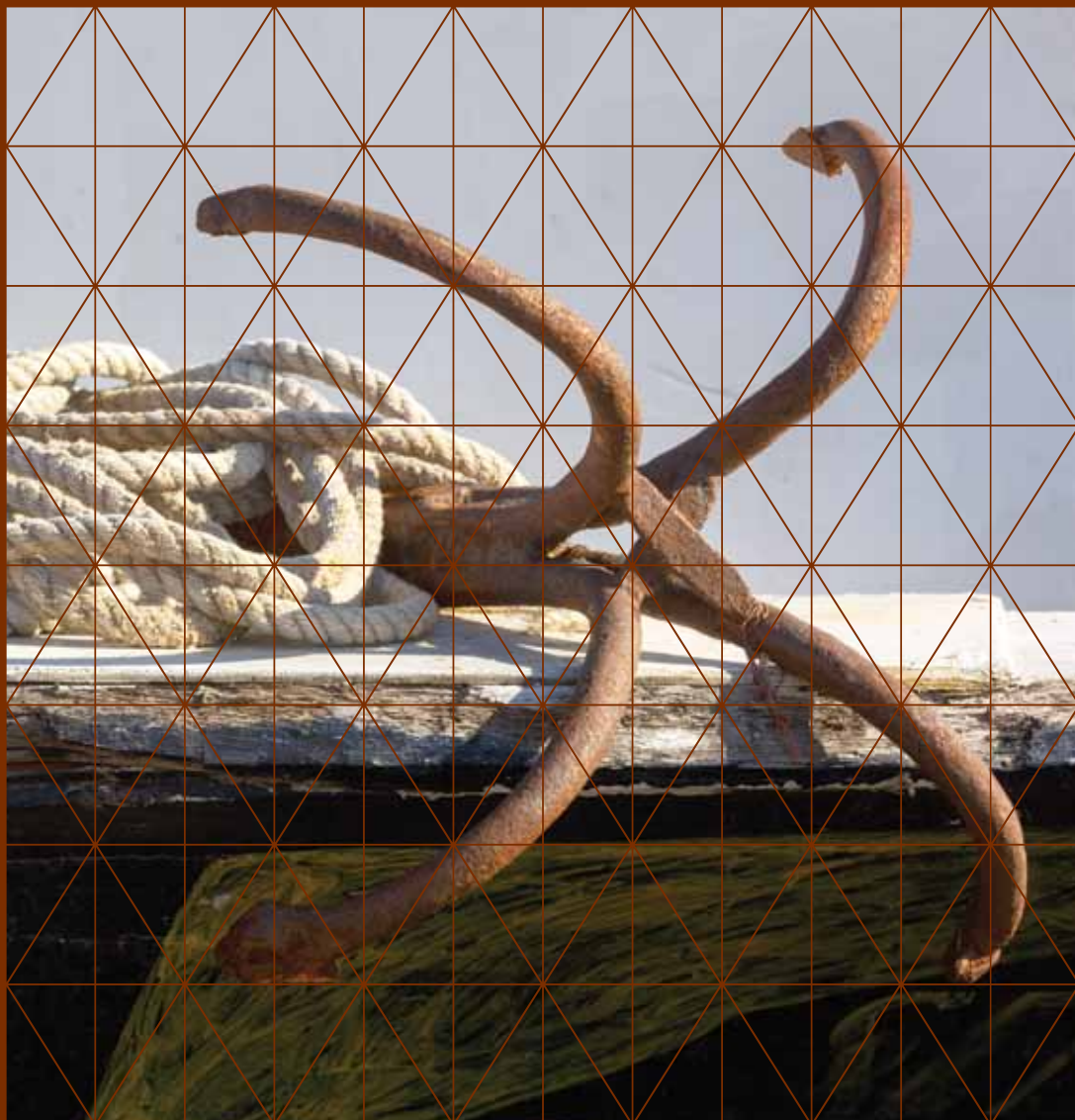


62

PRACE OSW

OSW



WSPÓŁPRACA CZY CZŁONKOSTWO?

SZWECJA I FINLANDIA WOBEC NATO

Justyna Gotkowska, Piotr Szymański

WSPÓŁPRACA CZY CZŁONKOSTWO?

SZWECJA I FINLANDIA WOBEC NATO

Justyna Gotkowska, Piotr Szymański



OSW

CENTRE FOR EASTERN STUDIES
OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Mateusz Gniazdowski

REDAKCJA

Katarzyna Kazimierska

WSPÓŁPRACA

Anna Łabuszewska, Małgorzata Zarębska

OPRACOWANIE GRAFICZNE

PARA-BUCH

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Agencja Shutterstock

SKŁAD

GroupMedia

WYKRESY

Wojciech Mańkowski

WYDAWCA

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa

Tel. + 48 /22/ 525 80 00

Fax: + 48 /22/ 525 80 40

osw.waw.pl

ISBN 978-83-62936-96-0

Spis treści

WSTĘP /5

TEZY /6

I. STOSUNKI Z NATO: OD GLOBALNEGO ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO DO REGIONALNEJ WSPÓŁPRACY /9

II. WEWNĘTRZNE DEBATY O CZŁONKOSTWIE /13

1. Szwedzkie pół na pół /13
2. Fiński blef? /15

III. CO NA TO ROSJA? /17

1. Kontrproduktywna presja na Szwecję /17
2. Dążenie do neutralizacji Finlandii /20

IV. WNIOSKI I PERSPEKTYWY /23

1. Ograniczenia i konsekwencje zacieśniania współpracy /23
2. Perspektywa członkostwa a sytuacja wewnątrzpolityczna /26
3. Administracja Donalda Trumpa – wyzwanie dla Sztokholmu i Helsinek /27

ANEKS 1. Stanowiska szwedzkich i fińskich partii politycznych wobec członkostwa w NATO /29

ANEKS 2. Poparcie dla członkostwa w NATO wśród wyborców partii politycznych w Szwecji i Finlandii /31

ANEKS 3. Wydatki na cele wojskowe Szwecji i Finlandii /32

WSTĘP

Z perspektywy bezpieczeństwa Polski i państw bałtyckich przystąpienie Szwecji i Finlandii do NATO byłoby pożądanym krokiem ze strony obu państw – długofalowo znacznie podniosłoby poziom bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego, zmieniając polityczno-wojskową nierównowagę korzystną obecnie dla Moskwy. Wyznaczyłoby jasne granice pomiędzy Sojuszem a Rosją, uniemożliwiając jej wykorzystanie bezaliansowości Szwecji i Finlandii do prowadzenia ewentualnych operacji wojskowych przeciwko NATO. Zwiększyłoby również przewidywalność działań wszystkich aktorów w regionie.

Dla Szwecji i Finlandii wzmacnianie polityczno-wojskowej współpracy z NATO stało się priorytetowym kierunkiem polityk bezpieczeństwa w ostatnich latach. W niniejszym opracowaniu przedstawione zostały zmiany, jakie zaszły w stosunkach obu państw z Sojuszem, oraz rosyjskie reakcje na ich coraz bliższą współpracę z NATO. Zaprezentowano wewnątrzpolityczne dyskusje na temat członkostwa oraz krótko- i długoterminowe perspektywy stosunków Szwecji i Finlandii z NATO.

TEZY

1. W relacjach z NATO Szwecja i Finlandia przeszły długą drogę – od współpracy w operacjach zarządzania kryzysowego na Bałkanach Zachodnich i w Afganistanie do kooperacji z NATO w regionie Morza Bałtyckiego, skoncentrowanej na zwiększeniu bezpieczeństwa regionalnego i odstraszaniu coraz bardziej agresywnej Rosji. Z oboma państwami NATO prowadzi obecnie najbardziej zaawansowaną współpracę wśród wszystkich państw partnerskich, co odzwierciedlają spotkania w formacie 28+2.
2. Znaczenie współpracy z NATO w strategiach bezpieczeństwa Szwecji i Finlandii systematycznie rośnie. Oba państwa opierają swoje polityki bezpieczeństwa na bezaliansowości przy zacieśnianiu współpracy wojskowej z Sojuszem i USA oraz intensyfikacji kooperacji szwedzko-fińskiej. Jest mało prawdopodobne, aby w najbliższych latach ich status bezaliansowości uległ rewizji. Najważniejsze decyzje w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa podejmowane są w obu państwach w oparciu o międzypartyjny konsensus i szerokie poparcie społeczne, co ogranicza możliwość szybkich zmian.
3. W Szwecji dyskusje na temat członkostwa w NATO przybrały na intensywności od 2013 roku – scena polityczna jest w kwestii akcesji podzielona po połowie. Do podjęcia decyzji o akcesji do NATO kluczowa jest zmiana negatywnego do tej pory stanowiska Socjaldemokratów. Badania opinii publicznej wskazują na stopniowy spadek sprzeciwu i wzrost poparcia szwedzkiego społeczeństwa dla członkostwa, co jest skutkiem coraz bardziej prowokacyjnej polityki Rosji w regionie nordycko-bałtyckim. Kwestia przystąpienia do NATO może więc być jednym z tematów kampanii przed wyborami do szwedzkiego parlamentu w 2018 roku.
4. W Finlandii kwestia członkostwa dyskutowana jest głównie na poziomie eksperckim, a nie politycznym. Od lat utrzymuje się niskie poparcie społeczne dla akcesji, na które wojna rosyjsko-ukraińska nie wywarła znacznego wpływu. Z tego względu kwestia przystąpienia do NATO pozostaje na marginesie fińskiej polityki. Z ośmiu partii w parlamencie tylko dwie są za członkostwem. W perspektywie najbliższych lat nie należy liczyć na zmianę stanowiska większości partii politycznych i wzrost poparcia społecznego. Może to jednak ulec zmianie w przypadku przystąpienia Szwecji do Sojuszu.
5. Moskwa podejmuje działania mające na celu zastraszenie szwedzkich i fińskich elit politycznych oraz społeczeństw i zniechęcenie ich do członkostwa

w Sojuszu, a także do daleko idącej współpracy z NATO. Kreml używa do tego nie tylko narzędzi militarnych, takich jak ofensywne ćwiczenia wojskowe, naruszenia terytorium czy wzmacnianie obecności wojskowej w regionie, ale również m.in. dezinformacji obliczonej na podważenie zaufania społecznego do szwedzkich i fińskich władz oraz wiarygodności polityk obydwu państw w oczach partnerów.

