



Statsrådets redogörelse om förändringen i den utrikes- och säkerhetspolitiska omgivningen

Statsrådets redogörelse om förändringen i den utrikes- och säkerhetspolitiska omgivningen

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.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: 978-952-383-327-2

ISSN pdf: 2490-0966

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2026

Statsrådets redogörelse om förändringen i den utrikes- och säkerhetspolitiska omgivningen

Statsrådets publikationer 2026:26

Utgivare Statsrådet

Utarbetad av Utrikesministeriet
Språk svenska

Sidantal 23

Referat

Redogörelsen bedömer betydelsen av förändringarna i den säkerhetspolitiska omgivningen för Finland och Europa. Redogörelsen kompletterar den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen från 2024.

Utrikes- och säkerhetspolitiken drivs i en oförutsedd och snabbt föränderlig miljö. Förändringen av den transatlantiska relationen framhäver Europas ansvar för sin kontinent. Rysslands aggressiva agerande är ett långsiktigt hot. Kriget i Iran har breda effekter, även för Europa. Världen präglas alltmer av makt, styrka och konkurrens, ofta på bekostnad av den regelbaserade internationella ordningen.

Osäkerheten i omgivningen kan förväntas fortsätta, men Finland har förberett sig väl.

Finland satsar på ett brett urval av metoder, försvar och kriställighet. Finland bygger den transatlantiska relationen utifrån sina värden, intressen och styrkor. Finland bygger ett starkare och mer genomslagskraftigt EU och ett mer europeiskt Nato. Finland främjar en hållbar och rättvis fred i Ukraina och betonar behovet av ett långsiktigt stöd till Ukraina och av att kunna bemöta Rysslands långsiktiga hot. Finland fäster vikt vid riskhanteringen och konkurrenskraften och försvarar folkrätten och den regelbaserade internationella ordningen. Finland främjar stabilitet och säkerhet i den arktiska regionen. Betydelsen av de nordiska länderna, andra partner och allierade framhävs ytterligare.

Nyckelord utrikes- och säkerhetspolitik, multilateralism, internationella relationer, utrikespolitik

ISBN PDF 978-952-383-327-2

ISSN PDF 2490-0966

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-327-2>

Innehåll

1	Inledning	5
2	Den utrikes- och säkerhetspolitiska omgivningen	7
2.1	Europa befinner sig i ett svårt säkerhetsläge.....	7
2.1.1	Ryssland som ett långsiktigt hot.....	7
2.1.2	Ukraina är en nyckelfråga för säkerheten i Europa	8
2.1.3	Kriget i Iran	10
2.2	Den transatlantiska omvärlden är i förändring.....	11
2.2.1	USA:s föränderliga prioriteringar	11
2.2.2	Mot ett starkare EU och ett mer europeiskt Nato	13
2.2.3	Riskhantering i en tid av ömsesidiga beroendeförhållanden	15
2.2.4	Betydelsen av nordiskt samarbete ökar.....	16
2.2.5	Målet är en stabil och trygg arktisk region	17
2.3	Den regelbaserade internationella ordningen och partnerskapen är hörnstenar i Finlands säkerhetssystem	18
2.3.1	Den regelbaserade internationella ordningen under stormaktspolitiskt tryck	18
2.3.2	Det multilaterala samarbetet befinner sig i ett brytningskede.....	18
2.3.3	Strategiska partnerskap i en multipolär värld	20
2.3.4	Finland som ansvarstagare	21
3	Slutsatser	22

1 Inledning

Den 20 juni 2024 lämnade statsrådet en utrikes- och säkerhetspolitisk redogörelse (SRR 3/2024 rd) till riksdagen. Redogörelsen innehåller en omfattande bedömning av Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska omgivning och fastställer målen och prioriteringarna för Finlands verksamhet under de närmaste åren. Redogörelsen sammanfattar riktlinjerna för utrikes- och säkerhetspolitiken för Finland som ett militärt allierat land.

Efter att redogörelsen blev klar har det skett stora förändringar i det världspolitiska läget. De viktigaste förändringarna gäller USA:s utrikespolitik, läget i Rysslands anfallskrig mot Ukraina och fredsinsatserna i Ukraina, eskaleringen i Mellanöstern efter USA:s och Israels attack mot Iran och Irans attacker mot flera länder i regionen samt den arktiska säkerheten som i allt högre grad lyfts upp på den internationella politikens agenda. Världsordningen präglas alltmer av makt, styrka och stormaktskonkurrens. Betydelsen av gemensamma värden sätts på prov, strävan efter omedelbara intressen framhävs.

Den transatlantiska verksamhetsmiljön är i ett brytningsskede. USA bevakar sina nationella intressen på ett nytt sätt och politiken styrs i högre grad av transaktionalism som de allierade måste reagera på i enlighet med sina egna intressen och värden. USA:s betydelse för Finland kvarstår dock.

Krigens och konflikternas konsekvenser är globala. Europas säkerhetspolitiska miljö förblir instabil så länge som Rysslands fortsätter sitt anfallskrig mot Ukraina. Det eskalerade läget i Mellanöstern påverkar ekonomin och säkerheten också i Europa och avleder den globala uppmärksamheten från Rysslands anfallskrig. Detta kommer att få långtgående geopolitiska konsekvenser. De europeiska staternas ansvar för kontinentens säkerhet framhävs ytterligare. I en föränderlig situation är det allt viktigare för Finland att försvara och stärka den regelbaserade internationella ordningen.

Denna redogörelse beskriver förändringen i den utrikes- och säkerhetspolitiska omgivningen, dess konsekvenser för Finland och Finlands handlingsmöjligheter. Redogörelsen kompletterar den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen

från 2024. Alla de teman som ingår i redogörelsen 2024 har inte tagits med i denna redogörelse trots att de är centrala med tanke på Finlands utrikes- och säkerhetspolitik.

