

SRR 4/2016 rd

**Statsrådets redogörelse till riksdagen**

**Försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av den  
EU-stridsgrupp som ställs upp av Storbritannien, Irland,  
Lettland, Litauen, Sverige och Finland för  
beredskapsperioden 1.7–31.12.2016**

Finland förbereder sig för att delta i den av Storbritannien ledda stridsgruppens (European Union Battle Group, EUBG) beredskapsperiod 1.7–31.12.2016. I stridsgruppen deltar, förutom Storbritannien och Finland, Irland, Lettland, Litauen och Sverige.

Innan ett förslag till avgörande om upprättande av en beredskapsenhet läggs fram ska statsrådet höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse enligt 3 § 3 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006). Republikens president fattar utifrån statsrådets förslag till avgörande beslut om att försätta en militär avdelning i hög beredskap i enlighet med lagens 2 § 1 mom.

Riktlinjer för Finlands deltagande i den av Storbritannien ledda stridsgruppen med en militär avdelning har utarbetats vid de gemensamma mötena för republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott (TP-UTVA) den 12 december 2014 och den 9 april 2015. Den finländska enhetens totala numerär är ca 50 soldater. TP-UTVA antog den 20 april 2016 riktlinjer om att försätta en militär avdelning i hög beredskap i enlighet med 2 § 3 mom. i lagen om militär krishantering. Enligt riktlinjerna ställer Finland upp med en underrättelsetrupp, en lufteldledningsgrupp, stabsofficerare och nödvändiga stödelement till stridsgruppen.

### **EU:s stridsgruppskoncept och beredskapssystem**

Stridsgrupperna är ett redskap för EU:s snabbinsatser vid militär krishantering och för utvecklandet av unionens militära kapaciteter. Syftet med stridsgrupper är att stärka EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och utöka dess verktygsarsenal inom krishanteringen. Dessutom främjar stridsgrupperna utvecklandet av medlemsstaternas militära kapaciteter.

EU:s stridsgrupper består av grupper av länder och har varit i beredskap i halvårsperioder sedan 2007. De stridsgrupper som har varit i beredskap har varierat avsevärt i styrka, beroende på deltagarländernas målnivå. Stridsgruppens styrka har varierat mellan allt från 1000 soldater till trupper på 3000 soldater. Som allmän militär term syftar stridsgrupp på en trupp som kan verka självständigt.

En stridsgrupp i beredskap bör kunna inleda 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 stridsgruppskoncept som godkändes 2004 bildar den allmänna ramen för stridsgruppernas verksamhet. Enligt konceptet 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. Maximilängden för en insats enligt konceptet är fyra månader.

Varje stridsgrupps beredskapsperiod räcker enligt konceptet ett halvt år och EU har i regel två stridsgrupper i samtidig beredskap. Under de senaste åren har det emellertid tidvis funnits endast en stridsgrupp i beredskap, eftersom medlemsländernas resurser varit bundna till pågående insatser. År 2016 är två stridsgrupper i beredskap under bägge halvåren, under första halvåret stridsgruppen HELBROC ledd av Grekland och Visegrad ledd av Polen och under det senare halvåret förutom stridsgruppen som leds av Storbritannien en som leds av Tyskland. Efter pågående år har EU:s medlemsstater och tredjeländer som stöder dem åtagit sig att ställa upp stridsgrupper i olika sammansättningar för beredskapsperioder fram till utgången av 2020.

I sista hand är frågan om var och hur stridsgrupper sätts in ett politiskt beslut. Hittills har EU:s stridsgrupper inte satts in som sådana i krishantering eller i verksamhet till stöd för sådana insatser. Stridsgrupperna har emellertid fått en etablerad roll vid utvecklandet av de militära kapaciteterna och den militära samarbetsförmågan.

### **Orsaker till att stridsgrupper inte har satts in och förslag till bättre användbarhet**

EU:s stridsgrupper har hittills inte satts in vid krishantering. De viktigaste orsakerna har varit bristen på enhetlig politisk vilja, frågor kring bördefördelningen och oklarheter kring huruvida den stridsgrupp som haft beredskapstur lämpat sig för det aktuella krishanteringsuppdraget. Svårigheterna att få EU att enas om en gemensam ståndpunkt vid nya kriser eller konflikter accentueras när det krävs snabba beslut. Det har visat sig vara svårt att skapa en enhetlig lägesbild. En annan viktig knäckfråga som gäller insättande av stridsgrupper är kostnaderna i samband med insatserna samt 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.

