

Joanna Grzela\*

## OD NEUTRALNOŚCI DO CZŁONKOSTWA W NATO. FIŃSKA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA W CIENIU NIEPRZEWIDYWALNEGO SĄSIADA

### Streszczenie

Doświadczenia historyczne i długa, wspólna granica z Rosją w sposób oczywisty wpłynęły na fińską politykę bezpieczeństwa, w której od zakończenia zimnej wojny zachodziła ciągłość. Niezmiennie opierała się ona na: niezależnej i wiarygodnej obronie swojego terytorium (głównie lądowego), członkostwie w Unii Europejskiej i niezaangażowaniu wojskowym. Prawdziwa „rewolucja” w fińskiej doktrynie bezpieczeństwa nastąpiła po inwazji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku. Wojna w najbliższym sąsiedztwie zmusiła Finlandię do zrewidowania swojej polityki bezpieczeństwa. Decyzja o przystąpieniu do NATO jest przełomowa, gdyż w jej następstwie Finlandia raptownie zerwała z wieloletnią neutralnością i niezaangażowaniem wojskowym. Po raz pierwszy w swojej historii Finlandia stała się członkiem sformalizowanego sojuszu wojskowego. Celem tekstu jest analiza polityki bezpieczeństwa Finlandii od przyjęcia doktryny neutralności, przez partnerstwo z NATO, aż do członkostwa w Sojuszu.

**Słowa kluczowe:** Finlandia, NATO, Rosja, neutralność, niezaangażowanie wojskowe

### Wstęp

Strategiczne wybory Finlandii w zakresie polityki bezpieczeństwa były uzależnione nie tylko od geografii, ale od doświadczeń historycznych tego kraju, które były pod wieloma względami wyjątkowe. Państwo to, pomimo peryferyjnego położenia, było w głównym nurcie wydarzeń, które tworzyły współczesną Europę. Dzieląc z Rosją wspólną granicę o długości ponad 1300 km, Finlandia była zawsze ściśle związana ze wschodnim sąsiadem. Fińskie relacje z Rosją są wyjątkowe w Europie. Jednocześnie fińskie postrzeganie Rosji jako wyzwania dla bezpieczeństwa jest dominujące w polityce zagranicznej tego nordyckiego

---

\* Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, e-mail: joanna.grzela@ujk.edu.pl, ORCID: 0000-0003-4341-947X.

państwa. Zrozumienie politycznej roli Finlandii w stosunkach międzynarodowych i jej kluczowych decyzji w zakresie bezpieczeństwa wymaga historycznej perspektywy.

Od upadku Związku Radzieckiego Finowie uważali, że członkostwo w Unii Europejskiej (UE) zapewni im bezpieczeństwo. Kiedy w 2004 roku w fińskiej strategii bezpieczeństwa narodowego po raz pierwszy uwzględniono perspektywę przystąpienia do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), wielu odrzuciło tę koncepcję jako oderwaną od rzeczywistości. Do czasu inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 roku Finowie uważali, że dla zachowania bezpieczeństwa państwa wystarczą ściśle kontakty z NATO, współpraca militarna ze Szwecją oraz kooperacja ze Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią. Wydawało się oczywiste, że akcesja spowoduje zerwanie kontaktów z Rosją, czego Finowie starali się uniknąć. Wojna z Ukrainą i towarzysząca jej agresywna retoryka przywódców Rosji zmieniły charakter i przebieg debat na temat członkostwa Finlandii w NATO. Fińska tzw. opcja NATO okazała się czymś więcej niż tylko sloganem, stając się świadectwem charakterystycznego dla Finów pragmatyzmu. 17 maja 2022 roku Finlandia złożyła wniosek o członkostwo w NATO, zaś członkiem została 4 kwietnia 2023 roku.

Sformułowana w artykule teza brzmi: zmiana polityki bezpieczeństwa i trwałe porzucenie neutralności jest gwałtowną reakcją Finlandii na wybuch wojny rosyjsko-ukraińskiej i zmiany w najbliższym środowisku bezpieczeństwa. Dla Finlandii rosyjska agresja była szokiem, który zmusił rząd do ponownego rozważenia podstaw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Trzy miesiące po wybuchu wojny Finlandia oficjalnie zdecydowała się ubiegać o członkostwo w NATO. Za decyzją przemawiał uderzająco wysoki poziom poparcia społecznego. W celu weryfikacji tezy postawiono następujące pytania badawcze: jakie były uwarunkowania wyboru doktryny neutralności w fińskiej polityce bezpieczeństwa? Jak zmieniała się polityka bezpieczeństwa Finlandii po zakończeniu zimnej wojny? Jak wyglądała współpraca Finlandii z NATO przed lutym 2022 roku? Czy agresja Rosji na Ukrainę przyczyniła się do zmiany podejścia do polityki niezaangażowania wojskowego Finlandii? Jakie są korzyści wejścia Finlandii do NATO? Aby uzyskać odpowiedzi na tak sformułowane pytania, wykorzystano metodę analizy literatury, analizę historyczną, systemową i instytucjonalno-prawną. Wyniki końcowe pokazały, jak w ciągu trzech miesięcy zmieniła się fińska percepcja Sojuszu oraz przywiązanie do tradycji neutralności i niezaangażowania.

