

# Redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Statsrådet  
Utrikesministeriet

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.  
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-383-788-1  
ISSN pdf: 2490-0966

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2022

## Redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön

### Statsrådets publikationer 2022:19

**Utgivare** Statsrådet

**Utarbetad av** Utrikesministeriet

**Språk** svenska

**Sidantal**

50

### Referat

Rysslands invasion av Ukraina har inneburit en grundläggande förändring i Finlands och Europas omvärld och säkerhetspolitiska miljö. I statsrådets redogörelse till riksdagen granskas förändringarna i Finlands omvärld och säkerhet och hur det förändrade säkerhetsläget påverkar ekonomin, resiliensen, försörjningsberedskapen, den inre säkerheten, cybersäkerheten, hybridpåverkan och den kritiska infrastrukturen.

Redogörelsen kompletterar statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse, försvarsredogörelse, redogörelsen om den inre säkerheten och redogörelsen om EU-politiken. Till grunderna för Finlands utrikespolitik, säkerhets- och försvarspolitik hör även i fortsättningen en nationell rörelsefrihet och valmöjligheter. Finland bevarar möjligheten att alliera sig militärt och ansöka om medlemskap i Nato. Finland fortsätter konsekvent bedriva sin utrikes- och säkerhetspolitik med rättighetsperspektiv och framhåller betydelsen av en regelbaserad internationell ordning och respekt för internationell rätt.

I redogörelsen utreds olika åtgärder för att utveckla den nationella försvarsförmågan, EU:s roll som säkerhetspolitisk aktör samt möjligheterna att fördjupa det bilaterala samarbetet med Sverige, Norge och de andra nordiska länderna och med USA och Storbritannien samt försvarssamarbetet med multilaterala partner. I redogörelsen görs också en bedömning av ett intensifierat samarbete med Nato samt av konsekvenserna av ett eventuellt Natomedlemskap.

Som en reaktion på det förändrade säkerhetsläget fortsätter Finland bedriva en aktiv och förutseende diplomati samtidigt som landet stärker sin försvarsförmåga och fördjupar sitt samarbete med sina centrala partner. Upprätthållandet av samhällets resiliens, den nationella försvarsförmågan och den inre säkerheten får ökad betydelse för säkerheten i Finland.

### Nyckelord

utrikespolitik, säkerhetspolitik, försvarspolitik, redogörelser, försörjningsberedskap, inre säkerhet, cybersäkerhet, hybridpåverkan, kritisk infrastruktur, resiliens, befolkningskydd, ekonomi

**ISBN PDF** 978-952-383-788-1

**ISSN PDF**

2490-0966

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-788-1>

## Ajankohtaiselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta

### Valtioneuvoston julkaisu 2022:19

**Julkaisija** Valtioneuvosto

**Yhteisötekijä** Ulkoministeriö

**Kieli** ruotsi

**Sivumäärä**

50

### Tiivistelmä

Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristössä on tapahtunut perustavanlaatuisen muutos Venäjän hyökättyä Ukraina. Selonteossa arvioidaan Venäjän hyökkäyksen aiheuttaman ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutosta ja sen vaikutuksia Suomelle. Samoin arvioidaan muuttuneen turvallisuustilanteen vaikutuksia sekä Suomen kokonaisvaltaista varautumista talouteen, kriisinsietokykyyn, huoltovarmuuteen, sisäiseen turvallisuuteen, kyberturvallisuuteen, hybridivaikuttamiseen ja kriittiseen infrastruktuuriin kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti.

Selonteko täydentää valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa, puolustuselontekoa, selontekoa sisäistä turvallisuudesta sekä valtioneuvoston selontekoa EU-politiikasta. Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan perustana pysyy kansallisen liikkumatilan ja valintamahdollisuuksien ylläpitäminen. Suomi säilyttää mahdollisuuden liittoutua sotilaallisesti ja hakea Nato-jäsenyyttä. Suomi jatkaa johdonmukaisesti ihmisoikeusperustaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja korostaa kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän tärkeyttä ja kansainvälisen oikeuden noudattamista.

Selonteossa tarkastellaan toimia kansallisen puolustuskyvyn kehittämiseksi, EU:n roolia turvallisuuspoliittisena toimijana sekä kahdenvälisen yhteistyön tiivistämistä Ruotsin, Norjan ja muiden Pohjoismaiden, Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian sekä monenvälisen puolustusyhteistyökumppanien kanssa. Selonteossa arvioidaan myös yhteistyön tiivistämistä Naton kanssa sekä mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksia.

Vastauksena muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen Suomi jatkaa aktiivista ja ennakoivaa diplomatiaa, vahvistaa puolustuskykyään sekä tiivistää yhteistyötä keskeisten kumppanien kanssa. Yhteiskunnan kriisinsietokyvyn, kansallisen puolustuskyvyn ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen merkitys Suomen turvallisuudelle korostuu.

### Asiasanat

ulkopolitiikka, turvallisuuspolitiikka, puolustuspolitiikka, selonteko, huoltovarmuus, sisäinen turvallisuus, kyberturvallisuus, hybridivaikuttaminen, kriittinen infrastruktuuri, kriisinsietokyky, väestönsuojelu, talous

**ISBN PDF** 978-952-383-788-1

**ISSN PDF**

2490-0966

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-788-1>

## Government report on changes in the security environment

---

### Publications of the Finnish Government 2022:19

**Publisher** Finnish Government

---

**Group author** Ministry for Foreign Affairs of Finland

**Language** Swedish

**Pages**

50

---

### Abstract

Following Russia's invasion of Ukraine, a fundamental change has taken place in the security and operating environment of Finland and Europe. This Government report to Parliament assesses changes in the operating and security environment and the effects of the changed security situation on the economy, resilience, security of supply, internal security, cyber security, hybrid influence activities and critical infrastructure.

The report complements the Government Report on Finnish Foreign and Security Policy, Government Defence Report, Government Report on Internal Security, and Government Report on EU Policy. Maintaining national room to manoeuvre and freedom of choice remain integral parts of Finland's foreign, security and defence policy. Finland retains the option of joining a military alliance and applying for NATO membership. Finland conducts its human rights-based foreign and security policy consistently and emphasises the importance of the international rules-based order and compliance with international law.

The report examines the development of national defence capability, the European Union as a security policy actor and closer bilateral cooperation with Sweden, Norway, other Nordic countries, the United States and the United Kingdom, and multilateral defence cooperation initiatives. Closer cooperation with NATO and the effects of Finland's possible NATO membership are also assessed.

In response to the changed security situation, Finland will continue active and proactive diplomacy, strengthen its defence capability and intensify cooperation with key partners. The importance to Finland's security of maintaining resilience in society, national defence and internal security is highlighted.

**Keywords** foreign policy, security policy, defence policy, report, security of supply, internal security, cyber security, hybrid influence activities, critical infrastructure, resilience, civil defence, economy

---

**ISBN PDF** 978-952-383-788-1

**ISSN PDF**

2490-0966

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-788-1>

---

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	7
<b>2</b>	<b>Den säkerhetspolitiska miljön och stärkandet av Finlands säkerhet</b> .....	8
2.1	En förändrad omvärld.....	8
2.1.1	Rysslands verksamhet och följderna av den.....	8
2.1.2	Det internationella samfundets reaktion.....	11
2.1.3	Det multilaterala samarbetet.....	12
2.2	Stärkandet av utrikespolitiken, säkerhetspolitiken och försvarspolitiken.....	14
2.2.1	Upprätthållandet och utvecklandet av den nationella försvarsförmågan.....	14
2.2.2	Europeiska unionen som utrikespolitisk, säkerhetspolitisk och försvarspolitisk aktör.....	17
2.2.3	Fördjupat samarbete med Sverige, Norge och de övriga nordiska länderna.....	19
2.2.4	Fördjupat samarbete med Förenta staterna.....	21
2.2.5	Fördjupat samarbete med Storbritannien.....	22
2.2.6	Förstärkning av initiativen för multilateralt försvarssamarbete.....	23
2.2.7	Fördjupat samarbete med Nato.....	24
2.2.8	Bedömningar av konsekvenserna av ett eventuellt Natomedlemskap.....	25
<b>3</b>	<b>Stärkande av resiliensen</b> .....	29
3.1	Statlig hybridpåverkan.....	29
3.1.1	Motverkande av informationspåverkan.....	30
3.1.2	Instrumentalisering av migration och uppdatering av beredskapslagen.....	31
3.2	Cybersäkerheten.....	32
3.2.1	Den nationella cybersäkerheten och cyberförsvaret.....	32
3.2.2	EU-samarbetet och det internationella samarbetet kring cybersäkerhet.....	34
3.3	Inverkan på den inre säkerheten och gränssäkerheten.....	35
3.4	Mental kriställighet.....	36
3.5	Befolkningsskyddet.....	37
<b>4</b>	<b>Ekonomiska konsekvenser och beredskapen</b> .....	39
4.1	Konsekvenser för ekonomin, näringarna och företagen.....	39
4.2	Försörjningsberedskap, militär försörjningsberedskap och beredskapssamarbete.....	42
4.3	Konsekvenser för statsförvaltningen, kommunerna och välfärdsområdena.....	44
4.3.1	Mottagandet av personer som flyr från Ukraina.....	44
4.3.2	Konsekvenser för kommunerna och välfärdsområdena.....	45
4.3.3	Konsekvenser för statsförvaltningens kritiska funktioner.....	46
<b>5</b>	<b>Skyddet av den kritiska infrastrukturen</b> .....	47
5.1	Utländska företagsköp.....	47
5.2	Övervakning av fastighetsförvärv och tillståndsplikt.....	48
	<b>Annex 1 Huvudskedena för anslutning till Nordatlantiska fördraget, det vill säga Natofördraget</b> .....	49
	<b>Annex 2 De olika faserna i Finlands eventuella Natoansökningsprocess</b> .....	50

# 1 Inledning

Rysslands invasion av Ukraina har inneburit en grundläggande förändring i Finlands och Europas omvärld och säkerhetspolitiska miljö. I statsrådets redogörelse till riksdagen granskas förändringarna i Finlands omvärld och säkerhet och hur det förändrade säkerhetsläget påverkar ekonomin, resiliensen, försörjningsberedskapen, den inre säkerheten, cybersäkerheten, hybridpåverkan och den kritiska infrastrukturen.

Redogörelsen kompletterar statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (Statsrådets publikationer 2020:30), försvarsredogörelsen (Statsrådets publikationer 2021:78), redogörelsen om den inre säkerheten (Statsrådets publikationer 2021:48) och redogörelsen om EU-politiken (Statsrådets publikationer 2021:4).

Ärenden som gäller finansieringsbehoven behandlas och fastställs inom ramen för den normala ramberedningen i statsbudgeten och planen för de offentliga finanserna så att de samordnas med andra utgiftsbehov inom den offentliga ekonomin.

## 2 Den säkerhetspolitiska miljön och stärkandet av Finlands säkerhet

### 2.1 En förändrad omvärld

#### 2.1.1 Rysslands verksamhet och följderna av den

Rysslands krig utgör ett hot mot hela Europas säkerhet och stabilitet. Det är Rysslands uttalade mål att förändra Europas säkerhetsordning. De krav som Ryssland framställde i december 2021 liknade tidigare framställda krav. Ryssland kräver att Nato och Förenta staterna inte ska utvidga Nato, inte upprätta militärbaser inom det forna Sovjetunionens territorium och inte placera vapensystem i länder som anslutit sig till Nato efter 1997. Rysslands krav på att självständiga staters utrikes- och säkerhetspolitiska valfrihet ska inskränkas är oacceptabla.

Den 24 februari 2022 inledde Ryssland, på order av president Putin, en militär invasion av Ukraina. Invasionen är en uppenbar kränkning av internationell rätt. Rysslands handlingar bryter mot Förenta Nationernas stadga, mot Helsingforslutakten och Parisstadgan, som är grundläggande avtal inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), och mot Budapestuppgörelsen från 1994. Ryssland har förbundet sig till alla dessa dokument. Invasionen kränker Ukrainas suveränitet och territoriella integritet, och utgör ett allvarligt hot mot internationell fred och säkerhet.

Ryssland förberedde sig på ett omfattande väpnat angrepp mot Ukraina under förra året genom att flytta och koncentrera trupper och materiel, genom övningar och annan militär påtryckning. Detta föregicks av den illegala annekteringen av Krim, av förtäckt militärt våld i sydvästra Ukraina under flera år och av hybridpåverkan. Ryssland har redan under en lång tid riktat cyberattacker mot Ukraina, bland annat användning av spionprogram, attacker mot elnätet och överbelastningsattacker. Ryssland förberedde också sin invasion genom långvarig informationspåverkan riktad mot Ukraina och väst. Avsikten var att påverka den allmänna opinionen genom hotbilder och historiskt-politiska budskap. Ryssland uppnådde inte sina mål med dessa metoder utan inledde i stället ett fullskaligt krig mot Ukraina på flera fronter.

Invasionen har enat ukrainarna och stärkt deras nationella identitet. Målet att bli Nato-medlem finns inskrivet i Ukrainas grundlag. Under fredsförhandlingarna har Ukraina emellertid sagt sig vara redo att avstå från målet om Natomedlemskap i utbyte mot



internationella säkerhetsgarantier. Ukraina har också lämnat in en ansökan om EU-medlemskap, och EU-närmandet kommer sannolikt att få större utrymme i framtiden. Europeiska rådet har bekräftat Ukrainas Europaorientering och europeiska vägval. Ryssland har som mål att Ukrainas suveränitet ifrågasätts och att landets integration i väst och rättsstatsutveckling förhindras.

Rysslands invasion har lett till en omfattande humanitär kris och flyktingströmmar. Antalet människor som flytt inom landet och utomlands uppgår till flera miljoner.

Belarus självständiga handlingsutrymme är nu mycket litet. Ryssland har utnyttjat Belarus territorium för anfallet mot Ukraina, vilket gör Belarus delaktigt i angreppshandlingen. Det rådande läget kan leda till att ryska styrkor blir ett permanent inslag i Belarus. Under hösten 2021 utnyttjade Belarus flyktingar vid gränsen mot Polen, Litauen och Lettland för att driva sina politiska intressen. EU fördömde då kraftigt Belarus hybridåtgärder.

Ryssland försöker öka sitt inflytande inom Sovjetunionens forna territorium. Rysslands invasion av Ukraina har destabiliserat EU:s östliga grannskap ytterligare. Invasionen är en fortsättning på Rysslands insatser i Georgien 2008, på Krim och i östra Ukraina 2014, men nu är proportionerna betydligt större. Kriget mot Ukraina visar med all önskvärd tydlighet att vapenmakt är ett centralt verktyg för Ryssland och att landet är berett att använda militärt våld även mot civila mål för att nå sina politiska syften. Ryssland har visat sig vara kapabelt att använda kemiska vapen.

