



# Finnsk sikkerhetspolitikk etter Russlands annektering av Krim

av Joakim Erma Møller

**Finland tilpasset sin sikkerhetspolitikk i etterkant av Russlands annektering av Krim. Finlands handlemåte kan illustrere hvordan den mindre og svakere part i et asymmetrisk maktforhold håndterer en utfordrende sikkerhetssituasjon.**

## Hovedpunkter

- Russlands annektering av Krim ble en vekker for Finland, og hendelsen ble etterfulgt av flere finske sikkerhets- og forsvarspolitiske tiltak.
- Finland har styrket forsvarssamarbeidet med Storbritannia, USA, de andre nordiske landene og NATO.

Denne publikasjonen utgis som del av forskningsprogrammet *Security and Defence in Northern Europe (SNE)*. Mer om programmet på siste side.

“Bjørnen har våknet, hva med Finland?”

Dette var et av de overordnede spørsmålene ved den årlige sikkerhetskonferansen i juni 2014 ved president Sauli Niinistö's sommerresidens utenfor Åbo. Et par måneder tidligere, den 18. mars, hadde Russlands president Vladimir Putin stått på talerstolen i Kreml og triumferende annonsert at den ukrainske halvøya Krim igjen var en del av Russland. Finlands sikkerhetspolitiske tiltak i perioden etter Russlands annektering av Krim viser at dette var en vekker. I løpet av de neste tre årene styrket Finland sitt partnerskap med NATO og sitt nordiske forsvarssamarbeid i rammen av NORDEFECO. I tillegg intensiverte Finland forsvarssamarbeidet med Storbritannia og USA. Finland la også planer for å styrke det allerede nære forsvarssamarbeidet med Sverige, og forsøkte å styrke EU som en arena for sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid. Med andre ord ser man en voldsom aktivitet fra finsk side for å styrke samarbeidet vestover i den forverrede sikkerhetssituasjonen etter mars 2014.



## HVORFOR SIKKERHETSPOLITISKE TILTAK?

Hvorfor skulle Russlands erobring av Krim ha noe å si for Finlands nasjonale sikkerhet og utløse denne rekken av tiltak? Putin gjorde det tydelig i sin tale i forbindelse med annekteringen av Krim at Russland ikke kunne akseptere NATO-styrker i sin "bakgård eller historiske territorium". Her viste han til Ukrainas tilnærming til NATO, landets geografiske plassering som nabo til Russland (med en felles grense på 1974 km), og det faktum at Krim hadde vært russisk fram til 1954. En interessant parallell er at Finland også har nærmet seg NATO uten å bli medlem. Finland deler også en lang grense med Russland (1340 km) og har tidligere vært en del av det russiske imperiet (1809–1917). Med Putins tale i mente, tilsier de historiske båndene og den geografiske plasseringen at finsk NATO-medlemskap også ville vært vanskelig for Russland å akseptere.

Dette illustrerer den utfordrende sikkerhetspolitiske situasjonen Finland befant seg i etter Russlands annektering av Krim, da landet var i en tilsynelatende utsatt posisjon uten NATO-medlemskap, med fare for å provosere Russland ved å nærme seg alliansen. I et asymmetrisk maktforhold mellom to nabostater, som forholdet mellom Finland og Russland, forventes den svakeste part å tilpasse sin politikk til eksternt press og dermed øke sannsynligheten for å overleve eller sikre sitt nasjonale handlingsrom.

Vi skal her se nærmere på Finlands opplevelse av russisk press og på finske tiltak for å møte de nye utfordringene.

### 2014 – MARKANT ENDRING I OPPFATNINGEN AV RUSSLAND

I Putins tale i mars 2014 ble Krim-halvøyas historiske tilknytning til Russland, og måten den ble overført til Ukraina i 1954, brukt til å rettferdiggjøre annekteringen. Putin hevdet at overføringen i 1954 hadde vært et brudd på konstitusjonelle normer, og at det hadde skjedd på personlig initiativ fra kommunistpartiets leder, Nikita Khrusjtsjov. En som dro "historie-kortet" enda lenger, var Putins tidligere rådgiver Andrej Illarionov. I en ar-



*Tidslinjen viser Finlands sikkerhetspolitiske tiltak etter Russlands annektering av Krim.*



tikkel i *Svenska Dagbladet* 29. mars hevdet han at Krim bare var starten på en storstilt plan om å ta et oppgjør med det Putin anså som historiske feilgrep, herunder å tilbake- stille Russlands historiske grenser. Illarionov mente at Putin ville kunne bruke tilsvarende argumenter for å rettferdiggjøre lignende handlinger i Finland, som hadde oppnådd sin selvstendighet i kjølvannet av den russiske revolusjon og ble anerkjent av den nye bolsjevikregjeringen. En slik russisk aggresjon fremstår nok for mange som et svært usannsynlig scenario. Ettersom artikkelen fikk tittelen "Putin vill även återta Finland", og ble fanget opp og re-publisert av de fleste store finske aviser, er det likevel naturlig å anta at den kan ha påvirket finske oppfatninger av Russland.

