

SAMMANFATTNING:

Debatten om Natomedlemskap i Finland fortsätter med oförändrad styrka. Så fort försvaret diskuteras dras Nato in i diskussionen.

En viktig skillnad mot Sverige är att Finland har utrett konsekvenserna av ett Natomedlemskap. Vid sidan av detta

har också en stor mängd övrig litteratur publicerats om vad ett medlemskap skulle innebära.

Det verkar ändå osannolikt att den finländska opinionen inom en nära framtid kommer att gå mot en mer Natovänlig riktning. Den svenska debatten och Rysslands

militära upprustning bedöms inte påverka opinionen. Finlands Natodeltagande är redan stort och det mesta talar för att debatten fortsätter trampa på stället. Kan det finska folkets åsikt om Natomedlemskap ändras och hur kommer det i så fall ske?

Alla talar om Nato, men inget händer Debatten om Natomedlemskap i Finland

AV: CHARLY SALONIUS-PASTERNAK

Försvarsalliansen Nato diskuteras ständigt i Finland. Inga seminarier, tv-program, tidningsartiklar eller redogörelser om finsk säkerhets- och försvarspolitik är möjliga utan att Nato och Finlands eventuella Natomedlemskap dras in i diskussionen. Fastän Finlands förhållande till och samarbete med Nato har ändrats, har åsikterna om ett eventuellt finskt Natomedlemskap inte förändrats dramatiskt under det senaste decenniet. Orsaken är inte brist på information, det kommer mer information hela tiden, men folkets åsikt har ändå inte blivit märkbart annorlunda. Då folkets åsikt inte har förändrats, har de politiska partierna inte heller flaggat för stora förändringar. Den nuvarande säkerhets- och försvarspolitiska linjen åtnjuter starkt stöd bland både folket och den politiska eliten och föränd-

ringar väntas inte. Trots det kommer Nato och Finlands relation till organisationen att fortsättningsvis diskuteras nästan dagligen i Finland.

Officiell politik gällande Nato och Finlands eventuella medlemskap

Den finska statens officiella ståndpunkt gällande ett eventuellt finskt Natomedlemskap har sedan slutet av 1990-talet varit att fortsätta samarbetet med Nato, men att ett medlemskap inte är aktuellt för Finland. I samma andetag nämns ofta den så kallade "Nato-optionen", det vill säga möjligheten att ansöka om medlemskap i ett senare skede. Det är beskrivande att även den nya generationen av finska politiker känner ett behov av att understryka att ett självständigt land kan fatta självständiga beslut. Under vilka

omständigheter Nato-optionen kunde tänkas bli aktuell diskuteras i princip inte, även om många konstaterar att det är för sent att ansöka om medlemskap när en kris/ett krig är att vänta.

För att göra det möjligt för Finland att eventuellt ansluta sig till Nato, har man utrett de potentiella politiska, militära och juridiska effekter ett medlemskap kan ha. Försvarsmakten har också sedan 1990-talet varit tvungen att ta hänsyn till ett eventuellt medlemskap, så att nya anskaffningar med mera inte skulle försvåra medlemskapet; praktiskt taget betyder det att allt materiel ska vara *interoperable* med Nato och att lednings-, planerings- och operativa system anpassats till relevanta Natostandarder.

De för ett Natomedlemskap centrala officiella och relevanta dokumenten kan klassas i två grupper: den första är

de ”engångsdokument” som handlar direkt om till exempel potentiella konsekvenser av ett finskt Natomedlemskap. Den andra gruppen består av dokument som uppdateras med tre–fyra års mellanrum och gäller främst regeringsprogrammet och de utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelserna.

Regeringsprogram

Regeringsprogrammen har under det senaste decenniet blivit allt viktigare inom finsk politik. Regeringarna som leddes av statsminister Matti Vanhanen från 2003 till 2010 följde programmen till punkt och pricka. För den nuvarande Katainen-regeringen gör regeringsbasen på sex partier det nödvändigt att hålla sig till programmet, dock med undantag för ekonomiska frågor som krävt ständiga justeringar på grund av den europeiska ekonomiska situationen och nationella strukturella ekonomiska frågeställningar. Relevant för diskussionen om Nato är att regeringsprogrammets formuleringar om Finlands säkerhetspolitiska linje är avgörande, vilket gör att de utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelserna inte får någon betydande roll när det gäller att spika fast Finlands förhållande till Nato.

Statsminister Jyrki Katainens regering gav ut sitt regeringsprogram i juni 2011. Under rubriken för utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och EU-ärenden nämns Nato inledningsvis generellt (s. 18), men däre-

mot nämns det nordiska samarbetet, Europa och Förenta Nationerna alla med påtagligt starkt positiva adjektiv. Nato nämns bara som en organisation som ”Finland samarbetar med” – dock före OSSE. Några sidor senare hittas formuleringarna kring Finlands förhållande till Nato. Där slår man fast att ”Finland planerar inte att ansöka om medlemskap i Nato under denna regeringsperiod”. Detta är dock inte samma formulering som i den finskspråkiga versionen, där man talar om att inte förbereda en ansökan om Natomedlemskap. Den finska versionen är gällande. I sin helhet skriver man:

Finland tillhör ingen militär allians, men samarbetar med Nato och bevarar möjligheten att ansöka om medlemskap i Nato. Finland planerar inte att ansöka om medlemskap i Nato under denna regeringsperiod. Finland bedömer ett eventuellt medlemskap i Nato utifrån sina egna nationella säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Finland arbetar för att utveckla samarbetet mellan Europeiska unionen och Nato och beaktar Natos betydelse som ett viktigt forum för den europeiska säkerhetspolitiken. (Regeringsprogram, Katainen I, s. 23)

Denna formulering är anmärkningsvärd just på grund av sin explicita formulering om att man inte förbereder ansökan om medlemskap. Formu-

leringen krävdes av Socialdemokraterna och Vänsterpartiet, men är i linje med de övriga partierna. Alla partier sade inför valet 2011 att ett Natomedlemskap inte var aktuellt för Finland under den följande mandatperioden till 2015, och därför inte behövde diskuteras.