FN-stadgan förbjuder allt hot om våld i internationella förbindelser. Ryssland har konstaterat att landet kan tänka sig att använda kärnvapen i en situation där landet upplever att dess existens är hotad. Sedan invasionen av Ukraina inleddes har Ryssland upprepade gånger fört fram sin beredskap att använda kärnvapen. Men sin hotfulla kärnvapensretorik försöker Ryssland hindra andra länder från att blanda sig i landets angelägenheter. Detta strider mot det gemensamma uttalande som de erkända kärnvapenmakterna, inklusive Ryssland, gav i januari 2022, där de konstaterar att kärnvapen endast har en försvarsfunktion, att det inte går att vinna ett kärnvapenkrig och att ett sådant aldrig bör föras.

Ryssland är ett allt mer slutet samhälle. Yttrandefriheten och det civila samhällets verksamhet kringskärs med allt hårdare hand. Man kan nu dömas till upp till 15 års fängelsestraff för kritik mot kriget i Ukraina. De oberoende medierna har tystats, och vilseledande information sprids i stor skala. Det skärpta inrikespolitiska läget i Ryssland har lett till en ökad migration, och i synnerhet utbildade ryssar har lämnat landet.

Rysslands invasion av Ukraina har långtgående följder för den säkerhetspolitiska miljön i Europa och Finlands närområden. Ryssland har visat att landet inte respekterar andra staters suveränitet och territoriella integritet, landet har kränkt FN-stadgan och brutit mot det europeiska avtalsbaserade säkerhetsordningen.

Säkerhetsläget i Europa och Finland är mer oroväckande och svårare att förutse än någonsin efter kalla krigets slut. Denna förändring bedöms bli långvarig. Rysslands krav och militära insatser för att förändra den europeiska säkerhetsarkitekturen påverkar också Finlands handlingsutrymme inom utrikespolitiken, säkerhetspolitiken och försvarspolitikerna.

De ökade spänningarna försvagar också säkerheten och dess förutsebarhet i Östersjöregionen. Om en väpnad konflikt skulle bryta ut i Europa eller i Östersjöregionen skulle det i hög grad påverka Finland och Finland skulle ha svårt att ställa sig utanför den.

För närvarande är det militära läget lugnt i Finlands närområde och det riktas inget omedelbart militärt hot mot Finland. Vi har emellertid beredskap i det fall att väpnat våld eller hot om våld riktas mot Finland eller om våld används för politisk påtryckning. Finland har också beredskap om ett väpnat angrepp riktas enbart mot Finland. Aggressionen mot Ukraina visar att det är viktigt att ha en snabb insatsberedskap, förmåga att bemöta långvarig militär påtryckning och förmåga att avvärja en omfattande invasion från flera håll samtidigt.

Ryssland har meddelat att Finland och alla EU-länder inkluderats på en lista över så kallade "ovänligt sinnade länder". Rysslands invasion av Ukraina påverkar genomgående Finlands och Rysslands bilaterala relationer och samarbetsmöjligheter. I de bilaterala relationerna har Finland trots allt försökt att, så långt sanktionerna tillåter, hålla samarbetskanalerna öppna, bland annat kring gränssäkerhet, brottsbekämpning, migration, transporter och försörjningsberedskap.

Förtroendet för Ryssland som handelspartner har försvagats kraftigt. Rysslands verksamhet har visat att det finns gränser för påverkansmöjligheterna genom en politik som baserar sig på ömsesidigt ekonomiskt och annat beroende. EU:s sanktioner kommer att ha långtgående konsekvenser för Rysslands ekonomi och befolkningens levnadsstandard. Genomförandet av sanktionerna kan också öka spänningarna bilateralt.

Rysslands krig i Ukraina påverkar Europas och Finlands säkerhet både på kort och på lång sikt. Den allt aktivare säkerhetspolitiska debatten i Finland kommer troligtvis att ge utslag i påverkansförsök från Ryssland. Det är också sannolikt att cyberattacker och informationsoperationerna mot Finland kommer att öka under de kommande månaderna. Det blir svårare att påverka det finska samhället utifrån när förvaltningsområdenas beredskap höjs enligt modellen för övergripande säkerhet och finländarnas resiliens stärks.

## 2.1.2 Det internationella samfundets reaktion

Det internationella samfundet har kraftfullt och samstämmigt fördömt Rysslands invasion. EU, Förenta staterna, Storbritannien och ett stort antal andra länder har snabbt infört omfattande sanktioner som isolerar Ryssland ekonomiskt och orsakar allvarliga konsekvenser för landets ekonomi. Sanktioner har även införts mot Belarus. Ett tätt transatlantiskt och internationellt samarbete stärker ytterligare sanktionernas effekt. Det är viktigt att sammanhållningen bevaras.

Europeiska unionen har fördömt Rysslands invasion och reagerat exceptionellt snabbt, samstämmigt och effektivt. Sanktionerna som införts är ojämförligt stränga och de drabbar ett stort antal olika sektorer och personer som deltar i beslutsfattandet. Som en del av sanktionerna har EU-länderna stängt sitt luftrum för ryska och belarusiska plan. EU är redo att vid behov ytterligare utvidga sanktionerna. EU har också beslutat att leverera försvarsmateriel till Ukraina. EU ska minska beroendet av rysk energi och andra ryska produkter. På individnivå är det ändå motiverat att upprätthålla kontakterna.

Många europeiska länder har nu omvärderat sin utrikes- och säkerhetspolitik. Tysklands beslut att sända vapenbistånd till Ukraina och förslaget att öka försvarsbudgeten är en vändpunkt i den politik landet bedrivit under en lång tid och en betydande vändning för hela Europa. Danmark planerar att frånga sin reservation angående Europeiska unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, och ordnar en folkomröstning om frågan i juni.

I Sverige har riksdagspartierna inlett en debatt om det säkerhetspolitiska läget. Före slutet av maj ska det sammanställas en parlamentarisk rapport som granskar det förändrade lägets inverkan på Sveriges säkerhetspolitik. Sveriges regering har meddelat att man ska stärka totalförsvaret och påskynda vissa reformer. Sverige har också för avsikt att höja försvarsanslaget till två procent av bruttonationalprodukten. Det allmänna stödet för ett Natomedlemskap har ökat markant såväl i Sverige som i Finland. Här har det lämnats ett medborgarinitiativ till riksdagen för att ansluta Finland till Nato.

I och med Rysslands invasion har Natos roll som försvarsallians stärkts ytterligare och inom organisationen har sammanhållningen bevarats. Nato har stärkt sina östliga medlemsstaters försvar, fortsatt visa stöd för Ukraina, samarbetat tätt med EU och aktivt konsulterat sina övriga partner. Samarbetet mellan EU och Nato har intensifierats. Natos försvar ska också stärkas på längre sikt. Organisationen utvecklar sin förmåga att reagera på hybrid- och cyberhot och stöder en förstärkt resiliens i medlemsstaterna. Nato har blivit en starkare politisk aktör i försvaret av principerna för den regelbaserade internationella ordningen och Europas säkerhet. Nato är angeläget om att undvika att bli en direkt part i en militär konflikt. Organisationen har konsekvent framhållit att den inte ämnar sända trupper till Ukraina.

Rysslands invasion har även en inverkan på förhållandena mellan stormakterna. Kina har inte fördömt invasionen trots att Ryssland har brutit mot principer som Kina värderar högt, det vill säga suveränitet och territoriell integritet. Kina och Ryssland förenas i sin vilja att försvaga Förenta staternas ledande ställning och omforma den internationella ordningen enligt sina egna behov. Rysslands åtgärder har försatt Kina i en besvärlig position, som också tvingar Kina att omvärdera sin linje som permanent medlem i FN:s säkerhetsråd. Hur Kina ställer sig till Rysslands krig kommer att påverka Kinas internationella ställning, och det finns en risk att skiljelinjerna fördjupas ännu mer. Kina söker särskilt stöd för sin linje bland länderna i det globala syd.

### 2.1.3 Det multilaterala samarbetet

Att Ryssland, en permanent medlem av FN:s säkerhetsråd, invaderar ett annat land är ett oerhört brott mot internationell rätt och ett angrepp mot den multilaterala regelbaserade ordningen. FN-stadgan förbjuder hot om våld eller bruk av våld mot en annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende. Ryssland har i sitt agerande också visat grov likgiltighet mot krigets lagar.

Kriget mot Ukraina är också ett angrepp mot demokratin, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheternas universalitet. Till följd av Rysslands anfallskrig är det flera mänskliga rättigheter, inklusive rätten till liv och rätten till vatten, mat och boende, som inte tillgodoses i Ukraina. De mest sårbara människogrupperna drabbas hårdast av kriget.

FN:s säkerhetsråd, som bär ett ansvar för att upprätthålla internationell fred och säkerhet, är på grund av att Ryssland använder sin vetorätt inkapabel att fatta några beslut som gäller Ukraina. FN:s generalförsamling har däremot kraftfullt fördömt Rysslands invasion. 141 av FN:s medlemsstater understödde resolutionen där det konstateras att Ryssland kränkt Ukrainas suveränitet och territoriella integritet. Det är viktigt att bevara detta breda stöd för Ukraina.

Förtroendet för Ryssland i de internationella relationerna har raserats. Rysslands invasion har väckt starka reaktioner i internationella organisationer, och det regionala och multilaterala samarbetet med Ryssland har minskat. FN:s råd för mänskliga rättigheter har godkänt en resolution där man skarpt fördömer kränkningarna av de mänskliga rättigheterna och av den humanitära rätten till följd av invasionen. MR-rådet beslutade också att inrätta en utredningskommission som ska samla in upplysningar om kränkningarna. Också OSSE har aktiverat sin mekanism för att samla information om kränkningarna av de mänskliga rättigheterna, om de uppenbara krigsförbrytelserna och om eventuella brott mot mänskligheten. FN:s generalförsamling beslutade att upphäva Rysslands medlemskapsrättigheter i rådet för mänskliga rättigheter. Europarådet beslutade enhälligt att upphäva

Rysslands medlemskap. Finland har understött alla dessa beslut. Rysslands agerande har intensifierat samarbetet mellan de stater som försvarar demokratin och de mänskliga rättigheternas universalitet.

Det mellanstatliga regionala samarbetet, bland annat i Arktiska rådet, i Barentsrådet och inom EU:s nordliga dimension, har avbrutits, och samarbetets innehåll omvärderas för närvarande. Ur Finlands perspektiv är det emellertid viktigt att upprätthålla dessa samarbetsstrukturer.

Rysslands krav på att Europas säkerhetsordning ska ändras undergräver OSSE:s grundläggande principer och har försvagat organisationens verksamhet. Det här har en inverkan på Finlands förberedelser inför ordförandeskapet i OSSE 2025. I det långa loppet måste vi vara beredda på en diskussion om Europas säkerhetsordning.

Det internationella samfundet har för avsikt att genom olika domstolar och mekanismer ställa Ryssland och dess företrädare till svars för konsekvenserna och effekterna av det olagliga angreppskriget. Nya möjligheter att fullgöra ansvarsskyldigheten utreds. Att rikta anfall mot civila människor och civila mål är en krigsförbrytelse enligt den humanitära rätten. Krigsförbrytelser ska utredas och de som gjort sig skyldiga till dem ska ställas inför rätta. Internationella brottmålsdomstolen (ICC) har inlett en utredning i Ukraina, och Finland stöder denna utredning. Rysslands kränkningar av de mänskliga rättigheterna i Ukraina ökar förväntningarna på en starkare reaktion av det internationella samfundet.

Effekterna av Rysslands anfallskrig avspeglas inte bara på den internationella säkerheten utan på den globala utvecklingen, på genomförandet av målen för hållbar utveckling och på flera regionala kriser. Behovet av humanitärt bistånd kommer att öka i Ukraina och i dess grannländer och även i resten av världen på grund av de stigande priserna på livsmedel och energi. Spannmålspriset på världsmarknaden har ökat snabbt på grund av kriget, och exportrestriktioner befaras påskynda prishöjningen ytterligare. De som drabbas hårdast är bräckliga stater, utvecklingsländer och länder där de humanitära behoven redan nu är stora. Detta antas öka migrationen.

Rysslands invasion hindrar också framsteg inom vapenkontrollen. Förenta staterna har avbrutit dialogen om strategisk stabilitet och kärnvapenkontroll med Ryssland. Internationella atomenergiorganet (IAEA) har uttryckt sin oro över säkerheten kring kärnkraftverken i Zaporizjzja och Tjernobyl, som ligger i områden som invaderats av Ryssland. Denna utveckling framhäver vikten av internationella avtal om vapenkontroll, bland annat icke-spridningsavtalet för kärnvapen.

## 2.2 Stärkandet av utrikespolitiken, säkerhetspolitiken och försvarspolitiken

Till grunderna för Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik hör att upprätthålla en nationell rörelsefrihet och valmöjligheter. Detta inbegriper en möjlighet att alliera sig militärt och ansöka om medlemskap i Nato. Beslut ses alltid över i realtid och med beaktande av förändringar i den internationella säkerhetspolitiska miljön. Den kompatibilitet som uppnås genom samarbetet med Nato säkerställer att det inte uppstår några praktiska hinder för en eventuell anslutning.

Tack vare en aktiv utrikes- och säkerhetspolitik och förutseende diplomati stärks säkerheten i Finland och våra närområden såväl genom nationella åtgärder som internationellt samarbete. Så länge som kriget pågår i Ukraina är det svårt att uppskatta alla dess följder. Som en reaktion på det förändrade säkerhetsläget är Finland i vilket fall som helst tvunget att stärka sin säkerhet och försvarsförmåga och att intensiviera samarbetet med våra viktigaste partner. Vikten av att kunna trygga säkerheten, vårt självständiga beslutsfattande, vår handlingsfrihet och ett fungerande samhälle framhävs. Finland fattar självständigt sina egna utrikes- och säkerhetspolitiska beslut.

Finland ser på säkerheten ur ett brett perspektiv. Vi fortsätter konsekvent bedriva en utrikes- och säkerhetspolitik med rättighetsperspektiv och framhåller betydelsen av en regelbaserad internationell ordning och respekt för internationell rätt. Finland måste förbereda sig på och reagera på utrikes- och säkerhetspolitiska förändringar med proaktiv diplomati, som måste garanteras tillräckliga resurser.

Finland fortsätter stödja fredsförhandlingarna mellan Ukraina och Ryssland. En fortsatt dialog främjas såväl på statsledningens nivå som på andra nivåer. Det internationella stödet till Ukraina stärker landets förhandlingsposition. Ukraina har framfört önskemålet att säkerhetsgarantier ska vara en del av ett eventuellt förhandlingsresultat. En hållbar fred förutsätter ett förhandlingsresultat som alla parter godtar.

### 2.2.1 Upprätthållandet och utvecklandet av den nationella försvarsförmågan

Finlands försvarsförmåga har utvecklats långsiktigt, planmässigt och övergripande. Rysslands invasion av Ukraina har visat att utgångspunkterna för utvecklandet av vår försvarsförmåga har varit korrekta. Rysslands omfattande aggression framhäver hur nödvändigt det är att ha en tillräcklig försvarsförmåga i en situation där ett militärt angrepp åtminstone till en början måste avvärjas med nationella styrkor.

