

VERKNINGARNA AV ETT EVENTUELLT FINLÄNSKT NATOMEDLEMSKAP

21.12.2007



ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET

VERKNINGARNA AV ETT EVENTUELLT FINLÄNSKT NATOMEDLEMSKAP

Ambassadör Antti Sierla

21.12.2007

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning	4
2. Natos verksamhet och utveckling	5
2.1 Nordatlantiska fördraget	5
2.2 Natos uppgifter	6
2.3 Natos partnerskaps- och samarbetsprogram	8
2.4 Natos utvidgning	9
2.5 Nato i krishantering	11
2.6 Natos utvecklingstrender	12
2.7 Natos beslutsfattande och organisation	14
2.8 Förenta staternas roll i Nato	16
2.9 Natos europeiska medlemsländer	17
2.10 EU:s och Natos samarbete	18
2.11 Natos och Rysslands relationer	19
3. Finlands samarbete med Nato	22
4. Verkningarna av ett Natomedlemskap på Finlands internationella verksamhet	25
4.1 Finlands verksamhet i EU	25
4.2 Finlands transatlantiska relationer	27
4.3 Finlands grannförhållanden	27
4.4 Finlandsbilden	28
4.4.1 Finlandsbilden i världen	28
4.4.2 Medlingsuppdrag	29
4.4.3 Hotet från terrorismen	30
5. Verkningarna av ett Natomedlemskap på Finlands militära verksamhet	31
5.1 Verkningarna på försvaret av Finlands eget territorium	31
5.2 Försvarsplanering	32
5.3 Verkningarna på den kvantitativa nivån och trupperna av Finlands militära deltagande samt på andra resurser i Natos trupplanering	33
5.4 Värnpliktssystemet och beslutsfattandet	35
5.5 Verkningarna av ett medlemskap på Finlands deltagande i Natos krishantering	36
5.6 De tilläggskostnader som ett medlemskap orsakar	38
5.7 Verkningarna på försörjningsberedskapen	41
5.8 Försvarsmaterielsamarbetet	42
6. De centrala principerna för en utvidgning av Nato	44
6.1 Bevarandet av alliansens effektivitet vid skötseln av dess kärnfunktioner och nya utmaningar	44
6.2 Utvidgningens militära verkningar och verkningar förknippade med försvaret	45
6.2.1 Det gemensamma försvaret	45
6.2.2 Ledningsstrukturerna	46
6.2.3 Konventionella truppers placering, utbildning och övningar	46
6.2.4 Kärnvapenkapacitet	46
6.2.5 Truppstrukturerna	47
6.2.6 Utbyte av spaningsuppgifter	47
6.3 Programmet för säkerhetsinvesteringar	47
6.4 Förvaltning och budgetar	47
7. Stegen i och tidtabellen för Natos medlemskapsprocess	48
7.1 Effektiverad dialog	48
7.2 Programmet för förberedelser inför ett medlemskap	48
7.3 Kallelse till medlem	48
7.4 Ratificering av anslutningsprotokollet	49
8. Om de juridiska verkningarna av ett eventuellt finländskt medlemskap i Nato	49
BILAGA 1	51

1. Inledning

I det avsnitt som behandlar utrikes-, säkerhets- och försvarspolitikerna i regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering konstateras att regeringen bereder en ny säkerhets- och försvarspolitisk redogörelse med utgångspunkt i ett brett säkerhetsbegrepp. Dessutom konstateras att i samband med redogörelsen definieras försvarsmaktens utvecklingslinjer och resurser på lång sikt. Samtidigt utreds bl.a. verkningarna av EU:s säkerhetsgarantier samt av en militär alliansfrihet eller allians, på basis av vilka Finlands militära ställning utvärderas. Som en del av detta utredningsarbete vid utrikesministeriet har denna utredning, som kartlägger verkningarna av ett eventuellt Natomedlemskap, utarbetats.

När utredningen utarbetades anlidade man sakkunskapen hos utrikesministeriet, försvarsministeriet, Försörjningsberedskapscentralen och Finlands Natorepresentation samt Natos egna dokument. I utredningen har inga bedömningar av Natos eller Finlands verksamhetsmiljö eller hotbilder gjorts och i den ingår inte heller några rekommendationer. Syftet är att denna utredning ska ge fakta och perspektiv för den debatt som förs om Finlands relation till Nato.

Nato (North Atlantic Treaty Organisation) är en mellanstatlig organisation vars verksamhet påverkas både av medlemsländernas synpunkter och av händelser i den omgivande världen. I Nato fattas besluten med konsensus, dvs. i samförstånd, som ett resultat av politiskt övervägande och förhandlingar. Nato har anpassat sig till ändringarna i dess omgivning, och denna utveckling kommer utan tvivel att fortgå.

Det är möjligt för ett litet land att bevaka sina intressen i Nato, men samtidigt förväntas medlemmarna beakta alla intressen. I detta hänseende kan Nato jämföras med EU:s (Europeiska unionens) gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, i båda är handlingssättet mellanstatligt och besluten förutsätter godkännande av alla medlemsländer. Den egna aktiviteten är av betydelse. Finland bestämmer själv hurdan medlem landet är i Nato, om det blir aktuellt.

Ju längre in i framtiden granskningen sträcker sig, desto mera inexakta blir bedömningarna. Under de senaste två decennierna har Nato förändrats betydligt från det kalla krigets dagar. Den starka upprustningen mot anfall utifrån har minskat betydligt. Nu är Nato framför allt en euroatlantisk sä-

kerhetspolitisk och militär samarbetsorganisation, som genomför krishanteringsoperationer med mandat av FN (Förenta nationerna) utanför sitt eget område samt ökar säkerheten i Europa och när-områdena med hjälp av en mångsidig militär, politisk och annan stabilitetsfrämjande verksamhet. Också i framtiden kan det förväntas att Nato anpassar sig till förändringar i omgivningen i enlighet med sina egna säkerhetsintressen.

Många frågor i anknytning till ett medlemskap blir konkretare först i en medlemskapsprocess, ifall man någon gång beslutar sig för att inleda en sådan. När frågan om medlemskap övervägs är också medborgarnas åsikt viktig, och detta fäster också Nato vikt vid. På tidtabellen för ett eventuellt medlemskap inverkar både inhemska faktorer och de steg som anknyter till behandlingen av medlemskapsansökan och förberedelser inför medlemskapet inom Nato. Också om en snabb tidtabell följs verkar det som om Finland kunde bli medlem i Nato tidigast under nästa decennium. De bedömningar som förs fram i detta dokument bör i så fall uppdateras så att de stämmer överens med situationen vid tidpunkten i fråga.

2. Natos verksamhet och utveckling

2.1 Nordatlantiska fördraget

Nato grundades genom Nordatlantiska fördraget eller Washingtonfördraget år 1949¹. Kärnan i fördraget är artikel 5, genom vilken medlemsländerna förbinder sig att ömsesidigt bistå varandra:

”Fördragsparterna kommer överens om att ett väpnat anfall på en eller flera fördragsparter i Europa eller Nordamerika ska anses som ett anfall på alla och som en följd av detta kommer de överens att ifall ett dylikt väpnat anfall sker, bistår var och en av dem, genom att separat eller gemensamt utöva den försvarsrätt som har erkänts i artikel 51 i Förenta nationernas stadga, den eller de fördragsparter som blivit föremål för ett anfall, genom att omedelbart ensamt eller tillsammans med övriga fördragsparter vidta sådana åtgärder som parten bedömer vara nödvändiga, inklusive användning av vapenmakt, i syfte att återställa och upprätthålla säkerheten i den nordatlantiska regionen.

¹ En inofficiell svensk översättning av Nordatlantiska fördraget finns som bilaga.

Varje väpnat anfall och alla åtgärder som vidtagits som en följd av det ska omedelbart anmälas till säkerhetsrådet. Åtgärder i fråga ska upphöra när säkerhetsrådet har vidtagit nödvändiga åtgärder för att återställa och upprätthålla internationell fred och säkerhet.”

I artikel 4 i fördraget konstateras: ”Fördragsparterna förhandlar med varandra alltid när en fördragsparts regionala integritet, politiska självständighet eller säkerhet enligt någon fördragsparts åsikt är hotad.”

Fördraget har visat sig hållbart och flexibelt. Nato klarade av att anpassa sig till de föränderliga situationerna under kalla kriget, men organisationen har också kunnat bemöta de utmaningar som den förändrade säkerhetspolitiska omgivningen och de nya hotbilderna efter kalla kriget ställer. Natos organisation skapades för ett gemensamt försvar och ett gemensamt hot, och den fungerade framgångsrikt under fyra decennier utan att någonsin vara tvungen att använda militär makt. Det hot som Sovjetunionen och Warszawapakten utgjorde var konkret och tydligt. Den centrala dimensionen i Natos strategi låg då i den skrämeffekt som en stark försvarskapacitet medförde. Senare har både hotbilderna och Natos praktiska uppgifter förändrats avsevärt, men Nordatlantiska fördraget utgör fortfarande grundvalen i Natos verksamhet.

2.2 Natos uppgifter

Enligt Nordatlantiska fördraget är Natos basuppgift att trygga sina medlemsländers frihet och säkerhet med politiska och militära medel. Nato tryggar och främjar sina allierade medlemmars gemensamma värden gällande demokrati, individens frihet, rättsstaten och en fredlig lösning av konflikter. Organisationen erbjuder ett forum där länderna i Nordamerika och Europa kan förhandla med varandra om de säkerhetsutmaningar som gäller alla samt besluta om gemensamma åtgärder för att bemöta dem. Sedan grundandet har Nato följaktligen varit en organisation för ett vidsträckt transatlantiskt politiskt samarbete.

Den ledande handlingsprincipen för alliansen är suveräna staters gemensamma engagemang och ömsesidiga samarbete för en odelad säkerhet för alla medlemmar. Solidariteten och enigheten i alliansen garanterar genom det dagliga politiska och militära samarbetet att inget medlemsland behöver ty sig enbart till sin egen nationella styrka för att bemöta sina grundläggande säkerhetsutmaningar. Medlemskap i Nato undanröjer inte medlemsländernas rätt och skyldighet att sörja för sin egen säkerhet. Alliansen gör det dock möjligt för dem att förstärka sin säkerhet genom samarbete.

Natos uppgifter fastställs i ett strategiskt koncept, som förnyas då och då i enlighet med de förändringar som skett i den säkerhetspolitiska omgivningen. Det år 1999 justerade strategiska konceptet ålägger de allierade länderna inte enbart att medverka till ett gemensamt försvar utan också till fred och stabilitet inom ramen för ett mera vidsträckt euroatlantiskt område.

Det strategiska konceptet definierar att Natos basuppgift är att erbjuda ett konsultativt forum för behandling av säkerhetshot samt att avvärja hot och försvara sig mot dem. På det euroatlantiska området är uppgifterna dessutom att förebygga konflikter och hantera kriser samt att främja partnerskap, dialog och samarbete med övriga länder i regionen.

Det strategiska konceptet betonar säkerheten som ett brett begrepp, i vilket ingår politiska, ekonomiska och sociala faktorer och faktorer med anknytning till miljön. Till alliansens försvarsdimension hör ett starkt engagemang i transatlantiska relationer, upprätthållandet av alliansens militära resurser för att trygga de militära operationernas effektivitet och utvecklande av de europeiska resurserna inom ramen för alliansen. Dessutom ingår i Natos uppgifter att upprätthålla tillräckliga strukturer och förfaranden som behövs för förebyggande och hantering av kriser samt fortgående ansträngningar för att åstadkomma långtgående överenskommelser om vapenkontroll, nedrustning och icke-spridning. Nato samarbetar också intensivt med länder som inte hör till organisationen och iakttar en politik som innebär att man är öppen för en utvidgning av organisationen.

Terrordåden i Förenta staterna den 11 september 2001 ledde till det första beslutet genom tiderna i Natorådet om att tillämpa artikel 5 i Nordatlantiska fördraget. Ett anfall på en medlem ansågs vara ett anfall på alla. Då använde Förenta staterna sig av sin rätt till självförsvar enligt FN:s stadga huvudsakligen med egen kraft och med stöd av villiga länder som hade kapacitet till detta. Nato inledde för sin del en operation för övervakning av Medelhavet, som fortfarande pågår, samt sände radarplan för att övervaka Förenta staternas luftrum.

Sedermera har regeringarna i alliansens medlemsländer godkänt klara principer för hur man förhåller sig till den säkerhetspolitiska situationen efter terrordåden den 11 september 2001. De har kommit överens om att de är beredda att bistå varandra för att skydda sig mot och bekämpa terrorism. Detta kan också innebära aktioner mot terrorister och mot dem som skyddar terrorister på platser där situationen kräver det och när Natorådet med konsensus i saken godkänner detta. Från fall till fall kan Nato också med sina resurser stöda andra organisationer. Det nya handlingskonceptet förut-

sätter att försvarskapaciteten kontinuerligt effektiveras och förnyas, redan av den anledningen att hoten mot säkerheten och stabiliteten inte heller förblir oförändrade.

Natos ursprungliga uppgift, att avvärja ett hotande anfall utifrån, intar inte längre en lika central position som tidigare i den dagliga verksamheten. Inom Nato bedöms det att organisationen åtminstone inte på tio år hotas av ett sådant militärt anfall som alliansen inte skulle kunna bemöta. Efter det kalla kriget har Nato därför inriktat sin uppmärksamhet på att öka stabiliteten i Europa och på militär krishantering. Natoledna militära krishanteringsoperationer genomförs numera också utanför Europa t.ex. i Afghanistan. Nato har följaktligen blivit en betydande aktör i den internationella krishanteringen. Trots detta är artikel 5 i Nordatlantiska fördraget och den förbindelse till gemensamt försvar som ingår i den fortfarande alliansens kärna och den kraft som håller ihop alliansen. I sin försvarsplanering beaktar Nato fortfarande också de hot som riktar sig mot dess eget område.

2.3 Natos partnerskaps- och samarbetsprogram

När motsättningen öst-väst upphört och det traditionella militära hotet försvunnit började Nato skapa intensiva samarbetsrelationer med medlemsländerna i den tidigare Warszawapakten och senare också med övriga länder i Europa. För att främja samarbetet grundades Nordatlantiska samarbetsrådet NACC (North Atlantic Cooperation Council) år 1991 och partnerskap för fred år 1994, varvid nästan alla dåvarande medlemmar i OSSE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) kom med.

NACC ersattes år 1997 av Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPC) (Euro-Atlantic Partnership Council), som bildades av Natos medlemsländer och fredspartner. EAPC skapar en juridisk referensram för Natos och dess partnerländers samarbete. EAPC har småningom förlorat sin betydelse som forum för Natos partnerskapssamarbete. På detta har för sin del det faktum inverkat att många partnerskapsländer har blivit medlemmar i Nato. Samtidigt har de operationscentrerade sammanträdena ökat mellan Natos medlemsländer och de länder som bidrar med trupper till Natoledna militära krishanteringsoperationer eller annars stöder dem.

Som referensram för samarbetet mellan Nato och Ryssland verkar Nato-Rysslandrådet som grundades år 2002. Det ersatte Natos och Rysslands permanenta samarbetsråd, som grundades år 1997. Med Ukraina har samarbete bedrivits i Nato-Ukrainakommissionen sedan år 1997. Både Ryssland och Ukraina är också medlemmar i EAPC.

Nato har dessutom ett samarbetsforum som kallas Medelhavsdialogen med sju länder i Mellanöstern och Nordafrika samt Istanbul-initiativet, ett samarbetsprogram med länderna vid Persiska viken. Under de senaste åren har också samarbetet med de länder som deltar i eller stöder Natoleda militära krishanteringsoperationer intensifierats. Sådana länder är Australien, Japan, Nya Zeeland och Sydkorea. Nato ökar också sitt samarbete med EU samt internationella organisationer såsom FN, OSSE och Världsbanken. Det samarbetsarrangemang som länge förberetts med FN förväntas bli klart under första hälften av år 2008.

Allt som allt omfattas för närvarande över 40 länder i Europa, Asien, Oceanien, Afrika och Sydamerika av Natos partnerskaps- och samarbetsprogram eller bilaterala officiella relationer. Om man räknar med Natos 26 medlemsländer, omfattar Natos samarbete över 60 länder, vilket utgör cirka en tredjedel av FN:s medlemskår.

