

Statsrådets redogörelse till riksdagen

Försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av den EU-stridsgrupp som ställs upp av Finland, Irland, Kroatien, Lettland, Nederländerna, Sverige, Tjeckien, Tyskland och Österrike för beredskapsperioden 1.7-31.12.2020

Finland förbereder sig för att delta i den Tysklandsledda EU-stridsgruppens (European Union Battle Group, EUBG) beredskapsperiod 1.7–31.12.2020. I stridsgruppen deltar förutom Tyskland och Finland även Irland, Kroatien, Lettland, Nederländerna, Sverige, Tjeckien och Österrike.

Innan statsrådet lägger fram ett förslag till avgörande om tillsättande av en beredskapsenhet ska statsrådet höra riksdagen genom att i enlighet med 3 § 3 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006) förelägga riksdagen en redogörelse i saken. Republikens president beslutar utifrån statsrådets förslag till avgörande om försättande av en militär avdelning i hög beredskap i enlighet med 2 § 1 mom. i lagen.

Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott (TP-UTVA) har vid sitt gemensamma möte den 19 juni 2019 utarbetat riktlinjer för Finlands deltagande i stridsgruppen. Den finländska truppens totala beredskap uppgår till cirka 80 soldater. Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott fastställde den 9 april 2020 att en militär avdelning ska försättas i hög beredskap i enlighet med 2 § 3 mom. i lagen om militär krishantering. I enlighet med riktlinjerna försätter Finland en pansarspaningspluton i beredskap och inom den en miniatyrdröngrupp, stabsofficerare och ett nationellt stödelement.

EU:s stridsgruppskoncept och beredskapssystem

EU:s stridsgrupper är ett element i det breda urval av instrument som EU förfogar över för att hantera kriser. Stridsgrupperna är ett instrument för snabba insatser inom unionens militära krishantering och för att utveckla den militära kapaciteten. Syftet med stridsgrupperna är att stärka EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik samt metodarsenalen inom krishanteringen. Dessutom bidrar stridsgrupperna till att utveckla medlemsstaternas militära kapaciteter. EU:s stridsgrupper har utvecklats till ett redskap för krishantering utanför EU:s eget territorium.

EU:s stridsgruppskoncept som godkändes 2004 bildar den allmänna ramen för stridsgruppernas verksamhet. En stridsgrupp i beredskap bör kunna inleda sina krishanteringsuppgifter i ett krisområde inom tio dagar från det att EU-rådet har beslutat om en krishanteringsinsats. Ett politiskt beslut om att initiera en insats kan alltså vid behov verkställas snabbt. Möjligheten att sätta in stridsgrupper gör att EU, när så behövs, kan reagera snabbt på eskalerande kriser eller katastrofer.

EU:s stridsgrupper, sammansatta av olika ländergrupper, har varit i beredskap i perioder på sex månader sedan 2007. Till numerären har stridsgrupperna i beredskap varierat betydligt beroende på de deltagande ländernas målsatta nivå, mellan ungefär 1 000 soldater och truppstyrkor på cirka 4 000 soldater. Som allmän militär term syftar stridsgrupp på en trupp som kan verka självständigt. EU:s stridsgruppskoncept utgår från en truppstyrka på cirka 1 500 personer.

Enligt stridsgruppskonceptet ska stridsgrupperna kunna sättas in vid relativt snävt avgränsade och tidsbegränsade uppdrag som dimensioneras efter stridsgruppens storlek. En viktig potentiell uppgift är att stödja FN. EU:s stridsgrupper kan sättas in antingen som separata krishanteringsförband eller som ett led i en större insats. Enligt konceptet lämpar de sig exempelvis som förtrupper för att säkra något centralt mål, exempelvis ett flygfält eller en hamn, eller för att ta i besittning eller stabilisera ett visst avgränsat område innan förstärkningar anländer. En stridsgrupp kan också temporärt stödja till exempel en krishanteringsinsats i FN:s regi på ett område där situationen plötsligt har förvärrats, eller bistå vid humanitära transporter så att hjälpen når sin destination. Då det gäller insatsområdet fastställer stridsgruppskonceptet ett approximativt planeringsavstånd på 6 000 kilometer från Bryssel för en insats. Den konceptenliga maximilängden för en insats är fyra månader. I sista hand är frågan om var och hur stridsgrupper sätts in ett politiskt beslut. Hittills har EU:s stridsgrupper inte satts in i krishanteringsinsatser eller till stöd för sådana insatser. Stridsgrupperna har emellertid fått en etablerad roll vid utvecklandet av de militära kapaciteterna och den militära samarbetsförmågan.