”Alla partier sade inför valet 2011 att ett Natomedlemskap inte var aktuellt för Finland under den följande mandatperioden till 2015, och därför inte behövde diskuteras.”

Den generella formuleringen om att Finland inte tillhör en militär allians men förbehåller sig möjligheten att ansöka om medlemskap i Nato liknar ordvalet i Vanhanen II-programmet (2007–2010)¹. Förändringen från den första Vanhanenregeringens program (2003–2007) som inte nämner Natomedlemskap och hävdar att Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är baserat på militär alliansfrihet, är subtil men märkbar (den diskuteras mer detaljerat nedan). *Militär alliansfrihet* används också i regeringsprogrammet av den andra Lipponenregeringen (1999-

1 Statsminister Mari Kiviniemis regering (22.6.2010 – 22.6.2011) tog sig an Vanhanens program och gav endast ut en ekonomi- och finansfokuserad kort uppdatering som inte nämnde Nato eller säkerhetspolitik.

2003), då man under första Lipponen-regeringen skrev att Finland stöder Nordeuropas stabila utveckling genom att inte höra till en militär allians. I Esko Ahos regering (1991-1995) talade man fortfarande om neutralitetspolitik. Förändringen som skett under två decennier är märkbar, men skillnaden från ett program till det följande är sällan dramatisk.

Regeringsprogrammen har under de senaste två decennierna följt ett mönster där en ny statsministers första regering i stort sett följer föregångarens linjer – inte oväntat med tanke på hur mycket man lovordar och prisar kontinuitet och konsensus i finsk utrikespolitik. Det är först under den andra mandatperioden som förändringar kan förväntas.

Utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelser

I takt med att regeringsprogrammets betydelse har ökat, har de utrikes- och försvarspolitiska redogörelsernas betydelse minskat allteftersom den första gavs ut 1995. I redogörelsen som publicerades i december 2012 hittar man när det gäller Nato ingenting som inte tidigare skrivits i diverse offentliga publikationer. Formuleringen "Finland tillhör ingen militär allians..." hittas ordagrant redan i regeringsprogrammet, dock med en ny slutmening som passar en försvarspolitisk redogörelse: "Vid utvecklandet av försvarsmakten ser man till att inga praktiska hinder uppkommer för ett eventuellt militärt

Finlands förhållande till Nato 1994-2012

Finlands officiella förhållande till Nato började 1994, då landet anslöt sig till programmet **Partnerskap för fred**. Primärt handlade samarbetet om fredsbevarande i Balkan, det vill säga deltagande i både de Natoleda IFOR- och SFOR-trupperna. Finland har sedan dess fortsatt att fördjupa sitt samarbete och är tillsammans med Sverige två av Natos aktivaste partnerländer. Finland har tillsammans med Sverige försökt att förstärka ställningen för de partnerländer som deltar i Natoleda operationer. Finland har dessutom stöttat utvecklingen av möjligheten för både medlemmar och partnerländer att i olika grupperingar kunna förstärka och fördjupa samarbetet. Det strategiska flygtransportprojekt, som gäller tre C-17-flyg och delade flygtimmar, är ett exempel på de pragmatiska och flexibla lösningar som Finland (oftast med Sverige) använder sig av inom Nato.

Officiella dokument framhäver tre principiella nyttor i Finlands samarbete med Nato: förbättrad förmåga att delta i krishanteringsoperationer, bättre samverkanskapacitet (interoperability) samt förstärkning av nationell försvarsförmåga. Inte förrän de senaste åren, har man konsekvent betonat den tredje länken "förstärkning av nationell försvarsförmåga".

Finland har under de senaste åren använt planerings- och uppföljningsprocessen PARP för att kostnadseffektivt driva igenom försvarsmaktens utvecklingsprogram och genom det operativa resurskonceptet (OCC) sett till att många finska truppers prestations- och samverkansförmåga har blivit bekräftad av Nato. Finland kommer att delta i Natos snabbinsatsstyrkor (NRF) till en början med arméns specialoperationsavdelning under 2013, därefter med flygvapnets beredskapsenhet under 2014 och en kustjägarenhet 2015.

Finland deltar också i Natos civila försörjningsberedskapsarbete. År 2011 medverkade Finland i sex försörjningsberedskapsgrupper med 14 nationella experter. Enligt beskrivningen i en rapport till riksdagen ger deltagandet konkret nytta för nätverkande och hämtar ny praxis inom bland annat skydd av kritisk infrastruktur.

Gällande Natoledd krishantering har Finland också deltagit i KFOR-operationen i Kosovo alltsedan 1999 och varit del av ISAF-styrkorna i Afghanistan sedan 2002. Finland har också bundit sig till att delta i post-ISAF-operationen i Afghanistan. Finland deltog däremot inte i den NATO-ledda operationen **Unified Protector** i Libyen.

allierande” (s. 79), något som varit gällande sedan 1990-talet.

Redogörelsen från 2009 använder Sierlarapportens innehåll och är därmed positivare inställd till Nato, och till skillnad från den nyare redogörelsen skrivs det att ”Enligt utrikesministeriets rapport om ett eventuellt finskt Natomedlemskap skulle ett medlemskap i alliansen ha en förebyggande verkan som stärker säkerheten i Finland. Ett medlemskap i Nato skulle ge Finland säkerhetsgarantier i enlighet med alliansens artikel 5. Samtidigt förpliktar ett eventuellt medlemskap Finland att bistå övriga medlemsländer, ifall de blir föremål för ett anfall” (s. 81). I den del av redogörelsen som gäller Nato och Finlands säkerhets- och försvarspolitiska handlingslinje fortsätter man med en anmärkningsvärt positiv tonad beskrivning av logiken för ett finskt medlemskap och slutar med konstaterandet att ”det finns också i fortsättningen starka grunder för att överväga ett finskt Natomedlemskap. Ett omfattande politiskt samförstånd är nödvändigt och beaktandet av medborgarnas åsikt är viktigt när man fattar beslut om ett eventuellt medlemskap” (s. 82).

Redogörelsen från 2004, som i andra avseenden har haft retrospektivt stor betydelse, nämner bara kort att en ansökan om medlemskap kan vara aktuell även i framtiden.