2.4 Natos utvidgning

Under det kalla kriget utvidgades Nato tre gånger. Först blev Grekland och Turkiet medlemmar år 1952, sedan var det Västtysklands tur år 1955 och tredje gången stod Spanien i tur år 1982. Målet var att öka stabiliteten och säkerheten i Europa. Sedan Berlinmuren fallit har Nato godkänt totalt tio nya medlemmar. År 1999 kom Polen, Tjeckiska republiken och Ungern med. Senast, dvs. år 2004, anslöt sig Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slovakien och Slovenien. Nu har Nato 26 medlemmar, av vilka två i Nordamerika och 24 i Europa. Av de europeiska medlemmarna är 21 också med i EU. Av EU:s sex länder som inte hör till Nato är Finland, Sverige, Irland och Österrike Natos fredspartner.

Alla europeiska länder som främjar stabiliteten i den euroatlantiska regionen och principerna i Nordatlantiska fördraget kan ansöka om medlemskap i Nato. Dessutom ska ansökarländerna innan de får kallelse att bli medlemmar uppfylla vissa politiska, ekonomiska och militära kriterier. I dagens läge är tre länder på Västra Balkan med i programmet som förbereder inför medlemskap i Nato. De är Albanien, Kroatien och Makedonien (FYROM). Utöver dem har Georgien och Ukraina meddelat att de har ett medlemskap i Nato som mål.

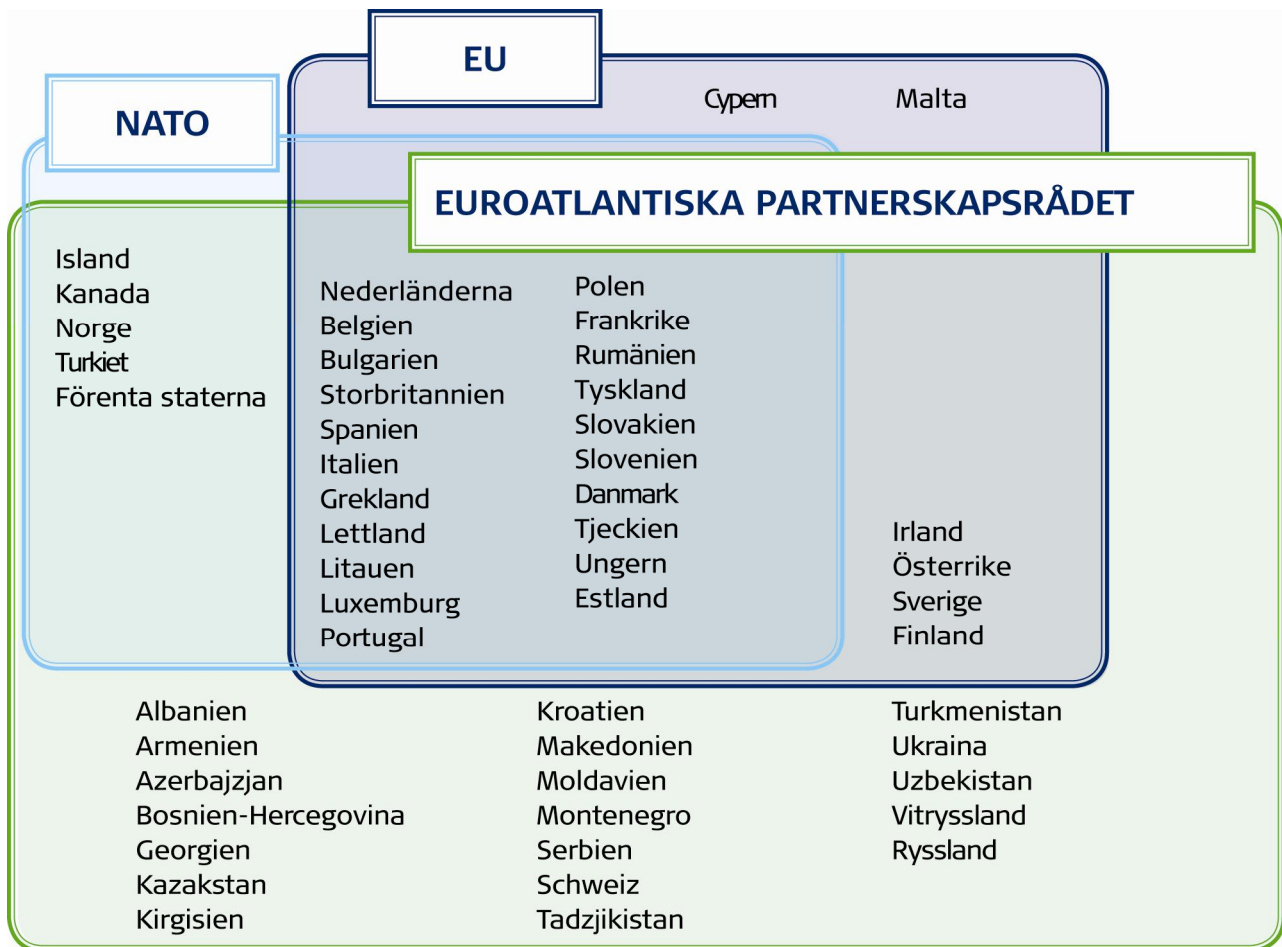


Bild 1: Nato-, EU- och EAPC-länderna

Efter det kalla kriget sökte de länder som anslutit sig till Nato stöd för sin självständighet och förstärkning av sitt försvar hos Nato. För dem har Förenta staternas fortgående närvaro i Europa varit mycket viktig. Dessutom stöder sig EU:s militära samarbete på många sätt på Nato antingen direkt eller indirekt. Nato är en betydande del av det europeiska samarbetet i synnerhet via det gemensamma försvaret och övrigt militärt och, i anknytning till det, politiskt samarbete. Största delen av dem som arbetar vid Natos sekretariat och staber är européer.

Nato har varit och är fortfarande en viktig del också av återföreningen av Europa. De krav som är förutsättningar för en utvidgning av Nato, bl.a. en demokratisk kontroll av försvarsmakten och goda grannrelationer har för sin del understött utvidgningen av EU. Dessutom har Natos och EU:s utvidgningsprojekt både varit parallella och haft likriktade målsättningar. Målet för båda är att vidga området för stabilitet, säkerhet och välfärd med hjälp av samarbete. Både EU:s och Natos utvidgning sedan det kalla kriget tagit slut har följaktligen ökat stabiliteten också i Finlands närområden.

2.5 Nato i krishantering

De tragiska händelserna på Västra Balkan under förra decenniet fick Nato att för första gången i sin historia ta på sig fredsbevarande uppgifter i konfliktområden utanför alliansen. Detta öppnade vägen för alliansen att bli en av de viktigaste aktörerna inom multinationell militär krishantering och skapade en grund för omfattande samarbetsarrangemang med andra organisationer.

I dagens läge är totalt cirka 60 000 soldater med i Natoleda militära krishanteringsoperationer på tre kontinenter med mandat av FN. Dessutom har Natoländerna många trupper i andra operationer. Den enda Natoleda operationen som fortfarande är verksam i Europa är KFOR (Kosovo Force) i Kosovo, men Nato har staber också i Sarajevo och Skopje. Nato har förbundit sig att vara närvarande i Kosovo också sedan landets status har avgjorts. På detta sätt stöder Nato i betydande grad stabiliteten och säkerheten på Västra Balkan och skapar därmed förutsättningar för att regionen ska kunna utvecklas.

Största delen av de soldater som är med i Natos operationer, dvs. cirka 45 000, är med i ISAF-operationen (International Security Assistance Force, ISAF) i Afghanistan. Denna operation är Natos genom tiderna mest utmanande funktionella uppdrag. Européernas andel av trupperna är något över hälften. I Afghanistan testas alliansens nya handlingsmetoder och verktyg i praktiken. Förnyandet av Natoländernas försvarsmakter, den s.k. transformationen, har fått ett konkret innehåll på fältet. Samtidigt har många länder som deltar i operationen upptäckt att deras försvarsmakters samarbets- och prestationsförmåga fortsättningsvis bör utvecklas. Detta har blivit särskilt klart i samverkan med Förenata staternas vapenmakt som är långt teknifierad.

Operationen i Afghanistan har i betydande grad påverkat också utvecklandet av Natos vidsträckt krishanteringskoncept, som i dagens läge tillämpas i all krishantering. Syftet med konceptet är att främja samarbetet mellan civila och militära aktörer, eftersom erfarenheten visar att stabilitet och utveckling bör främjas parallellt så att de stöder varandra. Detta har mera än tidigare framhävt behovet av samarbete och samordning mellan de internationella aktörerna. Det vidsträckt krishanteringskonceptet började man tillämpa inom Nato på initiativ av Danmark. Således kan också ett litet land ha ett betydande inflytande även inom Nato.

Det har krävts mycket arbete för att få ISAF-operationen till sin fulla styrka. De direkta stridsåtgärderna i södra delen av Afghanistan samt också de förluster som drabbat Natotrupperna har i många

länder lett till en diskussion om hur godtagbart deltagandet i operationen är. Kostnaderna i det glest befolkade landet i fjärran med outvecklade trafikförbindelser är högre än i operationerna på Västra Balkan, vilket för sin del har påverkat nivån på deltagandet. Alla i Nato tycker inte att den nuvarande bördefördelningen är jämlik, vilket har ökat diskussionen om hur stark solidariteten är. I Nato har det bedömts att uppdraget i Afghanistan kommer att ta år, kanske t.o.m. decennier.

Deltagande i krishanteringsoperationer kräver i förhållande till trupperna på fältet ungefär trefaldiga resurser till följd av truppers cirkulation. En del genomgår utbildning, en del är med i operationen, en del har vilotur och en del har andra uppgifter. Detta har kunnat ses både i svårigheterna att fylla alla resursanvändanden med anknytning till Natos krishanteringsoperationer och i verkställandet av Natos snabbinsatskoncept (Nato Response Force, NRF). Det har visat sig vara en svårare utmaning än man förutsett i synnerhet för de europeiska Natoländerna att producera de trupper och annan prestationsförmåga som NRF behöver. Samtidigt har det ansetts osannolikt att Nato skulle möta ett överraskande behov att sända hela NRF-truppen till en operation. De uppgifter som man vet om och som förutsätter snabbinsatser kan utföras med betydligt mindre sammansättningar. Således har Nato beslutat att tillfälligt omforma genomförandet av konceptet så att en mindre sammansättning än tidigare hålls i direkt beredskap. Avsikten är att en återgång till den ursprungliga tillämpningen av konceptet och en helhet på 25 000 soldater ska ske när de internationella operationerna inte längre har behov av så stora resurser samtidigt.

2.6 Natos utvecklingstrender

Under de senaste åren har Natos utveckling präglats av att dess operativa verksamhet har prioriterat krishantering, och utöver det har betydelsen av det civila och det humanitära arbetet ökat parallellt med den militära verksamheten. Agerandet utanför det egna området har breddat temaområdet i de säkerhetspolitiska diskussioner som förs inom Nato. Nato har blivit en mera global aktör än tidigare. Organisationen strävar dock inte efter att bli global. I takt med att de hot som riktar sig mot den euroatlantiska regionen har dykt upp allt längre bort från den egna regionen, har Nato både utsträckt sitt verksamhetsområde allt längre bort och knutit nya samarbetsband med de länder som också drabbas av dessa nya hot. De Natomöten som arrangerats med de länder som deltar i operationerna är viktiga också i detta hänseende. Nato är dock fortfarande uttryckligen en samarbetsorganisation mellan Nordamerika och Europa.

I en utredning, som beställts av det finska försvarsministeriet och som sträcker sig till år 2030 och beskriver utvecklingen hos vissa internationella aktörer, görs också bedömningar om Nato. De europeiska medlemsländerna bedöms utveckla sina försvarsmakter så att de har bättre kapacitet för krishantering. Natos nuvarande ledande roll inom planeringen och förberedelserna inför krishanteringsoperationer kommer enligt bedömningen att bli starkare utmanad. Med detta avses att EU kommer att få en starkare roll inom krishanteringen, vilket i skenet av den nuvarande utvecklingen är sannolikt. Det bedöms emellertid att Nato kommer att kvarstå som central aktör för sina europeiska medlemmars transformation, dvs. förnyande av försvarsmakterna, vad gäller trupp-produktion, handlingsprinciper och tekniska lösningar. Meningskiljaktigheter mellan Natos europeiska medlemsländer och Förenta staterna gällande hur alliansen bör utvecklas och vilka uppgifter den ska ha anses möjliga samtidigt som den europeiska synen bedöms bli starkare inom Nato. Det antas att energiproduktionsområdena i Mellanöstern och Centralasien fortgår att vara instabila och därmed föremål för intresse från Natos medlemsländers sida. Den civila verksamheten antas öka parallellt med den militära, och utvidgningen av Nato bedöms hålla sig inom europeiska ramar. Som risker för Nato nämns en eventuell svag framgång för operationerna och eventuella meningskiljaktigheter mellan medlemsländerna om bördefördelningen. Populariteten av västerländska värderingar och den västerländska livsstilen i världen kan komma att minska, vilket kan begränsa alliansens handlingsmöjligheter.

I Natos egen krets betonar medlemsländerna organisationens uppgifter på olika sätt beroende på hur de upplever sina egna hotbilder. En del av medlemmarna ser den europeiska säkerheten i ett globalare sammanhang än tidigare, en del igen mera traditionellt ur det egna närområdets perspektiv. För vissa kan Nato vara en mera mångfasetterad aktör än i dagens läge, medan igen andra vill att Nato koncentrerar sig på sina militära kärnuppgifter och att EU växer till sig som en internationell aktör på många områden.

Natoländerna förväntas under de närmaste åren grundligt omvärdera alliansens säkerhetsmiljö, de viktigaste uppgifterna som kan härledas ur den samt relationerna till de centrala samarbetsparterna. Detta torde ske i samband med att Natos strategiska koncept justeras. Som det har konstaterats redan tidigare, är det nuvarande strategiska konceptet från år 1999, men en grundläggande omvärdering av alliansens existens gjordes senast i slutet av 1960-talet i samband med den s.k. Harmelin-rapporten. När det kalla kriget tog slut ledde detta inte till motsvarande process, eftersom utvidgningen, knytandet av partnerskapsband och inledandet av krishanteringsoperationer som en följd av

det inträffade gav Natos verksamhet mycket nytt innehåll. Den mest betydande faktor som har påverkat Natos verksamhet efter år 1999 är att hotet från terrorismen har ökat.

2.7 Natos beslutsfattande och organisation

Nato är en mellanstatlig organisation, där varje stat behåller sin självbestämmanderätt. Alla Natos beslut fattas gemensamt utgående från konsensus, dvs. för att ett beslut ska fås till stånd förutsätts att inget medlemsland motsätter sig det. Natos viktigaste beslutsorgan är Natorådet (North Atlantic Council, NAC) som består av representanter från alla medlemmar i alliansen på ambassadörs-, minister- eller stats- och regeringschefsnivå.

Varje medlemsland deltar jämlikt i beslutsfattandet, oberoende av medlemmens storlek eller politiska, militära eller ekonomiska styrka. På detta sätt har alliansmedlemmarna utrymme för självständigt agerande i förhållande till de gemensamma besluten och åtgärderna. Alliansens beslut möjliggör en enig och likriktad verksamhet som förstärks av den politiska solidariteten. Nato agerar i samråd. Samråden förs till dess samförstånd nås eller till dess det konstateras att någon gemensam syn inte kan nås.

Natos viktigaste organ är rådet, försvarsplaneringskommittén och den mera sällan sammanträdande kärnplaneringsgruppen. Organisationen har många organ som bistår de ovannämnda organen samt ett internationellt sekretariat. Underställd dessa organ finns Natos militärkommitté som är en länk mellan Natos beslutsorgan och den militära strukturen. Utöver militärkommittén utgörs huvuddelarna av Natos militära struktur av två strategiska staber, av vilka den ena finns till för operationerna och den andra för transformationen, samt en militär kommandostruktur och internationell militärpersonal.

