

PRACE Instytutu
Europy
Środkowej

Recenzent prof. dr hab. Piotr Mickiewicz,
Uniwersytet Gdański

Seria Prace Instytutu Europy Środkowej
Numer 13/2023
Redakcja serii Beata Surmacz i Tomasz Stępniewski

Copyright Instytut Europy Środkowej
ISBN 978-83-67678-35-3
Wydawca Instytut Europy Środkowej
ul. Niecała 5
20-080 Lublin
www.ies.lublin.pl

Projekt okładki i skład www.targonski.pl
Fotografie na okładce © hyotographics | shutterstock.com
© Andrzej Rostek | shutterstock.com

PRACE

Instytutu
Europy
Środkowej

Damian Szacawa

**Polityki bezpieczeństwa
Finlandii i Szwecji:
przewrót kopernikański
w regionie Morza Bałtyckiego
po inwazji Rosji na Ukrainę**

Spis treści

Tezy.....	7
Wstęp.....	9

CZĘŚĆ I

Uwarunkowania polityk bezpieczeństwa Finlandii i Szwecji w XXI wieku.....	17
1. Dziedzictwo polityki neutralności.....	19
2. Rosja: od trudnego partnera do strategicznego wyzwania.....	31
3. Dwustronne relacje pomiędzy Finlandią i Szwecją oraz współpraca nordycka.....	43

CZĘŚĆ II

Relacje Finlandii i Szwecji z Sojuszem Północnoatlantyckim.....	55
1. Polityki bezpieczeństwa Finlandii i Szwecji po zakończeniu zimnej wojny: pomiędzy integracją europejską a współpracą z NATO.....	57
2. Skoordynowana rewolucja na Północy: droga Finlandii i Szwecji do NATO.....	67
Podsumowanie.....	85
Bibliografia.....	91

Tezy

Polityki bezpieczeństwa Finlandii i Szwecji oraz obecne decyzje polityczne obu państw są głęboko zakorzenione w ich historycznym dziedzictwie neutralności, które kształtowało ich podejście do zagadnień bezpieczeństwa w przeszłości oraz nadal wpływa na ich obecne strategie. Choć zarówno Finlandia, jak i Szwecja podjęły świadome decyzje o pozostaniu neutralnymi podczas zimnej wojny, to jednak ich polityki były ukształtowane przez różne czynniki i potrzeby. Dla Szwecji neutralność była sposobem na uniknięcie konfliktu i utrzymanie stabilności w regionie Morza Bałtyckiego (RMB), podczas gdy dla Finlandii, będącej w bezpośrednim sąsiedztwie Związku Radzieckiego, neutralność była bardziej wymuszonym wyborem w celu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego.

Po zakończeniu zimnej wojny zmieniające się uwarunkowania międzynarodowe skłoniły Finlandię i Szwecję do modyfikacji narodowych strategii bezpieczeństwa i pogłębienia dwustronnej współpracy obronnej. Ta adaptacja polityki uwzględniała zarówno większe zaangażowanie we współpracę nordycką i euroatlantycką w dziedzinie bezpieczeństwa, jak i rozwój stosunków z Rosją. Finlandia i Szwecja, posiadające długą historię współpracy, są dla siebie najważniejszymi partnerami, co zostało dodatkowo umocnione przez równoległy proces akcesji do NATO. W ramach tej współpracy oba państwa zintegrowały swoje struktury obronne, w tym tworzenie wspólnych jednostek zadaniowych, co świadczy o głębokim zaangażowaniu w obronność regionalną i wzajemne wsparcie. Co więcej, oba państwa nordyckie są zaangażowane w Nordycką Współpracę Obronną (NORDEF), co umożliwia im zwiększenie interoperacyjności sił zbrojnych. Ma to kluczowe znaczenie w kontekście rosnących wyzwań bezpieczeństwa w regionie nordycko-bałtyckim, szczególnie w obliczu agresywnej polityki Rosji.

Rewizjonistyczna polityka Rosji (podobnie jak w przeszłości agresywna polityka Związku Radzieckiego), zakładająca ponowne dzielenie świata na strefy wpływów i wykorzystywanie siły wojskowej, generowała liczne napięcia polityczne w RMB. Stosunki Finlandii i Szwecji z Rosją od zakończenia zimnej wojny charakteryzowały się złożonością i dwuznacznością. Były kształtowane przede wszystkim przez relacje handlowe, pragmatyczną współpracę, ale także historyczną nieufność i krytykę łamania norm prawa międzynarodowego. Oba państwa nordyckie dążyły do konstruktywnego zaangażowania Rosji w sprawę RMB, choć równocześnie musiały zмагаć się z jej polityką zagraniczną, która często była postrzegana jako zagrożenie dla bezpieczeństwa regionu. W obliczu rosnącego zagrożenia ze strony Rosji zarówno Finlandia, jak i Szwecja musiały stopniowo przededefiniować swoje podejście do bezpieczeństwa, co doprowadziło do większego zaangażowania w regionalną i międzynarodową współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa. Inwazja Rosji na Ukrainę w 2022 r. stanowiła krytyczny punkt zwrotny, który dramatycznie zmienił ich percepcję bezpieczeństwa w regionie, co ostatecznie doprowadziło do decyzji o złożeniu wniosków o akcesję do NATO.

Finlandia i Szwecja, po zakończeniu zimnej wojny, przyjęły sceptyczny stosunek wobec pełnej integracji z NATO, preferując militarne niezaangażowanie oraz zwiększenie współpracy w ramach Unii Europejskiej. Jednakże zmieniające się uwarunkowania geopolityczne spowodowały stopniową ewolucję ich polityk bezpieczeństwa, skłaniając je do bliższej współpracy z Sojuszem. Po rozpoczęciu pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę oba państwa nordyckie zgodnie uznały, że w ich wspólnym interesie leży koordynacja działań, która przyczyni się także do wzrostu stabilności w Europie Północnej. Decyzja o złożeniu wniosków o członkostwo była podjęta w kontekście szerszej analizy korzyści i potencjalnych konsekwencji, z uwzględnieniem fundamentalnych zmian w środowisku międzynarodowym, które kształtują ich polityki zagraniczne i bezpieczeństwa.

Wstęp

Po zimnej wojnie Finlandia i Szwecja zajmowały jedną przestrzeń strategiczną w regionie Morza Bałtyckiego (RMB), pomiędzy Rosją na wschodzie i Norwegią, członkiem Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), na zachodzie. Finlandia stanowiła wschodnią część Królestwa Szwecji przez około 600 lat, jednak po wojnie fińskiej w latach 1808-1809 i podboju Finlandii przez Rosję trajektorie polityczno-wojskowe obu państw dość znacznie się różniły. Zmieniające się uwarunkowania międzynarodowe, w tym agresywna polityka Rosji w Europie Wschodniej, skłoniły je do modyfikacji narodowych strategii w dziedzinie bezpie-

czeństwa i pogłębienia dwustronnej współpracy obronnej. Ich ostatnim etapem była koordynacja działań na drodze do członkostwa w NATO, zakończona w przypadku Finlandii, która od 4 kwietnia 2023 r. jest pełnoprawnym członkiem Sojuszu. Szwecja natomiast oczekuje na ratyfikację protokołu akcesji przez Turcję i Węgry.

Podjęty przez autora problem badawczy dotyczy historycznej ewolucji polityk bezpieczeństwa Finlandii i Szwecji, określanej jako neutralna lub militarnie niezaangażowana. Termin „neutralność” jest rozumiany jako „oficjalna polityka państwa nieingerowania i bezstronności w ideologicznych, gospodarczych i militarnych zmaganiach pomiędzy Wschodem i Zachodem po II wojnie światowej” i jest czymś innym niż „neutralizacja”, która odnosi się do sposobu, w jaki dane państwo osiąga neutralność, i bardzo często jest związana z ideą neutralizmu¹.

Podstawy teoretyczne pracy wynikają z przyjęcia założeń instytucjonalizmu historycznego, które umożliwiają zbadanie, w jaki sposób ramy czasowe i temporalność kształtują działania i wyniki polityczne. Do najważniejszych teorii wprowadzonych przez instytucjonalizm historyczny należy zaliczyć krytyczne punkty zwrotne (*critical juncture*), zależność od ścieżki (*path dependency*) i teorię przerywanej równowagi (*punctuated exuilbrium theory*). Śledzenie procesów

¹ Zob. więcej: J.M. Hanhimäki, *Containing Coexistence: America, Russia, and the “Finnish Solution”, 1945-1956*, Kent 1997, s. XIX.

zmiany, sekwencji zdarzeń i sprzężenia zwrotnego służy do odkrywania ścieżek i mechanizmów przyczynowo-skutkowych składających się na proces (np. instytucjonalną trwałość lub zmianę). Umożliwia również zrozumienie kontekstu historycznego, zarówno już zakończonych, jak i wciąż trwających procesów politycznych, a przez to umożliwia również wyjaśnienie, jakie czynniki lub warunki są z tym związane przyczynowo (które konkretnie „punkty krytyczne” zapoczątkowały dany proces lub nadały mu kierunek rozwoju)².

Krytyczny punkt zwrotny jest wydarzeniem uruchamiającym kierunki działań i procesów, które stają się trudne do odwrócenia. Teoria krytycznych punktów zwrotnych dowodzi, że kluczowe znaczenie dla ewolucji podmiotów mają krótkie okresy czasu, charakteryzujące się znacznie podwyższonym prawdopodobieństwem, że wówczas dokonane wybory wpłyną długofalowo na przyszłe decyzje. Kładzie ona nacisk na chwilowe momenty niestabilności, niepewności i głębokiej płynności, w których ważne wydarzenia wywołują potrzebę instytucjonalnych odpowiedzi. Są one źródłem istotnych zmian, głównie instytucjonalnych, ale także związanych z możliwościami działania. Krytyczny punkt zwrotny powoduje nieliniową zmianę *status quo* (w tym także instytucji międzynarodowych), prowadząc

² Zob. więcej: S. Halperin, O. Heath, *Political Research: Methods and Practical Skills*, Oxford 2020, s. 266-269.

do nagłej zmiany w politykach³. Natomiast teoria przerywanej równowagi dostarcza teoretycznych wyjaśnień dla stabilności instytucjonalnej i zmian w czasie. Z perspektywy teoretycznej instytucje ulegają zmianie, gdy zewnętrzne zdarzenie zakłóca lub przerywa równowagę. Zgodnie z tą teorią ewolucja zachodzi w krótkich okresach szybkich zmian nazywanych „punktuacjami”, oddzielonych długimi okresami stazy, tj. „równowagi”⁴.

Nawet stosunkowo małe wydarzenia, jeśli wystąpią we właściwym momencie, mogą mieć poważne i trwałe konsekwencje. Dzieje się tak dlatego, że zmiany w strukturach politycznych i instytucjach nie zachodzą w sposób liniowy ani stopniowy. Moment nagłej niestabilności prowadzi do nowych konfiguracji i wielkoskalowych zmian, po których instytucje zaczynają zmierzać w określonym kierunku. Powstaje dodatkowo sprzężenie zwrotne, które dodatkowo wytwarza mechanizmy i narracje pozwalające zmniejszać niepewność i łagodzić nieprzewidywalność procesu decyzyjnego w sytuacji, gdy zmiany geopolityczne są katalizatorami

³ Zob. więcej: G. Capoccia, R.D. Kelemen, *The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism*, „World Politics” 2007, t. 59, nr 3, s. 341-369; P. Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton; Oxford 2004.

⁴ Zob. więcej: J.D. Colgan, R.O. Keohane, T. Van de Graaf, *Punctuated equilibrium in the energy regime complex*, „Review of International Organizations” 2012, t. 7, nr 2, s. 117-143; K.O. Fioretos, T.G. Falleti, A.D. Sheingate, *Historical Institutionalism in Political Science*, [w:] *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, K.O. Fioretos, T.G. Falleti, A.D. Sheingate (red.), Oxford 2016, s. 3-28.

wydarzeń w regionie. Usunięcie pewnych opcji z katalogu możliwych działań generuje nieodwracalność i określana jest mianem „zależności od ścieżki”⁵.

Obie teorie umożliwiają zrozumienie, w jaki sposób określone wydarzenia i decyzje, które mają miejsce w konkretnych okresach (punktach) czasu, mogą znacząco kształtować bieg historii i wpływać na kierunki rozwoju w długim okresie. Przykłady takich momentów to wybory, wojny, rozwój technologiczny oraz zmiany w społecznych normach. Dlatego skupiają się one na tym, jak konkretne działania podjęte w danym momencie mogą mieć trwały wpływ na trajektorię historii. W kontekście RMB zakończenie zimnej wojny stanowiło unikatowe okno możliwości dla rozwoju współpracy regionalnej wokół Morza Bałtyckiego. Dzisiaj jednak region ten stoi w obliczu powrotu geopolityki. Inwazja Rosji na Ukrainę spowodowała wzrost niepewności wśród społeczeństw i państw Europy Północnej oraz uczyniła z państwa-agresora mniej przewidywalnego sąsiada. O ile ponad trzydzieści lat udanej współpracy regionalnej zostało poważnie zakłócone po aneksji Krymu w 2014 r., o tyle agresywna wojna Rosji przeciw Ukrainie rozpoczęta w lutym 2022 r. zastąpiła stabilność perspektywą przyszłej rywalizacji dotyczącej kluczowych dylematów bezpieczeństwa.

⁵ Zob. więcej: K. Musiał, D. Szacawa, *Changing the regional identity of the Baltic Sea Region*, [w:] *The Baltic Sea Region after Russia's Invasion of Ukraine*, D. Szacawa, K. Musiał (red.), Lublin 2022, s. 22-28.

Praca składa się z dwóch części, podzielonych na pięć rozdziałów, w których autor wskazuje na uwarunkowania oraz proces ewolucji polityk bezpieczeństwa Finlandii i Szwecji. Celem pierwszej części jest analiza najważniejszych uwarunkowań zmiany polityk bezpieczeństwa Finlandii i Szwecji, która wpływa w zasadniczy sposób na sytuację w RMB i Europie Północnej. Wskazano, że oba nordyckie państwa mają długą historię współpracy i neutralności/niezaangażowania. To swoiste dziedzictwo neutralności było kluczowym elementem zarówno szwedzkiej, jak i fińskiej polityki bezpieczeństwa, choć w obu państwach warunkowane było innymi czynnikami. Szwecja utrzymywała neutralność w konfliktach światowych, a Finlandia w okresie zimnej wojny w zasadzie nie miała alternatywy dla takiej polityki. Podkreślono także, że Rosja (a w przeszłości Związek Radziecki) jest kluczowym czynnikiem wpływającym na kształt polityk bezpieczeństwa Finlandii i Szwecji. Aneksja Krymu w 2014 r. oraz wzrost aktywności wojskowej na Morzu Bałtyckim (i w europejskiej części Arktyki) spowodowały zwiększone napięcia, które znacząco wzrosły po inwazji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. Oba państwa nordyckie obawiały się, że Rosja może stanowić potencjalne zagrożenie dla ich suwerenności i bezpieczeństwa – wyzwanie, na które nie mogły zareagować tylko poprzez wzmacnianie współpracy regionalnej, co Finlandia i Szwecja próbowały robić w drugiej dekadzie XXI w.

Z kolei celem drugiej części jest analiza procesu akcesji Finlandii i Szwecji do NATO. Początkowe zacieśnienie relacji w ramach Nordyckiej Współpracy Obronnej (NORDEFCO) z nordyckimi członkami NATO – Danią, Norwegią i Islandią – tj. państwami o podobnych interesach bezpieczeństwa, miało służyć zwiększeniu zdolności obronnych oraz wymianie informacji w dziedzinie bezpieczeństwa. Ostatnie lata przyniosły zwiększone inwestycje w modernizację i wzmocnienie możliwości współdziałania sił zbrojnych. Zarówno Szwecja, jak i Finlandia inwestują w nowoczesny sprzęt wojskowy, w tym nowe okręty, samoloty oraz technologie cybernetyczne. Ze względu na utrzymujący się po 2014 r. wysoki poziom napięcia w RMB, oba państwa rozpoczęły proces zacieśniania współpracy z Sojuszem. Po agresji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. uznały, że porzucenie polityki militarnej niezaangażowania i rozpoczęcie akcesji do NATO są kluczowe dla utrzymania bezpieczeństwa w regionie.

W tym kontekście weryfikacji poddano dwie hipotezy badawcze. Po pierwsze, historyczne i geopolityczne uwarunkowania Finlandii i Szwecji wytworzyły specyficzne ścieżki rozwoju ich polityki bezpieczeństwa oraz wpływają na obecne strategie bezpieczeństwa obu państw, czyniąc je trudnymi do odwrócenia. Po drugie, pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę w 2022 r. była główną przyczyną złożenia przez Finlandię i Szwecję wniosków o akcesję do NATO, ponieważ dramatycznie zmieniła ich percepcję bezpieczeństwa w regionie (krytyczny punkt zwrotny), podkreślając potrze-

bę większej integracji w celu osiągnięcia na nowo równowagi i zapewnienia bezpieczeństwa.