## Narodziny fińskiej neutralności

Finlandia nie ma długiej tradycji neutralności. Jej wybór był podyktowany koniecznością, był aktem przetrwania i nastąpił wraz z podpisaniem dwóch powojennych traktatów – *Traktatu paryskiego* z 1947 roku oraz *Traktatu o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy* z 1948 roku.

Wynik II wojny światowej pozostawił Finlandię w radzieckiej strefie wpływu<sup>1</sup>, więc głównym zadaniem polityki państwa było poszukiwanie *modus vivendi* z ZSRR. Finlandia próbowała utrzymać swoją niepodległość jako małe, kapitalistyczne państwo u drzwi socjalistycznego supermocarstwa. Neutralność Finlandii w konfliktach między mocarstwami została po raz pierwszy zapisana w *Traktacie o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy* (*Treaty of Friendship, Cooperation, and Mutual Assistance*, FCMA), zawartym z ZSRR. Dokument podkreślał nieangażowanie się Finów w konflikt, zawierając równocześnie zapisy o możliwej współpracy wojskowej obu sygnatariuszy. Polityka nieangażowania wojskowego i unikanie konfliktu ze Związkiem Radzieckim były koniecznymi warunkami wstępnymi dla neutralności państwa. Traktat zabraniał podpisującym go państwom akcesji do sojuszy wojskowych<sup>2</sup>. Zachód postrzegał FCMA jako kapitulację Finlandii, ona sama zaś interpretowała go jako nadzieję małego narodu na przetrwanie w cieniu nie do końca przewidywalnego, ale potężnego sąsiada. Fińskie władze widziały pakt jako fundament bezpieczeństwa państwa i jego niezależności<sup>3</sup>. W okresie zimnej wojny kontynuowano tę politykę, równoważąc postępującą współpracę z Europą utrzymaniem dobrych relacji z ZSRR. Państwo w szczególności powstrzymywało się od przystąpienia do NATO<sup>4</sup>.

Finlandia w zamian za to, że nie przystąpiła do NATO i innych zachodnich instytucji, cieszyła się pewnym stopniem wolności, nieznanym republikom radzieckim czy socjalistycznym państwom satelitarnym. Obrońcy tej polityki oczekiwali, że Finowie przetrwają jako zamożny, wolny i demokratyczny kraj z gospodarką rynkową i pochodzącym z wyborów powszechnych parlamentem, zachowując jednocześnie dobre relacje z Moskwą i Zachodem. W 1955 roku Finlandia mogła przystąpić do ONZ i Rady Nordyckiej, a w 1961 roku zawarła umowę z Europej-

<sup>1</sup> T. Konecki, *Skandynawia w drugiej wojnie światowej*, Warszawa 2003, s. 213 i n.

<sup>2</sup> R. Allison, *Finland's Relations with the Soviet Union 1944–84*, London 1985, s. 19 i n.

<sup>3</sup> M. Jakobson, *Finland in the New Europe*, Praeger Westport 1998, s. 49 i n.

<sup>4</sup> K. Giles, S. Eskola, *Waking the Neighbour: Finland, NATO and Russia*, Swindon 2009, s. 23 i n.

skim Stowarzyszeniem Wolnego Handlu – EFTA (pełne członkostwo uzyskała w 1986 roku). Co ważne, uczestnicząc w tych forach, nie brała udziału w dyskusjach, które krytycznie odnosiły się do Związku Radzieckiego<sup>5</sup>.

Prowadzona przez fińskie władze polityka współpracy z ZSRR została nazwana mianem „finlandyzacja”. Pojęcie to pojawiło się w latach 60. XX wieku w Niemczech Zachodnich. Stworzyli go publicyści, aby określić relacje fińsko-radzieckie jako „służalczą politykę małego państwa wobec dużego kraju sąsiedniego”. Termin ten odnosił się do sposobu, w jaki Finowie uregulowali swą politykę zagraniczną i krajową i wyrażał zachodnią krytykę fińskiej polityki zagranicznej. W Finlandii zaś był on znakiem niezrozumienia jej przez Zachód<sup>6</sup>.

Na początku lat 60. fińska neutralność została uznana zarówno przez Zachód, jak i Wschód, a kraj wszedł w bardziej pewny okres w stosunkach międzynarodowych, kiedy zaczął praktykować to, co oficjalnie nazwano aktywną i pokojową polityką neutralności. Finlandia starała się wzmacniać swoją pozycję międzynarodową, oferując swoją (neutralną) przestrzeń do organizacji ważnych spotkań. Jednym z nich była organizacja w 1975 roku Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), która zakończyła się podpisaniem *Aktu Końcowego KBWE*. Spotkanie to jest uważane za jedno z największych dokonań międzynarodowych Finlandii<sup>7</sup>. Konferencja posłużyła za pożądane międzynarodowe uznanie „aktywnej neutralności”. To wydarzenie wsparło fińską politykę „budowania mostów” między Stanami Zjednoczonymi a Związkiem Radzieckim, mającą na celu ustanowienie pewnego dystansu dyplomatycznego wobec ZSRR i wysłanie wiadomości na Zachód, że Finlandia nie może być uważana za członka bloku wschodniego. Zasadniczym powodem tych starań było utrzymanie prawdziwie neutralnej pozycji między głównymi rywalami zimnej wojny. Finlandia zaczęła budować swój profil na arenie międzynarodowej jako państwa, które przyczynia się do pokoju i stabilności.

