



ZMNE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓ KÖZPONT

ELEMZÉSEK – 2004/6

1581 Budapest Pf. 15 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58

Biztonságpolitikai dilemmák és viták Finnországban

I. Biztonságpolitikai adottságok, környezet

Amikor a finnek biztonságukat értékelik, sok tekintetben még mindig a második világháború és a hidegháború élményei munkálnak bennük. A legalapvetőbb referenciapontot természetesen Oroszország és az általa jelentett fenyegetés képezi, továbbá az ehhez kapcsolódó történelmi tapasztalatok, vagyis az 1939-40-es dicsőséges Téli Háború (illetve a Folytatásos Háború, 1941-1944), valamint az ún. finlandizáció. A hidegháború végével Finnország is igyekezett kihasználni a kétpólusú világrend összeomlásával megnövekedett nemzetközi mozgásteret. A legbiztonságosabbnak a kilencvenes évek elején döntő átalakuláson áteső nyugat-európai integráció felé való mozdulás ígérkezett. Elsősorban azért, mert Oroszország kizárólag gazdasági szervezetet látott az Európai Unióban, Finnországnak tehát nem kellett attól tartania, hogy hatalmas szomszédját magára haragítja. Amire Oroszország akkoriban kevésbé figyelt fel, az az EGK fejlődésének új szakaszát jelentő maastrichti szerződés volt, amelyet már a finn csatlakozási kérelem benyújtása előtt aláírtak. A szerződés V. fejezete ugyanis megfogalmazta a Közös Kül- és Biztonságpolitika kereteit, sőt előrevetítette egy közös védelempolitika majdani kialakításának lehetőségét is. Jóllehet az ún. Írország-klauzula – amely leszögezte, hogy a szerződésben foglaltak nem befolyásolják az egyes tagállamok sajátos védelmi berendezkedését (pl. a semlegességet)¹ – már a maastrichti szerződésben is megjelent, Finnországnak mégis egyfajta bűvészkedésre volt szüksége ahhoz, hogy összeházasítsa semlegességét az EU-tagsággal.² Ennek során egyrészt a „kemény magra” csupaszította semlegességét (a „magot” a katonai el nem kötelezettség jelentette³, azzal a céllal, hogy háború esetén biztosítható legyen az ország semlegessége), másrészt eltekintett attól, hogy komolyan vegye a közös védelempolitika ígérését, amelynek a többi közösségi politikához viszonyított hihetetlen sebességű fejlődését, valljuk be, akkor még kevesen látták előre.

Az Európai Unió

A már belépésekor is nettó befizető Finnország számára az *EU-csatlakozás alapvetően biztonságpolitikai kérdés* volt, annak ellenére, hogy az Unión belül minden eszközzel és látványosan igyekezett védelmezni el nem kötelezettségének romjait. A csatlakozás után nem sokkal megfigyelői státuszt kapott a Nyugat-Európai Unióban, majd amikor az amszterdami szerződést előkészítő kormányközi konferencia felvetette annak veszélyét, hogy a WEU-t mindenestül (vagyis 5. cikkelyestül) bekebelezheti az Európai Unió, 1996-ban Svédországgal együtt benyújtotta a petersbergi feladatok átvételére vonatkozó javaslatát. A javaslat szerencsés kompromisszumnak bizonyult a WEU beolvasztását pártoló hat tagállam és az azt ellenzők között, ugyanakkor bizonyította a két ország konstruktív magatartását, megmutatva, hogy a semleges országok nem okvetlenül kerékkötői az EU biztonság- és védelempolitikai fejlődésének.⁴ Ennek ékes példája az volt, hogy az EU közös biztonság- és védelempolitikáját elindító csúcsot Helsinki rendezte meg 1999 decemberében („Helsinki Headline Goals” stb.). Talán ennek is köszönhető, hogy a védelempolitikai együttműködés intézményeinek kiépítésekor 2001-ben a finn vezérkari főnököt, Gustav Hägglundöt nevezték ki az Európai Unió Katonai Bizottságának első elnökévé (mandátuma az idén járt le), jóllehet Olaszország jelentős nyomást fejtett ki annak érdekében, hogy saját emberét helyezze a posztra. Legutóbb pedig az alkotmányba szánt szolidaritási klauzula kapcsán kellett a „semleges” tagállamoknak összefogniuk annak érdekében, hogy a megfogalmazás kellően homályos, a záradék pedig alapvetően szimbolikus jellegű legyen.

¹ „The policy of the Union in accordance with this Article shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States...” Maastrichti Szerződés J.4 (4) (az amszterdami szerződés óta 17. cikkely 1. pont)

² Hanna Ojanen, Gunilla Herolf, Rutger Lindahl, *Non-Alignment and European Security Policy: Ambiguity at Work*, Ulkopoliittinen Instituutti – Institut für Europäische Politik, Helsinki 2000 (Programme on the Northern Dimension of the CFSP, vol. 6.), 18-28 és 88-102 (különösen 95-99)

³ Ennek az el nem kötelezettségnek semmi köze a harmadik világ által a hidegháborús időkben favorizált külpolitikai magatartással, pusztán az angol nyelv hiányossága folytán kell ugyanazt a kifejezést („non-alignment”) használni, ezáltal annak jelölésére, hogy az adott ország nem csatlakozott katonai szövetséghez. A német nyelvterületen alkalmazott „Bündnisfreiheit”, „szövetségben kívülség” írja körül legjobban a jelenséget.

⁴ Ojanen-Herolf-Lindahl i.m. 127-8

Finnország EU-csatlakozásának igazi mozgatórugóit a svéd és a finn EU-politikának a csatlakozás után egy-két évvel világosan megmutató különbsége kapcsán érthetjük meg igazán. **A csatlakozást Finnország emancipációként élte meg.** A teljes jogú tagság a fejlett nyugati társadalmak közösségében **egyfajta kitérés lehetőség volt az ország számára a finlandizációként megjelölt kül- és biztonságpolitikai kényszerpályáról.** Ebből fakadt az is, hogy Helsinki mindenáron igyekezett az integrációban az élen haladó „kemény maghoz” tartozni, továbbá hogy Európa-politikája széles körben a „mintagyerek” minősítést élvezte. Tekintettel azonban arra, hogy a jelenleg az EU egyik legdinamikusabban fejlődő szektora az a biztonság- és védelempolitikai együttműködés, amelynek katonai képességei jórészt a NATO-val való szoros együttműködésen alapulnak; továbbá, mivel a kibővült Unió tagjainak túlnyomó része olyan ország, amely a NATO-nak is tagja, vagyis a két szervezet még nagyobb átfedésbe került egymással – **Finnország joggal érzi úgy, hogy (nem lévén tagja a NATO-nak) az európai szerepének és súlyának mértékéül szolgáló biztonságpolitika területén hátrányos helyzetből indul. A jelen pillanatban ez a finn Európa-politika alapvető dilemmája.**

Oroszország

Finnország 1300 km hosszan határos Oroszországgal. A nagy szomszéddal kapcsolatos félelmek ma is alapvetően befolyásolják az ország biztonságpolitikáját; az Oroszország-kérdés adja a NATO-tagságról folytatott finn vitában az egyik legfőbb érvcsoportot.⁵ Nemcsak a tagság pártolói, hanem ellenzői is alapanyagot szolgáltat. A szövetséghez való csatlakozás mellett szól például az, hogy a tagsággal együtt jár, az észak-atlanti szerződés 5. cikkelyébe foglalt kötelezettség megvédené Finnországot, ha Oroszország destabilizálná. Mások ugyanakkor azzal érvelnek, hogy a jelenleg kiegyensúlyozott orosz–finn kapcsolatokat tenné kockára, s feleslegesen provokálná Oroszországot Finnország NATO-csatlakozása. **Az orosz probléma aktualitását jelzi, hogy a finn biztonság- és védelempolitikai jelentésekben felvázolt lehetséges fenyegetés-forgatókönyvek között mindig szerepel egy stratégiai katonai csapás, de akár egy átfogó támadás lehetősége is** (amire, mint sejthetjük, valószínűleg keleti irányból számítanak).

Elemzők szerint **Finnország az EU-n keresztül is igyekszik megvalósítani Oroszország-politikáját,** így folyamatos erőfeszítéseket tett egy átfogó európai Oroszország-stratégia megfogalmazása érdekében, s felettébb **rossz szemmel figyeli a nagy tagállamok bilaterális „félrelépéseit”** (a különutas német, francia, olasz Oroszország-politikát).⁶ Hasonló fejfájást okoz a finneknek a **NATO–Oroszország Tanács növekvő jelentősége** is, mert úgy érzik, hogy a fejük felett születnek őket is érintő döntések (miközben ők a Partnerség a Békéért-en keresztül nem képesek tényleges befolyást gyakorolni a NATO politikájára).