6. W najbliższych latach celem Szwecji i Finlandii będzie zacieśnianie współpracy polityczno-wojskowej z NATO niezależnie od rozwoju krajowych dyskusji o akcesji. Aktywność NATO w regionie Morza Bałtyckiego coraz silniej jest związana z obroną zbiorową, dlatego zaangażowanie w nią państw spoza NATO będzie budziło kontrowersje zarówno wśród krajów członkowskich Sojuszu, jak i w Szwecji i Finlandii. W przyszłości dalsze zacieśnianie współpracy z NATO w coraz większym stopniu będzie więc ograniczone brakiem członkostwa obu państw w organizacji.
7. Bliska współpraca Szwecji z NATO ma pozytywne konsekwencje dla bezpieczeństwa regionalnego, ale też negatywny wpływ na szwedzką politykę bezpieczeństwa. Część szwedzkich elit uznaje, że Szwecja już jest w pewnym stopniu objęta natowskimi gwarancjami bezpieczeństwa. Sztokholmowi coraz bliższa współpraca z NATO daje złudne poczucie bezpieczeństwa, przez co rząd nie czuje się zobligowany do znacznego zwiększenia wydatków na obronność. Z perspektywy Finlandii pogłębiona współpraca wojskowa z NATO stanowi narzędzie modernizacji fińskich sił zbrojnych i jeden z wyznaczników przynależności Finlandii do Zachodu. To, że kolejne fińskie rządy nie wykluczają ubiegania się o członkostwo w NATO, jest traktowane jako element polityki odstraszania wobec Rosji, a nie realnie rozważana alternatywa w polityce bezpieczeństwa.
8. Coraz bliższa współpraca Szwecji i Finlandii z NATO nie eliminuje niepewności co do zakresu współpracy obu krajów z Sojuszem w przypadku konfliktu militarnego w regionie. Szwecja ze względu na swoje położenie geograficzne byłaby najprawdopodobniej wciągnięta w konflikt pomiędzy Rosją a NATO i trudno byłoby jej uniknąć politycznej i wojskowej kooperacji z Sojuszem. Finlandia dążyłaby do pozostania poza teatrem działań wojennych i ograniczyła się do ewentualnej obrony własnego terytorium.
9. Polityka nowej amerykańskiej administracji może wpłynąć na polityki bezpieczeństwa Szwecji i Finlandii. Jeśli prezydent Donald Trump wprowadzi politykę „resetu” w stosunkach USA z Rosją, jej skutki mogą odczuć

pozostające poza NATO Szwecja i Finlandia. „Reset” mógłby obejmować ograniczenie rozwijania dwustronnych relacji wojskowych USA ze Sztokholmem i Helsinkami. Stanowiłoby to ogromne wyzwanie dla obu krajów i zmusiłoby je do rewizji ich polityk bezpieczeństwa, w tym do wzrostu nakładów na obronność.

I. STOSUNKI Z NATO: OD GLOBALNEGO ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO DO REGIONALNEJ WSPÓŁPRACY

Dla Szwecji i Finlandii rozpoczęcie współpracy z NATO w 1994 roku, podobnie jak wcześniejsze złożenie wniosku o członkostwo we Wspólnotach Europejskich, było częścią ich polityki integracji ze strukturami zachodnimi, a tym samym zerwania z zimnowojenną neutralnością. Natowski program Partnerstwo dla Pokoju (PdP), do którego oba państwa przystąpiły, skierowany był przede wszystkim do krajów byłego bloku wschodniego. Szwecja i Finlandia nie traktowały udziału w PdP jako wstępnego etapu do uzyskania członkostwa w NATO, tak jak widziały je np. Polska. Oba państwa postrzegały PdP jako instrument budowy zaufania i przejrzystości pomiędzy Sojuszem a Rosją i krajami Wspólnoty Niepodległych Państw oraz byłymi satelitami ZSRR¹. Później zaś chciały włączyć się w zachodnie operacje zarządzania kryzysowego prowadzone przez NATO (najpierw na Bałkanach, a później w Afganistanie) i zaczęły uznawać Sojusz za *de facto* organizację wykonawczą Rady Bezpieczeństwa ONZ. Dla Szwecji udział w natowskich operacjach zarządzania kryzysowego wpisywał się w jej nową aktywną politykę bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej. Finlandia z kolei w mniejszym stopniu angażowała się w operacje tego typu ze względu na koncentrowanie się na utrzymywaniu zdolności do obrony kraju. Sztokholm i Helsinki traktowały współpracę z NATO również jako katalizator reform i modernizacji własnych sił zbrojnych.

Wzrost rosyjskiej aktywności wojskowej w regionie nordycko-bałtyckim, odbudowa potencjału militarnego Rosji oraz wojna rosyjsko-gruzińska w 2008 roku spowodowały, że Szwecja i Finlandia zaczęły przykładać większą wagę do kooperacji z NATO w regionie. Oba kraje zaczęły poszukiwać nowych form współpracy, również dla utrzymania zdolności do współdziałania własnych armii z siłami Sojuszu. Wiązało się to ze stopniowym ograniczaniem współpracy w operacjach zarządzania kryzysowego, spowodowanym wygaszaniem natowskich misji na Bałkanach i w Afganistanie. Finlandia od 2012 roku, a Szwecja od 2014 roku zaczęły regularnie brać udział w Siłach Odpowiedzi NATO (komponent o najniższej gotowości)², które

¹ P. V. Adolfsson, Sweden and the Partnership for Peace, School of Advanced Military Studies US Army Command and General Staff College Fort Leavenworth, Kansas, 1.01.2001; Ministerstwo Spraw Zagranicznych Finlandii, Fifteen years of Partnership for Peace with NATO, 11.05.2009, <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=179805&>

² W siłach Response Forces Pool. Fiński wkład: 2012 – laboratorium CBRN, 2013 – grupa zadaniowa sił specjalnych, 2014 – myśliwce F-18, 2015 – kompania piechoty morskiej, 2016 – kompania wojsk lądowych i śmigłowce, 2017 – laboratorium CBRN i stawiacz min typu Hämeenmaa,

w ramach natowskiej Inicjatywy Sił Połączonych z 2012 roku miały mieć rosnące znaczenie dla interoperacyjności sił sojuszniczych. Oba państwa – jako jedyne kraje partnerskie Sojuszu – wzięły również udział w 2011 roku w corocznych natowskich sztabowych ćwiczeniach zarządzania kryzysowego CMX, które były pierwszymi od 10 lat ćwiczeniami wedle scenariusza obrony zbiorowej. Szwecja i Finlandia aktywniej zaangażowały się w ćwiczenia pod egidą NATO w regionie nordycko-bałtyckim. Symptomatyczny był udział obu państw w natowskich ćwiczeniach sił powietrznych BRTE (obecnie Ramstein Alloy) w państwach bałtyckich z udziałem m.in. myśliwców Baltic Air Policing (BAP) czy w ćwiczeniach sił powietrznych towarzyszących natowskiej misji nadzoru i kontroli przestrzeni powietrznej Islandii w 2014 roku. Oba państwa podpisały też z NATO porozumienie o wymianie informacji o sytuacji w przestrzeni powietrznej (ASDE, wdrożone w 2014 roku).

W ostatnich latach, w szczególności po aneksji Krymu, Szwecja i Finlandia dążyły do podniesienia współpracy z NATO na wyższy poziom. Szczyt w Newport w 2014 roku przyniósł zmianę podejścia NATO do państw partnerskich i większe zróżnicowanie form współpracy, z czego skorzystały oba państwa. Finlandia i Szwecja (obok Gruzji, Jordanii i Australii) znalazły się w Programie Wzmocnionego Partnerstwa (Enhanced Opportunities Partnership, EOP), tj. grupie uprzywilejowanych partnerów najściślej współpracujących z NATO w zakresie ćwiczeń i operacji wojskowych. Ponadto na szczycie w Newport oba państwa podpisały z NATO porozumienia o Host Nation Support (HNS)³. Stwarzają one możliwości wykorzystania terytorium lądowego, przestrzeni powietrznej i morskiej Szwecji bądź Finlandii przez NATO w czasie pokoju, w sytuacjach kryzysowych i podczas konfliktów – za każdorazową zgodą szwedzkiego czy fińskiego rządu.

Od 2014 roku nastąpiła również zmiana w scenariuszach ćwiczeń wojskowych ze szwedzkim i fińskim udziałem w regionie Morza Bałtyckiego. Po raz pierwszy elementem corocznych morskich ćwiczeń BALTOPS 2015 i 2016 (organizowanych przez dowództwo sił morskich USA w Europie i Afryce) był desant piechoty morskiej USA i innych państw NATO na wybrzeżach Szwecji

2018 – myśliwce F-18, 2019 – oddział wojsk lądowych, 2020 – okręt przeciwminowy typu Kantapää i oddział piechoty morskiej. Szwedzki wkład: 2014 – myśliwce JAS 39 Gripen, okręt ochrony przeciwminowej, 2015 – myśliwce JAS 39 Gripen, kompania piechoty morskiej, 2016 – myśliwce JAS 39 Gripen, batalion piechoty zmechanizowanej, 2017 – dwie korwety rakietowe typu Visby.

³ W Szwecji umowa została ratyfikowana przez parlament w maju 2016 roku. W Finlandii umowa weszła w życie bez procedury ratyfikacyjnej również w maju 2016 roku.

i Finlandii. Oba państwa rozszerzyły też swój udział w natowskich ćwiczeniach BRTE/Ramstein Alloy, lądując w bazach lotniczych państw bałtyckich, a przypadku Szwecji – ćwicząc m.in. wsparcie sił lądowych z powietrza na Łotwie. W 2016 roku Szwecja wysłała ponadto po raz pierwszy pododdział sił lądowych (kompania zmechanizowana) na polskie ćwiczenia Anakonda (wcześniej szwedzki wkład w ćwiczenia w Polsce i państwach bałtyckich obejmował oficerów sztabowych). Finlandia z kolei już od 2014 roku wysyła pododdziały na coroczne amerykańskie ćwiczenia Saber Strike w państwach bałtyckich. W 2017 roku oba państwa planują wysłać żołnierzy na estońsko-natowskie ćwiczenia Spring Storm.