W czerwcu 1967 roku została sformułowana doktryna obrony całkowitej Finlandii. Strategia ta zakładała włączenie do obrony państwa cywilów (obywateli), przedsiębiorstwa prywatne i organizacje pozarządowe) oraz zaangażowanie wszystkich sektorów gospodarki i całego rządu w proces planowania obronnego. Dzięki scaleniu wojskowych i cywilnych funkcji suwerenność Finlandii oraz warunki życia i bezpieczeństwo jej obywateli miały być chronione przed zagrożeniami we-

<sup>5</sup> E. Karsh, *Neutrality and Small States*, Abingdon 2011, s. 93 i n.

<sup>6</sup> J.E. Lavery, *The History of Finland*, Westport 2006, s. 139.

<sup>7</sup> M. Jakobson, *Finland: A lone Wolf*, Helsinki 2006, s. 50–52.

wnętrznymi oraz pochodzącymi ze strony innych narodów. Podstawą fińskiej koncepcji obrony stał się obowiązkowy pobór. W latach 70. państwo tą drogą mogło zapewnić ok. 700 000 wyszkolonych rezerwistów. Wadą tego systemu było to, że fińska gospodarka była zbyt mała, aby zapewnić dobre wyposażenie siłom zbrojnym. Z tego względu neutralność i dobre stosunki z ZSRR pozostawały zasadniczym narzędziem bezpieczeństwa państwa, a rola polityki wojskowej została zmniejszona<sup>8</sup>.

### **Fińska polityka bezpieczeństwa po zakończeniu zimnej wojny**

Wraz z zakończeniem zimnej wojny polityka bezpieczeństwa i obrony Finlandii uległa znaczącym przeobrażeniom, przede wszystkim ze względu na zmieniający się charakter międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa. Upadek Związku Radzieckiego ulokował Finlandię w nowej sytuacji geopolitycznej (choć tożsamość państwa nadal kształtowana była przez historię i bezpośrednie sąsiedztwo z Rosją)<sup>9</sup>. Przeobrażenia, jakie dokonały się w geopolityce Starego Kontynentu na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, oznaczały, że Finlandia może zrewidować postanowienia pokojowe z 1947 roku i rozpocząć reformę sił zbrojnych (samodzielnie decydować o ich wielkości oraz strukturze). W pierwszych latach po upadku Związku Radzieckiego, gdy państwo rosyjskie było instytucjonalnie słabe, fiński rząd próbował rozszerzyć swoją współpracę z zachodnimi partnerami. W latach 90. pojawił się pomysł na kształtowanie i uczestnictwo w międzynarodowej współpracy w zakresie bezpieczeństwa w celu uniknięcia marginalizacji i zapobieżenia niekorzystnym zmianom w bezpieczeństwie Finlandii. Upadek ZSRR pozwolił Finlandii włączyć się w proces integracji państw Starego Kontynentu przy zachowaniu własnej niezależnej pozycji obronnej. Polityka aktywnej neutralności stała się niepraktyczna z powodu rozwiązania podziału Wschód – Zachód. Odtąd fińska linia polityki bezpieczeństwa została nakierowana na udział w europejskiej polityce bezpieczeństwa, opartej na odpowiedzialności wszystkich państw za wspólne normy i zasady przyjęte na szczycie państw KBWE, który odbył się w Paryżu w 1990 roku. Finlandia podtrzymywała tradycyjną koncepcję bezpieczeństwa. Pojęcie to opierała na obronie terytorialnej, powszechnym poborze i dużej puli rezerwistów.

---

<sup>8</sup> P. Salminen, *The Impact of Arms Technology On Military Doctrines*, Helsinki 1992, s. 46 i n.

<sup>9</sup> R.E.J. Penttilä, *Finland's Security in a Changing Europe a Historical Perspective*, Helsinki 1994, *passim*.