Noen måneder senere ble en artikkel med en tilsvarende oppsiktsvekkende tittel publisert i *Hufvudstadsbladet*. Overskriften var: "Vill ni vara med och starta ett tredje världskrig?". Det var slik Sergej Markov, Putins personlige utsending, svarte da han fikk spørsmål om et mulig finsk NATO-medlemskap. I artikkelen fortsatte han med en utvetydig uttalelse: "Ryssland avråder Finland från att gå med i Nato". Markovs rolle gjør at han offentlig representerte Russland, og hans uttalelser var dermed et direkte forsøk på å blande seg inn i et annet lands interne anliggender.

I tillegg til ord ble handlinger brukt i et forsøk på å påvirke Finlands sikkerhetspolitiske beslutninger. Den 22. august 2014 besluttet president Niinistö at Finland skulle inngå en vertslandsstøtteavtale med NATO. I løpet av de fem neste dagene krenket russiske jagerfly finsk luftrom tre ganger. Russiske militærfly hadde også krenket finsk luftrom to ganger tidligere det året i forbindelse med en svensk-finsk militærøvelse. Med tanke på viktigheten av territoriell suverenitet for enhver stat må slike hendelser anses som alvorlige overtredelser. Da de i tillegg ble brukt som et middel for å markere misnøye med Finlands forsvars- og sikkerhetspolitikk, er det liten tvil om at i hvert fall noen av dem representerte eksternt press.

## ØKT FRYKT FOR RUSSLAND, MEN NATO-MOTSTAND

Meningsmålinger foretatt før og etter Russlands annektering av Krim indikerte at finnene i økende grad så på russernes fremtreden som truende for nasjonal sikkerhet. Hele 43 prosent av de spurte oppgav mot slutten av 2014 at de anså Russland som en trussel, mot rundt en fjerdedel året før. Videre mente så mye som 63 prosent mot slutten av 2014 at Russlands handlinger hadde en negativ effekt på Finlands sikkerhet. 56 prosent ønsket å øke bruken av statlige midler til forsvaret, sammenlignet med 32 prosent året før. Likevel ønsket mindre enn en tredjedel av befolkningen at Finland skulle bli medlem av NATO. NATO-motstanden handler i stor grad om den potensielt provoserende effekten et slikt sikkerhetspolitisk tiltak kan ha overfor den store naboen i øst. Lav oppslutning om NATO-medlemskap indikerer med andre ord ikke fravær av oppfattet eksternt press. Den høye andelen som ikke ønsket medlemskap, kan tvert imot tilsi at situasjonen ble oppfattet som alvorlig.

## 2015 – RUSSLAND ØVER PÅ INVASJON AV ÅLAND OG BER FINLAND FORBLI "NØYTRAL"

Det nye året startet med at Russland gjenåpnet en militærbase i den tidligere finske byen Alakurtti, under seks mil fra grensen mot Finland, noe som ikke gikk upåaktet hen i finske medier. Denne militære opptrappingen i Finlands nærområde ser ut til å ha påvirket finnenes oppfatning av Russland: En meningsmåling noen måneder senere viste at andelen som så på Russland som en trussel hadde økt til 50 prosent. I tillegg så 83 prosent på Russland som ustabil og uforutsigbar.

I slutten av mars gjennomførte russerne en storstilt militærøvelse. Det ble senere avslørt at Russland hadde trent på å invadere strategisk plasserte områder i de nordiske landene, inkludert de finske Åland-øyene. Mot dette bakteppet ble Russland et hett diskusjonstema i valgkampen fram mot det fin-



ske parlamentsvalget i april. I motsetning til valgkampen fire år tidligere, hadde nasjonal sikkerhet nå blitt én av kjernesakene.

[Sikkerhet og Russland var også sentrale temaer i regjeringsplattformen som ble lagt fram i forbindelse med innsettelsen av den nye regjeringen i mai.](#) Dokumentet fremstilte utviklingen i Russland som en trussel, og vektla å styrke det forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet med vest.

Den store naboen i øst var et fremtredende tema også under den årlige finske sikkerhetskonferansen i juni 2015, som dette året ble gjestet av Aleksei Kudrin, tidligere finansminister i Russland. Kudrin brukte anledningen til å advare mot nye NATO-medlemskap i Russlands nærområde. [I forbindelse med president Niinistö's statsbesøk til Moskva noen uker senere advarte president Putin mer direkte:](#)

I think the best guarantee for Finland's security is its neutral status. Because as soon as some sort of threat occurs from any neighbouring state, Russia must react correspondingly and build its defence policy so as to neutralise possible threats in its direction. If somebody threatens any of our territories, that means we will need to aim our Armed Forces, our modern weaponry towards the territories from which that threat originates. How could it be otherwise?