A NATO

A finn NATO-csatlakozás lehetősége először igazán a három közép-kelet-európai ország felvételéről döntő 1997-es madridi csúcson merült fel. Max Jakobson, a neves diplomata és külpolitikai elemző akkor úgy vélte, hogy a közép-kelet-európai bővítés után Ausztria – mint (majdnem teljesen körülzárt) semleges zárvány – rövid idő alatt feladja majd semlegességét, és csatlakozni kíván majd a szövetséghez, ami Finnországot és Svédországot is lépéskényszerbe hozza, így a finn NATO-tagság a közeljövőben megvalósulhat.⁷ Most persze, túl a NATO-bővítés második körén is, kissé másképp látjuk a helyzetet.

A NATO-val kapcsolatban Finnország jellegzetes kivárá-halogató politikát folytat, amit nyugodtan értékelhetünk akár pozitív, megfontolt politikának is. Az ország tagsági státusz nélkül igyekszik olyan közel kerülni a szervezethez, amennyire csak lehet. 1994-ben csatlakozott a Pfp-hez, majd a Pfp PARP-hoz is, amelynek keretében a finn haderő NATO-kompatibilissé tételén munkálkodik. A védelmi minisztérium egy tisztviselőjének nyilatkozata szerint Finnország a védelmi beszerzésekben messzemenően figyelembe veszi a NATO-csatlakozás lehetőségét.⁸ A két bővítési kör után azonban a Pfp keretében maradt „resztlí” meglehetősen vegyes képet mutat: a programnak Finnország, Svédország, Írország és Svájc mellett az újabb bővítésekre várók, köztük a közép-ázsiai államok a tagjai. **Finnország joggal fél a Pfp kiüresedésétől, és (Svédországgal együtt) folyamatos erőfeszítéseket tesz a békepartnerség jelentőségének megőrzése érdekében.** Legutóbb például azt javasolta, hogy az

⁵ Tomas Ries, *Finland and NATO*, National Defence College, Helsinki 1999, a „Russia: Caution towards the Bear that we Know” c. fejezet http://www.mil.fi/asiointi/julkaisut/finland_and_nato/chapter_1.dsp

⁶ Erkki Pennanen, 'Finland's Russia policy', *HS International* 2004. június 1.

<http://www.helsinginsanomat.fi/english/article/1076152881017> 'President Halonen calls for EU unity in relations with Russia', *HS International* 2004. szeptember 16. <http://www.helsinginsanomat.fi/english/article/1076153953377>

⁷ Max Jakobson, *Finland in the New Europe*, Westport/London: Praeger 1998 (The Washington Papers 175), 141

⁸ 'Defence Forces drop assault helicopters as too expensive', *HS International* 2004. március 5. <http://www2.helsinginsanomat.fi/english/archive/news.asp?id=20040305IE4>

esetleges közös műveletekhez csapatokat biztosító államoknak biztosítsák a részvétel lehetőségét a művelet korai tervezési fázisában is.

Ami az esetleges finn NATO-tagságot illeti, az valószínűleg még abban az esetben is távolinak tűnő lehetőség maradna, ha a politikai elitnek sikerülne konszenzust kialakítani a kérdésben. Mint egykori semleges állam, Finnország is nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a biztonságpolitikai döntéseket a lehető legnagyobb egyetértés kísérje. Bár az általánosan elterjedt felfogás az, hogy az elit konszenzusos döntéseit könnyű elfogadtatni a közvéleménnyel – kérdéses, hogy ez egy olyan probléma esetén is igaz-e, amelyet a társadalom elsöprő többséggel ellenez.

Az Egyesült Államok

Ahogy a jelenlegi finn Oroszország-politika az EU keretében zajlik, úgy *az Egyesült Államokhoz fűződő viszony elsősorban a NATO-val mosódik egybe. Az EU-tagság előtti határozottabb USA-politikát* (1992-ben Finnország F-18-as vadászrepülőgépek vásárlása mellett döntött, miközben eléggé kézenfekvő lett volna, hogy a Saabtól vásároljon gépeket) *az utóbbi években a multilaterális keretekre (EU, NATO) irányuló figyelem váltotta fel.* Ez a közeljövőben aligha változik meg lényegesen, hiszen az iraki beavatkozás után kialakult közhangulatot sem hagyhatja figyelmen kívül a kormányzat. Jól mutatja a biztonságpolitikai témák iránti társadalmi érdeklődést az is, hogy éppen az iraki problémákról szóló, 2002. decemberi Bush–Lipponen találkozó titkos részleteinek a kampányban való megszélesítése miatt kényszerült lemondani az előző kormányfő, a 2003-as választásokon győztes Centrum Párt elnöke, Anneli Jäätteenmäki.

Svédország

A két ország hagyományosan jó kapcsolatot ápol egymással és együttműködésük a katonai területre is kiterjed (pl. közös légi gyakorlatok, adatsere stb.). Az EU-csatlakozást követő egy-két évben igyekeztek politikájukat összehangolni, mára már azonban jól látszik az eltérő adottságaik következtében egyre inkább divergáló Európa-politikájuk prioritásaiban megnyilvánuló különbség. Mint már említettük, *Finnország a finlandizáció bélyege miatti „nemzeti kisebbségi komplexusból” kiindulva amolyan EU-s mintagyerekként, éltanulóként igyekezett viselkedni,* elsősorban azért aggódva, hogy helyet kapjon, illetve megszerzett helyét megőrizhesse az integráció „kemény magjában”. Svédország ehhez képest egyrészt kedvezőbb geopolitikai helyzetből indul ki (hiszen közte és Oroszország között ütközőként ott van Finnország), másrészt külpolitikájában megtalálható az egykori nagyhatalmi létből és a hidegháborús időben is fenntartott nemzetközi presztízsből eredő önbizalma. Ez a külpolitikai „arisztokratizmus”, a hidegháború idején oly féltve és büszkén őrzött cselekvési szabadság (autonómia, ha szabad ilyen fellengzősen fogalmaznunk) vezet ahhoz, hogy *Svédország némi tartózkodással tekint bizonyos, az integráció fokában előrehaladottabb EU-politikákra,* így pl. nem tagja az euróövezetnek, sőt, az egy évvel ezelőtti népszavazás kudarcát után nem is várható, hogy a közeljövőben foglalkozik a kérdéssel. Ami a védelem és a geopolitika összefüggéseit illeti, az idei év tavaszán bontakozott ki egy kisebb diplomáciai válság a két ország között, mivel a svéd védelmi költségvetésben tervezett lefaragásokat kommentálva Halonen elnök megkockáztatta azt a kijelentést, hogy Finnországnak gondoskodnia kell saját védelméről, akár NATO-tag, akár nem.⁹ „Elég nagy az országunk területe, és olyan geopolitikai helyzetben vagyunk, hogy nem tehetünk a svédekhez hasonló lépést azzal, hogy saját védelmünket a szomszédaink kezébe adjuk” – jelentette ki az elnök. Bár Finnországban elterjedt nézet, hogy Svédország megengedheti magának hadereje csökkentését, hiszen Kelet felől Finnország ütközőként szolgál – de ez a vélemény ekkor fogalmazódott meg először ilyen magas szinten.

Az ilyen kisiklások persze tartósan nem befolyásolják a jó kapcsolatokat a két ország között, így *például eldöntött ténynek látszik, hogy a finnek és a svédek közösen ajánlanak fel csapatokat az EU keretében létrehozandó gyorsreagálású erőkhöz.*

Az északi együttműködés

Az északi országok közötti hasonlóság miatt kézenfekvő nemzetközi fellépésük és különböző politikáik koordinációja. Ez még akkor is igaz volt, amikor a hidegháborús időkben Norvégia, Dánia és Izland a NATO tagja volt, míg Svédország és Finnország semlegességi politikát folytatott. Az északi együttműködés legismertebb fóruma az Északi Tanács, amelyet 1952-ben alapítottak. Az Európai Unióhoz való csatlakozás után logikusnak látszott, hogy az EU-n belül is együttesen lépjenek fel ezek az államok (azaz az EU-tag Dánia, Svédország és

⁹ 'President Halonen irks Swedes with defence policy comments, laments Finns' land mines', *HS International* 2004. március 1. <http://www2.helsinginsanomat.fi/english/archive/news.asp?id=20040301IE8>

Finnország), és együttesen mozdítsák elő a hagyományos „északi” programpontokat (környezetvédelem, esélyegyenlőség, fogyasztóvédelem stb.). Ennek ellenére *az EU-n belüli együttműködés általában és bevallottan nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket*, hiszen a három ország jól láthatóan más hangsúlyokkal politizál az európai szinten.¹⁰ Ettől függetlenül *az együttműködés katonai téren kitűnő*: az északi országok létrehozta egy közös békefenntartó dandárt (NORDCAPS), amelyet az ENSZ rendelkezéseinek és mandátumának megfelelően lehet majd felhasználni, illetve 2001-ben – a költségek csökkentése érdekében – szállítóhelikopterek közös rendelését határozta el Norvégia, Finnország és Svédország.¹¹

A balti államok

A fejlett északi államok örömmel üdvözölték a balti államok függetlenségét, és segítették demokratikus intézményeik kialakítását. *Finnország természetesen elsősorban Észtországnak igyekezett politikai segítséget nyújtani*, nem beszélve arról, hogy finn befektetések (pl. Nokia) révén az észt gazdaság sikereihez is hozzájárult. A védelmi együttműködés területén Finnország jelentős érdemeket szerzett az észt védelmi képességek kiépítésében, pl. felszereléseket és hadianyagokat adományozott Észtországnak, észt katonákat képzett ki finn katonai oktatási intézményekben, támogatta az észt határőrség kialakítását, s katonai szakértőket is küldött.¹² Érdekes helyzetet teremtett, amikor a balti államok meghívást kaptak a NATO-ba. A három ország esetleges NATO-tagsága kezdetben vegyes fogadtatásra talált Finnországban (az elnök és a vezérkari főnök közötti nézeteltérésről a sajtó is beszámolt¹³), főleg az orosz reakcióktól való félelem miatt, de mára már a finnek számára is egyértelművé vált, hogy a balti országok NATO-csatlakozása növelte a térség biztonságát.

