

Finlandia trzydziestym pierwszym państwem członkowskim NATO

Justyna Gotkowska, Jacek Tarociński

4 kwietnia, w siedemdziesiątą czwartą rocznicę powstania NATO, Finlandia stała się jego trzydziestym pierwszym członkiem. W tym dniu Turcja – ostatnie państwo, które zatwierdziło fińskie członkostwo w Sojuszu – przekazała Departamentowi Stanu USA swoje dokumenty ratyfikacyjne. Pozwoliło to na wystosowanie formalnego zaproszenia Finlandii do organizacji i złożenie aktu przystąpienia do NATO. Tym samym Helsinki stały się formalnie stroną Traktatu Północnoatlantyckiego.

18 maja 2022 r. Finlandia i Szwecja złożyły jednocześnie wnioski o akcesję do NATO. Kilka dni wcześniej Ankara wystąpiła wobec obu tych państw z daleko idącymi postulatami dotyczącymi walki z terroryzmem i zablokowała rozpoczęcie negocjacji. Podpisanie przez oba kraje i Turcję trójstronnego memorandum na szczycie NATO w Madrycie w czerwcu 2022 r. otworzyło drogę do zaproszenia obu państw do rozmów o politycznych, wojskowych, finansowych i prawnych warunkach członkostwa, podpisania protokołów umożliwiających akcesję i rozpoczęcia ich ratyfikacji przez sojuszników.

W ramach trójstronnego memorandum Sztokholm i Helsinki zgodziły się m.in. na przeciwdziałanie aktywności syryjskich ugrupowań siostrzanych PKK (tj. PYD/YPG) w obu krajach, dokonanie zmian w krajowych kodeksach karnych w celu zwalczania terroryzmu, zniesienie embarga na eksport broni do Turcji oraz rozpatrzenie wniosków Ankary o deportację osób podejrzanych o terroryzm, a także o walkę z dezinformacją i finansowaniem organizacji uznawanych przez nią za terrorystyczne (obok PKK chodzi m.in. o ruch Gülena i DHKPC). Oba państwa rozpoczęły działania zmierzające do wypełnienia tureckich oczekiwań, które – w przypadku Szwecji – były według Ankary niewystarczające.

Proces ratyfikacji akcesji Finlandii i Szwecji do Sojuszu zatrzymał się w połowie października 2022 r., kiedy to wszystkie państwa oprócz Węgier i Turcji zakończyły krajowe postępowania. Po antytureckich demonstracjach i spaleniu Koranu w pobliżu tureckiej ambasady w Sztokholmie w styczniu br. prezydent Recep Tayyip Erdoğan uznał, że Szwecja nie może oczekiwać od Ankary zgody na członkostwo w NATO. Wznowienie procesu nastąpiło w połowie marca br. wraz z turecką zgodą na oddzielenie akcesji Helsinek i Sztokholmu. 27 marca fiński protokół akcesyjny został zatwierdzony przez parlament węgierski, a dzień później – przez prezydenta. 31 marca Węgry złożyły instrumenty ratyfikacji w Departamencie Stanu USA. Parlament turecki zagłosował 30 marca, a Erdoğan złożył podpis dzień później.