Putin insinuerte med andre ord at finsk NATO-medlemskap ville få alvorlige konsekvenser. Den tøffe retorikken ble fulgt opp med en ny russisk krenkelse av finsk luftrom snaue to uker senere.

### AVTAKENDE EKSTERNT PRESS?

I en meningsmåling høsten 2015 ble den finske befolkningen igjen spurt om de anså utviklingen i Russland som en trussel mot Finland. 51 prosent svarte bekræftende. Likevel viste målinger mot slutten av året at de høye prosentandelene fra året før var på vei ned. Andelen som anså Russlands handlinger som negative for Finlands sikkerhet, hadde sunket fra 63 til 57 prosent, og andelen som ønsket å bruke mer budsjettmidler

på det finske forsvaret, hadde gått ned fra 56 til 47 prosent. Til tross for nedgangen var andelen fortsatt svært høy, noe et historisk perspektiv på viljen til å øke forsvarsbudsjettet illustrerer. Siden målingene startet i 1964, har andelen vært høyere enn 47 prosent kun i 1970, den gangen 56 prosent. Likevel kan nedgangen indikere et gradvis avtagende oppfattet eksternt press. Det er derfor særlig interessant å se hvorvidt denne tendensen fortsatte i 2016.

### 2016 – OFFENTLIGE RAPPORTER ERKJENNER FORVERRET SIKKERHETSSITUASJON

I mars 2016, to år etter Russlands annektering av Krim, ble det presentert en ny meningsmåling i Finland. Den viste at det mest brukte argumentet på begge sider av den finske NATO-debatten var trusselen fra Russland. [Månedet etter fremla utenriksministeriet en rapport som redegjorde for konsekvensene av et potensielt finsk NATO-medlemskap.](#) Rapporten fastslo at Russland forsøkte å hindre finsk NATO-medlemskap, og at medlemskap trolig ville lede til politiske og økonomiske reaksjoner. Hvorvidt dette ville inkludere bruk av militær makt, ble ansett som vanskelig å forutse. Med andre ord hevdet rapporten at et finsk forsøk på å komme inn under NATOs vinger ville føre til en kraftig reaksjon fra Russland.

[I juni 2016 la regjeringen frem den første offisielle sikkerhets- og forsvarspolitiske rapporten siden 2012.](#) Sikkerhetssituasjonen som i 2012 hadde blitt beskrevet som stabil, ble nå vurdert til å være forverret som en direkte konsekvens av Russlands annektering av Krim og aggressive rolle i Ukraina. I den nye sikkerhetssituasjonen, forteller rapporten, var man nødt til å anerkjenne muligheten for at militær makt mot Finland kunne bli brukt. Et spesifikt tiltak var å skaffe seg bredere og dypere kunnskap om den store naboen i øst. Noen måneder senere ble en omfattende rapport om Russlands endrede rolle i Finlands nærområde publisert. Den slo blant annet fast at Russland hadde et uttrykt mål om å begrense Finlands sikkerhetspoli-





tiske handlingsrom og integrasjon i vestlige strukturer, og at viljen til å bruke militær makt for å nå disse målene hadde økt. Den slo videre fast at Russlands uforutsigbarhet, og potensialet for rask eskalering, gjorde det nødvendig med en allsidig og aktiv forberedelse mot potensielle trusler. Disse rapportene viser at oppfatningen av trusler i eget nærrområde hadde endret seg, og at Russland ble ansett som hovedutfordringen for finsk sikkerhet.

I oktober 2016 var russiske fly igjen inne i finsk luftrom, og på ny kan overtredelsene knyttes til en sikkerhetspolitisk beslutning i Finland. Den 6. oktober var den amerikanske viseforsvarsministeren Robert O. Work i Helsinki for å signere en bilateral forsvarsavtale mellom USA og Finland. På ettermiddagen og kvelden entret russiske SU-27-jagerfly finsk luftrom øst for den finske hovedstaden. Da dette var de eneste russiske krenkelsene av finsk luftrom i 2016, er det naturlig å knytte de to hendelsene sammen.

### **FINNENES FØLELSE AV EKSTERNT PRESS FRA RUSSLAND VEDVARER**

Med meningsmålingene fra slutten av 2015 i mente er det interessant at nedgangen i andelen som anså Russlands handlinger som negative for finsk sikkerhet, ikke fortsatte i 2016, men tvert om steg noe, fra 57 til 59 prosent. Støtten til å bruke ytterligere budsjettmidler på det finske forsvaret holdt seg også stabilt på 47 prosent, altså fortsatt på et historisk høyt nivå. Disse tallene indikerer at finnenes oppfatning av eksternt press vedvarte.