W marcu 1992 roku Finlandia przesłała wniosek dotyczący przyszłego członkostwa we Wspólnocie Europejskiej. Z jednej strony, nie zamierzała odchodzić od niezaangażowania i nie była zainteresowana zinstytucjonalizowaniem współpracy w zakresie bezpieczeństwa w UE. Z drugiej strony, utrzymanie bezstronności stało się dość trudnym zadaniem. Finlandia postrzegała bowiem przystąpienie do Unii jako zaangażowanie w sojusz polityczny, który z natury wykluczał możliwość obrania neutralnego stanowiska wobec wydarzeń wpływających na bezpieczeństwo Unii lub jej członków<sup>10</sup>. Wraz ze zmianami zachodzącymi na Starym Kontynencie Finlandia przystąpiła do redefinicji pojęcia neutralności i uznała, że nie ma podstaw do kontynuowania tradycyjnej polityki neutralności. Rząd na czele z Esko Tapani Aho (premier w latach 1991–1995) uznał, że nową podstawą polityki bezpieczeństwa państwa jest niezależna obrona, wojskowe niezaangażowanie i współpraca, co sugerowało, że Finlandia pozostaje poza sojuszem wojskowym, aby zachować neutralność podczas wojny. W ten sposób zaakceptowano przyszły wymiar obronny UE, sformułowany w *Traktacie z Maastricht* (1992). Podkreślono, że Finlandia jest gotowa do uczestnictwa we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Rząd przypominał również, że Traktat ów nie przekształca UE w sojusz wojskowy ani nie zastępuje doktryn obronnych członków lub kandydatów na członków, a niezależna obrona jako podstawa fińskiego bezpieczeństwa jest zgodna z jego zapisami<sup>11</sup>. Ostatecznie, definiując fińską politykę bezpieczeństwa, wskazano trzy jej podstawowe elementy: niezaangażowanie wojskowe sił zbrojnych, niezależną obronę oraz członkostwo w Unii Europejskiej, ONZ i współpracę z NATO. Argument fiński za przystąpieniem do Unii był taki, że chociaż nie obejmuje ono wojskowych gwarancji bezpieczeństwa, to daje ochronę opartą na solidarności. Twierdzono, że unijne zarządzanie kryzysowe nie przeszkadza niezaangażowaniu militarnemu Finlandii ani nie uniemożliwia Finom udziału w nim. Zarządzanie militarnym kryzysem uważano za niezgodne z tradycyjną fińską tożsamością państwową i rolą małego państwa w polityce międzynarodowej. Przystępując do UE w 1995 roku, Finlandia uznała, że nie może być bezstronna w konflikcie między Unią a stroną trzecią. To oznaczało obietnicę daleko idącej solidarności, która nie stanowiła jednak deklaracji udziału Finlandii w interwencji wojskowej. Chodziło raczej o brak agresywności i wspólną obronę terytorialną. Rząd fiński

<sup>10</sup> *The European Security Development and Finnish Defence*, Report by the Council of State to Parliament, 17 March 1997, s. 21.

<sup>11</sup> *Year 1992 in Finnish Foreign Policy, Archive and Chronology of Finnish Foreign Policy*, Finnish Institute of International Affairs 2012.

uznał, że UE ma silne pozytywne znaczenie dla Finlandii, a członkostwo tworzy ochronę i bezpieczeństwo dzięki politycznej współodpowiedzialności<sup>12</sup>.

Odniesienie do polityki neutralności zniknęło z oficjalnego słownictwa, ale nadal było widoczne w zrównoważonym podejściu i obiektywizmie w sprawach międzynarodowych oraz akcentowanej roli małego państwa w kwestiach globalnych. Jaakko Blomberg, podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (w latach 1992–2001), argumentował, że Finlandia, składając wniosek do UE, nie zrzekła się swojej niezależnej obrony i niezaangażowania. Nie miała również na celu niepokoić Rosji<sup>13</sup>. Blomberg oświadczył, że, ubiegając się o członkostwo w UE, Finlandia rezygnuje na razie z sojuszy wojskowych, ponieważ kraj chce wspierać pokojową i demokratyczną reformę Rosji.

Ważnym przejawem ewolucji polityki bezpieczeństwa Finlandii było jej włączenie się do programu *Partnerstwo dla Pokoju* (PdP) w 1994 roku oraz zacieśnianie współpracy z NATO poprzez udział w operacjach pokojowych i w zarządzaniu kryzysowym. Domeną partnerstwa z NATO był rozwój zdolności wojskowych i interoperacyjności między członkami NATO i siłami zbrojnymi Finlandii na potrzeby międzynarodowego zarządzania kryzysowego i obrony narodowej. Obejmowało ono również cywilną współpracę w zakresie bezpieczeństwa dostaw i ochrony ludności oraz wspólne szkolenia. Interoperacyjność wojskowa zwiększyła techniczną zdolność Finlandii zarówno do dawania, jak i otrzymywania pomocy międzynarodowej w obliczu kryzysu oraz pozwoliła siłom zbrojnym Finlandii wziąć udział w wojskowych operacjach zarządzania kryzysowego prowadzonych przez Sojusz, które stanowiły polityczny rdzeń fińskiego partnerstwa. Interoperacyjność osiągnięta dzięki współpracy z NATO pozwoliła na wyeliminowanie praktycznych przeszkód w ewentualnym członkostwie w sojuszu wojskowym. Rząd zdecydował, że może zbliżyć się do NATO bez formalnego udziału w jego strukturach. Członkostwo mogło bowiem mieć destabilizujący wpływ na Europę Północną<sup>14</sup>. Celem tej asekuracyjnej postawy było zwiększenie pola manewru i elastyczności oraz uniknięcie działań prowokujących Rosję. Rosnące rozmiary sił rosyjskich w północno-zachodniej części kraju i w Leningradzkim Okręgu Wojskowym, obok wewnętrznej

---

<sup>12</sup> *Finnish Security and Defence Policy 2001*. Report by The Government to Parliament on 13 June 2001, s. 36.