II. A biztonságpolitikai vita Finnországban, avagy a jelentések háborúja

Az idei ősz (nem is beszélve ez év tavaszáról) élénk vitát hozott a finn biztonságpolitikában. A hidegháború vége után néhány évvel a kormány szükségesnek látta, hogy a gyökeresen megváltozott helyzetben értékelje az ország biztonság- és védelempolitika lehetőségeit az új biztonsági környezetben. Ennek nyomán született meg *1995-ben a kormány parlamentnek szóló jelentése a finn biztonság- és védelempolitikáról*¹⁴. *Azóta két másik ilyen jelentés (műfaja szerint ún. fehér könyv) is született (1997-ben és 2001-ben)*¹⁵, s az idén vált esedékessé egy újabb elkészítése. Megkockáztatjuk, hogy ezekben a jelentésekben nem is a bennük foglalt tartalom a legérdekesebb (hiszen mindegyik igyekezett egyfajta konszenzust, nemzeti minimumot kifejezni a parlamenti pártok és a kormány között), hanem az őket kísérő vita. Nem mintha (például) a NATO-csatlakozás kérdése nem lenne állandóan napirenden a közéletben és a politikában, ám a jelentés elkészítésének folyamán a politikacsinálók kénytelenek a legnagyobb világgosszaggal megfogalmazni álláspontjukat, hiszen a vita olykor már nyelvészeti jellegű kérdésekre összpontosul.¹⁶

Az idei jelentésnek tavasszal kellett volna elkészülnie, de véglegesítését – félve attól, hogy kampánytémává válik – az európai parlamenti választások miatt őszre halasztották. Valószínűleg ennek volt köszönhető, hogy bár március táján élénk volt a vita a biztonságpolitikai kérdésekről egyrészt a parlamentnek a fehér könyvet előkészítő jelentése, másrészt a készülő európai alkotmányba szánt szolidaritási záradék kapcsán, a júniusi EP-választások kampányában valóban elmaradtak az ilyen jellegű csatározások.¹⁷

¹⁰ 'Swedish Prime Minister Göran Persson says Nordic cooperation not working in EU', *HS International* 2001. május 29.

<http://www2.helsinginsanomat.fi/english/archive/news.asp?id=20010529IE18&pvm=20010529>

¹¹ 'Sweden finally opts for NH-90 transport helicopter', *HS International* 2001. szeptember 19.

<http://www2.helsinginsanomat.fi/english/archive/news.asp?id=20010919IE2>

¹² Finnish Security and Defence Policy 2001,

http://www.defmin.fi/index.phtml/page_id/154/topmenu_id/7/menu_id/154/this_topmenu/13/lang/3/fs/12

¹³ 'Halonen discussed NATO comments with Defence Chief Kaskeala', *HS International* 2001. június 18.

<http://www2.helsinginsanomat.fi/english/archive/news.asp?id=20010618IE2>

¹⁴ *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa* (A biztonság a változó világban), 1995. június 6.

http://www.defmin.fi/chapter_images/2143_selonteko95.pdf

¹⁵ *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus* (Az európai biztonság fejlődése és Finnország védelme), 1997. március 17. http://www.defmin.fi/chapter_images/2142_selonteko97.pdf, illetve *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001* (Finnország biztonság- és védelempolitikája 2001), 2001. június 13.

http://www.defmin.fi/index.phtml/lang/3/topmenu_id/7/menu_id/13/fs/12

¹⁶ Lásd az idei jelentéssel kapcsolatban kibontakozott vitát arról, hogy (a NATO-csatlakozás vonatkozásában) a „valós alternatíva” (real option, todellinen vaihtoehto) és a „lehetőség” (mahdollisuus) kifejezés vajon ekvivalens-e. Az előbbi a parlament egy bizottsági jelentése, utóbbi a 2004-es fehér könyv használta.

¹⁷ Akár ez volt az oka, akár valami más, Finnországban az idén jelentősen nőtt a részvételi arány az előző EP-választásokhoz képest, ami igencsak különleges jelenség az európai parlamenti választások történetében.

*Az idei fehér könyv elkészültét több más jelentés előzte meg, illetve készítette elő. 2004. március 9-én a parlament által létrehozott bizottság (amely nagyrészt parlamenti képviselőkből, kisebb részt a külügy- és a védelmi minisztérium szakértőiből állt) adta ki 66 oldalas jelentését¹⁸, amelyben irányelveket és ajánlásokat (több mint harmincat) fogalmazott meg a kormány részére az idei fehér könyvhöz. Ezeket az ajánlásokat a kormány kénytelen volt a legmesszebbmenőkig figyelembe venni, hiszen az *Aulis Ranta-Muotio* által vezetett bizottság a parlament összpárti véleményét testesítette meg. Ennek a jelentésnek köszönhetően a fehér könyv legizgalmasabb kérdései már márciusban eldőlték: a bizottság úgy gondolta, hogy **a NATO-tagságnak a jövőben is valós alternatívának kell lennie a finn biztonságpolitika számára**, ám egy esetleges ilyen irányú döntést alapos megfontolásnak és széles társadalmi támogatásnak kell kísérnie. **Érzékeny kérdésnek bizonyult az EU válságkezelő műveletei számára kialakítandó gyorsreagálású hadtestek bevetésének kérdése.** A jelenlegi finn szabályozás (azaz a békefenntartásról szóló törvény) szerint finn katonák csak olyan békefenntartó műveletekben vehetnek részt, amelyeket ENSZ- vagy EBESZ-mandátummal indítottak,¹⁹ tehát esetleges önálló EU-műveletekkel számolva szükségessé válik a törvény megváltoztatása.*

Két további másik jelentés egy olyan rész kérdéssel foglalkozott, amelynek szerepelnie kellett ugyan a fehér könyvben, de amellyel kapcsolatban várható volt, hogy **nehéz lesz egyetértést kialakítani a külügyi és a védelmi ágazat között: ti az Ottawai Egyezményhez való csatlakozással.** Az ennek tisztázására hivatott munkacsoportot a 2001-es fehér könyv rendelkezései alapján hozták létre, ugyanabban az évben. A munkacsoport a 2003. decemberi köztes jelentése²⁰ után **ez év július 14-én** adta ki végső jelentését²¹, amely nem tudott közös álláspontot kialakítani a két kormányzati szektor között. (A kérdésről részletesebben egy későbbi fejezetben számolunk be.)

Még nagyobb port kavart a védelmi minisztérium egy, a minisztérium tisztségviselőiből és a vezérkar képviselőiből álló csoportjának jelentése, amely **2004. február 27-én** készült el.²² A munkacsoport (virágnyelven) megfogalmazott célja az volt, hogy megvizsgálja „Egy katonai szövetségben való esetleges tagság hatásait a finn védelmi rendszerre és védelmi igazgatásra”. **A jelentés a NATO-tagság hatását (és méginkább követelményeit) vizsgálja a védelmi szektor öt területén: a politika és gazdaság, a védelmi és katonai terület, a források, a biztonság és a jogi kérdések vonatkozásában.** A bevezető rész (a bírálók szerint meglehetősen kritikátlan) képet ad a NATO hidegháború utáni fejlődéséről, kiemelve a békepartnerség átalakulását és hangsúlyának a közép-ázsiai és kaukázusi államok irányába való eltolódását,²³ a NATO és Oroszország kapcsolatának alakulását²⁴ és a NATO-EU együttműködés lényegét, a következtetések levonását az olvasóra hagyva. Ami a politikai feltételeket illeti, a jelentés szerint Finnország ezek közül csak egyet nem teljesített: a NATO-csatlakozáshoz ugyanis világos és következetes társadalmi támogatottságra lenne szükség, ami Finnországban nem tapasztalható. A jelentés szerint a katonai kérdések vonatkozásában a csatlakozási tárgyalások során megfogalmazott követelményeket az ország egy négyéves költségvetési ciklus alatt teljesíthetné. A források tekintetében a jelentés évente kb. 70 millió eurós „működési” költséget állapított meg, amihez az interoperabilitás elérése érdekében kb. 300 millió eurónyi (kb. 12 évre elosztott) közvetlen költséget tartott szükségesnek. A jelentés feszültséget okozott a külügy- és a védelmi minisztérium között. A külügyminisztérium egy magasrangú tisztségviselője azzal vádolta a védelmi minisztériumot, hogy beleavatkozik egy nemzetközi szervezettel fenntartott kapcsolat alakításába, ami a kormányzati munkamegosztás alapján egyedül a külügyminisztériumnak lenne feladata.²⁵ Egy elemző szerint a