Varje stridsgrupps beredskapsperiod räcker enligt konceptet ett halvt år och EU har i regel två stridsgrupper i samtidig beredskap. I beredskap under det första halvåret 2020 är en Greklandsledd stridsgrupp där också Bulgarien, Cypern, Rumänien, Serbien och Ukraina deltar. Dessutom kompletterar Frankrike beredskapsperioden genom att stå i reserv under det första halvåret. I tur under det

andra halvåret står utöver den Tysklandsledda stridsgruppen en beredskapsenhet som leds av Italien och som i princip består av Italien, Grekland, Spanien och Portugal men där Italiens och Portugals deltagande fortfarande väntar på ett nationellt politiskt beslut. EU:s medlemsländer och tredjeländer som stöder dem har i sina olika sammansättningar åtminstone preliminärt lovat stridsgrupper för beredskapsperioder fram till mitten av 2025, men flera beredskapsperioder är ännu inte fyllda.

EU-stridsgruppernas tillgänglighet

EU:s stridsgrupper har hittills inte satts in vid krishanteringsinsatser, stridsgruppskonceptet har alltså inte förverkligat sitt viktigaste syfte att snabbt reagera på kriser. De viktigaste orsakerna har varit bristen på enhetlig politisk vilja, frågor kring fördelningen av den ekonomiska bördan och frågan huruvida den stridsgrupp som har beredskapstur lämpar sig för det aktuella krishanteringsuppdraget. Det har visat sig vara svårt att skapa en enhetlig lägesbild och också därför har EU inte nått en enhällig ståndpunkt om att sätta in stridsgrupper vid en uppblussande kris eller konflikt. En annan viktig knäckfråga som gäller insättande av stridsgrupper är kostnaderna i samband med insatserna och den ekonomiska bördefördelningen. Kostnaderna för eventuella insatser bärs liksom vid andra krishanteringsinsatser i stor utsträckning av de deltagande länderna. Med medel ur mekanismen Athena som inrättats för den gemensamma finansieringen av EU:s militära krishantering betalas endast insatsens stabskostnader, stödfunktioner och vissa kostnader för strategiska transporter samt genom separat beslut bl.a. underrättelsestöd och vissa kritiska stödfunktioner. I Europeiska rådets slutsatser från juni 2017 konstateras det att Europeiska rådet är enigt om att användningen av stridsgrupper bör finansieras permanent genom det av EU administrerade Athenasystemet som en gemensam kostnad. Någon enighet om en sådan reform av Athenamekanismen har dock inte nåtts.

Det har diskuterats inom EU att ökad flexibilitet kunde skapas genom s.k. modulära lösningar för att göra det lättare att sätta in stridsgrupper. Även om varje stridsgrupp i beredskap i princip ska ha kunna fungera i alla uppdrag har de enskilda stridsgrupperna i praktiken sina egna styrkor och svagheter, liksom varje kris ställer sina särskilda krav. I en modulär struktur kunde stridsgrupper i beredskap utökas med behövliga funktioner och specialförmågor från villiga medlemsländer och överföring av vissa funktioner från exempelvis den föregående stridsgruppen som var i beredskap eller till följande stridsgrupp underlättas. Också stridsgruppernas förhandsplanering har utvecklats, liksom även kontakterna mellan stridsgrupper som har beredskap samtidigt eller efter varandra samt mellan stridsgrupperna och EU-institutionerna.

Det pågår en ganska preliminär diskussion om huruvida stridsgrupper kan användas som reserv i EU-insatser. Frågan togs upp till diskussion förra året när befälhavaren för den militära operationen Althea föreslog att stridsgruppen skulle användas som en strategisk reserv för operationen. Skälet till detta var Förenade kungarikets utträde ur insatsen till följd av utträdet ur EU. Frågan har hittills behandlats ur militär, men inte lagstiftningsmässig eller politisk synvinkel, och inte heller med avseende på kostnaderna.