<sup>13</sup> J. Blomberg, *Finland's Evolving Security Policy*, "NATO Review", 1993, vol. 41, no. 1, s. 12–15.

<sup>14</sup> Ministry of Foreign Affairs, *Security in a Changing World: Guidelines for Finland's Security Policy: Report by the Council of State to the Parliament 6 June, 1995* (White Paper), Helsinki: Ministry of Foreign Affairs, 1995.

sytuacji społeczno-politycznej Rosji, stały się poważnym problemem w kontaktach między oboma krajami. Rosyjska reakcja na ekspansję NATO mogła postawić Finlandię w odizolowanej, ale i konfrontacyjnej postawie wobec Moskwy. Uniknięcie konfliktu i bezpośredniej konfrontacji z Rosją było priorytetem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Finlandii, która musiała zrównoważyć jej odstraszenie zapewnieniem, że nie stanie się podstawą działań antyrosyjskich.

W 2001 roku neutralność została uznana za zamkniętą sprawę: „ze względu na członkostwo w UE Finlandia nie jest już neutralnym państwem w tradycyjnym sensie tego słowa”<sup>15</sup>. Te zmiany miały związek z rosnącym umiędzynarodowieniem celów fińskiej polityki bezpieczeństwa. Rząd założył, że fińska polityka bezpieczeństwa będzie koncentrować się przede wszystkim na rozwiązywaniu kryzysów, które mogą dotknąć państwo niezależnie od tego, gdzie się pojawią (dotychczas skupiano się na ochronie fińskiego terytorium i jego integralności). Coraz mocniej eksponowano rolę Stanów Zjednoczonych. Rząd fiński był zwolennikiem wzmocnienia pozycji UE i stosunków transatlantycznych, a także wyraźnie poparł współpracę między UE a Stanami Zjednoczonymi oraz między UE a NATO w zakresie bezpieczeństwa europejskiego. W 2004 roku wprowadzono nową interpretację polityki Finlandii, uznając niezangażowanie wojskowe za mniej polityczną, a bardziej techniczną koncepcję, która odnosiła się do sposobu zorganizowania obrony narodowej (co oznaczało, że Finlandia nie jest członkiem sojuszu wojskowego) i która nie opisuje fińskiej polityki zagranicznej w szerszym znaczeniu<sup>16</sup>.

Wybuch wojny między Rosją i Gruzją w sierpniu 2008 roku władze fińskie uznały za sygnał ostrzegawczy o nadchodzącym potencjalnym niebezpieczeństwie militarnym ze strony Rosji, która w pierwszej dekadzie XXI wieku stała się bardziej zdecydowana w swojej międzynarodowej aktywności. Widocznymi tego oznakami były testy rakiet balistycznych i rosyjskie loty bombowe dalekiego zasięgu nad Oceanem Atlantyckim i Pacyfikiem oraz w obszarze Morza Północnego. Ożywienie to dotyczyło również modernizacji rosyjskich sił zbrojnych. W odpowiedzi na takie obawy Finlandia nie zajęła obronnej postawy, ale zadeklarowała realizację programu współpracy z sąsiadem. Jeśli chodzi o relacje z NATO, to rząd twierdził, że nadal istnieje silna argumentacja przemawiająca za przystąpieniem do niego Finlandii, ale niezbędny jest szeroki konsensus polityczny i społeczny. Zasadniczą przesłanką było to,

<sup>15</sup> *Finnish Security and Defence Policy 2001*, Report by The Government to Parliament on 13 June 2001, s. 8.

<sup>16</sup> *Finnish Security and Defence Policy 2004*, Government Report 6/24, 24 September 2004, s. 6.



że całe terytorium państwa byłoby chronione, a system obrony byłby nadal oparty na poborze ogólnym. Członkostwo Finlandii w NATO miałyby reperkusje dla bezpieczeństwa w Europie Północnej i w sąsiednich obszarach Finlandii. Zgodnie z raportem, opublikowanym w 2007 roku przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Finlandii na temat skutków ewentualnego członkostwa państwa w NATO, akcesja miała przynieść skutek odstrasżający i wzmacniający bezpieczeństwo państwa (co ma związek z treścią art. 5 *Traktatu Północnoatlantyckiego*) oraz dający możliwość wpływania na decyzje Sojuszu. Podkreślono także, że cele i zadania NATO są analogiczne do priorytetów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Akcentowano, że Finlandia jako członek uczestniczyłaby w uzgodnieniach dotyczących bezpieczeństwa dostaw, w międzynarodowej współpracy na rzecz ochrony ludności, wzmocniłaby przemysł obronny oraz zdolność do otrzymywania pomocy z zagranicy<sup>17</sup>.

