

## UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 17/2014 rd

**Statsrådets redogörelse till riksdagen Försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av den EU-stridsgrupp som ställs upp av Sverige, Finland, Norge, Estland, Litauen, Lettland och Irland för beredskapsperioden 1.1—30.6.2015**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 26 november 2014 Statsrådets redogörelse till riksdagen Försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av den EU-stridsgrupp som ställs upp av Sverige, Finland, Norge, Estland, Litauen, Lettland och Irland för beredskapsperioden 1.1—30.6.2015 (SRR 7/2014 rd) till utrikesutskottet för beredning.

#### *Utlåtande*

I enlighet med riksdagens beslut har försvarsutskottet lämnat utlåtande (FsUU 11/2014 rd) om ärendet. Utlåtandet återges efter betänkandet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- överdirektör Esa Pulkkinen, försvarsministeriet
- enhetschef Mikko Kinnunen och ambassadråd Minna Laajava, utrikesministeriet.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Motivering*

#### **Beslutsförfarandet i anslutning till EU:s stridsgrupper**

För att en beredskapsenhet i händelse av en kris snabbt ska kunna sättas in utan dröjsmål som beror på det nationella beslutsfattandet, fastställer krishanteringslagen ett särskilt beslutsförfarande gällande stridsgruppens<sup>1</sup> beredskap. Utskottet påpekar längre fram i detta betänkande att beslut om kostnaderna för insatsen kan bromsa upp

det snabbare förfarande som avses i krishanteringslagen.

Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott intog den 30 oktober 2014 en positiv hållning till

<sup>1</sup> Stridsgrupp är en något vilseledande benämning. Det betyder inte att det är frågan om en "stridande" grupp, utan namnet syftar på dess storlek och struktur. Som allmän militär term avser stridsgrupp en bataljon som förstärkts med vissa stödförband och som har kapacitet till självständig verksamhet.

att försätta en militär avdelning i hög beredskap. Statsrådet hör nu riksdagen genom att lämna en redogörelse i enlighet med 3 § 3 mom. lagen om militär krishantering (211/2006). Därigenom kan hela riksdagen delta i beslutsfattandet i detta skede. Efter att riksdagen beslutat i frågan fattar republikens president före jul utifrån statsrådets förslag till avgörande beslut om försättande av en militär avdelning i hög beredskap. Försättande i hög beredskap betyder att soldaterna i beredskapsenheten står i fem dagars startberedskap för att delta i eventuella insatser.

Om det under beredskapsperioden 2015 beslutas att stridsgruppen ska sändas till någon kris, krävs det först ett enhälligt beslut av de 26 medlemsstater som medverkar i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP). (Danmark och Cypern deltar inte i GSFP.) Utskottet påpekar att det inte behövs ett enhälligt beslut av samtliga 28 medlemsländer, som det sägs i redogörelsen. En stridsgrupp i beredskap bör kunna inleda krishanteringsuppgifter i ett krisområde inom tio dagar från det att EU-rådet beslutat om en krishanteringsinsats.

Efter EU:s beslut tar republikens president och utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet ställning i frågan. Därefter hörs utrikesutskottet, varefter presidenten fattar slutgiltigt beslut om deltagandet. Utrikesskottet förutsätter att hörandet ska ske innan kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (PSC) beslutar om huruvida insatsen är nödvändig. Endast därigenom kan det säkerställas att riksdagen har möjlighet att ta ställning i frågan.

### **EU:s stridsgrupper och deras användning**

Syftet med stridsgrupperna är att stärka EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, utöka dess verktygsarsenal inom krishantering och utveckla medlemsstaternas militära kapaciteter och den militära samarbetsförmågan. Stridsgrupperna ska kunna användas för avgränsade uppdrag av begränsad längd som dimensionerats efter stridsgruppens storlek. Det approximativa planeringsavståndet är 6 000 kilometer från Bryssel. Maximilängden för en insats är

fyra månader, men insatsen kan under vissa villkor förlängas. Gruppens storlek är cirka 2 500 soldater. EU:s stridsgrupper har hittills inte använts i krishanteringsinsatser.