Slutligen har de utrikes- och försvarspolitiska redogörelserna fungerat

som dokument som används för att konsolidera de förändringar i nationell försvars- och säkerhetspolitik som uppkommit sedan den föregående versionen publicerades. De har ingen roll i Finlands agerande när det gäller eventuella planer för Finland att söka Natomedlemskap.

”Båda dessa utredningar gjordes officiella, offentliga och framställdes av människor djupt insatta i de frågor de behandlade.”

Officiella publikationer angående Natomedlemskapets konsekvenser och säkerhetsgarantier

Två frekvent återkommande påståenden i den finska Natodebatten är beklagande över att det inte finns tillräckligt med information om Nato och att Nato inte diskuteras utgående från fakta. Det första påståendet är inte sant, det andra återkommer vi till. För den som vill finns mycket information om både Nato som organisation och om vad ett eventuellt medlemskap skulle kunna innebära för Finland. Jämfört med Sverige är en unik aspekt för den information som finns och analys som gjorts om säkerhetsgarantier, ett eventuellt finskt Natomedlemskap och dess konsekvenser, är att de har utretts på högsta möjliga officiella nivå. Att potentiella

konsekvenser av ett eventuellt Natomedlemskap har utretts är dock inte en signal om att Finlands politiska ledning skulle förbereda en medlemsansökan. Dessa utredningar kan som bäst ses som officiella försök att bättre förstå helheter och klargöra fakta (*fact finding*).

Som en del av arbetet för den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen för år 2004, utredde man på försvarsminister Jan-Erik Enestams begäran medlemskapets potentiella inverknings på utvecklande av Finlands försvarssystem. Denna över hundra sidor långa rapport, *Verknings av en eventuell militär alliering på utvecklandet av Finlands försvarssystem och försvarsförvaltningen*, gavs ut i februari 2004. En svensk sammanfattning på 14 sidor skrevs också. Dokumentet representerar speciellt försvarsministeriets och Försvarsmaktens ”best effort” i både använda resurser och innehåll och kunde även ett decennium senare användas som en bas om ett nytt liknande projekt skulle startas.

Tre år senare beslöt regeringen att ytterligare två utredningar skulle göras, för att stödja den följande säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen. Den första, *Verknings av ett eventuellt finländskt Natomedlemskap*, formulerades av Finlands ambassadör Antti Sierla, som var Finlands Natoambassadör åren 2002-2007. Rapporten som beskrivs detaljerat nedan, innehåller sakkunskap från utrikesministeriet,

försvarsministeriet, Natorepresentationen och Försörjningsberedskapscentralen, med syftet att utredningen ”ska ge fakta och perspektiv för den debatt som förs om Finlands relation till Nato” (s. 4). Den andra redogörelsen om EU:s säkerhetsgarantier (officiellt: *Utredning om skyldigheten till ömsesidigt stöd och bistånd i EU:s Lissabonfördrag*) gjordes av statssekreteraren Teija Tiilikainen, som tidigare varit Finlands representant i EU-konventent. Båda dessa utredningar gjordes officiella, offentliga och framställdes av människor djupt insatta i de frågor de behandlade.

Förutom dessa utredningar publicerar utrikesministeriet årligen en kort rapport till riksdagen om Finlands deltagande i diverse Natorelaterade aktiviteter. Rapporten *Finska statsförvaltningens deltagande i Natos partnerskap för fred* följer inget stort, men dess längd på fem–sex sidor möjliggör dock inte för riksdagen att genom den få en klar bild av alla samarbetets detaljer.

”Sierlarapporten” – verkningarna av ett eventuellt finländskt Natomedlemskap (2007)

Ambassadör Sierlas rapport användes i förberedelsen av den utrikes- och försvarspolitiska redogörelsen för 2009, men står för sig själv som ett faktabaserat och analytiskt dokument om vad Finland kunde förvänta sig ur politiska, ekonomiska, militära och juridiska perspektiv ifall landet ansökte

om Natomedlemskap. Dessutom ger den en förklaring till de stora förändringar som Nato har genomgått sedan slutet av kalla kriget.

Gällande förberedelse för och deltagande i krishanteringsoperationer ser rapporten inte att ett finskt Natomedlemskap skulle förutsätta att ”den praxis som Finland i dagens läge tillämpar ändras” och att det inte skulle medföra ”några betydande svårigheter för Finland att uppfylla dessa [krishanterings] förväntningar som medlem i Nato.” (s. 34–35). Rapporten beskriver i numerär detalj vilka insatser Finland skulle förväntas ha ute i krishanteringsoperationer (1 200 soldater) och att de kan ”basera sig på en kombination av yrkessoldater och trupper grundade på reserven”, med sammanfattningen att Finlands satsning i krishanteringsoperationer inte skulle behöva märkbart ökas från den nivå man haft som ett alliansfritt land (obs före 2007). Gällande deltagande i krishanteringsoperationer är rapportens slutsats att skillnaden mellan den existerande situationen och medlemskap är minimal; med de nya förändringarna i partnerskapen har skillnaden ytterligare minskat.

Rapporten poängterar att Finland skulle gynnas av att delta i Nato-Ryssland-rådets verksamhet och kunde konkret bidra till den. Gällande relationerna till Ryssland beskriver man medlemskapet som bara en komponent av hela relationen och påpekar

att nya medlemsländer har mycket varierade förhållanden till Ryssland.

Ekonomiskt ser rapporten att ett Natomedlemskap skulle medföra Finland nya kostnader på grund av deltagande i Natos budget, organisationens verksamhet och placering av personal i Natos militära kommandostruktur som uppgår till ca 39 miljoner euro årligen (mindre än 2 procent av finska försvarsbudgeten). Detta skulle innebära att Finland skickar 100–150 personer till Natos högkvarter i Bryssel. Dessa siffror är i samma klass som försvarsministeriets rapport från 2004, där nya kostnader uppskattades vara ca 45 miljoner euro och att 80–100 soldater och några dussin civila skulle placeras i olika Natostrukturer.

Rapporten tar också ställning till de juridiska effekterna av ett eventuellt medlemskap. Rapporten slår fast att ”Nordatlantiska fördraget kan antas gälla grundlagen på ett sådant sätt att det krävs en två tredjedels majoritet i riksdagen för att en alliering ska kunna godkännas. I praktiken betyder det att i Finland krävs stöd från en betydande del av oppositionspartierna.