W drugiej dekadzie XXI wieku fińska neutralność została zredukowana do nieuczestniczenia w sojuszach wojskowych i utrzymania niezależnej obrony, przy silnym konsensusie w odniesieniu do uczestnictwa we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Zmieniające się środowisko bezpieczeństwa Europy Północnej skłoniło Finlandię do podjęcia kroków w kierunku pogłębienia dialogu politycznego i praktycznej współpracy z NATO. Kontakty fińsko-północnoatlantyckie przesunęły się z zarządzania kryzysowego na wspieranie zdolności w zakresie obrony. Finlandia stopniowo zbliżała się do Sojuszu i była traktowana jako bliski sojusznik i aktywny nie-członek. Potwierdzeniem tego było podpisanie we wrześniu 2014 roku podczas Szczytu NATO w Walii umowy *Host Nation Support* (HNS). Precyzowała ona rolę Finlandii jako państwa-gospodarza i ułatwiała obecność wojsk NATO w związku z ćwiczeniami wojskowymi lub operacjami zarządzania kryzysowego prowadzonymi na jej terytorium. Pozwalała na rozmieszczenie sił szybkiego reagowania NATO na fińskiej ziemi. Z jednej strony, wskazywała na gotowość do otrzymania pomocy od sił alianckich, a z drugiej strony, gwarantowała fińską pomoc logistyczną oddziałom NATO.

## Finlandia w NATO

Od początku działania PdP w Finlandii toczyła się dyskusja na temat ewentualnej akcesji do NATO. Zwykle towarzyszyły jej obawy o reakcję Rosji. Unikanie prowokacyjnych działań determinowało fińską prze-

---

<sup>17</sup> A. Sierla, *Effects Of Finland's Possible NATO Membership*, Ministry for Foreign Affairs of Finland, 21 December 2007.

strzeń manewru i elastyczność w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Włączenie Finlandii do NATO wywołałoby prawdopodobnie konfrontację, dlatego współpraca z Sojuzem rozwijała się stopniowo i z maksymalną przejrzystością. Fińskie stanowisko dotyczące członkostwa w NATO było wyraźnym „nie”, chociaż nie należało go rozumieć jako „nigdy”, raczej jako „nie teraz”, ponieważ Finlandia chciała zachować opcję przyszłego członkostwa. Warto podkreślić, że państwo to nie tylko spełniało progowe kryteria członkostwa, ale je znacznie przekraczało (z rocznym budżetem wojskowym wynoszącym około 6 mld dolarów Finlandia osiągnęła ponad 2% swojego PKB na obronność). Finowie byli także mentalnie przygotowani do członkostwa po serii małych kroków w kierunku NATO. Podkreślano, że Finlandia jest technicznie gotowa do członkostwa w NATO, ale jest potrzebna decyzja polityczna<sup>18</sup>. Ta jednak nie mogła zapaść bez poparcia społecznego, wyrażonego w referendum. Tymczasem Finowie popierali bliską współpracę z NATO, lecz nie członkostwo. Przystąpienie Finlandii do Sojuszu Północnoatlantyckiego miało swoich przeciwników, ale i grono zwolenników. Przeciwnicy (w 2020 roku było to 64% ogółu społeczeństwa) twierdzili, że historia dowodzi, że Finlandia nie może polegać na innych. Przystąpienie do NATO mogło osłabić państwo, zniechęcając do rozwijania własnych programów obronnych i kierując siły i zasoby do walki z „wojnami innych”. Przeciwnicy obawiali się, że członkostwo w NATO spowoduje, że Finlandia zostanie uznana za potencjalnego wroga Rosji, co wzbudzi odwet ze strony tego państwa. Utrzymywano, że Finlandia ma już dobre stosunki z NATO i że państwo uzyskałoby niewielką dodatkową korzyść po wejściu do Sojuszu, ale otrzymałoby nowe zobowiązania. Kolejny eksponowany argument był taki, że członkostwo w NATO może zaszkodzić celowi, jakim było przyspieszenie europejskiej współpracy w dziedzinie obronności.

Zwolennicy członkostwa (20% ogółu społeczeństwa w 2020 roku<sup>19</sup>) w NATO byli sceptycznie nastawieni do zdolności Finlandii do samodzielności w obliczu potencjalnych przyszłych zagrożeń dla bezpieczeństwa płynących z Rosji. Twierdzili, że fińskie możliwości są niewystarczające i że Rosja już postrzega Finlandię jako członka NATO. Wątpiono w zdolność UE do rozwijania niezawodnej wspólnej obrony i eksponowano art. 5 NATO jako silną gwarancję ochrony transatlantyckiej.

Inwazja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku wstrząsnęła środowiskiem bezpieczeństwa Europy na tyle silnie, że w maju 2022 roku fiński parlament przeważającą większością głosów przyjął uchwałę za przystą-

<sup>18</sup> S.J. Blank, *Finnish Security and European Security Policy*, Pennsylvania 1996, s. 10.

<sup>19</sup> *Finn's opinions on foreign and security policy*, The Advisory Board for Defence Information (ABDI) ABDI Bulletins and reports 2020: 3, Helsinki 2020.

pieniem do NATO. Finlandia oficjalnie dołączyła do zachodniego sojuszu obronnego w kwietniu 2023 roku. Tym samym era neutralności i niezaangażowania wojskowego tego państwa dobiegła końca. Co ważne, w żadnym innym momencie w historii Finlandii decyzja nie mogła zostać podjęta przy tak dużym poparciu społecznym (75% w 2023 roku) i w sposób, który zjednoczyłby naród fiński.