NATOS CIVILA OCH MILITÄRA STRUKTUR

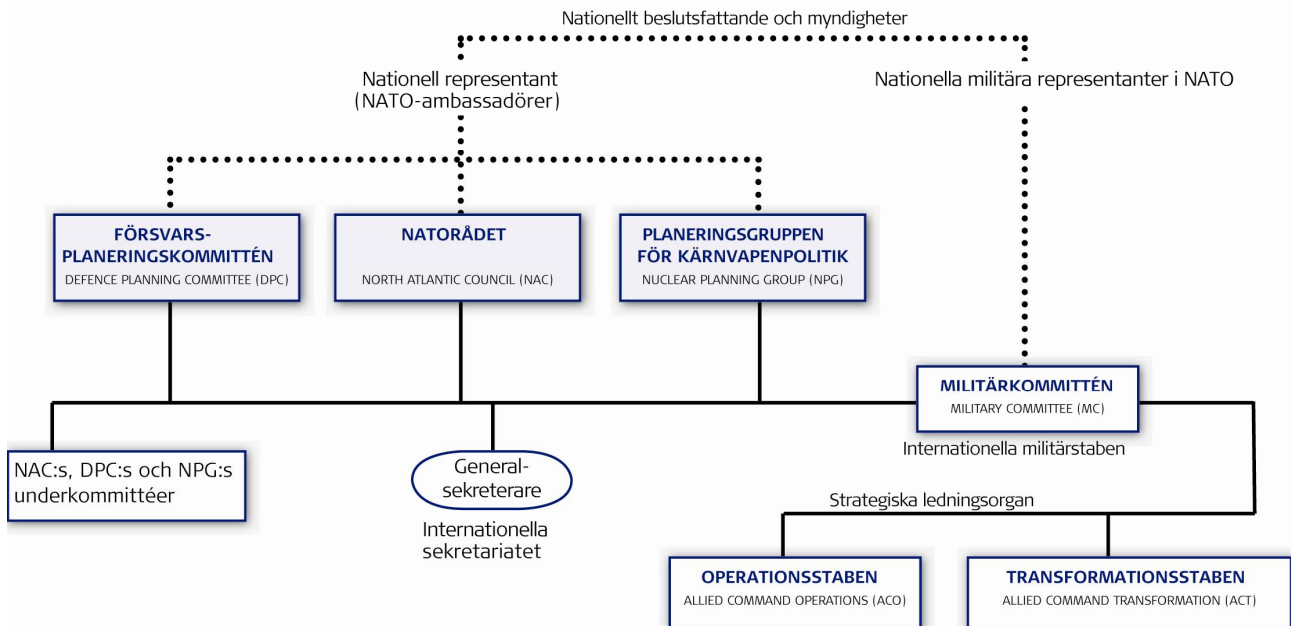


Bild 2: Natos civila och militära struktur

Nato har inga andra egna operativa trupper än de som medlemsländerna har anvisat organisationen eller som partnerskapsländerna har anvisat för en viss uppgift. Natos trupplanering och utvecklingsprocess i fråga om resurserna är grund för alliansens samarbete, politiska engagemang i att utveckla bättre resurser liksom också för den militära strukturen. Natos organisation har till uppgift att i fråga om användningen av de trupper som medlemsländerna har ställt till förfogande stå för den gemensamma planeringen, de gemensamma övningarna och koncentringen av trupperna på operationer under ledning av Natos strategiska kommandörer inom ramen för den trupplaneringsprocess som man tillsammans kommit överens om.

I operationerna har kommandören för operationen ledningsansvaret. Medlemsländerna kan definiera begränsningar i användbarheten hos de trupper som de ställer till förfogande, även om detta med tanke på effektiviteten i operationerna inte anses önskvärt. Överlåtelse av trupper till Natos operationer är alltid ett nationellt beslut, som fattas med iakttagande av varje lands egen lagstiftning.

Medlemsländerna står själva för största delen av de kostnader som Natos verksamhet ger upphov till, i synnerhet när de deltar i operationerna. Också partnerskapsländerna betalar själva de kostnader de får av en operation. Nato finansierar gemensamt endast det övervaknings- och varningssystem som fungerar i luften samt vissa system med anknytning till flygvapnets verksamhet och data-

förbindelser, i fråga om vilka anskaffningen på åtgärd av medlemsländerna inte vore ändamålsenlig. Gemensamt finansieras också vissa civila funktioner och sekretariatets verksamhet.

2.8 Förenta staternas roll i Nato

Till följd av sina stora resurser är Förenta staterna den främsta bland gelikar som medlem i Nato. Dess medverkan ger Nato överlägsna militära resurser. Förenta staternas försvarsutgifter är betydligt större än övriga allierades sammanräknade försvarsutgifter. Dessutom kan en avsevärt större del av den amerikanska försvarsmakten användas för operationer utanför landet än av de europeiska ländernas försvarsmakter. Europas gemensamma försvar stöder sig till många viktiga delar på Förenta staternas resurser, och varken i Nato eller i EU har de politiska besluten fått flera europeiska länder att satsa på att förstärka sin militära kapacitet i den mån som varit önskvärd. I vissa länder är trenden snarare sjunkande. Från situationen under det kalla krigets tider har de europeiska länderna minskat sina försvarsutgifter med ungefär två tredjedelar.

Sedan stabiliteten ökat har också Förenta staterna minskat sina trupper i Europa. Samtidigt har Förenta staternas försvarsmakts rörlighet emellertid ökat betydligt så att t.o.m. stora resurser kan koncentreras till fjärran belägna områden under en kort tid. Den totala styrkan hos Förenta staternas trupper i Europa har för närvarande meddelats vara cirka 95 000, av vilka 40 000 i enheter inom armén. En del av dessa trupper kan tidvis tjänstgöra i operationer också utanför Europa.

Tidigare var västliga Europa framför allt en partner och ett objekt för säkerhetssamarbetet för Förenta staterna. Numera ses Europa i Förenta staterna allt mera som en samarbetspartner och allierad också utanför Europa.

Eftersom flera av Natos europeiska medlemsländers försvar till en del bygger på Förenta staternas medverkan, är det i dessa länders intresse att bevara Förenta staternas intresse för försvaret av Europa. Vilken betydelse Förenta staternas deltagande har i de europeiska ländernas försvarstänkande reflekteras för sin del av medlemsländernas satsning på att avvärja terrorismen.

Förenta staternas aktiva och målmedvetna satsning på Nato ger organisationen riktning och stadga. Många små medlemsländers representanter har vid diskussioner konstaterat att Förenta staterna är intresserat av att höra också små medlemsländer och beakta deras bekymmer. Å andra sidan är de

europiska medlemsländernas synpunkter ofta ägnade att balansera Natos beslut och verksamhet. Detta har för sin del ökat vissa tredje länders intresse för samarbete med Nato.

Framtiden för Förenta staternas Natopolitik torde bero på om en mera internationell politisk trend eller en sådan som mera koncentrerar sig på sina egna angelägenheter är rådande. Historiskt finns det erfarenheter av båda. Hur som helst så torde Förenta staterna inom en synlig framtid kvarstå som den enda stat som verkligen har kapacitet till global verksamhet. Förenta staternas attityd till användningen av militär makt har varit mera tillåtande än den europeiska och sättet att förhålla sig till internationell rätt mera selektivt.

Natos betydelse som centralt forum för samarbetet inom den transatlantiska säkerhetspolitiken är så betydande också i de mera EU-positiva europeiska medlemsländernas ögon att det kommer att finnas användning för det också i framtiden. Kriget i Irak orsakade djupa konflikter inom Nato, men man har lyckats komma över dem. Natos betydelse och ställning som central internationell aktör har sedermera förstärkts av dess roll i krishanteringsoperationen i Afghanistan.

2.9 Natos europeiska medlemsländer

Nato är fundament och verksamhetsmiljö för det gemensamma försvaret för 24 europeiska länder av vilka 21 länder är medlemmar i EU. Detta samarbete har ett brett stöd i de länder som deltar i det. Tanken på att på nytt nationalisera försvaret får inget understöd, varken i Nato eller inom EU. Snarare strävar man efter att säkerställa att gemenskapen inom försvaret fortgår i alla förhållanden, vilket för sin del också påverkar den diskussion som förs om utvecklandet av EU:s försvarssamarbete.

Som det konstaterades ovan bidrar Förenta staterna fortfarande med en betydande insats i det europeiska försvaret. Nato är den organisation inom vars ramar denna insats har organiserats.

Bland Natos europeiska medlemsländer råder något olika åsikter om Natos uppgifter. Det har sagts att dessa åsikter kan grupperas i tre huvudinriktningar. Varje land utgör sitt eget speciella fall, vilket gör att en dylik gruppering endast kan vara riktgivande. Utvidningen av Nato har ökat mångfalden av åsikter.

En atlantisk inriktning har framför allt kuststaterna i områdets västliga och norra delar. Europas och Förenta staternas strategiska intressen anses åtminstone i betydande mån gå i samma riktning och hoten vara globala. Av detta skäl satsar man också på samarbetet i Nato.

I flera av de gamla medlemsländerna på den europeiska kontinenten anses det inte sannolikt med något militärt hot mot det egna landet. Det finns nog hot i världen, men parallellt med de militära verktygen och även i första hand behövs politiska och ekonomiska verktyg och sådana som gäller den civila krishantering. I detta fall är EU den naturligaste kanalen för ett europeiskt krishanteringsarbete. Natos roll ses mera begränsad till militär verksamhet som utgör grund för det gemensamma försvaret samt för genomförandet av storskaliga krishanteringsoperationer.

I många av de nya medlemsländerna anses det att Natos traditionella uppgift som en organisation för det gemensamma försvaret fortfarande är central. Det är emellertid viktigt att delta i krishanteringen i synnerhet för att detta har betydelse för att Förenta staterna ska hållas engagerat i det europeiska försvaret.

2.10 EU:s och Natos samarbete

Samarbetet mellan EU och Nato i den form det har idag härleder sina rötter till år 1998, då Storbritanniens premiärminister Tony Blair föreslog en militär krishanteringsroll för EU i samarbete med Nato. I slutet av samma år möttes Storbritanniens och Frankrikes representanter i S:t Malo och föreslog för EU en möjlighet att leda militära krishanteringsoperationer med stöd av Natos resurser eller självständigt med egna krafter. Nato godkände för sin del principerna för ett intensifierat krishanteringssamarbete vid ett toppmöte i Washington våren 1999. Europeiska unionen erbjöds en möjlighet att använda sig av Natos planerings- och ledningssystem samt resurser i sådana fall där alliansen inte i sin helhet är engagerad i någon operation. För dessa arrangemang används benämningen Berlin plus. Vid EU:s toppmöte i Köln samma år kom man överens om att EU också självständigt kan genomföra militära krishanteringsoperationer, utan att använda sig av Natos resurser. Samtidigt övergav man det arrangemang som överenskommits i Amsterdam, enligt vilket Västeuropeiska unionen (Western European Union, WEU) hade varit realiserande organisation.

Behovet av samarbete mellan EU och Nato är uppenbart, eftersom 21 av EU:s 27 medlemsländer hör till Nato och 21 av Natos 26 medlemsländer till EU. Den annorlunda medlemsbasen medför ibland utmaningar för samarbetet. I det europeiska militära samarbetet är de länder som är med-

lemmar i både Nato och EU i den bästa situationen. De får tillgång till all information som ankommer på medlemsländerna från båda organisationerna och de kan påverka beslutsfattandet i båda organisationerna. Detta är av betydelse i synnerhet när ärenden behandlas samtidigt i båda organisationerna.

EU:s och Natos samarbete har inflammerats av frågan om hur Natos europeiska medlemsländer som inte hör till EU kan delta i EU:s eget militära samarbete. Anslutningen av Cypern och Malta till EU har ökat spänningarna i samarbetet, förutom inom EU också inom Nato. I bakgrunden finns den politiska tvisten mellan Turkiet och Cypern, som direkt försvårar också en intensifiering av samarbetet mellan EU och Nato. Cypern och Malta är inte fredspartner till Nato, och därmed inte med i existerande samarbetsarrangemang, som gör det möjligt för EU att stöda sig på Natos resurser vid de militära krishanteringsoperationer som EU leder. Det politiska samarbetet mellan organisationerna har varit mycket begränsat, men samarbetet mellan sekretariaten och även på fältet har i allmänhet fungerat bra. Dessa tvister stör emellertid Natos och EU:s samarbete som parallella aktörer i Kosovo och Afghanistan.

Både Nato och EU har sin egen organisation för civil beredskap. I praktiken stöder sig båda på nationella resurser.

De av Frankrikes president Nicolas Sarkozy presenterade tankarna på att förstärka Frankrikes samarbete med Nato och Frankrikes eventuella återkomst till Natos militärstrukturer kan för sin del främja också samarbetet mellan Nato och EU. Detta förutsätter dessutom att lösningar kan hittas på tvisterna mellan Turkiet, Grekland och Cypern.

2.11 Natos och Rysslands relationer

Ur Natos synvinkel är den viktigaste aktören utanför Nato i den euroatlantiska regionen Ryssland som har en betydande skrämsepotential genom sina kärnvapen och som är den största vapenmakten i regionen. Sedan Sovjetunionen kollapsade har Ryssland inte utgjort något direkt militärt hot mot Nato, men Rysslands verksamhet inverkar i betydande grad på säkerheten i den euroatlantiska regionen bl.a. genom hotet om spridning av massförstörelsevapen och hoten mot miljön. Det att många Natoländer är beroende av Rysslands energileveranser framhäver Rysslands betydelse.

Ryssland är en betydande regional och global aktör, som om landet så vill kan främja eller försvåra Natos verksamhet på många sektorer. Som ständig medlem av FN:s säkerhetsråd är Ryssland med och beslutar om FN-mandat för Natooperationerna. Ryssland har ett betydande inflytande i många frågor som på lång sikt påverkar alliansens säkerhet; exempel på detta är Nordkoreas och Irans kärnprogram. Rysslands inflytande i Centralasien och Norra Afghanistan är en viktig faktor med tanke på Natos ISAF-operations möjligheter att agera. Dessutom påverkar Rysslands agerande möjligheterna att lösa s.k. frysta konflikter i vissa av Natos partnerskapsländer.

Nato har satsat mycket på att bygga upp goda relationer till Ryssland. Det bästa exemplet på detta är det permanenta samarbetsrådet mellan Nato och Ryssland, som grundades år 1997, och dess efterföljare Nato-Rysslandrådet som grundades år 2002. Medlemmar i rådet är alla Natoländer och Ryssland. I rådet fattas besluten enhälligt. Nato-Rysslandrådet kan föra politiska diskussioner och diskussioner om säkerheten, utgående från dessa besluta om gemensamma initiativ och fatta gemensamma beslut eller vidta gemensamma åtgärder från fall till fall. För att främja samarbetet har det grundats en Nato-informationsbyrå i Moskva.

Till Nato-Rysslandrådets centralaste samarbetsområden hör militärt samarbete och utvecklande av förmågan att samverka, verksamhet mot terrorismen, civilt samarbete och räddningstjänst, vapenkontroll, robotförsvar på taktisk nivå, samarbete med anknytning till krishanteringsoperationer, utbyte av luftlägesbilder och försvarsreform.

Natos och Rysslands samarbete har varierat med de politiska konjunkturen. När relationerna mellan Ryssland och väst har varit nära har också samarbetet mellan Nato och Ryssland fungerat. Och en skärpning av relationerna mellan Ryssland och väst har också kunnat ses i Natosamarbetet. Natos och Rysslands samarbete är emellertid mångsidigt, och flera konkreta samarbetsprojekt fortgår också under svåra tider. Ryssland har bl.a. i två etapper deltagit i Natos operation för övervakning av Medelhavet (Operation Active Endeavour) som inleddes med stöd av artikel 5 i Nordatlantiska fördraget till följd av terrordåden mot Förenta staterna år 2001. Ryssland har i år ratificerat ett avtal som landet ingått med Nato om truppers ställning, vilket öppnar en väg för eventuella kommande gemensamma övningar och även annan samverkan. Ett av de första konkreta samarbetsinitiativen från Nato-Rysslandrådet var tanken om ett utbyte av luftlägesbilder mellan Natoländerna och Ryssland. Syftet med detta samarbete är att förbättra den allmänna flygsäkerheten, inklusive att förhindra terrorism. Projektet har redan framskridit från planeringsfasen till inledandet av verkställandet.