”EU säkerhetsgaranti: Tiilikainen-rapporten” – utredning om skyldigheten till ömsesidigt stöd och bistånd i EU:s Lissabonfördrag

Den andra Natorelaterade rapport som regeringsprogrammet slagit fast skulle utföras gällde de så kallade säkerhetsgarantierna eller biståndsskyldigheten som Europeiska unionens Lissabonfördrag förde med sig. Den

skrevs av dåvarande statssekreteraren Teija Tiilikainen² och precis som Sierlas rapport har också denna publicerats på svenska. Rapporten redogör för biståndsskyldighetens historia, ger läsaren den politiska kontexten för klausulen och dess olika tolkningar samt skildrar dess potentiella politiska och militära konsekvenser för Finland.

Biståndsklausulen anses enligt rapporten inte ha ”direkta effekter på Finlands militära beredskap så länge den inte avspeglar sig i unionens gemensamma beredskapssystem eller försvarsplanering” (s. 40). Men, EU:s roll inom Finlands försvarspolitik förstärks enligt rapporten på grund av biståndsklausulen, eftersom Finland måste göra sig politiskt, militärt och juridiskt förberett för den dag då ett medlemsland utsätts för militärt angrepp.

Allt detta framställs med grundtanken att biståndsklausulen i praktiken drar Finland in i en militärpakt med andra medlemsländer, dock utan de praktiska förberedelser och kapaciteter som Nato kan erbjuda sina medlemmar. Att detta är rapportens utgångspunkt, är tydlig då man skriver att ”i regeringsprogrammet för Matti Vanhanens II regering karaktäriseras Finlands säkerhetspolitik inte längre som militär alliansfrihet, utan det

konstateras att Finland är ett land som inte hör till några militära allianser” (s. 39).

När det gäller Nato och ett eventuellt finskt Natomedlemskap är såväl existensen som innehållet av rapporten mycket viktiga. Redan under folkomröstningen om EU-medlemskapet beskrevs EU som något som förstärker Finlands säkerhet och förstärkningen av EU:s försvarsdimension har varit ett ständigt element i Finlands politiska liturgi och diplomatiska ansträngningar. Diskussionen om solidaritet och ansvar för ett gemensamt försvar är direkt relevant i det fall ett Natomedlemskap kommer att diskuteras seriöst i Finland.

Forskning & analys om Nato och Finlands eventuella medlemskap

Utöver de officiella dokumenten om utredningarna finns det mycket information om Nato som är tillgängligt för alla. Speciellt det finska Utrikespolitiska institutet, Finlands Atlantsällskap och den nationella Försvarshögskolan publicerade mellan 1995 och 2007 en samling olika publikationer som handlade om Nato och Finlands nutida och potentiella relation till Nato. Dessa inkluderar: *Liittoutumisen uudet olosuhteet ja Suomen valinnat* (2nd ed.) (Sivonen 1994); *Nato's Northern Dimension* (Vaahtoranta and Warjovaara 1997); *Finland and NATO* (Ries 1999); *Post-*

”Mängden information i medierna har resulterat i att nästan hela folket har en åsikt om Nato och om Finland borde sträva efter ett Natomedlemskap.”

Neutral or Pre-Allied (Vaahtoranta and Forsberg 2000); *Pienten maiden vaikutusvalta Natossa* (Honkanen 2001); *Et tu Brute – Finland's Nato option and Russia* (Pursiainen and Saari 2002); *Nato-kirja* (Forsberg 2002); *Naton muutos: tutkimus Naton sotilaallisen rakenteen kehittämisestä vaikuttaneista tekijöistä kylmän sodan jälkeen* (Lagerstam 2005); *Kysymyksiä ja vastauksia Natosta* (Honkanen and Kuusela 2007); *Nato ilman tunteilua* (Kivinen 2007); *Suomen puolustusjärjestelmän ydinosaamisalueet ja niiden muutoshaasteet mahdollisessa Nato-jäsenyydessä* (Peltoniemi 2007); *From defending some to securing many: NATO's Journey from a Military Alliance to a Security Manager* (Salonius-Pasternak 2007); och *Suomi ja Nato* (Suominen and Karvinen 2009)

Andra publikationer, böcker, rapporter med mera har också getts ut under de senaste 15 åren. Dessa inkluderar bland annat: *Karhun naapurista Naton kainaloon* (Ervasti and Laakso 2001); *51 hyvää syytä sanoa Natolle kiitos ei* (Krohn 2003); *Euroarmeija, Nato vai itsenäinen puolustus?* (Martin

2 Tiilikainen har sedan år 2010 varit chef för finska Utrikespolitiska institutet, där skribenten har arbetat som forskare sedan år 2006.

2004); och *Legal implications of Nato membership: focus on Finland and five allied states* (Rainne 2008). Till dessa publikationer som direkt handlar om Nato och Finlands eventuella medlemskap, bör man tillägga de dussintals publikationer som handlar om Finlands säkerhets- och försvarspolitik.

Man kan således konstatera att det råder allt annat än brist på information och analys om Nato som organisation och vad ett eventuellt Natomedlemskap kunde tillföra Finland.

”Finska folkets åsikt om Nato och ett eventuellt finskt Natomedlemskap är rätt stabil.”

De finska medierna är också konstant intresserade av ämnet. Försvarsministeriet och utrikesministeriet har till och med finansierat ett forskningsprojekt vars uppgift var att studera ”Natodebatten” i finska medier åren 2003–2004 (Rahkonen 2004). Intresset har inte svalnat: deltagandet i det Natoleda International Security Assistance Force (ISAF) i Afghanistan och diskussionen under 2012 om möjligheten att Finland och Sverige skulle delta i övervakning av isländskt luftrum, har orsakat nästan konstant diskussion om Nato i medierna, både inom de traditionella och de sociala. Mängden information i medierna har resulterat i att nästan hela folket har

en åsikt om Nato och om Finland borde sträva efter ett Natomedlemskap och, mer generellt, om finsk säkerhets- och försvarspolitik.