Finland försvarar sitt territorium och sina invånare med alla samhällsliga resurser som står till buds. Försvarsmaktens primära uppgift är att utgöra en förebyggande militär tröskel och att vid behov avvärja attacker mot vårt land. Vi måste övervaka och trygga vår territoriella integritet och upprätthålla konstant beredskap, men också vara beredda på en situation som liknar kriget i Ukraina, där krisens omfattning, långvarighet och komplexitet utmanar försvarsförmågan kraftigare än förväntat.

Försvarsförmågan utvecklas nu snabbare än tidigare planerat med hjälp av de tilläggsresurser som tilldelats försvaret, för att motsvara de växande kraven som vår förändrade omvärld ställer. En trovärdig försvarsförmåga förutsätter en modern och välfungerande försvarsmateriel som motsvarar stridsfältets krav, den förutsätter tillräckliga förråd av ammunition och reservdelar, tillräcklig kompetens hos Försvarsmaktens personal och reservister samt en hög försvarsvilja hos hela folket.

Försvarsmakten inleder omedelbart upphandlingen av materiel, som ska komplettera brister och underskott som uppstått under en längre tid. Materielen ska också bättre motsvara de nya krav som uppstått på grund av kriget i Ukraina. Eftersom tillgången till kritisk materiel är osäker under undantagstillstånd ska i synnerhet förråden av ammunition utökas. Försvarsmaktens produktion av explosiva varor ska också utvecklas.

Antalet reservister som kallas till repetitionsövningar ökar under 2022. Detta görs såväl för att reagera på den förändrade säkerhetspolitiska miljön som för att kompensera för det tillfälligt minskade antalet repetitionsövningar under coronapandemin. Antalet reservister som kallas till repetitionsövningar höjs till en högre nivå än den som fastställdes i regeringsprogrammet. Genom repetitionsövningarna förbättras i synnerhet beredskapen för mobilisering, strids- och eldledningsförmågan och interoperabiliteten mellan olika vapenslag. Till repetitionsövningarna kallas de operativa trupperna, de lokala trupperna, som för närvarande ses över, och gränsbevakningsväsendets trupper.

Gränsbevakningsväsendets roll i övervakningen och trygandet av vår territoriella integritet och i det militära försvaret blir allt viktigare i det förändrade säkerhetsläget. Gränsbevakningsväsendets och gränstruppernas militära förmåga förbättras.

Det frivilliga försvaret effektiveras som ett led i utvecklandet av det lokala försvaret och reservens utbildning. Försvarsutbildningsföreningens verksamhet effektiveras under 2022 genom att antalet utbildningsdygn fördubblas, villkoren för vapen- och skytteutbildningen utvecklas och genom att en lagstiftningsreform inleds. Samtidigt utvecklas medborgarnas möjligheter att delta i försvaret och Försvarsutbildningsföreningens reservistutbildare används i större utsträckning i Försvarsmaktens frivilliga övningar och i

repetitionsövningarna. Det operativa partnerskapet mellan Försvarsmakten och Försvarsutbildningsföreningen fördjupas under ramperioden 2023–2026 för att motsvara behoven under normala förhållanden, under kriser och undantagsförhållanden.

Antalet anställda vid Försvarsmakten ökas. Ökningen av antalet anställda med 500 årsverken, som fastställdes i statsrådets försvarsredogörelse, påskyndas. Antalet avtalsbundna soldater utökas också. Gränsbevakningsväsendets personalstyrka utökas till 3 000 årsverken i enlighet med redogörelsen för den inre säkerheten. Åtgärderna inleds omedelbart. Försvarsmakten kartlägger vilket behov av ytterligare personal det förändrade säkerhetsläget medför.

Myndighetsansvaret och befogenheterna i anslutning till cyberförsvaret förtydligas. Dessutom fastställs och byggs det upp strukturer för informationsutbyte och samarbete i den sektorsövergripande myndighetsverksamhet som anknyter till cyberförsvaret.

Finland behöver en stark nationell försvarsförmåga i alla situationer och i alla säkerhetspolitiska alternativ. Inom försvarsmakten pågår redan omfattande strategiska projekt inom sjö- och luftförsvaret, som påverkar hela försvarssystemet. Reformen av markförsvaret har redan inletts bland annat genom åtgärder för att utveckla det lokala försvaret, som genomförs på ett sådant sätt att kapaciteterna och förmågan att sätta in trupper säkerställs. Detta skapar en grund för en mer omfattande reform av markförsvaret. Den allvariga försämring av säkerhetsläget som vi nu ser, och en eventuell fortsatt negativ utveckling, talar för en snabbare reform av markförsvaret.

Förändringarna i omvärlden har påverkat försvarssamarbetet så att det under de senaste åren i högre grad än tidigare har fokuserat på frågor som gäller säkerhetsläget i närområdena, förändringar i hotmiljön, de militära förmågorna, lägesuppfattningen och samarbetet i krissituationer. Regelbundna och mångsidiga internationella övningar utgör en viktig del av samarbetet. Försvarssamarbetet sker utifrån Finlands egna utgångspunkter och utifrån gemensamma intressen.

Finlands försvarssamarbete har under de senaste åren utvecklats aktivt och målmedvetet genom att man byggt upp ett nätverk av bilateralt och multilateralt försvarssamarbete som stärker Finlands försvarsförmåga på många sätt. Av central vikt är den samverkansförmåga och det stöd för att utveckla våra egna förmågor och vår militära försörjningsberedskap som uppnås genom försvarssamarbetet. I det rådande säkerhetsläget har vikten av försvarssamarbete accentuerats ytterligare, i synnerhet när det gäller förbättrande av lägesuppfattningen i Finland.



Utvecklandet av försvarssamarbetet fortsätter i enlighet med riktlinjerna i statsrådets försvarsredogörelse. Ett av målen för försvarssamarbetet är att utveckla samverkansförmågan med Finlands viktigaste partner med tanke på såväl normala förhållanden, störningar under normala förhållanden som undantagsförhållanden. Detta stärker säkerheten i Finland och skapar förutsättningar för samordnade åtgärder när så särskilt beslutas. Samtidigt förbättras också den militära försörjningsberedskapen.

Försvarssamarbetet med landgrupperingar och bilaterala partner fördjupas. Samarbetet ökar sannolikheten för att Finland ska få bistånd i en krissituation och höjer tröskeln för att militära åtgärder skulle riktas mot Finland. Sådana nödvändiga ändringar i lagstiftningen som krävs för samverkan bereds som ett led i översynen av den lagstiftning som gäller internationellt bistånd. De strukturer eller arrangemang för försvarssamarbete som Finland är part i innebär inte en säkerhetslösning med karaktären av ett kollektivt försvar, och de inbegriper inte säkerhetsgarantier eller motsvarande förpliktelser. Finland måste kunna försvaras med nationella resurser.

Åland har en etablerad folkrättslig ställning, vilket inte hindrar Finland från att intensiviera sitt militära samarbete med olika aktörer. Finland är skyldigt att vidta nödvändiga åtgärder för att trygga Ålands neutralitet. Försvarsmakten bereder sig att försvara Åland. Gränsbevakningsväsendet har som civil myndighet kontinuerlig närvaro på Åland. Gränsbevakningsväsendet har i sin verksamhet berett sig på olika säkerhetssituationer och kan vid behov snabbt öka sin närvaro i området.

Rysslands angrepp mot Ukraina har inte haft några betydande konsekvenser för militära krishanteringsinsatser. Ukraina har repatrierat en del av sina trupper som deltagit i olika insatser. Finlands deltagande i krishantering fortsätter på i stort sett nuvarande nivå. Nivån av deltagandet omprövas om läget i Finlands närområden skärps.

### 2.2.2 Europeiska unionen som utrikespolitisk, säkerhetspolitisk och försvarspolitisk aktör

Europeiska unionen är Finlands viktigaste referensram samt värdegemenskap och säkerhetsgemenskap. Finland reagerar på Rysslands agerande som en del av unionen. I och med Rysslands verksamhet har relationerna mellan EU och Ryssland skadats i grunden och är nu allt svårare att hantera.

EU:s karaktär av utrikes-, säkerhets- och försvarsaktör har stärkts under den tid som kriget pågått. EU har uppvisat en anmärkningsvärd enighet och agerat först och främst i kraft av sin ekonomiska makt. EU fattade ett historiskt beslut om vapenstöd till Ukraina, som tillhandahålls genom den europeiska fredsfaciliteten (European Peace Facility). De

medlemsstater som levererat bland annat vapen, ammunition och skyddsutrustning till Ukraina kan ansöka om finansiellt stöd från fredsfaciliteten. EU stöder Ukraina också på många andra sätt, exempelvis ekonomiskt och i motverkandet av cyberhot. EU-länderna stöder Ukraina även bilateralt.

EU har reagerat kraftigt på aggressionen mot Ukraina, ett land som ingår i EU:s östliga partnerskap. Vid ett eventuellt angrepp mot ett EU-land skulle EU reagera ännu kraftfullare. Ju mer enat och starkt EU är, desto mer tryggad är Finlands ställning.

Finland har betonat vikten av ömsesidigt bistånd och solidaritet inom EU och arbetar aktivt för att Europeiska unionens skyldighet att lämna bistånd ska vara trovärdig och effektiv. Klausulen om ömsesidigt bistånd (artikel 42.7 i EU-fördraget) är avsedd att tillämpas när en medlemsstat utsätts för ett väpnat angrepp på sitt territorium. Finland är redo att lämna och ta emot bistånd i enlighet med klausulen om ömsesidigt bistånd och solidaritetsklausulen (artikel 222 i EUF-fördraget). Enligt EU-fördraget är varje medlemsstat skyldig att lämna bistånd. Begäran om och lämnande av bistånd grundar sig på ett nationellt beslut, och varje land får självt bestämma hurdan bistånd – militärt eller eventuellt annat – det vill och kan ge. Artikel 42.7 har aktiverats en gång: på Frankrikes begäran i november 2015 efter terrorattacken mot landet.

EU har en viktig roll som möjliggörare av europeiskt försvarssamarbete och som aktör inom den övergripande säkerheten. Tjugoen EU-länder har organiserat sitt försvar genom Nato, och stöder sig också i fortsättningen på Nato i fråga om det kollektiva försvaret. EU har inga gemensamma kommando- eller truppstrukturer, och inte heller någon militär planering för försvaret av medlemsländerna. Att skapa överlappande strukturer i Europeiska unionen anses inte vara politiskt eller ekonomiskt ändamålsenligt.

EU utvecklar sitt partnerskap med Nato på ett ambitiöst och pragmatiskt sätt. Relationen mellan EU och Nato behandlas i ett brett perspektiv och som samarbetsområden beaktas resiliens, hybridhot, rymden, säkerheten till havs, ny teknik samt militär rörlighet.

Finland stöder i enlighet med den strategiska kompass som antogs i mars 2022 åtgärder som stärker EU:s säkerhets- och försvarspolitik. Den strategiska kompassen är en heltäckande och konkret strategi för utveckling av försvarssamarbetet. Den innehåller mål för samarbetet för att utveckla den militära kapaciteten, stärka resiliensen, effektivisera EU:s snabbinsatser och krishantering, öka den militära rörligheten samt förbättra den europeiska gemensamma strategiska kulturen och samverkansförmågan. EU:s snabbinsatser utvecklas fram till 2025 så att man utifrån medlemsländernas förmågor kan skapa en snabbinsatskapacitet omfattande högst 5 000 soldater. I enlighet med grundfördragen används snabbinsatskapaciteten endast utanför EU:s gränser. I det nuvarande

säkerhetsläget i Europa finns det en stark politisk vilja att främja överenskomna samsamarbetsområden. Den strategiska kompassen innehåller inga förslag om att i Europeiska unionen ta in en dimension för ett gemensamt försvar.

Efter Rysslands angrepp på Ukraina har EU fördjupat sitt försvarssamarbete. För Finland är det viktigt att unionen utöver krishanterings- och utbildningsinsatserna utanför sitt eget territorium i allt högre grad har fokuserat på stöd för medlemsländernas försvar, utveckling av de militära kapaciteterna och den europeiska försvarsindustriella och försvarstekniska basen och på unionsmedborgarnas säkerhet.

Det permanenta strukturerade samarbetet (Pescos) har en central roll i EU:s försvarssamarbete. Finland stöder utvecklingen av det permanenta strukturerade samarbetet, verkställer de åtaganden som gjorts inom ramen för samarbetet samt deltar i samsamarbetsprojekt. Europeiska försvarsfonden skapar nya möjligheter för forsknings- och tekniksamarbete och utvecklingsamarbete mellan medlemsländerna och deras försvarsindustrier. Finland utnyttjar dessa möjligheter när landet utvecklar den nationella förmågan och den industriella och tekniska basen för Finlands försvar.

EU utvecklar det försvarsindustriella samarbetet, strävar efter att minska sina strategiska beroenden och söker lösningar på frågor som gäller försörjningsberedskapen. Man satsar på att utveckla kapaciteterna på ett övergripande sätt, med beaktande även av hanteringen av cyber- och hybridhot. Vid sidan av det gemensamma utvecklingsarbetet ökar EU:s medlemsstater sina försvarsutgifter och försvarsinvesteringar med målet att stärka försvarsförmågan på kort och lång sikt.

Finland stärker det europeiska samarbetet om gränsförvaltning genom att delta i den europeiska gräns- och kustbevakningens verksamhet och genom att öka möjligheterna att ta emot och utnyttja gränsförvaltningsstöd även bilateralt vid alla gränser.

### **2.2.3 Fördjupat samarbete med Sverige, Norge och de övriga nordiska länderna**

Sverige är Finlands närmaste bilaterala partner. Rysslands invasion av Ukraina har ytterligare intensifierat och lagt fokus på samarbetet mellan Finland och Sverige även i internationella sammanhang, och kontakterna är aktiva på alla nivåer. Finland och Sverige har under de senaste åren i huvudsak framskridit i samma takt i sitt allt tätare partnerskapsamarbete med Nato. Finland och Sverige har deltagit i diskussionen om den europeiska säkerhetsordningen med huvudsakligen samstämmiga budskap.

Finland fortsätter att fördjupa det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet och försvarssamarbetet med Sverige utan på förhand fastställda begränsningar, i överensstämmelse med det samförståndsavtal om försvarssamarbete som länderna ingick 2018.

Genom gemensamma åtgärder höjs tröskeln för incidenter och angrepp. Finlands och Sveriges försvarssamarbete omfattar en operativ planering i alla situationer. Den samverkansförmåga som planerats, byggts upp och övats under fredstid syftar till att Finland och Sverige, när så särskilt beslutas, under alla omständigheter tillsammans kan vidta försvarsåtgärder utifrån förhandsplaneringen och de förutsättningar man skapat.