Kluczowym elementem tych hipotez są dwa założenia. Po pierwsze, że decyzje podjęte w przeszłości przez polityków w Finlandii i Szwecji (np. po II wojnie światowej lub nawet wcześniej) miały długotrwałe konsekwencje, a ich wpływ był widoczny także w trakcie debat dotyczących akcesji do NATO w 2022 r. Zmiany te nie są liniowe ani stopniowe, ale są wynikiem krytycznych momentów zwrotnych i są kształtowane przez zależność od wcześniej wybranej ścieżki rozwoju. Po drugie, zmieniający się układ sił na arenie międzynarodowej miał istotny wpływ na politykę neutralności/niezaangażowania Finlandii i Szwecji. Oba państwa nordyckie stopniowo dostosowywały swoje polityki bezpieczeństwa w odpowiedzi na zmieniające się środowisko międzynarodowe, zwracając szczególną uwagę na relacje z Rosją oraz na ich rolę w kontekście współpracy nordyckiej i stosunków z NATO.

Przygotowując pracę będącą studium przypadku, przeprowadzono badania w oparciu o metody: analizy instytucjonalno-prawnej oraz analizy danych zastanych. Autor odwołuje się do założeń instytucjonalizmu historycznego, w tym teorii krytycznych punktów zwrotnych, teorii przerwanej równowagi i teorii zależności od ścieżki. Analizie poddany został okres do października 2023 r., kiedy zakończono zbieranie danych do publikacji.

CZĘŚĆ I

Uwarunkowania polityk bezpieczeństwa Finlandii i Szwecji w XXI wieku

1. Dziedzictwo polityki neutralności

Koniec II wojny światowej dla państw RMB stanowił początek podziału regionu pomiędzy sojuszników USA (Dania i Norwegia), sojuszników Związku Radzieckiego (Niemiecka Republika Demokratyczna, Polska) oraz państwa, które utrzymały politykę neutralności (Finlandia i Szwecja). Oznaczał również rekonfigurację równowagi sił w regionie Morza Bałtyckiego, przy czym Związek Radziecki stał się państwem dominującym na wschodnim i południowym wybrzeżu, odgrywając hegemoniczną rolę w państwach okupowanych przez Armię Czerwoną⁶.

⁶ Zob. więcej, K. Gerner, *Section I: History*, [w:] *The Baltic Sea Region: cultures, politics, societies*, W. Maciejewski (red.), Uppsala 2002, s. 83-84.

Doświadczenia wojenne stanowiły również ważny punkt odniesienia dla kształtujących się polityk bezpieczeństwa Finlandii i Szwecji. Przed wojną prowadziły one politykę neutralności, którą ich decydenci postrzegali jako najbardziej odpowiednią dla realizacji interesów narodowych. Po zakończeniu II wojny światowej państwa skandynawskie stanęły przed możliwością wyboru własnej drogi w zakresie zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Elity polityczne Skandynawii zdawały sobie sprawę, że region Morza Bałtyckiego oraz szerzej – obszar Europy Północnej, pomimo dotychczasowego peryferyjnego położenia, znalazł się w centrum konfliktu pomiędzy Wschodem a Zachodem. Spośród możliwych rozwiązań przywódcy rozważali trzy opcje. Po pierwsze, państwa skandynawskie mogły w dalszym ciągu prowadzić tradycyjną politykę neutralności w obrębie regionu oraz poza jego granicami, starając się unikać angażowania w konflikty polityczne i militarne z wielkimi mocarstwami. Ze względu na totalny charakter II wojny światowej obawiano się jednak, czy ten wzorzec zagwarantuje skuteczne bezpieczeństwo ich społeczeństwom. Po drugie, rozpatrywano pogłębienie wzajemnej regionalnej współpracy państw nordyckich – w ramach tej opcji pojawiły się propozycje budowy nordyckiego związku obronnego. Po trzecie, według małych państw skandynawskich szczególne miejsce w efektywnym

zagwarantowaniu mechanizmów zbiorowego bezpieczeństwa zajmował system ONZ⁷.

Finlandia: od finlandyzacji do militarnego niezaangażowania

W Finlandii wciąż żywe były obawy związane z wojną zimową przeciw ZSRR (30 listopada 1939 – 13 marca 1940) oraz wojną kontynuacyjną 1941-1944. Podpisany 19 września 1944 r. w Moskwie rozejm wprawdzie zakończył wojnę z ZSRR, ale miał poważne konsekwencje dla przyszłości politycznej i gospodarczej Finlandii. Potwierdził on zdobycze terytorialne ZSRR z 1940 r. (prowincja Viipuri) oraz przyznał Związkowi Radzieckiemu terytorium we wschodniej Karelii (rejon Petsamo – Pieczenga), a także dostęp do bazy morskiej na półwyspie Porkkala (ok. 10% terytorium Finlandii). Ponadto Finlandia musiała zapłacić 300 mln USD reparacji, przyjąć ok. 450 tys. osób, które postanowiły opuścić terytoria zajęte przez ZSRR, i zgodzić się na legalizację partii komunistycznej, co doprowadziło do zacieśnienia związków gospodarczych pomiędzy Finlandią a ZSRR przez większą część zimnej wojny⁸.

Okres pomiędzy podpisaniem rozejmu a zawarciem „Układu o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej między

⁷ Zob. więcej: B. Piotrowski, *Droga Skandynawów do NATO (1948-1949). Alternatywy, rozwiązania, prognozy*, „Przegląd Politologiczny” 1999, t. 3, nr 1-2, s. 27.

⁸ Zob. więcej: D. Kirby, *The Baltic World 1772-1993: Europe's Northern Periphery in an Age of Change*, London 1995, s. 357-365.

ZSRR a Republiką Fińską”, zwanym dalej „Układem o przyjaźni” (6 kwietnia 1948 r.), charakteryzował się zwiększonym poczuciem zagrożenia (niebezpieczeństwo przejęcia władzy przez komunistów) i powszechnym przekonaniem, że Finlandia wkrótce zostanie inkorporowana do satelitów ZSRR⁹. Ostatecznie tak się nie stało, na co wpłynęły decyzje polityczne podjęte przez władze ZSRR oraz zmiana polityki zagranicznej przez rząd Juho Kusti Paasikiviego. Zwrócił on uwagę na niebezpieczeństwa wynikające z realiów geopolitycznych związanych z bliskością znacznie większego sąsiada. Sformułowana przez niego tzw. linia Paasikiviego, która z modyfikacjami pozostała oficjalnym stanowiskiem Finlandii w zakresie polityki zagranicznej w okresie zimnej wojny, charakteryzowała się uznaniem interesów bezpieczeństwa ZSRR w Europie Północnej połączonym z unikaniem antagonizowania Związku Radzieckiego. Takie podejście pozwoliło Finlandii na zachowanie instytucji demokratycznych i utrzymywanie pokojowych stosunków z ZSRR¹⁰.

Podstawą polityki neutralności był fińsko-radziecki traktat o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy z kwietnia 1948 r., który wykluczał przystąpienie Finlandii do jakiegokolwiek zachodniego sojuszu. Znajdujące się w nim zobowiązanie Finlandii do „trzymania się na uboczu sprzecznych

⁹ J. L'Hommedieu, *History*, [w:] *The Baltic Sea Region: A Comprehensive Guide. History, Politics, Culture and Economy of a European Role Model*, B. Henningsen, T. Etzold, K. Hanne (red.), Berlin 2017, s. 108-109.

¹⁰ Zob. więcej: J.M. Hanhimäki, *dz. cyt.*, s. 1-18.

interesów mocarstw” było poparte gwarancjami jedynie ze strony ZSRR, a nie całej społeczności międzynarodowej. Zgodnie z tym układem w przypadku, gdyby „Finlandia albo Związek Radziecki poprzez terytorium Finlandii stały się przedmiotem agresji wojennej ze strony Niemiec lub jakiegokolwiek sprzymierzonego z nimi państwa, Finlandia, czyniąc zadość swym obowiązkom państwa samodzielnego, podejmie walkę dla odparcia agresji” (art. 1). Tym samym układ pomiędzy ZSRR a Finlandią odbiegał od podobnych traktatów zawartych przez Związek Radziecki z państwami Europy Środkowej – nie przewidywał on bowiem regularnych konsultacji w czasie pokoju, a pomoc Finlandii miała być udzielona „w razie potrzeby” i „zgodnie z ustaleniami między stronami”, co zostało osiągnięte dzięki negocjacjom prezydenta Juho K. Paasikiviego z Józefem Stalinem¹¹. Tak długo, jak neutralność Finlandii była respektowana i Związek Radziecki nie dostrzegał żadnego bezpośredniego zagrożenia z jej strony, Finowie mogli z powodzeniem utrzymywać dobre relacje zarówno ze Stanami Zjednoczonymi, jak i ze Związkiem Radzieckim.

Sformułowania użyte w „Układzie o przyjaźni” były nieprecyzyjne w odniesieniu do przyszłej polityki neutralności. Co więcej, w pierwszych latach powojennych prezydent Juho K. Paasikivi (1946-1956) podejmował działania na rzecz

¹¹ K. Dośpiał-Borysiak, *Polityka Szwecji i Finlandii w regionie Morza Bałtyckiego*, Łódź-Toruń 2007, s. 131-133.

podkreślenia podmiotowości Finlandii i przyjętego *modus operandi* postępowania w relacjach ze Związkiem Radzieckim. Z tego powodu dopiero polityka jego następcy – Urho Kekkonena (1956-1982) – przyczyniła się do rozwoju terminu „finlandyzacja” i określenia Finlandii jako państwa neutralnego¹². Warto również zauważyć, że w kolejnych dekadach stało się jasne, że przyjęcie zasady neutralności w stosunkach międzynarodowych nie uchroniło Finlandii od zaliczenia jej do państw znajdujących się w strefie wpływów ZSRR. Wyraźne były powiązania polityczne (wpływ ZSRR na dymisję rządu Karla Fagerholma w styczniu 1959 r.), ekonomiczne (rozwój stosunków handlowych z państwami Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i pozostawanie poza strukturami współpracy gospodarczej Europy Zachodniej – EWG i EFTA) i militarne (rosyjska baza w Porkkala funkcjonowała do 1956 r.). Nawet polityka budowania relacji pomiędzy dwoma blokami i osłabiania napięć, tzw. polityka „budowania mostów”, rozwijana przez prezydenta U. Kekkonena w latach 60. XX w., oraz członkostwo w ONZ (1955 r.) i w Radzie Nordyckiej (1956 r.) nie zmieniły tego wizerunku, którego podstawą była nierównowaga pomiędzy ZSRR a Finlandią¹³. Dopiero proces helsiński w latach 1973-1975, związany z przygotowaniem i podpisaniem 1 sierpnia 1975 r. Aktu końcowego Kon-

¹² Zob. więcej: J.M. Hanhimäki, *dz. cyt.*, s. 194-201.

¹³ E. Berndtson, *Finlandization: Paradoxes of External and Internal Dynamics*, „Government and Opposition” 1991, t. 26, nr 1, s. 21-33.

ferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, pozwolił Finlandii na uzyskanie tożsamości państwa neutralnego, które jest zdolne do prowadzenia konstruktywnej polityki zagranicznej¹⁴.

Deklarowana neutralność była również podstawą polityki bezpieczeństwa Finlandii po zmianach na arenie międzynarodowej na przełomie lat 80. i 90. XX w., tj. upadku muru berlińskiego, przemianach demokratycznych w Europie Środkowej i rozpadzie ZSRR. Konsekwencją tych wydarzeń było zakończenie specjalnych stosunków ze Związkiem Radzieckim, opartych na „Układzie o przyjaźni” z 1948 r. Zmieniające się wraz z końcem zimnej wojny środowisko międzynarodowe oraz proces integracji ze Wspólnotami Europejskimi (w tym zwłaszcza dyskusja nad przyszłą polityką zagraniczną i bezpieczeństwa UE – WPZiB) przyczyniły się do transformacji polityki bezpieczeństwa Finlandii. Nastąpiła ona stosunkowo szybko, ponieważ już na początku 1992 r. rząd przedstawił raport pt. „Finlandia i członkostwo w Unii Europejskiej”, w którym zasugerowano, że koniec zimnej wojny wymagał przewartościowania fińskiej neutralności. Do kluczowych zasad polityki bezpieczeństwa zaliczono nieprzystępowanie do sojuszy wojskowych

¹⁴ K. Doświad-Borysiak, *dz. cyt.*, s. 134-135.

w przypadku wojny oraz utrzymanie silnej i wiarygodnej obrony narodowej¹⁵.

W wyniku tych wydarzeń pojęcie neutralności stopniowo zniknęło z oficjalnej terminologii, skutecznie zastąpione przez koncepcję „militarnego niezaangażowania” (*military non-alignment*). Ta zmiana zapewniła Finlandii większą elastyczność w uczestnictwie w WPZiB i doprowadziła do mocnego włączenia w prace w tym obszarze. Świadczy o tym m.in. to, że w grudniu 1999 r. w Helsinkach odbyło się jedno z kluczowych dla rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE spotkań Rady Europejskiej¹⁶.

Szwecja: od polityki neutralności do postneutralności

Tuż po zakończeniu II wojny światowej Szwecja, która zachowała neutralność w trakcie obu wojen światowych, podjęła się próby budowy pomostu między USA a ZSRR, który miał zostać utworzony przez trzy neutralne państwa, zrzeszone w Nordyckiej Unii Obronnej: Szwecję, Danię i Norwegię. Jednak w miarę narastania zimnowojennych podziałów w Europie ta propozycja ministra spraw zagranicznych Szwecji, Bo Östena Undéna, stała się niemożliwa do realizacji, ponieważ Dania i Norwegia oczekiwały „twardych” gwarancji bezpie-

¹⁵ T. Tiilikainen, *Finland – An EU Member with a Small State Identity*, „Journal of European Integration” 2006, t. 28, nr 1, s. 77-78.

¹⁶ H. Ojanen, *Finland and the ESDP: “Obliquely forward”?*, [w:] *New Security Issues in Northern Europe: the Nordic and Baltic States and the ESDP*, C. Archer (red.), London-New York 2008, s. 56-77.

czeństwa. Oba państwa nie postrzegały planowanej neutralności jako optymalnego wyboru, miały w pamięci niemiecką okupację militarną oraz uważały, że sojusz regionalny nie będzie wiarygodny bez wsparcia Zachodu. Szwecja zachowała z kolei wstrzeźliwość wobec takiej propozycji i po decyzji Danii i Norwegii o przystąpieniu do NATO pozostała państwem neutralnym. Uznała bowiem, że bezaliansowość w czasie pokoju i neutralność w czasie wojny będzie służyła zarówno Finlandii, jak i pozostałym państwom w regionie Morza Bałtyckiego¹⁷.

Szwedzki model polityki bezpieczeństwa opierał się na trzech częściach składowych: bezaliansowości (pozostawiania poza sojuszami), budowaniu własnej niezależnej obrony oraz unikaniu zobowiązań, które mogłyby zaszkodzić wiarygodności państwa. Neutralność, choć nominalna, ukształtowała szwedzką tożsamość, promując aktywną rolę tego państwa w budowaniu pokoju i łącząc lokalną bezstronność ze współpracą nordycką oraz podkreśleniem znaczenia prawa międzynarodowego i organizacji międzynarodowych (w tym głównie ONZ) dla utrzymania pokoju w systemie globalnym¹⁸. Polityce neutralności towarzyszył również rozwój relacji politycznych i gospodarczych ze strukturami zachodnioeuropejskimi – Szwecja aktywnie współtworzyła

¹⁷ J. Ekman, M.-B. Schartau, *Politics*, [w:] *The Baltic Sea Region...*, s. 116–117.

¹⁸ Zob. więcej: N. Andrén, *The Evolution of Swedish Neutrality*, [w:] *Neutrality and Non-Alignment in Europe*, K. Birnbaum, H. Neuhold (red.), Laxenberg 1982, s. 114.

Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA). Taki rozwój wypadków pozwolił na ukształtowanie się tzw. balansu nordyckiego, w którym Szwecja odgrywała centralną rolę, rozgraniczając dwie strefy wpływów¹⁹. Koncepcja ta jest używana do opisu powojennych układów bezpieczeństwa w RMB, których podstawowym założeniem było istnienie wysokiego stopnia wzajemnych zależności między politykami bezpieczeństwa państw nordyckich. Wzmacniała je świadomość wpływu zmian w jednym państwie na inne państwa regionu i supermocarstwa (które zostałyby zmuszone do zastosowania automatycznego mechanizmu korygującego, aby utrzymać daną równowagę). Koncepcja ta wyjaśniała, dlaczego taki regionalny układ bezpieczeństwa został ustanowiony i w jaki sposób był on chroniony przed zagrożeniami zimnowojennymi²⁰. W tym układzie NATO kontrolowało cieśniny duńskie, ale okręty państw Sojuszu miały trudności z przedostaniem się na Morze Bałtyckie, gdzie dominowała radziecka Flota Północna, bazująca w niezamarzającym porcie w Kaliningradzie.

Po zakończeniu zimnej wojny Szwecja doświadczała głębokich przemian społecznych, których kluczowym motorem było przystąpienie do Unii Europejskiej w 1995 r. Członkostwo to było możliwe dzięki zmianom w europejskim systemie bezpieczeństwa. Wpływ na te przemiany miały także

¹⁹ K. Dośpiał-Borysiak, *dz. cyt.*, s. 33-34.

²⁰ D. Arter, *Scandinavian politics today*, Manchester 2016, s. 368-381.

działania reformatorskie polityków (Ingvar Carlsson, Carl Bildt i Göran Persson). Zarówno w polityce zagranicznej, jak i bezpieczeństwa Szwecja odeszła od strategii utrzymywania neutralnych stosunków z mocarstwami oraz od polityki solidarności międzynarodowej skupionej na państwach Trzeciego Świata²¹. Przez wiele lat po wstąpieniu do UE Szwecja zachowywała zasadę niezaangażowania i w ramach polityki postneutralności, dążyła do budowy bezpieczeństwa razem z innymi państwami. W tym kontekście zmiany te widoczne były w corocznych oświadczeniach rządowych dotyczących polityki zagranicznej, przedstawianych w Riksdagu (parlamencie Szwecji), a także poprzez praktyczny udział w misjach i operacjach realizowanych pod egidą UE i NATO²².

²¹ A. Bergman Rosamond, *Swedish Internationalism and Development Aid*, [w:] *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, J. Pierre (red.), Oxford 2016, s. 463-478.

²² U. Bjereld, U. Möller, *Swedish Foreign Policy: The Policy of Neutrality and Beyond*, [w:] *The Oxford Handbook of Swedish...*, s. 433-446.

2. Rosja: od trudnego partnera do strategicznego wyzwania

Od zakończenia zimnej wojny stosunki Finlandii i Szwecji z Rosją były złożone i dwuznaczne, definiowane najczęściej przez pryzmat stosunków gospodarczych (w tym energetycznych) i pragmatycznej współpracy, współistniejące z nieufnością historyczną oraz krytyką polityki Rosji. Z tego powodu stosunki z tym państwem znajdowały się w centrum uwagi polityki zagranicznej obu państw, a Rosja i jej polityka jest stałym przedmiotem zainteresowania planistów bezpieczeństwa zarówno w Finlandii, jak i w Szwecji²³. Po-

²³ R. Bengtsson, *Sweden and the Baltic Sea Region*, [w:] *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, J. Pierre (red.), Oxford 2016, s. 453.

mimo tego, że Rosja ma obecnie tylko dwa wąskie okna na Morze Bałtyckie: obszar Sankt Petersburga i pół-eksklawę Kaliningradu (Królewca), państwo to (a w przeszłości Imperium Rosyjskie i Związek Radziecki) jest kluczowym determinantem bezpieczeństwa obu państw nordyckich, co wynika z asymetrii wielkości i siły. Zauważalna jest również dysproporcja znaczenia – Finlandia i Szwecja (i pozostałe państwa nordyckie) były istotne dla Rosji, o ile były częściami większej europejskiej dynamiki, czy to w kontekście NATO, działań UE, czy poprzez politykę niezaangażowania/neutralności²⁴.

Centralne znaczenie Rosji, połączone z nieufnością wobec jej zamiarów, jest wspólną cechą polityk zagranicznych Finlandii i Szwecji w RMB. W okresie pozimnowojennym oba państwa zaangażowały się w rozwój współpracy opartej na instytucjach regionalnych, takich jak Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB), oraz w proces wspierania transformacji społeczno-gospodarczej i demokratyzacji państw wchodzących w skład Bloku Wschodniego. Szczególne znaczenie przypisywano polityce zagranicznej Rosji, co wynikało z faktu, iż RMB był jednym z niewielu miejsc, gdzie Rosja bezpośrednio wchodziła w interakcje z Zachodem. Stąd dążenia Finlandii i Szwecji do umiędzynarodowienia ich relacji z Rosją i włączenia tego państwa w procesy regionalne, zarówno

²⁴ Zob. więcej: T. Etzold, H. Haukkala, *Is There a Nordic Russia Policy? Swedish, Finnish and Danish Relations with Russia in the Context of the European Union*, „Journal of Contemporary European Studies” 2011, t. 19, nr 2, s. 249-260.

na poziomie międzyrządowym, jak i lokalnym²⁵. Carl Bildt argumentował, że polityka Rosji wobec państw bałtyckich będzie papierkiem lakmusowym nowego kierunku podejścia Rosji do Europy²⁶.

Historia relacji pomiędzy Finlandią a Rosją jest pochodną burzliwych stosunków szwedzko-rosyjskich. Finlandia była częścią Królestwa Szwecji od XIII w. do 1809 r., kiedy została anektowana przez Rosję carską. Po okresie autonomii politycznej w XIX w. (Wielkie Księstwo) i okresach ucisku na przełomie XIX i XX w. uzyskała niepodległość w 1917 r., po rewolucji październikowej w Rosji. Szybko jednak nastąpiła brutalna wojna domowa między „Białymi” a „Czerwonymi”. Wygrali ją „Biali”, którzy już przed wojną mieli większość w parlamencie. W okresie międzywojennym Rosja sowiecka była postrzegana jako egzystencjalne zagrożenie, ponieważ schronili się tam kluczowi liderzy „Czerwonych”. Powszechnie wierzono także, że potrzebna jest zewnętrzna pomoc, by przeciwdziałać sowieckiej potęgze²⁷.

Po ogłoszeniu niepodległości Finlandia dwukrotnie walczyła ze Związkiem Radzieckim: podczas wojny zimowej (1939-1940) i wojny kontynuacyjnej (1941-1944). Mimo że ostatecznie zachowała niepodległość, zewnętrzna dominacja

²⁵ Zob. więcej: D. Szacawa, *Evolution of the Council of the Baltic Sea States: three decades of regional cooperation in the Baltic Sea Region (1991-2021)*, Lublin 2021, s. 15-26.

²⁶ C. Bildt, *The Baltic Litmus Test*, „Foreign Affairs” 1994, t. 73, nr 5, s. 72-85.

²⁷ Zob. więcej: M. Klinge, *Krótką historia Finlandii*, Helsinki 1997, s. 61-122.

nad Finlandią nie skończyła się po 1945 r., a w 1948 r. Finlandia i ZSRR podpisały „Układ o przyjaźni” (zob. więcej: rozdział 1). Traktat ten zmusił Finlandię do stania się niezaangażowanym, ale uzbrojonym sąsiadem Związku Radzieckiego. Przez dziesięciolecia polityka zagraniczna była ostrożnym balansowaniem między spełnianiem oczekiwań sowieckich a zachowaniem względnie neutralnej postawy w oczach Zachodu. Upadek ZSRR oznaczał możliwość zwrotu w polityce Finlandii, w tym w zakresie polityki obrony i wyboru strategicznego kierunku polityki zagranicznej. 20 stycznia 1992 r. Finlandia i Rosja podpisały w Helsinkach traktat przyjaźni, znosząc „Układ o przyjaźni”, który zakończył erę strategicznego ograniczenia polityki Finlandii. Wkrótce Finlandia wstąpiła do UE i przez wiele lat była jedynym państwem Unii graniczącym z Rosją i niebędącym jednocześnie członkiem NATO²⁸.

W kolejnych latach, ze względu na dążenie do odbudowy stabilnych relacji i zimnowojenne dziedzictwo, m.in. przekonanie, że Finlandia powinna unikać prowokowania „rosyjskiego niedźwiedzia”, preferowano politykę militarnego niezaangażowania. Logika tej linii myślenia zakładała, że rosyjskie plany wojskowe mają charakter defensywny i że Rosja nie ma ofensywnych zamiarów wobec Finlandii. Wobec takich założeń konkludowano, iż konflikt militarny

²⁸ T. Forsberg, *Finland and NATO: Strategic Choices and Identity Conceptions*, [w:] *The European Neutrals and NATO*, A. Cottey (red.), London 2018, s. 97-127.

między oboma państwami wybuchłoby tylko wtedy, gdyby Finlandia sprzymierzyła się z państwami, które mają wrogie militarne plany wobec Rosji, lub gdyby Rosja postrzegła zamiary Finlandii w ten sposób²⁹. Wśród kontrargumentów zwracano uwagę, po pierwsze, na to, że Rosja już postrzega Finlandię jako potencjalnego przeciwnika, o czym świadczy jej asertywne i czasami aroganckie zachowanie, zdradzające jej strategiczne interesy wobec Finlandii. Stanowisko to podsumował minister obrony Finlandii Jyri Häkämies, który w 2007 r. powiedział: „biorąc pod uwagę nasze położenie geograficzne, trzy główne wyzwania dla bezpieczeństwa Finlandii to Rosja, Rosja i Rosja”³⁰. Po drugie, podkreślano, że Finlandia już ponosi polityczne, wojskowe i ekonomiczne koszty członkostwa w NATO, ale nie czerpie korzyści z gwarancji bezpieczeństwa³¹. Wobec tego jej członkostwo w NATO tylko nieznacznie zaostrzyłoby istniejący obraz. Nie dziwi zatem fakt, iż od początku XXI w. kolejne fińskie rządy wyraźnie stwierdzały, że Finlandia podtrzymuje możliwość przystąpienia do NATO. Tzw. „opcja NATO” stanowiła trwałą część fińskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa,

²⁹ J. Suchoptes, *In the Shadow of the Eastern Neighbour. Finland in the Security Policy of Russia and the Soviet Union from Peter the Great to Contemporary Times*, „Studia Europejskie” 2023, t. 26, nr 4, s. 26-28.

³⁰ Cyt. za: D. Steinbock, *NATO and Northern Europe: From Nordic Balance to Northern Balance*, „American Foreign Policy Interests” 2008, t. 30, nr 4, s. 205.

³¹ T. Forsberg, *dz. cyt.*, s. 114-115.

reprezentując najniższy wspólny mianownik między zwolennikami i przeciwnikami członkostwa Finlandii w NATO³².

Analizując historyczne relacje między Szwecją a Rosją, należy zauważyć, że do początku XIX w. oba państwa wielokrotnie walczyły o hegemonię nad Bałtykiem. Imperium Rosyjskie stało się najpotężniejszym politycznie państwem w regionie bałtyckim w wyniku wojen napoleońskich. W trakcie wojny fińskiej (1808-1809) Rosja pokonała Szwecję, a Finlandia stała się Wielkim Księstwem pod panowaniem rosyjskiego cara. Po tym okresie Szwecja postanowiła zostać państwem neutralnym, co pozwoliło jej uniknąć udziału w dwóch wojnach światowych i kontynuować tę politykę w czasie zimnej wojny³³. Te doświadczenia sprawiły, że Rosja często była postrzegana jako historyczny wróg Szwecji, przed którym należy się chronić, inwestując we własne wiarygodne zdolności obronne, promując internacjonalistyczny program na rzecz pokoju i bezpieczeństwa oraz poszukując gwarancji bezpieczeństwa od innych wielkich mocarstw³⁴. Szwedzka polityka neutralności z czasów zimnej wojny była w rzeczywistości sposobem na zarządzanie stosunkami z ZSRR i Układem Warszawskim. Jej pozycja była wspierana tajnym porozumieniem z USA i NATO, ujawnio-

³² M. Pesu, T. Iso-Markku, *Finland as a NATO ally: First insights into Finnish alliance policy*, „Finnish Foreign Policy Paper” 2022, nr 9, s. 9-10.

³³ Zob. więcej: K. Gerner, *dz. cyt.*, s. 61-84.

³⁴ K. Goldmann, *The Swedish model of security policy*, „West European Politics” 1991, t. 14, nr 3, s. 122-143.

nym dopiero po zimnej wojnie, aczkolwiek wiedział o nim ZSRR, który wolał jednak traktować Szwecję jako „niekonwencjonalnie neutralną niż jako konwencjonalnego członka NATO”³⁵. W tym okresie doszło do kilku incydentów między ZSRR a Szwecją, w tym szpiegostwa i incydentu z radziecką łodzią podwodną, która osiadła na mieliźnie na szwedzkich wodach terytorialnych w 1981 r. (tzw. incydent „Whiskey on the Rocks”). To ostatnie wydarzenie zostało odebrane przez Szwecję jako poważne zagrożenie bezpieczeństwa i naruszenie suwerenności. Te incydenty stanowiły poważne wyzwanie dla relacji między oboma państwami³⁶.

Po wstąpieniu do UE Szwecja dążyła do umiędzynarodowienia stosunków z Rosją, jednocześnie czerpiąc korzyści w sferze ekonomicznej i bezpieczeństwa, wynikające z uczestnictwa w regionalnych i europejskich strukturach współpracy. Rikard Bengtsson argumentuje, że po zimnej wojnie Szwecja odegrała dwie role w RMB – jako regionalny integrator i krytyk normatywny Rosji. Wynikały one z dwóch kluczowych przesłanek, tj. ścisłego powiązania dwustronnych relacji szwedzko-rosyjskich z sytuacją w regionie Bałtyku oraz wpływu procesów integracji europejskiej na dynamikę zmian RMB³⁷. Oznaczają one, że dla każdego państwa członkowskiego UE w regionie stosunki z Rosją

³⁵ H. Löden, *Reaching a vanishing point? Reflections on the future of neutrality norms in Sweden and Finland*, „Cooperation and Conflict” 2012, t. 47, nr 2, s. 274.

³⁶ C. Bildt, *Sweden and the Soviet submarines*, „Survival” 1983, t. 25, nr 4, s. 165-169.

³⁷ R. Bengtsson, *dz. cyt.*, s. 447-452.

i współpraca regionalna są nie tylko ze sobą powiązane, ale także odbywają się w ramach szerszego obszaru polityki integracji europejskiej.

Stosunki pomiędzy Szwecją a Rosją uległy poprawie po rozpadzie ZSRR, któremu towarzyszył tzw. sąsiedzki internacjonalizm, tj. stałe wspieranie przez Szwecję niepodległości państw bałtyckich i procesu ich akcesji do UE oraz otwarcie konsulatu generalnego w Kaliningradzie³⁸. Dwustronnym relacjom towarzyszył także wzrost obrotów handlowych, w tym import paliw i surowców energetycznych. Szwecja była także wyraźnym zwolennikiem współpracy z Rosją w ramach partnerstw Wymiaru Północnego UE (pomiędzy UE, Norwegią, Islandią i Rosją), jak również włączania północno-zachodnich regionów Rosji do Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego, czemu dawała wyraz w trakcie swoich prezydencji w Radzie UE w 2001 i 2009 r.³⁹ Próbnom konstruktywnego włączenia Rosji w sprawę regionu towarzyszyła silna krytyka normatywna, dotycząca łamania praw człowieka, zasad demokratycznych oraz licznych przypadków korupcji, np. w odniesieniu do traktowania czecheńskiej opozycji przez Rosję⁴⁰.

³⁸ A. Bergman, *Adjacent Internationalism: The Concept of Solidarity and Post-Cold War Nordic-Baltic Relations*, „Cooperation and Conflict” 2006, t. 41, nr 1.

³⁹ M.R. Sundström, *Leading the European Union: Sweden's EU Presidencies 2001 and 2009*, [w:] *The Oxford Handbook of Swedish...*, s. 544-558.

⁴⁰ T. Forsberg, G.P. Herd, *The EU, Human Rights, and the Russo-Chechen Conflict*, „Political Science Quarterly” 2005, t. 120, nr 3, s. 455-478.

Pomimo zaangażowania Szwecji i prób włączenia Rosji do gęstej sieci regionalnych organizacji międzynarodowych i struktur współpracy, Rosja nigdy nie była łatwym partnerem. Relacje z Rosją były głównie kształtowane przez transport, dostawy energii, kwestie środowiskowe i spory geopolityczne. Zdecydowana większość tych trudności wynikała z miejsca regionu Bałtyku w założeniach polityki Federacji Rosyjskiej. Po objęciu władzy przez prezydenta Władimira Putina Rosja zaczęła odbudowywać status mocarstwa, czego przejawem było aktywne kształtowanie pożądanej sytuacji międzynarodowej w regionach przylegających do granic Rosji⁴¹. W efekcie w ostatnich latach pojawiły się silne napięcia w RMB, wywołane licznymi prowokacjami militarnymi Rosji i częstymi ćwiczeniami wojskowymi⁴².