W związku z wejściem Finlandii do NATO rodzi się kilka pytań dotyczących korzyści tej decyzji oraz roli, jaką odegra to państwo w Sojuszu. Z punktu widzenia NATO przyłączenie to ma dwie widoczne zalety. Po pierwsze, wzmacnia obecność wojskową NATO w Europie Północnej. Zabezpiecza to interesy NATO w regionach arktycznych i bałtyckich poprzez wypełnienie luki występującej w ich obronie wzdłuż rosyjskiej granicy. Po drugie, Finlandia posiada rozległą wiedzę specjalistyczną dotyczącą prowadzenia działań wojennych w zimnych warunkach pogodowych, co przyczyniło się do jej zwycięstwa nad Rosją w wojnie zimowej w 1939 roku. Ten rodzaj wiedzy może być użyteczny dla NATO, gdyby Rosja zdecydowała się na odwet w regionach Arktyki i Bałtyku. Finlandia wprowadza do NATO jedno z najpotężniejszych na kontynencie sił lądowych w Arktyce, doskonale radzące sobie z operacjami na gęsto zalesionym terenie lub w mroźnych warunkach Dalekiej Północy. Finlandia oferuje Sojuszowi solidną obronę na północno-wschodniej flance, zwłaszcza w pobliżu Sankt Petersburga, Morza Bałtyckiego i Arktyki w rejonie rosyjskiego Półwyspu Kolskiego. Równie cenne jest doświadczenie, które posiada Finlandia, funkcjonując od wieków obok Rosji. To były trudne stosunki, a Finlandia obrała stały kurs – dążąc do stabilności i bezpieczeństwa dla siebie i swoich sąsiadów.

Z całą pewnością istotną wartością dodaną jest fińska odporność. Finlandia realizuje strategię kompleksowego bezpieczeństwa, zgodnie z którą wszyscy, w tym wojsko i zwykli obywatele, muszą utrzymywać wysoki poziom gotowości, aby reagować na potencjalne kryzysy. Zapewnia to wysoki poziom odporności na różne zagrożenia. W tym kontekście warto podkreślić, iż cechą szczególną Finów jest silna i tradycyjnie już wysoka chęć obrony swojego państwa przed niebezpieczeństwem (w badaniu przeprowadzonym po 24 lutym 2022 roku 75% osób jest gotowych do walki, niezależnie od jej wyniku)<sup>20</sup>. Członkostwo Finlandii znacząco wzmacnia NATO, ponieważ jest jednym z niewielu krajów europejskich mających armię poborową oraz dobrze wyszkolone siły lądowe, morskie i powietrzne. Dzięki ciągłym wysiłkom na rzecz zwiększenia potencjału obronnego państwo to ma jedną z największych armii

---

<sup>20</sup> *Government report on changes in the security environment. Publications Of The Finnish Government 2022: 20, Helsinki 13 April 2022.*

w Europie (rozwinęte siły zbrojne liczą aktualnie 280 000 żołnierzy). Armia dysponuje także dużą pulą rezerwistów (900 000), którzy regularnie się szkolą. NATO zyskało ponadto największe i najlepiej wyposażone w Europie siły artyleryjskie. Dzięki około 1500 działom artyleryjskim, w tym 700 haubicom, 700 ciężkim moździerzom i 100 wyrzutniom raket, fińska artyleria ma większą siłę ognia artyleryjskiego niż są obecnie w stanie zebrać połączone siły zbrojne Polski, Niemiec, Norwegii i Szwecji. Finlandia to państwo zaawansowane technologicznie, które zarządza różnymi możliwościami IT na poziomie przemysłowym, w tym telekomunikacją 5G i bezpieczeństwem cybernetycznym. Sojusz zyskuje głównego dostawcę infrastruktury 5G (Nokia) oraz innowacyjnej technologii satelitarnej (ICEYE).

Z punktu widzenia Finlandii członkostwo gwarantuje jej dostęp do zasobów całego Sojuszu w przypadku ataku – obejmuje ochronę zapewnianą przez art. 5. Dzięki udziałowi w NATO pogłębia się współpraca w zakresie wymiany i otrzymywania wiedzy o sytuacji w powietrzu i na morzu, a Finlandia jest również częścią zintegrowanego systemu obrony powietrznej i przeciwraketowej. Ponadto członkostwo integruje siły fińskie w zakresie szkolenia i planowania z sojusznikami z NATO i sprawia, że obrona regionu nordyckiego i bałtyckiego jest znacznie bardziej wszechstronna.