Åsikter, opinioner och partiets perspektiv

När det gäller åsikter om Finland borde ansöka om medlemskap i Nato, finns det inte en märkbar generell skillnad mellan politiker och folket. Majoriteten av folket tycker att Finland inte ska ansöka om medlemskap och så anser även nästan alla partier och en stor majoritet av politikerna. Även de partier som inofficiellt stöder medlemskap skriver i sina partiprogram att ett medlemskap inte är aktuellt. Inom militären är de högsta rangerna (överste-general) mer positiva till Natomedlemskap, samma gäller även försvarsministeriets högsta tjänstemän.

Finska folket och Nato

Av en rad orsaker är det finska folket mycket engagerat i landets säkerhets- och försvarspolitik. Så som man bör i en demokrati, tar beslutsfattarna hänsyn till denna åsikt när de stora linjerna dras. Den mest pålitliga indikatorn av denna opinion kommer från Planeringskommissionen för försvarsinformation (PFI) som motsvarar den svenska Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). PFI utför årligen opinionsundersökningar om folkets attityder kring utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor.

Enligt de senaste PFI-siffrorna från november 2012 önskar 18 procent av folket att Finland borde ”sträva efter att bli medlem i Nato,” medan 71 procent tycker motsatsen. Stödet för medlemskap har minskat markant sedan åren 2005–2008, då 26 till 28 procent stödde finskt Natomedlemskap. Varken ålder, utbildning, inkomst eller ort har större inverkan på dessa attityder. Frågan om Finland borde förbli militärt alliansfritt, som har ställts sedan 1996, visar att folkets stöd för alliansfrihet är starkt och relativt stabilt. Med några undantag har stödet att förbli alliansfritt legat mellan 65 och 70 procent.

Enligt samma undersökning ser 37 procent av folket att Finlands eventuella anslutning till Nato skulle minska landets och finländarnas säkerhet, medan 24 procent tycker att säkerheten däremot skulle öka. Riktningen är densamma som gällande stödet för medlemskapet självt, där något mera av folket, från 2004 till 2010, var av åsikten att Natomedlemskap skulle öka säkerheten. Den andel av folket som tycker att ett medlemskap inte skulle påverka säkerheten har stigit från 24 procent 2004 till 31 procent 2012. Den ekonomiskt kärva och osäkra tiden, i kombination med ett bredare ”säkerhetsperspektiv” kan delvis förklara varför Nato inte upplevs som viktigt när det gäller Finlands säkerhet.

Det mer betydande och anmärkningsvärda resultatet kan iakttas då man granskar det finska folkets attityder till Finlands förhållande till och samarbete med Nato. Av hela befolkningen förhåller sig idag 47 procent ganska eller mycket negativt till militärt samarbete med Nato, medan 45 procent ser det som mycket eller ganska positivt. När samma fråga ställs om militärt samarbete i Europeiska unionen eller med andra nordiska länder är svaren mycket annorlunda. Ett samarbete med EU ser 79 procent som mycket eller ganska positivt (17 procent negativt), medan hela 91 procent ser militärt samarbete med andra nordiska länder som positivt (6 procent negativt).

Dessa siffror kan jämföras med tidigare års resultat vid frågor som gäller olika former av samarbete med Nato. I motsvarande undersökningar gjorda mellan 2004 och 2008 var 50–60 procent av folket positivt inställt till deltagande av Natoleda krishanteringsoperationer och 56–67 procent positivt inställda till att den finska försvarsmakten utvecklar sina system och vapen till att vara mer Natokompatibla. Finlands samarbete inom ramen för Partnerskap för fred sågs 2004 som positivt av 70 procent av folket.

PFI frågade också 2007, 2008 och 2010 varför Finland borde bli medlem i Nato, alternativt förbli utanför. Svaren till dessa frågor belyser folkets perspektiv om Nato och Finlands

historia, inklusive några starka myter om Nato och ett eventuellt finskt Natomedlemskap. I förfrågan från 2010 var den klart viktigaste skälet mot medlemskap att finska soldater skulle kunna hamna i krig utanför Finland (50 procent av respondenterna). En betydande del tyckte också att det är bra för Finland att förbli utanför stormakternas intressekamper (44 procent), och att medlemskapet skulle öka försvarsutgifterna (38 procent). Dessutom tyckte lite över en fjärdedel (29 procent) att medlemskapet skulle öka Rysslandshotet mot Finland och att medlemskapet inte skulle öka Finlands säkerhet (26 procent). Viktigaste orsakerna som nämns som fördel för Natomedlemskapet är att det skulle förbättra landets försvarskapacitet (38 procent) och öka Finlands säkerhet (36 procent). Bara en liten minoritet (16 procent) tyckte att Finland genom ett medlemskap kunde spara i sina försvarskostnader. Iögonfallande är att skälen som ges för att bli eller inte bli medlem är politiska, ekonomiska och praktiska. Av de ovan nämnda skälen till att inte ansöka om Natomedlemskap är många inte baserade på en modern tolkning av Nato eller säkerhets- och försvarspolitiska realiteter.

Finska folkets åsikt om Nato och ett eventuellt finskt Natomedlemskap är rätt stabil. Under normala omständigheter är det osannolikt att åsikterna ändras märkbart.

Finska partifältet och Natomedlemskap

Finska politiska partier har alla intagit ståndpunkten att ett Natomedlemskap inte är aktuellt för Finland idag. Bakom denna generella konsensus finns det många nyanser som klargör medlemskapsdebattens form och substans. De två tydligaste blocken är de som tycker att Finland borde förbli utanför militärallianser och därför inte ansöka om Natomedlemskap och de som inte tycker att medlemskap är aktuellt just nu men kan bli det i framtiden.

Den i särklass mest positiva inställningen till ett Natomedlemskap finns hos Samlingspartiet (nuvarande statsministerns och presidentens parti) som i sitt partiprogram från 2010 skriver att ett medlemskap skulle främja Finlands säkerhet och internationella ställning. Men även Samlingspartiet framhäver att beslut om medlemskap måste fattas med brett stöd från såväl regeringen som riksdagen och folket. Enligt de senaste (2012) opinionsmätningarna från Planeringskommissionen för försvarsinformation (PFI) förhåller sig 72 procent av partiets anhängare positiva till militärt samarbete med Nato. En majoritet (55 procent) av Samlingspartiets anhängare tycker dock inte att Finland borde sträva efter att bli medlem i Nato; 39 procent tycker att Finland borde bli medlem.