¹⁸ *Turvallisuuspoliittisen seurantarayhmän raportti* (A biztonságpolitikai bizottság jelentése), Valtioneuvoston kanslia, 2004. március 9. <http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/68802.pdf>

¹⁹ Emlékezetes volt az az 1999-ben történt eset, amikor Kína az ENSZ BT-ben megvétózta az ENSZ békefenntartó misszióját Macedóniában, miután az ország – gazdasági előnyök reményében – felvette a diplomáciai kapcsolatokat Tajvannal. Ezek után a finn békefenntartókat kivonták a térségből, jöllehet az UNHCR (az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága) továbbra is igényelte volna a finn segítséget macedóniai humanitárius akciójához. Toby Archer, *Keeping out of it: the hangover of Finnish neutralism and the limits of normative commitments*, The Finnish Institute in London – Young Academics Seminar 8-9. 3. 2002, <http://www.valt.helsinki.fi/yhis/polhis/opetus/archer.pdf> 2-3

²⁰ *Interim Report Regarding Finland's Possibilities of Giving up Anti-Personnel Landmines*, http://www.defmin.fi/chapter_images/1827_English_Summary.pdf

²¹ *Final report of the Ministry of Defence's Working Group Regarding Anti-Personnel Landmines* (English Summary), http://www.defmin.fi/index.phtml/page_id/318/topmenu_id/7/menu_id/318/this_topmenu/7/lang/3/fs/12

²² *Effects of a Possible Membership in a Military Alliance to the Development of the Finnish Defence System and to the Defence Administration*, http://www.defmin.fi/chapter_images/1897_Executive_summary.pdf A csoportot *Pauli Järvenpää*, a védelmi minisztérium védelempolitikai főosztályának „főigazgatója” vezette.

²³ Ezzel egybecsengett a NATO főtítkárának finnországi látogatásakor (2004. szeptember elején) tett kijelentése, miszerint a PFP valóban egyre inkább Közép-Ázsiára összpontosít. De Hoop Scheffer szerint azonban a PFP nyugat-európai tagjai sokat segíthetnek a NATO-nak, amikor az részt vesz majd az új partnerországok demokratikus intézményeinek kiépítésében. 'NATO Secretary-General does not want to push Finland on land-mine issue', *HS International* 2004. szeptember 10. <http://www.helsinginsanomat.fi/english/article/1076153894094>

²⁴ Az, hogy Oroszország mintegy Finnország feje fölött vitathat meg biztonságpolitikai kérdéseket azokkal az államokkal, akiket Finnország (az EU-n keresztül) legfőbb szövetségeseinek tekint, a leghalványabb finnt is nyugtalanítja, és az egyik legfőbb és legtovább hangoztatott érv a NATO-tagság mellett Finnországban.

²⁵ 'Defence Ministry Study: NATO membership would cost EUR 70 million a year', *HS International* 2004. március 2. <http://www2.helsinginsanomat.fi/english/archive/news.asp?id=20040302IE7>

külgügyi tárca attól fél, hogy – miután az EU-ügyekben a miniszterelnöki hivatal szerezte meg a vezető szerepet – további teret veszített, a védelmi minisztérium pozíciói pedig erősödtek.²⁶ Az egyszerűbb magyarázatok viszont úgy interpretálják az összeződülést, hogy a pacifista allűrökkel megáldott, klasszikus baloldali miniszter által vezetett külügyminisztérium nem tud a dolog iránt érthetően fogékonyabb védelmi minisztériummal egyetérteni a NATO-tagság lehetőségének megítélésében.

Végezetül érdemes megemlíteni egy további, a védelmi és a külügyminisztérium által közösen megrendelt tanulmányról, amelyet *a Tamperei Egyetem média tanszékének kutatója készített a finn média NATO-képéről*.²⁷ A tanulmány arra a megállapításra jutott, hogy bár a finn médiában a NATO-tagság támogatói és ellenzői nagyjából azonos teret kapnak, mégis – mivel az újságírás mindig a meglévő rendet (jelen esetben a katonai el nem kötelezettséget) kérdőjelezi meg – azt a benyomást alakíthatja ki, hogy Finnország lassan a NATO-tagság felé mozdul. A kutató szerint további gond, hogy a NATO-vita csak aktuálpolitikai harcként jelenik meg, miközben a NATO stratégiai és katonai jelentősége nem kerül szóba. A tanulmány hasonló gondnak tekinti azt is, hogy a NATO-ról közvetített kép steril és bürokratikus, s közben háttérbe szorul a szervezetnek az a jellemzője, hogy nagy katonai erőt képvisel.

A fentiek voltak a legfontosabb előzményei a kormány által elkészített *2004-es fehér könyv*²⁸ *parlamenthez történő benyújtásának, amelyre szeptember 24-én került sor*. A legfrissebb fejleményként megemlíthető, hogy Michèle Alliot-Marie francia védelmi miniszter helsinki látogatása alkalmával (szeptember 27.) annak a véleményének adott hangot: az a felfogás, mely szerint egy EU-tagállam katonailag el nem kötelezett lehet, a hidegháború maradványa, s hogy az el nem kötelezettségnek – amely a finn fehér könyv szerint továbbra is Finnország biztonságpolitikájának alapja – semmiféle jelentése nincs a modern világban.²⁹

Kitérő I: A biztonságpolitikai vita szereplői

A fenti finn biztonságpolitikai vita azt a sajátos benyomást kelti, mintha egyrészt a kérdésben megosztott politikai elit (együtt a hasonlóan ambivalens médiával és a különböző szakértőkkel) vonakodva és nagyon lassan ugyan, de egyetlen opció, a NATO-csatlakozás felé evickélne, másrészt mindeközben az ország mintha „lemaradna valamiről” a döntés halogatása miatt.

A *finn kormány álláspontját* 2007-ig valószínűleg a miniszterelnök, *Matti Vanhanen* személye fogja meghatározni. Vanhanen, az általános vélekedés szerint a megfontolt, kiváráó politikusok közé tartozik, és kizárt, hogy ebben a kormányzati ciklusban megkockáztatná a NATO-kérdés felvetését. Sokan úgy vélik, hogy ha Paavo Lipponen maradt volna kormányon, akkor ő alighanem döntésre vitte volna a dolgot. A külügyminiszter, *Erkki Tuomioja* pacifista, klasszikus baloldali politikus, aki szerint a jelenlegi, a NATO-tagságot illetően kiváráó irányvonal nem egy rögtönző-halogató politika, hanem egy jól megalapozott cselekvésterv, hiszen jelenleg semmi ok arra, hogy Finnország feladja elé nem kötelezettségét, mert az ország jelenleg semmi olyasmiben nem szenved hiányt, amit csak a NATO biztosíthat.³⁰ Szerinte az a politika, amely kiáll a NATO-val való szoros együttműködés és az EU közös kül- és biztonságpolitikájának fejlesztése mellett, megfelelő a jelen helyzetben. A védelmi minisztérium és a vezérkar részéről azonban jól érzékelhető a NATO-tagság felé irányuló nyomás (ha maga a védelmi miniszter nem is áll ki a NATO-tagság mellett).

A *vezérkari főnök*, *Juhani Kaskeala* admirális szerint ugyanakkor az EU közös védelme csak abban az esetben valósítható meg, ha az el nem kötelezett tagállamok is belepnek a NATO-ba.³¹ Az előző vezérkari főnök, az EU Katonai Bizottságának idén leköszönt első elnöke, *Gustav Hägglund* tábornok úgy véli, hogy az EU-nak a közös védelempolitika révén a NATO „európai pillérévé” kellene válnia. Ebben az esetben egyfajta munkamegosztás alakulhatna ki a két szervezet között. Hägglund szerint is egy ilyen helyzetben az lenne a legmegfelelőbb,

²⁶ Olli Kivinen, 'The core before our eyes', *HS International* 2004. március 9.

<http://www2.helsinginsanomat.fi/english/archive/news.asp?id=20040309IE2>

²⁷ Juho Rahkonen, *Nato ja media. Suomen turvallisuuspolitiikka kätty julkinen keskustelu 2003-2004* (A NATO és a média. A finn biztonságpolitikáról szóló nyilvános vita 2003-2004), Tampere, 2004. szeptember 10.

http://www.defmin.fi/chapter_images/2138_Nato_ja_media.pdf valamint angol összefoglalója

http://www.defmin.fi/chapter_images/2172_Nato_and_the_media_-_Summary.pdf

²⁸ *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004* (A finn biztonság- és védelempolitika 2004), 2004. szeptember 24.,

http://www.defmin.fi/chapter_images/2161_Selonteko_2004.pdf és *Finnish Security and Defence Policy 2004*,

http://www.defmin.fi/chapter_images/2160_English_White_paper_2004.pdf

²⁹ 'French Defence Minister: Non-alignment means nothing in EU', *HS International* 2004. szeptember 24.