För närvarande belastas de politiska relationerna av ett antal meningsskiljaktigheter. De sammanhänger framför allt med utvidgningen av Nato i synnerhet till f.d. Sovjetunionens område, Kosovos eventuella självständighet samt vissa projekt som anknyter till Förenta staternas robotförsvar i Europa. Också Rysslands beslut att avbryta verkställandet av avtalet om konventionella vapen i Europa (KVE) har försvårat Natos och Rysslands relationer. Å andra sidan har det anpassade KVE-avtalet hittills inte ratificerats av ett enda Natoland. Ryssland värdesätter emellertid rådet, eftersom det erbjuder en möjlighet att diskutera aktuella säkerhetspolitiska frågor, och dessa gäller också många faktorer med anknytning till säkerheten i Europa. Dessutom har Ryssland upplevt sig själv som mera jämbördigt i Nato-Rysslandrådet än i t.ex. OSSE.

Enligt grundfördraget från år 1997, som gäller Natos och Rysslands ömsesidiga relationer, samarbete och säkerhet, upprepar Natos medlemsländer att de inte har för avsikt, inte planerar och inte heller ser något skäl att placera kärnvapen på de nya medlemsländernas territorier och inte heller något behov att ändra någon del av Natos kärnvapenberedskap eller kärnvapenpolitik – och att de inte heller ser något kommande behov att göra så. I grundfördraget finns också en lång detaljerad text om KVE-avtalet om konventionella vapen i Europa.

Nato har strävat efter att beakta Rysslands bekymmer när organisationen har kommit överens med de nya medlemsländerna om vilka strukturer och trupper som Nato ska placera på deras territorier. Detta har gällt i synnerhet placeringen av kärnvapen, permanenta trupper eller permanenta baser.

Natoländerna har olika uppfattning om hur organisationen bör förhålla sig till Ryssland och dess mera självmedvetna politik. Som bäst övervägs huruvida man borde fortgå med att engagera Ryssland i en politisk dialog och praktiskt samarbete eller om man borde besvara Rysslands åtgärder mera resolut.

Alla Natoländer har också bilaterala relationer och samarbete med Ryssland, en del mera än andra. I samband med de senaste utvidgningarna av Nato har det visat sig att ett lands anslutning till Nato inte har förhindrat att goda relationer fortgår också efter att ett Natomedlemskap förverkligats.

3. Finlands samarbete med Nato

Finland anslöt sig till Nordatlantiska samarbetsrådet (NACC) som observatör år 1992. I Natos program för partnerskap för fred har Finland deltagit från första början, dvs. sedan år 1994. Till det Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPC), som ersatte NACC, anslöt sig Finland i samband med att det grundades år 1997.

I EAPC:s arbete deltar alla 26 Natoländer och 23 länder som är med i partnerskap för fred. Det Euroatlantiska partnerskapsrådet ger multilaterala politiska och funktionella ramar för Finlands verksamhet i Nato. EAPC är det organ som styr partnerskapsarbetet och ett forum för säkerhetspolitiska diskussioner. Det sammanträder månadsvis på ambassadörsnivå, i sammansättningen av utrikes- och försvarsministrar årligen samt på regeringschefsnivå i allmänhet med två eller tre års mellanrum.

Parallellt med EAPC:s verksamhet har Nato börjat organisera operationsspecifika möten med de länder som överlåter trupper till Natos krishanteringsoperationer eller annars stöder dessa. Sådana möten har ordnats i synnerhet i ISAF-sammansättningen inklusive på utrikes- och försvarsminister-nivå. Våren 2008 planeras ett ISAF-möte på regeringschefsnivå. Detta har ökat Finlands möjligheter att få information och att påverka i fråga om de operationer där vårt land deltar. All spaningsinformation har dock inte getts till de deltagande partnerskapsländerna, även om en bättring har utlovats i fråga om detta. De viktigaste diskussionerna förs och besluten fattas dock alltid medlemsländerna emellan.

Inom ramen för Natos och partnerskapsländernas bilaterala program för partnerskap för fred kan Finland välja de praktiska samarbetsformerna och -områdena i enlighet med sina egna prioriteringar. Vårt partnerskapsamarbete med Nato är redan omfattande. Finland deltar i Natoledd militär krishantering, utvecklar sina militära färdigheter samt deltar i försvarsmaterielsamarbetet och det samarbete som gäller civil beredskap. Dessutom har Finland stött Natos stabilitetsfrämjande verksamhet genom att jämsides med Nato delta i stödjandet av reformer på säkerhets- och försvarssektorerna i de länder och regioner där Nato verkar. Finland har också stött förstörandet av lätta (finkalibriga) vapen och infanteriminor (trampminor) samt ammunition och giftiga bränslen genom Natos frivilliga fonder för partnerskap för fred. Finländska tjänstemän har sänts till Natos sekretariat för att arbeta med olika partnerskapsuppgifter.

Med hjälp av de verktyg som partnerskapssamarbetet erbjuder utvecklas t.ex. den finska försvarsmaktens kapacitet att samverka internationellt och kvalitativa prestationsförmåga samt färdigheter att delta i internationell krishantering. Detta genomförs i synnerhet med hjälp av den planerings- och utvärderingsprocess (Planning and Review Process, PARP) som hör till partnerskapsprogrammet, partnerskapsmålen samt det operativa resurskonceptet (Operational Capabilities Concept, OCC). Partnerskapsmålen, som siktar till kapacitet att samverka för de krishanteringstrupper som har anmälts till PARP-processen, är alltid konkreta utvecklingsbara frågor, och deras nivå kan variera från enkel till synnerligen krävande. Med hjälp av partnerskapssamarbetet får man värdefull know-how och erfarenhet som också kan användas för att utveckla Finlands nationella försvarskapacitet.

Finland utvecklar sin beredskap för internationella krishanteringsoperationer också genom att delta i krishanteringsövningar som organiseras inom ramen för Natos program för partnerskap för fred samt i bi- eller multilaterala övningar som organiseras i programmets anda. Inom ramen för programmet för partnerskap för fred har Finland dessutom stått värd för övningar och ordnat utbildning.

I militär krishantering som leds av Nato med mandat av FN har Finland deltagit ända från början, från år 1995. När denna utredning skrivs tjänstgör cirka 500 finländare i Natoledda operationer. Allt som allt har finländare åkt ut i en Natoledd militär krishanteringsoperation över 10 000 gånger. Dessutom har en finländsk general lett en brigad i den Natoledda krishanteringsoperationen i Bosnien-Hercegovina, och Finland har som första land utanför Nato varit ledarstat för en multinationell brigad i Natos krishanteringsoperation i Kosovo. När de ömsesidiga relationerna mellan den internationella verksamheten och det inhemska försvaret utvärderas är det skäl att minnas att Finland som mest på en gång har haft nästan 1 000 fredsbevarare i Natoledda krishanteringsoperationer, varvid Finland i fråga om armén var ett av de länder som överlätit flest trupper i relation till antalet invånare – medlemsländerna medräknade. Den reserv som värnpliktssystemet producerar var en betydande fördel i detta som bred rekryteringsbas. Samtidigt får man värdefull erfarenhet av krävande uppgifter som kommer det egna landets försvar till godo.

Nato utvecklar hela tiden förutom sin egen verksamhet också sitt samarbete med partnerskapsländerna. Finland har tillsammans med Sverige deltagit aktivt i utvecklandet av samarbetet för partnerskap för fred. Beslut har fattats om att förbättra möjligheterna till samarbete mellan de länder som deltar i operationerna. Partnerskapsprogrammet är för närvarande så omfattande att Finland åtmin-

stone inte tills vidare deltar i all verksamhet som öppnats för partnerna. Operationen för övervakning av Medelhavet och kompletterande deltagande i Natos snabbinsatsstyrkor (NRF) är exempel på verksamhet som står öppen för partnerna och där Finland inte är med. Dessutom kunde till kris- hanteringsoperationerna utöver armén också sändas flygvapnets flygplan och marinens fartyg. Mera trupper kunde överlåtas till operationerna och flera officerare kunde sändas till Natos staber. Men detta kräver mera resurser för internationell verksamhet.

Finlands samarbete med Nato baserar sig på vår strävan att delta i verksamheten inom de internationella organisationer som har betydelse för vårt land. Också vår långa tradition av fredsbevarande inverkar på detta. Finländarna har redan under ett halvt sekel velat dra sitt strå till stacken för stabilitet och säkerhet också utanför landets gränser. Deltagandet i den militära krishantering ger Finland nyttig kunskap och erfarenhet som kan användas när det nationella försvaret utvecklas. Dessutom hjälper det oss att jämföra vårt kunnande med andra länders framgångar och att utveckla handlingsmetoder som är internationellt kompatibla. Genom att delta i krishantering kan vi också visa andra konkret vilken hög nivå vårt kunnande står på. Genom samarbetet skapar vi en grund för ömsesidig solidaritet. Genom att delta visar vi att vi är beredda att stöda andra och ta vårt ansvar för den gemensamma säkerheten.

Utvecklingen inom EU:s militära samarbete särskilt efter år 1999 har gett Finlands samarbete med Nato en större betydelse. Huvuddelen av det militära resurssamarbete som görs inom ramen för EU grundar sig på Natos standarder, utvecklingskoncept och handlingssätt. Finland utvecklar i likhet med EU:s övriga medlemsländer i allmänhet sina resurser genom medlemskap i Nato eller i programmet för partnerskap för fred.

Finland deltar i vid omfattning också i den verksamhet för civil beredskap som är öppen för Natos partnerskapsländer. Viktigast ur vår synvinkel är det samarbete som hänför sig till försörjningsberedskapen i synnerhet inom trafik- och kommunikationssektorerna samt räddningstjänstsamarbetet. Också Natos hälsovårds-, livsmedelsförsörjnings-, industri- och vetenskapssamarbete har varit till nytta. Natos verksamhet för civil beredskap är ett delområde inom partnerskapet för fred som växer till sig och den enda sektorn inom Nato som är så gott som helt öppen också för partnerskapsländerna.

4. Verkningarna av ett Natomedlemskap på Finlands internationella verksamhet

4.1 Finlands verksamhet i EU

Verkningarna av ett Natomedlemskap på Finlands verksamhet i EU anknyter framför allt till EU:s säkerhetspolitiska utveckling samt till verksamheten inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Som medlem i EU kan Finland delta i all EU:s verksamhet. Eftersom EU och Nato samarbetar mycket är det viktigt att man kan byta dokument mellan organisationerna. För närvarande kan man inte dela ut alla nödvändiga dokument till EU:s medlemsländer, vilket i några fall kan begränsa de uppgifter som står till förfogande för de EU-länder som inte hör till Nato. För en dylik begränsning räcker det med att ett Natoland kräver det.

Natomedlemskapet har en anseelig betydelse för EU:s utveckling mot ett gemensamt försvar. Enligt artikel 27 i EU:s nya grundfördrag omfattar den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens gemensamma försvarspolitik som ska definieras stegvis. Enligt bestämmelsen leder den till ett gemensamt försvar när Europeiska rådet enhälligt beslutar detta. I artikel 27.7 i EU:s nya grundfördrag definieras medlemsstaternas skyldighet att bistå varandra i en situation där en medlemsstat blir föremål för ett väpnat anfall på sitt territorium. I samband med artikeln har denna frågas samröre med de skyldigheter som Natos medlemsländer har uttryckligen tagits upp. Biståndsskyldigheten har skrivits i en sådan form att den inte ändrar de skyldigheter som medlemsländerna har mot varandra med stöd av alliansens grundfördrag.

Inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik behandlas flera sådana frågor som samtidigt också är aktuella inom Nato. Nato är ett ömsesidigt forum för politisk-militär debatt för sina medlemsländer. Temaområdet är omfattande. I synnerhet i samband med internationella kriser förs diskussioner både inom Nato och EU. Aktuella teman för närvarande är fredsbevararfrågor gällande Afghanistan, Kosovo, Sudan och Darfur samt även mera vidsträckt Afrika. Dessutom diskuteras inom Nato t.ex. Ryssland, Georgien, området Västra Balkan, robotförsvar och massförstörelsevapen och dessa diskussioner återspeglar sig i den diskussion som förs inom EU. I båda fora

diskuteras också bl.a. bekämpningen av terrorismen och frågor med anknytning till energisäkerheten. I vardera organisationen fattas besluten dock självständigt.

I fråga om krishantering erkänns allmänt att det omfattande samarbetet mellan Nato och EU är en nödvändighet. Medlemmarna har inte obegränsat med trupper och av detta följer att den verksamhet som försiggår inom Nato direkt påverkar den diskussion som förs inom ramen för EU t.ex. vad gäller inledandet av nya krishanteringsoperationer. Natos standarder och krav är den centrala utgångspunkten vid utvecklandet av EU:s krishanteringssystem. Detsamma gäller t.ex. diskussionen om de kostnader inom krishanteringsoperationerna som ska täckas gemensamt. När man inom EU förhandlar om lösningar som grundar sig på arrangemang som redan tidigare överenskommit inom Nato och på diskussioner som förts där, är ett EU-land som också är medlem i Nato bättre informerat än ett EU-land som inte hör till Nato. I praktiken kan det inom EU bildas en inre krets av Natoländer i dessa frågor, vars betydelse är svår att bedöma utifrån. EU:s beslutsfattande är naturligtvis oberoende av Nato, men Natos lösningar kan ha en riktgivande verkan.

De säkerhetsgarantier som hänför sig till EU:s nya fördrag är föremål för en separat utredning vid utrikesministeriet. Med tanke på denna granskning är det i synnerhet av betydelse att EU inte själv idkar någon försvarsplanering och inte har någon bred militär kommandostruktur, utan att resurserna till denna del finns hos Nato. I fråga om krishanteringen begränsar resursbristerna vidare EU:s möjligheter att genomföra stora operationer. EU strävar genom resursarbetet efter att hitta lösningar på centrala bristområden, såsom luft- och sjötransporter, lednings- och underrättelsesystem, flygplanens kapacitet att tanka i luften samt helikoptrar. Också inom Nato förlitar man sig i fråga om många centrala kapaciteter på Förenata staternas resurser.

EU:s medlemsländer har emellertid tillsammans mycket betydande militära resurser, även om det finns en del att utveckla vad gäller deras användbarhet utanför de egna landsgränserna. Enligt statistik från Europeiska försvarsbyrån ingick totalt 98 000 soldater från EU:s medlemsländer i internationella operationer år 2006, av vilka Storbritanniens andel var 34 000. Också vid Natos sekretariat och staber tjänstgör en stor personal som sänts från EU-länderna och som har tränats i internationellt samarbete. Å andra sidan är det svårt att föreställa sig en sådan situation där man inom EU överväger medlemsstaternas skyldighet att bistå varandra med anledning av ett väpnat anfall medan Nato förblir sysslolöst.

4.2 Finlands transatlantiska relationer

Nato är fortfarande det viktigaste transatlantiska forumet för säkerhetspolitiskt samarbete. De 24 europeiska medlemsländerna i Nato samt representanterna för Förenta staterna och Kanada möts dagligen inom Nato. I synnerhet under de senaste åren har amerikanska politiker, höga tjänstemän och soldater regelbundet gästade Nato. Vid diskussionerna har förutom Natos verksamhet och utmaningar också mera vidsträckta teman med anknytning till den internationella säkerheten behandlats.

Ett medlemskap i Nato öppnar en möjlighet till ett intensivare samarbete mellan medlemsländerna också bilateralt. I fråga om de flesta av Natos europeiska medlemsländer torde denna skillnad ur finskt perspektiv inte vara särskilt stor till följd av vårt EU-medlemskap. I fråga om Nordamerika är situationen en annan. Ett Natomedlemskap har konkreta verkningar i synnerhet på det bilaterala militära samarbetet med Förenta staterna, bl.a. i frågor med anknytning till tillgången på teknologi.

Genom sin starka insats i Natos verksamhet har Finland å andra sidan uppnått ställningen av en så nära partner att skillnaden mellan nuläget och ett medlemskap inte längre torde vara enormt stor. Mycket beror det också på hur stor insatsen är och hur aktivt Finland i fortsättningen deltar i Natos verksamhet och i det transatlantiska samarbetet. Ett partnerskap är trots allt på en mera tillfällig bas än ett medlemskap och därmed mera utsatt för konjunktursvängningar samt medlemsländernas beslut.