Enligt Finlands uppfattning är det centralt med tanke på EU:s handlingsförmåga att unionen har genuin beredskap att utnyttja sin snabbinsatskapacitet. Finland har konsekvent understött att stridsgruppen ska sättas in och deltagit sex gånger i beredskapsturena. Det handlar också om att utveckla EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och utnyttja de befintliga instrumenten i detta syfte. Finland har understött tekniska reformer som syftar till att göra det lättare att sätta in stridsgrupper. Det har ansetts motiverat att öka andelen modulära funktioner samtidigt som behovet att upprätthålla stridsgruppernas förmåga att agera i alla uppgifter som åläggs dem bör beaktas. Finland förhåller sig också positiv till ökad gemensam finansiering i EU:s militära krishantering, också med avseende på stridsgrupperna.

Bedömningar och erfarenheter av deltagande i stridsgrupper

Vid bedömningen av Finlands deltagande i internationell militär krishantering beaktas å ena sidan utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter och å andra sidan de praktiska fördelarna med tanke på

Finlands nationella försvarsförmåga. Deltagandet i stridsgruppsverksamheten är en del av Finlands konsekventa insats för att utveckla och genomföra EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik samt ett konkret bidrag till att stärka EU:s försvarsdimension. Ser man till det nationella försvaret har deltagandet i EU:s stridsgrupper stött utvecklandet av försvarsmaktens kapaciteter och samarbetsförmåga. Deltagande i stridsgrupper bidrar också till ett fördjupat bilateralt och multilateralt försvarssamarbete med viktiga partnerländer.

Något som ytterligare talar för ett deltagande är att Finland eftersträvar ett ambitiöst genomförande av EU:s permanenta strukturerade samarbete, och i detta samarbete ingår ett åtagande om utplacering av stridsgrupper. De länder som deltar i det permanenta strukturerade samarbetet förväntas åta sig att väsentligen bidra till stridsgruppernas beredskapsturer. I åtagande 12 konstateras följande: "I fråga om styrkors tillgänglighet och tilltransportförmåga åtar sig de deltagande medlemsstaterna följande: Att väsentligen bidra till stridsgrupper genom att i princip bekräfta bidrag minst fyra år i förväg, med en insatsberedskapsperiod i linje med stridsgruppskonceptet och en skyldighet att hålla stridsgruppsövningar för stridsgruppsstyrkepaketet (ramnation) och/eller att delta i dessa övningar (samtliga EU-medlemsstater som deltar i stridsgruppen)."

Finland deltog åren 2007 och 2011 i stridsgrupper som bildats under ledning av Tyskland och Nederländerna, åren 2008, 2011 och 2015 i de Sverigeledda nordiska stridsgrupperna och år 2016 i den stridsgrupp som leddes av Storbritannien.

Finlands tidigare erfarenheter av att delta i EU:s stridsgrupper är positiva. Stridsgrupperna har stor betydelse för utvecklandet av Finlands krishanteringsberedskap och försvarsmaktens kapaciteter. Allmänt taget har snabbinsatsstyrkornas och den internationella utbildnings- och övningsverksamhetens betydelse för utvecklandet och upprätthållandet av stridskrafternas kapaciteter och förmåga till samverkan accentuerats under de senaste åren. Denna trend kommer ytterligare att stärkas framöver. I synnerhet de senaste kriserna har visat att försvarets förmåga och beredskap att reagera på säkerhetsshot som eskalerar snabbt och är svåra att förutse är en central fråga. Finlands deltagande i snabbinsatsstyrkorna stöder också detta mål. Även om stridsgrupperna inte har utplacerats, har sådan utbildad finländsk personal som har deltagit i beredskapsturer satts in vid senare krishanteringsinsatser.

Den Tysklandsledda stridsgruppen 2020 och Finlands deltagande i stridsgrupper i framöver

Den Tysklandsledda stridsgruppen fyller stridsgruppskonceptets krav och är redo att utföra eventuella krishanteringsuppgifter när beredskapsturen börjar. Stridsgruppen består av stabselement, en luftlandsättningsbataljon, en sjukvårdsbataljon och en underhållsbataljon. Den pansarspaningsenhet som Finland bidrar med är det enda underrättelseelementet under stridsgruppens stab. Stridsgruppens sammanlagda styrka uppgår till ca 4 100 soldater, av vilka största delen, cirka 2 500 soldater, från Tyskland. Stridsgruppens kärna är en luftburen, mekaniserad bataljon med en styrka på cirka 2 000 soldater. De övriga länderna bidrar med styrkor på ca 15–300 soldater. Efter Tyskland kommer det största bidraget på cirka 550 soldater från Österrike.