I det förändrade säkerhetsläget accentueras vikten av ett försvarssamarbete mellan Finland och Sverige i syftet att stärka bägge ländernas försvar och garantera säkerheten i Östersjöområdet. Försvarssamarbetet med Sverige fördjupas ytterligare. För en vidareutveckling mot en eventuell försvarsallians kommer det att krävas en bred parlamentarisk vilja i båda länderna. En försvarsallians mellan Finland och Sverige skulle dock inte vara ett med Natomedlemskap jämförbart arrangemang eller vara avsett att ersätta ett sådant.

Tidsplanen i fråga om de områden där det bilaterala samarbetet ska fördjupas påskyndas i möjligaste mån. Arrangemangen för värdlandsstöd utvecklas i snabb takt under 2022. För närvarande utreds möjligheten att utvidga samarbetet så att det omfattar övervakning och tryggnad av den territoriella integriteten. Utöver det praktiska samarbetet har man som mål att även fördjupa det säkerhetspolitiska samarbetet mellan Finland och Sverige.

Covid-19-pandemin har lett till nya samarbetsinitiativ mellan Finland och Sverige också inom försörjningsberedskapen och den civila krisberedskapen. Det finns ett klart behov av att intensivifiera det bilaterala och multilaterala beredskapssamarbetet och åtgärderna inom den övergripande säkerheten.

Det nordiska samarbetet, som sedan tidigare varit intensivt, utvecklas utifrån gemensamma värderingar och intressen. Det centrala är att öka säkerheten och stabiliteten i våra närområden i Nordeuropa, på Östersjön och i Arktis.

Det nordiska multilaterala försvarssamarbetet utvecklas enligt Nordefcos (Nordic Defence Cooperation) vision, med tanke på såväl fredstid som kriser och konflikter. Också det transatlantiska samarbetet stärks, och den regelbundna dialogen med de baltiska länderna kommer att fortsätta. I det förändrade säkerhetsläget har Nordefco visat sitt värde i synnerhet som ett säkerhets- och försvarspolitiskt konsultationsforum. De nordiska länderna har på såväl politisk som militär nivå aktivt konsulterat varandra om läget i Ukraina.

Syftet med det trilaterala försvarssamarbetet mellan Finland, Sverige och Norge är att skapa beredskap att genomföra militära insatser i kris- och konfliktsituationer, om så särskilt beslutas. Det bilaterala försvarssamarbetet mellan Finland och Norge förtätas ytterligare, inte minst på grund av att Arktis militärstrategiska betydelse har ökat.

Trots sina olika försvarslösningar har de nordiska länderna engagerat sig i Nordefco-samarbetet och i att utveckla det. Nato är dock fortfarande Norges, Danmarks och Islands försvarslösning. I en eventuell europaomfattande militär konflikt kommer de nordiska Natoländerna att särskilt prioritera genomförandet av Natos kollektiva försvar.

## 2.2.4 Fördjupat samarbete med Förenta staterna

Förenta staternas engagemang för Europa, såväl genom bilaterala arrangemang som genom Nato, är viktigt för den europeiska säkerheten och även för Finland. Rysslands angrepp på Ukraina har ytterligare stärkt Förenta staternas engagemang i Nato och i Europas säkerhet och intensifierat det transatlantiska samarbetet. I Förenta staterna man över partigränserna slutit upp bakom en strikt Rysslandspolitik. Förenta staterna har bekräftat sitt engagemang för Natos kollektiva försvar och öppna dörrars politik.

Förenta staterna är en viktig och nära partner för Finland, och försvarssamarbetet med Förenta staterna förbättrar Finlands försvarsförmåga. Finland ses i Förenta staterna som en producent av säkerhet som deltar i den transatlantiska bördefördelningen. Finland har i nuläget intensifierat kontakterna på hög nivå med Förenta staterna i syfte att skapa en gemensam lägesuppfattning. Förenta staterna har en viktig roll när Finland utvecklar samverkansförmågan med sina viktigaste partner med tanke på såväl normala förhållanden, störningar som undantagsförhållanden. I det rådande läget accentueras också det ekonomiska och tekniska samarbetet.

Finland och Förenta staterna har inlett uppföljningsåtgärder för att fördjupa det bilaterala försvarssamarbetet. Arbete pågår mellan försvarsförvaltningarna. Det bilaterala samarbetet mellan Finland och Förenta staterna inom säkerhet och försvarspolitik och kring försvarsmateriel bygger på den starka grund man redan tidigare kommit överens om. Samarbetet styrs av en bilateral avsiktsförklaring som ingicks 2016. Materielsamarbetet bygger dessutom på ett avtal om materielsamarbete som varit i kraft sedan 1991 samt på en principförklaring som antogs 2007. Av central betydelse för Finland i samarbetet är den breda försvarspolitiska dialogen och det militära samarbetet som utgår från det finska försvarets behov.

I utvecklingen av den militära förmågan framhävs i synnerhet ny teknik och Förenta staternas kompetens på det området. Många av Försvarmaktens nuvarande förmågor har byggts upp i samarbete med Förenta staterna, och samarbetet fortsätter bland annat i fråga om upprätthållande och vidareutveckling av dem men också i fråga om utvecklandet av nya förmågor. Flygvapnet har bedrivit ett intensivt samarbete, och slutresultatet av Finlands jaktplansprojekt bidrar till att skapa förutsättningar för ett fördjupat försvarssamarbete med Förenta staterna. Försvarmakten fortsätter sitt samarbete med Förenta staterna när det gäller rymdfrågor.

Det trilateral försvarssamarbetet mellan Finland, Sverige och Förenta staterna är viktigt särskilt för att utveckla den försvarspolitiska dialogen samt informationsutbytet och samverkansförmågan. Samarbetet syftar till att främja säkerheten i Östersjöområdet och stärka den europeiska säkerhetsordningen. I en trilateral avsiktsförklaring som ingicks 2018 har Finland, Sverige och Förenta staterna bl.a. förbundit sig att förbättra de tre ländernas lägesuppfattning i fråga om Östersjöområdet, samordna deltagandet i utbildningar och övningar samt att samordna den strategiska kommunikationen. Den transatlantiska dimensionen tillför ett mervärde även för det nordiska säkerhets- och försvarssamarbetet. Finland stöder även i fortsättningen ett fördjupat partnerskap mellan EU och Förenta staterna och inledandet av en dialog om säkerhet och försvar.

Förenta staterna är den mest betydande militära aktören, och genom Nato engageras Förenta staterna på institutionell nivå att stå som garant för säkerheten i Europa. Ur Förenta staternas synvinkel tryggas säkerheten i Europa och genomförandet av det gemensamma försvaret i första hand genom Nato. Förenta staterna har inte gett europeiska länder utanför Nato uttalade bilaterala säkerhetsgarantier.

### 2.2.5 Fördjupat samarbete med Storbritannien

Storbritannien är en nära partner till Finland, och säkerhets- och försvarssamarbetet med Storbritannien har pågått länge och varit intensivt. Det bilaterala försvarssamarbetet har utvecklats systematiskt inom ramen för det samarbetsarrangemang på bilateral basis som ingicks 2016.

Viktiga försvarssamarbetsområden har varit till exempel utbildnings- och övningsverksamhet, informationsutbyte och utveckling av samverkansförmågan, och på dessa områden fortsätter man att ytterligare fördjupa samarbetet. Samarbetet stärker Finlands försvarsförmåga och vartdera landets engagemang i den regionala säkerheten. Den säkerhetspolitiska dialogen och det säkerhetspolitiska samarbetet mellan Finland och Storbritannien har varit intensiva.

Storbritannien är en betydande militär aktör i Nordeuropa och Östersjöområdet. Storbritannien har tagit en aktiv och initiativrik försvarspolitisk och militär roll ända sedan Ryssland invaderade Ukraina. Finland anser att det är viktigt att Storbritannien har visat ett allt starkare engagemang för säkerheten i Östersjöområdet. Detta engagemang återspeglas exempelvis i att landet sânt ytterligare trupper till Estland som en del av Natos närvaro och aktiva övningsverksamhet. Betydelsen av samarbetet mellan EU och Storbritannien har accentuerats i nuläget och det är viktigt att det säkerhetspolitiska samarbetet fortsätter och är så nära som möjligt.

Finland har deltagit i verksamheten i den så kallade Norra gruppen, som leds av Storbritannien, och i snabbinsatsstyrkan Joint Expeditionary Force (JEF). Syftet med JEF är att utveckla den militära beredskapen, förebygga olika kriser och vid behov agera samfällt i krissituationer. Ur Storbritanniens synvinkel är det också viktigt att visa enhetlighet i gråzonen före en eventuell kris, där påverkan sker utan att tröskeln för användning av militära maktmedel överskrids. Möjligheten till försvarssamarbete med Storbritannien ger landgrupperingen större tyngd.

I en krissituation kommer JEF inte nödvändigtvis att fungera som en självständig truppstyrka, utan den kan användas för att stödja en insats som sker i exempelvis EU:s, Natos eller FN:s regi. De huvudsakliga geografiska fokusområdena för JEF är Östersjön, Nordatlanten och Arktis. Finland skulle besluta om deltagande i en eventuell JEF-insats inom ramen för sitt nationella beslutsfattande.

## 2.2.6 Förstärkning av initiativen för multilateralt försvarssamarbete

Multinationella landgrupperingar, såsom den ovannämnda styrkan Joint Expeditionary Force, europeiska interventionsinitiativet (European Intervention Initiative) och ramstatsgruppen (Framework Nations Concept) är en viktig del av Finlands nätverk av försvarssamarbete. Verksamheten i landgrupperingarna stöder utvecklandet av försvarsförmågan, samverkansförmågan och lägesuppfattningen. Det bilaterala och multilaterala försvarssamarbetet främjar Finlands mål att förebygga kriser av olika slag. Dessutom utvecklar det Finlands förmåga att vid behov samarbeta med partnerländerna också i krissituationer, när så särskilt beslutas.

Att dessa samarbetsformer stärks ökar säkerheten i Finland och i närområdena. Deltagande i multinationella landgrupperingar ger också Finland en möjlighet att utveckla relationerna till de ledande staterna i dess grupperingar, dvs. Storbritannien, Frankrike och Tyskland, som är betydande militära aktörer i Europa och viktiga partner för Finland. Nato

förblir den primära försvarslösningen för dessa länder. I en krissituation ställs trupper och kapaciteter från Natoländerna a priori till Natos förfogande och inriktas på genomförandet av Natos kollektiva försvar.

### 2.2.7 Fördjupat samarbete med Nato

Nordatlantiska fördragsorganisationen (North Atlantic Treaty Organisation, NATO) är en försvarsallians och transatlantisk politisk gemenskap vars viktigaste uppgift är att garantera medlemsländernas säkerhet med politiska och militära medel. Natoländerna har i enlighet med artikel 5 i Natostadgan, dvs. Nordatlantiska fördraget, gjort ett åtagande om kollektivt försvar.

Utöver ett väpnat angrepp kan också till exempel cyberattacker eller andra medel för hybridpåverkan leda till att artikel 5 aktiveras. I samtliga fall baserar sig aktiveringen av artikeln alltid på en bedömning från fall till fall som görs av Nordatlantiska rådet, dvs. av medlemsländerna, och på rådets enhälliga beslut.

Nato är det centrala transatlantiska säkerhetspolitiska konsultationsforumet. Nato för en regelbunden utrikes- och säkerhetspolitisk diskussion om internationella frågor som anknyter till alliansens omvärld, såsom säkerheten i Östersjöområdet, Natos relationer till exempelvis Ryssland och Kina samt nya hot, vapenkontroll och klimatförändringens konsekvenser för säkerheten.

Natos medlemsstater behåller sin nationella självbestämmanderätt, och beslutsfattandet i Nato bygger på enhällighet. Nordatlantiska rådet är organisationens viktigaste politiska beslutsfattande organ, och det sammanträder på olika nivåer, inklusive i sammanställningar av statschefer. Natos militära struktur står under medlemsländernas politiska styrning.

Stärkandet av det kollektiva försvaret har accentuerats i Natos verksamhet under de senaste åren. Detta avspeglas i en övergripande utveckling av det kollektiva försvaret och avskräckningen. Nato är den enda organisationen för kollektivt försvar inom en överskådlig framtid. Dess förmåga att genomföra det kollektiva försvaret grundar sig på en integrerad militär kommandostruktur, en gemensam försvarsplaneringsprocess, operativa planer och gemensamma övningar. Med det kollektiva försvaret strävar Nato efter att sätta tröskeln för ett angrepp så högt som möjligt. Natos avskräckande effekt grundar sig i sista hand på Förenta staternas militära förmåga och kärnvapenavskräckning.



Finlands nuvarande partnerskapsbaserade samarbete är intensivt och djupt. Finland utvecklar partnerskapet med Nato utifrån sina egna utgångspunkter och utnyttjar Natos partnerskapsverktyg och samarbetsprogram i verksamheten för att stärka Finlands försvar. I den förändrade säkerhetsmiljön har Nordeuropas strategiska betydelse ökat, och Nato har följaktligen öppnat nya samarbetsmöjligheter för Finland och Sverige. Dialogen om säkerhetsläget i Östersjön och det praktiska militära samarbetet ger Finland större möjligheter att påverka sin säkerhetsmiljö och ökar förutsägbarheten och stabiliteten i området. Efter Rysslands angrepp mot Ukraina har Finland och Sverige fördjupat sitt samarbete och ytterligare stärkt sin växelverkan med Nato för att förbättra den gemensamma lägesuppfattningen.

För Finland är det viktigt att Nato konsekvent har bekräftat att organisationen fortsätter sin öppna dörrars politik. Nya medlemmar tas in utifrån en politisk prövning och medlemsländernas enhälliga beslut. I enlighet med artikel 10 i Nordatlantiska fördraget kvarstår möjligheten att uppta nya medlemmar.

### 2.2.8 Bedömningar av konsekvenserna av ett eventuellt Natomedlemskap

Finland har ur Natos synvinkel en stark försvarsförmåga och resiliens. Finland är en producent av säkerhet som har samverkansförmåga och som uppfyller kriterierna för medlemskap. Finlands och Sveriges eventuella Natomedlemskap höjer tröskeln för användning av militära maktmedel i Östersjöområdet, vilket ökar stabiliteten i området på längre sikt.

Som medlem i Nato skulle Finland delta i den säkerhetspolitiska debatten i Nato och i utvecklandet av Natos roll som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör, och Finland kommer också att ha ett politiskt engagemang i alliansen. Relationerna mellan Nato och Ryssland blir då en del av Finlands relationer till Ryssland.