## Zakończenie

Wnioski z przeprowadzonej analizy potwierdzają przyjętą we wprowadzeniu tezę – zmiana polityki bezpieczeństwa i trwale porzucone neutralności to gwałtowna reakcja Finlandii na wybuch wojny rosyjsko-ukraińskiej i zmiany w najbliższym środowisku bezpieczeństwa. Finlandia po zakończeniu II wojny światowej wybrała strategię nieprovokowania Rosji i unikania konfrontacji z tym sąsiadem. Jej neutralność postrzegano jako pragmatyczny sposób na przetrwanie i utrzymanie niepodległości kraju. Dla Finów najważniejsze było to, aby gwarancje bezpieczeństwa nie zmieniły pozycji Finlandii jako niezaangażowanego militarnie państwa. Finlandia, mając u boku nieprzewidywalną potęgę militarną, utrzymywała i rozwijała z nią stosunki w tych dziedzinach, w których było to możliwe, mając na uwadze ryzyko związane ze zmieniającym się jej zachowaniem. Finowie dyskutowali o przystąpieniu do NATO, ale większość uważała, że państwo nie odczuwa deficytu bezpieczeństwa. Skuteczna zdolność do samoobrony stała się ważniejsza niż zbiorowe gwarancje bezpieczeństwa. NATO nie było rozwiązaniem dostrzeganych wyzwań bezpieczeństwa, co więcej, rozszerzenie Sojuszu

mogło sprowokować Rosję do konfrontacyjnych postaw i polityki – innymi słowy – *status quo* gwarantowało bezpieczeństwo regionalne.

Wojna z Ukrainą zniweczyła stabilność w Europie Północnej, pozostawiając Finlandię w poczuciu bezbronności. Państwo to jako partner NATO nie było bowiem objęte zbiorowymi zobowiązaniami obronnymi NATO, wynikającymi z art. 5. Decyzja o przystąpieniu do Sojuszu stała się najbardziej znaczącą zmianą w fińskiej polityce bezpieczeństwa i obrony od czasu II wojny światowej. Przełamała ona siedem dekad unikania niepotrzebnej konfrontacji z Rosją. Dla wielu fińska droga do NATO może wydawać się prosta, oczywista i logiczna – jako ostatni krok na drodze do zachodnich struktur politycznych i wojskowych. Tymczasem jest wręcz przeciwnie. Przystąpienie Finlandii do NATO to gwałtowna konsekwencja rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Stało się bowiem jasne, że jedynie zaangażowanie NATO może zapewnić Finlandii potrzebne gwarancje bezpieczeństwa i integralność terytorialną. Ta decyzja włączyła Finlandię do systemu zbiorowej obrony, który chroni ją przed agresją zewnętrzną.

## Bibliografia

- Allison R., *Finland's Relations with the Soviet Union 1944–84*, London 1985.
- Blank S.J., *Finnish Security and European Security Policy*, Pennsylvania 1996.
- Blomberg J., *Finland's Evolving Security Policy*, "NATO Review", 1993, vol. 41, no. 1.
- Finn's opinions on foreign and security policy*, The Advisory Board for Defence Information (ABDI) ABDI Bulletins and reports 2020: 3, Helsinki 2020.
- Finnish Security and Defence Policy 2001*, Report by The Government to Parliament on 13 June 2001.
- Finnish Security and Defence Policy 2004*, Government Report 6/24, 24 September 2004.
- Giles K., Eskola S., *Waking the Neighbour: Finland, NATO and Russia*, Swindon 2009.
- Government report on changes in the security environment. Publications Of The Finnish Government 2022: 20*, Helsinki 13 April 2022.
- Jakobson M., *Finland: A lone Wolf*, Helsinki 2006.
- Jakobson M., *Finland in the New Europe*, Praeger Westport 1998
- Karsh E., *Neutrality and Small States*, Abingdon 2011.
- Konecki T., *Skandynawia w drugiej wojnie światowej*, Warszawa 2003.
- Lavery J.E., *The History of Finland*, Westport 2006.
- Ministry of Foreign Affairs, *Security in a Changing World: Guidelines for Finland's Security Policy: Report by the Council of State to the Parliament 6 June, 1995 (White Paper)*, Helsinki: Ministry of Foreign Affairs, 1995.
- Penttilä R.E.J., *Finland's Security in a Changing Europe a Historical Perspective*, Helsinki 1994.
- Salminen P., *The Impact of Arms Technology On Military Doctrines*, Helsinki 1992.

Sierla A., *Effects Of Finland's Possible NATO Membership*, Ministry for Foreign Affairs of Finland, 21 December 2007.

*The European Security Development and Finnish Defence*, Report by the Council of State to Parliament, 17 March 1997.

*Year 1992 in Finnish Foreign Policy, Archive and Chronology of Finnish Foreign Policy*, Finnish Institute of International Affairs 2012.

### **From neutrality to NATO membership. Finnish security policy in the shadow of an unpredictable neighbour**

#### Abstract

Historical experiences and a long common border with Russia have obviously influenced Finland's security policy, which has been continuous since the end of the Cold War. It was invariably based on: independent and credible defense of its territory (mainly land), membership in the European Union and military non-alignment. A real "revolution" in Finnish security doctrine occurred after Russia's invasion of Ukraine in February 2022. The war in its immediate neighborhood forced Finland to revise its security policy. The decision to join NATO is a breakthrough because, as a result, Finland abruptly broke with many years of neutrality and military non-alignment. For the first time in its history, Finland became a member of a formal military alliance. The aim of the text is to analyze Finland's security policy from the adoption of the doctrine of neutrality through partnership with NATO to membership in the Alliance.

**Keywords:** Finland, NATO; Russia; neutrality; military non-alignment