W 2016 roku oba państwa wzięły również udział w natowskich sztabowych ćwiczeniach zarządzania kryzysowego CMX prowadzonych wedle scenariusza obrony zbiorowej, które miały przetestować funkcjonowanie politycznych i wojskowych procesów konsultacyjnych i decyzyjnych. Z przecieków medialnych wynika, że w ich trakcie Szwecja podjęła decyzję o pełnej mobilizacji swoich sił zbrojnych oraz zezwoliła siłom powietrznym i morskim członków NATO na wykorzystywanie szwedzkich baz wojskowych oraz przestrzeni powietrznej i morskiej⁴. Finlandia natomiast przyjęła bardziej zachowawczą postawę, koncentrując się na obronie własnego terytorium i wymianie informacji z Sojuszem⁵.

Szczyt NATO w Warszawie w lipcu 2016 roku nie przyniósł nowych inicjatyw w obszarze współpracy Szwecji i Finlandii z Sojuszem, ale potwierdził ich uprzywilejowaną pozycję wśród państw partnerskich NATO. W Warszawie zaproszono szwedzkiego premiera i fińskiego prezydenta po raz pierwszy na spotkanie NATO-UE na szczęblu szefów rządów i głów państw⁶. Pierwsze spotkania w formacie 28+2 odbyły się na szczęblu ministrów spraw zagranicznych oraz ministrów obrony wiosną 2016 roku. Spotkania są efektem dążenia Sztokholmu i Helsinek do utworzenia ekskluzywnego formatu

⁴ M. Holmström, Försvaret mobiliserades i krigsspel med Nato, 1.06.2016, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/forsvaret-mobiliserades-i-krigsspel-med-nato/>

⁵ J. Pyykönen, Nordic partners of NATO. How similar are Finland and Sweden within NATO cooperation?, FIIA Report, 7.10.2016, http://www.fiaa.fi/en/publication/616/nordic_partners_of_nato/

⁶ Nie uczestniczyły w nim pozostałe państwa UE, które nie są członkami NATO – Cypr, Malta, Irlandia i Austria. Na spotkaniach omawiano możliwości intensyfikacji natowsko-unijnej współpracy w zakresie operacji morskich, cyberbezpieczeństwa i zagrożeń hybrydowych. Wcześniej Szwecję i Finlandię zapraszano na spotkania poświęcone natowskiemu operacjom zagranicznym, angażującym szwedzkie i fińskie siły zbrojne, ale spotkania dotyczące bezpieczeństwa obszaru traktatowego były dla nich zamknięte.

rozmów z NATO na tematy związane z bezpieczeństwem regionu Morza Bałtyckiego. Z perspektywy Szwecji i Finlandii nie są jednak krokiem w kierunku uzyskania członkostwa w Sojuszu.

II. WEWNĘTRZNE DEBATY O CZŁONKOSTWIE

W ostatnich latach debata o członkostwie w NATO w obu państwach, zwłaszcza w Szwecji, nabrała nowego impetu, co pokazuje opublikowanie w kwietniu (Helsinki) i we wrześniu (Sztokholm) 2016 roku raportów zleconych przez rządy na temat konsekwencji akcesji tych dwóch państw do Sojuszu. Oba raporty nie zawierają jednak rekomendacji dla polityk bezpieczeństwa Szwecji czy Finlandii. Do końca kadencji szwedzkiego i fińskiego parlamentu obowiązuje wyrażone przez premierów obu państw we wspólnym artykule ze stycznia 2016 roku stanowisko dotyczące kontynuowania polityki bezaliansowości⁷.

1. Szwedzkie pół na pół

W Szwecji debata o członkostwie w NATO nabrała tempa od początku 2013 roku, kiedy to miał miejsce wzrost rosyjskich prowokacji wojskowych wobec tego państwa (m.in. rosyjskie ćwiczenia ataku z użyciem broni nuklearnej przeciwko szwedzkim instalacjom wojskowym). Agresywne działania Rosji na Ukrainie i w regionie Morza Bałtyckiego doprowadziły do wzrostu poparcia dla NATO w elitach politycznych i społeczeństwie. Szwedzka scena polityczna jest jednak w tej kwestii podzielona po połowie. Obie partie koalicyjne i popierająca rząd w parlamencie skrajna Partia Lewicy opowiadają się za utrzymaniem bezaliansowego statusu państwa. Konserwatywna opozycja jest za wejściem do NATO. Najsilniej za akcesją lobbują szwedzcy eksperci ds. polityki bezpieczeństwa oraz wojskowi. **Mniejszościowy lewicowy rząd premiera Stefana Löfvena** (Socjaldemokraci i Zieloni) oficjalnie opiera swoją politykę na bezaliansowości – w umowie koalicyjnej z jesieni 2014 roku zapisano, że rząd nie będzie dążył do członkostwa w NATO. Zacieśnia jednak współpracę wojskową z NATO, USA i Finlandią, a w dalszej kolejności z innymi państwami w regionie nordycko-bałtyckim. Polityka taka nie jest kwestionowana przez większość establishmentu politycznego w Szwecji.

Dla Socjaldemokratów premiera Löfvena szwedzka bezaliansowość przyczynia się do utrzymania stabilności w regionie Morza Bałtyckiego i zwiększa pole manewru Szwecji w polityce zagranicznej – jako mediatora w konfliktach czy też kraju postulującego nuklearne rozbrojenie na arenie międzynarodowej. Jakościowo nowe argumenty przeciwko członkostwu

⁷ S. Löfven, J. Sipilä, Vår alliansfrihet bidrar till stabilitet i norra Europa, 10.01.2016, <http://www.dn.se/debatt/var-alliansfrihet-bidrar-till-stabilitet-i-norra-europa/>

w NATO wskazują na długość i skomplikowanie procedur decyzyjnych w Sojuszu oraz malejące zdolności europejskich sojuszników, a także na wyższość dwustronnej współpracy z USA czy z Finlandią nad członkostwem w NATO. Dla partii Lewicy i części partii Zielonych NATO jest z kolei instrumentem amerykańskiego imperializmu w Europie, wymuszającym udział w interwencjach wojskowych USA i umożliwiającym rozmieszczenie natowskiej/amerykańskiej broni jądrowej w Szwecji. Również radykalnie prawicowa partia Szwedzkich Demokratów opowiada się za bezaliansowością, choć w ramach partii trwają dyskusje nad zmianą stanowiska na pronatowskie. Według radykalnej lewicy i prawicy bezaliansowość chroni Szwecję od uwikłania w konflikt pomiędzy Rosją a NATO.

Z kolei cały konserwatywny blok opozycyjny, składający się z partii: Moderaci, Liberałowie, Partia Centrum i Chrześcijańscy Demokraci, otwarcie postuluje obecnie przystąpienie Szwecji do Sojuszu. Aneksja Krymu wpłynęła na zmianę stanowiska i poparcie dla członkostwa Partii Centrum i Chrześcijańskich Demokratów. Kwestia członkostwa może być jednym z tematów walki między opozycją a obecnym rządem przed wyborami parlamentarnymi w 2018 roku. Blok konserwatywny wskazuje, że przez swoje położenie geograficzne Szwecja *nolens volens* będzie wciągnięta w kryzysy i konflikty w regionie i skazana na współpracę z NATO. Coraz bliższa kooperacja z Sojuszem i USA nie daje zaś najważniejszych korzyści, jakimi są gwarancje bezpieczeństwa wynikające z art. 5. Partie te podkreślają, że Szwecja nie jest w stanie obronić się sama, biorąc pod uwagę niedofinansowanie szwedzkiej armii w ostatnich latach i dalsze utrzymywanie wydatków na cele wojskowe na poziomie 1-1,2% przy niewielkim wzroście budżetu obronnego w przyszłych latach.

Od 2012 roku pogłębione badania opinii publicznej wskazują na stopniowy spadek sprzeciwu i wzrost poparcia szwedzkiego społeczeństwa dla członkostwa w NATO. Przełom odnotowano w 2015 roku, kiedy to więcej badanych opowiedziało się za członkostwem w Sojuszu (38%), niż było mu przeciwnych (31%)⁸. Inne sondaże pokazują jednak większą zmienność opinii – spadek

⁸ SOM-Institutet, Svenska Trender 2015, SOM-rapport 2016:26, s. 68, http://som.gu.se/publicerat/rapporter/?languageId=100000&disableRedirect=true&returnUrl=http%3A%2F%2Fsom.gu.se%2Fsom_institute%2Fpublications%2Freports%2F%3FlanguageId%3D100001. Również badania opinii publicznej prowadzone przez DN/IPsos pokazują stopniowy wzrost poparcia dla członkostwa Szwecji w NATO (w latach 2014–2016 z 28% do 35% za) i spadek odsetka badanych sprzeciwiających się akcesji (w latach 2014–2016 z 56% do 40% przeciw). Zob. Ipsos, DN/Ipsostemamätning om Nato och Sveriges försvar, 4.01.2017, <http://ipsos.se/nyheter>

poparcia następował bezpośrednio po agresywnych działaniach Rosji (aneksja Krymu) czy po podkreślaniu konieczności zachowania bezaliansowości przez Socjaldemokratów (wiosna 2016)⁹.

2. Fiński blef?

W Finlandii wojna rosyjsko-ukraińska ożywiła dyskusje o perspektywach członkostwa Finlandii w NATO, jednak przede wszystkim na poziomie eksperckim, a nie debaty publicznej. Kwestia natowska nie stała się również osiłą kampanii wyborczej w ostatnich wyborach parlamentarnych (kwiecień 2015), pozostając na peryferiach programów poszczególnych partii. Fińskie elity polityczne są w większości przeciwne członkostwu w NATO. Nawet dalsze zacieśnianie współpracy z Sojuszem nadal budzi kontrowersje polityczne na lewicy, choć jest konsekwentnie realizowane przez kolejne rządy. **Centroprawicowy rząd premiera Juhy Sipili** (Partia Centrum, Partia Finów, Partia Koalicji Narodowej) opiera swoją politykę bezpieczeństwa na dążeniu do utrzymania wiarygodnych zdolności obronnych oraz zacieśnianiu współpracy wojskowej z NATO, USA i Szwecją, przy zachowaniu bezaliansowego statusu. Fiński rząd oficjalnie nie wyklucza, odmiennie od Szwecji, ubiegania się o członkostwo w NATO.