I den bindning vid ett gemensamt försvar som sammanhänger med ett medlemskap i Nato är Förenta staternas betydelse fortfarande central.

4.3 Finlands grannförhållanden

Finland har goda relationer till alla sina grannländer. Ett medlemskap i Nato kan påverka dessa relationer, beroende på hurdana relationer landet i fråga har med Nato. Å andra sidan kan ett medlemslands relationer till tredje land också återspegla sig inom Nato. I nyckelställning står otvivelaktigt det hurdan politik varje medlemsland vill driva i Nato. Natos relationer till sina grannländer varierar enligt situationerna. Således är deras eventuella verkan någon gång i framtiden svår att förutse.

Bindningen vid ett gemensamt försvar borde beaktas på bägge sidor med de grannländer som hör till Nato. Nato har emellertid såvitt man vet ingen aktiv försvarsplanering i fråga om Nordeuropa,

eftersom man räknar med att inget sådant militärt hot finns i denna region som skulle förutsätta en sådan planering.

Vad gäller Ryssland skulle Finland komma med i Nato-Rysslandrådet genom ett medlemskap i Nato. Naturligt nog beror det i hög grad både på Finland och Ryssland hur ett medlemskap skulle påverka de bilaterala relationerna. Finlands erfarenheter av relationerna till Ryssland som medlem av EU torde antyda både utmaningar och möjligheter. I Nato skulle Finland utan tvivel anses som en Rysslandsexpert, vars goda grannrelationer skulle värdesättas.

Ryssland har förhållit sig negativt till en utvidgning av Nato i synnerhet när den har gällt landets närområde. Detta har dock inte hindrat Nato från att utvidgas. Natos nya medlemsländers erfarenheter av relationerna med Ryssland har varierat. För en del har relationerna till Ryssland fortgått lika goda som tidigare medan de igen för andra har medfört svårigheter både före medlemskapet och sedan det realiserats. Här har Natomedlemskapet dock varit endast en faktor. I fråga om Finland har flera representanter för Ryssland konstaterat att de inte ser något behov av ett Natomedlemskap för Finlands del, men att de anser att det är Finlands egen sak att fatta avgörandet.

Ryssland fäster vikt vid de ändringar av de militära styrkeförhållandena som ett utvidgat Nato medför i Europa och försöker upprätthålla jämvikt i fråga om dem. Som medlem av Nato förväntas Finland sannolikt ansluta sig till det anpassade KVE-avtalet som begränsar konventionella vapen i Europa, ifall det då ännu är i kraft, även om dessa frågor formellt inte hänger ihop.

Ett Natoland kan också på eget initiativ begränsa Natos närvaro inom landets territorium när normalt råder. Till exempel Norge har meddelat att landet inte tar emot Natos kärnvapen eller baser på sitt territorium under fredstid. Norge arrangerar inte heller Natos krigsövningar inom ett område som är närmare än 40 kilometer från den norsk-ryska gränsen.

4.4 Finlandsbilden

4.4.1 Finlandsbilden i världen

Utöver de frågor som direkt hänför sig till försvaret skulle ett medlemskap i den västliga försvarsalliansen också mera generellt påverka bilden av Finland i världen. Medlemskapet i EU påverkade bilden av Finland i synnerligen betydande grad och vidsträckt. Knappast skulle ett medlemskap i

Nato ha en lika kännbar verkan. Finland utgör dock ett undantag i Europa från den linje som 21 länder har omfattat, dvs. att de är medlemmar i både EU och Nato. Den militära alliansfriheten kan tolkas på många sätt också utanför vårt lands gränser. Nato är trots allt en sammanslutning av västliga demokratiska stater.

Det torde vara så att bilden av Finland i världen i mycket hög grad påverkas av hur vi finländare uppfattar oss själva och vår plats i världen. Inom det euroatlantiska området skulle Finlands medlemskap utan tvivel uppmärksammas, men på praktisk nivå har frågan kanske inte nämnvärd betydelse för Finlandsbilden. Medlemskapet kan påverka ekonomiska beslut, vilket konstateras nedan i fråga om försörjningsberedskapen och försvarsmaterielsektorn.

4.4.2 Medlingsuppdrag

Finland kunde tidigare under det kalla krigets dagar erbjuda sina goda tjänster åt representanter för stormakterna. Också efter detta har finländare setts i internationella medlings- och förhandlingsuppdrag. Kunde ett Finland som anslutit sig till Nato fortsättningsvis erbjuda dylika tjänster?

Många Natoland verkar med framgång i en sådan roll. Vårt närmaste exempel är Norge, en av stormakterna i fråga om internationell krisavvärjning och fredsförhandlingar. Finländare har i och med medlemskapet i EU fått flera betydande internationella medlings- och förhandlingsuppdrag, även om de också har uppfattats som representanter för ett EU-land. Det att vårt land är litet och att vi inte har något kolonialmaktsarv påverkar bilden av Finland i världen också som medlem av Nato.

Den internationella användbarheten som tillhandahållare av goda tjänster kan man påverka med egna åtgärder av många slag. Centralt är beslutet att bereda sig på sådan verksamhet bl.a. genom att anvisa anslag för det och stöda medborgarna i deras strävan att bli behöriga för krävande förhandlingsuppdrag. Också den politik som varje land driver påverkar i betydande grad vilken bild man får av landet i fråga ute i världen.

Relationerna mellan Ryssland och Nato torde Finland inte kunna påverka i betydande grad, om inte vårt land är medlem i Nato-Rysslandrådet. Däremot är det möjligt att medverkan av alliansfria Finland eller Sverige i någon enskild uppgift med anknytning till samarbetet mellan Nato och Ryssland kan påverka Rysslands attityd gynnsamt.

Medverkan av fem västliga länder (utöver Finland också Sverige, Österrike, Irland och Schweiz) i Natos samarbete för partnerskap för fred har skapat en modell också för samarbetsrelationerna och –arrangemangen mellan vissa länder som står utanför Natos partnerskap och Nato. Denna exempel-inverkan håller dock på att minska i samma mån som Nato förstärker och breddar sina samarbetsrelationer utanför området.

4.4.3 Hotet från terrorismen

Finland är så klart en del av den västliga världen att vårt land inte kan isolera sig från den. Vi kan dock genom vår verksamhet och vårt uppträdande påverka hur utomstående länder och människor ser på oss. Terrorismen har under den senaste tiden blivit ett instrument för vissa radikaliserade parter inom den islamska världen i deras kamp mot den västliga världen. Detta återspeglar sig i många konflikter med början i Mellanöstern och med sträckning också till Europa, i synnerhet via vissa medlemmar i de muslimska samfundet i en del europeiska länder.

Bekämpningen av terrorismen intar en viktig plats i Natos verksamhet. Militär verksamhet kan dock endast i begränsad utsträckning användas i denna uppgift. De civila myndigheternas och i synnerhet polisens handlande är mera avgörande. Nato har beredskap att skydda den kritiska basstrukturen och att sköta följderna av ett eventuellt terrordåd. Härvid intar Natos räddningssamarbete en betydande ställning, och i det är Finland med.

Huruvida ett medlemskap i Nato har någon direkt inverkan på sannolikheten för terrorism torde inte ha undersökts, och generellt nämns inte ett medlemskap som ett skäl till terrorism. Den Natoleda operationen i Afghanistan motarbetas nog också med terrorismens metoder på plats i regionen och föremål för dessa metoder kan alla bli som är verksamma där, såväl de som hör till landets befolkning som också utlänningar oberoende av om de är medborgare i ett Natoland eller inte.

Finland bedöms inte i nämnvärd grad vara målland för terrorism. Trots det är enskilda dåd naturligtvis alltid möjliga.

De händelser som offentliggörandet av karikatyrer föreställande profeten fick till stånd visar att åtgärder som upplevs såra islam i en värld med dagens informationsförmedling mycket snabbt kan åstadkomma en mycket omfattande rörelse. Då har man inte nödvändigtvis funderat över vilken internationell organisations medlemsland orsaken till rörelsen ursprungligen härstammar från.

5. Verkningarna av ett Natomedlemskap på Finlands militära verksamhet

Varje land som är medlem i Nato bör hitta en jämvikt mellan å ena sidan sin nationella suveränitet och sin självbestämmanderätt och å andra sidan den gemensamma solidariteten. I och med att Finland i sista hand själv kan besluta om sitt deltagande i Natos verksamhet, har vårt land också som Natomedlem en möjlighet att inom de gränser som anslagen ställer ordna sitt försvar på det sätt landet önskar. Härvid kan betydelsen av medborgarnas starka försvarsvilja beaktas också i förhållandena inom alliansen. Det kanske förtjänar att nämnas att i våra grannländer som hör till Nato, Norge och Estland, råder en stark försvarsvilja.

5.1 Verkningarna på försvaret av Finlands eget territorium

Ett medlemskap i Nato och alliansens resurser bakom det förebygger för sin del risken för en militär påtryckning, ett hot om ett anfall eller ett militärt anfall med inriktning på Finland. Detta ger Finland spelrum i utvecklandet av landets eget försvarssystem. Med hjälp av medlemskapet kan Finland också förbättra sin kapacitet som mottagare av bistånd.

Utgående från ömsesidigheten skulle Finland samtidigt bli involverat i att upprätthålla stabiliteten och säkerheten inom hela alliansens område i enlighet med de skyldigheter som ett Natomedlemskap medför. Vår egen säkerhet skulle bli en del av alliansens säkerhet mera konkret än i dagens läge.

Det stöd som kan fås under kristid är beroende av totalläget. Natos snabbinsatsstyrkor (NRF) kan användas i snabbt uppkomna situationer utan några detaljerade beredskapsplaner på förhand. Om situationen eventuellt skärps kan operativ planering naturligtvis inledas. Härvid skulle Finland som medlem sträva efter att påverka att stöd kan fås på de prestationsområden som är centrala för oss. Sannolika prestationsområden vore härvid spaning, fjärreffekt samt luft- och sjöförsvar. Natos sammanräknade prestationskapacitet på dessa områden är av en helt annan klass än Finlands kapacitet ensam. Således bör också skrämseleffekten av ett Natomedlemskap beaktas, dvs. en part som eventuellt överväger påtryckningsåtgärder bedömer huruvida den möts av en eller flera staters försvarskapacitet.

Som medlem i Nato skulle Finland omfattas också av Natos politiska verksamhet. Finland skulle bli en part i de diskussioner och bedömningar som hör till alliansens dagliga verksamhet. I en krissituation – och redan om en sådan hotar – skulle Finland få politiskt stöd av alliansens andra medlemsländer. Redan vetskapen om ett sådant stöd kan ha en betydande förebyggande inverkan på de hot som riktar sig mot Finland.

Som medlem skulle Finland på egen bekostnad placera uppskattningsvis 100 – 150 personer i Natos militärstrukturer, främst stabsofficerare. Dessa resurser skulle inte samtidigt stå till förfogande för inhemska uppgifter, utan deras effekt skulle återspegla sig på vårt försvar via Nato.

5.2 Försvarsplanering

I Natos försvarsplanering anmäler varje medlemsland alla trupper inom sin vapenmakt. I denna anmälan ställer Natoländerna emellertid samtidigt själva sin egen vapenmakt i olika kategorier enligt sin egen syn. I användning är tre kategorier, som i fall av medlemskap också skulle gälla Finland:

- 1) Vilken del av trupperna är avsedd för regionalt försvar inom det egna territoriet eller i omedelbar närhet till det, och kan de användas och hur i en eventuell situation med gemensamt försvar,
- 2) Vilken del av trupperna kan utgående från prestationsförmåga, utrustning och förmåga till samverkan sändas till operationer utanför det egna territoriet, och
- 3) Ett hur stort antal trupper vill och kan vederbörande land enligt sin egen nationella målnivå upprätthålla samtidigt i operationer.

I praktiken är det av största betydelse hur stort antal trupper som kan underhållas i operationer, eftersom operationernas framgång i hög grad beror på det.

Efter att först ha bedömt alliansens totala behov enligt den politiska styrningen ber Natos trupplanering medlemsländerna om ett sådant antal trupper och prestationskapaciteter, som anses som en skälig insats i enlighet med principen om jämlik bördefördelning. För en del medlemsländer passar den begärda insatsen väl ihop med landets egen nationella målnivå, för andra igen överskrider den beredskap som landet i fråga upprätthåller. Nato strävar efter att sporra medlemsländerna till större insatser, i synnerhet i de fall där den erbjudna insatsen blir klart under den nivå som Natos trupplanering önskat. Varje medlemsland beslutar dock i sista hand själv om sin egen insats, men

beslutet måste motiveras inför försvarsplaneringskommissionen. De synpunkter som övriga medlemsländer kommer fram med under denna hearing kan vara värdefulla för det land som hörs när det gäller att planera försvarsmaktens kommande utveckling.

De resurser som meddelats i Natos truppförteckning kan också användas för uppgifter inom landets eget försvar, ifall man inte har beslutat överlåta dem för användning i Natos operationer.

Ifall Finland ansluter sig till Nato, övergår det arbete på att utveckla prestationskapaciteter som ska göras med Nato till att ske inom ramen för medlemsländernas gemensamma försvarsplaneringsprocess. Målen för det arbete på prestationskapaciteten som ska göras med Nato ska efter detta överenskommas med Finland i stället för som partnerskapsmål (Partnership Goals) inom planerings- och utvärderingsprocessen som truppmål (Force Goals) vid försvarsplaneringsprocessen, som mera vidsträckt ska gälla försvarsmaktens truppstruktur än de nuvarande målen som gäller trupper som använts för internationella uppgifter.

5.3 Verkningarna på den kvantitativa nivån och trupperna av Finlands militära deltagande samt på andra resurser i Natos trupplanering

De bedömningar som presenteras nedan baserar sig på de mål som Nato har gett sina medlemsländer, på diskussioner med företrädare för Natos sekretariat och staber samt på exempel från vissa Natoländer. Bedömningen motsvarar situationen just nu med så stor exakthet som det är möjligt att nå utan förhandlingar om medlemskap.

I fråga om armén bör Finland eftersträva att nå de användbarhetsmål som Nato ställer för trupperna, även om inte heller alla nuvarande medlemsländer når dem helt. Målen baserar sig på de utmaningar som krishanteringsoperationerna ställer. Av arméns styrka under fredstid bör 40 procent vara sådana trupper som vid behov efter att de bildats kan ställas upp utanför den egna staten. I motsvarande grad bör åtta procent av arméns styrka i fredstid kunna ställas upp och upprätthållas i internationella operationer, i praktiken i krishanteringsoperationer också under långa tider. För flygvapnet och flottan har några motsvarande användbarhetstal inte ställts upp.

Riktgivande kan det bedömas att enligt Natos beräkningsgrunder innebär den eftersträlvade 40 procenten av arméns trupper, som ska kunna delta i Finlands utrikesoperationer, i antal cirka 6 000

soldater och de styrkor som ska kunna upprätthållas i krishanteringsoperationer utomlands cirka 1 200 soldater. I fråga om de trupper som står till buds förutsätts Finland således bidra med en trupp på ungefär brigadnivå dvs. cirka 6 000 soldater. Detta är samma nivå som i jämförbara Natoländer. Truppen kan basera sig på en kombination av yrkessoldater och trupper grundade på reserven, som man har gjort t.ex. i Norge. Truppen i fråga behöver alltså inte vara sammansatt av yrkesmilitärer utom i fråga om högberedskapsstrupperna. En del av denna trupp ska också kunna användas i krishanteringsoperationer, vilket gör att hela truppen inte behöver stå i beredskap här hemma.

I fråga om de trupper som ska upprätthållas inom krishanteringsoperationer (8 %) motsvarar målet ungefär Finlands genomsnittliga insats i den internationella krishanteringen under de senaste åren, vilket är tillräckligt åtminstone vad gäller antalet. Den nuvarande insatsen är dock klart lägre än det på detta sätt beräknade målet. De användbarhetsmål som Nato har ställt upp kan därmed nås utan att antalet trupper som sänds ut i krishanteringsuppgifter i betydande grad ökas från det antal som Finland som mest har satsat på militär krishantering som ett alliansfritt land. Detta förutsätter inte heller att den praxis som Finland i dagens läge tillämpar ändras.