Eksternt press er et spørsmål om grader. I denne perioden (2014–2016) var det ikke så omfattende at Finland og Russland sto på randen til væpnet konflikt. Likevel er det grunn til å forvente at det eksterne presset ble oppfattet som så stort at sikkerhetspolitiske tilpasningstiltak tvang seg fram.

### **SIKKERHETSPOLITISKE TILPASNINGSTILTAK OG STYRKING AV BÅNDENE VESTOVER**

Den siste forsvars- og sikkerhetspolitiske rapporten før Russlands annektering av Krim viste til multilateralt samarbeid i NATO, EU og NORDEFCO, samt bilateralt samarbeid med Sverige og USA, som viktige sikkerhetspolitiske arenaer for Finland. Her kom det til å skje interessante endringer i etablerte relasjoner. I tillegg intensiverte Finland samarbeidet med Storbritannia. Tiltakene kan knyttes til det eksterne presset fra Russland.

### **NATO – FORDYPET PARTNERSKAP**

4. september 2014 ble avtalen med NATO om vertslandsstøtte signert av den finske forsvarssjefen Jarmo Lindberg og den øverste lederen for NATOs overkommando i Europa, Philip M. Breedlove. Avtalen innebar at NATO-styrker potensielt kunne deployeres til eller gjennom finsk territorium, både i fredstid og i tilfeller av krise og konflikt. I fredstid har man allerede sett dette i praksis, i form av NATO-øvelsen BALTOPS i juni 2016, hvor NATO-styrker for første gang opererte på finsk territorium. Finland fikk på denne måten en ny rolle som mulig vertsland for NATO-styrker. I tillegg spesifiserte avtalen en forpliktelse om støtte fra vertslandet i forbindelse med slike operasjoner:

**1.11 Host Nation Support (HNS).** The civil and military assistance rendered in peace, emergencies, crisis and conflict by a Host Nation to allied forces and organisations, which are located on, operating in or transiting through the Host Nation's territory, territorial waters or airspace.

Uten å spesifisere omfanget av denne støtten i detalj slår avtalen fast at vertslandet forventes å bidra i størst mulig grad. Med andre ord legger avtalen opp til et svært tett samarbeid mellom Finland og NATO, også på finsk territorium.

Avtalen var på ingen måte Finlands første form for samarbeid med NATO. Allerede fra



1992 tok Finland del i det nordatlantiske samarbeidsrådet (NACC). Siden 1994 har Finland også deltatt i NATOs *Partnership for Peace*-program, og bidratt med styrker til NATO-ledete operasjoner i Bosnia-Herzegovina (IFOR/SFOR), Kosovo (KFOR) og Afghanistan (ISAF). I tillegg ble Finland involvert i NATOs hurtige responsstyrke (NRF) fra 2008, dog bare som en del av komplementærstyrkene. Uansett viser dette at Finland allerede var en aktiv NATO-partner da vertslandstøtteavtalen ble undertegnet i 2014. Representerer avtalen da noe mer enn en naturlig videreføring av et allerede eksisterende samarbeid?

Før annekteringen av Krim var samarbeidet hovedsakelig rettet mot eksterne konflikter og ikke direkte mot Finlands egen sikkerhet. I så måte representerte avtalen noe nytt. Følgelig er det gode grunner til å klassifisere denne avtalen som en endring i Finlands forhold til NATO.

### **NATO-AVTALEN SOM TILPASNING TIL DET EKSTERNE PRESSET?**

Spørsmålet er om endringen ville skjedd uavhengig av det eksterne presset og den forverrede sikkerhetssituasjonen. Tre faktorer taler imot dette.

**Like etter Krim.** Tidspunktet for avtalen tilsier en nær tilknytning til Russlands handlinger i Ukraina. Samtalene om en slik avtale ble initiert allerede i april 2014, med andre ord like etter annekteringen av Krim.

**NATO-motstand.** Et stort flertall av den finske befolkningen var motstandere av NATO. I en mer stabil sikkerhetssituasjon virker det lite sannsynlig at man ville åpne for NATO-styrker på finsk jord, men at det ble ansett som nødvendig for å hankses med eksterne endringer.

**Finlands sikkerhetspolitiske linje.** Selv om nøytralitetslinjen fra den kalde krigens dager offisielt ble ansett som brutt da Finland gikk inn i EU i 1995, fortsatte landet en form for militær nøytralitet ved å unngå å bli for involvert i NATOs virksomhet. Da Russland ennå var svakt på 1990-tallet og

etter årtusenskiftet, var Finlands foretrukne sikkerhetspolitiske linje å unngå for inngående involvering i militære allianser. Hvis dette hadde fortsatt også etter mars 2014, er det vanskelig å se at Finland ville ønsket et såpass tett samarbeid med verdens sterkeste militære allianse på eget territorium. Etter Krim ble et dypere og mer omfattende NATO-samarbeid sett som nødvendig.