Nya medlemsstater ansluter sig till Nordatlantiska fördraget med fullständiga rättigheter och skyldigheter. Den mest betydande konsekvensen för Finland av ett eventuellt Natomedlemskap är att Finland blir en del av Natos kollektiva försvar och omfattas av säkerhetsgarantier enligt artikel 5. Det finska försvarets avskräckande effekt kommer att vara betydligt större än för närvarande, eftersom den backas upp av alliansens samlade kapaciteter. Om militära maktmedel emellertid riktades mot Finland som medlem i Nato, skulle Finland med stöd av alliansen försvara sig i enlighet med de arrangemang för kollektivt försvar som förberetts och övats på förhand.

På motsvarande sätt skulle Finland ha beredskap att stödja andra i alliansen i en situation där det kollektiva försvaret eventuellt aktiveras. Finlands insats i alliansens kollektiva försvar i utgångsläget fastställs i samband med anslutningsförhandlingarna. Även som medlem i Nato skulle Finland ändå alltid på nationell nivå besluta om utplacering av trupper i Natos insatser. Dessutom kunde Finland enligt särskild överenskommelse komma att delta i framtida uppgifter inom Natos kollektiva försvar.

I och med ett eventuellt Natomedlemskap skulle Finlands försvar anpassas till alliansens kollektiva försvar på det sätt som Finland och Nato tillsammans förhandlar fram. Med beaktande av Finlands strategiska läge kommer vår viktigaste insats även som medlem i Nato att vara vår förmåga att försvara vårt eget territorium.

En fråga som kommer upp som en del av anslutningsförhandlingarna är Natos eventuella militära närvaro i Finland. Medlemskapet skulle inte förplikta Finland att ta emot kärnvapen, permanenta baser eller trupper på sitt territorium. Exempelvis ställde de grundande medlemmarna Norge och Danmark i början av medlemskapet ensidiga restriktioner i fråga om medlemskapet, och länderna har inte tillåtit främmande staters permanenta trupper, baser eller kärnvapen inom sitt territorium under fredstid. Utgångspunkten för Natos utvidgningspolitik, som tog form under senare hälften av 1990-talet, har varit att inga kärnvapen, permanenta trupper eller baser ska placeras i nya medlemsländer. Riktlinjen grundade sig på den dåvarande bedömningen av säkerhetsläget och hotmiljön. Till följd av Rysslands aggression dryftar Nato nu stärkandet av det kollektiva försvaret och ordnandet av försvaret på alliansens område.

Också som eventuell medlem av Nato ska Finland upprätthålla och också framöver utveckla en stark egen försvarsförmåga och fortsätta det bilaterala och multilaterala försvarssamarbetet. Finland ska fortfarande själv besluta om principerna för genomförandet av försvaret. Ett Natomedlemskap skulle inte innebära att den allmänna värnplikten slopas. Ett eventuellt medlemskap skulle förbättra Finlands militära försörjningsberedskap och hela samhällets krisberedskap. Medlemskapet skulle inte medföra någon betydande förändring i den nivå på vilken Finland deltar i Natos krishanteringsinsatser.

Den årliga merkostnaden för ett eventuellt Natomedlemskap är uppskattningsvis 1–1,5 procent av Finlands nuvarande försvarsbudget. Ett mål som medlemsländerna gemensamt avtalat om är att använda minst två procent av bruttonationalprodukten till försvarsutgifter, vilket för Finlands del innebär att försvarsbudgeten skulle hållas på ungefär nuvarande nivå. Också som medlem i Nato skulle beslut om nivån på och inriktningen för försvarsbudgeten fattas nationellt.

Finlands eventuella anslutningsfördrag till Nordatlantiska fördraget kommer att behandlas nationellt i enlighet med förfarandena för godkännande av internationella förpliktelser enligt grundlagen. I regel ska riksdagen fatta beslut om godkännande av en internationell förpliktelse med enkel majoritet, om inte ärendet gäller till exempel grundlagen eller överföring av behörighet som är betydande med hänsyn till Finlands suveränitet till en internationell organisation. Finlands eventuella Natomedlemskap förutsätter en noggrannare konstitutionell granskning framför allt med tanke på statens suveränitet och skyldigheten att försvara landet. Utöver frågor som gäller grundlagen bör vid beredningen av Natoanslutningen också granskas vilka konsekvenser anslutningen skulle ha för andra internationella förpliktelser som är bindande för Finland och för den nationella lagstiftningen. Som en del av beredningen bör man också ta ställning till vissa andra internationella fördrag där en ny medlemsstat bör vara part.

Finlands eventuella medlemskap i Nato skulle avsevärt öka alliansens areal, fördubbla dess landgräns med Ryssland, samt föra alliansen närmare strategiskt viktiga områden i Ryssland (Kolahalvön, Sankt Petersburg). Också som medlem av Nato skulle Finlands mål vara att upprätthålla fungerande relationer med Ryssland.

Ryssland har offentligt uttryckt sin negativa inställning till en utvidgning av Nato. Ryssland har å ena sidan konstaterat att beslutet om anslutning till Nato är Finlands och Sveriges, och å andra sidan att Finlands och Sveriges anslutning till Nato skulle få militärpolitiska konsekvenser som kräver balanserande åtgärder av Ryssland. Om Finland ansöker om medlemskap i Nato bör man förbereda sig på omfattande och svårförutsägbara påtryckningar och risker, såsom ökade spänningar vid gränsen mellan Finland och Ryssland. Finland stärker sin beredskap för den eventualiteten att landet blir föremål för omfattande metoder för hybridpåverkan samt med tanke på att förhindra och reagera på påverkan.

Ett tätt samarbete mellan Finland och Sverige under eventuella anslutningsprocesser vore viktigt. Samtidiga anslutningsprocesser kunde också underlätta beredskapen och besvaret av Rysslands eventuella reaktion.

Om Finland och Sverige båda skulle ansluta sig till Nato, kunde försvarsarrangemangen i Nordeuropa granskas som en helhet som en del av Natos kollektiva försvar. På motsvarande sätt, om endast det ena landet ansluter sig till Nato, återspeglar det sig eventuellt i ländernas bilaterala försvarssamarbete och också i ländernas utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete.

Anslutningsprocessen till Nato inleds på initiativ av det ansökande landet (Bilaga 1). I Finland inleds en eventuell process med att statsrådet lämnar till riksdagen en redogörelse eller ett meddelande utifrån statsledningens diskussioner. Riksdagen behandlar redogörelsen eller meddelandet i plenum (Bilaga 2).

Inledandet av anslutningsförhandlingar kräver ett enhälligt beslut av Natos medlemsstater. Natos medlemsstater ska ratificera anslutningsprotokollet i enlighet med sina nationella förfaranden. Ratificeringsförfarandena och deras längd varierar i olika medlemsstater.

Tidsplanen för en eventuell anslutning och vikten av en snabb anslutningsprocess accentueras i nuläget. Processens längd beror på hur länge medlemsstaternas parlamentariska behandlingar pågår och eventuellt på säkerhetsläget i Europa. Natos anslutningsprocess har tagit minst ett år för de länder som tidigare anslutit sig. Redan när medlemskapet diskuteras och under övergångsperioden kommer det sökande landet och Natoländerna sannolikt att utsättas för extern påverkan och påtryckning. Man förbereder sig på detta på olika sätt. Det är viktigt att ett land som är intresserat av medlemskap för förberedande diskussioner med Natoländerna. Finlands statsledning har under våren fört diskussioner med olika länder om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön.

Ryssland kommer troligtvis att föra fram sina krav på säkerheten i Europa även i fortsättningen. I en situation där Ryssland strävar efter att bygga upp sin intressesfär genom avtal och militära åtgärder, kan underlåtelse att reagera på den förändrade säkerhetspolitiska omgivningen leda till att Finlands internationella ställning förändras och att handlingsutrymmet inskränks.

Under riksdagsbehandlingen av redogörelsen preciserar statsrådet för riksdagen detaljer och bedömningar som det inte är möjligt att ta in i den offentliga redogörelsen.

## 3 Stärkande av resiliensen

### 3.1 Statlig hybridpåverkan

I och med förändringarna i säkerhetsmiljön bereder sig Finland på att bli föremål för exceptionella, omfattande och mångsidiga metoder för hybridpåverkan både på kort och lång sikt. I påverkan kan ingå militär påtryckning eller användning av militära maktmedel. Statlig hybridpåverkan har samband med Finlands säkerhetspolitiska val. Detta förutsätter att verksamhetsmodellen för den övergripande säkerheten anpassas till det nuvarande säkerhetsläget. Effektiviteten hos förebyggandet av hybridpåverkan ligger i en avskräckande effekt som skapas av hela samhället och alla förvaltningsområden genom beredskap och annan verksamhet. En fungerande övergripande säkerhet är en viktig del av avskräckningen.

Den förändrade säkerhetspolitiska miljön kräver att statsrådet kontinuerligt bedömer hoten och förbättrar den övergripande samordningen samt att hybridhot identifieras och bekämpas bättre. Ministerierna och deras underlydande förvaltning samt de internationella samarbetsstrukturerna, inklusive EU och partnerskapet med Nato, engageras tätt i verksamheten för att bedöma hoten.

Vid sidan om bedömningen av hoten behövs det ett arrangemang som ansvarar för genomförandet av en förvaltningsövergripande sårbarhetsanalys och för fortlöpande uppföljning av resiliensen. Att identifiera och minska sårbarheter är verksamhet som hör till varje förvaltningsområde. En effektivare bekämpning av hybridhot kräver en gemensam lägesbild, en förvaltningsövergripande struktur för bekämpning av hybridhot. Utöver en uppdaterad lägesbild har tydliga lednings- och ansvarsförhållanden, tillräckligt flexibla och eventuellt delvis överlappande befogenheter samt förmåga att utnyttja samhällets ändamålsenliga helhetsresurser för att avvärja respektive hot en nyckelroll.

Det internationella underrättelsesamarbetets betydelse för att identifiera och bekämpa hybridhot är betydande. Genom styrning av underrättelseverksamheten säkerställs det att resurserna är ändamålsenligt riktade för att producera information om hybridpåverkan som riktas mot Finland samt att tillgången till underrättelseinformation i rätt tid säkerställs.

### 3.1.1 Motverkande av informationspåverkan

Informationssäkerheten betonas i informationsmiljön, där varje medborgare kan vara såväl mottagare och behandlare som producent och distributör av information.

Rysslands aggression i Ukraina har lett till en kraftig differentiering av informationsmiljöerna. Ryssland strävar efter att styra åsiktsbildningen i hemlandet och utlandet samt efter att skapa en narrativ för att berättiga sina handlingar. Rysslands informationspåverkan på västvärlden har visat sig vara svagare än väntat. Däremot finns det mottaglighet för Rysslands narrativ i utvecklingsländer.

Ukraina har på ett lyckat och mångsidigt sätt utnyttjat olika digitala plattformar och nätverk för informationspåverkan. Västvärlden och Nato har visat sitt starka stöd för Ukraina genom sin egen strategiska kommunikation. Genom informationspåverkan har Ukraina kunnat stärka den allmänna stridsviljan samt försvaga verksamhetsförutsättningarna för och stridsviljan hos motståndarnas trupper.

En öppen, flerspråkig och aktiv myndighetskommunikation har en central roll i bekämpningen av informationspåverkan. Sådan kommunikation stärker också förtroendet för samhället, trygghetskänslan och delaktigheten. På detta sätt bekämpas olika former av bredspektrig påverkan och stärks den sociala samhörigheten.

Uppbyggandet av informationssäkerheten, inklusive utvecklingen av artificiell intelligens, förutsätter samarbete på EU-nivå och internationell nivå samt sammanföring av finländsk och internationell kompetens och kunskap. Den nationella kunskapsbasen bör skyddas mot informationspåverkan bättre än för närvarande.

Med tanke på samhällets stabilitet är det viktigt att informationen till alla finländare fungerar också i allvarliga störningssituationer och under undantagsförhållanden. Då det säkerhetspolitiska läget förändrats är det viktigt att Rundradion och andra medier kan producera och distribuera tillförlitlig och aktuell information, stödja medborgarnas mentala kristållighet och identifiera och bekämpa informationspåverkan.

Fri informationsförmedling är en styrka, men också ett sätt att försöka påverka. Under kriser ökar informationspåverkan och detta kräver allt starkare beredskap och kunnande av medierna. I sociala medier och på andra håll på webben blir det allt svårare att bedöma hur tillförlitlig och trovärdig informationen är.

### 3.1.2 Instrumentalisering av migration och uppdatering av beredskapslagen

Instrumentalisering av migration som ett medel för hybridpåverkan måste bemötas med behövliga operativa, rättsliga, diplomatiska och ekonomiska medel. Bemötande av hybridpåverkan kräver delvis ett annorlunda förhållningssätt än hantering av invandring. Hybridpåverkan kan synas som allvarliga störningar i den allmänna ordningen och säkerheten, och genom hybridpåverkan kan det skapas spänningar exempelvis mellan migranter och grupper som motsätter sig dem.

I de allvarligaste situationerna ska mållandet överväga åtgärder som tryggar samhällsordningen och rättsordningen, den nationella säkerheten, den territoriella integriteten, den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan samtidigt som förpliktelsen att granska ansökningar om internationellt skydd uppfylls. Enligt internationell rätt har var och en som blivit utsatt för förföljelse rätt att söka asyl, och också i en exceptionell situation ska Finland ordna möjlighet till detta.

Som reaktion på särskilt Belarus agerande bereds det inom EU lagstiftning som ger medlemsländerna fler medel att kontrollera situationer där migrationsrörelsen utnyttjas. Mottagningstjänsterna för asylsökande kunde minskas och de asylsökandes ärenden behandlas i ett påskyndat förfarande i närheten av den yttre gränsen.

I Finland har också behovet av nationell lagstiftning för normala förhållanden för att svara på utnyttjandet av migrationen utretts. Avsikten är att med det brådskande lagstiftningsprojektet också i Finland införa det gränsförfarande som EU-lagstiftningen möjliggör. I brådskande ordning kommer man också att bereda sådana lagstiftningsändringar som avses i redogörelsen och med hjälp av vilka gränssäkerheten, beredskapen inför hotfulla situationer och myndigheternas möjligheter att agera för att upprätthålla gränssäkerheten kan förbättras.

Justitieministeriet har inlett en totalreform av beredskapslagen och ett projekt för att snabbt se över den nuvarande beredskapslagen. Syftet med projektet är uttryckligen att ta upp situationer med hybridhot i förteckningen över undantagsförhållanden enligt beredskapslagen. Dessutom bedöms det vilka av de nuvarande befogenheterna i beredskapslagen som är sådana som tas i bruk i situationer med hybridhot och utreds det vilka nya befogenheter snabbt kunde tas in i beredskapslagen.

## 3.2 Cybersäkerheten

Förändringarna i den utrikes- och säkerhetspolitiska miljön avspeglar sig också i cybermiljön. Cyberattacker är en del av Rysslands invasion av Ukraina. Ryssland kommer sannolikt att utvidga sina cyber- och informationsoperationer från Ukraina till väst.