Socialdemokratiska partiet (SDP) skriver i sitt program från 2010, att ett Natomedlemskap inte är aktuellt under den nuvarande regeringen, men

man vill hålla kvar den så kallade Nato-optionen. Partiet understryker också att ett medlemskap måste stödjas av en majoritet av folket, men kräver inte en folkomröstning om detta (se nedan). Enligt PFI:s färiska undersökning tycker 47 procent av partiets anhängare att ett militärt samarbete med Nato är positivt, medan hela 80 procent av partiets anhängare inte tycker att Finland borde sträva efter ett Natomedlemskap.

Centerpartiets Natolinje är i princip densamma som Socialdemokraternas, men enligt riksdagsvalprogrammet för 2011, vill partiet göra folkets röst hörd i en folkomröstning. Av partiets anhängare ser 55 procent ett militärt samarbete med Nato som positivt, medan 75 procent är emot Natomedlemskap.

Sannfinländarna, nykomlingen bland de fyra större partierna, är mer skeptiska och populistiska i sina Natoutkast. I valprogrammet för riksdagsvalen 2011 hävdar man att den politiska och mediala eliten försöker ändra samhällsåsikten så att den stödjer ett Natomedlemskap. Enligt valprogrammet skulle detta ske genom att man hävdar att ett medlemskap inte påverkar den generella värnplikten samt genom att skära ner försvarsbudgeten. Partiprogrammet ger sken av att partiet inte kan påverka försvarspolitiken, eftersom partiet endast åtnjutit ett brett nationellt stöd i ett par år, men med tanke på att dess

representanter leder både utrikes- och försvarsutskotten i riksdagen, är saken mindre klar. Som för många andra partier kräver programmet att stödet för medlemskap måste testas genom en folkomröstning. Endast 42 procent av partiets anhängare ser militärt samarbete med Nato som positivt och 75 procent tycker inte att Finland borde sträva efter att bli medlem av Nato.

De Gröna och Vänsterförbundet är klart emot ett finskt Natomedlemskap. De Gröna konstaterar i sitt valprogram 2011 att Finland inte ska ansöka om Natomedlemskap, medan man i Vänsterförbundets motsvarande program hittar ekon av regeringsprogram från 1990-talet, med kommentaren att "Finlands militära alliansfrihet är en säkerhetspolitisk lösning som främjar fred och stabilitet" (s. 7). Av de Grönas anhängare ställer sig 38 procent positiva till militärt samarbete med Nato, vilket är högre än Vänsterförbundets 27 procent. När det gäller strävande efter Natomedlemskap är 79 procent av De Grönas och 87 procent av Vänsterförbundets anhängare emot det.

Av de två andra regeringspartierna, Kristdemokraterna och Svenska folkpartiet, kan de förstnämnda grupperas med Centern och Socialdemokraterna när det gäller en pragmatisk inställning till Nato. Samarbete och interoperabilitet ses som positivt, medan medlemskap inte ses som nödvändigt eller önskvärt. Kristdemokraterna kräver dock inte en folkomröstning, utan

endast att en klar majoritet av folket måste stödja finskt Natomedlemskap. Svenska folkpartiet har igenom historien varit ett språk- och kulturparti med en stor intern divergens gällande ekonomisk och säkerhetspolitik. Partiet kan dock placeras mellan Samlingspartiet och Centern när det gäller hur det förhåller sig till Nato. Partiets nya ledare, Carl Haglund, sitter som försvarsministern i regeringen, och har på grund av sin ställning inte kommit ut med en direkt åsikt om saken.

Inom det finska partifältet råder en stark konsensus i att ett medlemskap i Nato inte är nödvändigt eller ens aktuellt för Finlands del. Folkets stöd för ett Natomedlemskap borde växa kraftigt för att något enskilt parti eller grupp av partier ens skulle föra fram tanken om medlemskap. Utan stora förändringar i närområdets (läs Rysslands) säkerhetssituation, är det sannolikt att man även följande riksdagsval 2015 kommer att "ignorera" frågan – fastän valen på grund av de stora beslut gällande budget och anskaffningar som måste göras i andra halvan av decenniet förväntas klargöra skillnader i försvarspolitik partierna emellan.

Försvarsmakten och Nato

Den generella inställningen inom den finska försvarsmakten när det gäller ett finskt Natomedlemskap är betydligt mer positivt än folkets inställning generellt. Tidskriften *Sotilasaiakauslehti* har 2007 och 2010 gjort förfrågningar

gällande finska officerares perspektiv på ett eventuellt medlemskap. År 2010 tyckte 53 procent av alla tjänstgörande officerare att Finland borde ansöka om medlemskap, medan 37 procent var emot. Siffran stiger markant när man ser på de högre befälen, överste till general, där 75 procent anser att ett Natomedlemskap är det rätta för Finland. De minst positivt inställda till Natomedlemskap är den lägsta officersgruppen som är närmast folket, det vill säga kadetterna, med endast 49 procent som stöder medlemskapet (detta är dock ett dubbelt så högt stöd än vad den övriga befolkningen i kadetternas åldersgrupp generellt antyder).

Den finska Försvarsmaktens och dess officerares syn på Nato och ett eventuellt finskt Natomedlemskap är inte avgörande och skapar varken ett hinder för medlemskap eller påverkar folkets stöd för ett eventuellt Natomedlemskap.

Knutpunkter och andra unika egenskaper hos den finska Natodebatten

En utomstående kunde lätt tycka att den kontinuerligt pågående finska debatten kring ett eventuellt Natomedlemskap ter sig lite underlig. Diskussionen förs i princip av två motsatta grupper, vars olika argumenteringsgrunder gör det nästan omöjligt att föra en diskussion som inte stämplar individerna som *Natoanhängare* eller

kallakrigare. Delvis förs diskussionen på fel grund av tre relaterade, men olika skäl.

”Under tidiga 2000-talet var det många representanter från olika Natoländer som förundrades över att Finland höll vid ett så ’föråldrat’ koncept som värnplikt och en reservistbaserad militär.”