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 funktioner från exempelvis stridsgruppen i föregående eller därpå följande beredskapstur underlättas.

Också stridsgruppernas förhandsplanering har utvecklats, liksom även kontakterna mellan stridsgrupper som har beredskap samtidigt eller efter varandra samt mellan stridsgrupperna och EU-institutionerna. Som ett led i dessa åtgärder genomförs 2018 för första gången två reformer. Då kommer den stridsgrupp som ställs upp av Belgien, Nederländerna och Luxemburg att vara i

beredskap i ett helt år i stället för sex månader. Vidare har uppgiften som ledande nation fördelats på samtliga deltagande länder, dock så att en stat har en samordnande roll (secretary nation).

Enligt Finlands uppfattning är det centralt med tanke på EU:s handlingsförmåga att unionen har genuin beredskap att utnyttja sin snabbinsatskapacitet. Finland har konsekvent förordat insättande av stridsgrupperna och ofta deltagit i beredskapsturer. 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 har också förhållit sig positivt till ökad gemensam finansiering i EU:s militära krishantering.

### **Stridsgruppen 2016 under Storbritanniens ledning och Finlands deltagande**

Stridsgruppen som leds av Storbritannien har satts samman av Storbritannien, Irland, Lettland, Litauen, Sverige och Finland. Gruppen fyller stridsgruppskonceptets krav och är redo att utföra eventuella krishanteringssuppgifter.

Stridsgruppen består av stabsfunktioner, en mekaniserad bataljon, ett artilleribatteri, ett stödkompani, ett underrättelsskompani, ett stabskompani, ett underhållskompani och en pionjärenhet. Dess sammanlagda styrka uppgår till ca 1700 soldater, av vilka största delen, ca 1300 soldater, kommer från Storbritannien. De övriga länderna deltar med styrkor på ca 50–150 soldater.

Enheten som Finland deltar med består av en underrättelsetrupp (38), en lufteldledningsgrupp (4), en underhållsenhet (6) samt stabsofficerare (4) och har en totalstyrka på 52 personer. De flesta i personalen är reservister, medan stabsofficerarna och cheferna och/eller de ställföreträdande cheferna för de olika enheterna är anställda av försvarsmakten.

Det nationella konceptet för att delta i EU-stridsgruppernas beredskapsperioder har utvecklats och lättats upp med ökad erfarenhet. Syftet har varit att göra förberedelserna och utbildningen effektivare och att få till stånd kostnadsbesparingar. I enlighet med det är ambitionen att delta i beredskapsturer endast med färdigutbildade och utrustade trupper i enlighet med registret över krishanteringstrupper. Likaså ska de trupper som ställs upp i beredskapsturer endast delta i övningar som ordnas av den ledande nationen och i nödvändiga kompletterande nationella övningar för att uppnå och konstatera tillräcklig prestationsförmåga. Enligt det lättare konceptet anställs personalen inte heller under utbildningen och beredskapstiden i anställningsförhållande som avser krishanteringssupdrag, detta ska ske 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.

Utbildningen av stridsgruppen som leds av Storbritannien har förlöpt enligt plan. Utbildningen för stabsfunktionerna inleddes den 11 januari 2016 i Storbritannien och för finländarnas del inleddes utbildningen av huvudgruppen den 14 mars 2016 i Björneborgs brigad i Säkylä. Den finländska enhetens utbildningsfas räcker i ca tre månader och når sin höjdpunkt under de internat-

ionella övningarna i maj och juni i Storbritannien (EUBG LIVEX) och Estland (Saber Strike). Utbildningsfasen avslutas den 30 juni 2016 och gruppen övergår i beredskapsfas den 1 juli 2016. En beslutsfattandeövning på politisk nivå (POLEX) hålls i slutet av april 2016.