Rewizjonistyczna polityka Rosji opiera się na założeniu, że wielkie mocarstwa mogą dzielić świat na sfery wpływów, używając do tego siły wojskowej zintegrowanej z innymi środkami niemilitarnymi oraz narzędzi z zakresu *soft power* i polityki historycznej (narracja o Wielkiej Wojnie Ojczyźnianej z lat 1941-1945)⁴³. Rosja dość powszechnie prowokuje incydenty graniczne, wykorzystując do tego statki powietrzne i okręty wojenne i powołując się na błąd ludzki lub techniki

⁴¹ Zob. więcej: T. Szubrycht, K. Rokiciński, P. Mickiewicz, *Morze Bałtyckie w polityce bezpieczeństwa Rosji*, Poznań 2020, s. 44-53.

⁴² *Strategic Challenges in the Baltic Sea Region: Russia, Deterrence, and Reassurance*, A.-S. Dahl (red.), Washington 2018.

⁴³ G. Persson, *Russia and Baltic Sea Security: A Background*, [w:] *Strategic...*, s. 17-31.

użytkowej oraz nieskodyfikowane w prawie międzynarodowym „standardowe zachowanie sił zbrojnych”, generuje liczne napięcia polityczne i obniża poziom stabilności sytuacji międzynarodowej⁴⁴. Z tych powodów Rosja często była wskazywana w raportach agencji wywiadowczych Finlandii i Szwecji, czy też pracach komisji parlamentarnych, jako zagrożenie. Szczególną uwagę zwracano na zwiększone wydatki na obronność, wydarzenia w Gruzji w 2008 r. (jesienią 2008 r., po porównaniu agresji Rosji do działań Niemców w Sudetach przed II wojną światową, minister spraw zagranicznych Szwecji Carl Bildt niemal został ogłoszony *persona non grata* w Rosji) oraz na wewnętrzne problemy Rosji, które mogą wpływać na stabilność regionu oraz na wykorzystanie przez Rosję swojej pozycji energetycznej w celach politycznych, a nie terytorialnej agresji w tradycyjnym sensie⁴⁵.

Aneksja Krymu i konflikt na wschodzie Ukrainy w 2014 r. zwiększyły obawy dotyczące terytorialnych ambicji i wojskowych zamiarów Rosji, szczególnie wobec państw bałtyckich. Finlandia i Szwecja zdecydowanie potępiły aneksję Krymu oraz opowiedziały się za przyjęciem wspólnego stanowiska w ramach UE. Zdaniem obu państw nordyckich, wzmocnienie stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej wschodnich sąsiadów UE powinno opierać się

⁴⁴ P. Mickiewicz, *Bałtycka „zimna wojna”: Możliwe reakcje NATO i UE na rosyjską aktywność militarną na akwenie bałtyckim*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 2, s. 58–60.

⁴⁵ Zob. więcej: T. Etzold, H. Haukkala, *dz. cyt.*, s. 250–255.

na Europejskiej Polityce Sąsiedztwa (ENP) czy też polsko-szwedzkiej inicjatywie Partnerstwa Wschodniego (EaP)⁴⁶. Rosyjskie działania przeciwko Ukrainie doprowadziły do politycznej izolacji Rosji, stopniowej zmiany tożsamości regionalnej i ograniczenia kontaktów na najwyższym szczeblu w organizacjach regionalnych nie tylko w regionie bałtyckim⁴⁷, ale również w regionie Morza Czarnego⁴⁸. Z perspektywy systemu bezpieczeństwa w RMB działania Rosji na Ukrainie i aneksja Krymu w 2014 r. uderzały w niepodważalne zasady prawa międzynarodowego, takie jak powstrzymanie się od agresji zbrojnej i niewtrącanie się w wewnętrzne sprawy poszczególnych państw. Szwecja przyłączyła się do Litwy i innych państw bałtyckich, które inspirowały inne państwa regionu do potępienia naruszeń prawa międzynarodowego przez Rosję. Powszechnie podzielano argument ministra obrony Szwecji, iż ta agresja narusza nie tylko integralność terytorialną Ukrainy, ale stanowi zagrożenie dla podstawowych wartości państw nordyckich, w tym prawa do wolności, suwerenności, budowy dobrobytu i demokracji⁴⁹.

⁴⁶ Zob. więcej: B. Piskorska, *Partnerstwo Wschodnie po 10 latach: sukces czy porażka, realizm czy iluzja?*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, t. 17, nr 2, s. 9-39.

⁴⁷ Zob. więcej: K. Musiał, D. Szacawa, *Changing the regional identity of the Baltic Sea Region*, [w:] *The Baltic Sea Region after Russia's Invasion of Ukraine*, D. Szacawa, K. Musiał (red.), Lublin 2022, s. 21-36.

⁴⁸ *Baltic-Black Sea Regionalisms: Patchworks and Networks at Europe's Eastern Margins*, O. Bogdanova, A. Makarychev (red.), Cham 2020.

⁴⁹ A.M. Friede, dz. cyt., s. 525.

3.

Dwustronne relacje pomiędzy Finlandią i Szwecją oraz współpraca nordycka

Współpraca obronna między Finlandią a Szwecją ma długą historię i jest obecnie głębsza niż kiedykolwiek wcześniej. Oba państwa są dla siebie najważniejszymi partnerami, a wspólny proces akcesji do NATO jeszcze bardziej je zbliżył. Zwyczajowo oficjalna wizyta w sąsiadującym państwie jest jednym z pierwszych kroków nowego premiera. Tak było w październiku 2022 r., gdy premier Szwecji, Ulf Kristersson, przybył w ramach swojej pierwszej dwustronnej wizyty do Finlandii, gdzie spotkał się z premier Sanną Marin i prezydentem Sauli Niinistö⁵⁰. Podobnie premier Finlandii, Petteri

⁵⁰ Finnish Government, *Prime Minister of Sweden to visit Helsinki*, 26.10.2022, <https://valtioneuvosto.fi/en/-/10616/prime-minister-of-sweden-to-visit-helsinki>

Orpo, udał się do Szwecji pod koniec sierpnia 2023 r., tuż po swojej wizycie w Estonii⁵¹. W trakcie tych wizyt podkreślano, że związki między oboma państwami są silniejsze i ważniejsze niż kiedykolwiek.

W czasie zimnej wojny oba państwa polegały na silnej obronie narodowej i obronie terytorialnej, utrzymując duże armie poborowe, szkolone do obrony terytorium. Po zakończeniu zimnej wojny, choć interesy bezpieczeństwa obu państw nordyckich często się pokrywały, ich współpraca była ograniczona. Wprawdzie zmniejszenie międzynarodowego napięcia wpłynęło podobnie na Finlandię i Szwecję, stwarzając podstawy do współdziałania, to wybory dokonane przez oba państwa w odniesieniu do obrony narodowej utrudniały ten proces. Szwecja odeszła od tradycyjnej obrony narodowej, zawieszając w 2010 r. obowiązkowy pobór, podczas gdy Finlandia utrzymała armię poborową, skoncentrowaną na obronie terytorialnej, modernizując zdolności obronne i uczestnicząc w operacjach międzynarodowych. Jeszcze na początku 2014 r. głębsza współpraca dwustronna była oparta na logice wzmacniania zdolności działania w czasie pokoju⁵².

ki-1 [20.09.2023].

⁵¹ Finnish Government, *Prime Ministers of Finland and Sweden to meet in Harpsund*, 23.08.2023, <https://valtioneuvosto.fi/en/-/10616/prime-ministers-of-finland-and-sweden-to-meet-in-harpsund> [20.09.2023].

⁵² Ch. Salenius-Pasternak, H. Vanhanen, *Finnish-Swedish defence cooperation: What history suggests about future scenarios*, „FIIA Briefing Paper” 2020, nr 284.

Do radykalnej zmiany doszło w 2015 r., gdy opublikowano raport w sprawie pogłębiania współpracy obronnej, będący następstwem aneksji Krymu przez Rosję w 2014 r. Określono w nim sześć obszarów priorytetowych przyszłych wspólnych działań, tj. współpracę marynarek wojennych, sił powietrznych (m.in. prowadzenie wspólnych operacji i udostępnianie baz lotniczych), wojsk lądowych, logistyki (np. wspólne zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego), funkcjonowanie jednostek połączonych (umożliwiających wspólny udział w międzynarodowych operacjach zarządzania kryzysowego) oraz współpracę w zakresie zapewnienia bezpiecznej komunikacji między siłami zbrojnymi i resortami obrony⁵³. Rozszerzono zakres współpracy o działania w czasie kryzysu i konfliktu zbrojnego, a w latach 2018-2019 uzgodniono cele, kierunki i wytyczne dla sił zbrojnych, będące praktyczną implementacją woli politycznej przedstawionej w memorandum z lipca 2018 r. Wkrótce oba państwa były już w stanie wnieść znaczący wkład w obronę sąsiada, uzupełniając w sposób zintegrowany i zaplanowany możliwości krajowe. Do głównych czynników zewnętrznych, wspierających rozwój głębszej współpracy fińsko-szwedzkiej, należy zaliczyć: dążenie Rosji do modernizacji swoich sił zbrojnych, zmianę w strategicznych priorytetach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa USA (zwrot ku Azji i strefie

⁵³ A.M. Friede, *In defence of the Baltic Sea region: (non-)allied policy responses to the exogenous shock of the Ukraine crisis*, „European Security” 2022, t. 31, nr 4, s. 530.

Pacyfiku) oraz rosnące strategiczne znaczenie Arktyki i regionu nordycko-bałtyckiego⁵⁴.

Praktycznym wymiarem intensyfikacji współpracy obronnej pomiędzy Finlandią i Szwecją są zintegrowane dwustronne struktury współpracy, obejmujące bliską kooperację marynarek wojennych w ramach wspólnej morskiej grupy zadaniowej (*Swedish-Finnish Naval Task Group*, SFNTG), wspólnej amfibijnej jednostki zadaniowej zdolnej do działań na wyspach wód archipelagowych (*Swedish-Finnish Amphibious Task Unit*, SFATU) i współpracy w zakresie nadzoru morskiego (*Sea Surveillance Cooperation Finland and Sweden*, SUCFIS). Umożliwiają one poprawę świadomości sytuacyjnej na Morzu Bałtyckim oraz pogłębienie współpracy wojsk amfibijnych w SFATU i we wszystkich obszarach działań wojennych, za wyjątkiem działań podwodnych. Z kolei udanym przykładem współpracy sił lądowych były manewry *Vigilant Knife* we wrześniu 2022 r. w Laponii, które przeniosły rekordową grupę (880 żołnierzy) szwedzkich wojsk pod fińskie dowództwo z zaledwie kilkudniowym planowaniem. Od 2017 r. państwa nordyckie mają także wspólną inicjatywę nadzoru powietrznego (*Nordic Enhanced Cooperation on Air Surveillance*, NORECAS), która uzupełnia dwustronny program ćwiczeń (FISE), obejmujący

⁵⁴ M. Pesu, T. Iso-Markku, *The deepening Finnish-Swedish security and defence relationship: From operative cooperation to 'strategic interoperability'?*, „FIIA Briefing Paper” 2020, nr 291.

wzajemny udział w narodowych ćwiczeniach sił powietrznych oraz udostępnienie baz dla myśliwców i samolotów transportowych⁵⁵. Dwustronna współpraca widoczna jest również w zrealizowanych zakupach uzbrojenia, np. fińskie wielozadaniowe korwety typu Pohjanmaa wyposażone będą w szwedzki system pokładowy (9LV Mk4), radary (Sea Giraffe 4A FF AESA 3D), systemy kierowania ogniem (Ceros 200) oraz torpedy (Torped 47 kal. 400 mm). Natomiast fińska Patria w 2013 r. rozpoczęła dostawę kołowych pojazdów AMV (Patgb 360) dla szwedzkich sił zbrojnych, a Patria Helicopters AB otrzymała kontrakt na remonty szwedzkich śmigłowców Hkp16 (UH-60M Black Hawk)⁵⁶.

Relacje dwustronne pomiędzy Finlandią i Szwecją są uzupełniane o współpracę na płaszczyźnie bezpieczeństwa i obrony z nordyckimi członkami NATO (Danią, Norwegią i Islandią). W 1994 r., po przystąpieniu obu państw do PdP, ministrowie obrony nordyckiej piątki utworzyli Nordycką Współpracę w Dziedzinie Uzbrojenia (*Nordic Armaments Cooperation*, NORDAC), będącą kompleksowym programem koordynacji zakupu i rozwoju technologicznego uzbrojenia. Kolejny mechanizm koordynujący udział sił pokojowych

⁵⁵ M. Ålander, *A quiet revolution in the North: Change and continuity in Finnish and Swedish security policies*, [w:] *The Baltic...*, s. 58-59.

⁵⁶ D. Szacawa, *Polityka bezpieczeństwa Szwecji w regionie Morza Bałtyckiego: ciąg dalszy układania puzzli*, „Komentarze IeŚ”, nr 464 (161/2021), <https://ies.lublin.pl/komentarze/polityka-bezpieczenstwa-szwecji-w-regionie-morza-baltyckiego-ciag-dalszy-ukladania-puzzli/> [16.09.2023].

państw nordyckich w operacjach ONZ (*Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support*, NORDCAPS) został zainicjowany w 1997 r. Zastąpił on system współpracy pomiędzy państwami nordyckimi, istniejący przez większą część zimnej wojny. W sposób widoczny wspomagał siły zbrojne państw nordyckich w prowadzeniu wspólnych szkoleń dotyczących udziału w misjach pokojowych oraz w koordynacji wkładów poszczególnych państw w budowanie zdolności i reformowanie sektora bezpieczeństwa w państwach słabych i rozwijających się. Ostatnią strukturą wspomagającą współpracę nordycką na płaszczyźnie obronności był NORDSUP (*Nordic Supportive Defence Structures*), utworzony w 2008 r., w ramach którego państwa nordyckie badały możliwości kooperacji w zakresie utrzymania i rozwijania zdolności militarnych. Pomimo dużych ambicji politycznych programy te w większości nie spełniły pokładanych w nich nadziei, do czego przyczyniły się zarówno rosnące koszty nowoczesnego sprzętu wojskowego, kurczące się zasoby sił zbrojnych, jak i różnice interesów poszczególnych państw⁵⁷.

Rozwojowi głębszej wojskowej współpracy pomiędzy państwami nordyckimi towarzyszyły debaty polityczne mające na celu zintensyfikowanie regionalnej kooperacji w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. Owocem tych działań był Raport Stoltenberga z 2009 r., przedstawiający 13 propozycji mających wzmocnić współpracę w polityce

⁵⁷ H.L. Saxi, *Nordic defence cooperation after the Cold War*, Oslo 2011, s. 15-17.

zagranicznej i bezpieczeństwa. Istotnym punktem raportu był postulat „wzajemnej deklaracji solidarności”, czyli opracowanie zasad reakcji państw nordyckich na atak lub presję na którekolwiek z nich. W założeniu propozycja ta miała na celu określenie możliwości wykorzystania wspólnych sił wojskowych w kryzysie. Część zaleceń Stoltenberga spotkała się z oporem politycznym większości państw nordyckich, które nie wyraziły zgody na wpisanie „wzajemnej deklaracji solidarności” czy utworzenie wspólnych jednostek desantowych i morskich. Pozostałe rekomendacje stały się przedmiotem prac Rady Nordyckiej (współpraca placówek dyplomatycznych, cyberbezpieczeństwo oraz sprawy Arktyki) lub znalazły się w gestii nowo utworzonej Nordyckiej Współpracy Obronnej (*Nordic Defence Cooperation*, NORDEFECO)⁵⁸.

Do utworzenia NORDEFECO walnie przyczyniła się Finlandia, która w 2009 r. sprawowała przewodnictwo w NORDSUP. Kluczowym celem tego przewodnictwa było stworzenie nadrzędnej struktury, obejmującej wszystkie aspekty nordyckiej współpracy obronnej. Cel ten osiągnięto 4 listopada 2009 r., kiedy ministrowie obrony państw nordyckich spotkali się w Helsinkach, aby podpisać protokół ustaleń (MoU)

⁵⁸ *W regionie siła? Stan i perspektywy współpracy wojskowej wybranych państw obszaru od Morza Bałtyckiego do Morza Czarnego*, J. Gotkowska, O. Osica (red.), Warszawa 2012, s. 23-24, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/w_regionie_sila_1.pdf [15.09.2023].

i utworzenie NORDEFKO⁵⁹. Nowa organizacja stworzyła wspólną strukturę instytucjonalną dla trzech dotychczas istniejących mechanizmów (NORDSUP, NORDCAPS i NORDDAC). Przewodnictwo w NORDEFKO sprawowane jest rotacyjnie przez państwa nordyckie (z wyłączeniem Islandii), a w 2023 r. objęła je Szwecja. Rolą przewodniczącego jest zwoływanie, nadzorowanie i raportowanie spotkań. Decyzje podejmowane są na zasadzie konsensusu, ale każde państwo może „wycofać się” z aktywności lub projektu. Na poziomie politycznym ministrowie obrony spotykają się co najmniej dwa razy w roku, podobnie jak szefowie obrony⁶⁰.