Efter att stridsgrupperna bildades (2004) har det uppstått ett flertal utmaningar i fråga om användningen av dem. Detta trots att bakgrunden till att grupperna bildades var det praktiska behovet och erfarenheterna av snabbinsatser genom den s.k. Artemis-insatsen.<sup>2</sup> Enligt redogörelsen är de främsta orsakerna till att grupperna inte använts bristande gemensam politisk vilja, bördefördelningsfrågor och frågan om huruvida stridsgruppen lämpar sig för det aktuella krishanteringsuppdraget. Kostnaderna för eventuella insatser bärs liksom vid andra krishanteringsinsatser i stor utsträckning av de deltagande länderna.

Utskottet anser att en orsak till att grupperna inte använts också är den mer allmänna stiltje i fråga om EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik som utskottet lyft fram tidigare (UtUU 8/2013 rd). Den internationella finanskrisen och eurokrisen har i flera år stulit medlemsländernas uppmärksamhet. Föga eller inget utrymme har funnits för att utveckla utrikespolitiken. Å andra sidan har strävan till differentierad integration stärkts genom den inrikespolitiska utvecklingen i vissa medlemsländer (bl.a. grundlagsfrågorna i Holland och Irland). I synnerhet Tyskland och Storbritannien, det land som ursprungligen tog initiativ till stridsgruppskonceptet, är av inrikespolitiska skäl ovilliga att utveckla den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, vilket också hindrar användningen av stridsgrupperna. Den föregående höga representantens ovilja att utveckla GSFP har bidragit till det rådande läget. Att stridsgrupperna inte används beror också i hög grad på att unionen inte har lyckats samla kring en gemensam utrikes-

<sup>2</sup> Artemis var EU:s krishanteringsinsats i Demokratiska republiken Kongo i syfte att förhindra ett folkmord år 2003. Insatsen genomfördes under ledning av Frankrike och pågick i cirka tre månader. Sammanlagt 2 200 soldater från 16 länder deltog. Av länderna hörde 13 till Europeiska unionen.

och säkerhetspolitisk strategi, där stridsgruppernas verksamhet skulle kunna planeras.

Utskottet bedömer att det i framtiden kan bli ännu svårare att utnyttja stridsgrupperna. Medlemsländernas vilja och ekonomiska möjligheter att delta i krishanteringsuppgifter minskar. Det har redan varit svårt att ordna beredskapsperioderna, eftersom medlemsländernas resurser har varit bundna till de pågående krishanteringsinsatserna. Det bör också uppmärksammas att det territoriella försvaret till följd av Ukrainakrisen får ökad tyngd i Europa. I det nya säkerhetspolitiska läget har enligt forskarna också förfaringsätten för GUSP och krishanteringen i sin helhet börjat ifrågasättas.

Utrikesutskottet har understött finländskt deltagande i stridsgrupperna eftersom detta stöder EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och bidrar till att utveckla kapaciteter och samarbetet (senast i UtUU 8/2013 rd). Utskottet understryker dock att stridsgrupperna kan öka EU:s strategiska trovärdighet endast om det finns en verklig beredskap och förmåga att sätta in dem. Viljan att använda stridsgrupperna torde fortsättningsvis saknas, vilket undergräver deras strategiska trovärdighet.

Det rådande läget är i längden ohållbart och utskottet anser att Finland aktivt måste främja en vidareutvecklad aktionsförmåga för stridsgrupperna. I redogörelsen nämns en modell där stridsgrupper i beredskap kunde utökas med behövliga funktioner och specialförmågor från villiga medlemsländer. Utskottet välkomnar detta förslag. Utskottet har tidigare (UtUU 8/2013 rd) välkomnat möjligheten att gå framåt också på initiativ av mindre ländergrupper (artikel 44 i Lisabonfördraget).