Dwie największe partie koalicji opowiadają się za utrzymaniem bezaliansowego statusu państwa – są to współtworząca rząd Partia Centrum premiera Sipili oraz nacjonalistyczna Partia Finów, z której wywodzą się ministrowie obrony i spraw zagranicznych. Takie stanowisko zajmują też partie opozycyjne: Socjaldemokracja, Zieloni i Chryścijańscy Demokraci. Nie wykluczają one rewizji stanowiska w przypadku ubiegania się Szwecji o członkostwo w NATO. Przystąpieniu do NATO bezwzględnie sprzeciwia się Sojusz Lewicy, uznając NATO za organizację służącą hegemonii USA. Przeciwny członkostwu w NATO jest także prezydent Sauli Niinistö (choć wywodzi się on z pronatowskiej Partii Koalicji Narodowej), którego głos jest istotny w kształtowaniu debaty o polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Przeciwnicy akcesji przekonują, że wejście do NATO doprowadzi do kryzysu w stosunkach dwustronnych z Moskwą i do pogorszenia sytuacji bezpieczeństwa Finlandii poprzez przekształcenie jej w państwo frontowe Sojuszu; automatycznie włączy Finlandię

⁹ Wyniki badań dotyczących członkostwa w NATO prowadzonych przez SvD/Sifo: we wrześniu 2015 roku 41% za, 39% przeciw, 20% nie ma zdania; w porównaniu z 33% za, 49% przeciw, 18% nie ma zdania w lipcu 2016 roku. Zob. SvD/Sifo: Kraftigt ökat motstånd mot Nato, 7.06.2016, <http://www.svd.se/svd-sifo-kraftigt-okat-motstand-mot-nato>

w potencjalny konflikt pomiędzy Rosją a NATO i nałoży na nią zobowiązania do obrony państw bałtyckich. Ponadto akcesja wymusi wzrost udziału fińskiej armii w natowskich operacjach zagranicznych oraz podniesienie wydatków obronnych z obecnych 1,4% do 2% PKB. Tak jak i w Szwecji pojawiają się też argumenty wskazujące na nieefektywność Sojuszu – powolny proces decyzyjny, malejące zdolności wojskowe europejskich państw członkowskich czy wątpliwości co do wiarygodności art. 5.

Z ośmiu partii w fińskim parlamencie tylko dwa ugrupowania oficjalnie popierają członkostwo Finlandii w NATO – wchodząca w skład rządu prawicowa Partia Koalicji Narodowej i niewielka opozycyjna partia szwedzkojęzycznej mniejszości¹⁰. Partie te wskazują, że Finlandia nie ma wystarczających zdolności obronnych i tylko członkostwo w Sojuszu będzie faktyczną gwarancją bezpieczeństwa.

W Finlandii od lat utrzymuje się niskie poparcie społeczne dla członkostwa w NATO. Składa się na nie wiele czynników: przekonanie o tym, że Finlandia umiejętnie zarządza relacjami z Rosją, a w razie konfliktu jest w stanie obronić się sama; brak rzetelnej debaty publicznej oraz niechęć polityków do eksponowania tematu NATO; obawa przed reakcją Rosji oraz utrzymujący się w części społeczeństwa antyamerykanizm i pozytywne skojarzenia związane z ideą neutralności. Od 2007 roku poparcie i sprzeciw wobec członkostwa Finlandii w NATO nie uległy znacznej zmianie, choć o ok. 10 punktów procentowych zmalał odsetek przeciwników i wzrosła liczba osób niezdecydowanych¹¹. W 2016 roku 25% badanych opowiadało się za, a 61% przeciw przystąpieniu do Sojuszu. Równocześnie po aneksji Krymu w fińskim społeczeństwie wzrosło poczucie zagrożenia ze strony Rosji, choć nadal jest mniejsze niż obawy przed m.in. terroryzmem, kryzysem migracyjnym czy globalnym ociepleniem, a politycy i wojskowi od 2014 roku publicznie podkreślają, że nie ma bezpośredniego zagrożenia rosyjską agresją¹².

¹⁰ Na zjazdach obu ugrupowań w czerwcu 2016 roku wpisano to *explicite* do programów obu partii. Partia Koalicji Narodowej widzi przystąpienie Finlandii do NATO w „najbliższych latach”, a Szwedzka Partia Ludowa do 2025 roku.

¹¹ Advisory Board for Defence Information, Finns' opinions on foreign and security policy, national defence and security, 1.12.2016, http://www.defmin.fi/files/3572/ABDI_opinios_december_2016.pdf

¹² J. Raeste, J. Saarinen, Suomalaisten Venäjän-pelko kaksin-kertaistunut neljässä vuodessa, *Helsingin Sanomat*, 27.09.2014, <http://www.hs.fi/kotimaa/a1411744065107>

III. CO NA TO ROSJA?

Szwedzkie i fińskie dyskusje o członkostwie w NATO oraz stan współpracy Sojuszu z oboma państwami pilnie śledzi Rosja. Z perspektywy Moskwy akcesja Szwecji i Finlandii do NATO zmieniłaby układ sił w regionie Morza Bałtyckiego na jej niekorzyść. Członkostwo Szwecji ograniczyłoby rosyjskie pole manewru w wymiarze politycznym i wojskowym oraz zmniejszyłoby niepewność co do wiarygodności i solidarności NATO w przypadku rosyjskiej agresji na państwa bałtyckie. Zwiększyłoby możliwości ich obrony przez Sojusz poprzez wykorzystanie m.in. szwedzkiego terytorium do prowadzenia operacji obrony zbiorowej. Z kolei członkostwo Finlandii oznaczałoby dla Rosji wydłużenie granicy z NATO o 1300 km i bezpośrednie sąsiedztwo Sojuszu z obszarami o dużym znaczeniu militarnym (Półwysep Kolski) i gospodarczym (Petersburg). Wejście obu państw do NATO byłoby też polityczną porażką Kremla sprzeciwiającego się dalszemu rozszerzaniu NATO. Moskwa deklaruje, że kwestia udziału w sojuszach jest wewnętrzną sprawą Szwecji i Finlandii, ale jednocześnie zapowiada, że ich członkostwo w NATO nie pozostałoby bez militarnej odpowiedzi. **Rosja podejmuje już od kilku lat działania, mające na celu zastraszenie i zniechęcenie elit politycznych i społeczeństw w Szwecji i Finlandii nie tylko do członkostwa w Sojuszu, ale także do daleko idącej współpracy z NATO i z USA.**

1. Kontrproduktywna presja na Szwecję

Wobec Szwecji od 2013 roku znacznie wzrosła liczba rosyjskich prowokacji wojskowych. Należy zaliczyć do nich rosyjskie ćwiczenia symulujące atak na cele na szwedzkim terytorium¹³, naruszenia szwedzkiej przestrzeni powietrznej i morza terytorialnego (z 2014 roku, w tym głośna sprawa obcej aktywności podwodnej w Archipelagu Sztokholmskim)¹⁴, prowokacyjne zbliżenia do szwedzkiej przestrzeni powietrznej regularnie raportowane przez szwedzkie siły zbrojne czy też niebezpieczne manewry przeciwko szwedzkim jednostkom cywilnym i wojskowym w międzynarodowej przestrzeni powietrznej i morskiej. Prowokacje te mają na celu zademonstrowanie ro-

¹³ Najgłośniejsze tego typu ćwiczenia miały miejsce w marcu 2013 roku, kiedy to dwa rosyjskie bombowce strategiczne Tu-22M3 w eskorcie czterech myśliwców Su-27 w odległości ok. 35 km od granicy szwedzkiej przestrzeni powietrznej ćwiczyły symulację ataku na dwa cele wojskowe w rejonie Sztokholmu oraz w południowej Szwecji.

¹⁴ J. Gotkowska, Rosyjska gra na Bałtyku – przypadek szwedzki, *Analizy OSW*, 22.10.2014, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-10-22/rosyjska-gra-na-baltyku-przypadek-szwedzki>

syjskich możliwości prowadzenia ofensywnych działań militarnych wobec Szwecji i pokazanie, jak niewielkie zdolności wojskowe do obrony własnego terytorium ma szwedzkie wojsko.

W wymiarze niemilitarnym Rosja ma wobec Szwecji mniej dostępnych narzędzi wpływu niż wobec Finlandii. Rosja nie jest znaczącym partnerem handlowym Szwecji¹⁵, Szwecja nie ma granicy lądowej z Rosją, nie jest miejscem docelowym dla rosyjskich inwestycji ani nie przyciąga w takim stopniu rosyjskich imigrantów jak Finlandia. Rosja rozwija więc wobec Szwecji głównie **kampanie dezinformacyjne i psychologiczne skierowane do szwedzkiej opinii publicznej.** Składają się na nie wypowiedzi przedstawicieli Rosji, przekaz rosyjskich mediów (takich jak Sputnik czy RT), rosyjska aktywność w szwedzkich mediach społecznościowych i przejmowanie rosyjskiej narracji przez niektóre szwedzkie media. Kampanie mają na celu podważenie wiarygodności szwedzkich władz, ośmieszenie ich „antyrosyjskiego” stanowiska oraz wpływanie na szwedzką debatę o członkostwie w NATO i współpracy z USA. W ciągu ostatnich dwóch lat kilkakrotnie rozprzestrzeniane były nieprawdziwe i kontrowersyjne informacje o dokumentach ministerialnych m.in. dotyczących dostaw broni czy ścigania zbrodni wojennych na Ukrainie, których autorami mieli być jakoby szwedzki minister obrony i minister sprawiedliwości¹⁶. Rosja starała się również wpłynąć na dyskusję nad ratyfikacją umowy o HNS przez szwedzki parlament wiosną 2016 roku (np. poprzez wzmacnianie przekazu o możliwości stacjonowania amerykańskiej broni nuklearnej w Szwecji, co budzi duży sprzeciw społeczny), o czym otwarcie mówił szwedzki minister obrony¹⁷. Przed rosyjskimi próbami wpływu na szwedzką opinię publiczną i na proces podejmowania decyzji politycznych otwarcie ostrzega w swoim raporcie za 2015 rok szwedzka służba bezpieczeństwa wewnętrznego SäPo¹⁸.