### **EU – FINSK INITIATIV, MEN TREGHET I SYSTEMET**

Tidlig på 1990-tallet så sikkerhetspolitikk ut til å få en framtrekkende plass i det europeiske samarbeidsprosjektet, da en av EUs tre grunnpillarer ble satt til å være "felles utenriks- og sikkerhetspolitikk". Selv om den tidligere franske utenriksministeren Alain Juppé gikk langt da han i 2012 erklærte denne død, har utviklingen av dette politikkområdet vært krevende og uten stor fremgang.

En grunn er den manglende viljen hos medlemslandene til å frasi seg kontroll over sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål. Pilaren skulle derfor være mellomstatlig, medlemslandene ønsket å holde sikkerhets- og forsvarspolitikken adskilt fra det overnasjonale samarbeidet og dermed bevare en større grad av kontroll.

En annen grunn til at utviklingen har gått trått, er det store antallet land som i tillegg til å være del av EU, også er medlem i NATO. Da Finland gikk inn i EU i 1995, gjaldt dette 11 av 15 land. I 2014 hadde 22 av 28 land både EU- og NATO-medlemskap. Med andre ord har ikke EU vært den sentrale arenaen for samarbeid innenfor dette politikkområdet for de fleste av organisasjonens medlemmer. Sikkerhetspolitikk var derfor et underutviklet samarbeidsområde i EU da Russland annekterte Krim i mars 2014.

På den ene siden gjør dette EU til en potensiell arena med mulighet for Finland til å foreslå sikkerhetspolitiske endringer. På den andre siden gjør den trege utviklingen det lite sannsynlig at finske initiativ kunne gi konkrete resultater i løpet av den korte perioden vi ser på her.



## ØNSKE OM MER EU-FOKUS PÅ HYBRID-TRUSLER

Et godt eksempel er prosessen etter president Niinistö's uttalelser på EU-toppmøtet i Brussel 21.–22. januar 2015. Generelt uttrykte presidenten bekymring for det svekkede forholdet mellom Russland og EU og ønsket derfor å prioritere sikkerhet i tiden framover. Mer spesifikt anbefalte Niinistö å gjøre hybridkrigføring til et konkret utviklingsområde for forsvars- og sikkerhetssamarbeidet i EU. Russlands krigføring i Ukraina ble karakterisert som nettopp hybrid, hvor konvensjonell og irregulær krigføring kombineres, og skillet mellom krig og fred tilsløres. Niinistö's initiativ må ses som et svar på det eksterne presset fra Russland. Likevel gjør tregheten i EU at man har lite konkret fremgang å vise til.

I mai 2015 ga Rådet for Den europeiske union oppgaven videre til EU-kommisjonen, som i løpet av året skulle ferdigstille en liste over potensielle tiltak. Noe forsinket presenterte Kommisjonen et felles rammeverk for å håndtere hybridtrusler i april 2016. Kommisjonen sendte deretter sine anbefalinger tilbake til Rådet, som videre inviterte Det europeiske forsvarsbyrået (EDA) og andre relevante rådsinstanser til å evaluere de foreslåtte tiltakene. Deretter ba Rådet Kommisjonen legge fram en ny rapport innen juli 2017. To år etter Niinistö's initiativ var EU altså fortsatt på planleggingsstadiet.

## NORDEFECO – LETTERE TILGANG TIL HVERANDRES TERRITORIUM

I 2009 ble det nye rammeverket for nordisk forsvarssamarbeid (NORDEFECO) opprettet. I årene etterpå utviklet dette seg sakte, men sikkert til et bredt samarbeid mellom landene i Norden, en utvikling som også fortsatte etter annekteringen av Krim. Kan vi finne et tiltak som bryter med den gradvise videreutviklingen av samarbeidet i NORDEFECO og som kan knyttes til det eksterne presset? Særlig ett element peker seg ut som relevant å se nærmere på. [Den 9. november 2016 signerte Finland et såkalt \*Easy Access Memorandum\* med de andre nordiske landene.](#) Avtalen skulle gi landene gjensidig

tilgang til hverandres landområder, luftrom og territorialfarvann. I forbindelse med signeringen uttalte de nordiske forsvarsministrene at tilgangen var “unprecedented”, altså noe fundamentalt nytt. Med tanke på at de nordiske landene også før 2016 hadde deltatt i militærøvelser på hverandres territorium, kan dette fremstå som feilaktig. Likevel er det stor forskjell på å gi tillatelse i forbindelse med enkeltøvelser og en mer generell tilgang som nedfelt i avtalen. Tiltaket utgjør derfor en betydelig nyvinning i det nordiske forsvarssamarbeidet.