Många stater och andra aktörer har cyberkapacitet som gör det möjligt att störa, skada eller utnyttja den andra partens informationssystem. Hoten i cybermiljön har blivit mer komplicerade och de har ökat i synnerhet på grund av digitaliseringen hos olika aktörer i samhället.

Cyberattacken har under de senaste åren ökat ute i världen och attacker har riktats mot såväl aktörer på stats- och kommunnivå som mot näringslivet också i Finland. Cybersäkerheten och cyberförsvaret i Finland inklusive motåtgärderna måste dimensioneras så, att det är möjligt att avvärja en statlig aktörs omfattande cyberattack mot det nationella beslutsfattandet, säkerhetsmyndigheternas verksamhet och den kritiska infrastrukturen.

Situationen i Ukraina har ytterligare framhävt betydelsen av kontrollen av leveranskedjor också när det gäller programvaror och digitala tjänster. Dessutom har den globala komponentbristen påverkat upprätthållandet av systemen. Det är allt viktigare att förstå eventuella risker för hela värdekedjan och att identifiera olika svaga länkar. Ändringen har ytterligare betonat betydelsen av samarbete mellan offentliga och privata sektorn i cybermiljön och företagets roll i den övergripande säkerheten.

### 3.2.1 Den nationella cybersäkerheten och cyberförsvaret

Utöver överbelastningsattacker, intrång och attacker med sabotageprogram har också hotet om allvarigare fientlig cyberverksamhet ökat betydligt. Företagen ska ständigt sörja för att till exempel styrsystemen för energidistribution, logistikkedjor eller annan kritisk infrastruktur inte kan nås direkt från öppna nätverk. Även om en cyberattack inte skulle rikta sig direkt mot Finland, kan det uppstå till och med omfattande återverkningar när de digitala systemen är globalt kopplade till varandra.

Cybersäkerhetscentret vid Transport- och kommunikationsverket, polisen, underrättelsemyndigheterna och Forsvarsmakten samarbetar intensivt för att säkerställa den nationella cybersäkerheten och stoppa cyberattacker. Utöver myndigheter har de som arbetar med informationssäkerheten vid företag och organisationer en mycket viktig roll i genomförandet av cyberberedskapen.



På grund av förändringarna i den utrikes- och säkerhetspolitiska miljön har det inletts projekt som syftar till ökad beredskap. Myndigheterna, den offentliga förvaltningen och aktörerna inom kritisk infrastruktur har höjt sin beredskapsnivå. Cybersäkerhetscentret har gett närmare anvisningar och stöd för att effektivisera beredskapen och kontinuitetshandlingen vid de organisationer som är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen.

Cybersäkerheten i den offentliga förvaltningens informationsresurser och informationsnät som är viktiga med tanke på samhällets funktion stärks och förbättras kontinuerligt. Enligt den lagstiftning om förbättrande av säkerheten i kommunikationsnäten som trädde i kraft 2021 får i ett kommunikationsnäts kritiska delar inte användas utrustning som kan äventyra den nationella säkerheten eller försvaret.

Utöver den nationella nivån har också regionerna en stor betydelse i störnings- och krisituationer. Kommunerna och välfärdsområdena som ska inleda sin verksamhet ansvarar för funktioner som är ytterst kritiska för samhället och medborgarna, såsom vatten- och energiförsörjningen, räddningsväsendet samt social- och hälsovården. Dessa aktörers kompetenser inom cybersäkerhet och kunnande stärks.

Företagens roll i tryggheten av Finlands cybermiljö är helt avgörande. I Finland utvecklas ett starkt ekosystem för cybersäkerheten som sammanför aktörer inom den offentliga och den privata sektorn. Satsningar på informationssäkerhetsprodukter och informationssäkerhetstjänster är centrala åtgärder. Som en del av beredskapen ordnas regelbundna övningar tillsammans med den offentliga sektorn och företag. Likaså förbättras alla företags, organisationers och medborgares färdigheter och kompetens i fråga om digital säkerhet och cybersäkerhet när det gäller att agera i cybermiljön. Riktlinjerna för dessa åtgärder finns i utvecklingsprogrammet för cybersäkerheten.

För att förbättra det effektiva motverkandet av hoten intensifieras samarbetet och informationsutbytet mellan civila och militära myndigheter ytterligare. En rättidig, täckande och gemensam lägesbild behövs för att man ska kunna förutse cyberhot och upptäcka cyberstörningar i ett så tidigt skede som möjligt. Detta är en förutsättning för att stoppa en attack och begränsa konsekvenserna.

Framställandet av en cyberlägesbild samt informationsutbytets rättsliga grund och praxis går igenom mellan cybersäkerhetsmyndigheterna och cybersäkerhetsaktörerna. För närvarande utvärderas myndigheternas verksamhetsförutsättningar när det gäller säkerställandet av den nationella cybersäkerheten, bekämpningen av cyberbrottsligheten samt cyberförsvaret, och de behövliga åtgärderna fastställs.

Samarbetet inom och mellan de ministerier och cybersäkerhetsmyndigheter som ansvarar för den nationella cybersäkerheten, cyberförsvaret och cyberdiplomatin intensifieras ytterligare. Statsledningens beslutsfattande stöds i högre grad i situationer med allvarliga cyberstörningar eller cyberpåverkan.

### 3.2.2 EU-samarbetet och det internationella samarbetet kring cybersäkerhet

Det internationella samarbetet är centralt för EU:s och Finlands cybersäkerhet och cyberförsvaret. Det ligger i Finlands intresse att ha ett nära samarbete med internationella aktörer på multilateral, regional och bilateral nivå. Detta gäller såväl det tekniska samarbetet och utvecklandet av internationella normer och standarder som den politiska dialogen.

Rysslands invasion av Ukraina har också påverkat det internationella samarbetet bland annat inom FN och ytterligare tillspetsat de motsättningar som beror på värdegrunden. Det kan förväntas att samarbete kommer i fortsättningen att bedrivas i mer begränsade sammansättningar, utifrån en gemensam värdegrund, demokrati och ett rättighetsbaserat perspektiv samt regelbaserat.

Den aktuella situationen har fått EU att sluta leden också när det gäller cybersäkerheten. Som stöd för det politiska beslutsfattandet har det tagits fram en gemensam lägesbild över cybersäkerheten, som det är viktigt att koppla till den strategiska övergripande lägesbilden. Också biståndet till Ukraina när det gäller cybersäkerhet har samordnats tillsammans med EU-institutionerna och medlemsländerna.

Utvecklandet av cyberkrishanteringen fortsätter för att samordna den interna och externa responsen, skapa en gemensam lägesbild och genomföra ömsesidigt bistånd, också med hjälp av regelbunden övningsverksamhet. Samarbetet fördjupas inom och mellan olika cybergrupper.

Den samordnade identifieringsförmågan och förmågan till motåtgärder utvecklas inom EU och tillsammans med likasinnade länder. Dessutom granskas en utvidgning av metoduppsättningen inom cyberdiplomatin och påskyndandet av beslutsförfarandet. För att förebygga it-brottslighet vidareutvecklas samarbetet mellan rättsliga och brottsbekämpande myndigheter i EU:s medlemsstater. Också utvecklandet av EU:s cyberförsvaret fortsätter.

Finland deltar i utvecklandet av internationella cybernormer och standarder tillsammans med partnerländer. Det ligger i Finlands intresse att ha ett nära samarbete med internationella aktörer inom EU och i centrala internationella organisationer.

Cyberförsvarssamarbetet utvecklas aktivt med Sverige, som tillsammans med Förenta staterna och Nato är ett av Finlands viktigaste partnerskap också inom cyberförsvaret. Cyberförsvaret utvecklas också samnordiskt inom Nordefcos referensram. Finland har i flera år utvecklat cyberförsvarssamarbetet med Nato, men för ett partnerland är samarbetet förenat med begränsningar.

### 3.3 Inverkan på den inre säkerheten och gränssäkerheten

Krig orsakar hot också mot den inre säkerheten. Följden kan bland annat vara olaglig handel med krigsmateriel och att materielen hamnar i kriminellt bruk. Det finns redan belägg för detta i fråga om Ukraina. Också organiserade kriminella sammanslutningar eller delar av dem kan förflytta sig med migrationen, vilket ändrar de traditionella styrkeförhållandena, branscherna och verksamhetssätten för målländernas organiserade brottslighet. Nödställda människor kan bli offer för organiserad brottslighet. Utan normala stöd nät hotas de förutom av människohandel också av annan slags brottslighet som syftar till utnyttjande.

Den omfattande migrationen kan orsaka lokala spänningar mellan olika befolkningsgrupper i mållandet och störa den allmänna ordningen och säkerheten samt öka antalet hatbrott. Spänningarna kan också utnyttjas för att påskynda den polariserande utvecklingen och få till stånd oroligheter. De beskrivna hoten mot den inre säkerheten kan i första hand motverkas genom att effektivisera myndighetssamarbetet på alla nivåer.

Finland övervakar den längsta gränsen mellan EU och Ryssland. Genom åtgärder inom gränsförvaltningen förhindras olovlig gränsöverskridning, bekämpas gränsöverskridande brottslighet samt tryggas den allmänna ordningen och säkerheten, folkhälsan och den territoriella integriteten. Verksamhetsmiljön håller på att ändras avsevärt, vilket styr mot en utveckling av gränssäkerhetsåtgärder för upprätthållande av den yttre säkerheten.

Samsynen om lägesbilden av gränssäkerheten tryggas på alla nivåer av verksamheten med hjälp av nationellt och internationellt myndighetssamarbete. Beredskapen att trygga den territoriella integriteten är omedelbar. Finland upprätthåller en hög beredskap för hantering av massinvandring, med tyngdpunkt på östgränsen.

Finland håller befogenheterna uppdaterade genom en översyn av lagstiftningen om gränsbevakning och beredskap. Kodexen om Schengengränserna och utvecklingen av andra EU-rättsakter ökar möjligheterna att använda den europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta styrka. Dessutom utvecklas möjligheterna att ta emot och utnyttja bilateralt gränsförvaltningsstöd vid alla gränser.

Finlands kapacitet för upprätthållande av gränssäkerheten behöver stärkas och beredskapen och krisberedskapen förbättras. Den helheten omfattar bland annat kritiska materialanskaffningar, cyberkompetens och modernisering av den tekniska övervakningen av gränserna samt infrastruktur och övervakningsteknik i riskområden vid östgränsen.

Gränstruppernas kapacitet att upprätthålla gränssäkerheten och försvarsberedskapen och trygga den territoriella integriteten förbättras i samarbete med Försvarsmakten. Detta innebär en ökning av gränstruppernas repetitionsövningar samt materiell utveckling.

### 3.4 Mental kristålighet

Coronapandemin som pågått i två år kan antas ha försämrat befolkningens kristålighet. Störningsfri basservice, tryggande av minimiförsörjningen samt möjligheten att upprätthålla kontakter med närstående och andra gemenskaper är väsentliga med tanke på kriståligheten. Upprätthållandet av kultur- och bibliotekstjänsterna stöder det psykiska välbefinnandet och delaktigheten i samhället. Utöver myndigheterna spelar organisationer, religiösa samfund och andra aktörer en viktig roll. Individernas, gemenskapernas och samhällets samt nationens förmåga att klara av det psykiska tryck som krissituationer orsakar och klara av konsekvenserna av dem tas in i statsrådets kommunikationsprogram.

Det är särskilt viktigt att ta hand om de mest utsatta personerna. I synnerhet har ungdomarnas situation försämrats ytterligare när det gäller den psykiska hälsan, eftersom coronapandemin påverkar i bakgrunden. En trygg vardag inom småbarnspedagogiken och skolan med kontakterna där är väsentlig för barns och ungas välbefinnande. Oro över den egna utkomsten ökar den psykiska belastningen. Tryggandet av en minimiförsörjning och fungerande basservice är viktiga med tanke på människors delaktighet, upprätthållandet av funktionsförmågan och välbefinnandet och därigenom med tanke på hela samhällets kristålighet.

Tillgodoseendet av befolkningens informationsbehov har en stor betydelse för kriståligheten. Kommunikationen bör ge säkerhet och förtroende för myndigheternas verksamhet och beredskap. Också medierna har en viktig roll i detta. En så störningsfri kontinuitet i den normala vardagen som möjligt är av central betydelse med tanke på kriståligheten.

Rysslands invasion av Ukraina leder till oro och otrygghet hos medborgarna, men den väcker också en vilja att försvara och främja demokratiska värderingar på alla samhällsnivåer, från vardagslivet till politiken och försvaret. Det är viktigt att medborgarna har möjlighet att diskutera kriget och chanser att fundera på sina egna erfarenheter, på

delaktighet och på metoder för att stärka demokratin i lokalsamhället, i hemlandet och internationellt. Civilsamhällesorganisationerna och den nationella dialog som ska inledas har en viktig roll i detta.

I samhället bör man bereda sig på att de åtgärder som vidtagits och vidtas med anledning av Rysslands invasion av Ukraina märks i vardagen för alla som bor i Finland, eventuellt också på lång sikt. Det är ytterst viktigt att bekämpa eventuell diskriminering och ojämlikhet mot den ryska minoriteten och andra minoriteter.

Kärnan i försvarsviljan är att Finland och den finländska livsstilen uppfattas som något som det är värt att försvara och att det finns en tillräcklig nationell enighet. Det militära försvaret är en integrerad del av det finländska samhället. Vår försvarslösning, som baserar sig på värnplikt, bygger på en hög försvarsvilja som upprätthålls och utvecklas som en del av den övergripande säkerheten. Försvarsviljan skapar också en grund för totalförsvaret och den övergripande säkerheten samt stärker vårt samhälles resiliens. Rysslands invasion av Ukraina har ytterligare stärkt finländarnas försvarsvilja, vilket har synts till exempel som ett växande intresse för frivillig försvarsutbildning.

### 3.5 Befolkningsskyddet

Beredskapen att försvara landet militärt bör vara sådan att den ger kapacitet att skydda befolkningen och trygga samhällets funktion.

Det finns utifrån riskbedömningar och hotbilder en beredskap att skydda befolkningen med hjälp av befintliga skyddsrum eller sådana utrymmen inomhus som ger bästa tänkbara skydd och vid behov också genom evakuering. För att befolkningen och infrastrukturen ska kunna skyddas och kritiska funktioner tryggas är det också väsentligt att ha en effektiv räddningsverksamhet och olika funktioner som stöder den.

Räddningsmyndigheterna har en central roll i den praktiska verksamheten och samordningen av befolkningsskyddet. Finland har EU:s mest omfattande infrastruktur för befolkningsskydd och planer för att skydda befolkningen. Det förändrade säkerhetsläget förutsätter dock att befolkningsskyddet och skyddsrumbeståndet utvecklas och att resursbehoven ses över, vilket genomförs genom ett riksomfattande utredningsarbete.

Uppgiftsfördelningen mellan de myndigheter och andra aktörer som ansvarar för befolkningsskyddet och samordningen av beredskapsarrangemangen behöver förtydligas och planeringen utvecklas såväl på riksomfattande som på regional nivå i fråga om ledningen, lägesbildsverksamheten, den materiella beredskapen och de logistiska arrangemangen.