<http://www.helsinginsanomat.fi/english/article/1076154060161>

³⁰ 'Social Democrats in no hurry on NATO issue', *HS International* 2004. március 8.

<http://www2.helsinginsanomat.fi/english/archive/news.asp?id=20040308IE5>

³¹ 'Chief of Defence Kaskeala: Joining EU defence would require NATO membership', *HS International* 2003. szeptember 23. <http://www2.helsinginsanomat.fi/english/archive/news.asp?id=20030923IE7>

ha az EU el nem kötelezett tagállamai belépnének a NATO-ba.³² Egy másik volt vezérkari főnök, *Jan Klenberg* admirális a haderő alulfinanszírozottságának ellenszereként ajánlotta a NATO-tagságot.³³

A **köztársasági elnöknek** hagyományosan vezető szerepe van a finn külpolitika alakításában³⁴, s ő a hadsereg főparancsnoka is. Külön súlyt ad az elnök álláspontjának *Tarja Halonen* rendkívüli népszerűsége is. Halonen hozzáállását a külpolitikai idealizmus, a multilaterális intézményekbe és a nemzetközi jogba vetett hit, az ENSZ szerepének hangsúlyozása jellemzi, jól láthatóan a hidegháborúban kialakult „semleges értékrend” mentén tevékenykedik. Az elnök 2000-ig kifejezetten NATO-tagság-ellenes álláspontot foglalt el³⁵, azóta pedig igyekszik elkerülni a kérdésben való megnyilatkozást. Elemzők szerint, amíg a jelenlegi – a Centrum Párt és a szociáldemokraták összefogásán alapuló – kormány van hatalmon, addig a kabinet az elnökkel egyetértésben mellőzni fogja a NATO-tagság kérdését.³⁶

Erdemes megjegyezni azonban, hogy több prominens személy állt ki időközben a finn NATO-tagság mellett, így például *Martti Ahtisaari*, az előző köztársasági elnök, vagy *Max Jakobson* volt ENSZ-nagykövet, a finn politika és történelem külföldön talán legismertebb kommentátora³⁷. Tekintettel a társadalmi elutasításra az ellenzők persze nem érzik szükségesnek, hogy szót kérjenek, ez is hozzájárul ahhoz az érzéshez, hogy a tagság támogatói egyre inkább növekvő, nagy csoportot alkotnak. Csupán *Mauno Koivisto* egykori köztársasági elnök vette a fáradságot, hogy kifejtse a tagságot ellenző álláspontját. A csatlakozás egyébként a média és a kül- és biztonságpolitikai kutatás területén is rendelkezik támogatókkal.

A NATO-tagsághoz való viszonyt nem lehet a **pártok** szerint meghatározni. Finn jellegzetesség, hogy a választóvonalak a pártokon belül húzódnak. A szociáldemokrata (a jelenleg a második legnagyobb) párton belül megtalálhatók a NATO-tagság mellett kiálló (pl. *Liisa Jaakonsaari*, a parlament külügyi bizottságának elnöke), a NATO lassú, de biztos eljövételét beletörődve hirdető (pl. *Paavo Lipponen*, a parlament elnöke), vagy a békeharcos-beállítottóságú galambok (pl. *Erkki Tuomioja* külügyminiszter). Az egyetlen párt, amelyet valamennyire a NATO-tagság támogatásával lehet „gyanúsítani”, a konzervatív Nemzeti Koalíció Pártja (a legnagyobb ellenzéki párt). E párt szavazóinak – egy 2004 májusában a Helsingin Sanomat által megrendelt közvéleménykutatás szerint³⁸ – 28%-a támogatja a csatlakozást (ez az arány a teljes finn népességben 12%), s nemrégiben megválasztott elnöke, *Jyrki Katainen* is nyíltan kiállt az ügy mellett³⁹. Az EU közös védelempolitikája iránt (relatíve) a szociáldemokrata és a zöld szavazók éreztek nagyobb szimpátiát.

Ami a **közvéleményt** illeti, a NATO-csatlakozás támogatottsága 1998-ban volt a legmagasabb: ekkor a megkérdezettek 29%-a állt ki a tagság mellett, míg 60 % ellenezte. A koszovói beavatkozás után a támogatók aránya 18%-ra esett vissza. A 2001. szeptember 11-i terrortámadások után – paradox módon a NATO-ban kockázati tényezőt látva – az ellenzők aránya 79%-ra, a támogatóké 16%-ra módosult. Az iraki beavatkozás ugyanakkor nem ér el ilyen hatást (kb. 65% áll ki a katonai el nem kötelezettség mellett).⁴⁰

III. A finn haderőt és védelmi igazgatást érintő változások a Fehér Könyvben

A legfontosabb változás a katonai szervezetben, hogy a szárazföldi parancsnokság székhelyét Hämeenlinnából Mikkeliibe helyezik át, a haditengerészetét pedig Helsinkiből Turkuba. Az előbbi döntést sokan kritizálták, mert hadműveleti szempontból kedvezőtlennek tartják a megoldást (különösen a Helsinkitől való nagyobb távolság miatt). A védelmi miniszter a kritikák kapcsán annak a véleményének adott hangot, hogy a 2004. októberben rendezett helyhatósági választások miatt megnőtt a regionális ügyekkel kapcsolatos érzékenység (ezzel mintegy arra utalva, hogy az átszervezéssel kapcsolatos kritikákat kampánycélok motiválták, tehát idényjellegűek).

A jelenlegi honvédelmi régiókat (ebből három van, Északi, Keleti és Nyugati) és katonai körzeteket (ezekből 12 van, az Északi régióban 2, a Keleti régióban 4, a Nyugati régióban 6) eltörlik, és hét jelenlegi katonai

³² 'Former head of Military Committee calls for independent EU defence', *HS International* 2004. augusztus 17.

<http://www.helsinginsanomat.fi/english/article/1076153536803>

³³ 'Former Chief of Defence sees NATO as solution to shortage of military funds', *HS International* 2004. augusztus 9.

<http://www.helsinginsanomat.fi/english/article/1076153451596>

³⁴ Az EU-ügyek nagy része már nem tartozik az ő hatáskörébe (azonban Finnország az EU-tagállamok azon kisebbségébe tartozik, amelyeket pl. az Európai Tanács ülésein nem a kormány-, hanem az államfő képvisel).

³⁵ Tomas Ries, Finland – National, European or Atlantic Defence?, In: Tomas Ries, Axel Hagelstam (eds.), *Sweden and Finland: Security Perceptions and Defence Policy*, National Defence College, Helsinki 2001, 38

³⁶ Unto Hämläinen, 'Tuomioja line prevails', *HS International* 2004. március 23.

<http://www2.helsinginsanomat.fi/english/archive/news.asp?id=20040323IE4>

³⁷ Max Jakobson, 'Finland, NATO and Russia', *HS International* 2004. január 20.

<http://www2.helsinginsanomat.fi/english/archive/news.asp?id=20040120IE3>

³⁸ 'Poll: Majority of Finns want to keep strong national defence', *HS International* 2004. június 3.

<http://www.helsinginsanomat.fi/english/article/1076152897914>

³⁹ 'New National Coalition Party chairman wants to activate NATO option', *HS International* 2004. június 7.

<http://www.helsinginsanomat.fi/english/article/1076152937201>

⁴⁰ Rahkonen, i.m. 73

körzet parancsnokságából kialakítják a szárazföldi haderő területi parancsnokságait. Több helyőrséget és fegyverraktárat megszüntetnek vagy összevonnak. A háborús hadilétszámot 350 ezer főre csökkentik, s regionális, illetve műveleti erőkre osztják úgy, hogy az előbbihez kb. 250 ezer, az utóbbihoz 100 ezer fő tartozik majd. Ezzel párhuzamosan fejlesztik az önkéntes honvédelmi szolgálatot.

A szárazföldi haderő készenléti dandárjai (readiness brigades) 2008-tól lesznek teljesen harcra kész, tüzerejüket és mobilitásukat növelni fogják. A szárazföldi erők fejlesztésében a hangsúlyt 2009-től a szárazföldi telepítési légvédelemre és a területvédelmi csapatokra helyezik. A haditengerészet fejlesztésében a tengeri kommunikációs vonalak védelme, az aknafelszámoló képességek (mine counter-measure capability) és a mozgékony parti egységek állnak majd előtérben. A légi erők fő fejlesztési irányai pedig a vadászpilóták jelentette védelem, a légvédelem vezetési és irányítási rendszere lesznek. Az F-18-as Horneteket felújítják és felszerelik nagy hatótávolságú precíziós vezérlésű fegyverekkel, amely képessé teszi őket levegő-föld műveletek végrehajtására. Ez utóbbi terv meglehetősen vitát kavart a parlamentben.