Trots förändringen i omgivningen förblir Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska mål oförändrade och arbetet med att genomföra målen styrs av värdebaserad realism. Det viktigaste målet för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att trygga Finlands självständighet och territoriella integritet, att förhindra att Finland hamnar i en militär konflikt och att garantera finländarnas säkerhet och välfärd. Verksamheten bygger på demokrati, rättsstatens principer, mänskliga rättigheter, jämställdhet och likabehandling.

Osäkerheten i omvärlden ökar, vilket kan förväntas fortsätta även i framtiden. Det spända säkerhetsläget återspeglas på många sätt i samhället. Finland har dock förberett sig väl på osäkra tider. Finland är en aktiv aktör och påverkare som har som syfte att maximera sitt inflytande och forma omvärlden efter sina intressen och värden.

Redogörelsen har beretts under ledning av utrikesministern i samarbete med republikens presidents kansli, statsrådets kansli och ministerierna. Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska utskott har fastställt de politiska riktlinjerna för arbetet. Det har också förts dialog med riksdagens utrikesutskott. Det civila samhället har hörts.

Riksdagen ger ett ställningstagande med anledning av redogörelsen.

2 Den utrikes- och säkerhetspolitiska omgivningen

2.1 Europa befinner sig i ett svårt säkerhetsläge

2.1.1 Ryssland som ett långsiktigt hot

Finlands utrikes- och säkerhetspolitik bedrivs i en instabil och snabbt föränderlig omgivning. Den mest betydande faktorn som präglar säkerhetsläget är Rysslands aggressiva och imperialistiska agerande när det försöker återställa sin stormaktsställning och intressesfär och utvidga sitt territorium. Ryssland utgör ett långsiktigt hot mot den euroatlantiska säkerheten.

Finland är inte utsatt för något omedelbart militärt hot, men vi måste vara beredda på användning av militära maktmedel mot vårt land eller på hot om sådant. Trots det pågående anfallskriget mot Ukraina fortsätter Ryssland att utveckla och stärka sin armé i syfte att öka den militära kapaciteten också i närheten av Finlands gränser. En större förstärkning kommer antagligen att ske när läget i Ukraina ger möjligheter till det.

Rysslands omfattande påverkan har ökat i Europa. Cyber-, hybrid- och sabotagesoperationer mot kritisk infrastruktur har upptäckts på många olika håll i Europa. Dessa operationer är dimensionerade så att de kan bestridas eller så att de är svåra att koppla till en statlig aktör. Med sina fientliga operationer vill Ryssland testa Natos och Europeiska unionens (EU) reaktionsförmåga och sammanhållning, påverka de europeiska staternas beslutsfattande, urholka stödet till Ukraina och rubba medborgarnas trygghetskänsla. De ökade spänningarna och den ökade militära närvaron samt Rysslands aggressiva agerande syns allt tydligare också i Östersjöregionen. Säkerhetsläget i Östersjön försämras till exempel av ständiga störningar i satellitpositioneringssystemet, kränkningar av luftrummet och risker förknippade med skuggflottan. Ryssland använder kärnvapenavskräckningen mer hänsynslöst än tidigare i sin strategiska kommunikation för att främja sina egna mål.

En stark nationell försvarsförmåga tillsammans med Natos kollektiva avskräckning och försvar utgör grunden för Finlands säkerhet. Finland skapar beredskap för olika utvecklingsförlopp nationellt och tillsammans med Nato och EU. Finland

främjar samhällets kriställighet utifrån ett övergripande säkerhetsperspektiv. Såväl diplomati som underrättelseverksamhet spelar en allt större roll med tanke på en enhetlig lägesbild och ett proaktivt utrikes- och säkerhetspolitiskt beslutsfattande.

2.1.2 Ukraina är en nyckelfråga för säkerheten i Europa

Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina har pågått i över fyra år. Fredssträvandena har intensifierats särskilt på grund av USA:s aktiva insatser. USA har försökt agera medlare för att få till stånd en vapenvila och ett slut på kriget. Finland påpekar att det inte är upp till någon annan än Ukraina som är utsatt för Rysslands aggression att besluta hurdan lösning det är redo att godkänna. Om frågor som rör den europeiska säkerhetsordningen i bredare bemärkelse kan inte avtalas utan Europa. Det är viktigt att Europa förbereder sig på en diskussion om säkerhetsordningen och bildar en stark gemensam ståndpunkt. Finland arbetar tillsammans med sina partner och allierade för att nå en hållbar och rättvis fred, i synnerhet inom ramen för EU, Nato, koalitionen av villiga länder som stöder Ukraina samt olika smågrupper.

Det är av stort säkerhetspolitiskt intresse för hela Europa att Ukraina klarar sig. Finland efterlyser en jämnare bördefördelning mellan de stater som stöttar Ukraina. Förutom politiskt stöd behöver Ukraina militärt, ekonomiskt, humanitärt tekniskt och annat materiellt stöd för att kunna förbättra sin försvarsförmåga och förhandlingsposition. Proportionellt räknat är Finland ett av Ukrainas största bidragsgivare tillsammans med de övriga nordiska länderna och de baltiska länderna. Merparten av Finlands stöd är militärt materiel- och utbildningsstöd, men Ukraina har också snabbt blivit Finlands största partnerland inom utvecklings-samarbetet samt mottagarland för humanitärt civilt materiellt bistånd.

Ukraina har valt en europeisk och transatlantisk framtid och uttryckt sin vilja att ansluta sig till Europeiska unionen och Nato, vilket Finland understöder. Ukraina har förbundit sig till det arbete som EU-medlemskapet kräver och gjort framsteg med att genomföra konkreta reformer också under krigstid. Det är viktigt att Ukraina fortsätter att utveckla rättsstaten och de demokratiska institutionerna, bekämpa korruption och reformera sektorn för den inre säkerheten och den offentliga förvaltningen. Att fortsätta och genomföra reformerna är nödvändigt, vilket framför allt ligger i ukrainarnas eget intresse. Det stärker i sig säkerheten och stabiliteten både i Ukraina och i hela Europa. Finland anser att Ukrainas integration i väst är en säkerhetspolitiskt central faktor för en hållbar fred.