Konsekvenserna av nödsituationer med strålrisk påverkar hela samhället. I det förändrade säkerhetsläget måste den nationella beredskapen och strålningsövervakningens kontinuerliga mätförmåga effektiviseras och det internationella samarbetet intensifieras. Vid sidan av strålningens konsekvenser för hälsan bör man också beakta strålningens konsekvenser för trygghetskänslan och bevara folkets förtroende för samhällets beredskap.

## 4 Ekonomiska konsekvenser och beredskapen

### 4.1 Konsekvenser för ekonomin, näringarna och företagen

Finlands ekonomi har återhämtat sig i rask takt från de negativa ekonomiska konsekvenserna av covid-19-krisen. Producent- och konsumentpriserna steg mot slutet av 2021 och bromsade upp den ekonomiska tillväxten. Prisstegringen fortsatte i början av året och inflationen var uppe i 4,6 procent i februari 2022 redan innan Ryssland invaderade Ukraina.

Trots att Ryssland och Ukraina är relativt små som producentländer, är de betydande producenter och exportländer när det gäller vissa viktiga livsmedel, mellanprodukter, mineraler och energi. Kriget har redan orsakat betydande ekonomiska och finansiella chocker, särskilt på råvarumarknaden, i och med att priserna på olja, gas och vete stigit dramatiskt.

Enligt bedömningar baserade på olika källor kan Rysslands bruttonationalprodukt sjunka med 10–20 procent 2022. Till följd av sanktionerna och motsanktionerna upphör utrikeshandeln mellan Ryssland och västländerna med undantag för vissa mycket noggrant avgränsade delar. Exempelvis leveranserna av gas och el har tills vidare pågått nära nog normalt trots restriktioner riktade mot betalningssystemen, men när krigshandlingarna fortgått har trycket på att begränsa energileveranserna ökat.

Enligt bland annat OECD:s och Europeiska centralbankens senaste bedömningar minskar Rysslands invasion av Ukraina tillväxten i världsekonomin med 0,5–1,5 procentenheter och i bruttonationalprodukten för euroområdet med 1–2 procentenheter år 2022. Finansministeriets bedömning är i linje med ovannämnda bedömningar och tillväxten i världsekonomin förutspås öka med 3,5 procent och i euroområdet med 3 procent 2022. I den förändrade situationen beror även den totala effekten av utbudschocken på hur länge kriget pågår. Även i övrigt är osäkerheten hög. Rysslands invasion av Ukraina har avsevärt förändrat marknadsläget i Europa under början av året. Den första reaktionen på marknaden var den kraftiga nedgången i aktiekurserna, som sedermera har jämnats ut. Volatiliteten har dock ökat och osäkerheten inför framtiden har stigit till en ny nivå.

Enligt bedömningar som gjorts efter Rysslands invasion väntas Finlands bruttonationalprodukt öka med 1–2 procent 2022. Enligt finansministeriets uppskattningar kommer Finlands bruttonationalprodukt att öka ytterligare med cirka 1,5 procent år 2022. Den direkta

förlusten av handel med Ryssland minskar tillväxten mest på grund av följder för exporten och industriproduktionen. De ökade priserna leder till att BNP-tillväxten dämpas i och med att konsumtionen minskar och hushållens köpkraft försvagas. Den ökade osäkerheten om vad som väntar skjuter investeringarna på framtiden. Utmaningarna inom realekonomin avspeglar sig på de offentliga finanserna. Utgifterna ökar när den ekonomiska tillväxten och den förbättrade sysselsättningen avtar och arbetslösheten börjar stiga. Det är skäl att beakta att de ekonomiska prognoserna innehåller betydande osäkerhetsfaktorer bland annat när det gäller scenarierna för Rysslands fortsatta anfallskrig och dess konsekvenser.

De höjda energipriserna syns förutom som ett fenomen som direkt höjer konsumentpriserna också som en faktor som höjer företagets produktionskostnader. Inflationstakten har tilltagit och toppen är ännu inte nådd. Även om inflationen enligt prognoserna avtar nästa år, förblir prisnivån hög. Att den ryska marknaden stängs förändrar företagets konkurrensläge och försvårar fördelningen av de höjda kostnaderna på produktpriserna. Krisen försämrar såväl hushållens som företagets förtroende för marknaden.

Handeln med varor och tjänster med Ryssland förväntas i praktiken stanna av helt. Utöver exporten av sanktionsbelagda produkter har också exporten av andra produkter och tjänster till Ryssland redan minskat avsevärt. Rysslands andel av Finlands export är 4,5 procent och den exportindustri som riktar in sig på Ryssland utgör 1,6 procent av värdeökningen. Ryssland har en större betydelse som handelspartner för Finland än för EU i genomsnitt. Att leveranserna av nyttigheter och råvaror upphör från Ukraina och Ryssland återspeglar sig i Finland också som störningar i tillgången på mellanprodukter. Finlands handel med Ryssland återhämtar sig inte, eftersom sanktionerna förväntas få långvariga konsekvenser. Företagen kan hitta nya leverantörer av mellanprodukter och ersättande marknader för sina slutprodukter, men detta är en långsam process.

I Finland ger finanssektorns relativt starka soliditet en buffert för att möta de försämrade villkoren. Enligt Finansinspektionen är de direkta riskerna förknippade med Ryssland relativt små för de finländska bankerna, försäkringsbolagen och arbetspensionsanstalterna, men genom indirekta risker kan konsekvenserna av kriget vara större och svåra att förutse. Vissa risker förknippade med Ryssland kan beröra Finland också genom exportfinansieringen och de statsägda bolagen.

Den övergripande bedömningen av konsekvenserna för företagen påverkas av huruvida någon affärsverksamhet överhuvudtaget kan fortsätta i Ryssland. De ökade kostnaderna för logistik, energi, råvaror, de försvårade leveransmöjligheterna och finansiella frågor leder till osäkerhet. Konjunkturkänsliga branscher lider av osäkerhet och störningar i de globala värdekedjorna. Komponentbristen ökar på global nivå. Osäkerheten på finansmarknaden medför utmaningar för företagen.



OECD har placerat Ryssland i den högsta landriskklassen. Värdekedjor som involverar utnyttjande av råvaror eller mellanprodukter som importerats från Ryssland kommer att omvärderas inom näringslivet när de totala verkningarna av kriget har klarnat. Man försöker så snabbt som möjligt bli oberoende av den ryska marknaden och ryska bränslen och detta kommer att innebära ökade investeringar i den gröna omställningen i olika branscher, särskilt inom energiproduktionen. Lösningarna bidrar till att stödja självförsörjningsgraden och försörjningsberedskapen.

Ryssland har riktat restriktiva åtgärder särskilt mot utländska företag och investerare. Det är ännu inte klart vad tillgångsposterna kommer att bli och vilka konsekvenser detta har för dotterbolagens eller moderbolagens ledning. Enligt olika bedömningar är förutsättningarna för företagets fortsatta affärsverksamhet i Ryssland utmanande.

Rysslands anfallskrig och dess följder kan leda till en betydande strukturomvandling och omorganisering av värdekedjorna i den globala ekonomin på ett sätt som det ännu är svårt att förutse. Utestängningen av den ryska marknaden skapar ett behov av att hitta ersättande exportmarknader och omorganisera leveranskedjorna för att säkerställa tillgången på råvaror och mellanprodukter. En ytterligare utvidgning av EU:s nätverk av handelsavtal och den slutliga utformningen och ikraftsättandet av avtal som förhandlats fram underlättar tillträdet till och ett effektivare utnyttjande av nya marknader.

Det finns inte några märkbara förändringar i utländska investerares inställning till Finland. Statens medelsanskaffning på den internationella finansmarknaden har under början av året kunnat genomföras enligt planerna. Några betydande förändringar jämfört med tidigare i fråga om det utländska ägandet i finländska börsbolag har inte kunnat skönjas.

Ett stabilt och demokratiskt politiskt system, förutsägbar lagstiftning, utbildad och kunskapsrik arbetskraft, innovationsverksamhet och en gynnsam affärsmiljö för företagen är fortfarande Finlands starka sidor vid bedömningen av investeringsprojekt. Den relativt starka offentliga ekonomin och bankernas och de börsnoterade företagens huvudsakligen starka balansräkningar är faktorer som främjar intresset för Finland i internationella investerares ögon också i fortsättningen. Det är viktigt att undvika att det uppstår en utveckling av randmarknader.

Den internationella resemarknadens intresse för Finland kan minska under åtminstone en viss period. Detta ger förmodligen upphov till viss tröghet i fråga om turismexporten efter covid-19-krisen. För närvarande tyder ingenting på att Finlandsbilden skulle ha försämrats eller att Finland skulle betraktas som otryggt, men det är skäl att följa utvecklingen.

När det gäller att locka internationella investerare är huvudbudskapet från Finlands sida, att vi i vårt land står för ett välfungerande samhälle som vilar på stabilitet och säkerhet. På grund av den förändrade situationen är det viktigt att värna om Finlandsbilden och vårt lands attraktionskraft. De säkerhetspolitiska lösningar vi går in för påverkar Finlandsbilden.

Ryssland har varit ett av de mest framträdande ursprungsländerna för arbets- och utbildningsrelaterad invandring till Finland och, vid sidan av Indien, ett av de viktigaste länderna för de riktade insatserna för invandring inom Talent Boost-arbetet. På grund av kriget har Finland fryst åtgärderna för att locka experter från Ryssland och för högskole- och forskningssamarbete med Ryssland.

För att eventuella näringspolitiska förändringar ska kunna iakttas och påkallade politiska åtgärder vidtas behövs en systematisk och aktuell lägesbild. Dessutom behövs åtgärder inom den offentliga förvaltningen för att identifiera ersättande marknader och värdekedjor, men också aktivt arbete för Finlandsbilden för att svara på den eventuellt ökade landrisken. Detta kräver en ännu starkare koppling till de europeiska innovations- och företagsnätverken. I fortsättningen behövs också ytterligare åtgärder för att göra investeringsmiljön mer lockande.

## 4.2 Försörjningsberedskap, militär försörjningsberedskap och beredskapssamarbete

Finland har ett internationellt sett unikt, välfungerande försörjningsberedskapssystem. Målet är att också de allvarigaste undantagsförhållandena ska gå att hantera med nationella åtgärder. Även om modellen för Finlands försörjningsberedskap har utformats för att reagera uttryckligen på allvarliga störningar i samhället, måste vi i denna förändrade situation också bedöma om vår beredskap är tillräcklig totalt sett. Finland måste ha en tillräcklig beredskapsnivå och, i den utsträckning det är möjligt, upprätthålla behövlig självförsörjning när det gäller de allra nödvändigaste nyttigheterna.

Försörjningsberedskapens internationella villkor har förändrats i och med covid-19-pandemin och särskilt i och med kriget i Ukraina. Det nordiska samarbetet kring försörjningsberedskapen har intensifierats och inom Europeiska unionen pågår flera projekt som syftar till att stärka unionens resiliens. Finland utvecklar beredskapen för internationell räddningsverksamhet inom ramen för civilskyddsmekanismen och förbereder deltagandet i det strategiska säkerhetsupplagringsystemet på EU-nivå.

Finland har deltagit aktivt för ökad civil beredskap och resiliens inom partnerskapsarbetet med Nato. Genom samarbetet eftersträvas ökad förutsägbarhet och stabilitet, och samarbetet stöder dessutom Finland i utvärderingen av de egna beredskapsarrangemangen och de utvecklingsåtgärder som behövs. Syftet med Natos civila beredskapsverksamhet är att stärka alliansens förmåga att hantera kriser och det stöd civila aktörer kan ge försvaret. Artikel 8 i Nordatlantiska fördraget är viktig med tanke på försörjningsberedskapen, eftersom den hindrar Natos medlemsstater från att ingå sådana avtal med tredje parter som går före de förpliktelser som medlemskapet medför. Detta kan tolkas så, att om en stat som inte hör till Nato ingår ett avtal med en av Natos medlemsstater om samarbete gällande försörjningsberedskap i kristider, är ett sådant avtal alltid sekundärt i förhållande till andra medlemsstaters samtidiga behov.

Finlands system för försörjningsberedskap är till sin grund och uppbyggnad välfungerande även i den förändrade verksamhetsomgivningen. Systemet utgår från en nätverksmodell baserad på samarbete mellan den offentliga och den privata sektorn, men också från de enskilda förvaltningsområdenas ansvar för försörjningsberedskapen inom sin sektor och utformningen av försörjningsberedskapsorganisationens uppgifter och resurser i enlighet med samhällets aktuella behov.

Beredskapen med tanke på den kritiska infrastrukturen utvecklas genom program som har anknytning till dess viktigaste delområden. Medlen och resurserna för åtgärderna inom försörjningsberedskapen avsätts i ökande grad för att genomföra dessa program. Särskilda prioriteringsområden i tryggheten av den kritiska infrastrukturens funktion är tryggheten av energiförsörjningen och vattenförsörjningen, beredskap inför cybersäkerhetshot och stödet för återhämtning från sådana hot, säkerställande av att det digitala samhällets informationssystem, kommunikationstjänster och kommunikationsnät, tryggade finansmarknadstjänster under alla förhållanden, tryggheten av informationssystemen för positionsbestämning och geografisk information samt fungerande trafik- och logistiktjänster och trafiknät. En fungerande infrastruktur är också en förutsättning för att livsmedelsförsörjningen ska kunna tryggas. Utöver tryggheten av tillgången på flera andra produktionsinsatser betonas bland annat tryggheten av produktionen av och tillgången till gödselmedel.

Rysslands invasion av Ukraina har över en natt förändrat verksamhetsomgivningen när det gäller militär försörjningsberedskap. Redan dessförinnan hade leveranstiderna för komponenter, råvaror och reservdelar förlängts, priserna stigit och tillgången på vissa kritiska råvaror och transportkapacitet försämrats på grund av covid-19-pandemin och det förändrade läget på världsmarknaden som den gett upphov till.

Försvarsmaktens nuvarande materiella beredskap kan förbättras snabbt genom investeringar i kompletteringar av kritiskt material i syfte att öka lagermängderna samt genom säkerställande av att den materiel och det material som finns i lager är driftsäkra och användbara.

Produktionen och underhållet av kritiskt material tryggas genom investeringar i produktionsanläggningar och genom att industripersonalens kompetens upprätthålls och utvecklas. Rysslands invasion av Ukraina har accentuerat betydelsen av både den nationella självförsörjningsgraden och det internationella samarbetet. Trots det internationella samarbetet måste försvarsmaktens funktionsförmåga dock alltid tryggas genom tillräckliga nationella åtgärder.

Den första redogörelsen om försörjningsberedskapen överlämnas till riksdagen i september 2022.