Poza kampaniami dezinformacyjnymi Szwecja w coraz większym stopniu narażona jest również na **ataki cybernetyczne.** Są one interpretowane jako demonstracja rosyjskich możliwości do destabilizacji funkcjonowania

¹⁵ Rosja zajmuje 15. miejsce w szwedzkim eksporcie i 11. w szwedzkim imporcie; brak znaczących powiązań w energetyce oprócz importu rosyjskiej ropy tankowcami, którą w razie konfliktu można sprowadzić z innych źródeł.

¹⁶ M. Holmström, SÅ ska Sverige stoppa ryska propagandan, 17.04.2016, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/sa-ska-sverige-stoppa-ryska-propagandan/>

¹⁷ Lögn & förbannad dikt, Samtal med försvarsministern om informationskriget, 20.07.2016, <http://blogg.mittmedia.se/podd72/tag/peter-hultqvist/>

¹⁸ Säkerhetspolisens årsbok 2015, 16.03.2016, <http://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2016-03-16-sakerhetspolisens-arsbok-2015-presenteras.html>

szwedzkiego państwa w przypadku prowadzenia przez Sztokholm polityki wrogiej wobec rosyjskich interesów. W marcu 2016 roku serwery kilku największych szwedzkich gazet poddane zostały jednoczesnym atakom DDoS, które spowodowały kilkugodzinną niedostępność ich serwisów internetowych. Według szwedzkiej agencji zarządzania kryzysowego MSB był to największy atak tego typu przeciwko bezpieczeństwu informacyjnemu państwa. W maju 2016 roku w mediach pojawiły się też niepotwierdzone informacje dotyczące ataków cybernetycznych na szwedzką firmę Vattenfall, operatora elektrowni atomowych, wiatrowych i wodnych, oraz na szwedzką administrację cywilnego ruchu lotniczego, które miały spowodować zakłócenia w ich pracy.

Rosyjskie działania wymierzone przeciwko Szwecji odnoszą raczej skutek przeciwny do zamierzonego. Obecnie – po niedawnej zmianie stanowiska dwóch partii – cały obóz konserwatywny otwarcie opowiada się za członkostwem w NATO, wzrosło też społeczne poparcie dla akcesji. Jednocześnie jednak rosyjskie działania wobec Szwecji mogą utwierdzić w słuszności swego stanowiska większą część lewicy opowiadającej się za kontynuacją polityki bezaliansowości. Działania rosyjskie nie podważyły jednak zasadności coraz bliższej współpracy z NATO i z USA popieranej przez większość szwedzkiej sceny politycznej, wręcz przeciwnie – przyczyniają się do zacieśniania współpracy. W 2017 roku siły amerykańskie (m.in. jednostki obrony powietrznej wyposażone w baterie Patriot) po raz pierwszy w historii wezmą udział w szwedzkich ćwiczeniach wojskowych Aurora 2017, które będą największymi od lat ćwiczeniami opartymi na scenariuszu obrony zbiorowej. Na jesieni 2016 roku Szwecja podjęła też istotne decyzje o wzmocnieniu zdolności do obrony kraju. Szwedzkie Ministerstwo Obrony wzmocniło obecność wojskową na strategicznie położonej Gotlandii¹⁹ i odtworzyło jednostki obrony wybrzeża wyposażone w wycofane wcześniej mobilne systemy RBS 15²⁰. Szwecja najprawdopodobniej wprowadzi również ponownie częściowy pobór, który stanowiłby uzupełnienie kadrowe szwedzkiej armii zawodowej.

Szwedzki rząd widzi również konieczność poprawy kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa Szwecji. Pod koniec 2015 roku podjął decyzję o powrocie do koncepcji obrony totalnej zarzuconej po zakończeniu zimnej wojny, która

¹⁹ J. Gotkowska, P. Szymański, Szwedzkie i fińskie obawy o wyspy na Bałtyku, *Analizy OSW*, 26.10.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-10-26/szwedzkie-i-finskie-obawy-o-wyspy-na-baltyku>

²⁰ Försvarsmakten, Tung kustrobot åter i Försvarsmakten, 18.11.2016, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2016/11/tung-kustrobot-ater-i-forsvarsmakten/>

skupia się nie tylko na sferze militarnej, ale bierze pod uwagę m.in. ochronę infrastruktury krytycznej czy przestrzeni informacyjnej i zakłada udział wszystkich struktur wojskowych, cywilnych i instytucji państwowych w obronie państwa. Rząd zamierza również rozwijać koncepcję obrony psychologicznej i przystąpić do natowskiego Centrum Komunikacji Strategicznej w Rydze.

2. Dążenie do neutralizacji Finlandii

W przypadku Finlandii Rosja zintensyfikowała aktywność wojskową wokół fińskich granic. Obejmuje ona częstsze naruszenia terytorium²¹, rosyjskie ćwiczenia wojskowe z ofensywnymi scenariuszami czy reaktywację brygady zmechanizowanej w Alakurtti (ok. 3,6 tys. żołnierzy 50 km od granicy Finlandii). Rosja demonstruje w ten sposób możliwości militarnego przeciwdziałania przystąpieniu Finlandii do NATO, chcąc zwiększyć niepewność Helsinek co do konsekwencji ewentualnej decyzji o ubieganiu się o członkostwo w Sojuszu.

W wymiarze niemilitarnym Rosja dysponuje wieloma środkami oddziaływania na Finlandię. Po pierwsze, znaczne możliwości stwarza długość fińsko-rosyjskiej granicy (1300 km). Na przełomie 2015 i 2016 roku Rosja dążyła do **pogłębienia kryzysu migracyjnego** w Finlandii (bezprecedensowy napływ migrantów z Bliskiego Wschodu) poprzez otwarcie i kontrolowanie arktycznego szlaku migracyjnego na granicy fińsko-rosyjskiej w regionie Laponia²². Miało to na celu zademonstrowanie zdolności do destabilizacji sytuacji wewnętrznej w Finlandii, a także wymuszenie na stronie fińskiej dwustronnych rozmów w sprawie uregulowania kwestii migracyjnej, bez udziału instytucji UE.

Po drugie, Rosja wykorzystuje **instrumenty gospodarcze**. Rosyjskie kontr-sankcje wobec UE stworzyły w Finlandii grupę interesu lobbującą na rzecz normalizacji stosunków UE-Rosja. Działania Kremla w tym zakresie pozostają jednak nieskuteczne, gdyż nie wpłynęły na politykę fińskiego rządu, opowiadającego się za utrzymaniem unijnych sankcji wobec Rosji. W szerszym

²¹ Rosyjskie naruszenia przestrzeni powietrznej Finlandii w latach 2012–2015: 2012 – 1 naruszenie, 2013 – 3 naruszenia, 2014 – 5 naruszeń, 2015 – 2 naruszenia, 2016 – 2 naruszenia. W kwietniu 2015 roku Finlandia wykryła obcą aktywność podwodną w swoim morzu terytorialnym.

²² P. Szymański, P. Żochowski, W. Rodkiewicz, Wymuszanie współpracy: fińsko-rosyjski kryzys migracyjny, *Analizy OSW*, 6.04.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-04-06/wymuszanie-wspolpracy-finsko-rosyjski-kryzys-migracyjny>

kontekście Rosja postrzega rozwijanie współpracy z Finlandią przez pryzmat budowania zależności gospodarczych, za pomocą których można wpływać na procesy decyzyjne Helsinek. Przykładem jest rosyjsko-fińska współpraca energetyczna – import rosyjskich surowców energetycznych przez Finlandię i rosyjskie inwestycje w energetykę jądrową w Finlandii (projekt budowy reaktora jądrowego w Pyhäjoki przez Rosatom).

Po trzecie, Rosja prowadzi **kampanie dezinformacyjne przeciw Finlandii**. Ich celem jest podważenie wiarygodności fińskiej polityki bezpieczeństwa wobec państw regionu i zachodnich partnerów, np. poprzez propagandowe rozgrywanie tzw. planu Niinistö (dotyczył bezpieczeństwa lotów w regionie Morza Bałtyckiego), stanowiące próbę wywołania podziałów w NATO²³. Przedstawiciele rosyjskiego rządu i rosyjskie media przedstawiają Finlandię raz jako państwo neutralne, mające „specjalne relacje” z Moskwą, raz jako militaryzujące się lub zawierające tajne porozumienia wojskowe z NATO i USA. Przykładem jest informowanie w 2015 roku o przygotowaniach fińskiego rządu do mobilizacji miliona rezerwistów – *de facto* fińskie siły zbrojne aktualizowały bazę danych 900 tys. żołnierzy rezerwy, przypominając o ich obowiązkach. Adresatem wojny informacyjnej Kremla jest też fińskie społeczeństwo – Rosja chce wpłynąć na spadek społecznego zaufania do fińskich władz i UE (poprzez sprzyjanie nastrojom antyimigranckim, rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji o sytuacji w Donbasie) czy współpracy z NATO i USA (poprzez przedstawianie w niekorzystnym świetle działań koalicji w Syrii i Iraku, gdzie stacjonują fińscy żołnierze, eksponowanie dozbrajania rosyjskich jednostek stacjonujących w pobliżu granic Finlandii jako reakcji na zwiększanie fińskiej współpracy z NATO). W Finlandii odnotowano przypadki zastraszania dziennikarzy piszących o wojnie informacyjnej Kremla przez nieznanych sprawców.