En orsak till detta är starka nationella myter som är starkt knutna till finsk säkerhetspolitisk identitet. Den starkaste av dessa är att det finska folket (speciellt efter självständigheten 1917) inte kan lita på support från andra länder. Redan den under mitten av 1700-talet byggda befästningen Sveaborg utanför Helsingfors har vid Kungsporten låtit införa inskriptionen *”EFTERVÄRD stå här på egen botn och lita icke på främmande hjälp.”* Detta budord har det finska folket tagit till sitt hjärta, och ser man på historieböckerna när Finland varit en del av det svenska eller ryska riket, är det rimligt förståeligt. Men, de facto har det självständiga Finland faktiskt blivit hjälpt då en bistånds- eller militärpakt existerat. Utan tyska insatser hade Sovjetunionen sannolikt lyckats i sitt invaderingsförsök under sommaren 1944. Ofta hör man hävdas, att Sverige inte hjälpte Finland under vinterkriget 1939-40, som bevis på att man inte får hjälp i nödens dag från andra länder. Officiellt var Sverige

neutralt och ingen pakt existerade, men i praktiken var hjälpen betydande. Det säger mycket om finsk inrikespolitik att landets närhistoria blivit så avsiktligt feltolkad.

Den andra myten är att Finland på grund av sin neutralitetspolitik under det kalla kriget kunde förbli utanför stormaktsintressekamper och att ett Natomedlemskap skulle göra detta omöjligt. Såsom myter i allmänhet baserar sig även denna på en viss historietolkning. Den förbiser också det faktum att Finland som EU-medlem under inga omständigheter mera kan klassificeras som neutralt.

Det andra skälet till varför diskussionen ofta spårar ur är användning av fakta eller myter om Nato och medlemskap som är demonstrativt fel. Oftast används dessa av människor som argumenterar emot ett finländskt medlemskap. Exempel på dessa inkluderar att medlemskapet skulle innebära att Finland potentiellt skulle bli mål för kärnvapenattack eller rentav att kärnvapen skulle finnas på finsk mark. Mer verklighetstroga ”fakta” som används är att ett medlemskap skulle kräva att Finland deltar i krig runt om i världen. Fast trycket på att delta i de operationer som Nato gemensamt bestämt att utföra skulle växa, finns det ingenting som automatiskt skulle innebära att Finland som medlemsland måste skicka soldater och kriga utanför sitt eget land. Kanske det mest verklighetssinnade ”faktumet” är att Finland eventuellt skulle

krävas att avstå från sin reservbaserade militär. När man iakttar trenden i båda nya och äldre Natoländer är det lätt att förstå detta påstående. Under tidiga 2000-talet var det många representanter från olika Natoländer som förundrades över att Finland höll vid ett så "föräldrat" koncept som värnplikt och en reservbaserad militär. Efter konkreta erfarenheter med finska soldater i Kosovo och Afghanistan är dessa röster betydligt färre idag.

Det tredje skälet till att diskussionen ofta urartar och både medlemskapets förespråkare och motståndare sjunker in i sina stridsgropar (som man ofta säger) är att det finns många med en bristfällig bild av konflikt och krig anno 2012. Relevansen när det gäller Natomedlemskap är ett missförstånd om vilken hjälp man kunde förvänta sig som medlem – och skulle finna nyttig. Detta går man igenom i detalj både i försvarsministeriets rapport från 2004 och i utrikesministeriets Sierla-rapport.

Slutsatser och observationer

De konkreta relationerna mellan Nato och Finland är av samma slag som mellan Nato och Sverige. Dessutom är folkets och den politiska ledningens åsikter gällande ett eventuellt Natomedlemskap i båda länderna jämförbara. Både för dem som förespråkar och dem som är emot ett Natomedlemskap finns det tre viktiga frågor

i båda länderna: Hur starkt är motståndet för Natomedlemskap? Vilka händelser skulle förorsaka en förändring? Kan politiker och andra opinionsledare genom sitt agerande ändra på folkets åsikt om nödvändigheten av ett Natomedlemskap?

I Finland måste man betrakta motståndet för ett finskt Natomedlemskap som starkt, andelen som stöder finskt medlemskap har minskat ständigt under det senaste decenniet och dessutom är andelen av dem som varken har en åsikt för eller emot relativt liten. En stor förändring i den allmänna åsikten skulle kräva rejäla händelser. Fyra potentiella förändringar det har spekulerats i är: (1) en total nedmontering av försvarskapaciteten i Finland; (2) konkreta, aggressiva och långvariga ryska militära aktioner riktade mot Finland; (3) Sveriges inträde i Nato eller (4) att hela den finska politiska ledningen och alla större partier tog ställning för ett finskt Natomedlemskap.

Den första, en total nedmontering av försvarskapaciteten ter sig ytterst osannolik. Den pågående försvarsmaktsreformen i Finland har som syfte att försäkra det nationella territoriella försvaret och leda in det på 2020-talet och har inga som helst anknytningar till ett eventuellt Natomedlemskap. Men, både försvarsmaktens kommendör general Puheloinen och republikens president Niinistö har i sina tal under hösten 2012 och vintern 2013 sagt att om försvarsbudgeten inte

ökas under den andra halvan av decenniet, blir man tvungen att omvärdera de tre pelarna som Finlands försvarslösning stöder sig på. Två av pelarna är att man (1) försvarar hela landet med (2) en reservbaserad militär. Den tredje är att Finland inte hör till en militärallians. Både president Niinistö och andra ledande figurer i de fyra största partierna, har indikerat att man inte vill röra dessa tre grundpelare i Finlands försvarslösning.

"Det har flera gånger konstaterats att ifall Sverige blir medlem, måste Finland också bli det och många politiker stödjer detta perspektiv."

Att Ryssland skulle agera på ett så aggressivt sätt, att en betydande majoritet av finländarna skulle se ett Natomedlemskap som en lösning (jämfört med en allt mera "neutral" ställning) är också ytterst osannolikt under den nuvarande ryska politiska och ekonomiska ledningen. Också att endast Sverige skulle ansöka om Natomedlemskap ter sig osannolikt. Det har flera gånger konstaterats att ifall Sverige blir medlem, måste Finland också bli det och många politiker stödjer detta perspektiv. Enligt PFI:s undersökning från 2007, skulle folkets åsikt om finskt Natomedlemskap inte påverkas så mycket av ett svenskt Natomedlemskap; stödet för finskt

medlemskap skulle i detta fall enligt enkäten öka från 26 till 32 procent och motståndet minska från 69 till 62 procent.