## 4.3 Konsekvenser för statsförvaltningen, kommunerna och välfärdsområdena

### 4.3.1 Mottagandet av personer som flyr från Ukraina

Flyktingkrisen till följd av Rysslands invasion av Ukraina kräver omfattande åtgärder både på EU-nivå och i Finland. Medlemsstaterna har varit mycket eniga i sin strävan att hjälpa, och med tanke på säkerheten i krissituationer och stabiliteten inom EU är det viktigt för Finland som en medlemsstat med yttre gränser att också i fortsättningen sträva efter gemensamma och solidariska lösningar.

Beredskapen inför och bemötandet av massinvandring har utvecklats i vårt land utifrån erfarenheterna 2015. Det är särskilt viktigt att säkerställa att myndigheternas roller är tydliga, att samarbetet fungerar och att kommunikationen är god. Beredskapsplanerna är nu mer heltäckande och av bättre kvalitet, och deras funktion testas genom regelbundna övningar. Också beredskapssamarbetet med kommunerna och tredje sektorn har utvecklats över förvaltningsgränserna.

Vid massinvandring ska särskild uppmärksamhet fästas vid hälsosäkerheten. De som kommer från krisområden kan vara utsatta för infektionssjukdomar till exempel på grund av bristfälligt vaccinationsskydd. Särskild hänsyn bör tas till möjliga allmänfarliga smittsamma sjukdomar, inbegripet djursjukdomar, och förebyggandet av spridningen av sådana sjukdomar.

I krigets inledande skede har många av de människor som flytt haft familjeband eller andra band i medlemsstaterna, och det finns i sådana fall inget omedelbart behov av att ty sig till myndighetstjänster. Stödbehoven kommer dock hela tiden att öka och allt fler kommer att befinna sig i en sårbar ställning. I synnerhet i sådana situationer behöver det säkerställas att barnens rättigheter tillgodoses. Nästan hälften av de nyanlända är minderåriga och de behöver snabbt fungerande tjänster inom småbarnspedagogik och utbildning. Dessa behov kan förväntas bli långvariga. Många av de nyanlända kan också behöva omfattande social- och hälsovårdstjänster och behovet av psykosocialt stöd är med all sannolikhet stort också på längre sikt.

Det är nödvändigt att öka medlemsländernas mottagningskapacitet mycket över den normala nivån. I år beräknas det anlända 40 000–80 000 ukrainare till Finland för att söka internationellt skydd. När behovet av skydd blir långvarigt blir det allt fler frågor som måste lösas i fråga om ordnande och finansiering av tjänster som gäller mottagande, bas-service och integration och i fråga om tryggheten av de kulturella rättigheterna och barnens rättigheter. För att dessa frågor ska kunna lösas krävs det ett flexibelt förvaltningsövergripande samarbete och en nära samverkan med det civila samhället. Kommunerna har här en viktig roll. Tillhandahållandet av språkutbildning har en nyckelställning när det gäller att säkerställa integrationen.

### 4.3.2 Konsekvenser för kommunerna och välfärdsområdena

Kommunerna och välfärdsområdena är skyldiga att upprätthålla beredskap och att kunna fortsätta sin verksamhet under alla förhållanden. Utöver den ekonomiska beredskapen har kommunerna en viktig roll i den allmänna beredskapen. Beredskapen inför störningar i vardagen, bland annat i fråga om vattenförsörjning, energidistribution, telekommunikation, storolyckor, naturfenomen, livsmedelsförsörjning, social- och hälsovårdstjänster och utbildning, är långvarig och ska stärkas.

I de akuta anvisningarna har man fäst särskild uppmärksamhet vid bland annat befolkningsskydd, fungerande kristida ledningscentraler, cybersäkerhet och hantering av kritisk infrastruktur. Beredskapen i kommunerna gäller också ordnande och finansiering av tjänster som gäller mottagande, bas-service och integration samt de nyanländas utkomst. Finlands Kommunförbund stöder och främjar kommunernas beredskapsarbete på central nivå som samordnare, nätverksadministratör och instruktör.

Inom social- och hälsovården har en modell för styrning av beredskapsplaneringen och för lägesrapportering etablerats under covid-19-pandemin. Denna modell genomförs inom de fem samarbetsområdena i välfärdsområdesstrukturen. Den materiella beredskapen inom social- och hälsovården bygger på samma struktur, och på så sätt säkerställs kontinuiteten i tjänsterna.

### 4.3.3 Konsekvenser för statsförvaltningens kritiska funktioner

Med tanke på tryggheten av försörjningen bedöms för närvarande den rättsliga grunden för myndigheternas befogenheter och ansvar, administrativa åtgärder och kostnadsfrågor. Bedömningen gäller situationer där det råder en omfattande störning i betalningsrörelsen och de negativa effekterna av störningen berör både stora delar av befolkningen och pågår en längre tid. Störningar i betalningsrörelsen inverkar också på betalningen av socialskyddsavgifterna, men rätten till förmåner består. Statens betalningsrörelse har beredskaps- och kontinuitetsplaner för olika former av störningar.

Den aktuella situationen har konsekvenser för den offentliga upphandlingen och därigenom för verksamheten vid statens ämbetsverk och inrättningar. Det har redan förekommit problem med distributionen och tillgången till de produkter och tjänster som ämbetsverken och inrättningarna behöver i sin verksamhet. Till följd av att priserna på produkter och tjänster som köps på den öppna marknaden stiger, ökar verksamhetskostnaderna. Finansministeriet har ändrat beslutet om samordnad upphandling inom statsförvaltningen i fråga om bränsleanskaffningar, varvid ämbetsverken och inrättningarna själva kan överväga hur de genomför sina anskaffningar.

## 5 Skyddet av den kritiska infrastrukturen

Riskerna och hoten i anslutning till sårbarheterna hos den med tanke på samhällets funktionsförmåga kritiska infrastrukturen har ökat i och med de förändringar som skett i den säkerhetspolitiska miljön under de senaste åren. Med kritisk infrastruktur avses sådana basstrukturer och tjänster och funktioner i anslutning till dem som är nödvändiga för att samhällets vitala funktioner ska kunna upprätthållas. Kritiska system och tjänster produceras allt oftare av den privata sektorn och är gränsöverskridande och beroende av varandra.

Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen har skapat nya möjligheter att utöva påverkan. I enlighet med regeringsprogrammet har samhällets sårbarhet minskats genom att den kritiska infrastrukturens funktionssäkerhet har stärkts också i krissituationer.

I och med förslaget till direktiv om motståndskraft hos kritiska enheter definieras och identifieras kritiska aktörer, och myndighetstillsynen inriktas på dem. Ett effektivt genomförande av direktivet i vårt land stärker de nationella kritiska aktörernas resiliens. I nuläget är det motiverat att påskynda genomförandet av direktivet och sträva efter en heltäckande lagstiftningsram. Ett projekt tillsätts för att bereda ett förslag till lagstiftning om stärkande av den kritiska resiliensen, för att utreda och utvärdera behoven av att med anledning av direktivet utveckla och ändra den nationella myndighetsverksamheten och lägga fram förslag till hur myndighetsfunktionerna ska organiseras centraliserat under statsrådet. Ikraftsättandet av denna lagstiftning kommer att göra det möjligt att på lagnivå fastställa vad den nationella kritiska infrastrukturen omfattar.

### 5.1 Utländska företagsköp

Finlands inställning till utländska företagsköp och investeringar är i grunden positiv. Att företag som ansvarar för kritisk infrastruktur delvis övergår i utländskt ägande kan dock öka osäkerheten kring företagets förmåga att svara för sina åtaganden, särskilt i krissituationer. I undantagsfall kan utländska företagsköp också vara förenade med statliga påverkansförsök. Om ett ytterst viktigt nationellt intresse kräver det, kan överföringen av inflytande till en utländsk ägare begränsas för att trygga sådan infrastruktur som är kritisk med tanke på samhällets vitala funktioner.

Förfarandena för övervakning av företagsköp utvecklas i ett kontinuerligt myndighets-samarbete inom nätverket för företagsköp, där bland annat ett nytt gemensamt verktyg för riskbedömning nyligen har tagits i bruk. Lagstiftningen har nyligen reviderats. Bedömningen av företagsköp görs från fall till fall och utifrån den säkerhetspolitiska miljön vid tidpunkten i fråga. Vid uppföljningen av den praktiska tillämpningen av lagen om

utlänningars företagsköp har det visat sig nödvändigt att ytterligare reda ut frågor som gäller ägandet av kritisk infrastruktur. I samarbetet mellan ministerierna bereds statsrådets principer för ägande av strategiskt viktig kritisk infrastruktur.

## 5.2 Övervakning av fastighetsförvärv och tillståndsplikt

Myndigheterna kan bättre än tidigare övervaka fastighetsinnehav och markanvändning som är centrala med tanke på statens säkerhet, förebygga fastighetsinnehav som inte är önskvärda med tanke på skyddet av kritisk infrastruktur samt vid behov vidta åtgärder för att lösa in områden som är nödvändiga med tanke på den nationella säkerheten.

Övervakningen av fastighetsköpen och tillståndsplikten vid vissa fastighetsförvärv baserar sig på ordnandet av landets försvar, övervakningen av den territoriella integriteten och tryggheten av gränssäkerheten och försörjningsberedskapen. Vid tillståndsprövningen granskas i synnerhet fastighetens läge, fastighetens tilltänkta användningsändamål och sökanden. Dessa omständigheter bedöms som en helhet för alla tillståndspliktiga. Granskningen har ytterligare skärpts sedan Rysslands invasion av Ukraina.

I nuläget är det allt viktigare att myndigheterna fortfarande har tillgång till en bra lägesbild av riskfaktorerna och att de har ett tillräckligt urval av metoder för att förebygga och ingripa i upphandlingar som försämrar den nationella säkerheten. För närvarande granskas övervakningen av hyresrätten till fastigheter samt ägande- och arrenderätten i fråga om bostadsaktier. Ett projekt har inletts för att utveckla det lagkomplex som gäller övervakningen av fastighetsköp för att den ännu bättre ska motsvara de uppställda målen för övervakningen och beakta framtida behov.



## Annex 1 Huvudskedena för anslutning till Nordatlantiska fördraget, det vill säga Natofördraget

### Anslutningsprocessen inleds

Ansökarlandet meddelar Nato om att landet vill ansluta sig till Natofördraget.

Nato kallar ansökarlandet till anslutningsförhandlingar.



### Anslutningsförhandlingar

Nato och medlemsstaterna samt ansökarlandet förhandlar om anslutningen (inklusive en eventuell Plan för förberedelser inför medlemskap, MAP) och om ett anslutningsprotokoll för ansökarlandet (Accession Protocol).



### Ansökarlandets avsiktsförklaring (*Letter of Intent*) efter avslutade förhandlingar

Genom en avsiktsförklaring som sänds till Nato bekräftar ansökarlandet sin vilja och förmåga att ansluta sig till Nato.



### Ansökarlandets anslutningsprotokoll undertecknas och ratificeras av samtliga medlemsstater i Nato i enlighet med deras nationella förfaranden



### Natos medlemsstater ger in ratifikationsinstrumenten till Förenta Staternas regering, som är depositarie



### Natos generalsekreterare kallar ansökarlandet att ansluta sig till Natofördraget



### Anslutningsavtalet godkänns i ansökarlandet i enlighet med dess nationella förfaranden



### Ansökarlandet blir medlem i Nato när anslutningsinstrumentet (*Instrument of Accession*) deponeras hos Förenta Staternas regering

## Annex 2 De olika faserna i Finlands eventuella Natoansökningsprocess

### Anslutningsprocessen inleds

Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott för en förberedande diskussion.

Ålands landskapsregering informeras.

Statsrådets allmänna sammanträde överlämnar en redogörelse eller ett meddelande till riksdagen.

Redogörelsen eller meddelandet behandlas i riksdagen (eventuellt inkl. utskottsbehandlingar samt eventuell förtroendeomröstning om meddelandet) och riksdagen ger besked genom en skrivelse.

Republikens president fattar beslut på föredragning av statsrådet om Finlands vilja att inleda anslutningsförhandlingar samt tillsätter en delegation för anslutningsförhandlingarna och godkänner ett förhandlingsdirektiv.

Finland meddelar Nato om sin vilja att inleda anslutningsförhandlingar.

**Natos medlemsstater bjuder in Finland till anslutningsförhandlingar och förhandlingarna inleds (Ålands folkrättsliga ställning beaktas) och en plan som förbereder anslutningen, Nato Membership Action Plan (MAP), kan eventuellt göras upp parallellt.**

Behandling av republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott.

Riksdagens utskott informeras om förhandlingarna (UtU, FsU och andra berörda utskott).

Ålands landskapsregering informeras om förhandlingarna.

### Finlands avsiktsförklaring (*Letter of Intent*) överlämnas till Nato när förhandlingarna avslutats

Behandling av republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott.

Utskotten och Åland informeras om förhandlingsresultatet.

När förhandlingarna avslutats fattar republikens president, utifrån statsrådets förslag, beslut om att överlämna en avsiktsförklaring om anslutning till Nato. Natos generalsekreterare svarar på genom en skrift.

### Undertecknande och ratificering av Finlands anslutningsakt

Natos medlemsstater undertecknar Finlands anslutningsprotokoll och Finland får observatörsstatus i Nato. Det innebär att Finland får delta i Natos möten.

Finland underrättar parterna i konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering samt fördraget angående Ålandsöarna om sin avsikt att ansluta sig till Nato.

Natos medlemsstater ratificerar Finlands anslutningsprotokoll enligt sina egna nationella förfaranden.

### Finland ansluter sig till Nordatlantiska fördraget

När alla Natos medlemsländer ratificerat Finlands anslutningsprotokoll, inbjuder Natos generalsekreterare Finland att ansluta sig till Nordatlantiska fördraget i dess ändrade lydelse enligt Finlands anslutningsprotokoll.

Statsrådets allmänna sammanträde lämnar en regeringsproposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av anslutningsfördraget, inkl. även de nödvändiga lagändringarna

Riksdagen behandlar regeringens proposition (utskotten hörs) och meddelar sitt beslut i riksdagens svar.

Statsrådets allmänna sammanträde föredrar riksdagens svar för republikens president, som godkänner anslutningen och stadfäster lagen om ikraftsättande av anslutningsfördraget.

Finlands anslutningsinstrument deponeras hos Förenta staternas regering.

Anslutningsfördraget sätts i kraft genom lag och förordning samtidigt som Finlands medlemskap träder i kraft. Fördraget offentliggörs.

### Anslutningsfördraget träder i kraft = Finland blir full medlem i Nato (engl. *Party*)

### Finland förbinder sig i enlighet med grundlagens 8 kapitel till Natos övriga avtal som medlemsstat

SNELLMANSGATAN 1 A, HELSINGFORS  
PB 23, 00023 STATSRÅDET  
[valtioneuvosto.fi/sv/](http://valtioneuvosto.fi/sv/)  
[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

ISBN: 978-952-383-788-1 PDF

ISSN: 2490-0966 PDF