Den enhet som Finland bidrar med består av en pansarspaningspluton (60), en miniatyrdröngrupp (9, ingår i pansarspaningsplutonen), ett underhållselement (10, nationellt stödelement) samt stabsofficerare. Den totala styrkan uppgår till 82 soldater. Största delen av personalen är reservister. Stabsofficerarna och cheferna och/eller de ställföreträdande cheferna för de olika enheterna är anställda av försvarsmakten.

Utbildningen av den Tysklandsledda stridsgruppen fortgick enligt plan till dess covid-19-epidemin bröt ut. Den finländska huvudtruppens utbildning inleddes den 2 januari 2020 vid Björneborgs brigad i Säkylä. Utbildningsfasen pågår i cirka fyra månader och avslutas i slutet av april. Övergången till beredskapsfasen sker den 1 juli 2020. Det var meningen att Finlands avdelning skulle delta i European Challenge 2020-övningen i Tyskland, men deltagandet ställdes in den 11 mars 2020 strax före förflyttningen till övningsområdet, eftersom det var beläget nära ett epidemiområde. En nationell övning som ersätter den i Tyskland inställda övningen ordnades den 13 mars–1 april 2020. Nat-

ionellt tillämpas Natos NEL1-kriterier vid bedömningen av truppens prestationsförmåga. Det viktigaste kravet för en godkänd NEL1-utvärdering är att tillräcklig kompatibilitet med Natoländernas trupper säkerställs. Det faktum att den tyska övningen ställdes in påverkar inte försättandet av den finländska truppen i hög beredskap från och med den 1 juli 2020. Stabsofficerare som hör till den finländska truppen och är placerade i en multinationell stab deltar möjligen under beredskapstiden i fortbildning eller ersättande övningar i anknytning till den egna uppgiften.

Det nationella konceptet för att delta i EU-stridsgruppernas beredskapsperioder har utvecklats och lättats upp i takt med att erfarenheten har ökat. Syftet har varit att göra förberedelserna och utbildningen effektivare och att få till stånd kostnadsbesparingar. Strävan i enlighet med det målet är att endast färdigutbildade och utrustade trupper i enlighet med registret över krishanteringstrupper ska ställas upp för beredskapsturer. De trupper som ställs upp i beredskapsturer ska delta endast i övningar som ordnas av den ledande nationen och i nödvändiga kompletterande nationella övningar för att uppnå och fastställa tillräcklig prestationsförmåga. I enlighet med det lättare konceptet anställs inte personal under utbildningen och beredskapstiden i anställningsförhållande som avser krishanteringsuppdrag, detta sker först när en eventuell insats inleds. Om det emellertid är nödvändigt för att säkerställa att personalen är tillräckligt kompetent och förbunden sitt uppdrag, kan personal anställas för den mest intensiva utbildningsperioden.

För närvarande pågår det varken diskussioner eller förberedelser kring utplacering av den Tysklandsledda stridsgruppen under beredskapsperioden. Beslut om utplacering av stridsgruppen fattas av EU:s medlemsländer och den ledande staten för gruppen spelar en viktig roll i beslutsberedningen. I det här skedet är det svårt att avgöra om EU under andra hälften av 2020 har förutsättningar att fatta beslut om att sätta in stridsgrupper i en aktuell kris.

Finland har tills vidare inga planer på att delta i EU:s stridsgrupper under åren 2021–2025.

Beslutsfattandet nationellt och i EU om insättande av stridsgrupper

Beslutet att placera ut styrkor som är i beredskap i EU-insatser är alltid nationellt. I Finland fattas beslut om att sända ut finländska soldater på en insats som en del av en EU-stridsgrupp i enlighet med lagen om militär krishantering. Nationella beslut om att eventuellt sätta in EU:s stridsgrupper behöver fattas snabbare än beslut om deltagande i andra militära krishanteringsinsatser, och det är man beredd att göra. Av denna anledning ska statsrådet i enlighet med 3 § 3 mom. i lagen om militär krishantering, innan ett förslag till avgörande om att försätta beredskapsenheten i hög beredskap läggs fram, höra riksdagen genom att lämna den en redogörelse i saken. Efter att riksdagen har behandlat redogörelsen beslutar republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande om att försätta en militär avdelning i hög beredskap. Försättande i hög beredskap gäller i första hand beredskap för ett påskyndat nationellt beslutsförfarande vid en eventuell stridsgruppsinsats. Dessutom bereder sig försvarsmakten på att inleda det tilldelade uppdraget inom den Tysklandsledda stridsgruppen. Därför har de soldater som ingår i beredskapsenheten ingått ett frivilligt åtagandeval om att inställa sig till tjänstgöring enligt vilken de vid hög beredskap står i fem dagars startberedskap för att delta i eventuella insatser.