Wśród najważniejszych motywów utworzenia NORDEFKO było przekonanie, że małe państwa nie są w stanie samodzielnie utrzymać zbalansowanych i nowoczesnych sił zbrojnych. Z tego powodu idea integracji w dziedzinie obronności napotkała jednak na nieplanowane trudności i kosztowne niepowodzenia, co doprowadziło do jej cichego zarzucenia na początku 2014 r. W tym samym czasie jednak wydarzenia na Ukrainie zmieniły percepcję Rosji, która z trudnego partnera dla państw nordyckich stała się ich strategicznym wyzwaniem. Potrzeba współpracy w celu sprostanienia rewizjonistycznym wyzwaniom stwarzanym przez Rosję w regionie nordycko-bałtyckim spowodowała oży-

⁵⁹ NORDEFKO, *Memorandum of Understanding*, Helsinki, 04.11.2009, <https://www.nordefco.org/Files/nordefco-mou.pdf> [15.09.2023].

⁶⁰ P. Pacuła, *Współpraca obronna w regionie Morza Bałtyckiego. Stan obecny i perspektywy*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, t. 26, nr 2, s. 56-58.

wienie NORDEFECO⁶¹. Współpraca nordycka w tym zakresie znacząco rozwinęła się po 2014 r. Świadczy o tym podpisanie porozumień dotyczących wymiany danych z nadzoru powietrznego, poprawy bezpieczeństwa komunikowania i systemów informatycznych, wzajemnego dostępu do terytorium państw NORDEFECO (w tym baz lądowania samolotów) oraz utworzenia mechanizmów konsultacji kryzysowych. Od 2018 r. członkowie NORDEFECO rozwijają dalszą współpracę, szczególnie w zakresie świadomości sytuacyjnej, ćwiczeń wojskowych, cyberbezpieczeństwa, operacji międzynarodowych, budowania zdolności obronnych, uzbrojenia i wymiany wiedzy⁶².

W związku z tym NORDEFECO obecnie jest skoncentrowana bardziej na umożliwieniu siłom zbrojnym wspólnego operowania w sytuacjach kryzysowych, niż na pełnej integracji obronnej. Do jej głównych celów należy także poszukiwanie możliwych obszarów współpracy i skuteczne wdrażanie wspólnych rozwiązań w zakresie obronności. Współpraca w ramach NORDEFECO rozwijana jest na poziomie politycznym oraz wojskowym, a jej cechą charakterystyczną jest wszechstronność, widoczna w 5 obszarach współpracy oraz 16 szczegółowych celach, których realizacja pozwala m.in.

⁶¹ H.L. Saxi, *The rise, fall and resurgence of Nordic defence cooperation*, „International Affairs” 2019, t. 95, nr 3, s. 659-680.

⁶² NORDEFECO, *Nordic Defence Cooperation Vision 2025*, Oslo, 13.11.2018, <https://www.government.se/contentassets/fd3fo80059d045ea9e6497ea40efab9d/nordefco-vision-2025-signed.pdf> [16.09.2023].

na wspólne szkolenia, zakupy uzbrojenia oraz tworzenie kooperacyjnych programów zbrojeniowych⁶³.

Formą realizacji założeń NORDEFKO są formaty współpracy trójstronnej. 22 listopada 2022 r. ministrowie obrony Finlandii, Norwegii i Szwecji podpisali oświadczenie o wzmocnieniu współpracy w zakresie obrony, nawiązując do deklaracji z 23 września 2020 r. o zacieśnieniu wojskowej współpracy operacyjnej⁶⁴. Współpraca między tymi trzema państwami nordyckimi nawiązuje do transgranicznych szkoleń wojskowych odbywających się od 2009 r.⁶⁵ W świetle nowej deklaracji państwa te zamierzają osiągnąć zdolność i gotowość do prowadzenia skoordynowanych operacji wojskowych w sytuacjach kryzysowych i konfliktowych, które mogą wystąpić w północnej części ich terytorium. Umożliwić to mają zarówno wspólne planowanie strategiczne, połączone z planowaniem operacyjnym, które pozwoli na koordynację bieżących i przyszłych planów operacji wojskowych, jak i ćwiczenia oparte na przygotowanych scenariuszach. To z kolei ma służyć zwiększeniu interoperacyjności

⁶³ P. Wilson, Í.K. Kárason, *Vision accomplished? A decade of NORDEFKO*, „Global Affairs” 2020, t. 6, nr 4-5, s. 481-501.

⁶⁴ Government Offices of Sweden, *Defence Ministers of Finland, Norway and Sweden signed an updated trilateral Statement of Intent*, 22.11.2022, https://www.government.se/contentassets/b83319cob1124396b8336c2608476db4/soi_senofi_22112022_for_signature_final.pdf [16.09.2023].

⁶⁵ J.E. Møller, *Trilateral defence cooperation in the North: an assessment of interoperability between Norway, Sweden and Finland*, „Defence Studies” 2019, t. 19, nr 3, s. 236-267.

sił zbrojnych, a tym samym wzmocnić zdolność do prowadzenia wspólnych operacji wojskowych, jeśli taka decyzja zostanie podjęta w każdym z państw. Ponadto o wszelkich działaniach mają być informowane pozostałe państwa nordyckie, tj. Dania i Islandia, co oznacza kontynuację retoryki inkluzyjnej, dotyczącej „nas wszystkich”⁶⁶.

Na północy regionu kooperacja obejmuje porozumienie o współpracy wojskowej pomiędzy Szwecją, Danią i Norwegią, które zostało podpisane przez ministrów obrony 24 września 2021 r. Jego celem jest doskonalenie wspólnego reagowania trzech państw na groźby lub naruszenia bezpieczeństwa w obszarze wspólnego zainteresowania, tj. południowych części Skandynawii, Cieśnin Duńskich (w tym Kattegat i Skagerrak) oraz Morza Północnego. Wspólne ćwiczenia mają poprawić interoperacyjność sił zbrojnych i umożliwić wspólne działania wojskowe (jeśli zostanie podjęta taka decyzja), np. w odniesieniu do ochrony morskich linii komunikacyjnych oraz patrolowania obszarów morskich, które są kluczowe dla bezpieczeństwa dostaw w RMB⁶⁷.

⁶⁶ T.E. Brøgger, *Beyond the “lowest common denominator”? Mutually binding commitments in European security and defence cooperation: the case of the Nordic states*, „European Security” 2023, t. 32, nr 1, s. 54.

⁶⁷ H.L. Saxi, *Alignment but not Alliance: Nordic Operational Military Cooperation*, „Arctic Review on Law and Politics” 2022, t. 13, s. 53-71.

CZĘŚĆ II

Relacje Finlandii i Szwecji z Sojuszem Północnoatlantyckim

1.

Polityki bezpieczeństwa Finlandii i Szwecji po zakończeniu zimnej wojny: pomiędzy integracją europejską a współpracą z NATO

Finlandia i Szwecja w okresie zimnej wojny miały bardzo sceptyczny stosunek wobec integracji europejskiej (EWG) i wybrały pogłębienie współpracy pomiędzy państwami nordyckimi. Utworzona w 1952 r. Rada Nordycka stała się wkrótce główną organizacją w Europie Północnej, początkowo integrując Danię, Norwegię i Szwecję, a od 1955 r. również Finlandię. Rozwój kontaktów regionalnych był szczególnie widoczny na płaszczyźnie społeczno-kulturalnej oraz w zakresie harmonizacji polityk i regulacji dotyczących spraw konsularnych i gospodarczych. Członkostwo Finlandii pozwoliło na umocnienie pozycji tego państwa wobec Związ-

ku Radzieckiego, ale jednocześnie ograniczało ambicje Rady Nordyckiej⁶⁸.

W okresie zimnej wojny Finlandia nie mogła dołączyć do integracji gospodarczej w skali całego kontynentu, co wynikało z ograniczeń polityki neutralności. Początkowo włączyła się do wymiany pomiędzy państwami członkowskimi RWPG, lecz począwszy od lat 70. XX w. podjęła działania zmierzające do zdwersyfikowania kontaktów handlowych i już w 1972 r. jej głównym partnerem handlowym były państwa EWG (ponad 40% udziału w handlu) oraz państwa EFTA (ponad 25%), a na RWPG przypadało tylko 15%⁶⁹. Jednakże przez cały okres zimnej wojny Finlandia postrzegała członkostwo w EWG jako niekompatybilne ze swoją polityką neutralności i unikała uczestnictwa w każdym porozumieniu, które mogło zostać odebrane jako odzwierciedlenie rywalizacji mocarstw⁷⁰. Dlatego też tworzące się w Europie Zachodniej i Północnej organizacje współpracy gospodarczej, tj. EWG i EFTA, spotkały się z chłodnym przyjęciem w Helsinkach. Finlandia przyjęła wobec nich postawę wycofującą, która sprowadzała się do utrzymywania jedynie luźnych stosunków z EFTA w latach 1961-1986 oraz stosun-

⁶⁸ J. L'Hommedieu, *dz. cyt.*, s. 110.

⁶⁹ Zob. więcej: K. Dośpiał-Borysiak, *dz. cyt.*, s. 131-139.

⁷⁰ Zob. więcej: P. Visuri, J. Salovaara, *A New Era in Finnish Integration Policy: Neutrality Under Pressure*, „The Journal of East and West Studies” 1993, t. 22, nr 1, s. 29-30.

kowo późnym, w porównaniu do pozostałych państw nordyckich, porozumieniem z EWG o wolnym handlu (1973)⁷¹.

W przypadku Szwecji głównym powodem pozostawania z dala od integracji europejskiej był wybrany model polityki bezpieczeństwa. Szwecja do końca zimnej wojny podjęła tylko ograniczone rozmowy o ewentualnym członkostwie w Wspólnotach Europejskich, pozostając aktywnym członkiem EFTA, która w momencie utworzenia w 1960 r. była konkurencją dla EWG. Ostatecznym efektem rozmów było podpisanie 22 lipca 1972 r. porozumienia o stowarzyszeniu Szwecji z WE. Dopiero na przełomie lat 80. i 90. XX w. doszło do zmiany wzajemnych relacji pomiędzy Szwecją a EWG, co doprowadziło do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych⁷².

Koniec zimnej wojny ponownie zmienił geopolityczną konfigurację regionu. Po ustanowieniu stosunków pomiędzy NATO a ZSRR i państwami Europy Środkowej i Wschodniej (tzw. deklaracja londyńska z lipca 1990 r.) przyjęto w listopadzie 1991 r. nową koncepcję strategiczną Sojuszu, będącą reakcją NATO na przemiany w Europie. Do ważniejszych konsekwencji „otwarcia” nowego rozdziału we wzajemnych stosunkach należało powołanie Północnoatlantyckiej Rady Współpracy (*North Atlantic Cooperation Council, NACC*)

⁷¹ R. Vayrynen, *Finland's Role in Western Policy since the Second World War*, „Cooperation and Conflict” 1977, t. 12, nr 2, s. 87-108.

⁷² M.S. McCallion, *Swedish Awkwardness à La Carte? The Difference a Question Mark Can Make*, [w:] *Nordic States and European Integration*, M.S. McCallion, A. Brian-son (red.), Cham 2018, s. 59-78.

oraz rozpoczęcie współpracy w ramach „Partnerstwa dla Pokoju” (*Partnership for Peace*, PdP). Z inicjatywą PdP wyszły Stany Zjednoczone, a przyczyn tej współpracy należy szukać, po pierwsze, w coraz silniejszym dążeniu państw członkowskich byłego Układu Warszawskiego do pełniejszej integracji z NATO oraz, po drugie, w chęci stworzenia mechanizmu weryfikującego zdolność kandydatów do przyjęcia na siebie zobowiązań międzynarodowych oraz respektowania zasad obowiązujących w NATO⁷³. W „Dokumencie Ramowym”, dołączonym do zaproszenia, zostały sformułowane następujące cele współpracy:

- działanie na rzecz przejrzystości w narodowym planowaniu obronnym i pracach nad budżetami wojskowymi;
- zapewnienie demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi;
- utrzymywanie zdolności i gotowości do wnoszenia wkładu, w zależności od uwarunkowań konstytucyjnych, w operacje prowadzone pod auspicjami ONZ lub KBWE;
- rozwój współpracy wojskowej z NATO w zakresie wspólnego planowania, szkolenia i ćwiczenia w celu wzmocnienia zdolności państw do podejmowania misji pokojowych, poszukiwawczo-ratowniczych,

⁷³ Zob. więcej: R. Kupiecki, *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego*, Warszawa 2016, s. 68-77.

humanitarnych i innych, które mogą być później uzgodnione;

- rozwój w perspektywie długookresowej sił lepiej przygotowanych do prowadzenia działań z siłami członków Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Podstawowym celem PdP była dalsza stabilizacja regionu, realizowana zgodnie z formułą „dialog – współpraca – niezbędny potencjał obronny”⁷⁴. Kluczowe daty, dotyczące członkostwa Finlandii i Szwecji oraz pozostałych państw RMB w PdP, przedstawia tabela 1.

Oba neutralne państwa nordyckie przystąpiły do PdP w maju 1994 r., zaraz po Polsce i państwach bałtyckich. Decyzja ta osłabiła prowadzoną przez nie politykę neutralności, ale ich uczestnictwo nie było postrzegane jako krok w kierunku pełnego członkostwa w Sojuszu. Ze względu na zaangażowanie wszystkich stron PdP cieszyło się dużym poparciem wśród państw nordyckich, stając się dla nich główną platformą rozwijania bezpieczeństwa paneuropejskiego. Poparcie to wynikało również z kilku kolejnych przesłanek. Po pierwsze, państwa nordyckie zwróciły szczególną uwagę na rozwój swoich możliwości cywilnego i wojskowego zarządzania kryzysami, kluczowych dla stabilności regionu i kontynentu. Po drugie, Finlandia i Szwecja dążyły do włączenia regionalnego zarządzania kryzysami w RMB do za-

⁷⁴ Zob. więcej: M. Pietraś, *Pozimnowojenny ład międzynarodowy*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, M. Pietraś (red.), Lublin 2007, s. 311.

Tabela 1. Udział państw regionu Morza Bałtyckiego w Partnerstwie dla Pokoju

Państwo	Data przystąpienia do PdP, osoba podpisująca (funkcja)	Data przedstawienia tzw. dokumentu prezentacyjnego	Data uzgodnienia IPP
Estonia	1994-02-03, Jüri Luik (FM)	1994-07-08	1995-03-01
Finlandia	1994-05-09, Heikki Haavisto (FM)	1994-05-10	1994-10-12
Litwa	1994-01-27, Algirdas Brazauskas (PDT)	1994-06-10	1994-11-30
Łotwa	1994-02-14, Vladis Birkavs (PM)	1994-07-18	1995-02-08
Polska	1994-02-02, Waldemar Pawlak (PM)	1994-04-25	1994-07-05
Rosja	1994-06-22, Andrey Kozyrev (FM)	1994-07-05	
Szwecja	1994-05-09, Margaretha af Ugglas (FM)	1994-05-10	1994-08-22

FM – minister spraw zagranicznych; PDT – prezydent państwa; PM – szef rządu

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The NATO Handbook Chronology: A Companion Volume to the 50th Anniversary Edition of the NATO Handbook 1999*, Brussels 2000, s. 57-69.

awansowanej współpracy europejskiej, starając się nadać mu status obszaru pilotażowego w wykorzystywaniu PdP dla bezpieczeństwa regionalnego. Po trzecie, państwa nordyckie preferowały połączenie wojskowego i cywilnego zarządzania kryzysami, kładąc jednak nacisk na działania prewencyjne, prowadzenie wielonarodowych programów szkoleniowych w ramach SWEDINT (Szwedzkie Dowództwo Sił Międzynarodowych) i FINCENT (Fińskie Centrum Międzynarodowych Sił Zbrojnych). Po czwarte, uznano, że PdP powinno doprowadzić do głębszej integracji pomiędzy państwami

nordyckimi i bałtyckimi w celu wzmocnienia reagowania na zagrożenia regionalne, w związku z czym prowadzono wiele wspólnych programów i ćwiczeń praktycznych, m.in. VIKING, US-BALTOPS, Nordic Peace⁷⁵.