Utfallet av att en stark politisk kampanj skulle förorsaka en förändring i folkets åsikt om finskt Natomedlemskap får inte mycket stöd från forskningsresultat. I resultatet av enkätundersökningen publicerad 2012 av Näringslivets Delegation (EVA) (Ilkka 2012), skulle bara några procent ändra sin åsikt om Natomedlemskap om den politiska ledningen började tala för ett Natomedlemskap. I kombination med att folket mellan 2005 och 2012 till en andel av 73 procent och 85 procent tyckt att man skött försvarspolitiken bra eller ganska bra, är det svårt att se

hur en kampanj för Natomedlemskap ledd av politiker, skulle göra en stor skillnad i folkets stöd för eller emot ett finskt medlemskap. De som brukar argumentera för det motsatta, pekar på det faktum att fastän endast 24 procent av folket (PFI 2012) tycker att ett eventuellt finskt medlemskap skulle öka Finlands säkerhet och 37 procent tycker att medlemskapet skulle försämra säkerheten, är det 31 procent som tycker att medlemskap inte skulle ha någon påverkan. Förespråkare för finskt Natomedlemskap argumenterar därför att om man kan påvisa klara nyttor av ett medlemskap kan stödet ökas markant. Det återstår alltså att se om det finska folkets åsikt

om ett eventuellt Natomedlemskap kan förändras och hur i så fall.

Den finländska debatten om ett eventuellt Natomedlemskap fortsätter, även om den ofta ser ut att trampa på stället. På grund av de ovan nämnda orsakerna och många fler, är det osannolikt att det finska folkets åsikt om ett eventuellt finskt Natomedlemskap förändras snabbt. Redogörelserna och rapporterna om Nato har varit grundliga och gått igenom de militära, politiska, ekonomiska och juridiska verkningarna av ett medlemskap i alliansen. Om inte Nato eller omvärlden ändras dramatiskt, finns det inga nya uppgifter som skulle tydliggöra att Finland absolut borde eller inte borde sträva efter ett medlemskap.

FÖRFATTAREN:



Charly Salenius-Pasternak har sedan 2006 jobbat som forskare på det finska Utrikespolitiska institutet. Hans fokus ligger på amerikansk, transatlantisk och finsk utrikes- och säkerhetspolitik, och därför också redaktör för institutets Nato-rapport. Salenius-Pasternak är reservofficer och jobbade 2009–2010 temporärt på huvudstabens planeringavdelning inom den finska försvarsmakten.

LÄSMATERIAL

Sierla Rapporten: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=106577&nodeid=32278&contentlan=3&culture=sv-FI>

Tiilikainen Rapporten:

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=125487&nodeid=15145&contentlan=3&culture=sv-FI>

Försvarsministeriets 2004 Rapport:

<http://www.finlandnato.org/public/default.aspx?contentid=97380&nodeid=31559&contentlan=3&culture=sv-FI>

Planeringskommissionen för försvarsinformation (PFI) enkäter och resultat hittas under Försvarsministeriets hemsidor:

http://www.defmin.fi/sv/uppgifter_och_verksamhet/kommunikation/planeringskommissionen_for_forsvarsinformation_pfi/

BIBLIOGRAFI

Ervasti, P. and J. Laakso (2001). Karhun naapurista Naton kainaloon. Juva, WSOY.

Forsberg, T. (2002). Nato-kirja, Ajatus.

Honkanen, K. (2001). Pienten maiden vaikutusvalta Natossa - Norjan, Tanskan, Tsekin ja Unkarin kokemukset jäsenyydestä, Finnish Institute of International Affairs.

Honkanen, K. and J. Kuusela (2007). Kysymyksiä ja vastauksia Natosta, Suomen Atlantti-seura.

Ilkka, H. (2012). EU VAI EI? - EVAn arvo- ja asennetutkimus 2012, EVA.

Kivinen, O. (2007). Nato ilman tunteilua, Suomen Atlantti-seura.

Krohn, E. (2003). 51 hyvää syytä sanoa Natolle kiitos ei, Otava.

Lagerstam, K. (2005). Naton muutos: tutkimus Naton sotilaallisen rakenteen kehittämiseen vaikuttaneista tekijöistä kylmän sodan jälkeen, Maanpuolustuskorkeakoulu.

Martin, P. (2004). Euroarmeija, Nato vai itsenäinen puolustus?, Liike.

Peltoniemi, R. (2007). Suomen puolustusjärjestelmän ydinosaamisalueet ja niiden muutoshaasteet mahdollisessa Nato-jäsenyydessä, Maanpuolustuskorkeakoulu.

Pursiainen, C. and S. Saari (2002). Et tu Brute! Finland's Nato option and Russia, Finnish Institute of International Affairs.

Rahkonen, J. (2004). Nato ja media - Suomen turvallisuuspolitiikasta käyty julkinen keskustelu 2003-2004, Tampereen yliopisto. 2004.

Rainne, J. (2008). Legal implications of Nato membership: focus on Finland and five allied states, Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights.

Ries, T. (1999). Finland and NATO, National Defence College, Department of Strategic and Defence Studies.

Salonius-Pasternak, C. (2007). From Protecting Some to Securing Many: NATO's Journey from a Military Alliance to a Security Manager. (ed. C. Salonius-Pasternak), Finnish Institute of International Affairs.

Sivonen, P. (1994). Liittoutumisen uudet olosuhteet ja Suomen valinnat (2nd ed.), Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos.

Suominen, T. and J. Karvinen eds. (2009). Suomi ja Nato, Suomen Atlantti-seura.

Vaahtoranta, T. and T. Forsberg (2000). Post-Neutral or Pre-Allied, Finnish Institute of International Affairs.

Vaahtoranta, T. and R. Warjovaara (1997). NATO's Northern Dimension, Ulkopoliittinen instituutti.