Finland förbereder sig på att det ryska anfällskriget mot Ukraina kan pågå ännu länge eller få nya former. Ryssland håller fast vid sina maximalistiska mål och för ett utnöttningskrig med hjälp av sin krigsekonomi. Ryssland har inte visat någon verklig vilja till fred. Finland betonar behovet att fortsätta med stödet till Ukraina och att öka trycket mot Ryssland särskilt i form av sanktioner och tullar. Sanktionerna försämrar Rysslands ekonomi och begränsar landets kapacitet att utveckla och bygga upp sin militära styrka. Det är också viktigt att stärka de gemensamma insatserna för att ingripa mot den ryska skuggflottan och på det sättet minska Rysslands energiinkomster samt att bekämpa de betydande risker som skuggflottan orsakar.

Det måste finnas beredskap för ett långsiktigt hot från Ryssland även efter att kriget i Ukraina upphör. Det är viktigt att denna fråga hålls på agendan också med våra allierade och partner. Att upphöra med eller att ha en paus i krigshandlingarna garanterar inte att det spända läget i Europa är över eller att Ryssland glömmet sina långsiktiga stormaktsmål eller strävanden att bestrida Ukrainas suveränitet. Ett fredsavtal som är dåligt med tanke på Finlands och Europas säkerhetsintressen ökar osäkerheten, sätter sammanhållningen i väst på prov och kräver att också Finland bygger upp särskild beredskap. Om striderna upphörde, skulle det ge Ryssland en möjlighet till ny militär upprustning och därför måste trycket mot den ryska krigsekonomi fortsätta. Även i det fall att fredsförhandlingarna eventuellt ska leda till beslut om avveckling av vissa sanktioner, behövs det en kontrollerad och gradvis tillnärmning.

Rysslands strävanden gäller inte bara Ukraina, utan landet siktar på att ändra säkerhetsordningen för hela Europa. En stabilitetsfrämjande dialog kan föras först efter krigets slut. Beslut om att utveckla Natos avskräckning och försvar fattas bara av alliansen. För att en eventuell fred ska bli hållbar måste Europa och hela alliansen satsa långsiktigt på avskräckningen. Den ukrainska armén har en särskilt central roll när det gäller att skapa avskräckning och därigenom också säkerhet för hela Europa. Finland betonar behovet att stöda Ukraina också efter en eventuell vapenvila eller ett fredsavtal. Ukraina behöver också en stark försvarsindustriell förmåga för att kunna snabba på uppbyggandet av beredskap. En central del av detta är att stärka den europeiska försvarsindustriella förmågan samt att integrera den ukrainska försvarsindustrin i EU:s försvarsindustri och fördjupa samarbetet mellan dem.

Om en stat som inleder ett anfällskrig gynnas av sitt anfall, utgör det ett farligt precedensfall som riskerar att uppmuntra till olaglig användning av våld också på andra håll i världen. En av folkrättens centrala bestämmelser är att andra länders territorier inte kan annekteras med bruk av våld. Finland understryker staternas ansvar för kränkningar av folkrätten och den därtill hörande

skyldigheten att ersätta skador som kränkningarna leder till. Finland har deltagit i inrättandet av en specialdomstol för aggressionsbrott samt av en internationell skadeståndskommission i anslutning till Europarådet. Under sitt anfallskrig har Ryssland som stat gjort sig skyldigt till systematiska och allvarliga kränkningar av den humanitära rätten som också innefattar individuellt straffrättsligt ansvar. Det har inletts flera projekt för att ställa Ryssland och dess representanter till svars för sina brott.

Finland tar tillvara de militära erfarenheterna från Ukraina och av samhällets kris-tålighet under undantagsförhållanden. Finland tar också hänsyn till de risker för den inre säkerheten som personer med militär utbildning och stridserfarenhet från det ryska anfallskriget samt bland annat den organiserade brottsligheten och spridningen av vapen ger upphov till.

Under sitt anfallskrig har Ryssland varit föremål för omfattande sanktioner och till stor del hållits isolerat av väst. Den enade fronten bland europeiska och andra västliga partner i fråga om isoleringen av Ryssland har hållit med vissa undantag och EU har kunnat reagera på Rysslands agerande. Finland utvärderar framtiden för sina kontakter till Ryssland, också tillsammans med sina partner. I något skede bör man utreda behovet av att öppna kontakter på politiskt plan. Det finns dock ingen återvändo till den gamla bilaterala relationen. Att proaktivt kunna följa upp Rysslands inre utveckling och utrikes- och säkerhetspolitik förutsätter även i fortsättningen att både Finland och Europa har tillräckliga kunskaper om Ryssland.

Globalt sett har Ryssland fortfarande partner. Samtidigt har Ryssland dock inte längre kunnat ge stöd till regimerna i Syrien, Venezuela och Iran som står Ryssland nära. Kina stöder Ryssland politiskt, ekonomiskt, teknologiskt och logistiskt och bidrar till det ryska anfallskriget som en del av sina stormaktsstrategiska mål, men relationen har blivit alltmer obalanserad eftersom Kina är den betydligt starkare parten.

2.1.3 Kriget i Iran

Situationen i Iran och överlag i Mellanöstern har eskalerat snabbt efter att USA och Israel inledde sitt militära angrepp mot Iran och Iran slog till mot flera länder i regionen och stängde Hormuzsundet. Iran har gjort omfattande militära attacker mot Israel och genast från början av kriget vidtagit militära åtgärder också till exempel mot Gulfstaterna, av vilka vissa har strävat efter att agera som medlare före eskaleringen. Krigshandlingar har setts också i bredare utsträckning i Mellanöstern.