Udział państw nordyckich w PdP wykazał słuszność koncepcji interoperacyjności w zakresie standardów i procedur postępowania w sytuacjach kryzysowych, wdrażanej przez państwa niezaangażowane. Pozwoliło to także na zbliżenie do standardów Sojuszu, które było możliwe dzięki utrzymywaniu przedstawicielstw przy Kwaterze Głównej NATO i zaangażowaniu w międzynarodowe operacje NATO w Bośni i Hercegowinie (IFOR: 1995-1996, SFOR: 1997-2004), Kosowie (KFOR: od 1999), Afganistanie (ISAF: 2001-2014) oraz Libii (Operacja Unified Protector: 2011). Tym samym, dzięki wsparciu działań NATO, państwa nordyckie w kolejnych latach stały się zarówno „dostawcami”, jak i „odbiorcami” bezpieczeństwa w Europie⁷⁶.

Działania Rosji na Ukrainie w 2014 r. spowodowały pogorszenie sytuacji bezpieczeństwa także w Europie Północnej – Szwecja i Finlandia, podobnie jak państwa wschodniej flanki NATO, coraz bardziej obawiały się scenariusza wojny hybrydowej z Rosją. Państwa NATO na szczycie w Walii (Newport,

⁷⁵ Zob. więcej: K. Dośpiał-Borysiak, *dz. cyt.*, s. 190-198.

⁷⁶ Zob. więcej: L. Wedin, *Northern Europe and the ESDP: The case of Sweden*, [w:] *New Security Issues in Northern Europe: the Nordic and Baltic States and the ESDP*, C. Archer (red.), London-New York 2008, s. 40; H. Ojanen, *Finland and the ESDP: 'Obliquely forward'?*, [w:] *New Security...*, s. 62.

4-5 września 2014 r.) zdecydowały o konsolidacji postaw obronnych i działaniach odstrasżających na wschodniej flance⁷⁷. Wspólne doświadczenia wojskowe zdobyte w trakcie misji NATO, a także inicjatywa Szwecji i Finlandii doprowadziły również do rozszerzenia współpracy między Sojuszem a dwoma nordyckimi państwami niezaangażowanymi. Szwecja i Finlandia podpisały z NATO umowę o wsparciu przez państwo gospodarza (*Host Nation Support*, HNS), regulującą zasady przyjęcia sił Sojuszu i operowania żołnierzy na terytorium obu państw. Wkrótce oba państwa otrzymały status partnera o rozszerzonych możliwościach (*Enhanced Opportunity Partner*, EOP). Pozwalało to na większe możliwości prowadzenia spersonalizowanego dialogu między specjalnym partnerem a NATO, obejmujące m.in. przekazywanie oddziałów wojsk na potrzeby utrzymywanych w stałym pogotowiu wielonarodowych Sił Odpowiedzi NATO (NRF)⁷⁸.

Pogłębione relacje obu państw z NATO spowodowały, że coraz częściej postrzegano je jako niemal pełnoprawnych członków Sojuszu lub „nieformalnych sojuszników”, którzy pomimo braku formalnego dostępu do organów decyzyjnych, są traktowani jako wiarygodni partnerzy, wnoszący pozytywny wkład w działania NATO w razie wystąpienia

⁷⁷ D. Szacawa, *Re-thinking security architecture in the Baltic Sea Region*, [w:] *Re-thinking the Baltic Sea Region: trends and challenges*, T. Branka, V. Shadurski (red.), Uppsala 2023, s. 143-144.

⁷⁸ M. Ålander, *dz. cyt.*, s. 49-51.

kryzysu⁷⁹. Priorytetowe obszary współpracy obejmowały regularne konsultacje polityczne, zwiększanie udziału w ćwiczeniach wojskowych Sojuszu oraz wymianę informacji, identycznie do deklaracji podpisanej w maju 2018 r. przez Szwecję, Finlandię i USA⁸⁰. W 2018 r. Szwecja i Finlandia zostały zaproszone do udziału w ćwiczeniach NATO Trident Juncture, które symulowały scenariusz kolektywnej obrony Norwegii i odstraszenia Rosji. Ponadto Finlandia i Szwecja dołączyły do formatów kooperacji wielostronnej, kształtowanej przez większe państwa europejskie NATO, a mianowicie do niemieckiej koncepcji Państw Ramowych (*Framework Nation Concept*, FNC), brytyjskich Połączonych Sił Ekspedycyjnych (*Joint Expeditionary Force*, JEF) czy też Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (*European Intervention Initiative*, EI2), rozwijanej przez Francję. Spośród nich szczególnie istotne dla obrony państw Europy Północnej są FNC i JEF, które koncentrują się na obronie kolektywnej⁸¹.

⁷⁹ A. Wieslander, *What makes an ally? Sweden and Finland as NATO's closest partners*, „Journal of Transatlantic Studies” 2019, t. 17, nr 2, s. 194-222.

⁸⁰ A. Cottey, *NATO's Partnerships*, [w:] *The European Neutrals and NATO*, A. Cottey (red.), London 2018, s. 45-72.

⁸¹ E.H. Frisell, E. Sjökvist, *Military Cooperation Around Framework Nations: A European Solution to the Problem of Limited Defence Capabilities*, FOI-R--4672--SE, FOI Totalförsvarets forskningsinstitut 2019.

2. **Skoordynowana rewolucja na Północy: droga Finlandii i Szwecji do NATO**

Rewizjonistyczna polityka Rosji osiągnęła punkt kulminacyjny w propozycjach jej prezydenta Władimira Putina, dotyczących znaczącej rewizji architektury bezpieczeństwa regionalnego w Europie Środkowej i Wschodniej. Wprawdzie W. Putin eskalował swoją retorykę co do obaw Rosji o swoje bezpieczeństwo przez cały 2021 r., ale dopiero pod jego koniec sprecyzował, gdzie zostanie przekroczona „czerwona linia”. Sformułował wówczas trzy tzw. „wiążące żądania”: brak dalszego rozszerzania NATO o państwa postsowieckie (w tym o Ukrainę i Gruzję), brak rozmieszczania ofensywnych broni w pobliżu Rosji oraz wycofanie infrastruktury

wojskowej NATO z państw członkowskich, które dołączyły do Sojuszu po 1997 r.⁸² Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rosji 10 grudnia 2021 r. przedstawiło projekty umów z NATO i USA, które miałyby zablokować dalsze rozszerzenie Sojuszu na wschód. Rosja domagała się także od NATO zaprzestania manewrów wojskowych uznawanych za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego Rosji i zaproponowała normalizację relacji z Sojuszem, pod warunkiem zaprzestania działalności wojskowej NATO na Ukrainie oraz w Europie Wschodniej, Kaukazie Południowym i Azji Centralnej⁸³.

Propozycje te zaniepokoiły państwa RMB należące do NATO, które oczekiwały potwierdzenia gwarancji bezpieczeństwa ze strony organizacji międzynarodowych (NATO i UE). Natomiast w Szwecji i Finlandii ponownie rozgorzała debata na temat członkostwa tych państw w NATO, a ich przedstawiciele zareagowali podobnie, podkreślając swoje prawo do suwerennego kształtowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym członkostwa w sojuszach obronnych (lub pozostawania poza nimi)⁸⁴. Ultimatum prezydenta W. Putina było nie do przyjęcia dla obu państw nordyckich.

⁸² D. Trenin, *What a Week of Talks Between Russia and the West Revealed*, Carnegie, 20.01.2022, <https://carnegiemoscov.org/commentary/86222> [02.11.2023].

⁸³ M. Drabczuk, *Trójkąt Lubelski wobec eskalacji żądań Rosji*, „Komentarze IEŚ”, nr 488 (185/2021), 28.12.2021, <https://ies.lublin.pl/komentarze/trojkat-lubelski-wobec-eskalacji-zadan-rosji/> [02.11.2023].

⁸⁴ D. Szacawa, *Szwecja i Finlandia wobec eskalacji napięcia w Europie*, „Komentarze IEŚ”, nr 520 (32/2022), 14.02.2022, <https://ies.lublin.pl/komentarze/szwecja-i-finlandia-wobec-eskalacji-napiecia-w-europie/> [02.11.2023].

Pierwsza oficjalna reakcja na rosyjskie żądania pojawiła się w wywiadzie z ministrem obrony Szwecji Peterem Hulqvistem, który 20 grudnia 2021 r. zdecydowanie je odrzucił, argumentując, że ograniczają one suwerenność Szwecji. Zaznaczył, że Szwecja nie planuje obecnie wstąpienia do NATO, ale nie zgadza się na wpływ innych państw na jej przyszłe decyzje⁸⁵. Podobne stanowisko zajęli fińscy politycy. Prezydent Sauli Niinistö i premier Sanna Marin podkreślili prawo Finlandii do dążenia do członkostwa w NATO jako kluczowego elementu jej polityki bezpieczeństwa. Rosyjska próba ograniczenia polityki „otwartych drzwi” NATO wywołała gorącą debatę w Finlandii na temat strategii wobec Rosji⁸⁶.

Po zakończeniu zimnej wojny polityka Finlandii wobec NATO rozgrywana była na trzech poziomach polityki wewnętrznej. Pierwszym jest prezydent, tradycyjnie funkcjonujący jako lider polityki zagranicznej, ale z ograniczonymi przez konstytucję uprawnieniami, gdyż polityka europejska należy do domeny premiera. Prezydent Finlandii, Sauli Niinistö, pełnił rolę gwaranta dobrych stosunków między Finlandią a Rosją od momentu wyboru w marcu 2012 r. Drugim poziomem jest rząd i kluczowe partie tworzą-

⁸⁵ M. Holmström, *Försvarsministern: Ryska krav helt oacceptabla* [Minister obrony: rosyjskie żądania są całkowicie nie do przyjęcia], „Dagens Nyheter”, 20.12.2021, <https://www.dn.se/sverige/forsvarsministern-ryska-krav-helt-oacceptabla/> [02.11.2023].

⁸⁶ President of the Republic of Finland, *President of the Republic of Finland Sauli Niinistö's New Year's Speech on 1 January 2022*, 01.01.2022, <https://www.presidentti.fi/en/speeches/president-of-the-republic-of-finland-sauli-niinistos-new-years-speech-on-1-january-2022/> [02.11.2023].

ce większość w parlamencie, a decyzje wpływające na bezpieczeństwo publiczne zwyczajowo są oparte na szerokim konsensusie pomiędzy partiami koalicji rządowej a opozycyjnymi. Po 2014 r. wśród głównych partii tylko centroprawicowa Partia Koalicji Narodowej (KOK) otwarcie popierała członkostwo Finlandii w NATO. KOK była wspierana przez jedną z mniejszych partii – Szwedzką Partię Ludową (SFP), reprezentującą mniejszość szwedzkojęzyczną w Finlandii. Pozostałe duże partie, tj. Centrum (KESK), Partia Finów (PS) oraz Socjaldemokratyczna Partia Finlandii (SDP), w większości były za utrzymaniem polityki militarnego niezaangażowania i opowiadały się przeciwko wstąpieniu do NATO, aczkolwiek podstawy ich wyborów były zróżnicowane. Liga Zielonych (VIHR), jako partia, była przeciw członkostwu, ale jej posłowie byli podzieleni w tej kwestii, podczas gdy Sojusz Lewicy (VAS) tradycyjnie był największym przeciwnikiem bliższych związków Finlandii z NATO. Poszczególne rządy tworzone po wyborach parlamentarnych (2011, 2015 i 2019) utrzymywały „opcję NATO” w swoich programach koalicyjnych, aczkolwiek nie podejmowały żadnych przygotowań do członkostwa. Trzeci poziom stanowiła opinia publiczna, która na przestrzeni lat była dość stabilna w kwestii NATO. Wprawdzie większość (ok. 60%) popierała współpracę z NATO, ale wsparcie dla członkostwa wahało się zazwyczaj między 20 a 30% populacji. Oczywiście ulegało ono zmianom w czasie – osiągnęło najniższy poziom podczas wojen w Kosowie i Iraku, ale nieznacznie zwiększyło się, gdy postrzega-

nie zagrożenia rosyjskiego wzrosło po wojnie gruzińskiej i aneksji Krymu przez Rosję⁸⁷.

Zdecydowanie inaczej wyglądała sytuacja w Szwecji, gdzie aż do 2013 r. praktycznie nigdy nie toczyła się debata publiczna na temat członkostwa w NATO. Zamiast niej potencjalne wady i zalety wstąpienia Szwecji do Sojuszu były omawiane w środowisku politycznym, gronach analityków i ekspertów oraz wśród wojskowych. Mike Winnerstig wiąże aktywację szwedzkiej debaty o NATO z dwoma czynnikami, tj. wpływem strategii bezpieczeństwa przyjętej latem 2009 r. i kryzysem we wschodniej Ukrainie w 2014 r.⁸⁸ W wyniku odejścia od koncepcji obrony terytorialnej, likwidacji poboru i stworzenia armii składającej się wyłącznie z ochotników siły zbrojne Szwecji w 2009 r. zostały zredukowane do ok. 15-tysięcznego komponentu operacyjnego. Marynarka została zmniejszona o około 75%, lotnictwo o 85% i wojska lądowe o 95%⁸⁹. Jeszcze w 2018 r. wydatki wojskowe w Szwecji wynosiły niewiele ponad 1% PKB, utrzymując się na tym poziomie od kryzysu gospodarczego w 2008 r., ale poważne cięcia miały miejsce znacznie wcześniej. Spadające nakłady na wojsko doprowadziły armię do poważnego

⁸⁷ Zob. więcej: T. Forsberg, *Finland and NATO...*, s. 109-113.

⁸⁸ Zob. więcej: M. Winnerstig, *Security Policy at Road's End? The Roles of Sweden and Finland in the Nordic-Baltic Defence Cooperation Process*, „Lithuanian Annual Strategic Review” 2014, t. 12, nr 1, s. 167-171.

⁸⁹ M. Petersson, *'The Allied Partner': Sweden and NATO Through the Realist-Idealist Lens*, [w:] *The European Neutrals and NATO...*, s. 88-89.

kryzysu. Pod koniec marca 2013 r. Siły Powietrzne Szwecji nie zareagowały na rosyjskie ćwiczenia (dwa bombowce strategiczne Tu-22M3, eskortowane przez cztery myśliwce Su-27, symulowały atak na dwa cele w południowo-wschodniej Szwecji: prawdopodobnie bazę wojskową w Smalandii oraz główną kwaterę Instytutu Obrony Radiołączności). Kolejny niepokojący sygnał pojawił się w październiku 2014 r., gdy marynarka wojenna bezskutecznie poszukiwała obcego okrętu podwodnego na wodach Archipelagu Sztokholmskiego. Były to niezbite dowody na to, że siły zbrojne stały się tak małe, że mogły bronić jedynie fragmentu terytorium Szwecji tylko przez tydzień, co publicznie ujawnił szef sztabu generalnego. Nie tylko eksperci i politycy byli wówczas zaskoczeni, ale także społeczeństwo, co wywołało publiczną debatę o obronie⁹⁰.

Aneksja Krymu i konflikt na Ukrainie wzmocniły tę debatę i spowodowały duże zmiany w stanowisku partii politycznych. W tym okresie członkostwo Szwecji w NATO zdecydowanie popierała Umiarkowana Partia Koalicyjna (tzw. Moderaci, M) oraz Partia Liberalna (L). Ponadto Chryścijańscy Demokraci (KD) i Partia Centrum (C) zmieniły swoje stanowisko z negatywnego na niezdecydowane. Do kolejnych przesunięć doszło w grudniu 2020 r., gdy partie opozycyjne wobec centrolewicowej, mniejszościowej ko-

⁹⁰ J. Gotkowska, *Szwedzka polityka bezpieczeństwa. Obrona totalna na miarę możliwości*, Warszawa 2021, s. 20-24.

alicji rządowej Stefana Löfvena (Socjaldemokracja i Partia Zielonych) przegłosowały wniosek o wystosowanie wezwania do rządu, aby uwzględnił w polityce bezpieczeństwa możliwość rozpoczęcia starań o członkostwo w NATO (tzw. NATO-option). W wyniku głosowania posłowie z partii spoza koalicji rządowej (M, L, C, KD i Szwedzcy Demokraci) uznali, że Szwecja, podobnie jak Finlandia, powinna mieć taką możliwość w przypadku niepokojących zmian w środowisku międzynarodowym. Jednocześnie nie została zaakceptowana propozycja złożenia wniosku o członkostwo w NATO. Kluczową kwestią był brak poparcia tego wniosku przez Szwedzkich Demokratów, którzy tym razem wsparli koalicję rządową⁹¹. Zmianie stanowiska partii politycznych towarzyszyła stopniowa ewolucja opinii publicznej – w 1994 r. tylko 15% populacji popierało przystąpienie do NATO, w 2004 r. liczba ta wzrosła do 20%, by w 2015 r. sięgnąć 38% (przy 31% przeciwników oraz podobnej grupie osób niezdecydowanych)⁹².