## NORDEFECO-AVTALEN SOM TILPASNING TIL DET EKSTERNE PRESSET?

Spørsmålet videre er om avtalen skyldtes eksternt press og kan betraktes som tilpasning til den forverrede sikkerhetssituasjonen. Tidspunktet for signeringen taler imot det. I forbindelse med vertslandsavtalen med NATO var nærheten i tid til annekteringen av Krim et argument for at avtalen var en respons på eksternt press. Avtalen i NORDEFECO ble signert nesten tre år etter annekteringen, så det er vanskelig å bruke tilsvarende argument her. Likevel er det et viktig poeng at oppfattelsen av det eksterne presset vedvarte selv mot slutten av 2016. Vi kan derfor ikke utelukke en sammenheng mellom press og sikkerhetspolitiske endringer.

Enkelte forhold tilsier at denne avtalen var et tilpasningstiltak. Under signeringen presenterte de nordiske forsvarsministrene det økte samarbeidet i NORDEFECO som svært viktig i lys av den forverrede sikkerhetssituasjonen i den nordiske regionen. Samarbeidet i NORDEFECO generelt, og avtalen spesielt, ble bedømt som verdifullt for å skape stabilitet, fred og sikkerhet i regionen. Det er derfor liten tvil om at avtalen knyttes til eksterne endringer.

## PLANER OM ØKT BILATERALT SAMARBEID MED SVERIGE

I tillegg til samarbeid med Sverige i rammen av NORDEFECO har Finland også lang tradisjon for å samarbeide bilateralt med sin vest-



lige nabo. Avslutningen av *Vennskaps-, samarbeids og bistandsavtalen* mellom Finland og Sovjetunionen i 1992 beredte grunnen for svensk-finsk forsvars- og sikkerhetssamarbeid. Dette ble gradvis mer omfattende i de to tiårene før Russlands annektering av Krim, men utviklingen gikk sakte. Med unntak av den såkalte *SUCFIS*-avtalen i 2006 om overvåkningssamarbeid i Østersjø-området er det få bilaterale avtaler mellom Finland og Sverige å vise til i denne perioden. Landene innledet diskusjoner om et mer omfattende bilateralt partnerskap i starten av 2014, uten at de førte til noe konkret før vårens hendelser fant sted.

Under to måneder etter Russlands annektering av Krim presenterte [de to landenes forsvarsministerier en felles handlingsplan](#) for fordypet forsvarssamarbeid mellom Sverige og Finland. [Planen ble fulgt opp med to felles rapporter i januar 2015.](#)

Den første var fra de to landenes forsvarsstyrker. Den presenterte diverse muligheter for å fordype det bilaterale samarbeidet, men ingen konkrete tiltak for iverksetting. Den andre rapporten var fra de to landenes forsvarsministerier. Rapporten hevdet at diverse tiltak hadde blitt iverksatt, men i realiteten var disse ikke annet enn framtidige målsettinger. Imidlertid ønsket landene nå også å utvide samarbeidet med sikte på krise og krig. Enkelte forskere, blant annet Ann-Sofie Dahl ved Atlantic Council og Matti Pesu ved finsk utenrikspolitisk institutt, har derfor lagt stor vekt på disse rapportene i utviklingen av det bilaterale forsvarssamarbeidet. Men uten konkrete tiltak er det vanskelig å hevde at det skjedde en klar endring i det bilaterale forholdet i denne perioden.

## MER OMFATTENDE SAMARBEID MED USA

Finland hadde innledet bilateralt forsvarssamarbeid også med USA i kjølvannet av Sovjetunionens oppløsning. Allerede i desember 1991 trådte to bilaterale avtaler i kraft. Den ene gjaldt informasjonsutveksling, den andre anskaffelse av forsvarsmateriell. Selv om de to avtalene ble fulgt opp med nye

avtaler de neste to tiårene, forble det bilaterale samarbeidet primært knyttet til disse to samarbeidsområdene.

En avtale som potensielt kunne ta samarbeidet videre, [er den bilaterale avtalen som Finlands forsvarsminister Jussi Niinistö og USAs viseforsvarsminister Robert O. Work signerte 7. oktober 2016.](#) Denne såkalte *Statement of Intent* foreslo nye initiativ for å oppnå at de to landene skal kunne operere effektivt sammen. I avtalen var informasjonsutveksling og anskaffelse av forsvarsmateriell supplert med tiltak for et mer operativt bilateralt forsvarssamarbeid gjennom å forbedre beredskapen og øke evnen til å arbeide sammen. Ett av tiltakene er felles trening og øvelser.

Andre omstendigheter rundt avtalen tilsier også at den representerte en intensivering av det bilaterale forholdet.

**Tid.** Det var svært viktig for Finland å få avtalen på plass raskt. Forsvarsminister Niinistö uttalte i august 2016 at han gjerne ville få den i havn før det amerikanske valget i november, noe som indikerer at Finland anså avtalen som viktig og nødvendig. Dette underbygges av at det ble arrangert et møte mellom viseforsvarsminister Work og president Sauli Niinistö, som også er øverstkommanderende for de finske forsvarsstyrkene, for å diskutere implementeringen av avtalen.