Działania podejmowane przez Rosję wobec Finlandii stanowią jedną z najważniejszych motywacji dla zacieśniania współpracy z NATO, ale równocześnie główny powód nieprzystępowania do Sojuszu. Utrzymywanie przez Rosję konfrontacyjnego stanowiska w stosunkach z Zachodem i kreowanie napięć w regionie Morza Bałtyckiego sprawia, że nawet pronatowscy politycy w Finlandii twierdzą, że obecnie wniosek o członkostwo w NATO przyczyniłby się do nadmiernego wzrostu napięć w regionie. Dla przeciwników członkostwa działania rosyjskie wobec Finlandii potwierdzają z kolei ich argumenty. W Finlandii, jak i w pozostałych państwach nordyckich,

²³ J. Gotkowska, P. Szymański, Rosyjski „plan Niinistö”, *Analizy OSW*, 24.08.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-08-24/rosyjski-plan-niinisto>

oddziaływania rosyjskiej propagandy na opinię publiczną nie należy jednak przeceniać. Rosyjskie kampanie dezinformacyjne nie wpływają na zmiany opinii publicznej, sprzyjają jednak utrwalaniu istniejących podziałów.

Finlandia nie pozostaje bierna wobec rosyjskich działań i poważnie traktuje zagrożenia ze strony Rosji, o czym świadczy utrzymywanie systemu obrony totalnej i wprowadzanie zmian w siłach zbrojnych, które mają ją lepiej przygotować na możliwe militarne prowokacje Rosji (zwiększanie szybkości mobilizacji rezerw i utworzenie sił szybkiego reagowania w wojskach lądowych). Finlandia zwiększyła liczbę ćwiczeń żołnierzy rezerwy i zapowiedziała zwiększenie potencjału mobilizacyjnego z 230 do 280 tys. żołnierzy. Zabiega również o utworzenie w Helsinkach centrum eksperckiego UE ds. zwalczania zagrożeń hybrydowych, w celu wzmocnienia unijnej współpracy w zakresie zagrożeń niekonwencjonalnych. Dodatkowo Finlandia w większym stopniu monitoruje zakupy nieruchomości przez osoby fizyczne i prawne z Rosji, gdyż wiele z nich znajduje się w pobliżu obiektów o znaczeniu wojskowym. Z perspektywy Finlandii może to stworzyć Rosji możliwość zakłócania mobilizacji sił zbrojnych w razie konfliktu.

Jednocześnie Finlandia postrzega Rosję nie tylko jako źródło zagrożeń, ale także szans – zarówno gospodarczych, jak i politycznych. W pierwszym przypadku chodzi przede wszystkim o import tanich surowców energetycznych i eksport na rosyjski rynek. W drugim Finlandia jest zwolennikiem utrzymywania dialogu UE i USA z Rosją w „duchu Helsinek”, w którym oferuje swoją rolę jako pośrednika. Kolejne fińskie rządy, niezależnie od składu koalicji, dążą do utrzymywania dobrych relacji z Moskwą oraz wyrażają gotowość do rozwiązywania problemów w rozmowach dwustronnych i pragmatycznej współpracy w wybranych obszarach (handel nieobjęty sankcjami, energetyka, współpraca transgraniczna, zwalczanie przestępczości zorganizowanej).

IV. WNIOSKI I PERSPEKTYWY

1. Ograniczenia i konsekwencje zacieśniania współpracy

W najbliższych latach celem Szwecji i Finlandii będzie pogłębianie współpracy polityczno-wojskowej z NATO niezależnie od rozwoju krajowych debat o akcesji do Sojuszu. Analitycy z obu krajów wysuwają daleko idące propozycje wzmacniania kooperacji z NATO.

Analitycy szwedzcy wysuwają postulaty: większej kooperacji w zakresie świadomości sytuacyjnej, w tym poprzez wymianę informacji wywiadowczych; wzmocnienia szwedzkiej i fińskiej obecności w natowskiej strukturze dowodzenia; zbadania możliwości współpracy we wstępnych fazach planowania operacyjnego NATO, szczególnie w zakresie przeciwdziałania rosyjskim zdolnościom antydostępowym; rozwinięcia politycznych mechanizmów konsultacyjnych z partnerami w przypadku sytuacji kryzysowych i konfliktowych przed aktywacją przez Sojusz art. 4 czy art. 5 traktatu waszyngtońskiego²⁴. Fińscy analitycy postulują z kolei: rozszerzenie formatu spotkań 28+2 o szczebel niższy niż ministerialny; stworzenie wspólnego systemu wczesnego ostrzegania w regionie; włączenie Szwecji i Finlandii w natowskie ćwiczenia już w fazie planistycznej; większy udział obu państw w dowództwie korpusu Północ-Wschód (MNC NE) w Szczecinie; utworzenie jednostek integracyjnych NFIU w Sztokholmie i Helsinkach do koordynacji działań militarnych pomiędzy NATO a oboma państwami na wzór tych działających w państwach wschodniej flanki²⁵. Inne propozycje dotyczą udziału Szwecji i Finlandii w ćwiczeniach tych komponentów Sił Odpowiedzi NATO (tj. VJTF i IFFG), do których do tej pory oba kraje nie miały dostępu; prowadzenia dużych ćwiczeń natowskich na terytorium Finlandii i Szwecji; dostępu obu krajów do natowskiego systemu obrony przestrzeni powietrznej NATINADS²⁶.

²⁴ A. Wieslander, Can They Get Any Closer? The Case for Deepening the Partnerships Between Sweden and Finland with NATO, Atlantic Council, 12.10.2016, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/can-they-get-any-closer-the-case-for-deepening-the-partnerships-between-sweden-and-finland-with-nato>

²⁵ P. Järvenpää, NATO's Truly Enhanced Partnership, ICDS Policy Paper, lipiec 2016, <http://www.icds.ee/publications/article/natos-truly-enhanced-partnership/>

²⁶ J. Pyykönen, Nordic partners of NATO. How similar are Finland and Sweden within NATO cooperation?, FIIA Report, 7.10.2016, http://www.fia.fi/en/publication/616/nordic_partners_of_nato/

(1) Pogłębianie współpracy Szwecji i Finlandii z NATO w coraz większym stopniu będzie ograniczone brakiem członkostwa w Sojuszu.

Obecnie oba państwa współpracują już na tyle ściśle z NATO, że dalsze zacieśnianie kooperacji będzie oznaczało balansowanie na granicy członkostwa. Ponieważ aktywność NATO w regionie związana jest coraz silniej z obroną zbiorową, budzi to kontrowersje zarówno wśród krajów członkowskich Sojuszu, jak i w Szwecji i Finlandii. Konieczne będzie więc znalezienie dróg dalszego rozwijania politycznej i wojskowej kooperacji, które są korzystne dla zwiększenia bezpieczeństwa w regionie przy utrzymaniu rozgraniczenia pomiędzy krajami członkowskimi a nieczłonkowskimi NATO. Przykładem może być udział szwedzkich i fińskich pododdziałów w ćwiczeniach natowskiej „szpicy” (VJTF) lub batalionowych grup bojowych w Polsce i państwach bałtyckich, bez faktycznego udziału obu państw w strukturach VJTF czy batalionowych grup bojowych i ich planowaniu operacyjnym.

(2) Coraz bliższa współpraca Szwecji i Finlandii z NATO ma z jednej strony pozytywne konsekwencje dla bezpieczeństwa regionalnego, ale z drugiej strony też negatywny wpływ na polityki bezpieczeństwa obu państw.

Zacieśnianie współpracy z NATO i z USA sprawia, że część szwedzkiej elity politycznej uznaje, iż **Szwecja** nie potrzebuje kontrowersyjnego członkostwa w Sojuszu, ponieważ i tak jest w pewnym stopniu objęta natowskimi gwarancjami bezpieczeństwa. W Sztokholmie rośnie przekonanie, że obrona strategicznej szwedzkiej infrastruktury i regionów leży w interesie NATO. Na takie przekonanie wpływają dyskusje dotyczące strategicznego położenia Gotlandii. Zajęcie wyspy i rozmieszczenie na niej systemów obrony powietrznej dalekiego zasięgu i obrony wybrzeża dałoby Rosji regionalną przewagę w powietrzu i na morzu nad siłami Sojuszu. Również rozważania o konieczności wykorzystania szwedzkiej infrastruktury wojskowej (baz lotniczych i morskich) do prowadzenia operacji obrony państw bałtyckich przez Sojusz utwierdzają część szwedzkich elit politycznych, że nawet bez formalnej akcesji NATO będzie bronić Szwecji. Pogłębianie współpracy z NATO i USA jest więc uznawane za wystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa Szwecji i za pozwalające uniknąć politycznie niewygodnej dyskusji społecznej i debaty w łonie szwedzkiej socjaldemokracji na temat członkostwa. Szwedzki rząd nie czuje się też zobligowany do znacznego zwiększania nakładów na obronność kraju – budżet obronny nadal przegrywa w starciu z innymi priorytetami. Szwedzkie wydatki na cele wojskowe utrzymują się obecnie na poziomie 6,5 mld USD,

tj. 1,1% PKB (2015)²⁷ – w przyszłych latach przewidywany jest jedynie ich nieznaczny wzrost.

Pogłębianie współpracy i otwarta opcja członkostwa w NATO są z kolei traktowane w **Finlandii** w dużej mierze instrumentalnie – jako element fińskiej polityki odstraszania wobec Rosji. Utrzymywanie przez kolejne rządy zasady niewykluczania członkostwa w NATO jest bardziej sygnałem dla Kremla niż opcją realnie rozważaną przez polityków. W przypadku podjęcia wrogich wobec Finlandii działań może ona dokonać rewizji polityki bezpieczeństwa i zdecydować się na przystąpienie do Sojuszu. Intensyfikacja współpracy wojskowej z NATO, czy dwustronnej ze Szwecją i USA, jest traktowana w Helsinkach częściowo jako alternatywa dla większych inwestycji w obronność. Budżet obronny Finlandii utrzymuje się na poziomie ok. 3,5 mld USD, tj. 1,3% PKB (2015). Finlandia przeznacza najmniejsze środki na obronę spośród państw nordyckich, co wynika m.in. z mniejszego PKB, trwającej od kryzysu finansowego stagnacji gospodarczej i utrzymywania wysokich wydatków socjalnych. Wprawdzie centroprawicowy rząd premiera Sipilä wyłączył wydatki obronne z rządowego programu oszczędności budżetowych, ale nadal znajdują się one w stagnacji, a kolejne zapowiedzi ich podniesienia nie są realizowane. W 2017 roku będą one nieznacznie mniejsze niż w 2016 roku, mimo planów rządu zwiększania budżetu obrony do 2019 roku.