To głównie z powodu wyraźnego sprzeciwu opinii publicznej w Finlandii i Szwecji wobec członkostwa w NATO nie udało się zbudować większości parlamentarnej, która

⁹¹ Zob. więcej: D. Szacawa, *Nowa strategia bezpieczeństwa Szwecji: pomiędzy statusem specjalnego partnera a członkostwem w NATO*, „Komentarze IES”, nr 300 (203/2020), 15.12.2020, <https://ies.lublin.pl/komentarze/nowa-strategia-bezpieczenstwa-szwecji-pomiedzy-statusem-specjalnego-partnera-a-czlonkostwem-w-nato/> [04.11.2023].

⁹² M. Petersson, *dz. cyt.*, s. 89-90.

mogłaby rozpocząć ten proces. W konsekwencji Finlandia i Szwecja nie planowały wstąpienia do NATO, przynajmniej do czasu końca kadencji rządów funkcjonujących w czasie rozpoczęcia inwazji Rosji na Ukrainę, co zgodnie potwierdzały nawet w marcu 2022 r. zarówno premier Finlandii Sanna Marin (stojąca na czele pięciopartyjnej koalicji od grudnia 2019 r.), jak i Magdalena Andersson, stojąca od listopada 2021 r. na czele rządu w Szwecji⁹³. Wypowiedzi przedstawicieli obu państw potwierdzały tożsame stanowisko, zgodnie z którym, po pierwsze, atak Rosji na Ukrainę był niesprovokowany, nielegalny i nie do obrony w świetle prawa międzynarodowego. Po drugie, konieczne jest współdziałanie w trzech obszarach: wprowadzenia skutecznych sankcji wobec Rosji, stałego wspierania Ukrainy poprzez wysyłanie pomocy humanitarnej, uzbrojenia i środków finansowych oraz wzmacniania polityki bezpieczeństwa Finlandii i Szwecji.

Tym razem decyzje te nie odzwierciedlały dramatycznie szybkiej zmiany stanowiska opinii publicznej w obu państwach. Wraz z działaniami Rosji (gromadzenie wojsk na granicy z Ukrainą) i po reakcji Szwecji (obejmującej m.in. wzmocnienie sił zbrojnych na Gotlandii) nastąpiła wyraźna zmiana stanowiska opinii publicznej. Sondaż opubli-

⁹³ Yle News, *PM Marin: Finland's Nato membership decision needs more time*, 02.03.2022, <https://yle.fi/a/3-12339857> [03.11.2023]; E. Jones, H. Jakobson, *„En Nato-ansökan nu skulle ytterligare destabilisera läget”* [„Wniosek do NATO teraz jeszcze bardziej zdestabilizowałby sytuację”], 08.03.2022, <https://www.dn.se/sverige/en-nato-ansokan-nu-skulle-ytterligare-destabilisera-laget/> [03.11.2023].

kowany 20 stycznia 2022 r. wskazał, że 37% społeczeństwa jest „za” członkostwem Szwecji w Sojuszu, 35% „przeciw”, a 28% nie ma zdania. Choć przewaga zwolenników NATO była wciąż niewielka (w granicach błędu statystycznego), to jednak zauważalna w stosunku do badania z 2017 r.⁹⁴ Nieco odmienny pogląd prezentowali Finowie. W świetle badania opinii publicznej, przeprowadzonego w pierwszej połowie stycznia 2022 r., tylko nieco ponad 1/4 społeczeństwa było „za” członkostwem w NATO (28%), podczas gdy 42% utrzymywało swój sprzeciw. Wciąż około 1/3 społeczeństwa była niezdecydowana⁹⁵.

Dalsze agresywne działania Rosji i rozpoczęcie pełnoskalowej agresji pod koniec lutego 2022 r. przyczyniły się znacząco do dynamicznego wzrostu liczby zwolenników członkostwa w NATO wśród obywateli Finlandii i Szwecji. Pod koniec lutego 2022 r. stali się oni większością w Finlandii (53% „za”, 28% „przeciw, 19% niezdecydowanych)⁹⁶. Pod koniec marca 2022 r. ponad 60% Finów uważało, że Finlandia powinna przystąpić do NATO, a w sondażu z połowy kwiet-

⁹⁴ Ch. Szumski, *Survey shows Swedes divided on NATO membership*, 21.01.2022, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/survey-shows-swedes-divided-on-nato-membership/ [04.11.2023].

⁹⁵ J. Huhtanen, *Nato-jäsenyyden vastustus putosi ennätyskellisen alas [Sprzeciw wobec członkostwa w NATO spadł do rekordowo niskiego poziomu]*, 17.01.2022, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008515424.html> [04.11.2023].

⁹⁶ Yle News, *For first time, Yle poll shows majority support for Finnish Nato application*, 28.02.2022, <https://yle.fi/a/3-12337202> [04.11.2023].

nia 2022 r. już prawie 70% było za przystąpieniem do NATO⁹⁷. Nastawienie Szwedów, podobnie jak Finów, zmieniło się po inwazji Rosji na Ukrainę. W świetle sondażu Demoskop, opublikowanego w „Aftonbladet” 20 kwietnia 2022 r., w ciągu miesiąca liczba popierających akcesję do NATO wzrosła z 51 do 57%⁹⁸. Dla porównania, w badaniach ośrodka Novus na temat opinii Szwedów wobec NATO, publikowanych regularnie począwszy od maja 2022 r., za wejściem do NATO opowiadało się ponad 50% obywateli Szwecji (23% było przeciwnych, a 24% nie miało zdania).

Trend wzrostowy był utrzymywany przez wiele czynników, m.in. przez debatę polityczną wokół kwestii członkostwa, aktywność międzynarodową przedstawicieli obu państw oraz ciągle napływające informacje o skutkach ataku Rosji na Ukrainę i cierpieniu ludności cywilnej, w tym o rosnącej liczbie uchodźców z Ukrainy. Szwedzka Agencja Migracyjna (Migrationsverket) podała, że do 24 marca 2022 r. 21 262 uchodźców z Ukrainy złożyło wnioszek o pozwolenie na pobyt zgodny z dyrektywą UE w sprawie tymczasowej ochrony uchodźców uciekających przed wojną z Ukrainy, a 9271 otrzymało pozytywną decyzję. W tym samym czasie

⁹⁷ D. Szacawa, *Cała naprzód! Finlandia na kursie do członkostwa w NATO*, „Komentarze IeS”, nr 591 (103/2022), 26.04.2022, <https://ies.lublin.pl/komentarze/cal-na-przod-finlandia-na-kursie-do-czlonkostwa-w-nato/> [04.11.2023].

⁹⁸ J. Granlund, *Kraftigt ökat stöd för Nato – 57 procent vill gå med [Gwałtowny wzrost poparcia dla NATO – 57% chce do niego przystąpić]*, „Aftonbladet”, 20.04.2022, <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/1O9oqq/kraftigt-okat-stod-for-nato-57-procent-vill-ga-med> [04.11.2023].

(według danych z 25 marca 2022 r.) o ochronę międzynarodową w Finlandii wystąpiło 12 391 obywateli Ukrainy, ale według szacunków Fińskiej Służby Migracyjnej (Migri) rzeczywista liczba uchodźców była kilkukrotnie wyższa, ponieważ Ukraińcy nie muszą składać żadnych dokumentów przez trzy miesiące po przybyciu do Finlandii⁹⁹. Widoczny był także inny trend – pod koniec marca 2022 r. odsetek osób uważających, że Szwecja powinna dołączyć do Sojuszu, jeśli uczyni to Finlandia, stanowił zdecydowaną większość i wynosił ponad 60%¹⁰⁰.

Błyskawiczna reakcja społeczeństwa w Finlandii i Szwecji została zauważona przez partie polityczne, które stopniowo zaczęły zmieniać swoje stanowisko, czego przykładem były liczne wypowiedzi członków VIHR czy Partii Finów¹⁰¹. 13 kwietnia 2022 r. minister spraw zagranicznych Finlandii Pekka Haavisto (VIHR) oraz minister obrony Antti Kaikkonen (KESK) przedstawili rządowy raport (*valtioneuvoston selonteko*) poświęcony fundamentalnym zmianom w środowisku międzynarodowym Finlandii, które kształtują jej politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Wprawdzie raport nie zawierał konkluzji, które wprost sugerowałyby złożenie

⁹⁹ Obliczenia własne na podstawie danych z Migrationsverket (<https://www.migrationsverket.se/>) i Migri (<https://migri.fi/en/home>) [05.11.2023].

¹⁰⁰ Novus, *Majoritet för Nato [Większość popiera NATO]*, 11.05.2022, <https://novus.se/egnaundersokningar-arkiv/majoritet-for-nato/> [05.11.2023].

¹⁰¹ D. Arter, *From Finlandisation and post-Finlandisation to the end of Finlandisation? Finland's road to a NATO application*, „European Security” 2023, t. 32, nr 2, s. 183-184.

wniosku akcesyjnego do Sojuszu, jednak analiza przedstawionych korzyści i potencjalnych konsekwencji takiej decyzji była jednoznaczna. Rosja, prowadząc agresywną wojnę na terytorium Ukrainy, nie pozwalała na utrzymanie dotychczasowego *status quo*, a jednocześnie alternatywy dla polityki Finlandii były ograniczone. Autorzy raportu dowiedli, że Finlandia ma silne zdolności obronne, ponieważ 20-tysięczna armia ma olbrzymie możliwości rozwinięcia do 280-300 tys. żołnierzy oraz dodatkowe zaplecze w postaci 900 tys. przeszkolonych rezerwistów w wieku do 60 lat. Armia cieszy się szacunkiem wśród obywateli i nie ma problemów z mobilizacją społeczeństwa w ramach koncepcji obrony totalnej. Jednocześnie fińskie siły zbrojne zapewniają bezpieczeństwo kraju oraz wykazują wysoki poziom interoperacyjności z wojskami państw NATO, uzyskany w efekcie wieloletniego członkostwa w PdP, uczestnictwa w operacjach i misjach NATO oraz wspólnych ćwiczeń wojskowych. Udowodniono tym samym wniesienie wkładu przez Finlandię w bezpieczeństwo obszaru północnoatlantyckiego, a więc spełnienie kryteriów członkostwa w Sojuszu. W raporcie znalazło się także stwierdzenie, że członkostwo obu państw nordyckich w NATO działałoby odstrasżająco dla Rosji, podnosząc próg użycia przez nią siły militarnej w RMB, co w dłuższej perspektywie wzmocniłoby stabilność regionu¹⁰².

¹⁰² Finnish Government, *Government report on changes in the security environment*, 13.04.2022, Helsinki 2022, nr 20, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-811-6> [06.11.2023].

W trakcie kolejnych tygodni parlament Finlandii (Eduskunta) kontynuował wewnętrzzkrajowe procedury związane z wypracowaniem stanowiska wobec członkostwa w NATO. 12 maja 2022 r. wspólne stanowisko przedstawili prezydent S. Niinistö i premier S. Marin, którzy zgodnie opowiedzieli się za jak najszybszym wejściem do NATO w celu wzmocnienia bezpieczeństwa Finlandii. 14 maja 2022 r. prezydent Niinistö, w trakcie rozmowy telefonicznej z prezydentem W. Putinem, przekazał informację o decyzji Finlandii. W świetle relacji prezydenta Niinistö rozmowa była bezpośrednia, a jej celem było przedstawienie przyczyn zmiany w polityce bezpieczeństwa Finlandii – fiński prezydent ponownie wskazał na to, że początkowe żądania Rosji, a później jej inwazja na Ukrainę zmieniły środowisko bezpieczeństwa w Europie („Wy – Rosja – to spowodowaliście. Spójrzcie w lustro”)¹⁰³. Wkrótce potem – 15 maja 2022 r. – fińska Rada Stanu zatwierdziła raport prezydenta i Komitetu Ministerialnego ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w sprawie przystąpienia Finlandii do NATO. Uzgodniono w nim, że Finlandia złoży wniosek o członkostwo po wysłuchaniach parlamentarnych. Formalności zostały zakończone po 14-godzinnej debacie – 17 maja 2022 r. Eduskunta olbrzymią większością głosów (za: 188, przeciw: 8, 3 parlamentarzystów

¹⁰³ D. Arter, *From Finlandisation...*, s. 183.

wstrzymało się od głosu) zaakceptowała decyzję, aby wnioskować o członkostwo w NATO¹⁰⁴.

Wprawdzie wniosek o członkostwo w NATO jest suwerenną decyzją poszczególnych państw, ale oba państwa nordyckie uznały, że w ich wspólnym interesie jest koordynacja działań, która powinna również przyczynić się do wzrostu stabilności w Europie Północnej. Był to główny temat rozmów pomiędzy premierami obu państw – S. Marin i M. Andersson – do których doszło 13 kwietnia 2022 r. w Sztokholmie¹⁰⁵. Po informacjach przekazanych przez premier Finlandii, Szwedzi, którzy dotychczas pozostawali za Finami, jeśli chodzi o planowany harmonogram działań, zintensyfikowali swoje prace. Początkowo ponowna ocena bezpieczeństwa Szwecji miała być przedstawiona do końca maja 2022 r., ale centrolewicowy gabinet M. Andersson postanowił przyspieszyć ten proces, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom partii opozycyjnych. Przedmiotowy raport został przedstawiony 13 maja 2022 r. i zawierał podobne wnioski do analogicznego raportu fińskiego. Nad analizą bezpieczeństwa pracowali posłowie wywodzący się z ośmiu partii w parlamencie (wszystkie partie parlamentarne zgodziły się z analityczną częścią ra-

¹⁰⁴ Eduskunta Riksdagen, *Parliament supports Finland's NATO application*, 17.05.2022, <https://www.eduskunta.fi/EN/tiedotteet/Pages/Parliament-supports-Finlands-application-to-NATO.aspx> [06.11.2023].

¹⁰⁵ Finnish Government, *Prime Minister Marin meets with Swedish Prime Minister in Stockholm*, 13.04.2022, <https://valtioneuvosto.fi/en/-/10616/prime-minister-marin-meets-with-swedish-prime-minister-in-stockholm> [07.11.2023].

portu i postrzeganiem Rosji, natomiast Partia Lewicy i Partia Zielonych nie podpisały się pod wnioskami dotyczącymi członkostwa w NATO). Ich zdaniem, główną konsekwencją członkostwa w NATO byłoby objęcie Szwecji gwarancjami bezpieczeństwa zgodnie z artykułem piątym Traktatu Waszyngtońskiego, a sama Szwecja stałaby się częścią systemu zbiorowego bezpieczeństwa NATO, kończąc tym samym z przeszło dwustuletnią polityką neutralności¹⁰⁶. W trakcie prezentacji raportu minister spraw zagranicznych Ann Linde powiedziała, że postawa Finlandii wywarła wpływ na stanowisko opinii publicznej i debatę w Szwecji. Choć analiza wskazuje na szereg zalet członkostwa Szwecji w NATO, to nie zawiera rekomendacji¹⁰⁷.

Raport stanowił jednak ważną podstawę dla decyzji Szwedzkiej Socjaldemokratycznej Partii Robotniczej (SAP), która po intensywnej dyskusji 15 maja 2022 r. postanowiła zmienić swoje dotychczasowe stanowisko i poprze wnioski o wstąpienie do NATO. Za takim kierunkiem opowiedziało się kierownictwo partii, na czele z premier M. Andersson, ministrami spraw zagranicznych (A. Linde) i obrony (P. Hulqvist), a także osoby poważane w środowisku tej partii

¹⁰⁶ Government Offices of Sweden, *Deterioration of the security environment – implications for Sweden*, Ds 2022:8, 13.05.2022, <https://www.government.se/contentassets/05fffb51ba6404a459d7ee45c98e87a83/deterioration-of-the-security-environment---implications-for-sweden-ds-20228/> [07.11.2023].

¹⁰⁷ D. Brommesson, A.-M. Ekengren, A. Michalski, *Sweden's Foreign and Security Policy in a Time of Flux*, „UI brief” 2022, nr 7.

– była liderka Mona Sahlin i była minister spraw zagranicznych Margot Wallström¹⁰⁸. Ponieważ stanowiska pozostałych partii były znane już od dawna, a Szwedzcy Demokraci zmienili swoje zdanie wczesną wiosną 2022 r., debata w parlamencie (Riksdagu), przeprowadzona 16 maja 2022 r., wykazała istnienie zdecydowanej większości parlamentarnej¹⁰⁹.