Finland har möjlighet att påverka hur Nato tolkar beräkningsgrunderna i fråga om vårt land. Det egentliga målet är en tillräckligt stor och funktionsduglig trupp för internationella uppgifter. Vikten av deltagandet kan inte mätas enbart kvantitativt. Betydelsefull är också beredskapen att delta i krävande och utmanande uppgifter.

Nato ställer inga mål vad gäller på vilket sätt trupperna produceras eller på vilket sätt beredskapen upprätthålls. Således kan Finland, om landet så önskar, också som medlem i Nato fortgå med nuvarande praxis vad gäller sammanställandet och valet av de trupper som ska sändas till krishanteringsoperationer.

För att bereda sig på uppgifter inom det gemensamma försvaret kunde Finland förväntas bidra med prestationskapaciteter som alternativt kunde vara t.ex. en högberedskapsbrigad från armén med stöddelar (i första hand), en flottalj från flygvapnet med markmålskapacitet (i andra hand) samt minröjningskapacitet och kustbevakningskapacitet från flottan (i mån av möjlighet).

Beslut om vilka prestationskapaciteter som kan användas i operationerna ska fattas per operation. Detta påverkar också den insats som kan förväntas av Finland beroende på varje operations art. Beroende på situationen kan det också begäras att Finland ska göra en insats för att fylla krav på vissa

prestationskapaciteter. Sådana kan vara t.ex. civil-militärt samarbete, operativ och taktisk spaning och övervakning, trupper som har specialiserat sig på och utrustats för bekämpning av kemiska, biologiska, radiologiska (strålande) ämnen och kärnmaterial och hantering av följderna av dessa, mobila ledningssystem eller några andra prestationskapaciteter som krävs i operationerna och som finns i Finland. Det antas inte medföra några betydande svårigheter för Finland att uppfylla dessa förväntningar som medlem i Nato.

I en ledningssituation i eventuella nationella operationer som det finska nationella försvaret utför kan det bli nödvändigt att ändra luft- och sjöförsvarets ledningsstruktur, ifall man bereder sig på att använda eller använder alliansens prestationsförmågor som en del av det finska luft- och sjöförsvaret. När förmågan att samverka med Nato utvecklas bör Finland omfatta Natos standarder och normer i större omfattning än för närvarande. Nato har cirka 1 200 STANAG (Standardisation Agreement), handlingsmodeller som styr kompatibiliteten, dvs. handlingsätt och tekniska detaljer, samt 500 Allied Publications, dvs. alliansens publikationer. Av dessa har Finland officiellt tagit i bruk cirka 30 STANAG. Det kan dock bedömas att cirka 300 STANAG redan är i användning i den praktiska verksamheten och vid materielanskaffningar. De nya medlemsländerna tar under tidens gång i bruk de standarder som de anser att de behöver. Det kan bedömas att Finland överväger att godkänna och ta i bruk cirka 500–700 STANAG, varvid antalet stiger till ungefär det dubbla från dagens läge. Detta kräver något tilläggsarbete i sinom tid. Finland är emellertid tekniskt redan synnerligen kompatibelt med Nato.

5.4 Värnpliktssystemet och beslutsfattandet

Finland hör till de länder i västliga Europa som anser det nödvändigt att upprätthålla en betydande försvarsförmåga för händelse av ett militärt hot i framtiden. Av detta skäl är organiserandet av vårt eget försvar också en viktig dimension när vi bedömer vårt lands förhållande till ett Nato-medlemskap. Som medlem av EU och via det nordiska samarbetet har Finland en synnerligen god bild också av flera av Natos europeiska medlemsländers säkerhetstänkande. Det geografiska läget har betydelse, eftersom ju mindre det militära hotet mot den egna regionen upplevs som, desto mera tycks krishanteringen betonas på bekostnad av det gemensamma försvaret i månget Natolands tänkande.

Finlands andel av den sammanräknade folkmängden och försvarsutgifterna i Natos europeiska medlemsländer och EU-länderna utgör cirka en procent. Även om det finska försvarssystemet är kost-

nadseffektivt och majoriteten av medborgarna har en hög försvarsvilja, gör det faktum att försvarsmaterielen snabbt blir dyrare i synnerhet som en följd av att teknologin utvecklas tillsammans med konsekvenserna av den åldrande befolkningen och den globala ekonomiska konkurrensen att upprätthållandet av en trovärdig försvarskapacitet är en utmanande uppgift.

I Finland diskuteras det mycket huruvida landet kan bevara sitt system som bygger på värnplikt och försvar av hela landet också om vi går med i Nato. Trenden i Europa har under den senaste tiden varit på väg mot yrkesarméer. Nio Natoländer har fortfarande ett värnpliktssystem och Nato förutsätter inte att de avstår från det. Av dessa länder har Turkiet och Grekland ett system som i omfattning kan jämföras med det finska. I Norge avtjänar cirka 38 procent av männen i åldersklassen värnplikt. I Danmark, Tyskland och Estland är andelen som avtjänar värnplikt 10-20 procent av ålderklassen. Litauen, Polen och Bulgarien har fattat beslut om att avstå från värnplikten. Erfarenheterna av krishanteringsoperationer, som kräver långvarigt engagemang, har avslöjat sådana svagheter i yrkesarméerna som verkar ha dämpat vissa tvivel på värnpliktssystemet.

Väsentligt är att varje medlemsland deltar i den gemensamma verksamheten med en insats som motsvarar landets vikt och kapacitet. I relation till detta är det sekundärt hur deltagarkapaciteten skaffas. Varje lands insats i Natos verksamhet baserar sig på ett nationellt beslut. Nato har ingen övernationell makt i förhållande till sina medlemmar. Detta gäller såväl försvarsplanering som operationer. Men naturligtvis förutsätter alliansens medlemmar solidaritet och bördefördelning av varandra. Deltagandet bedöms gemensamt.

5.5 Verkningarna av ett medlemskap på Finlands deltagande i Natos krishantering

Finland har deltagit i militär krishantering som har letts av Nato med mandat av FN ända sedan början. För närvarande ingår cirka femhundra finländare i Natooperationer i Kosovo och Afghanistan.

Med denna insats har Finland vid sidan av Sverige fått en särställning som ett av Natos viktigaste partnerskapsländer. Finlands insats är fortfarande åtminstone på god medelnivå inom Nato. Eftersom det också är fråga om verksamhet som en del av den västliga gemenskapen, motsvarar den finska insatsen samtidigt de förväntningar som inriktas på ett land av vårt slag. Nato har i hög grad på initiativ från Finland och Sverige utvecklat sådana möjligheter för de länder som deltar i operationerna att få information om planeringen och ledningen av operationerna så att samarbetet fungerar

relativt bra också utan medlemskap så länge Natos goda vilja räcker till för det. Ett partnerskapsland kan dock inte delta i den politiska lägesbedömningen och inte heller i den allmänna säkerhetsdiskussionen eller informationsutbytet som pågår inom Nato.

Finland deltar redan i EU:s snabbinsatsstyrkor. I det resursarbete som anknyter till EU:s stridsgrupper utnyttjas Natos standarder, övningar och certifieringsverktyg eftersom EU inte har några egna motsvarande mekanismer. Detta medför dock inget automatiskt godkännande från Natos sida, fastän det i praktiken är fråga om samma standarder och förfaranden. Finland och övriga länder som är med i partnerskapet för fred och uppfyller förutsättningarna har även erbjudits en möjlighet att i kompletterande grad delta i Natos egna snabbinsatsstyrkor (NRF). Genom detta har man velat försäkra sig om att samarbetsförmågan med Natoländernas trupper kan hållas på hög nivå också i framtiden, vilket är viktigt i synnerhet när man deltar i krishanteringsoperationer.

NRF ses inom Nato som ett centralt instrument för att utveckla, dvs. transformera, de militära resurserna. Natos medlemmar förväntas delta i snabbinsatsstyrkorna på något sätt. Förnyandet av systemet så att det bättre motsvarar dagens behov och möjligheter övervägs som bäst inom Nato. Till exempel Norge beredde sig i det tidigare NRF på att tidvis delta med en arméenhets bataljonsstyrka samt vissa insatser från flottan och flygvapnet. Deltagandet i både Natos och EU:s snabbinsatsstyrkor kan planeras långsiktigt jämsides med deltagandet i operationerna.

Om Finland går med i Nato, blir förväntningarna i fråga om krishanteringen större än vad de är nu som partner? Mycket beror på hurdan partner eller hurdan medlem Finland beslutar sig för att vara. Deltagandet i Natos verksamhet baserar sig alltid på ett nationellt beslut både som partnerskapsland och som medlem. En ganska allmän trend verkar vara att de länder som anser Natos roll central för deras säkerhet också försöker göra en i förhållande till deras styrka betydande insats i Natos aktuella operationer.

Som det har konstaterats ovan eftersträvar Nato i fråga om sina medlemsländers arméer en användbarhet på åtta procent i långsiktiga operationer. För Finlands del innebär detta i antal cirka 1 200 soldater, alla utrikesoperationer sammanräknade. Detta motsvarar ungefär vår insats i början av detta decennium, men är klart större än Finlands deltagande i militär krishantering för närvarande.

Finlands deltagande i Natoledd krishantering har i praktiken varit på god Natonivå redan som partnerskapsland, vilket gör att ett medlemskap inte nödvändigtvis medför någon särskilt stor ändring

jämfört med partnerskapet. I Afghanistan är vår insats till kvantiteten dock klart mindre än vad den har varit på Västra Balkan. I ISAF-operationen tjänstgjorde enligt statistik från november cirka 20 000 europeiska soldater. En procent av detta tal är cirka 200. För närvarande har ISAF-operationens totala styrka dock redan stigit till närmare 45 000, vilket gör att talen lever. I fall av ett medlemskap skulle Nato otvivelaktigt framföra ett önskemål om att Finland skulle överväga att utbilda soldater för den afghanska armén eller ta emot ledningsansvaret för ett regionalt PRT (Provincial Reconstruction Team), eftersom sådana önskemål redan nu har framförts inom ramen för partnerskapet för fred – och eftersom Sverige redan har tagit ett sådant ansvar. Vårt land har redan nu en möjlighet att delta jämsides med Nato t.ex. i luftverksamheten i olika operationer. Detta kostar naturligtvis en hel del.

Ett medlemskap medför större plikt till samarbete än ett partnerskap. Å andra sidan blir ett land som deltar i partnerskap för fred tvunget att skaffa sig sin rätt och möjlighet att delta just genom att delta. Ett land som deltar i partnerskapet för fred måste också bedöma sitt deltagande med tanke på vilka förväntningar gällande bördefördelningen som riktas på det från dess egen referensgrupp.

Å andra sidan har också en medlem i Nato rätt att överväga på vilket sätt den deltar i verksamheten vid varje tillfälle. Om alliansens verksamhet bedöms strida mot ett viktigt nationellt intresse, kan ett medlemsland också ty sig till konstruktiv återhållsamhet. Som ett exempel kan nämnas Grekland som inte deltog i Natos tvingande operation i Kosovo, men inte heller hindrade andra att agera.

Av Natos aktuella verksamhet med anknytning till nordliga Europa kunde byte av luftlägesbild mellan Nato och Ryssland – vilket för Natos del innebär Eurocontrol-uppgifter – få konsekvenser för oss samt en eventuell begäran om deltagande i övervakningen av de baltiska ländernas luftrum när vi skulle stå i tur. Dessa länder har visserligen planer på att skaffa sig egen flygövervakningsmateriel med början år 2017.

5.6 De tilläggskostnader som ett medlemskap orsakar

Tilläggskostnaderna för ett Natomedlemskap orsakas å ena sidan av deltagande i Natos budget samt placering av personal i Natos kommandostrukturer och å andra sidan av deltagande i Natos verksamhet på fältet. Med Natos gemensamma finansiering bekostas organisationens civila och militära budget samt program för säkerhetsinvesteringar. Utöver den normala samfinansieringen kan intres-

serade Natoländer genomföra multinationella projekt inom Nato med gemensamma finansiella arrangemang.

Natos budget uppgick år 2006 till totalt cirka 1,76 miljarder euro. Den civila budgetens andel utgjorde cirka 181 miljoner, den militära budgetens cirka 934 miljoner och Natos program för säkerhetsinvesteringar (NSIP, Nato Security Investment Programme) cirka 640 miljoner euro.

Medlemsländernas betalningsandelar fastslås i enlighet med bruttonationalprodukten enligt Världsbankens statistik. Finlands andel av medlemmarnas betalningar hade år 2006 varit cirka 1,2 procent (Danmark 1,3 procent och Norge 1,4 procent). Enligt detta hade Finlands betalningsandel uppgått till cirka 21 miljoner euro. Huvuddelen av personalen vid Natos sekretariat får sin lön via Natos budget. Däremot ska kostnaderna för de personer som är verksamma inom Natos militära strukturer betalas av det utsändande landet. Sändandet av en person till en dylik utrikesuppgift medför en årlig utgift på ungefär 120 000 euro utöver de inhemska lönekostnaderna. Ifall cirka 150 personer placeras i Natos kommandostrukturer, blir den totala tilläggskostnaden till denna del ungefär 18 miljoner euro. Eftersom ett nytt medlemslands sändande av personal till Natos kommandostrukturer genomförs stegvis, fördelar sig ökningen av personalkostnaderna på flera år.

Det är inte ändamålsenligt att bedöma kostnaderna av utvecklandet av försvarsmaterielen i detta sammanhang. De utvecklingsplaner som gäller försvarsmaktens försvarsmateriel borde delvis ändras och tidtabellerna justeras.

Totalt uppgår dessa tilläggskostnader av ett medlemskap till cirka 39 miljoner euro, vilket är mindre än två procent av vår försvarsbudget.

Som bas för bedömningen ovan har i fråga om den personal som ska placeras i Natostrukturerna använts den övre gränsen i den sannolika intervallen 100–150 personer. I dagens läge tjänstgör tio finländare som bekostas av oss inom Natos militära strukturer samt dessutom några personer i Natos civila organisation. Dessa insatser minskar för sin del beloppet av den tilläggsfinansiering som behövs med cirka en miljon euro. Om över hundra personer ytterligare placeras i internationella uppgifter, är detta ägnat att stärka det internationella kunnandet inom vår försvarsmakt. Också i sina Nato-uppgifter förblir dessa personer en del av vår försvarsmakt och har med sig know-how till Finland när de kommer hem. Å andra sidan kan de, när de är verksamma i internationella uppgifter, inte samtidigt användas för inhemska uppgifter. I denna utredning har dock inga andra konsekven-

ser av utsändandet av personal bedömts än de utlandskostnader som ska läggas till lönekostnaderna för en utlandskommendering.

Som det konstaterades redan tidigare är den kalkylmässiga målnivå som Nato rekommenderar för Finland i fråga om de trupper som ska upprätthållas för krishantering cirka 1 200 personer. Ifall Finland eftersträvar att helt uppfylla denna rekommendation, kostar det mera än den finska insatsen just nu. Om specialiserade kapaciteter eller resurser, i synnerhet flygplan eller helikoptrar, erbjuds som stöd för operationerna, orsakar detta också tilläggskostnader. Det är också möjligt att Finland som medlem tidvis förväntas bidra med en något större insats i Natos snabbinsatsstyrkor (NRF) än vad vår insats är ifall Finland beslutar delta i den verksamhet som kompletterar NRF i egenskap av partnerskapsland.

Ovan bedömdes, i fråga om de trupper som står till buds, att Finland förutsätts bidra med en trupp på ungefär brigadnivå från armén, dvs. cirka 6 000 soldater. Denna trupp ska ställas upp vid behov. I denna utredning har det bedömts att upprätthållandet av beredskapen till denna del inte medför några betydande tilläggskostnader. Ifall den avlönade personalens andel höjs jämfört med nuvarande arrangemang, blir kostnaderna högre.

