



# Finland og Sverige inn i NATO? Veien dit og konsekvenser.

*Per Erik Solli og Øystein Solvang*

## HOVEDPUNKTER

- I midten av mai skjer det en rekke avklaringer i begge våre naboland som kan lede til en felles annonsering om ønsket NATO medlemskap.
- Dersom Finland og Sverige sender en formell NATO-søknad, vil det utløse en todelt prosess.
- Sikkerhetsgarantien i NATO-traktatens Artikkel V er ikke gyldig før samtlige 30 medlemsland har ratifisert søknaden, og tiltak for å beskytte Finland og Sverige i mellomfasen er drøftet med NATO, USA og europeiske stormakter.
- Finsk og svensk medlemskap vil være en historisk styrking av NATO, både politisk og militært.
- Å inkludere Finland og Sverige i NATO vil føre til omfattende endringer i norsk forsvarsplanlegging og totalforsvarskonsept.

## Innledning

Russlands invasjon av Ukraina og brutale krigføring har rystet politikere og opinionen i en lang rekke land og utløst en NATO-debatt i både Finland og Sverige. Begge land oppga nøytralitetspolitikken på 1990-tallet og ble EU-medlemmer og NATO-partnere. Samtidig har generalsekretær Jens Stoltenberg presisert at sikkerhetsgarantien (Artikkel V) kun gjelder for medlemmer av NATO og ikke partnerland. Krigen har illustrert betydningen av formelle sikkerhetsgarantier og kollektivt forsvar og skapt debatt om alliansefriheten i våre naboland.

Hvis Finland og Sverige søker NATO-medlemskap og blir tatt opp som medlemmer i alliansen vil det ikke bare bety mye for Norden, men vil være en historisk styrking av NATO, både politisk og militært. Begge land har kompetanse og ressurser som vil gjøre allianse mer solid. Det vil også være en seier for prinsippet om alle staters rett til selvbestemmelse

og et enormt tap for Russlands stormaktimperialisme. Hvis Finland og Sverige blir inkludert i alliansen vil det i neste omgang føre til en rekke signifikante militære endringer som også vil få stor betydning for Norge.

I denne teksten ser vi nærmere på endringene i alliansespørsmålet i Finland og Sverige, NATOs prosess for opptak av nye medlemsland og behovet for sikkerhet i søknadsperioden. Videre diskuterer vi konsekvensene eventuelt finsk og svensk medlemskap vil ha for sikkerhet- og forsvarspolitikken i Norden, og hva dette kan bety for Norge.

### Politiske endringer og alliansefrihet

I både Finland og Sverige pågår det prosesser som om kort tid kan ende med at landene søker medlemskap i NATO. Ifølge flere meningsmålinger har oppslutningen om alliansen endret seg vesentlig i begge lands befolkning og flere politiske partier har endret standpunkt. Under uformelle konsultasjoner har Finland og Sverige fått positive signaler fra NATO og medlemsland som mener at prosessen kan gjennomføres raskt. Alle viktige opptakskriterier er allerede tilfredsstillt.

I Finland har Samlingspartiet og Svensk folkeparti lenge arbeidet for NATO-medlemskap. Andre partier som Gröna förbundet, Sannfinländarna, Centern og Kristendemokraterna har tidligere i år gitt grønt lys til medlemskap i alliansen. Regjeringspartiet Vänsterförbundet har vært imot NATO-medlemskap, men er nå splittet i saken. De har besluttet at de ikke vil gå ut av regjeringen om Finland oppgir alliansefriheten. Videre fristiller partiet sine riksdagsmedlemmer under eventuelle avstemninger om NATO-medlemskap. Finlands sosialdemokratiske parti (SDP) skal ha et beslutningsmøte den 14. mai, og statsminister Sanna Marin (SDP) har uttalt at hun vil offentliggjøre sitt NATO-standpunkt i forkant av møtet. President Sauli Niinistö har sagt at han vil gå offentlig ut med sitt syn innen 12. mai, noe som sammenfaller med Riksdagens sluttbehandling av en sikkerhetspolitisk rapport som regjeringen overleverte før påske.