Kriget har skapat långvarig och långtgående osäkerhet. Det har påverkat stort hela den internationella ordningen och berör också Europa på ett sätt som är svårt att förutse, särskilt när det gäller ekonomin men också säkerheten. Kriget har avlett den globala uppmärksamheten från Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Det har gett Ryssland ekonomisk nytta på grund av att oljepriserna har stigit, bundit upp våra allierades resurser och riskerat att minska insatserna för att svara på det långsiktiga hot som Ryssland utgör. Höga energipriser har inverkat på världsekonomin genom trafik- och logistikkostnader och det allmänna inflationstrycket. Krisens konsekvenser har återspeglats globalt också i handeln, leveranskedjorna, finansmarknaden och livsmedelstryggheten. Friheten till sjöfart ska tryggas för att upprätthålla den internationella handeln, tillgången till energi och den globala säkerheten. Om krisen fortsätter måste Europa, vid sidan av andra frågor, också beakta växande terrorhot och eventuellt migrationstryck.

Finland för diskussioner med länderna i regionen, samordnar sin politik i nära samarbete med sina partner och allierade och betonar att hållbara lösningar uppstår genom diplomati, förhandlingar och folkrätt. Civila och civil infrastruktur ska skyddas under alla omständigheter.

2.2 Den transatlantiska omvärlden är i förändring

2.2.1 USA:s föränderliga prioriteringar

USA är en central allierad med tanke på Europas säkerhet. Alliansen bygger på ett långvarigt och mångdimensionellt partnerskap. Finland samarbete med USA är inom många sektorer närmare än någonsin tidigare. Finlands mål är fortsättningsvis att fortsätta stärka partnerskapet som främjar Finlands och Europas utrikes- och säkerhetspolitiska och ekonomiska intressen.

Den politiska förändringen i USA ställer dock de allierade och partnerna i en ny situation. Den transatlantiska samarbetsmiljön präglas nu av oförutsägbarhet, snabba förändringar och hårdare retorik. Den politik som USA:s nuvarande administration bedriver har bidragit till en långsiktig utveckling, där Europa eller stärkandet av de transatlantiska relationerna inte hör till USA:s viktigaste tyngdpunkter. Strategin Amerika först prioriterar transaktionalism och nationella intressen, vilket bland annat innebär ekonomisk protektionism. Inte ens de närmaste allierade har nödvändigtvis någon särställning, såsom vi sett i fråga om USA:s krav på Grönland. USA visar sig också ökad beredskap att använda militära maktmedel än tidigare. Den nuvarande administrationen har också visat en vilja att ta ställning till de europeiska staternas inrikespolitik. Betydelsen av personliga relationer har fått en helt ny tyngd i relationerna mellan stater.

Enligt den nuvarande administrationens säkerhets- och försvarsstrategier ligger USA:s fokus på den inre säkerheten och västra halvklotet. Samtidigt flyttas tyngdpunkten mer mot den indopacifiska regionen. Europa följer först därefter i prioritetsordningen. USA betonar de europeiska staternas primära ansvar för säkerheten på sin kontinent, i synnerhet när det gäller det konventionella försvaret, vilket också är Finlands långsiktiga mål. USA:s budskap är inte nytt, men det förefaller väga särskilt tungt i den rådande säkerhetsmiljön. USA tänker inte lämna Europa, utan har meddelat att det även i fortsättningen ger Europa mer begränsat men kritiskt viktigt stöd, och förbinder sig till Natos utvidgade kärnvapenavskräckning.

Flera av den senaste tidens utvecklingsförlopp återspeglar en omvälvning över en längre tid. USA bedömer sina allierade utifrån de fördelar de ger. Detta lyfter fram ett behov att motivera de fördelar USA har av alliansen och det utrikes- och säkerhetspolitiska och ekonomiska samarbetet, att satsa på Finlands och Europas egna styrkor och att noggrant avväga Finlands och Europas helhetsintressen. I relationen till USA betonar Finland sin tillförlitlighet som allierad, sin starka försvarsförmåga, sitt engagemang för att öka försvarsutgifterna, sin arktiska kompetens och sin position i den arktiska regionen, sin tekniska kompetens samt det fungerande handelsekonomiska samarbetet. Länderna har nära bilaterala relationer och kontakterna och dialogen på politisk nivå är tätare än någonsin tidigare. Försvarssamarbetet mellan Finland och USA har byggts upp långsiktigt och baserar sig på gemensamma intressen och bilaterala avtal. Det försvarspolitiska, militära, försvarsmateriella och försvarsindustriella samarbete är tätt. De betydande försvarsupphandlingarna från USA gagnar båda parterna och fördjupar också samarbetet. Finland fortsätter samarbetet med USA på bred front såväl på federal nivå som på delstatsnivå i enlighet med sina intressen. Finlands goda relationer med USA ger en möjlighet till konstruktiva diskussioner även i frågor där åsikterna skiljer sig åt.

I bilaterala initiativ och bilateralt samarbete avvägs Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska samt handels- och industripolitiska helhetsintressen och konsekvenserna för EU:s mål, sammanhållning och handlingsförmåga. Det nordiska samarbetet är centralt också när det gäller den transatlantiska relationen. Samarbete bedrivs också till exempel utifrån det trilaterala ICE Pact-isbrytar-initiativet mellan Finland, USA och Kanada.

2.2.2 Mot ett starkare EU och ett mer europeiskt Nato

Finlands långsiktiga mål har varit att de europeiska staterna bär ett större ansvar för kontinentens säkerhet. Frågan framhävs starkt både i Nato och EU. Vid Natos toppmöte i Haag sommaren 2025 åtog sig deltagarna att höja försvarsutgifterna till 5 procent av bruttonationalprodukten före 2035 (3,5 procent för försvarsutgifter och 1,5 procent för utgifter som i högre grad stöder försvaret och säkerheten). Det som är centralt med tanke på Finlands och Europas säkerhet är att åtagandena verkligen leder till bättre försvarsförmåga i alla medlemsländer, oavsett vilka konjunkturen och politiska prioriteringar som råder. Framöver kommer de stora europeiska staterna att ha en allt större roll i att genomföra Europas försvar. Finland stärker också det bilaterala utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet med dessa stater. Det är sannolikt att försvaret av Europa även i fortsättningen i första hand kommer att ske på den östra flanken.