Körülbelül 1200 munkahelyet fognak megszüntetni a hadseregben, viszont 500 új munkahely jön létre. A védelmi miniszter ezt a hírt próbálta enyhíteni, hogy megjegyezte: a haderő sok alkalmazottja fog nyugdíjba vonulni a következő 10 évben. A reformok 2008 elejétől lépnek életbe.

A 2004-es biztonság- és védelempolitikai jelentés az előző fehér könyvekhez képest nagyobb hangsúlyt fektetett a nemzetközi katonai együttműködés és a válságkezelő műveletekben való részvétel fontosságára. Továbbra is a honvédelem alapvető eleme marad a területvédelem, valamint az általános hadkötelezettség és a tartalékos rendszer. Az utóbbi két elem hangsúlyos tétele volt a semleges államok védelempolitikájának a hidegháborúban, hiszen egyfajta sajátos szocializáció révén az egész társadalomra kiterjesztette a haza védelme iránti elkötelezettséget, amihez Finnország esetében hozzájárultak még olyan történelmi tapasztalatok, mint a Téli Háború nemzetet összekovácsló élménye. Kevésbé valószínű tehát, hogy Finnország mostanában feladná védelmének ezen alapelveit.

A Headline Goal 2010 értelmében *az EU tagállamainak gyorsreagálású egységeket kell létrehozniuk*, amelyek legkésőbb 2007-re bevetethetők lesznek. Ezek mindegyike kb. 1500 főből állna. A 7-10 ilyen egység összetételét és pontos számát a november végi felajánlási konferencián fogják meghatározni a tagállamok. Finnország jelenleg is keresi azokat a partnereket, akikkel közösen alakíthat ki ilyen gyorsreagálású hadtesteket. A legkézenfekvőbb partner ehhez Svédország, hiszen a két ország katonai együttműködése (bilaterális és multilaterális alapon is) jelentős múltra tekint vissza.⁴¹ Eredetileg ugyan felmerült az az ötlet is, hogy Svédország egyedül hoz létre egy ilyen alakulatot, de a svéd kormány szeptember közepén mégis Finnország bevonása mellett döntött. Eszerint a megalakítandó egységben 1000 svéd és 200 finn katonát teljesítene szolgálatot.⁴² Mivel az EU célkitűzései szerint egy-egy ilyen alakulat létszáma 1500 katonát, a két ország jelenleg egy harmadik – lehetőleg NATO-tag – partnert keres. Bár Lengyelország már jelezte érdeklődését, de Finnország állítólag jobban örülne az Egyesült Királyság vagy Németország részvételének. Legutóbb arról is érkeztek hírek, hogy Norvégia is – jöjjönhet nem tagja az EU-nak – érdekelt lenne az együttműködésben. Az EU ugyanakkor még nem határozott abban a kérdésben, hogy nem-tagállamok felajánlásait is elfogadja-e, illetve az is bizonytalan, hogy – amennyiben Norvégiát bevonják – Törökország esetleges együttműködési szándéka nem idéz-e elő valamiféle feszültséget görög–török relációban. A norvég döntés az esetleges részvételről november elején várható.

Ettől függetlenül Finnországnak természetesen más konstellációkat is kellett keresnie. Svédországtól eltérően a finnek terve az volt, hogy két (esetleg több) ilyen egységben is részt fognak venni, amelyek azonban nem lesznek egyszerre bevetethetők (a kormány és a parlament várhatóan korlátozni fogja az egy időben bevetendő, gyorsreagálású hadtestben szolgáló finn katonák számát). A *svéd–finn (vagy svéd–finn–norvég) megoldás* mellett Halonen elnök és a kormány kül- és biztonságpolitikai kabinetje november 3-án úgy döntött, hogy Finnország (kb. 130 katonával) *társul a formálódó német–holland közös egységbe* is. A német vezetésű egységben a finnek a tervek szerint védelmi feladatokat látnának el: az egységet és annak parancsnokságát védenék a válság-övezetben. Katonai rendőreik és speciális csapataik őrszolgálatot végeznének; ezenkívül felderítő és elektronikus hadviselésre szolgáló eszközöket és az ezek működtetésére kiképzett katonákat is biztosítanának. Az egységben szolgáló finn katonák nem rendelkeznenek nehézfegyverrel.

A svéd vezetés alatt álló harccsoport számára a biológiai és vegyifegyverrel végrehajtott támadások elhárítására specializált katonákat és egy tábort laboratóriumot biztosítanának a finnek, továbbá törzstiszteket, támogató személyzetet, katonai rendőröket és egy aknavetővel felszerelt tüzércsoportot küldenének.⁴³

⁴¹ pl. 'Finnish and Swedish air forces examine possibility of closer cooperation', *HS International* 2004. május 13.

<http://www.helsinginsanomat.fi/english/article/1076152719829>; 'Finland and Sweden to increase military cooperation', *HS International* 2004. június 9. <http://www.helsinginsanomat.fi/english/article/1076152955928>

⁴² 'Finland and Sweden to set up joint EU rapid action military force', *HS International* 2004. szeptember 17.

<http://www.helsinginsanomat.fi/english/article/1076153963663>

⁴³ 'Finland decides to take part in German-Dutch EU battle group', *HS International* 2004. november 4.

<http://www.helsinginsanomat.fi/english/article/1076154436150>

Kitérő II: Az Ottawai Egyezményhez való csatlakozás kérdése

Az Ottawai Egyezmény, amelyet 1997-ben írtak alá, és amely 1999. március elsején lépett életbe, tiltja a gyalogsági taposóaknak tárolását, gyártását és használatát. Az egyezményt mára már 150 állam írta alá, s közülük 141 ratifikálta is. Az egyezmény aláírása azt jelenti: az adott ország vállalja, hogy az elkövetkező négy évben megsemmisíti taposóaknjait. Finnország nem részese a konvenciónak⁴⁴, bár az elmúlt időszakban jelentős erőfeszítéseket tett a taposóaknak használatának visszaszorítására: például részt vett olyan humanitárius akciókban, amelyek célja az aknamentesítés volt (Namíbiában, Mozambikban, Afganisztánban és Kambodzsában, de a Balkánon is), támogatta az aknák használatának korlátozására (és betiltására) irányuló nemzetközi jogi szabályozások kialakítását, és maga is aláírt a taposóaknak jelölésére, kezelésére stb. vonatkozó jegyzőkönyveket. Finnország nem exportált aknákat más országoknak, az 1970-es években beszüntette gyártásukat, s jelenleg már nem is vásárol ilyeneket. (A jelenleg rendelkezésre álló aknákat legkésőbb a 2020-as évek első felében ki kell vonni a használatból.)⁴⁵

Az egyezményből való kimaradás aláásta Finnországnak a fegyverzetkorlátozás és fegyverzetcsökkentés érdekében tett lépéseit⁴⁶, s tartós politikai problémának bizonyult. A finn hadsereg ennek ellenére ragaszkodik ezekhez a fegyverekhez, hiszen olcsók, könnyen használhatók (ennek a sorkatonák kiképzésében van nagy jelentősége), tehát általános finn vélekedés szerint pontosan megfelelnek egy hosszú határokkal rendelkező, nagy kiterjedésű, védelmét általános hadkötelezettségre alapozó országnak. A hadsereg szerint az aknák nem pótolhatók egyetlen fegyverrendszerrel, így a helyettesítésük jelentős pluszköltséggel járna (tény ugyanakkor, hogy ezek a költségek abban az esetben, ha az aknákat az elavulásuk ütemében, tehát a 2020-as évekig fokozatosan vonják ki a használatból, nagyobb időszakra oszlanának el, tehát a folyamat nem igényelne járulékos támogatást a költségvetésből). Mindazonáltal a finn hadvezetés szerint taposóaknak pszichológiai komponense (az „aknafélelem”) semmivel sem lesz pótolható.

A 2001-es biztonság- és védelempolitikai fehér könyv elhatározta egy munkacsoport létrehozását (amelyben a külügyminisztérium egy képviselője is helyet kapott) azzal a céllal, hogy vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy Finnország 2006-ban aláírja a konvenciót (s ezzel vállalná a taposóaknak 2010-ig történő megsemmisítését) úgy, hogy nem sérül az ország védelmi képességének „hitelessége”. A jelentést 2004 ütemezték elő, hogy az eredményt belefoglalhassák az idejű fehér könyvbe.