I Sverige pågår det en omfattende sikkerhetspolitisk analyse hvor alle åtte partiene i Riksdagen deltar i en felles utredning som skal være ferdig innen 13. mai. Fire borgerlige partier er allerede for et NATO-medlemskap: Moderaterna, Kristendemokraterna, Centerpartiet og Liberalerna. Blant motstanderne er opposisjonspartiet Vänsterpartiet og regjeringspartiet Miljöpartiet de gröna som begge argumenterer for at Sverige skal forbli alliansefritt. Miljöpartiet har også uttalt at de ønsker å stå utenfor selv om Finland velger å bli medlem av NATO. Sverigedemokraterna har tidligere også vært for alliansefrihet, men har i den senere tid åpnet for å vurdere NATO-medlemskap, og da særlig hvis Finland søker. Også i regjeringspartiet Socialdemokraterna har det vært bevegelse den seneste tiden. Statsminister og partileder Magdalena Andersson har varslet at partiet muligens må revurdere sitt standpunkt under et ekstraordinært møte den 15. mai, dagen etter møtet i sitt finske søsterparti. Sverige har justert sine planer og tidslinjer for å kunne gjøre de

nødvendige beslutninger før president Sauli Niinistös statsbesøk 17. til 18. Mai.

### Ulike debatter

Dersom begge landenes regjeringer får ryggdekning i sine parlamenter og bestemmer seg for søke om NATO-medlemskap, kan det med andre ord offentliggjøres i felleskap under det finske statsbesøket. Finland har kommet lengst i prosessen med å vurdere NATO-medlemskap og har signalisert at de om nødvendig vil søke alene. Samtidig har den finske regjeringen vært tydelige på at de ønsker å søke sammen med Sverige. Dersom de to landene står samlet, er de sterkere til å stå imot reaksjoner fra Moskva, og fra et geopolitisk ståsted gir det mye mer mening at begge de nordiske landene blir medlem av alliansen.

NATO-debattene i våre to naboland har så langt vært ganske forskjellige. For Finland er dette i større grad et rasjonelt strategisk valg og en sikkerhetspolitisk endring som er nødvendig på grunn av et mer ustabilt regime i Moskva. Den rådende oppfatningen er at utviklingen i Russland på kort og lang sikt kan gjøre Finland sårbart og at medlemskap i NATO kan virke stabiliserende. Gitt Finlands historikk med naboen i øst under den andre verdenskrig og den kalde krigen er det ikke overraskende at de tar utviklingen i den senere tid meget alvorlig.

Sverige har vært alliansefritt i over 200 år og NATO-debatten har mer handlet om identitet og selvbilde. Å inngå i en allianse i fredstid er et stort politisk og mentalt sprang for svenskene, men de er også meget betenkt ovenfor Putin-regimet. Ikke minst oppstår en spesiell situasjon dersom Finland blir NATO-medlem og Sverige er det eneste landet i Nord-Europa som står utenfor det sikkerhetspolitiske og militære fellesskapet.

### Lang vei til medlemskap

Proessen for å bli medlem i NATO består av flere trinn. Etter en formell søknad og stadfesting av en intensjon om å bli medlem av alliansen, er den neste milepælen å oppnå status om «invitert» (invitee). NATOs ledelse har uttalt at alliansen vil strekke seg langt overfor Finland og Sverige og antar at dette første trinnet kan oppnås innen to uker. Landene oppfyller allerede kravene til medlemskap og sikkerhetssituasjonen er prekær. Når det er gjort vil Finland og Sverige bli invitert til de fleste kommende NATO-møtene med talerett og uten stemmerett. En realistisk mulighet er at den finske presidenten og svenske statsministeren kan bli invitert til å delta som gjester allerede på det kommende NATO-toppmøtet i Madrid i juni. I så fall vil de under møtet i henhold til tradisjon og sedvane sitte rundt mødebordet mellom USAs president og NATOs generalsekretær.