Beslut av rådet om stridsgruppsinsatser ska godkännas enhälligt av samtliga medlemsländer. Finlands ståndpunkt i fråga om inrättandet och inledandet av en EU-insats bereds i enlighet med etablerade förfaranden. Utgångspunkten är att verksamheten ska ske med bemyndigande av FN:s säkerhetsråd, även om ett FN-mandat inte är en ovillkorlig förutsättning för att inleda en operation. Rådets beslut om att sätta in EU:s stridsgrupper fattas i flera steg. Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (COPS), som består av representanter för medlemsländerna, beslutar att EU-åtgärder ska anses nödvändiga och att unionen ska förbereda sig för en stridsgruppsinsats. I praktiken hörs redan därförinnan de länder som är i beredskapstur. Följande skede är att rådet godkänner krishanteringskonceptet. Efter att krishanteringskonceptet har godkänts beslutar rådet om att inleda insatsen.

Efter att republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott vid ett gemensamt möte har behandlat Finlands deltagande i insatsen med en beredskapsenhet hör

statsrådet i enlighet med 3 § 3 mom. i lagen om militär krishantering riksdagens utrikesutskott i ärendet. Därefter beslutar republikens president på förslag av statsrådet om Finlands deltagande i insatsen i enlighet med 2 § 1 mom. i lagen.

Ekonomiska konsekvenser

Kostnaderna för det finländska deltagandets utbildning och inrättande samt för beredskapstiden har för 2019 och 2020 beaktats i anslagen för militär krishantering i statsbudgeten och för 2021 i ramar för statsfinanserna. Dessa utgifter som orsakas av inrättande, utbildning och beredskap uppgår till sammanlagt 5,7 miljoner euro. Från utrikesministeriets huvudtitel (moment 24.10.20) täcks kostnaderna för utbildning och övningar, beredskapsersättningar under beredskapstiden samt materialanskaffningskostnader och från försvarsministeriets huvudtitel (moment 27.30.20) lönekostnader och andra personalkostnader. Av anslagen för militär krishantering under utrikesministeriets huvudtitel har det reserverats sammanlagt 5,3 miljoner euro och av anslagen för militär krishantering under försvarsministeriets huvudtitel 0,4 miljoner euro.

I budgetpropositionen för 2020 har det inte reserverats några anslag för kostnader som eventuella insatser av stridsgruppen medför. Vid beredningen av ett nationellt beslut om att sända en stridsgrupp till en insats ska den finansiering som behövs för insatsen sökas genom tilläggsbudget eller, om det finns anslag, så är förslaget att kostnaderna ska täckas under momentens poster med reserver. En riktgivande kostnadskalkyl för Finlands deltagande i en fyra månader lång stridsgruppsinsats med en enhet om cirka 80 personer uppgår till sammanlagt cirka 13,5–34,5 miljoner euro. Av detta belopp är den andel som hänförs till utrikesministeriets huvudtitel uppskattningsvis cirka 2,5 miljoner euro och till försvarsministeriets huvudtitel cirka 11–32 miljoner euro. Kostnaderna preciseras i samband med att insatsen planeras. Det stora variationsintervallet i kostnaderna under försvarsministeriets huvudtitel beror på att kostnaderna varierar avsevärt beroende på var insatsen genomförs. Är man tvungen att flytta trupper och materiel med flyg till ett insatsområde är kostnaderna betydligt högre än vid land- eller sjötransport. Ponerat att en finländsk trupp och materiel transporteras direkt till ett insatsområde med sjötransport och man kan stödja sig på färdiga baser, uppgår de kostnader som betalas från försvarsministeriets huvudtitel till 11 miljoner euro. Flyttas däremot en finländsk trupp och materiel med flyg exempelvis till Afrika och bort därifrån efter fyra månaders insats, blir kostnaden för försvarsministeriets huvudtitel 32 miljoner euro.