För närvarande föregår det varken diskussioner eller förberedelser för att under beredskapsturen sätta in den av Storbritannien ledda stridsgruppen. Beslut om att sätta in stridsgruppen fattas av EU:s medlemsländer och den ledande staten för gruppen spelar en viktig roll i beslutsberedningen. Hittills har stridsgrupperna aldrig satts in. Som det är nu är det svårt att avgöra om EU har förutsättningar att fatta beslut om att utnyttja stridsgrupper i en aktuell kris.

### **Finlands tidigare erfarenheter av deltagande i EU:s stridsgrupper**

Finland har tidigare deltagit sammanlagt fem gånger i EU:s stridsgrupper. Finland deltog 2007 och 2011 i stridsgrupper under ledning av Tyskland och Nederländerna och 2008, 2011 och 2015 i nordiska stridsgrupper under Sveriges ledningsansvar.

Finland har positiva erfarenheter av deltagande i EU:s stridsgrupper. 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 stärks ytterligare framöver. I synnerhet de senaste kriserna har visat att försvarets förmåga och beredskap att reagera på säkerhetshot 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 satts in, har finländsk personal som deltagit i beredskapstureorna satts in vid senare krishanteringsinsatser.

### **Beslutsfattandet nationellt och i EU om insättande av stridsgrupper**

Beslutet att i en EU-insats sätta in de styrkor som är i beredskap är alltid nationellt. I Finland fattas beslut om att sända ut finländska soldater som en del av en EU-stridsgrupp i enlighet med lagen om militär krishantering.

Finland är beredd att snabbare fatta nationella beslut om att eventuellt sätta in EU:s stridsgrupper än beslut om deltagande i andra militära krishanteringsinsatser. 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 om saken. Efter att redogörelsen har behandlats i riksdagen fattar republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande beslut om försättande av en militär avdelning i hög beredskap. Försättande i hög beredskap gäller i första hand beredskap för ett påskyndat förfarande för nationellt beslutsfattande vid en eventuell stridsgruppsinsats. Dessutom bereder sig försvarsmakten på att inleda det tilldelade uppdraget inom stridsgruppen under Storbritanniens ledning. Därför har de soldater som ingår i beredskapsenheten ingått en frivillig förbindelse att inställa sig till tjänstgöring enligt vilken de vid hög beredskap står i fem dagars startberedskap för att delta i eventuella insatser.

Ett beslut av rådet om en stridsgruppsinsats ska godkännas enhälligt av samtliga medlemsländer. Finlands ståndpunkt beträffande upprättandet 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. Det är kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (COPS), som består av representanter för medlemsländerna, som beslutar att EU-åtgärder 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 fattar republikens president i enlighet med lagens 2 § 1 mom. utifrån statsrådets förslag till avgörande beslut om Finlands deltagande.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Kostnaderna för det finländska deltagandets utbildning och inrättande samt för beredskapstiden har beaktats i anslagen för militär krishantering i statsbudgeten för 2016. Dessa utgifter som föranleds av inrättande, utbildning och beredskap uppgår till sammanlagt 2,645 miljoner euro.

Från anslag under utrikesministeriets huvudtitel (moment 24.10.20) täcks kostnader för utbildning och övningar samt beredskapsersättningar under beredskapstiden och under försvarsministeriets huvudtitel (moment 27.30.20) materialanskaffningskostnader samt lönekostnader och andra personalkostnader.

Av anslagen för militär krishantering under utrikesministeriets huvudtitel har det 2016 reserverats 2,345 miljoner euro och av anslagen för militär krishantering under försvarsministeriets huvudtitel 0,3 miljoner euro.

I budgetpropositionen för 2016 har det inte reserverats några anslag för kostnader som föranleds av eventuella insatser av stridsgruppen. När ett nationellt beslut om att sätta in stridsgrupper bereds är det meningen att den nödvändiga finansieringen ska sökas via en tilläggsbudget. Den riktgivande kostnadskalkylen för Finlands deltagande i en fyra månader lång stridsgruppsinsats med en enhet om ca 50 soldater uppgår till sammanlagt ca 5 miljoner euro. Av detta belopp är den andel som hänförs till utrikesministeriets huvudtitel uppskattningsvis ca 3 miljoner euro och andelen till försvarsministeriets huvudtitel ca 2 miljoner euro. Kostnaderna torde preciseras i samband med att insatsen planeras.