En endelig og detaljert avtale om finsk og svensk medlemskap må ratifiseres i alle de 30 medlemslandene. Avhengig av medlemslandets politiske system må en slik ratifisering foretas enten av regjeringen eller parlamentet. Selv om alle NATO-land har bekreftet at de stiller seg positive til finsk

og svenske medlemskap, er det ikke mulig å fastsette hvor lang tid denne prosessen vil ta. I verste fall kan det gå inntil et år fra søknad til medlemskap. Når avtalen er ratifisert av alle medlemslandene blir Finland og Sverige formelt tatt opp som medlemmer ved en signeringsprosess i Washington D.C. Først da trer NATO-traktatens sikkerhetsgaranti i kraft.

Det har stor betydning for Finland og Sverige å motta beskyttelse og sikkerhet i perioden fra de kunngjør sine søknader frem til endelig ratifisering. Landene har allerede gjennomført konsultasjoner med NATO samt sentrale NATO-land som USA, Storbritannia, Tyskland og Frankrike. USA og Storbritannia har allerede gitt sterke forsikringer om at finsk og svensk sikkerhet vil bli ivaretatt under en eventuell søknadsprosess. Generalsekretær Jens Stoltenberg har også uttalt at NATO vil treffe tiltak slik at finsk og svensk sikkerhet kan bli ivaretatt i en overgangsperiode mellom søknad og medlemskap. Slik beskyttelse kan blant annet oppnås gjennom økt militær tilstedeværelse i Østersjøområdet. I begynnelsen av mai pågår øvelse Arrow i Finland hvor den finske hæren øver sammen med avdelinger fra USA, Storbritannia, Latvia og Estland.

Øvelser med allierte styrker spiller en dobbel rolle i NATOs utvidede avskrekking overfor Russland i søknadsperioden. Styrkene kan i seg selv bidra til å øke den samlede militære kapasiteten som kan mønstres mot en eventuell aggressor. Mer betydningsfullt er det at amerikanske, britiske – og for den saks skyld, norske – soldater som øver og trener på finsk og svensk territorium utgjør en snubletråd. Fordi et militært angrep under en slik øvelse vil innebære å engasjere NATO-styrker i kamp, utgjør de øvende avdelingens tilstedeværelse i seg selv en beskyttelse, uavhengig av formalitetene i søknadsprosessen.

### Hvordan reagerer Russland?

Russland har som forventet protestert mot en eventuell NATO-søknad fra Finland og Sverige. Utviklingen går på tvers av president Putins krav om at Ukraina ikke skal orientere seg vestover politisk og økonomisk, at NATO-utvidelsen skal stanses og at det skal legges store militære begrensninger på NATOs militære aktiviteter i Øst-Europa. Krigen i Ukraina har ført til økt internasjonal militær tilstedeværelse i NATO-statene som grenser til konfliktområdet, etter et sterkt ønske fra vertslandene. Samtidig vil forholdet mellom Russland og Ukraina være meget dårlig i mange tiår fremover og regjeringen i Kyiv har allerede levert en søknad om EU-medlemskap.

Russland har svært begrenset militær handlefrihet til å påvirke NATO-prosessen i Finland og Sverige. En stor andel av de konvensjonelle militære styrkene er bundet opp og utmattet i invasjonen av Ukraina. Det russiske forsvaret har også vist seg å være langt mindre formidabelt enn tidligere antatt. Men selv om Russland er militært svekket, har landet andre virkemidler som kan brukes for å påvirke NATO-prosessen i Finland og Sverige. En rapport den finske regjeringen la frem for Riksdagen like før påske, advarte mot

sammensatte (hybride) trusler. Dette kan være en blanding av cyberangrep, grensekrenkelser med militære fly eller marineskip, kanalisering av flyktninger, spredning av falske nyheter og anklager, samt ulike former for trusler som kan skape frykt og usikkerhet. Både Finland og Sverige (samt Danmark) har nylig fått sitt luftrom krenket av russiske militære luftfartøy.

Finland og Sverige er godt forberedt på at alt dette kan skje og de russiske tiltakene vil trolig ha liten påvirkning på de interne prosessene i våre naboland. Russiske forsøk på innblanding kan faktisk slå ut motsatt og ytterligere øke oppslutningen om NATO-sporet. En annen mulighet er at Russland vil forsøke å påvirke enkelte NATO-land under ratifiseringsprosessen for å sabotere mulighetene til å oppnå konsensus om finsk og svensk medlemskap. Sikkerhets- og etterretningstjenestene i NATOs medlemsland vil utvilsomt skjerpe overvåkingen for å avdekke og avsløre russiske forsøk på innblanding og påvirkning.