Komentarz

- Helsinki, które długo utrzymywały narrację o konieczności wspólnego ze Szwecją wejścia do NATO, zmieniły zdanie na początku tego roku ze względu na turecki sprzeciw wobec szwedzkiej akcesji do Sojuszu. Finlandia jest świadoma swojej odmiennej od szwedzkiej sytuacji strategicznej, uwarunkowanej bezpośrednią długą granicą lądową z Rosją. Helsinki nie mogły sobie pozwolić na dłuższe pozostawanie kandydatem do NATO bez formalnych gwarancji sojuszniczych. Na początku marca br. rząd fiński przygotował się więc na możliwość oddzielnej akcesji, przegłosowując pakiet ustaw potrzebnych do członkostwa. Decyzja ta ponadto uniezależniła ten proces od fińskich wyborów parlamentarnych i spodziewanego długiego procesu formowania koalicji rządzącej.
- Mimo problemów związanych z tureckimi obiekcjami wobec członkostwa Szwecji i Finlandii w NATO proces ratyfikacji jest w przypadku Helsinek wyjątkowo szybki – pomiędzy formalną aplikacją a pełnoprawnym członkostwem minął mniej niż rok. Zmiana stanowiska Ankary względem akcesji Finlandii wynikała głównie z dużo węższego pola sporu i mniejszych kontrowersji na linii Turcja–Finlandia niż Turcja–Szwecja. Wynika to z faktu, że kurdyjska diaspora w Finlandii jest relatywnie niewielka, nie tak aktywna politycznie, jak ta w Szwecji, i wywodzi się głównie z Iraku.
- Wynik wyborów parlamentarnych w Finlandii, które odbyły się 2 kwietnia, nie będzie miał większego wpływu na tamtejszą politykę bezpieczeństwa. Kwestie te nie stanowiły też przedmiotu debaty przedwyborczej. W wyniku rosyjskiej agresji na Ukrainę doszło do głębokich przewartościowań w tym obszarze zarówno w fińskim społeczeństwie, jak i w tamtejszej klasie politycznej. W elekcji zwyciężyła pozostająca od 2019 r. w opozycji centroprawicowa Partia Koalicji Narodowej (20,8%) pod przywództwem Petteriego Orpo. Do 2022 r. była ona jedną z dwóch partii w parlamencie, które od lat otwarcie popierały akcesję Finlandii do NATO. Proces formowania nowego gabinetu zajmie najbliższe tygodnie, ale niezależnie od finalnego kształtu koalicji rządzącej – czy to z udziałem rządzących obecnie socjaldemokratów (19,9% poparcia), czy z Partią Finów (20,1% głosów) – nastawienie Helsinek do członkostwa w Sojuszu nie ulegnie modyfikacji.
- Dla Finlandii przynależność do NATO oznacza formalnie diametralną zmianę tamtejszej doktryny bezpieczeństwa. Państwo to określało się do tej pory jako bezaliansowe, rozwijające przede wszystkim własne zdolności obronne i traktujące priorytetowo współpracę z również bezaliansową Szwecją przy jednoczesnym utrzymywaniu dobrych stosunków polityczno-gospodarczych z Rosją. Po 2014 r. Helsinki zaczęły ponadto zacieśniać relacje wojskowe z USA i NATO. Dla obywateli, wcześniej nastawionych do członkostwa w Sojuszu sceptycznie (24% poparcia w 2021 r.), brutalna agresja Rosji przeciw Ukrainie stanowiła szok przygotowujący grunt pod zasadniczą rewizję polityki państwa. Równolegle do zmiany nastrojów społecznych elity polityczne stwierdziły, że dotychczasowa strategia w obliczu neoimperialnych ambicji Rosji długofalowo nie zagwarantuje Finlandii bezpieczeństwa. W marcu 2022 r. rozpoczął się więc proces formowania politycznego konsensusu odnośnie do akcesji do Sojuszu. Po ponad miesiącu debat i przy rosnącym poparciu mieszkańców dla wejścia do NATO (76% w maju ub.r.) w połowie maja prezydent Sauli Niinistö i premier Sanna Marin oficjalnie wyrazili poparcie dla członkostwa, a parlament stosunkiem głosów 188 do 8 opowiedział się za złożeniem aplikacji do Sojuszu.

- Akcesja Finlandii do NATO zmieni równowagę sił w regionie Morza Bałtyckiego na korzyść Sojuszu, wzmocni politykę odstraszenia oraz wymusi rewizję rosyjskich kalkulacji dotyczących ewentualnego użycia siły przeciwko któremuś z sojuszników w regionie. Uniemożliwi też Rosji wykorzystanie bezaliansowości Finlandii do prowadzenia ewentualnych operacji wojskowych przeciwko krajom bałtyckim i ułatwi NATO ich obronę. Na Finlandię zostanie rozciągnięte natowskie planowanie obronne, co będzie również oznaczać jej udział w działaniach obronnych Sojuszu w Norwegii, państwach bałtyckich czy Polsce. Kraj zobowiąże się także do rozwijania określonych zdolności wojskowych w ramach procesu planowania obronnego NATO. Weźmie udział w reformowanych siłach wysokiej gotowości Sojuszu, wzmocni jego siły morskie oraz najprawdopodobniej będzie uczestniczyć w misji nadzorowania przestrzeni powietrznej państw bałtyckich czy w natowskiej obecności lądowej w którymś z państw wschodniej flanki NATO. Finlandia może jednak pozostać ostrożna co do sojuszniczej obecności na swoim terytorium ze względu na obawy przed reakcją Rosji i uzasadniać swoją powściągliwość wystarczającymi zdolnościami własnych sił zbrojnych do obrony kraju w czasie pokoju.
- Jednocześnie zwiększenie bezpieczeństwa w regionie nordycko-bałtyckim będzie niepełne bez członkostwa w NATO Szwecji. Wraz z przyjęciem Helsinek do Sojuszu dołączenie Sztokholmu do grona sojuszników może się jednak oddalić w czasie. Rząd węgierski najprawdopodobniej nie ratyfikuje jego wniosku bez wcześniejszej zgody Turcji. Ta natomiast nie podejmie żadnej decyzji przed ustabilizowaniem się sceny politycznej po wyborach prezydenckich i parlamentarnych planowanych na 14 maja. Tym samym jest mało prawdopodobne, choć niewykluczone, że Szwecja zostanie członkiem NATO przed jego lipcowym szczytem w Wilnie. 1 czerwca w Szwecji wejdzie w życie nowelizacja prawa antyterrorystycznego, co wypełni jedno z tureckich żądań stawianych Sztokholmowi. Otwarte pozostaje jednak pytanie, czy zadowolą to nowy rząd w Ankarze i czy inni sojusznicy, m.in. USA, będą skłonni pójść na ustępstwa wobec Turcji w zakresie współpracy zbrojeniowej, umożliwiając tym samym szybszą ratyfikację szwedzkiego protokołu akcesyjnego.