Ansvarstagandet handlar inte enbart om finansieringsandelar, utan också om kvalitativa satsningar. Europas starkare roll ska främja Natos kollektiva avskräckning och försvar. De europeiska staterna bär ett större ansvar för det konventionella försvaret av vår kontinent. Detta kommer att ske gradvis och kräver uthållighet på båda sidorna av Atlanten. Det är viktigt att stärka de europeiska staternas försvarsförmåga och försvarsindustri. De europeiska staternas större ansvar betyder inte att USA inte kommer att ha en betydande roll i den transatlantiska säkerheten också i fortsättningen. Det är fortfarande viktigt att USA engagerar sig i de europeiska försvarsarrangemangen både bilateralt och inom ramen för Nato.

Finland bygger aktivt upp ett mer europeiskt Nato och stärker därmed Natos avskräckning och försvar. Samtidigt har Finland som mål att också i fortsättningen engagera USA i Europas säkerhet. Finland har ett starkt försvar och Finlands Nato-integration har framskridit snabbt och planerligt. Finland främjar kommersiell användning av sin försvarskompetens och tekniska kompetens i Nato.

Natos avskräckning utgörs av konventionella styrkor och förmågor, robotförsvar och kärnvapen. Natos kärnvapenavskräckning baserar sig centralt på USA:s kärnvapen, inklusive de kärnvapen som landet har stationerat i Europa. Kärnvapenavskräckningen kompletteras och stärks av Storbritanniens och Frankrikes fristående strategiska kärnvapenstyrkor. Det främsta syftet med Natos kärnvapenavskräckning är att bevara freden, förhindra påtryckningar och skapa avskräckning mot aggression. Nato har förbundit sig till rustningskontroll, nedrustning och icke-spridning av vapen, men så länge det finns kärnvapen förblir Nato en kärnvapenallians.

Finland har förbundit sig fullt ut till Natos kollektiva avskräckning och försvar samt deltar i arbetet avseende Natos kärnvapenavskräckning. Finland avser inte att stationera kärnvapen på sitt territorium under fredstid. Finland har åtagit sig att följa fördraget om icke-spridning av kärnvapen och att fullgöra sina övriga internationella förpliktelser. Således kommer Finland inte att bli en kärnvapenstat. Vi fäster stor vikt vid en tät dialog om kärnvapenpolitik med våra nära allierade. Finland är beredd att överväga nya samarbetsformer. Finland fastställer självständigt sin ståndpunkt i alla frågor som gäller kärnvapenavskräckning.

Finland utnyttjar både bilaterala kontakter och smågruppsarrangemang för att stärka säkerheten. Finland arbetar aktivt i olika grupper, till exempel inom *Joint Expeditionary Force* (JEF) som leds av Storbritannien och i koalitionen av villiga länder som stöder Ukraina. Finland stärker konsekvent det bilaterala samarbetet med sina viktiga allierade, såsom Tyskland Frankrike, Storbritannien, Polen och Kanada. Utanför Nato framstår särskilt Australien, Japan, Sydkorea och som viktiga partner i och med att betydelsen av den indopacifiska regionen ökar.

EU är Finlands viktigaste värde- och säkerhetsgemenskap och den mest centrala ekonomiska och politiska referensramen och kanalen för utrikespolitisk påverkan. Natos och EU:s roller kompletterar varandra. Finlands mål är att stärka samarbetet mellan Nato och EU. EU har tagit betydande steg inom försvaret, säkerheten och beredskapen, vilket också gynnar Nato. Under den nuvarande kommissionens mandatperiod har EU i hög grad främjat och genomfört säkerhets- och försvarsarbete bland annat inom försvarsberedskap och försvarsindustri. Att kunna vidareutveckla samverkansförmågan, försvarsberedskapen, försvarsförmågan, försvarets kriställighet och beredskapen i enlighet med den övergripande säkerheten samt den inre säkerheten kräver genomförande av nationella försvarsåtaganden och EU:s finansieringsinstrument. Även som Natoallierad betonar Finland betydelsen av ömsesidigt bistånd (artikel 42.7 i EU-fördraget) och solidaritet (artikel 222 i EUF-fördraget).

Finland arbetar för att fördjupa EU:s utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska samarbete och för att utveckla unionen till en starkare global aktör. EU ska agera på ett mer beslutsamt och strategiskt sätt för att främja sina värden och intressen i den förändrade geopolitiska miljön. Målet med EU:s alla åtgärder är att förbättra säkerheten och ekonomin. EU besitter också många sådana redskap som i dagens värld innebär reell makt utan militär karaktär, såsom handelspolitik, reglering och sanktioner, och en viktig roll när det rör sig om den övergripande säkerheten både regionalt och tematiskt. Världens multipolarisering ger EU möjligheter att visa ledarskap.

EU:s inflytande omfattar även utvidgningspolitiken som är ett viktigt verktyg för att stärka unionen i en tid av stora globala omvälvningar. I Ukraina och Moldavien och på västra Balkan siktar EU till att påskynda nödvändiga reformer. Finland främjar verkställandet av en trovärdig utvidgningspolitik som grundar sig på medlemskapskriterierna och betonar utvidgningens geopolitiska betydelse och vikten av demokratiska institutioner och rättsstatsreformer.

EU har interna utmaningar. Särskilt EU:s enighet i utrikespolitiska frågor sätts på prov, men EU har visat att det vid behov förmår att fatta beslut också om svåra frågor. EU:s handlingsförmåga är en betydelsefull del av vårt gemensamma inflytande och vår gemensamma säkerhet. Finland arbetar för att stärka EU:s utrikespolitiska handlingsförmåga. Finland agerar aktivt för att bidra till och försvara demokratin i unionen och dess grannskap och betonar vikten av demokrati som en hörnsten för säkerheten.