Wobec tego w trakcie nadzwyczajnego posiedzenia rządu, jeszcze tego samego dnia, postanowiono o tym, że Szwecja złoży wniosek o członkostwo w NATO. W związku z tym 17 maja 2022 r. ministrowie spraw zagranicznych Szwecji i Finlandii (Ann Linde i Pekka Haavisto) podpisali wnioski swoich państw. Zostały one dostarczone do siedziby NATO w Brukseli w tym samym czasie (18 maja) przez ambasadora Finlandii przy NATO Klausu Korhoneną i jego szwedzkiego odpowiednika Axela Wernhoffa¹¹⁰.

Złożenie wniosków o członkostwo w NATO przez przedstawicieli Finlandii i Szwecji było „historycznym momentem” dla bezpieczeństwa europejskiego i RMB. Wnioski te zostały przyjęte na szczycie NATO w Madrycie 29 czerw-

¹⁰⁸ Ch. Duxbury, *Dramatic U-turns by Social Democrats in Sweden, Finland paved way to NATO*, „Politico”, 15.05.2022, <https://www.politico.eu/article/dramatic-u-turns-by-social-democrats-in-sweden-finland-paved-way-to-nato/> [07.11.2023].

¹⁰⁹ Sveriges Riksdag, *Protokoll 2021/22:114 Måndagen den 16 maj* [Protokół 2021/22:114 Poniedziałek 16 maja], 16.05.2022, <https://data.riksdagen.se/fil/266A4AAE-D60D-4906-AB48-EE9116EB3203> [07.11.2023].

¹¹⁰ D. Szacawa, *Finlandia i Szwecja składają wnioski o członkostwo w NATO*, „Komentarze IES”, nr 609 (121/2022), 26.05.2022, <https://ies.lublin.pl/komentarze/finlandia-i-szwecja-skladaja-wnioski-o-czlonkostwo-w-nato/> [09.11.2023].

ca 2022 r.¹¹¹ Oba państwa otrzymały oficjalne zaproszenia, a protokoły akcesyjne zostały podpisane 5 lipca 2022 r., po zakończeniu rozmów akcesyjnych. Mimo szybkiego tempa procesu ratyfikacji, w którym poszczególne państwa członkowskie NATO zgodziły się przyjąć Finlandię i Szwecję do Sojuszu (20 państw, w tym wszystkie państwa RMB, zrobiło to jeszcze w lipcu 2022 r., a kolejnych osiem do końca września 2022 r.), Węgry i Turcja blokowały rozszerzenie NATO do końca marca 2023 r. Proces rozszerzenia został zakończony w przypadku Finlandii, która od 4 kwietnia 2023 r. stała się 31. członkiem NATO¹¹². Szwecja natomiast nadal czeka na ratyfikację swojego protokołu akcesyjnego przez Węgry i Turcję, które z różnych politycznych i wojskowych powodów wciąż tego nie zrobiły.

¹¹¹ J. Lindley-French, *The North Atlantic Treaty Organization: The Enduring Alliance*, Abingdon 2023, s. 112-113.

¹¹² NATO, *Finland joins NATO as 31st Ally*, 04.04.2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_213448.htm [09.11.2023].

Podsumowanie

W niniejszej pracy zbadano, jak polityki bezpieczeństwa dwóch państw nordyckich – Finlandii i Szwecji – ewoluowały w kontekście zmieniających się uwarunkowań międzynarodowych. Przeanalizowano, w jaki sposób wydarzenia historyczne, jak i procesy zachodzące w RMB w ciągu ostatnich dziesięciu lat (w tym agresywna polityka Rosji i jej inwazja na Ukrainę) wpłynęły na kształtowanie się polityki bezpieczeństwa Finlandii i Szwecji. Pozwoliło to na sformułowanie pięciu wniosków. Po pierwsze, stosunki międzynarodowe w RMB w okresie zimnej wojny opierały się na logice funkcjonowania dwóch przeciwstawnych sobie bloków – wschod-

niego, skupionego wokół ZSRR i dwóch organizacji (UKładu Warszawskiego i RWPG), oraz zachodniego – który zdominowany był przez Sojusz Północnoatlantycki oraz Wspólnoty Europejskie. Dwa państwa nordyckie – Szwecja i Finlandia – pozostawały również, w większym lub mniejszym stopniu, poza tymi ugrupowaniami, starając się prowadzić politykę neutralności/bezalianowości. Po zakończeniu zimnej wojny napięcia i konflikty o różnym natężeniu między Rosją a poszczególnymi państwami RMB lub całością regionu często były istotnym elementem stosunków regionalnych, charakteryzujących się mieszanką nieufności i współzależności.

Po drugie, polityki obrony Finlandii i Szwecji uległy radykalnej zmianie po aneksji Krymu przez Rosję w 2014 r., które oba państwa potraktowały jako realne zagrożenie, wykraczające poza Europę Wschodnią. Nie oznaczało to jednak, że pożegnanie się z neutralnością/niezaangażowaniem było tak samo łatwym procesem dla obu państw. Dla Finlandii, z jej tradycją małego państwa sąsiadującego z olbrzymią Rosją, znacznie łatwiej było usprawiedliwić tę zmianę polityki. W przeciwieństwie do tego Szwecja napotkała na większe komplikacje (głównie natury ideologicznej) w pogodzeniu odejścia od swojej postawy postneutralności ze zmianą podejścia do akcesji do NATO.

Po trzecie, zmiany w polityce bezpieczeństwa Finlandii i Szwecji przejawiały się głównie w trzech aspektach: bezprecedensowym wzroście wydatków na obronność, reorientacji w kierunku obrony zbiorowej i zwiększania na-

rodowych zdolności obronnych, a także „totalizacji obrony”, obejmującej restrukturyzację sił zbrojnych w celu poprawy ich interoperacyjności z działaniami podejmowanymi przez władze cywilne.

Po czwarte, region Morza Bałtyckiego pozostaje strategicznym obszarem dla polityk bezpieczeństwa Finlandii i Szwecji. Podczas zimnej wojny było to miejsce wyraźnego podziału Wschód-Zachód, z wyjątkową pozycją Szwecji, podtrzymującej tzw. nordycką równowagę. Obecnie Morze Bałtyckie jest kluczowe dla Rosji, ponieważ jest główną drogą morską transportu surowców energetycznych, umożliwiającą eksport ponad 1/3 jej flagowego gatunku ropy Ural, przynosząc tym samym dochody ważne dla rozwoju gospodarczego. To znaczenie może skłaniać Rosję do podjęcia dalszych działań w celu jednostronnego zabezpieczenia swoich linii komunikacyjnych.

Po piąte, przystąpienie Finlandii do NATO w kwietniu 2023 r. było przełomowym momentem dla sytuacji bezpieczeństwa w RMB i Europie Północnej. Krok ten wzmocnił sojusz (Finlandia od wielu lat ściśle współpracuje z NATO) i ma olbrzymie znaczenie geostrategiczne (zwiększenie głębi działania na Morzu Bałtyckim). Współpraca nordycka prawdopodobnie znacznie się wzmocni po usunięciu pozostałych strukturalnych ograniczeń i akcesji Szwecji do NATO. Obecnie istniejący podział utrudnia osiągnięcie pełnej interoperacyjności pomiędzy czterema państwami nordyckimi, szczególnie z powodu ograniczonego przepływu informa-

cji. Ponadto członkostwo Finlandii w NATO (podobnie jak i Szwecji) jest dowodem na to, że Rosja nie może bezkarnie zmieniać reguł porządku międzynarodowego poprzez zastraszanie innych państw lub odmawianie innym narodom europejskim prawa do podejmowania suwerennych decyzji dotyczących ich własnego bezpieczeństwa.

W pracy pozytywnie zweryfikowano dwie hipotezy badawcze. Po pierwsze, wykorzystując teorie krytycznego punktu zwrotnego oraz przerywanej równowagi, wskazano, jak historyczny kontekst polityki bezpieczeństwa obu państw, w tym długa historia ich współpracy i neutralności/niezaangażowania, może kształtować bieg historii i wpływać na proces decyzyjny. W tym kontekście należy podkreślić, że wydarzenia takie jak zakończenie zimnej wojny oraz wojna Rosji z Ukrainą stanowią krytyczne punkty zwrotne, które uruchomiły procesy trudne do odwrócenia i doprowadziły do znaczących zmian w polityce bezpieczeństwa obu państw. Po drugie, analizując zmiany w percepcji bezpieczeństwa w RMB, dowiedziono, że pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę w 2022 r. dramatycznie zmieniła sposób postrzegania bezpieczeństwa przez Finlandię i Szwecję, uwidaczniając potrzebę większej integracji z NATO (czyli pełnoprawnego członkostwa) w celu osiągnięcia na nowo równowagi i zapewnienia bezpieczeństwa. Należy zaznaczyć, że zauważalne momenty niestabilności i niepewności co do intencji Rosji były istotnym źródłem zmian politycznych i instytucjonal-

nych, które wynikały z dążeń obu państw do poszukiwania nowych środków zapewnienia bezpieczeństwa narodowego.

Podsumowując, polityki bezpieczeństwa Szwecji i Finlandii są uwarunkowane historią neutralności, działaniami Rosji oraz zmieniającym się kontekstem międzynarodowym. Przez większość okresu po zakończeniu zimnej wojny (uwzględniając również okres po aneksji Krymu przez Rosję w 2014 r.) starały się utrzymać równowagę między konstruktywnym dialogiem z Rosją a obroną własnej suwerenności (modernizując przy okazji swoje siły zbrojne). Jednak po rozpoczęciu agresywnej wojny w 2022 r., stojąc w obliczu nowych wyzwań, obydwa państwa nordyckie złożyły wnioski o akcesję do NATO oraz postawiły na wzmocnienie współpracy regionalnej. Przyszłość polityki bezpieczeństwa tych państw będzie nadal kształtować się w zmiennym i niepewnym świecie.

Bibliografia¹¹³

Arter D., *From Finlandisation and post-Finlandisation to the end of Finlandisation? Finland's road to a NATO application*, „European Security” 2023, t. 32, nr 2, s. 171-189.

Arter D., *Scandinavian politics today*, Manchester 2016.

Bergman A., *Adjacent Internationalism: The Concept of Solidarity and Post-Cold War Nordic-Baltic Relations*, „Cooperation and Conflict” 2006, t. 41, nr 1, s. 73-97.

Brøgger T.E., *Beyond the “lowest common denominator”? Mutually binding commitments in European security and defence cooperation: the case of the Nordic states*, „European Security” 2023, t. 32, nr 1, s. 42-61.

¹¹³ Wybrane najistotniejsze pozycje bibliograficzne.

- Brommesson D., Ekengren A.-M., Michalski A., *Sweden's Foreign and Security Policy in a Time of Flux*, „UI brief” 2022, nr 7.
- Capoccia G., Kelemen R.D., *The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism*, „World Politics” 2007, t. 59, nr 3, s. 341-369.
- Colgan J.D., Keohane R.O., Van de Graaf T., *Punctuated equilibrium in the energy regime complex*, „Review of International Organizations” 2012, t. 7, nr 2, s. 117-143.
- Dośpiał-Borysiak K., *Polityka Szwecji i Finlandii w regionie Morza Bałtyckiego*, Łódź-Toruń 2007.
- Etzold T., Haukkala H., *Is There a Nordic Russia Policy? Swedish, Finnish and Danish Relations with Russia in the Context of the European Union*, „Journal of Contemporary European Studies” 2011, t. 19, nr 2, s. 249-260.
- Friede A.M., *In defence of the Baltic Sea region: (non-)allied policy responses to the exogenous shock of the Ukraine crisis*, „European Security” 2022, t. 31, nr 4, s. 517-539.
- Frisell E.H., Sjökvist E., *Military Cooperation Around Framework Nations: A European Solution to the Problem of Limited Defence Capabilities*, FOI-R-4672--SE, FOI Totalförsvarets forskningsinstitut 2019.
- Goldmann K., *The Swedish model of security policy*, „West European Politics” 1991, t. 14, nr 3, s. 122-143.
- Gotkowska J., *Szwedzka polityka bezpieczeństwa. Obrona totalna na miarę możliwości*, Warszawa 2021.
- Hanhimäki J.M., *Containing Coexistence: America, Russia, and the “Finnish Solution”, 1945-1956*, Kent 1997.
- Klinge M., *Krótką historia Finlandii*, Helsinki 1997.
- Lindley-French J., *The North Atlantic Treaty Organization: The Enduring Alliance*, Abingdon 2023.

- Lödén H., *Reaching a vanishing point? Reflections on the future of neutrality norms in Sweden and Finland*, „Cooperation and Conflict” 2012, t. 47, nr 2, s. 271-284.
- Mickiewicz P., *Bałtycka „zimna wojna”: Możliwe reakcje NATO i UE na rosyjską aktywność militarną na akwenie bałtyckim*, „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 2, s. 57-70.
- Møller J.E., *Trilateral defence cooperation in the North: an assessment of interoperability between Norway, Sweden and Finland*, „Defence Studies” 2019, t. 19, nr 3, s. 236-267.
- New Security Issues in Northern Europe: the Nordic and Baltic States and the ESDP*, C. Archer (red.), London-New York 2008.
- Nordic States and European Integration*, M.S. McCallion, A. Brian-son (red.), Cham 2018.
- Pacula P., *Współpraca obronna w regionie Morza Bałtyckiego. Stan obecny i perspektywy*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, t. 26, nr 2, s. 51-66.
- Pesu M., Iso-Markku T., *Finland as a NATO ally: First insights into Finnish alliance policy*, „Finnish Foreign Policy Paper” 2022, nr 9.
- Pesu M., Iso-Markku T., *The deepening Finnish-Swedish security and defence relationship: From operative cooperation to 'strategic interoperability'?*, „FIIA Briefing Paper” 2020, nr 291.
- Pierson P., *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton; Oxford 2004.
- Re-thinking the Baltic Sea Region: trends and challenges*, T. Bran-ka, V. Shadurski (red.), Uppsala 2023.
- Salonius-Pasternak Ch., Vanhanen H., *Finnish-Swedish defence co-operation: What history suggests about future scenarios*, „FIIA Breifing Paper” 2020, nr 284.
- Saxi H.L., *Alignment but not Alliance: Nordic Operational Military Cooperation*, „Arctic Review on Law and Politics” 2022, t. 13, s. 53-71.
- Saxi H.L., *Nordic defence cooperation after the Cold War*, Oslo 2011.

- Saxi H.L., *The rise, fall and resurgence of Nordic defence cooperation*, „International Affairs” 2019, t. 95, nr 3, s. 659-680.
- Strategic Challenges in the Baltic Sea Region: Russia, Deterrence, and Reassurance*, A.-S. Dahl (red.), Washington 2018.
- Szubrycht T., Rokiciński K., Mickiewicz P., *Morze Bałtyckie w polityce bezpieczeństwa Rosji*, Poznań 2020.
- The Baltic Sea Region after Russia's Invasion of Ukraine*, D. Szacawa, K. Musiał (red.), Lublin 2022.
- The Baltic Sea Region: A Comprehensive Guide. History, Politics, Culture and Economy of a European Role Model*, B. Henningsen, T. Etzold, K. Hanne (red.), Berlin 2017.
- The European Neutrals and NATO*, A. Cottey (red.), London 2018.
- The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, K.O. Fioretos, T.G. Falleti, A.D. Sheingate (red.), Oxford 2016.
- The Oxford Handbook of Swedish Politics*, J. Pierre (red.), Oxford 2016.
- Tiilikainen T., *Finland – An EU Member with a Small State Identity*, „Journal of European Integration” 2006, t. 28, nr 1, s. 73-87.
- Vayrynen R., *Finland's Role in Western Policy since the Second World War*, „Cooperation and Conflict” 1977, t. 12, nr 2, s. 87-108.
- W regionie siła? Stan i perspektywy współpracy wojskowej wybranych państw obszaru od Morza Bałtyckiego do Morza Czarnego*, J. Gotkowska, O. Osica (red.), Warszawa 2012.
- Wieslander A., *What makes an ally? Sweden and Finland as NATO's closest partners*, „Journal of Transatlantic Studies” 2019, t. 17, nr 2, s. 194-222.
- Wilson P., Káráson Í.K., *Vision accomplished? A decade of NORDEFCO*, „Global Affairs” 2020, t. 6, nr 4-5, s. 481-501.
- Winnerstig M., *Security Policy at Road's End? The Roles of Sweden and Finland in the Nordic-Baltic Defence Cooperation Process*, „Lithuanian Annual Strategic Review” 2014, t. 12, nr 1, s. 167-171.