(3) Coraz bliższa współpraca Szwecji i Finlandii z NATO nie eliminuje niepewności co do zakresu współpracy obu krajów z Sojuszem w przypadku konfliktu militarnego w regionie.

Szwecja, ze względu na położenie geograficzne, byłaby najprawdopodobniej automatycznie wciągnięta w konflikt pomiędzy Rosją a NATO i trudno byłoby jej uniknąć politycznej i wojskowej kooperacji z Sojuszem. Sztokholm udostępniłby najprawdopodobniej szwedzką infrastrukturę wojskową, przestrzeń powietrzną i morską na potrzeby NATO, jednak ze względu na niewystarczające zdolności wojskowe szwedzkie siły zbrojne ograniczyłyby się raczej do obrony własnego terytorium i do działań w szwedzkiej i międzynarodowej przestrzeni powietrznej, w tym do utrzymywania przepustowości szlaków morskich i współdziałania w tym zakresie z siłami natowskimi.

²⁷ Dane za SIPRI w Constant (2014) USD, SIPRI Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/databases/milex>

Finlandia dążyłaby do pozostania poza teatrem działań wojennych. Prawdopodobnie chciałaby uniknąć wykorzystania fińskich baz powietrznych i morskich przez NATO, gdyby Sojusz o to wnioskował. Helsinki najpewniej ograniczyłyby współpracę z Sojuszem do wymiany informacji i zabezpieczenia morskich szlaków transportowych w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. Finlandia skoncentrowałaby się na obronie własnego terytorium, by uniemożliwić Rosji wykorzystanie fińskiej przestrzeni powietrznej i terytorium lądowego do prowadzenia operacji przeciwko NATO w regionie. Chciałaby uniknąć sytuacji, w której jej siły zbrojne byłyby wykorzystane poza zadaniami związanymi bezpośrednio z obroną terytorium Finlandii.

2. Perspektywa członkostwa a sytuacja wewnątrzpolityczna

Szwedzkie i fińskie starania o członkostwo w NATO wydają się mało prawdopodobne obecnie i w perspektywie najbliższych lat. Zarówno w Szwecji, jak i Finlandii najważniejsze decyzje w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa podejmowane są przy międzypartyjnym konsensusie i szerokim poparciu społecznym. W kontrowersyjnych kwestiach są one poprzedzone gruntownymi i długotrwałymi dyskusjami, co ogranicza możliwość szybkich zmian.

W Szwecji do podjęcia decyzji o akcesji do NATO kluczowa jest zmiana stanowiska Socjaldemokratów. Większość partii opowiada się obecnie za utrzymaniem polityki rządu, choć pojawiają się również głosy poparcia dla wejścia do Sojuszu ze strony znanych, ale już mniej aktywnych członków ugrupowania²⁸. Jeśli po wyborach parlamentarnych w 2018 roku rząd ponownie utworzą Socjaldemokraci z Zielonymi przy poparciu partii Lewicy, można się spodziewać kontynuacji obecnego kursu – w związku z dużym sprzeciwem dwóch ostatnich partii wobec członkostwa w NATO. Jeśli jednak koalicję rządową utworzy pronatowski blok konserwatywny, zmiana stanowiska Socjaldemokratów nie jest wykluczona. W szwedzkiej socjaldemokracji można wyróżnić skrzydło pragmatyków i ideologów. Ci pierwsi (m.in. premier Stefan Löfven i minister obrony Peter Hultqvist) mogą być skłonni do rewizji stanowiska przy zmianie sytuacji bezpieczeństwa, argumentów w debacie i przy osłabieniu ideologicznego skrzydła partii (reprezentowanego przez minister spraw zagranicznych Margot Wallström). Ewentualną decyzję Szwecja będzie konsultowała z Finlandią, jednak nie uzależni swojej akcesji od tego, czy fiński

²⁸ B. Eriksson, S.-O. Petersson, M. Wängborg, Släng gamla doktriner – nu går vi med i Nato, 12.02.2016, <http://www.aftonbladet.se/debatt/article22246875.ab>

rząd też zdecyduje się na członkostwo²⁹. W Szwecji polityczną koniecznością będzie przeprowadzenie referendum w tej sprawie.

W Finlandii brak jest perspektyw, aby większość partii politycznych zmieniła stanowisko i aby wzrosło poparcie społeczne dla członkostwa w Sojuszu. W związku z niepopularnym społecznie programem oszczędności budżetowych centroprawicowego rządu Juhy Sipilä rośnie poparcie dla partii lewicowych (przy pikującej nacjonalistycznej Partii Finów). Według obecnych notowań trudno wyobrazić sobie po wyborach parlamentarnych w 2019 roku rząd bez udziału Socjaldemokracji, która sprzeciwia się przystąpieniu do NATO i opowiada się za równowagą pomiędzy wzmacnianiem współpracy wojskowej Finlandii z Sojuszem a utrzymywaniem dobrych relacji z Rosją (podobnie jak Partia Centrum). Wobec napiętych relacji między Moskwą a Zachodem nawet obydwie pronatowskie ugrupowania (Koalicja Narodowa i partia szwedzkojęzycznej mniejszości) nie postulują szybkiego przystąpienia do NATO. Do zmiany sytuacji mogłoby doprowadzić szwedzki wniosek o członkostwo – prawie wszystkie partie zastrzegają możliwość zmiany stanowiska w przypadku decyzji Szwecji o przystąpieniu do Sojuszu. Finlandia obawiałaby się, że w takiej sytuacji znajdzie się w szarej strefie bezpieczeństwa pomiędzy NATO a Rosją i stanie się państwem buforowym w regionie nordycko-bałtyckim. W Finlandii, podobnie jak w przypadku Szwecji, politycznie konieczne byłoby przeprowadzenie referendum w tej kwestii.

3. Administracja Donalda Trumpa – wyzwanie dla Sztokholmu i Helsinek

Na szwedzkie i fińskie strategie bezpieczeństwa może wpłynąć polityka nowej amerykańskiej administracji. Jeśli prezydent Donald Trump wprowadzi politykę „resetu” w stosunkach USA z Rosją, jej skutki mogą odczuć pozostające poza NATO Szwecja i Finlandia. Elementem „resetu” mogłoby być ograniczenie rozwoju dwustronnych relacji wojskowych USA ze Sztokholmem i Helsinkami, a być może również niechętnie stanowisko wobec rozszerzenia NATO o oba państwa. Jedno i drugie stanowiłoby ogromne wyzwanie dla Szwecji i Finlandii i wymusiłoby na nich zmiany w ich polityce bezpieczeństwa i obronnej.

²⁹ K. Bringeus, Säkerhet i ny tid, wrzesień 2016, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/08/Expertrapport-om-sveriges-internationella-samarbeten-inom-forsvars--och-sakerhetspolitik/>

Dla **Szwecji** pogłębianie bilateralnych relacji z USA było jednym z filarów strategii bezpieczeństwa obecnego rządu. Jeśli USA zrewidują swoje zaangażowanie w regionie nordycko-bałtyckim i ograniczą współpracę dwustronną, może stanowić to bodziec do zwiększania wydatków obronnych i znacznego zacieśniania kooperacji wojskowej z Finlandią oraz pogłębiania relacji z największymi państwami regionu Europy Północnej – Wielką Brytanią, Niemcami i Polską. Ewentualne ograniczenie amerykańsko-szwedzkiej współpracy wojskowej może być też nowym impulsem w dyskusji o członkostwie w NATO, jeśli administracja Donalda Trumpa nie będzie sprzeciwiała się akcesji. Dawałaby argument konserwatywnym zwolennikom członkostwa – współpraca i gwarancje sojusznicze w ramach wielostronnej organizacji, jaką jest NATO, byłyby według nich pewniejszym filarem szwedzkiej strategii bezpieczeństwa niż stawianie na relacje z USA, zależne od powyborczych zmian. Dla przeciwników ubiegania się o członkostwo „nieobliczalność” prezydenta Donalda Trumpa jest jednak równie dobrym argumentem na rzecz nieprzystępowania Szwecji do Sojuszu, który nadal zdominowany jest przez USA.

Dla **Finlandii** potencjalnie największym wyzwaniem związanym z polityką nowej administracji amerykańskiej mogłoby być przywiązywanie przez USA coraz mniejszej wagi do natowskiej polityki „otwartych drzwi”. Finlandia potrzebuje wiarygodnej opcji członkostwa w NATO nie tylko po to, by zniechęcać Rosję do podejmowania wrogich działań wobec Helsinek, ale również dla podkreślenia swojej przynależności do świata Zachodu, a nie rosyjskiej „bliskiej zagranicy”. W przypadku zmniejszenia zaangażowania USA w regionie Morza Bałtyckiego Finlandia byłaby również gotowa do większego zacieśniania współpracy ze Szwecją. Część partii (jak np. Partia Finów) może próbować wykorzystać nową sytuację międzynarodową do walki o większy budżet obronny. Potencjalny reset w relacjach amerykańsko-rosyjskich mógłby dla Finlandii stanowić pretekst do poprawy stosunków z Rosją, w szczególności w obszarze gospodarki. W przypadku otwartej opcji członkostwa utrzymanie przez prezydenta Donalda Trumpa retoryki warunkującej sojusznicze zobowiązania, jak i presja na duże zwiększenie wydatków obronnych w Europie oddziaływałyby negatywnie na społeczne i częściowo polityczne poparcie dla członkostwa Finlandii w NATO.