2.2.3 Riskhantering i en tid av ömsesidiga beroendeförhållanden

Den förändrade globala politiken och den geostrategiska konkurrensen påverkar ekonomin kraftigt. Kopplingen mellan handeln, tekniken och säkerheten är allt tätare och oförutsebarheten ökar. Detta understryker behovet av ett starkt och genomslagskraftigt EU.

Det multilaterala systemet utmanas av att allt fler stater tyr sig till unilaterala åtgärder. USA betonar tullar och andra handelspolitiska instrument i sin utrikespolitik i syfte att minska handelsunderskottet, stärka den industriella produktionen och för att sätta en gräns för Kinas ökande inflytande. USA tar till tullhöjningar och hot om dem för att bevaka sina egna intressen också gentemot sina traditionella allierade, såsom EU och dess medlemsstater. Kina har å sin sida använt sig av exportkontrollmedel för att förbättra sin förhandlingsposition och visat sig vara redo att använda den mot västländerna till exempel i fråga om kritiska mineraler.

Även den tekniska konkurrensen påverkar omvärlden. Hanteringen av kritisk teknik och kritiska råvaror har en tydligare anknytning än tidigare till globalt inflytande, konkurrenskraft, strategisk position och skydd av egna värden och säkerhetsintressen. Såväl Kina som USA satsar stort på teknisk utveckling och självförsörjning. Även om det görs satsningar också i EU, kan det ses som ett hot att Finland och Europa släpar efter Kina och USA och att beroendet ökar.

När de ömsesidiga beroendeförhållandena ökar och påverkar utvecklingen av de internationella relationerna, finns det ett större behov av både riskhantering och starkare konkurrenskraft. Finland ska också förbereda sig på påtryckningar. Detta förutsätter att de skadliga beroendehållandena ska minskas, leveranskedjorna decentraliseras och att de egna styrkorna ska utvecklas såväl nationellt som på EU-nivå och genom olika partnerskap. Finland, som är en öppen exportekonomi och ett tekniskt konkurrenskraftigt och tillförlitligt land, har goda förutsättningar att diversifiera och intensifiera sina ekonomiska och tekniska partnerskap. Samarbete med näringslivet är viktigt.

I EU främjar Finland satsningar på strategisk konkurrenskraft, utveckling av handelsrelationerna och ekonomisk säkerhet. EU måste kunna reagera på instrumentaliseringen av ekonomiska beroendeförhållanden, ekonomiskt tvång och på andra allvarliga hot mot den ekonomiska säkerheten. EU ska minska och hantera sårbarheter som påverkar säkerheten och konkurrenskraften. Det är viktigt att identifiera sina egna ekonomiska styrkor och omvända beroendeförhållanden i relation till de centrala konkurrenterna och att satsa på den tekniska konkurrenskraften, i princip med hjälp av marknadsbaserade lösningar. Siktet ska inställas på att minska skadliga beroendeförhållanden som förekommer bland annat i informationsmiljön och att hantera de risker som är förenade med dem. Att involvera EU-medborgare i den ekonomiska och tekniska omvälvningen är också en säkerhetsfråga.

Samarbete med tredjeländer samt multilateralt samarbete är viktiga instrument för riskspridning. EU:s senaste handelsavtal och säkerhets- och försvarspartnerskapsavtal är stora framsteg.

2.2.4 Betydelsen av nordiskt samarbete ökar

Rysslands fortsatta fientliga agerande, förändringarna i den transatlantiska omvärlden och kravet på riskspridning understryker behovet av att satsa på allianser och olika partnerskap som kompletterar varandra. De nordiska länderna framstår ännu klarare än tidigare som Finlands allra närmaste samarbetspartner. Det nordiska samarbetet som har intensifierats avsevärt ses som en prioritering i alla de nordiska länderna. Samarbetet har utvecklats bland annat på områdena försvar, övergripande säkerhet, transporter, infrastruktur och Arktis. I enlighet med sitt mål är de nordiska länderna på väg att utvecklas till den mest integrerade regionen i världen, vilket är allt viktigare nu när länderna hör till samma försvarsallians. Den nordliga dimensionen väger tungt också när det handlar om till exempel att svara på tekniska beroenden.

Sverige är Finlands närmaste enskilda partner. Regeringarnas gemensamma möte hösten 2024 konkretiserade det bilaterala samarbetet på många områden. Finlands och Sveriges anslutning till Nato har skapat en ny dimension i samarbetet, och Sveriges verksamhet som ramnation för Natos framskjutna markstyrkor (*Forward Land Forces*, FLF) i norra Finland konkretiserar ytterligare den allt djupare relationen.

Natoalliansen, den snabba utvecklingen av beredskapen som EU:s nya politikområde och Östersjöregionens aktuella säkerhetsfrågor har intensifierat samarbetet särskilt mellan de nordiska och baltiska länderna (NB8) och fördjupat våra relationer också med andra allierade i Östersjöregionen, det vill säga Tyskland och Polen.

2.2.5 Målet är en stabil och trygg arktisk region

Den arktiska regionen är en central del av Finlands omvärld. Finland betonar att den arktiska regionen ska ses som en stor helhet som sammanfaller med Östersjöregionen och att de arktiska markområdena ska betraktas som en del av denna helhet. Utrikesministrarnas riktlinjer för Finlands arktiska utrikes- och säkerhetspolitik (Utrikesministeriets publikationer 2025:11) lyfter fram såväl säkerhetsfrågorna som Finlands övergripande mål i den arktiska regionen.