Azt, hogy a biztonságpolitikai kérdésekben a külügy- és a védelmi minisztérium között ellentétek húzódnak, jól jellemzi, hogy a munkacsoport nem tudott közös álláspontot kialakítani a kérdésben, s zárójelentésében külön volt kénytelen tárgyalni a külügyi és a védelmi ágazat véleményét. A két álláspont nemcsak az időzítés, de a finanszírozás kérdésében is eltért. A védelmi minisztérium úgy vélte, hogy Finnország legkorábban csak 2012-ben csatlakozhat az Ottawai Egyezményhez védelmi képességének kockáztatása nélkül, abban az esetben, ha 2007 és 2013 között más, az aknákat pótló fegyverrendszereket szereznek be, összesen 311 millió euró értékben. A külügy álláspontja szerint az ország követhetné a 2001-es fehér könyvben lefektetett menetrendet, esetleg egy évet csúszhatna (2007) úgy, hogy még ebben a kormányzati ciklusban megtörténjen az egyezmény aláírása, s 2008-as életbelépést feltételezve az aknák kivonása megtörténhetne 2012-ig, mintegy 200 millió eurós költség mellett. A pénzügyminisztérium természetesen vonakodni látszott a helyettesítő fegyverrendszerek beszerzése miatt igényelt költségvetési különpenzerek gondolatától.⁴⁷

A helyzetet csak a 2004-es fehér könyvet véglegesítő kormányülés tudta tisztázni, így (a legkisebb közös többszörös elvéből kiindulva) a fehér könyvben az szerepel, hogy **Finnország 2012-ben csatlakozik az Ottawai Egyezményhez, 2009 és 2016 között pedig fokozatosan kivonja taposóaknjait, s beszerzi a helyettük szükséges új eszközöket.** Mindehhez a kormány 200 millió eurós különkeretet biztosít, míg 100 millió eurót a védelmi minisztériumnak saját költségvetéséből kell majd kigazdálkodnia.⁴⁸

⁴⁴ Ilyen ország még Oroszország, Kína, Pakisztán, India és az Egyesült Államok. A bővítés után Finnország már nem az egyetlen olyan EU-tagállam, amely nem csatlakozott az Egyezményhez: Lengyelország ugyan aláírta még 1997-ben, de még nem ratifikálta; Észtország és Lettország pedig alá sem írta azt.

⁴⁵ 'Eliminating land mines could cost Finland up to EUR 600 million', *HS International* 2004. február 11.

<http://www2.helsinginsanomat.fi/english/archive/news.asp?id=20040211IE1>

⁴⁶ A fegyverzetkorlátozás ügyét Finnország semleges hagyományai folytán megőrizte külpolitikai prioritásai között.

⁴⁷ 'Minister of Defence: Abandoning land mines would cost more than 200 million', *HS International* 2004. augusztus 4.

<http://www.helsinginsanomat.fi/english/article/1076153408287>; 'Foreign Minister Tuomioja: Finland will give up infantry land mines', *HS International* 2004. augusztus 25. <http://www.helsinginsanomat.fi/english/article/1076153726081>

⁴⁸ 'Finland to give up infantry land mines in 2016', *HS International* 2004. szeptember 2.

<http://www.helsinginsanomat.fi/english/article/1076153811898>

IV. A 2004-es fehér könyv rövid összefoglalója⁴⁹

A 2001-es Fehér Könyv elkészülte óta a Finnországgal szomszédos területek stabilabbakká váltak az EU és a NATO bővítése, az EU integrációjának mélyülése és az oroszországi átalakulások révén. Ugyanakkor a szélesebb értelemben vett nemzetközi környezet egyre nagyobb kihívást jelent Finnország számára, s ez a fejlődés érezhetőbben kezd tükröződni Finnország biztonsági környezetében is. Ez a trend várhatóan folytatódni fog.

A biztonsági és biztonságpolitikai szempontból a globális problémák, a gazdasági fejlődés válságai és a regionális konfliktusok jelentősége nőtt. A globalizáció hatására Finnország belső és külső biztonsága egyre inkább függővé válik a szélesen értelmezett nemzetközi helyzettől. A biztonságot érintő fő fenyegetések között található a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek elterjedésének és használatának veszélye, a regionális konfliktusok és a katonai erő alkalmazása, a szervezett bűnözés, a drog- és emberkereskedelem, a gazdasági és technológiai kockázatok, a környezeti problémák, a népesség növekedése, a migráció és a járványok.

A biztonságot érintő fenyegetések és kihívások egyre inkább határon átnyúló természetűek. Ezért a rájuk adott válaszok esetén kulcsfontosságú a bilaterális és multilaterális együttműködés a szomszédsági kapcsolatokban, regionálisan és globálisan, s olyan eljárások kifejlesztése, amelyek jogilag kötelező érvényűek. **Finnország számára ebben az összefüggésben az Európai Unió képességei és befolyása a legfontosabbak. Az Egyesült Államok és a NATO szerepe és tevékenysége a transzatlanti kapcsolatok fejlődése szempontjából szintén kulcsfontosságú.** A Finnország közvetlen környezetében található hangsúlyos ügyek: Oroszország átalakulása, a balti tengeri régió jelentősége, illetve a katonai fejlemények a szomszédos területeken.

Finnország biztonság- és védelempolitikája arra irányul, hogy megőrizze az ország biztonságát és a társadalom alapvető demokratikus értékeit, és előmozdítsa az állampolgárok biztonságát és jólétét. **Finnország tevékenysége a honvédelem hitelességén, a társadalom működőképességén, a következetes külpolitikán, az erős nemzetközi pozíción és az EU tagjaként való aktív részvételen alapul.** A fő kihívás a finn biztonság- és védelempolitika számára, hogy megőrizze és megerősítse a cselekvési képességét abban a változó környezetben, amelyben a globális fejlemények, a regionális konfliktusok és az új típusú fenyegetések növekvő jelentőséggel bírnak.

Finnország erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy **erősítse a multilaterális együttműködést, az ENSZ és a nemzetközi jog szerepét, s hogy enyhítse a globalizáció káros hatásait** azáltal, hogy visszaszorítja az egyenlőtlenséget és a kirekesztést. Finnország hangsúlyozza a nemzetközi közösség felelősségét a válságok és a humanitárius katasztrófák megakadályozásában és a civil lakosság védelmében. A katonai erő használatának feltételeiről multilaterálisan, az ENSZ Alapokmányának megfelelően kell döntenet.

Finnország hozzájárul **az EU-nak mint biztonsági közösségnek és nemzetközi aktornak az erősítéséhez**, az Európai Unió 2003-ban elfogadott biztonsági stratégiájának megfelelően. Az uniós tagság, amely a minden területen megnyilvánuló szolidaritáson és kölcsönös kötelezettségvállaláson alapul, arra szolgál, hogy megerősítse Finnország biztonságát. Finnország támogatja az Unió bővítésének folyamatát, a szomszédsági politikáját és a bel- és igazságügyi együttműködés fejlesztését mint a biztonságot előmozdító elsődleges eszközöket.

Finnország hozzájárul az EU közös kül- és biztonságpolitikájának, valamint a közös biztonság- és védelempolitikájának erősítéséhez, és **teljes mértékben részt vesz a közös biztonság- és védelempolitika fejlesztésében és végrehajtásában.** Finnország fejleszti képességeit és készségét arra, hogy részt vegyen az EU civil válságkezelési tevékenységében és a katonai válságkezelő műveletekben, beleértve a gyorsreagálású erőket, amelyek jelenleg kialakítás alatt vannak. Finnország hozzájárul az állandó strukturált együttműködéshez, és részt vesz az uniónak a katonai képességek fejlesztésére irányuló együttműködésében és az Európai Védelmi Ügynökség tevékenységében. Az alkotmányos szerződésben foglalt segítségnyújtási kötelezettség erősíteni fogja az unión belüli kölcsönös szolidaritást.

Finnország meggyőződése, hogy **az erős transzatlanti kapcsolat** fontos mind az európai, mind a nemzetközi biztonság szempontjából, és mind bilaterális alapon, mind az EU tagjaként és a NATO PfP partnereként is annak előmozdításán fáradozik. Finnország fontosnak érzi, hogy az együttműködés a globális felelősségvállalás, a közös alapértékek jegyében és a nemzetközi jog tiszteletben tartása mellett menjen végbe.

Finnország a NATO-val való együttműködését ezen kívül a békepartnerségi programban és az EU-NATO együttműködésben való aktív részvétel révén fejleszti. Finnország folyamatos figyelemmel kíséri a NATO-ban zajló reformokat, képességeinek és nemzetközi jelentőségének fejlődését. **A NATO-tagság kérelmezése a jövőben is a finn biztonság- és védelempolitika lehetősége marad.**

Biztonság- és védelempolitikájában Finnország fő célja **az észak-európai biztonság és stabilitás előmozdítása** marad. Finnország ennek elérése érdekében a régió országaival való kétoldalú együttműködés erősítésére és az északi országok, a balti államok és a Balti-tenger térségének országai közötti együttműködés élénkítésére fog törekedni. Finnország aktívan vesz részt az EU Oroszország-politikájának végrehajtásában és továbbfejlesztésében.

⁴⁹ Finnish Security and Defence Policy, Summary http://www.defmin.fi/chapter_images/2160_English_Summary_2004.pdf

ben, s fejleszti az EU Északi Dimenzió-politikáját. Az észak-európai biztonság fejlődése szempontjából jelentős nemzetközi szereplők közötti kapcsolatok még mindig nagyon fontosak.

Finnország a stabilitás kiterjesztésében és az európai demokrácia fejlesztésében elsősorban az EU új szomszédságpolitikájának, az EBESZ-nek és az Európa Tanácsnak a keretében vesz részt.