Utskottet vill än en gång påpeka att det är mycket viktigt öka tillgången till stridsgrupperna, eftersom Finland enligt utredning till utskottet håller på att utreda möjligheterna att överta rollen som ledande nation i en stridsgrupp i slutet av årtiondet. När övertagandet övervägs kommer utskottet, till följd av de begränsade anslagen för krishantering, att ägna större uppmärksamhet åt verksamhetens effektivitet. Då blir stridsgruppens eventuella tillgänglighet ett

allt viktigare kriterium. Även försvarsutskottet har påpekat detta (FsUU 11/2014 rd).

### **Stridsgruppernas betydelse för Finlands försvarsförmåga**

Enligt redogörelsen har stridsgrupperna stor betydelse för utvecklandet av Finlands krishanteringsberedskap och försvarsmaktens kapaciteter. Deltagandet i snabbinsatsstyrkorna är en del av utvecklandet av Finlands försvar, och deltagandet i EU:s beredskapsperioder stöder detta mål. Finländsk personal som deltagit i beredskapen har enligt redogörelsen använts i olika krishanteringsinsatser.

Trots att grupperna inte har använts en enda gång har de enligt försvarsutskottets utlåtande och redogörelsen fått en etablerad roll för utvecklingen av EU:s militära kapaciteter och den militära samarbetsförmågan. Utskottet ser det som viktigt att försvarsmaktens utbildning och reservövningar på bred front och fullt ut utnyttjar Finlands långa erfarenhet (4 gånger) av EU:s stridsgrupper.

### **Den nordiska stridsgruppen 1.1—30-6.2015 och det finländska deltagandet**

Finland förbereder sig för att delta i den nordiska stridsgruppens (Nordic Battle Group, NBG) beredskapsperiod 1.1—30.6.2015. I stridsgruppen, som leds av Sverige, deltar även Norge, Estland, Litauen, Lettland och Irland. Enligt redogörelsen kan en eventuell insats komma i fråga i synnerhet i kriserna i Afrika. Mellanösternområdet är ett annat potentiellt användningsområde.

Stridsgruppen har bred kapacitet. Den består av stabsfunktioner, en mekaniserad bataljon, en underrättelseavdelning, en underhållsbataljon, ett stabskompani, en flygavdelning, ett snabbinsatskompani samt ett pionjärkompani och radar-, skydds-, militärpolis- och CIMIC-plutoner. Av gruppens 2 500 soldater kommer cirka 1 900 från Sverige. De övriga länderna deltar med styrkor på 50—175 soldater var.

Den helikopterenhet som Finland bidrar med är en del av stridsgruppens flygavdelning. Den

finländska avdelningen består av arméns helikopter-enhet och behövliga stödelement samt av stabsofficerare som är placerade vid stridsgrup-pens stab. Den totala numerären är 68 soldater. Helikopterenheten består av fyra NH90-helikop-trar och 55 soldater. Dessutom ingår 13 finska soldater i stridsgruppens stabs-, underhålls- och stöd-komponenter. Personalen består till övervä-gande del av anställda vid försvarsmakten. Heli-kopterenhetens uppgift i en insats är att genom-föra medicinsk evakuering (Medical Evacua-tion, MEDEVAC) med helikopter. Utskottet menar att kapaciteten till medicinsk evakuering stärker inte bara det nationella försvaret utan också försvarets kompetens när den ger handräckning åt andra finländska myndigheter.

Enligt redogörelsen har förberedelserna för beredskapsperioden framskridit enligt planerna. Finland har deltagit i de många utbildnings- och övningstillfällena som ledarnationen har ordnat. Utöver detta har den finländska avdelningen övat i hemlandet. Stridsgruppens kapacitet upp-rätthålls genom övningar också under bered-skapsperioden. Utskottet menar att den övning på ministernivå som Sverige arrangerade för del-tagarstaterna i november 2014 gynnar den poli-tiska viljan att vid behov använda trupperna.

I redogörelsens konstateras att endast färdigt utbildade och utrustade trupper som är anteckna-de i truppregistret ska ingå i snabbinsatsstyr-kans beredskap. Det är enligt utskottet en väl-kommen lösning, eftersom det tillåter att verk-samheten planeras långsiktigt och ger maximal beredskap för försvarsmaktens tre huvuduppgif-ter. Försvarsutskottet tillstyrker (FsUU 11/2014 rd) att Finland deltar i den nordiska stridsgrup-pen.