Allt flera stater har börjat inse regionens betydelse och velat öka sin närvaro i regionen. Den arktiska regionen hänger fast samman med såväl Europas säkerhet som det transatlantiska områdets enhetlighet. I och med Finlands och Sveriges Natomedlemskap bildar den arktiska regionen och Östersjöregionen ett enhetligt geostrategiskt område. Finland främjar tillsammans med sina partner och allierade stabiliteten och säkerheten i den arktiska regionen och understryker vikten av respekt för folkrätten. Finland arbetar aktivt tillsammans med Natos arktiska länder, det vill säga de nordiska länderna, Kanada och USA, för att säkerställa att Nato har en stark avskräckning och ett starkt försvar i den arktiska regionen i synnerhet för att kunna svara på det hot som Ryssland utgör. EU:s arbete för att stärka stabiliteten, säkerheten och en hållbar utveckling i den arktiska regionen är viktigt för Finland. Finland främjar EU:s politik för Arktis. Vikten av det nordiska samarbetet lyfts också starkt fram.

2.3 Den regelbaserade internationella ordningen och partnerskapen är hörnstenar i Finlands säkerhetssystem

2.3.1 Den regelbaserade internationella ordningen under stormaktspolitiskt tryck

Finlands säkerhet och välfärd förutsätter en fungerande regelbaserad internationell ordning och multilateralt samarbete. Det är väsentligt för Finland att världsordningen grundar sig på gemensamma regler, inte på den starkes rätt. Finland försvarar efterlevnaden av folkrätten.

Den regelbaserade internationella ordningen som byggdes upp efter andra världskriget under USA:s ledning är utsatt för ett stort tryck. En del av de permanenta medlemmarna i Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd har visat djup hänsynslöshet gentemot FN-stadgan. Det multilaterala samarbetet sätts på prov på grund av en allt kortsiktigare internationell politik som styrs av öppet utbyte av förmåner. Detta inverkar negativt på det internationella samfundets förmåga att lösa stora globala frågor.

Folkrätten utsätts för allt grövre kränkningar, men den åberopas också mer än någonsin tidigare. Samtidigt är det moderna samhället alltmer beroende av internationella regler som skapar förutsättningar till exempel för handel, transporter, informationsgång och annan växelverkan mellan staterna. Allvarliga kränkningar av folkrätten i konflikter har testat de internationella institutionernas trovärdighet, men även om en del stater bryter mot sina förpliktelser, förlorar den regelbaserade ordningen inte sin betydelse. Den regelbaserade internationella ordningen har aldrig varit fulländad, men den är ett överlägset bättre alternativ än en värld utan regler. Ordningen är livsviktig särskilt för små och medelstora stater, men hela det internationella samfundet har dragit nytta av den stabilitet och förutsägbarhet som den har skapat. Största delen av världens stater står starkt bakom denna världsordning.

2.3.2 Det multilaterala samarbetet befinner sig i ett brytningsskede

Mot det multilaterala samarbetet och i synnerhet FN riktas stora reform- och sparkrav. De stora nedskärningarna i finansieringen är en utmaning för FN:s handlingsförmåga och särskilt organisationerna för utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd har varit tvungna att kraftigt begränsa sin verksamhet och

minska sin personal. Ökande tryck syns i människorätts- och klimatpolitiken och i frågor som gäller kvinnors och flickors rättigheter. USA har dragit sig ur ett flertal internationella organisationer och avtal och utnyttjar det multilaterala samarbetet mer selektivt sätt för att bevaka sina intressen. Det är dock inte första gången som det multilaterala systemet utsätts för tryck. FN har under sin existens fått uppleva många olika kriser och visat anpassningsförmåga. En stor majoritet av medlemsländerna står orubbligt bakom systemet.

Förändringarna i omvärlden ger en efterlängtd möjlighet att reformera de internationella organisationerna och förbättra deras genomslagskraft. Finland har en aktiv roll i detta arbete. Målet med det pågående UN80-initiativet är att reformera FN-systemet genom att effektivisera verksamheten och reformera strukturerna. Det som mest undergräver FN:s trovärdighet är säkerhetsrådets oförmåga att ingripa i freds- och stabilitetshotande utvecklingsförlopp. Finland driver på en reform av rådet som begränsar vetorätten och ökar antalet permanenta medlemmar i syfte att förbättra rådets legitimitet, trovärdighet och handlingsförmåga. Finland understöder också stärkandet av befogenheterna för FN:s generalförsamling i frågor som gäller fred och säkerhet.

Finland försvarar det multilaterala systemet och lyfter fram internationella organisationers insatser i en värld av tilltagande globala kriser och spänningar samt eskalerande effekter av klimatförändringar och långvariga utmaningar i fråga om utvecklingen. I konfliktsituationer framhävs starkt ett behov av att försvara skyldigheterna enligt internationell humanitär rätt. Betydelsen av multilateralism växer också när det gäller att reagera på nya utvecklingsförlopp, såsom den snabba utvecklingen av artificiell intelligens som omformar omvärlden genom att ändra makt-, informations- och påverkansstrukturer.

Finland stöder de internationella domstolarnas självständighet och försvarar deras självständighet och oberoende, vilket är en viktig del av det regelbaserade systemet.

Den multilaterala verksamheten splittras och kommer mer och mer att ske i olika formella och informella grupper. Finland bedömer var de bästa möjligheterna finns för att bevaka det nationella intresset och samtidigt försvara den regelbaserade ordningen.

2.3.3 Strategiska partnerskap i en multipolär värld

Att bilda partnerskap på den nationella nivån och via EU är en säkerhetspolitisk åtgärd som stärker Finlands ställning. Finland söker partner som är intresserade av att upprätthålla den regelbaserade internationella ordningen och med vilka Finland kan främja sina nationella intressen. Länder som har samma värdegrund finns också i regioner som vi tidigare inte har samarbetat så nära med. Samtidigt går det inte att lösa globala problem utan att samarbeta också med sådana länder som inte delar samma värdegrund. Finland visar öppenhet för frågor som är viktiga för andra länder och är redo att delta i dessa länders initiativ eller projekt, dock utgående från sina egna värden. Dessa dialoger skapar en grund för att vinna stöd för Finlands egna prioriteringar, såsom stödet till Ukraina. Partnerskapen öppnar handelsekonomiska möjligheter och därmed möjligheter för en spridning av risker.