ANEKS 1. STANOWISKA SZWEDZKICH I FIŃSKICH PARTII POLITYCZNYCH WOBEC CZŁONKOSTWA W NATO

SZWECJA				
Partia	Wybory z września 2014	Sondaże z listopada 2016	Stosunek do członkostwa w NATO	Stosunek do współpracy wojskowej z NATO
Socjaldemokraci (koalicja)	31%	29,2%	Przeciw	Za pogłębianiem współpracy
Zieloni (koalicja)	6,9%	4,5%	Przeciw	Ograniczona współpraca z NATO, sprzeciw wobec HNS
Partia Lewicy (poza koalicją)	5,7%	7,7%	Przeciw	Sprzeciw wobec współpracy
Moderaci (opozycja)	23,3%	22,8%	Za	Za pogłębianiem współpracy
Liberałowie (opozycja)	5,4%	5%	Za	Za pogłębianiem współpracy
Chrześcijańscy Demokraci (opozycja)	4,6%	3,1%	Za	Za pogłębianiem współpracy
Partia Centrum (opozycja)	6,1%	7,1%	Za	Za pogłębianiem współpracy
Szwedzcy Demokraci (opozycja)	12,9%	17,5%	Przeciw; nieoficjalne dyskusje w partii o zmianie stanowiska	Współpraca z NATO w ramach PdP

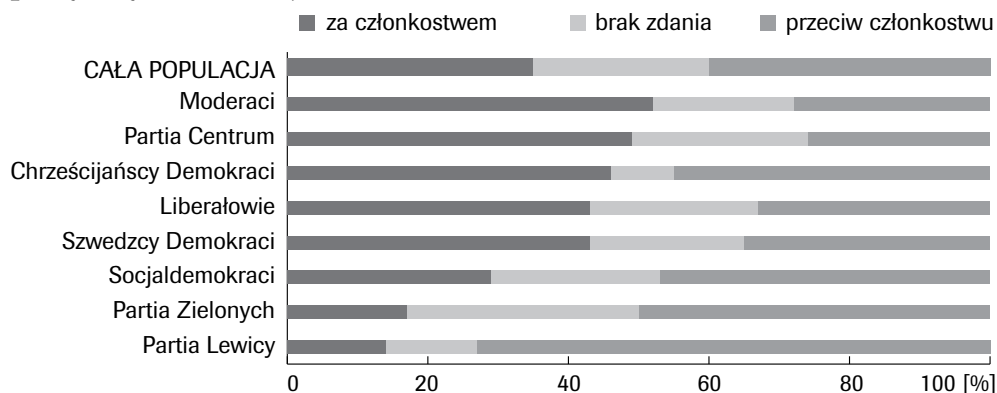
Źródło: Statistics Sweden, Political Party Preference Survey November 2016, 1.12.2016, http://www.scb.se/en_/Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Democracy/Political-party-preferences/Party-Preference-Survey-PSU/Aktuell-Pong/12443/Behallare-for-Press/411493/

FINLANDIA				
Partia	Wybory z kwietnia 2015	Sondaże z listopada 2016	Stosunek do członkostwa w NATO	Stosunek do współpracy z NATO
Partia Centrum (koalicja)	21,1%	19,6%	Przeciw; ew. rewizja stanowiska, jeśli Szwecja wstąpi do NATO	Za pogłębianiem współpracy
Partia Koalicji Narodowej (koalicja)	18,2%	18,8%	Za; Finlandia powinna złożyć wniosek o członkostwo w najbliższych latach	Za pogłębianiem współpracy
Partia Finów (koalicja)	17,65%	8,5%	Przeciw; ew. rewizja stanowiska, jeśli Szwecja wstąpi do NATO	Za pogłębianiem współpracy
Socjaldemokracja (opozycja)	16,51%	21,2%	Przeciw; ew. rewizja stanowiska, jeśli Szwecja wstąpi do NATO	Współpraca ograniczona do PdP
Zieloni (opozycja)	8,53%	13,6%	Przeciw; ew. rewizja stanowiska, jeśli Szwecja wstąpi do NATO	Za pogłębianiem współpracy
Sojusz Lewicy (opozycja)	7,13%	8,7%	Przeciw; niezależnie od stanowiska Szwecji	Przeciw, m.in. wobec porozumienia HNS
Szwedzka Partia Ludowa (opozycja)	4,88%	4,0%	Za; Finlandia powinna być członkiem NATO do 2025 roku	Za pogłębianiem współpracy
Chrześcijańscy Demokraci (opozycja)	3,54%	3,4%	Przeciw; ew. rewizja stanowiska, jeśli Szwecja wstąpi do NATO	Za pogłębianiem współpracy

Źródło: SDP leads in Yle poll, YLE, 3.11.2016, http://yle.fi/uutiset/osasto/news/sdp_leads_in_yle_poll/9270027

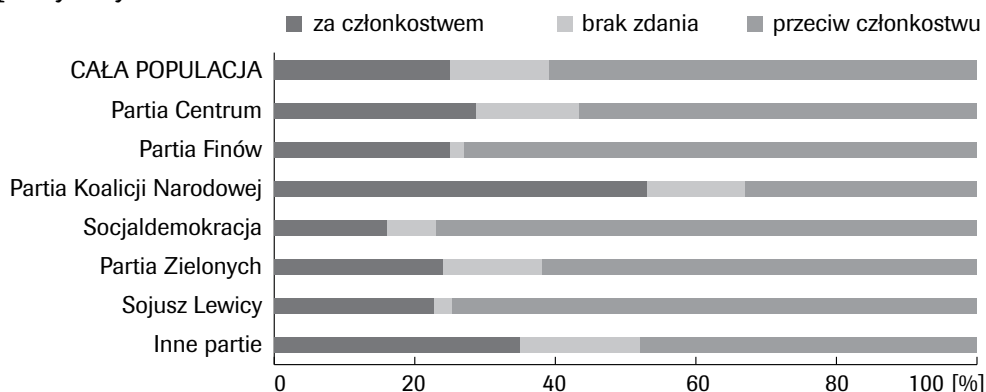
ANEKS 2. POPARCIE DLA CZŁONKOSTWA W NATO WŚRÓD WYBORCÓW PARTII POLITYCZNYCH W SZWECJI I FINLANDII

Wykres 1. Poparcie dla członkostwa w NATO wśród wyborców partii politycznych w Szwecji



Źródło: Ipsos, DN/Ipsosystemmätning om Nato och Sveriges försvar, 4.01.2017, <http://ipsos.se/nyheter>

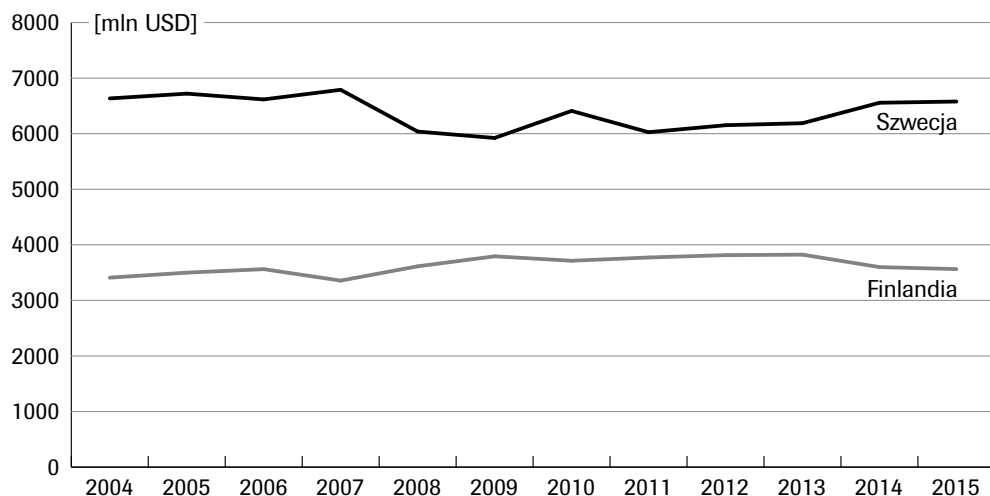
Wykres 2. Poparcie dla członkostwa w NATO wśród wyborców partii politycznych w Finlandii



Źródło: Advisory Board for Defence Information, Finns' opinions on foreign and security policy, national defence and security, 1.12.2016, http://www.defmin.fi/files/3572/ABDI_opinios_december_2016.pdf

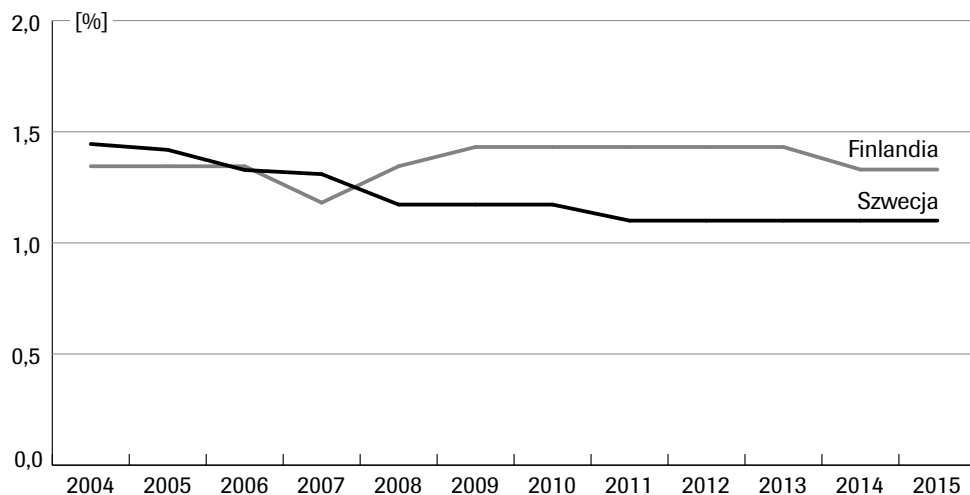
ANEKS 3. WYDATKI NA CELE WOJSKOWE SZWECJI I FINLANDII

Wykres 1. Wydatki obronne Szwecji i Finlandii w latach 2004–2015 w milionach USD (wg SIPRI)



Źródło: SIPRI Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/databases/milex>

Wykres 2. Wydatki obronne Szwecji i Finlandii w latach 2004–2015 jako procent PKB (wg SIPRI)



Źródło: SIPRI Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/databases/milex>