Inom Nato har man under de senaste åren talat mycket också om behovet att öka den gemensamma finansieringen av krishanteringsoperationerna. Detta projekt har dock inte stöd hos alla medlemsländer, vilket gör att det inte torde bli fråga om särskilt stora summor åtminstone inte under de närmaste åren. Möjligheten att delta i dylika gemensamma kostnader kan också komma att erbjudas partnerskapsländerna.

Eftersom ett Natomedlemskap också skulle ge vårt nationella försvar en ansenligt större styrka, är det inte nödvändigtvis fråga om tilläggskostnader utan snarare om en alternativ allokering av anslagen.

Nato har ställt som mål för sina medlemsländers försvarsbudgetar två procent av bruttonationalprodukten. Detta mål nådde eller överskred år 2006 endast sex av Natoländerna. Enligt det beräkningsschema som Nato tillämpar uppgår Finlands budgetandel till cirka 1,4 procent. Om man inte räknar med Island, placerar sig 11 Natoländer på eller under denna nivå. Högre budgetnivå har 14 Natoländer. Enligt det beräkningssätt som används i Finland är vår försvarsbudgets procentandel 1,3. Syftet med budgetmålet är att säkerställa tillräckliga anslag för att medlemsländerna ska kunna för-

nya sina försvarsmakter så att de motsvarar utvecklingen inom uppgifter och militär teknologi. Härvid är det avgörande i hur fullständig skala varje medlemsland kan delta i Natos uppgifter, och i detta hänseende har Finland en synnerligen god position. Finland satsar också en större del än genomsnittet av sina försvarsutgifter på materielanskaffningar som förstärker försvarskapaciteten. Utvecklingen av teknologi och militär know-how ökar kostnaderna oberoende av vilken försvarslösning som väljs.

5.7 Verkningarna på försörjningsberedskapen

Natos medlemsländer har organiserat sin försörjningsberedskap med anknytning till den militära verksamheten i samband med Nato. Nato har en försörjningsbyrå NAMSA (NATO Maintenance and Supply Agency) samt åtta kommittéer med anknytning till försörjningsberedskapen inom den civila sektorn. Också de länder som är med i partnerskap för fred kan delta i dessa kommittéers verksamhet till vissa delar, med undantag av den verksamhet som sammanhänger med det gemensamma försvaret. För Finlands del är de kommittéer som behandlar land-, sjö- och lufttransporter samt telekommunikation viktigast.

Finland har sedan början av 1990-talet utvecklat internationella avtalsarrangemang som kompletterar den nationella försörjningsberedskapen. Den försörjningssäkerhet som EU producerar är av ansevärd betydelse, men de åtgärder som EU-lagstiftningen förutsätter vidtas nationellt. Det ömsesidiga ansvaret står och faller med den nationella solidariteten. Ett medlemskap i Nato skulle göra Finland delaktigt av de försörjningsberedskapsarrangemang som överenskommit inom ramen för alliansen.

De länder som hör till Nato sköter en central del av försörjningsberedskapsfrågorna som en del av alliansens verksamhet. Ett allierat land behöver inte upprätthålla en lika täckande nationell beredskap som ett alliansfritt land. Ett medlemsland kan påverka alliansens verksamhet och ta upp intressen som är centrala för landet. För Finland är säkerställandet av sjötransporterna ett dylikt centralt nationellt intresse. Enligt artikel 8 i Nordatlantiska fördraget får ett medlemsland inte ingå internationella förbindelser som står i strid med detta fördrag. Som medlem av alliansen kunde Finland ingå tillförlitligare bilaterala försörjningsberedskapsöverenskommelser, eftersom de förbehåll som förutsätts i artikel 8 och som Natoländerna för närvarande använder inte behöver inbegripas i dem.

Försvarsindustrin skulle dra nytta av ett medlemskap, eftersom man i högre grad kunde lita på dess leveranssäkerhet i krissituationer. Också vid importen av komponenter till försvarsindustrin från övriga medlemsländer skulle man klara sig med en enklare exportkontroll.

Oberoende av var i världen en kris uppstår orsakar den nästan alltid större efterfrågan än tillgången är på vissa produkter. Sådana är bl.a. många komponenter samt vissa krisspecifika läkemedel och motämnen eller motgifter. Som ett land som står utanför alliansen kan Finland bli föremål för begränsande exporttillståndsregler, och leveranserna till Finland kan fördröjas till dess de allierade ländernas ömsesidiga behov har retts ut och tillgodosetts.

Man måste bereda sig på den möjligheten att när en kris som gäller Europa hotar, kan ett litet alliansfritt lands trovärdighet som mål för placeringar rubbas av verkliga eller inbillade orsaker. I synnerhet de kontanta medlen och penningrörelsen för de företags del som är verksamma internationellt kan man försöka flytta någon annanstans. Ett medlemskap i Nato skulle göra bilden av Finland som en del av den västliga ekonomin tydligare.

När kriser hotar har protektionismen en tendens att dyka upp i och med att regeringarna skyddar sina nationella intressen och givna internationella åtaganden. För ett land som är beroende av internationell handel innebär detta risker. Till exempel priserna på frakter kan stiga och tillgången på transportkapacitet försvåras. Detta gör att ingångna avtal om försörjningsberedskap fungerar sämre. Till exempel realiserandet av oljefördelningssystemet enligt avtalet International Energy Programme, som ingåtts om ett internationellt energiprogram, kan förhindras till följd av svårigheter med transportererna.

I förhållandena vid en allvarlig kris kan den inre marknaden och världshandelsorganisationen (WTO) fungera sämre. I fråga om många produkter hotar frihandeln att upphöra och kritisk materiel övervakas sannolikt av stormakterna. Funktionen i fråga om de internationella datasystemen och de infrastrukturer som baserar sig på dem kan störas eller t.o.m. brytas. Nato har sannolikt bättre möjligheter än enskilda länder att bemöta dylika hot.

5.8 Försvarsmaterielsamarbetet

Syftet med Natos försvarsmaterielsamarbete är att utveckla alliansens militära prestationsförmåga och säkerställa att en kompatibel utrustning används i Natos operationer. Natos prestationsförmågor

utvecklas utgående från långsiktiga mål i fråga om dessa, om vilka har överenskommit gemensamt såväl inom försvarsmaterielanskaffningarna som inom forskningen på försvarssektorn. Luftförsvaret, samarbetet inom ledningssystemsektorn, logistiken och byggandet av den infrastruktur som är förknippad med säkerheten är en del av Natos bredbasiga utvecklande av försvarsförmågan. Natos standardiseringsförfaranden bildar grunden för den internationella samarbetsförmågan och skapar också förutsättningar för försvarsindustrin att utveckla system som motsvarar de krav som prestationsförmågan medför.

Finland har haft möjlighet att delta i Natos samarbete inom försvarsmateriellektorn till de delar som arbetet har öppnats för partnerskapsländerna. Ett exempel på detta är det gemensamma projektet för strategisk lufttransportkapacitet mellan vissa av Natos medlemsländer och de länder som deltar i partnerskap för fred. Detta projekt realiserar inom ramen för Nato. Finland deltar i huvuddelen av de arbetsgrupper inom Nato som är öppna för partnerskapsländerna, men flera av arbetsområdena inom försvarsmateriellektorn är öppna endast för Natos medlemsländer. Som medlem av Nato kunde Finland i täckande grad delta i alliansens forsknings- och industrisamarbete inom försvarsmateriellektorn och i gemensamma materielprojekt.

Natos försörjningsbyrå NAMSAs används för anskaffningar av reservdelar samt för att förstärka försörjningsberedskapen. Finland deltar i NAMSAs program för elektronisk handel och virtuell lagring och tillämpar Natos nomenklatursystem. Via NAMSAs produceras t.ex. reservdelar, underhållstjänster och allmän systemhantering i fråga om raketartillerisystemet och pansarvärnssystemet. NAMSAs stöder genomförandet av krishanteringsoperationer t.ex. i Afghanistan och Kosovo.

Finland har ingen representation i NAMSAs direktion och därmed inte beslutanderätt inom styrningen av organisationens åtgärder. Finland får tillträde till alla program som landet behöver, men kan inte delta i det slutliga beslutsfattandet som en jämbördig medlem. Om Finland var medlem, skulle vår industri automatiskt tas med i den konkurrensutsättning som NAMSAs ordnar, om industrin kunde erbjuda produkterna i fråga. I dagens läge kommer Finland med endast om försvarsmakten deltar i det program där konkurrensutsättningen ordnas. I enlighet med NAMSAs princip om ömsesidighet görs ett antal beställningar hos varje lands industri som motsvarar värdet av de NAMSAs-tjänster som landet i fråga använder. Detta motköpsregelverk gäller inte samarbetet med länderna inom partnerskap för fred. I krissituationer koncentrerar NAMSAs sina resurser på att stöda sina medlemmar.

Det går långsamt att byta ut och modernisera försvarsmateriel, och det tar år att bygga upp kapacitet till samverkan. De krav som samarbetsförmågan ställer har beskrivits i standarderna, och i praktiken är de av Nato utvecklade (STANAG, Standardisation Agreement) de enda tillräckligt utspridda militära standarderna. I Finland och i de övriga länder som hör till Europeiska unionen utnyttjas STANAG när materiel byts ut. Partnerskapsländerna får åtminstone två problem när dessa utnyttjas, vilka förorsakar osäkerhetsfaktorer och dröjsmål med byggandet av kapacitet för materiell samverkan: att man står utanför standardiseringsprocessen samt att man inte får tillgång till vissa standarder. Natoländerna får i vilket fall som helst inte sälja materiel som innehåller teknik som standardiserats i Natos arbetsgrupper till en stat som inte har getts tillgång till de dokument som anknyter till saken.

6. De centrala principerna för en utvidgning av Nato

Grunden för en utvidgning av Nato är artikel 10 i Nordatlantiska fördraget: "Fördragsparterna kan genom ett enhälligt beslut kalla vilken som helst europeisk stat, som har förutsättningar att främja principerna enligt detta fördrag och för sin del medverka till säkerheten i den nordatlantiska regionen, att ansluta sig till detta fördrag." Dessutom ingår i artikeln bestämmelser om anslutningsdokumenten.

Frågor som sammanhänger med en utvidgning av Nato behandlas i detalj bl.a. på Natos webbsidor. Nedan presenteras i ett koncentrat de frågor som påverkar en anslutning.

6.1 Bevarandet av alliansens effektivitet vid skötseln av dess kärnfunktioner och nya utmaningar

När alliansen utökar antalet medlemmar vill den försäkra sig om att den kan bevara sin förmåga att fatta viktiga beslut snabbt genom konsensus (samförstånd) och att följderna av en utvidgning är en allians som fullt ut kan utföra både sina kärnfunktioner och nya uppgifter. De nya medlemmarna måste godkänna åtagandena i Nordatlantiska fördraget till fullo. Nato bör försäkra sig om att dess samtliga åtaganden och i synnerhet åtagandet om ett gemensamt försvar uppfylls i den utvidgade alliansen.

Nato bör också beakta de många faktorer i samband med ett utvidgningsprojekt som påverkar dess trovärdighet, vilket kan kräva en detaljerad bedömning. Dessa faktorer sammanhänger med det gemensamma försvaret, ledningssystemet, konventionella trupper, kärnvapenmakter, truppstrukturen, spaningsinformation, ekonomi och kapacitet till samverkan. Dessutom måste man säkerställa ett effektivt beslutsfattande, som baserar sig på konsensus, också i den utvidgade alliansen.

6.2 Utvidgningens militära verkningar och verkningar förknippade med försvaret

6.2.1 Det gemensamma försvaret

I avsnitt 38 i Natos strategiska koncept sägs att ”den kollektiva arten i alliansens försvar kommer till uttryck i de praktiska arrangemangen som möjliggör för alliansen att dra fördel av de politiska, militära och resursmässiga intressen som ett gemensamt försvar innebär, och som förhindrar att försvarspolitiken igen blir nationaliserad, dock utan att de allierades självbestämmanderätt slopas”. Dessa arrangemang baserar sig på en integrerad militär struktur samt på samarbets- och koordineringsavtal. Till de centrala dimensionerna hör en gemensam försvarsplanering, en gemensam planering av operationerna, multinationella enheter, placering av trupper utanför det egna territoriet i lämpliga fall också med ömsesidiga arrangemang, krishanterings- och kompletteringsarrangemang, förhandlingsförfaranden, gemensamma standarder och förfaringssätt som gäller materiel, utbildning och logistik, gemensamma övningar samt samarbete på området infrastruktur, försvarsmateriel och logistik.

Nato önskar deltagararrangemang som underlättar samarbetet med nya medlemmar. Enligt företrädare för Natos sekretariat önskar Nato undvika selektiva medlemskapsarrangemang, men är berett att skräddarsy ett medlemskap så att det passar varje medlemskandidat.

Med hänsyn till befintliga arrangemang för ett gemensamt försvar vill alliansens medlemmar veta i vilken mån eventuella nya medlemmar har för avsikt att satsa på Natos gemensamma försvar. I detta syfte reder medlemsländerna ut frågans alla dimensioner innan förhandlingarna om medlemskap inleds. Både förmågan och viljan att bidra med en insats för säkerhet och stabilitet kommer att inta en avgörande ställning när alliansen fattar beslut om ett medlemskap.

6.2.2 Ledningsstrukturerna

Nato måste försäkra sig om att ett land som ansluter sig som medlem har ledningssystem och staber som motsvarar Natos krav. En landsspecifik bedömning av krav och kostnader krävs, innan en ny medlem kan ansluta sig till Natos integrerade militärstruktur.

Multinationalitet är fortsättningsvis en av alliansens huvudprinciper. Detta kommer att gälla också de Natostaber som eventuellt grundas på ett nytt medlemslands territorium. De nya medlemsländerna bör också vara representerade i Natos viktigaste staber, stödstrukturer, gemensamt finansierade Natobyråer och i den internationella militärstaben.

6.2.3 Konventionella truppers placering, utbildning och övningar

Hur Natos medlemsländer förhåller sig till att ha andra allierades trupper på sin mark i normala förhållanden varierar stort. Besluten om placeringen av konventionella trupper från alliansens medlemmar på de nya medlemsländernas territorier bör fattas inom alliansen med beaktande av nyttan både för alliansen och för den nya medlemmen. Dessutom bör alliansens kapacitet att snabbt förstärka resurserna, det nya medlemslandets synpunkter, kostnaderna för eventuella militära alternativ samt åtgärdernas mera vidsträckta politiska och strategiska konsekvenser beaktas.

Multinationella utbildningsevenemang och övningar på de nya medlemsländernas territorier stärker betydligt alliansens militära kapacitet och effektivitet samt alliansens kapacitet att klara av alla sina uppgifter. De nya medlemsländerna förväntas i tur och ordning vara värdar för utbildningsevenemang och övningar.

6.2.4 Kärnvapenkapacitet

Den säkerhet, inklusive kärnvapenkomponenten, som avses i artikel 5 i Nordatlantiska fördraget täcker också nya medlemsländer. På förhand förutsätts inte att kärnvapen placeras inom de nya medlemsländernas territorier. I den rådande internationella situationen och i skenet av eventuella hot som riktar sig mot alliansen är Natos nuvarande kärnvapenpolitik inom en synlig framtid tillräcklig för de behov som den utvidgade alliansen har. Nato kommer att upprätthålla sin kärnvapenkapacitet samt sin rätt att ändra placeringen av sina kärnvapen, ifall omständigheterna kräver detta. De nya medlemsländerna deltar jämsides med de gamla i verkställandet och utvecklandet av Natos strategi, också i fråga om kärnvapenkomponenten.

6.2.5 Truppstrukturerna

Alliansens militära makt och samhörighet är beroende av dess multinationella trupper och strukturer samt på en rättvis fördelning av risker, skyldigheter, kostnader och nytta. Också i en allians som utvidgas kommer truppernas struktur att till sina huvuddrag bevaras sådana de är idag. Trupper från de nya medlemsländerna förväntas delta i hela skalan av alliansens operationer i en omfattning som är skälig i förhållande till ländernas resurser. De multinationella truppena har ökat i betydelse både politiskt och militärt. Nya medlemsländer förväntas utveckla sina trupper i fråga om rörlighet, flexibilitet, samarbete mellan vapengrenarna och kapacitet till multinationell samverkan så att de kan delta i uppgifter både inom det gemensamma försvaret och inom krishantering.