#### **Den nordiska stridsgruppen, insatsens kost-nader och beslut om kostnaderna**

Kostnaderna för att inrätta den nordiska strids-gruppen, utbilda den och försätta den i bered-skap uppgår totalt till 4,66 miljoner euro. Utri-kesutskottet välkomnar i likhet med försvars-utskottet att deltagandet i beredskapsperioder har gjorts lättare, eftersom det bland annat spa-

rar kostnader. Den nya modellen ger avsevärda kostnadsinbesparingar. Kostnaderna för att in-rätta och utbilda enheten samt hålla den i bered-skap är nu cirka 4,6 miljoner euro, medan kost-naderna under den föregående beredskapsperio-den (2011) uppgick till cirka 29 miljoner euro för deltagandet i två grupper med 300 soldater.

Kostnaderna har beaktats i anslagen för mili-tärkrishantering i budgetarna för 2013 och 2014 och i budgetförslaget för 2015. I budgetproposi-tionen för 2015 har det inte reserverats några an-slag för kostnader som föranleds av en eventuell användning av stridsgruppen. Den riktgivande kostnads-kalkylen för en insats på 4 månader är cirka 7,5 miljoner euro. När ett nationellt beslut om att sätta in stridsgrupperna i en operation be-reds är det enligt redogörelsen meningen att den finansiering som behövs söks via en tilläggsbud-get.

Att godkänna kostnaderna för en insats först genom en tilläggsbudget strider enligt utrikes-utskottet i princip mot det nationella snabba be-slutsförfarande gällande EU:s stridsgrupper som behandlats tidigare i detta betänkande. Utskottet har vid flera tillfällen fäst uppmärksamhet vid följderna av att anslagen för beredskapen redu-ceras (UtUU 6/2014 rd). Ett förfarande med til-läggsbudget innebär att för att säkerställa riksdagens budgetmakt måste frågan behandlas på nytt av hela riksdagen i det fall att beslut fattats om att delta i en insats. Det betyder i princip också att det kan uppstå en konflikt mellan utrikes-utskottets ståndpunkt och plenums ståndpunkt.

Enligt redogörelsen är den finländska heli-kopterenhetens MEDEVAC-kapacitet en kritisk kapacitet med tanke på verksamheten. Därför betalar EU som en del av den gemensamma fi-nansieringen av EU:s militära krishantering inom ramen för finansieringsmekanismen Athe-na huvuddelen av kostnaderna för transporten av helikopterenheten till insatsområdet. Ersättning-en betalas dock ut i efterskott, så detta förfaran-de eliminerar inte behovet av att ta upp kostna-derna i en tilläggsbudget.

I redogörelsen betonas användningen av den nordiska stridsgruppen och ländernas vilja att delta i en eventuell insats. Utrikesutskottet an-

ser att det hade varit konsekvent att inkludera kostnaderna för en eventuell insats i den kompletterande budgetproposition som lämnades i november. Detta hade höjt trovärdigheten för att gruppen vid behov verkligen används.

**Slutsats**

*Utrikesutskottet tillstyrker att en militär avdelning försätts i hög beredskap som en del av den*

*EU-stridsgrupp som ställs upp av Sverige, Finland, Norge, Estland, Litauen, Lettland och Irland för beredskapsperioden 1.1—30.6.2015.*

**Utskottets förslag till beslut**

Riksdagen

*har inga invändningar mot redogörelsen.*

Helsingfors den 3 december 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf  
vordf. Pertti Salolainen /saml  
medl. Jörn Donner /sv  
Timo Heinonen /saml  
Ilkka Kantola /sd  
Saara Karhu /sd  
Annika Lapintie /vänst

Maria Lohela /saf  
Tom Packalén /saf  
Aila Paloniemi /cent  
Juha Sipilä /cent  
Jutta Urpilainen /sd  
Ben Zyskowiec /saml  
ers. Seppo Kääriäinen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.