**Sikkerhetspakt.** Flere medier presenterte avtalen som en sikkerhets-/forsvarspakt. Det indikerer også at avtalen representerte noe mer enn en naturlig videreføring av tidligere samarbeid.

**Krenkelser av luftrom.** De russiske krenkelsene av finsk luftrom i forbindelse med signeringen indikerer at avtalen representerte noe utenom det vanlige. Det er lite sannsynlig at en ren oppfølgingsavtale til de to etablerte samarbeidsområdene ville utløst tilsvarende reaksjon fra Russland.

## USA-AVTALEN SOM TILPASNING TIL DET EKSTERNE PRESSET?

Fire faktorer taler imot at avtalen ville ha blitt signert uavhengig av det eksterne presset i etterkant av annekteringen av Krim.





**USA i Østersjøen.** For det første slår avtalen fast at USAs sterke tilstedeværelse i Østersjø-området skaper muligheter for økt bilateralt forsvarssamarbeid. Det amerikanske nærværet, som var en respons på den forverrede sikkerhetssituasjonen i området, la altså til rette for et tettere og mer praktisk rettet forsvarssamarbeid med Finland.

**Svar på press.** Flere internasjonale medier tolket avtalen som et svar på Russlands aktiviteter og handlinger i området. At Finland ønsket å samarbeide tettere med verdens sterkeste militærmakt som en respons på eksternt press fra den nest sterkeste er slik sett en plausibel forklaring.

**Selvforvar.** Et uttalt mål i den finske utenriks- og sikkerhetspolitiske rapporten fra juni 2016 var at forsvarssamarbeidet med USA burde intensiveres for å øke Finlands evne til å forsvare seg selv. Dette impliserer at det fordypede samarbeidet med USA var et konkret tiltak for å øke motstandsdyktigheten mot eksterne trusler.

**Russiske reaksjoner.** De russiske luftromskrenkelsene indikerer at myndighetene i Moskva også så på avtalen som rettet mot dem.

Samlet er det dermed sannsynlig at avtalen ble inngått for å håndtere den nye situasjonen og dermed kan klassifiseres som et tilpasningstiltak.

## FINLAND INTENSIVERER FORSVARSSAMARBEIDET MED STORBRIANNIA

Den 9. juli 2016 signerte forsvarsministrene i Finland og Storbritannia, Jussi Niinistö og Michael Fallon, en såkalt *Defence Protocol* i forbindelse med NATO-toppmøtet i Warszawa. Avtalen innvarslet en intensivering av det bilaterale forsvarssamarbeidet mellom de to landene. I motsetning til Finlands fem etablerte sikkerhetspolitiske bånd (NATO, EU, NORDEFECO, Sverige og USA), representerer denne avtalen tydeligere et nytt element.

Den finsk-britiske forsvarsprotokollen fastsatte et rammeverk for det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet, med særlig fokus på krisehåndtering, informasjonsutveksling, standardisering, utdanning, tre-

ning og øvelser. Forsvarssamarbeidet var ment å være omfattende og inkludere et bredt spekter av sentrale sikkerhets- og forsvarspolitiske aspekter. Forsvarsminister Niinistö hevdet at den hadde gjort Finland og Storbritannia til nære samarbeidspartnere i forsvarssammenheng. Han oppfordret til å se til Sverige, og hvordan svenskens forhold til Storbritannia hadde utviklet seg, for å bedre forstå Finlands intensjoner med avtalen. Sverige og Storbritannia hadde signert en tilsvarende avtale i forbindelse med NATO-toppmøtet i Wales i september 2014, som ble fulgt opp med en omfattende avtale bestående av 50 spesifikke punkter i 2016. Det er liten tvil om at Finlands avtale med Storbritannia innledet et tett sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid, som var tenkt å utvikle seg ytterligere i de kommende årene.

## AVTALEN MED STORBRIANNIA SOM TILPASNING TIL DET EKSTERNE PRESSET?

Flere forhold taler for at denne endringen i Finlands sikkerhetspolitikk kan knyttes til det eksterne presset.

**Signal til Russland.** Forsvarsminister Niinistö uttalte at forsvarsprotokollen representerte et sterkt signal til nærområdet om at Finland styrket sitt vestlige samarbeid. Med de utallige russiske forsøkene på å blande seg inn i Finlands interne anliggender i mente, var Niinistös kommentar et stikk til Russland om at Finland ikke ville tillate andre land å legge føringer for deres sikkerhets- og forsvarspolitikk.

**Stabilitetsskapende.** Forsvarsministeren uttalte videre at avtalen var tenkt å ha en stabiliserende effekt i regionen. Den utenriks- og sikkerhetspolitiske rapporten fra juni 2016 knyttet økende ustabilitet i regionen direkte til Russlands handlinger i Ukraina. Avtalen fremstår dermed som et konkret tiltak for å forbedre sikkerhetssituasjonen.

