04-13.
9. Sedan februari 2022 har Europeiska unionens råd godkänt finansiering inom ramen för den europeiska fredsfaciliteten för att stödja Ukrainas väpnade styrkor. Fredsfaciliteten finansierar leverans av material och utrustning till de ukrainska väpnade styrkorna och för första gången också leverans av vapenmateriel. Finland har beviljat flera nationella stödpaket som består av vapen och annat krigsmaterial.
10. I samband med sin anslutning till Nato valde Norge att begränsa sitt engagemang såtillvida att varken basering av kärnvapen eller permanent basering av konventionella styrkor tilläts på dess territorium under fredstid. Dessa begränsningar är inte till sin form juridiska reservationer till medlemskapsavtalet utan närmast politiska viljeuttryck från Norges håll.
11. *Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse*, Statsrådet, 2020-10-29, s 27.