6.2.6 Utbyte av spaningsuppgifter

Utbytet av spaningsuppgifter baserar sig på ömsesidigt förtroende och samarbete. Nya medlemsländer bör kunna skydda Natouppgifter i enlighet med alliansens standarder.

6.3 Programmet för säkerhetsinvesteringar

Via Natos program för säkerhetsinvesteringar täcks de kostnader som hänför sig bl.a. till Natos integrerade kommandostruktur, underrättelse- och ledningssystem samt kostnader för grundandet av dyr kritisk militär infrastruktur. Natos program för säkerhetsinvesteringar kan användas vid anpassningen av nya medlemsländer till alliansens verksamhet. Programmet för säkerhetsinvesteringar finansieras genom Natos samfinansiering.

6.4 Förvaltning och budgetar

När nya medlemmar kommer med ökar alliansens kostnader. De nya medlemmarna förväntas delta i alliansens kostnader i enlighet med sitt deltagande i verksamheten och sin betalningsandel.

7. Stegen i och tidtabellen för Natos medlemskapsprocess

7.1 Effektiverad dialog

För ett land som vill bli medlem i Nato är det första samarbetssteget i denna riktning en effektiverad dialog. I fråga om vissa länder, som för närvarande är i medlemskapsprocessen, har detta steg kunnat räcka t.o.m. flera år. Inom ramen för dialogen bereds följande steg, dvs. programmet för förberedelser inför ett medlemskap. Då kan man bl.a. föra bilaterala diskussioner på politisk nivå mellan Nato och det land som strävar efter att bli medlem.

Finland har redan under flera år fört en effektiverad dialog med Nato utan att eftersträva medlemskap. Dialogen har förts som diskussioner på hög tjänstemannanivå mellan utrikesministeriet och politiska avdelningen vid Natos internationella sekretariat två gånger i året. Vid dessa diskussioner har Natos verksamhet samt samarbetet mellan Finland och Nato behandlats. I fjol och i år försiggick den ena av dessa diskussioner i Finland, och i samband med detta hade representanter för Natos internationella sekretariat ett antal andra träffar och offentliga framträdanden.

För Finlands del skulle detta första steg sannolikt gå snabbt, om det blev aktuellt.

7.2 Programmet för förberedelser inför ett medlemskap

Inom ramen för programmet för förberedelser inför ett medlemskap (Membership Action Plan) försäkras man sig på bägge sidor om att ett land som strävar efter att bli medlem uppfyller de krav som Nato ställer på sina medlemmar. För Finlands del kanske detta steg inte bli så långt, eftersom vårt land redan har idkat intensivt samarbete med Nato i över ett decennium och under denna tid deltagit i många Natoleda militära krishanteringsoperationer. Det är skäl att bereda sig på ett program som räcker från några månader till ungefär ett år.

Besluten om att inleda de olika stegen tas inom Natorådet. Till följd av sakens betydelse har beslutet vanligtvis fattats vid Natos ministermöte, som ordnas årligen.

7.3 Kallelse till medlem

Kallelse till medlem har i allmänhet skett vid Natos toppmöte, som under den senaste tiden har ordnats vartannat år. Nästa toppmöte ordnas i Bukarest 2–4.4.2008. Natos 60-årsjubileumsmöte ordnas

våren 2009, varefter inga konkreta tidtabeller för de följande toppmötena ännu torde ha slagits fast. Sedan de fått en kallelse att bli medlemmar har de kommande medlemsländerna kunnat delta i vidsträckt omfattning i Natos arbete, dock utan beslutanderätt.

7.4 Ratificering av anslutningsprotokollet

Anslutningen till Nato genomförs i praktiken genom ett protokoll som kompletterar grundfördraget, och som Natos medlemsländer undertecknar och ratificerar. Denna process har i allmänhet tagit cirka två år. Sedan anslutningsprotokollet trätt i kraft kallar Natos generalsekreterare landet att ansluta sig till fördraget. Anslutningen träder i kraft sedan den anslutande staten har deponerat sitt anslutningsbrev hos Förenta staterna som är grundfördragets depositarie. Först efter detta får den anslutande staten ställning som medlem med de rättigheter och skyldigheter som detta innebär.

8. Om de juridiska verkningarna av ett eventuellt finländskt medlemskap i Nato

Avgörandet i fråga om en alliering bör bedömas i synnerhet utgående från bestämmelserna i grundlagen om suveränitet, skyldigheten att försvara landet och republikens presidents ställning samt befogenheter i det utrikes- och säkerhetspolitiska beslutssystemet.

En anslutning till Nato är en process i flera steg, och i dessa olika steg blir bestämmelserna i 8 kapitlet i Finlands grundlag om Finlands internationella förhållanden tillämpliga. Det slutliga beslutet om en anslutning till Nordatlantiska fördraget ska fattas av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande sedan godkännande från riksdagen har erhållits. De bestämmelser som påverkar suveränitetsbedömningen enligt Finlands grundlag är i synnerhet artiklarna 5 och 8 i Nordatlantiska fördraget. Nordatlantiska fördraget kan antas gälla grundlagen på ett sådant sätt att det krävs en 2/3 röstningsmajoritet i riksdagen för att en alliering ska kunna godkännas.

Enligt lagen om försvarsmakten föredras militära kommandomål för presidenten av försvarsministern eller² kommendören för försvarsmakten (kabinettsföredragning). En eventuell alliering förutsätter att beslutssystemet och innehållet i militära kommandomål justeras.

² Ny lag om försvarsmakten 551/2007, träder i kraft 1.1.2008.

I avgörandet om en alliering bör Konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering (FördrS 1/1922) och Fördraget mellan Finland och de Socialistiska Sovjetrepublikernas Förbund angående Ålandsöarna (FördrS 24/1940) också beaktas.

Med Nordatlantiska fördraget sammanhänger också vissa andra internationella fördrag, som en medlemsstat i Nato bör vara fördragspart i. Dessa är åtminstone NATO-sofa avtalet som gäller truppers ställning (Status of Forces Agreement) och dess tilläggsprotokoll. Finland har genom NATO-fredspartnerskaps-sofa godkänt skyldigheterna i NATO-sofa och dess tilläggsprotokoll, men som medlem i Nato bör staten eventuellt vara fördragspart direkt också i NATO-sofa. Natos medlemsstater är också fördragsparter i Ottawafördraget (1951) och i Bryssel fördraget (1994). Innehållet i Natos standardiseringsavtal (STANAG) och deras verkningar på finsk lagstiftning och praxis bör bedömas.

Alla juridiska frågor som gäller allieringen förutsätter naturligtvis en mera detaljerad granskning, ifall en nationell beredning av ett avgörande om alliering skulle inledas. Utöver de frågor som gäller grundlagen bör vid beredningen av frågan om en alliering granskas alla centrala författningar som gäller försvarsförvaltningen, såsom lagen om försvarsmakten, värnpliktslagen, lagen om frivilligt försvar, lagen om militär krishantering och territorialövervakningslagen samt beredskapslagstiftningen. För närvarande bygger lagstiftningen på tanken om ett nationellt försvar.

Till exempel i lagen om försvarsmakten bör det föreskrivas om försvarsmaktens uppgifter och om de befogenheter som krävs för att de ska kunna genomföras samt om den reglering som gäller organisation och personal på ett sådant sätt att allieringen beaktas. Natos samarbetskyldigheter som gäller undantagsförhållanden bör beaktas i Finlands avtal om försörjningsberedskap samt i den nationella försörjningsberedskapslagstiftningen. Verkningarna av allieringen bör bedömas mera exakt också vad gäller lagstiftningen inom övriga förvaltningsområden, i synnerhet den civila beredskapssektorn och skyddandet av samhällets vitala funktioner.

Politiskt förväntar sig Nato att Finland ansluter sig till KVE-avtalet om konventionella vapen i Europa. Nato har i likhet med EU många procedurer och förfaranden som har byggts upp under tidernas gång och som en ny medlem bör omfatta.

BILAGA 1

Inofficiell svensk översättning

Nordatlantiska fördraget i Washington D.C. den 4 april 1949

Parterna i detta fördrag bekräftar att de tror på målen och principerna i Förenta nationernas stadga och vill leva i fred med alla folk och regeringar.

De har starkt beslutat skydda folkens frihet, gemensamma arv, kultur och bildning, som grundar sig på demokratiska principer, individuell frihet och principen om en rättsstat. De strävar efter att främja stabilitet och välfärd inom den nordatlantiska regionen.

De har konsekvent beslutat förena sina krafter för att åstadkomma ett gemensamt försvar samt för att bevara fred och säkerhet. Därför kommer de överens om detta Nordatlantiska fördrag:

Artikel 1

Fördragsparterna förbinder sig att, såsom det bestäms i Förenta nationernas stadga, bilägga de internationella meningsskiljaktigheter där de kan vara delaktiga med fredliga medel på så sätt att den internationella freden, säkerheten och rätten inte äventyras, och att i sina internationella relationer avhålla sig från allt hot om användning av maktmedel eller användning av maktmedel, som på något sätt kan stå i strid med Förenta nationernas mål.

Artikel 2

Fördragsparterna medverkar till att fredliga och vänliga internationella relationer vidareutvecklas genom att förstärka sina fria institutioner, utveckla bättre förståelse för de principer som dessa institutioner bygger på och främja förutsättningarna för stabilitet och välfärd. De strävar efter att undanröja tvister i sin internationella ekonomiska politik och främjar det ekonomiska samarbetet mellan enskilda fördragsparter eller mellan dem alla.

Artikel 3

För att effektivare nå målen i detta fördrag, upprätthåller och utvecklar fördragsparterna, separat och tillsammans, sina egna och de gemensamma färdigheterna att bemöta väpnade anfall med de metoder som en kontinuerlig och effektiv utveckling av de egna färdigheterna och ömsesidigt bistånd medför.

Artikel 4

Fördragsparterna förhandlar med varandra alltid när en fördragsparts regionala integritet, politiska självständighet eller säkerhet enligt någon fördragsparts åsikt är hotad.

Artikel 5

Fördragsparterna kommer överens om att ett väpnat anfall på en eller flera fördragsparter i Europa eller Nordamerika ska anses som ett anfall på alla och som en följd av detta kommer de överens att ifall ett dylikt väpnat anfall sker, bistår var och en av dem, genom att separat eller gemensamt utöva den försvarsrätt som har erkänts i artikel 51 i Förenta nationernas stadga, den eller de fördragsparter som blivit föremål för ett anfall, genom att omedelbart ensamt eller tillsammans med övriga fördragsparter vidta sådana åtgärder som parten bedömer vara nödvändiga, inklusive användning av vapenmakt, i syfte att återställa och upprätthålla säkerheten i den nordatlantiska regionen.

Varje väpnat anfall och alla åtgärder som vidtagits som en följd av det ska omedelbart anmälas till säkerhetsrådet. Åtgärderna i fråga ska upphöra när säkerhetsrådet har vidtagit nödvändiga åtgärder för att återställa och upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Artikel 6ⁱ

Ovan i artikel 5 anses som väpnat anfall på en eller flera fördragsparter väpnat anfall

- på en fördragsparts territorium i Europa eller Nordamerika, av Frankrike administrerade regioner i Algerⁱⁱ, turkiskt territorium, regioner eller öar som lyder under en fördragsparts jurisdiktion i den nordatlantiska regionen norr om Kräftans vändkrets,
- på en fördragsparts försvarsmakt, fartyg eller luftfartyg inom eller ovanför dessas territorier eller inom eller ovanför vilket som helst europeiskt territorium, där en fördragspart hade okkupationstrupper stationerade den dag då fördraget trädde i kraft, eller på eller ovanför Medelhavet eller inom eller ovanför den nordatlantiska regionen norr om Kräftans vändkrets.

Artikel 7

Detta fördrag påverkar inte, och det bör inte heller tolkas så att det på något sätt skulle påverka, de rättigheter och skyldigheter som de fördragsparter som är medlemmar i Förenta nationerna har med stöd av stadgan och inte heller säkerhetsrådets primära skyldighet att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Artikel 8

Varje fördragspart deklarerar att ingen nu gällande internationell förbindelse mellan parten i fråga och någon annan fördragspart eller någon tredje stat står i strid med bestämmelserna i detta fördrag och förbinder sig att inte ingå sådana internationella förbindelser som står i strid med detta fördrag.

Artikel 9

Fördragsparterna grundar härmed ett råd, där var och en av dem är representerad och vars syfte är att granska frågor som gäller verkställigheten av detta fördrag. Rådet organiseras så att det kan sammanträda när som helst utan dröjsmål. Rådet grundar biträdande organ, som kan vara nödvändiga; särskilt grundar det omedelbart en försvarskommitté, som får till uppgift att rekommendera åtgärder för att artikel 3 och 5 ska kunna verkställas.

Artikel 10

Fördragsparterna kan genom ett enhälligt beslut kalla vilken som helst annan europeisk stat, som har förutsättningar att främja principerna enligt detta fördrag och för sin del medverka till säkerheten i den nordatlantiska regionen, att ansluta sig till detta fördrag. En på detta sätt kallad stat kan bli part i fördraget genom att deponera sitt anslutningsbrev hos Förenta staternas regering. Förenta staternas regering meddelar alla fördragsparter om deponeringen av varje anslutningsbrev.

Artikel 11

Fördragsparterna ska ratificera detta statsfördrag och genomföra bestämmelserna i det i enlighet med sina egna grundlagsenliga förfaranden. Ratificeringsbrev deponeras så snart som möjligt hos Förenta staternas regering som meddelar alla andra signatärer om varje deposition. Fördraget träder i kraft mellan de stater som har ratificerat det genast när en majoritet av signatärerna, vilken inkluderar Belgien, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Förenade konungadömet och Förenta staterna, har deponerat sina ratificeringsbrev, och fördraget träder i kraft för övriga staters del den dag då de deponerat sitt ratificeringsbrev.ⁱⁱⁱ

Artikel 12

När detta fördrag har varit i kraft i tio år eller när som helst efter denna period, ska fördragsparterna, om någon av dem begär det, förhandla med varandra om att justera fördraget med beaktande av de faktorer som då påverkar fred och säkerhet i den nordatlantiska regionen, inklusive utvecklandet av både globala och regionala arrangemang i enlighet med Förenta nationernas stadga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.

Artikel 13

När detta fördrag har varit i kraft i tjugo år kan en fördragspart upphöra att vara fördragspart ett år efter att parten har lämnat in en uppsägningsanmälan till Amerikas Förenta staters regering, som meddelar övriga fördragsparters regeringar om deponeringen av varje uppsägningsanmälan.

Artikel 14

Detta fördrag, vars engelsk- och franskspråkiga texter är lika bevisgilla, deponeras i arkivet hos Amerikas Förenta staters regering. Regeringen i fråga sänder en på adekvat sätt bestyrkt kopia till regeringarna i övriga signatärstater.

ⁱ Definitionen på de regioner som artikel 5 tillämpas på förnyades genom artikel 2 i protokollet till Nordatlantiska fördraget i samband med att Grekland och Turkiet anslöt sig. Protokollet undertecknades den 22 oktober 1951. I artikel 2 i protokollet sägs:

Ovan i artikel 5 anses som väpnat anfall på en eller flera fördragsparter väpnat anfall

- på en fördragsparts territorium i Europa eller Nordamerika, av Frankrike administrerade regioner i Alger, turkiskt territorium, regioner eller öar som lyder under en fördragsparts jurisdiktion i den nordatlantiska regionen norr om Kräftans vändkrets
- på en fördragsparts försvarsmakt, fartyg eller luftfartyg inom eller ovanför dessas territorier eller inom eller ovanför vilket som helst europeiskt territorium, där en fördragspart hade ockupationsstrupper stationerade den dag då fördraget trädde i kraft eller på eller ovanför Medelhavet eller inom eller ovanför den nordatlantiska regionen norr om Kräftans vändkrets.

ⁱⁱ Den 16 januari 1963 konstaterade Natorådet att i fråga om Frankrikes tidigare administrativa regioner i Alger har ifrågavarande klausuler i detta fördrag inte längre varit tillämpliga sedan den 3 juli 1962.

ⁱⁱⁱ Fördraget trädde i kraft den 24 augusti 1949 sedan alla signatärstater hade deponerat sitt ratificeringsbrev.