### Konsekvenser for NATO, Norden og Norge

Hvis Finland alene eller sammen med Sverige søker om medlemskap og til slutt blir tatt opp som fullverdige medlemmer, vil det ha en rekke praktiske implikasjoner for NATO, nordisk samarbeid og norsk forsvarsplanlegging.

For NATOs del, må de nye medlemslandene inkluderes i NATO-hovedkvarteret, andre organisasjoner og ikke minst den militære kommandostrukturen. Fra et militært ståsted blir det enkelt å integrere finske og svenske styrker inn i NATO. Begge lands styrker er allerede NATO-kompatible gjennom deltagelse i flernasjonale operasjoner og øvelser over mange tiår. Allerede på 1990-tallet begynte nordiske land å samarbeide tett i internasjonale operasjoner på Balkan. Samarbeidet fortsatte senere i Afghanistan. På begynnelsen av 2000-tallet startet finske og svenske militære avdelinger å delta på de internasjonale vinterøvelsene i Norge. I tillegg har luftforsvarene i Finland, Norge og Sverige trent og øvd sammen hyppig siden slutten av 2000-tallet. Finland og Sverige har også selv vært vertsland for øvelser med internasjonal deltagelse fra 2000-tallet og frem til nå.

USA og europeiske land har allerede militære fotavtrykk i alle nordiske land, også Finland og Sverige. Det amerikanske marinekorpsset har forhåndslagret materiell i Trøndelag, men har i de senere år tatt ut utstyr for å delta i øvelser i både Finland, Norge og Sverige. Det amerikanske luftforsvaret har de siste årene trent og øvd med militære styrker i Danmark, Finland, Norge og Sverige. Det er viktig å nevne at flernasjonale øvelser også foregår på Island og i havområdene rundt. En viktig aktivitet på Nordkalotten er en ny flyøvelse. Finland, Norge og Sverige har siden 2013 har samarbeidet om å være vertsland for flyøvelsen Arctic Challenge Exercise som foregår i luftrommet over alle tre land. Øvelsen arrangeres annet hvert år og har blitt den største i Nord-Europa med deltagelse av 100 fly fra ni nasjoner.

At styrker fra USA, Canada og europeiske land allerede har

praktisk erfaring fra øvelser i flere nordiske land er en fordel hvis Finland og Sverige blir NATO-medlemmer. Da vil NATOs planverk inkludere allierte forsterkninger ikke bare til Norge, men hele Nord-Skandinavia og Norden-Baltikum-regionen. Finsk og svensk medlemskap vil muliggjøre en mer helhetlig tilnærming til operasjoner i Nordområdene og Østersjø-regionen. Allerede i 2020 argumenterte den pensjonerte svenske generalmajoren Karlis Neretnieks for at Norden burde være ett felles operasjonsområde. Han argumenterte for at en rekke temaer må sees i sammenheng og vurderes helhetlig. Neretnieks pekte på forsvar av Nordkalotten og Baltikum, maritim kontroll i alle tilstøtende havområder, mottak av allierte forsterkninger, samt totalforsvar og forsyningslinjer.

For det nordiske forsvarssamarbeidets del, har utviklingen allerede gått i retning av mer samordnede planer og formalisering. I fjor signerte forsvarsministerne i Danmark, Norge og Sverige en avtale om forsvarsplanlegging i Sør-Skandinavia, og året før signerte Finland, Norge og Sverige en avtale om å samarbeide om forsvarsplanlegging på Nordkalotten. Forbedring av totalforsvarsløsninger er allerede under utredning innen Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO). Hvis Finland og Sverige skal inkluderes i NATOs forsvarsplanverk kan arbeidet bygge på alt det arbeidet som allerede er gjort i rammen av NORDEFECO.