Länderna i Asien och Stillaohavsregionen kommer att öka i betydelse avsevärt i och med att den ekonomiska produktionen, de tekniska innovationerna och det politiska inflytandet gradvis flyttas till denna region. I sitt samarbete med Kina agerar Finland konsekvent utifrån sina egna värden och prioriteringar. Kina är en betydande handelspartner, och trots våra olika åsikter, är det viktigt att försöka stärka Kinas engagemang i den regelbaserade internationella ordningen. Finland utvecklar samarbetet också med Indien som är en viktig partner bilateralt och när det gäller att bemöta globala utmaningar. Handelsavtalet mellan EU och Indien erbjuder också Finland ett konkret verktyg för att fördjupa de bilaterala relationerna och öka handeln. Afrikas politiska och ekonomiska tyngd har ökat och kontinentens roll i de internationella forumen har stärkts. Finlands mål är att genom sin verksamhet ta tillvara kontinentens potential. Latinamerika och Karibien är viktiga för Finland och flera av regionens länder är likasinnade partner för Finland i multilaterala forum. I Mellanöstern har Finland många partnerländer och ett växande handelsekonomiskt och säkerhetspolitiskt samarbete.

Det pågår en kamp mellan olika narrativ i världen. Särskilt Kina och Ryssland använder informationspåverkan för att skapa ett nätverk av partner i utvecklingsländerna. Även av denna anledning är det viktigt att Finland visar tillförlitlighet och kunnighet gentemot sina partner. Partnerskapen förväntas medföra konkret nytta och det är väsentligt att förtydliga vad Finland har att erbjuda sina partner. Finland kan dra nytta av EU:s globala inflytande och det arbete som görs via multinationella organisationer. Finland är en intressant partner tack vare såväl våra egna kompetensområden som våra internationellt aktiva aktörer inom den offentliga och den privata sektorn samt det civila samhället.

2.3.4 Finland som ansvarstagare

Finland bär ansvar för att stärka den regelbaserade internationella ordningen. Finland stärker sin egen profil och sina påverkansmöjligheter för att bidra till fred, säkerhet och hållbar utveckling.

Finland kommer även i fortsättningen att ta sig an betydande, ansvarsfulla uppdrag. Under de senaste åren har Finland varit medlem i FN:s råd för mänskliga rättigheter (2022–2024) och ordförande för organisationen för säkerhet och samarbete i Europa OSSE (2025). Finland kandiderar för ett medlemskap vid FN:s säkerhetsråd 2029–2030. Medlemskapet skulle förbättra Finlands möjligheter att bidra till fred och förebyggande av konflikter samt att i enlighet med Finlands nationella intressen försvara världsordningen som grundar sig på FN-stadgan och folkrätten.

3 Slutsatser

Finlands prioriteringar och mål som beskrivs i statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (2024) har stått sig väl över tid och förändringstryck och kommer också i fortsättningen att visa oss vägen. I det rådande, snabbt föränderliga läget betonar Finland därutöver särskilt dessa utgångspunkter:

1. Finland reagerar på förändringarna i omvärlden genom att fortsatt satsa på ett brett urval av utrikes- och säkerhetspolitiska metoder och på att utveckla försvaret och kriståligheten på lång sikt inom samhällets olika delområden.
2. Finland upprätthåller och utvecklar en mångsidig relation med USA som är en central allierad med tanke på Finlands och Europas säkerhet. Den transatlantiska relationen byggs utifrån våra egna värden och intressen med fokus på våra styrkor.
3. Finland deltar aktivt i bygget av ett mer europeiskt Nato och betonar de allierades gemensamma engagemang att fullgöra de åtaganden som gäller försvarsutgifter och förmågemål. På grund av det hot som Ryssland utgör och på grund av den osäkra verksamhetsmiljön betonar Finland vikten av att skyndsamt öka de europeiska staternas försvarsutgifter. Finland framhäver EU:s starkare roll inom säkerheten, försvaret och samhällets beredskap. EU:s och Natos roller kompletterar varandra.
4. Finland främjar en hållbar och rättvis fred i Ukraina. Finland stöder Ukraina också efter en eventuell fred eller vapenvila och landets integration i väst samt fäster de allierades och partnernas uppmärksamhet på behovet av en jämnare fördelning av bördan.
5. Finland betonar vikten av att svara på det långsiktiga hotet från Ryssland. Finland utvärderar framtiden för sina kontakter till Ryssland, också tillsammans med sina partner.
6. Finland minskar skadliga beroendeförhållanden genom att satsa på riskhantering och starkare konkurrenskraft på olika nivåer och använder sig av sina egna styrkor i den utrikespolitiska verksamheten och när det ingås partnerskap.

7. Finland bidrar till att EU utvecklas till en mer slagkraftig aktör globalt. Finland driver på EU:s satsningar på strategisk konkurrenskraft, utveckling av handelsrelationerna och ekonomisk säkerhet.
8. Finland försvarar efterlevnaden av folkrätten och använder sitt inflytande för att stärka det multilaterala systemet. Finland söker aktivt globala partnerskap både bilateralt och inom ramen för EU.
9. Finland främjar tillsammans med sina partner och allierade stabilitet och säkerhet i den arktiska regionen. Finland understryker betydelsen av Natos avskräckning och försvar i regionen samt EU:s roll i arktiska frågor.
10. Finland satsar på det nordiska samarbetet som har blivit allt viktigare för Finland. Finland stärker också aktivt det bilaterala utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet med sina viktigaste allierade.



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

SNELLMANGATAN 1 A, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
statsradet.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN pdf: 978-952-383-327-2
ISSN pdf: 2490-0966