Finnország aktív és **átfogó konfliktusmegelőző és válságkezelő politikát** folytat, és következetes célokat követ biztonságpolitikájában, illetve fejlesztési és kereskedelempolitikájában. Finnország fontosnak itéli, hogy a konfliktusmegelőzést, a civil és katonai válságkezelést és a konfliktust követő újjáépítést egy egységként kezeljék, amennyiben a helyzetnek legmegfelelőbb eszközök választéka áll rendelkezésre egy konfliktus különböző szakaszaiban. A hosszú távú fejlesztési együttműködés mellett Finnország külön segítséget nyújt a válságok rövid távú megelőzésére és utókezelésére. Finnország hangsúlyt fektet az emberi jogi politikára, mint a biztonságot alakító tényezőre, és hangsúlyozza a nők, gyermekek és kisebbségek jogainak védelmét.

Finnország szorgalmazza a civil és katonai akciók következetes használatát a válságkezelő műveletekben. Fejleszti és kiterjeszti a **civil válságkezelés** alkalmazását különösen az EU keretében, de más szervezetekben és műveleti változatokban is. Az ehhez szükséges nemzeti forrásokat széles skálán fogja fejleszteni. A finn kormány új törvényjavaslatot készít a civil válságkezelésről.

Finnország **katonai válságkezelési képessége** a műveleti környezet változásaival összhangban kerül majd fejlesztésre, melyek új műveleti módok átvételét teszik majd szükségessé. A nemzetközi katonai együttműködés a finn biztonság- és védelempolitika lényeges eleme, és Finnország saját védelmét is elősegíti. A katonai honvédelmet úgy kell fejleszteni, hogy Finnország képes legyen az Európai Unió által alkotott biztonsági közösség aktív tagjaként működni, és az uniós kötelezettségek alapján indítandó akciókhoz biztosítani fogja a szükséges katonai forrásokat.

A válságkezelő képesség az EU célkitűzéseivel, a NATO békepartnerséggel és az északi válságkezelési együttműködéssel összhangban kerül majd fejlesztésre. Külön erre a célra a haderő minden ágából kijelölt csapatok kerülnek majd továbbfejlesztésre azért, hogy felhasználhatók legyenek nemzetközi válságkezelési feladatokra. Ugyanakkor létrejön egy olyan képesség, amely lehetőséggé teszi a jelenleginél nehezebb műveletekben való részvételt, ami nagyobb képességű csapatok fejlesztését teszi szükségessé. A nemzetközi gyorsreagálású erők kialakítása és kiképzése a nemzeti csapatfelajánlásokon fog alapulni. A gyorsreagálású erőkben való részvétel önkéntes.

E célból Finnország megfelelően kiképzett és felszerelt csapatokat alakít ki, amelyeket gyorsan el lehet juttatni egy adott válságterületre, s ott képesek nehéz feladatokat végrehajtani. Finnország a soknemzetiségű hadgyakorlatokon is aktívan részt vesz. A kormány megkezdi a békefenntartó műveletekről szóló törvény megújítását.

Finnország aktívan részt fog venni a **tömegpusztító fegyverek** elterjedését megakadályozó, és a nemzetközi fegyverzetellenőrzést elősegítő nemzetközi együttműködésben. Finnország elő fogja segíteni az EU tömegpusztító fegyverekre vonatkozó stratégiájának végrehajtását bilaterális keretekben is. Ennek érdekében többek között az exportellenőrzésre vonatkozó nemzeti képességeket is javítani kell. Finnország aktívan részt fog venni a hagyományos fegyverekre, mint a kézfegyverekre és könnyűfegyverekre, vonatkozó fegyverzetellenőrzési és fegyverzetcsökkentési folyamatokban. Finnország 2012-ben csatlakozni fog az Ottawai Egyezményhez, amely betiltja a gyalogsági taposóaknákat, s 2016-ig felszámolja azokat.

A finn társadalom **belső biztonságát** minden helyzetben fenn kell tartani, s fejleszteni kell a hatóságok képességét arra, hogy a létező és az újonnan felmerülő fenyegetéseket leküzdjék. A kormány elfogadott egy, a belső biztonság programjáról szóló határozatot 2004. szeptember 23-án. A társadalom alapvető funkciót a 2003. novemberi kormányhatározat és az ahhoz kapcsolódó stratégia alapján kell megvédeni. A végrehajtási segítségnyújtás eljárásait javítani kell, és elő kell mozdítani Finnország határainak, mint az EU külső határának biztonságát.

Finnország aktívan hozzá fog járulni az EU terrorizmus-ellenes tevékenységének javításához, és hangsúlyt fog fektetni a **terrorizmus** háttérben meghúzódó tényezők elleni hosszú távú beavatkozásra. Növelni kell a fejlődő országok terrorizmus-ellenes képességeinek fejlesztésében való részvételt. Előkészületeket kell tenni az unió alkotmányos szerződésében foglalt szolidaritási záradék betartására. A hatóságok tevékenységét, az együttműködést és a koordinációt javítani kell. A rendőrségnek a terrorizmus elleni fellépésre és a terrorista bűncselekmények felderítésére vonatkozó képességeit fejleszteni kell, ugyanúgy az ehhez kapcsolódó hírszerzést, elemzést, nemzetközi együttműködést és információcsert is.

A Finnország ellen irányuló **szervezett bűnözés** elleni harcot fokozni kell a hatóságok közötti együttműködés növelése és a felhatalmazások áttekintése révén.

Finnország aktívan fog fellépni a **környezeti fenyegetések** megelőzésében és leküzdésében. A fő területek: a klímaváltozás hatásainak előrejelzése, a Balti-tenger védelme, a szomszédos területeken esetleg bekövetkező balesetekkel kapcsolatos kockázatokra való felkészülés, és a Balti-tengeren, elsősorban a Finn-öbölben zajló nemzetközi hajóforgalom biztonságának növelése.

Ami a **társadalom alapvető funkcióinak védelmét** illeti, nagyobb hangsúlyt kell fektetni az elektronikus kommunikációs és információs rendszerek biztonságára, a fertőző járványokra, a sugárzásra és a vegyi fenyege-

tésekre. Finnország ellátásának biztonságát úgy kell berendezni, hogy minden helyzetben biztosítsa a népesség létfeltételeit, a társadalom alapvető funkcióit és a honvédelem anyagi feltételeit. A nemzetközi együttműködést és a társadalom felkészültségét növelni kell.

Finnország *katonailag el nem kötelezett államként* fejleszti védelmi képességeit, és figyelemmel kíséri a környezetében zajló változásokat, különösen azokat, amelyek Észak-Európát érintik. Finnországnak képesnek kell lennie arra, hogy garantálja az ország önálló cselekvési képességét minden helyzetben. A hiteles védelmi képesség célja az, hogy megakadályozza a finn területek elleni biztonsági fenyegetések kialakulását. A védelmi képességet úgy kell megszervezni, hogy az az egész országot képes legyen megvédeni, s ennek alapjául az általános hadkötelezettség és a területvédelmi rendszer szolgál. A hiteles honvédelmi rendszer fejlesztése megkívánja a központi jelentőségű feladatokra való összpontosítást és a haderő strukturális átalakításának folytatását.

A haderő felkészült arra, hogy megakadályozzon, és, ha szükséges, visszaverjen egy Finnország elleni fegyveres támadást. *A védelmi tervezésben felhasznált válság- és fenyegetés-forgatókönyvek* a következők: olyan regionális válság, amely érintheti Finnországot; politikai, gazdasági és katonai nyomásgyakorlás, amelyhez hozzájárulhat a katonai erővel való fenyegetés vagy annak korlátozott használata; és a katonai erő bevetése, amely lehet egy stratégiai csapás vagy egy olyan támadás, amely egy stratégiai csapással kezdődik, és amelynek célja a területszerzés.

A tömegpusztító fegyverek jelentette fenyegetés, az információs rendszerek elleni fenyegetés, az információs hadviselés és a terrorizmus olyan kihívások, amelyekre a védelmi szervezet felkészült. A hadsereg képes támogatni más hatóságokat a terrorizmus elleni tevékenységek végrehajtásában és az új fenyegetések leküzdésében. A civil szektorral való kapcsolattartás szükségességét e célból alaposan tanulmányozni kell. Ezen felül, biztosítani kell, hogy a végrehajtásban adott segítségnyújtás hatékonysága és átláthatósága megfeleljen az adott helyzetnek.

A honvédelem a területvédelmen alapul, amelyet a műveleti környezetben bekövetkezett változások, az új feladatok és a rendelkezésre álló források figyelembevételével fejlesztenek. A haderő parancsnoki és vezetési rendszerét adaptálni kell a biztonsági környezetben bekövetkezett változásokhoz és az ezeken alapuló, a hadilétszám csökkentésére vonatkozó döntésekhez. A hadilétszámot regionális és műveleti részre osztják, és az előzőhöz kb. 250 ezer, az utóbbihoz kb. 100 ezer fő fog tartozni. Fejlesztésre kerül az önkéntes honvédelmi szolgálat.