Men hva vil skje med NORDEFECO hvis Finland og Sverige går inn i NATO? Det vil sannsynligvis bli styrket. Norge har en tredelt forsvarsmodell: (1) et nasjonalt forsvar, (2) medlemskap i NATO og deltagelse i samarbeidet innen alliansen, og (3) en rekke bilaterale og multilaterale avtaler med land som USA, Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Nederland, og andre nordiske land. NORDEFECO er en del av den tredje pilaren. Finland og Sverige har allerede en rekke bilaterale og multilaterale avtaler med USA og europeiske stater, og et NATO-medlemskap vil føre til at de også vil få en tredelt modell. Selv om alle de fem nordiske landene er medlemmer av NATO, vil det fremdeles være relevant å bruke NORDEFECO til å utvikle regionalt samarbeid innen totalforsvar, øving,

trening, vertslandsstøtte og andre områder der geografisk nærhet spiller en rolle.

Å inkludere Finland og Sverige i NATO vil føre til omfattende endringer i norsk forsvarsplanlegging og totalforsvarskonsept. For det første kan vi da bruke hele territoriet og luftrommet på tvers av Nord-Skandinavia i krise og krig, en ny fleksibilitet som får store konsekvenser for handlefriheten til både landstyrker og luftstyrker. For det andre får vi mer fleksibilitet og mulighet for å bruke danske, finske, norske og svenske styrker samt allierte forsterkninger på tvers av landegrensene i Norden. For det tredje vil regionale løsninger for totalforsvar og forsyningslinjer åpne en rekke nye muligheter. Et annet eksempel er at Finnmark-scenariotet i norsk forsvarsplanlegging kan bli dramatisk endret og sees i sammenheng med forsvar av Nord-Finland.

Et eventuelt finsk og svensk NATO medlemskap vil forsterke evnen til å avskrekke i nord og gjøre Norden (og Baltikum) mer robust sikkerhetspolitisk og militært. Norge har siden 1950-tallet balansert avskrekking og beroligelse fordi Russland har sin største konsentrasjon av militære styrker på Kolahalvøya, ikke langt fra norskegrensen. Beroligelse har vært ivarettatt med selvpålagte restriksjoner som basepolitikken, atomvåpenpolitikken og geografiske restriksjoner på alliert virksomhet ved grenseområdene mot Russland. Dette er ensidige erklæringer, ikke avtaler med Russland, som Norge har hatt handlefrihet til å modernisere og tilpasse i ulike tidsepoker. De selvpålagte begrensningene har også en funksjon om å dempe sikkerhetspolitisk uenighet internt i Norge, spesielt på venstresiden. Russland har aldri imøtekommet Norge med noen tilsvarende tiltak. Det blir et finsk og svensk anliggende om de ønsker å kombinere avskrekking med beroligelse og eventuelt hvordan. Det kan bli ulike modeller i forskjellige land. Dette er bare ett av en rekke politiske og faglige spennende temaer som må avklares i en kommende søknadsprosess og påfølgende integrasjon inn i alliansen.

**Per Erik Solli** er senior forsvarsanalytiker ved NUPI og seniorrådgiver på Nord universitet. Han er pensjonert oberst fra Luftforsvaret og vært norsk forsvarsattache i Nederland og Danmark. Solli har vært gjesteforsker ved tenketanker i Singapore og Washington D.C..

**Øystein Solvang** er doktorgradsstipendiat i statsvitenskap ved UiT og vitenskapelig assistent i NUPIs forskningsgruppe for sikkerhet og forsvarspolitik. Solvang har en mastergrad i statsvitenskap fra UiT.

**NUPI** Norwegian Institute of International Affairs

Established in 1959, the Norwegian Institute of International Affairs [NUPI] is a leading independent research institute on international politics and areas of relevance to Norwegian foreign policy. Formally under the Ministry of Education and Research, NUPI nevertheless operates as an independent, non-political instance in all its professional activities. Research undertaken at NUPI ranges from short-term applied research to more long-term basic research.

NUPI  
Norwegian Institute of International Affairs  
C.J. Hambros plass 2D  
PO Box 8159 Dep. NO-0033 Oslo, Norway  
www.nupi.no | info@nupi.no

Photo: NATO