**Brexit.** Det er også interessant å se på tidspunktet for avtalen. Etter valgseieren i mai 2015 erklærte de konservative i Storbritannia at en folkeavstemning om EU-medlemskap ville bli avholdt. I etterkant av valget og erklæringen startet planleggingen



av den bilaterale forsvarsprotokollen mellom Finland og Storbritannia. I juni 2016, to uker før signeringen fant sted, stemte et flertall av Storbritannias befolkning for løsrivelse fra EU. Dagen etter folkeavstemningen uttalte forsvarsminister Niinistö at "Brexit" ville være et stort tap for EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitik, da Storbritannia representerer en av de sterkeste militærmaktene i unionen. Med tanke på Finlands uttalte ønske om å styrke dette politikkområdet i EU, er det ikke overraskende at man gikk andre veier og ville søke å intensivere det bilaterale samarbeidet.

Det er rimelig å konkludere med at også denne avtalen var et svar på eksternt press og for å håndtere den nye sikkerhetssituasjonen.

### **VESTLIG SIKKERHETSNETTVERK UTEN NATO-MEDLEMSSKAP**

Finland tilpasset dermed i stor grad sitt sikkerhetspolitiske samarbeid vestover i løpet av de tre første årene etter Russlands annektering av Krim. Primært skjedde det gjennom å styrke eksisterende sikkerhetspolitiske bånd. NATO-partnerskapet ble mer fokusert på Finlands egen sikkerhet, det nordiske samarbeidet åpnet for lettere tilgang til hverandres territorium, og det bilaterale samarbeidet med USA ble mer praktisk rettet. I tillegg intensiverte Finland forsvarssamar-

beidet med Storbritannia, en av de sterkeste militærmaktene i Europa. Disse endringene i finsk sikkerhetspolitikk kan knyttes til det eksterne presset fra Russland og dermed betraktes som tilpasning. Som den svakere part i et asymmetrisk maktforhold til Russland så Finland seg nødt til å iverksette sikkerhetspolitiske tiltak for å være bedre i stand til å håndtere den nye sikkerhetssituasjonen.

Hvor går veien videre for Finland? Selv om vertslandsavtalen med NATO kan framstå som et stort steg mot medlemskap, er det lite sannsynlig at Finland vil bli medlem med det første. Et slikt steg vil trolig kreve folkeavstemning, og i 2017 er kun 22 prosent av befolkningen for medlemskap. Det er mer sannsynlig at Finland vil følge samme kurs som de tre første årene etter Russlands annektering av Krim. Det har vi allerede sett eksempler på: Finland inngikk i 2017 en bilateral forsvarsavtale med Tyskland, ble en del av den britisk-ledede flernasjonale reaksjonsstyrken *Joint Expeditionary Force*, og involverte seg i det tyske koordineringsinitiativet *Framework Nations Concept*. I oktober 2017 åpnet generalsekretær i NATO Jens Stoltenberg og EUs utenriksminister Federica Mogherini et multinasjonalt senter for å håndtere hybride trusler i Helsingfors. Det er sannsynlig at Finland vil fortsette å utvide og styrke sitt vestlige sikkerhetsnettverk uten formelt NATO-medlemskap.



## IFS INSIGHTS

**IFS Insights** er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Anna Therese Klingstedt

## INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

**Institutt for forsvarsstudier** (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier  
Kongens gate 4  
Postboks 890 Sentrum  
0104 OSLO  
E-post: [info@ifs.mil.no](mailto:info@ifs.mil.no)  
[ifs.forsvaret.no](http://ifs.forsvaret.no)

## OM FORFATTEREN

**Joakim Erma Møller** arbeider som forsker i forskningsprogrammet Security and defence in Northern Europe (SNE). Teksten er basert på hans masteroppgave *Adaptive Acquiescence? A Case Study of Finland's Security Policy Following Russia's Annexation of Crimea* ved Universitetet i Oslo 2017. Kontakt forfatteren for et eksemplar av oppgaven, [joakim.mollererma@ifs.mil.no](mailto:joakim.mollererma@ifs.mil.no).

## SECURITY AND DEFENCE IN NORTHERN EUROPE (SNE)

SNE er et forskningsprogram ved IFS i perioden 2013–2018 som utforsker muligheter og utfordringer for sikkerhets- og forsvarssamarbeid i Nord-Europa.

SNE finansieres av Forsvarsdepartementet og gjennomføres i samarbeid med internasjonale partnere.

Programmet organiserer åpne seminarer og workshops med ekspertmiljøer, og publiserer forskningsbaserte studier, analyser og kommentarer.

### SNE-PROGRAMMET PÅ INTERNETT

<https://forsvaret.no/ifs/Forskning/Security-and-Defence-in-Northern-Europe>

Forsidefoto: Sauli Niinistö og Vladimir Putin under et møte 22. mars 2016 i Novo-Ogarevo.

Kilde: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

