

SRR 7/2014 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**

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

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 vid sidan av Finland Norge, Estland, Litauen, Lettland och Irland.

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 allmänna sammanträdes 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 nordiska stridsgruppen med en helikopterenhet utarbetades vid det gemensamma mötet för republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott (TP-UTVA) den 30 november 2012. TP-UTVA antog den 30 oktober 2014 riktlinjer om att försätta en militär avdelning i hög beredskap i enlighet med 2 § 3 mom. i lagen om militär krishantering. Den höga beredskapen gäller en helikopterenhet (2+2 NH90-helikoptrar) omfattande ca 70 man som utgör det finländska deltagandet i den nordiska stridsgruppen under beredskapsperioden.

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. Styrkan för de stridsgrupper som varit i beredskap har varierat avsevärt beroende på vilken målnivå deltagarländerna har ställt upp. Stridsgrupp är som en allmän benämning på en militär enhet jämförbar med ett kompani (ca 200 man), en bataljon (ca 800 man) eller en brigad (ca 5000 man). Som allmän militär term syftar stridsgrupp på en med vissa stödgrupper förstärkt bataljon, som kan verka självständigt. Termen syftar sålunda inte på uppgiften utan på enhetens storlek och struktur.

En stridsgrupp i beredskap bör kunna inleda krishanteringsuppgifter i ett krisområde inom tio dagar från det att EU-rådet beslutat om en krishanteringsinsats. Ett politiskt beslut om att initiera en operation kan därmed 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 medlemsländerna godkände i juni 2004, bildar den allmänna ramen för stridsgruppernas verksamhet. Enligt stridsgruppskonceptet ska stridsgrupperna kunna användas för relativt snävt avgränsade uppdrag av begränsad längd som dimensionerats 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 högst fyra månader.

Maximilängden kan under vissa villkor utökas.

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 2015 står endast två stridsgrupper i beredskap, i två på varandra följande halvårsperioder. Efter den nordiska stridsgruppen är en stridsgrupp som ställs upp av Frankrike och Belgien i beredskap. Efter nästa år har EU:s medlemsländer 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 använts som sådana inom krishanteringsinsatser 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 använts och förslag till förbättrad användbarhet

EU:s stridsgrupper har hittills inte använts i krishanteringsinsatser. De viktigaste orsakerna har varit bristande gemensam politisk vilja, bördefördelningsfrågor och frågan om huruvida den stridsgrupp som haft beredskap lämpat sig för det aktuella krishanteringsuppdraget. I Europeiska rådet i december 2013 bekräftade EU-medlemsländerna sitt engagemang för den reformprocess som gäller stridsgrupperna och som syftar till att förbättra deras användbarhet.

Svårigheterna att få EU att enas om en gemensam ståndpunkt inför kriser eller konflikter accentueras när det krävs snabba beslut. Det har visat sig vara svårt att skapa en enhetlig lägesbild. Man har försökt avhjälpa situationen bland annat genom en mer aktiv och framförhållande framtagning av information, där man utöver medlemsländernas resurser också utnyttjar unionens delegationsnätverk och underrättelseförmåga.

En annan viktig knäckfråga som gäller användningen av stridsgrupperna är kostnaderna i samband med insatserna samt bördefördelningen. Kostnaderna av 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 kostnader för ledningen av insatsen, stödfunktioner och vissa kostnader för strategiska transporter samt genom särskilt beslut bl.a. underrättelsestöd och vissa kritiska stödfunktioner.

Inom EU har man diskuterat möjligheten att skapa ökad flexibilitet genom modulära lösningar. Även om varje stridsgrupp i beredskap i princip ska ha förmåga att fungera i alla uppdrag har de enskilda stridsgrupperna i praktiken sina egna styrkor och svagheter. Dessutom ställer varje kris sina särskilda krav. I en modulär struktur kunde stridsgrupper i beredskap utökas

med behövliga funktioner och specialförmågor från villiga medlemsländer, och modulariteten skulle underlätta överföringen av vissa funktioner från exempelvis stridsgruppen i föregående eller därpå följande beredskapsperiod.

Arbete pågår också för att utveckla stridsgruppernas förhandsplanering och skapa tätare kontakter mellan stridsgrupper som har beredskap samtidigt eller efter varandra samt mellan stridsgrupperna och andra aktörer inom EU. Detta har varit ett utvecklingsobjekt bland annat i den nordiska stridsgruppens verksamhet.

Som ett led i dessa åtgärder genomförs år 2018 två försök. Den stridsgrupp som år 2018 ställs upp av Belgien, Nederländerna och Luxemburg kommer att ha beredskap i ett helt år i stället för sex månader. Vidare har uppgiften som ledarnation fördelats på samtliga deltagande länder, dock så att en stat har en samordnande roll (secretary nation).

Enligt Finlands uppfattning är det med tanke på EU:s handlingsförmåga av största betydelse att unionen har genuin beredskap att utnyttja sin snabbinsatskapacitet. Finland har på ett konsekvent sätt förordat användningen av stridsgrupperna och har ofta deltagit i stridsgruppsberedskapen. 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 öka stridsgruppernas användbarhet. Man har ansett det vara motiverat att öka andelen modulära funktioner samtidigt som man beaktar att stridsgruppernas förmåga att agera i alla uppgifter som åläggs dem behöver vidmakthållas. Finland har också förhållit sig positivt till ökad gemensam finansiering inom EU:s militära krishantering.

Den nordiska stridsgruppen 2015 och det finländska deltagandet

I den nordiska stridsgruppen (Nordic Battle Group, NBG) ingår Sverige, Finland, Norge, Estland, Lettland, Litauen och Irland. Stridsgruppen uppfyller kraven enligt EU:s stridsgruppskoncept och är redo att utföra eventuella krishanteringsuppgifter. Sverige är ledarnation i stridsgruppen.

Stridsgruppen 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. Stridsgruppens totala numerär uppgår till ca 2500 soldater, varav ca 1900 är svenska soldater. De övriga länderna deltar med styrkor på ca 50–175 soldater var.

Den helikopterenhet som Finland bidrar med är en del av stridsgruppens flygavdelning. Den finländska avdelningen består av arméns helikopterenhet och behövliga stödelement samt av stabsofficerare som är placerade vid stridsgruppens stab. Den totala numerären är 68 soldater. Helikopterenheten består av fyra NH90-helikoptrar och 55 soldater. Dessutom ingår 13 finska soldater i stridsgruppens stabs-, underhålls- och stödkomponenter. Personalen består till övervägande del av anställda vid försvarsmakten. Helikopterenhetens uppgift i en insats är att genomföra medicinsk evakuering (Medical Evacuation, MEDEVAC) med helikopter.

Den nordiska stridsgruppens förberedelser för beredskapsperioden har framskridit enligt planerna. Stridsgruppens viktigaste övning ordnas vid månadskiftet oktober-november 2014 och syftar till att säkerställa stridsgruppens förmåga att samverka och dess beredskap. Sverige ordnar dessutom i november 2014 en övning som gäller beslutsfattandet på politisk nivå.

Med tanke på en eventuell insats följer Sverige i egenskap av ledarnation situationen i olika krisområden i samarbete med de deltagande länderna, operationsstaben i Frankrike samt EU

och FN. Sverige leder och främjar regelbundna kontakter mellan de länder som deltar i stridsgruppen under förberedelserna och under beredskapsperioden.

Även om man på olika håll noga följer med hur kriserna utvecklas är det mycket svårt att förutse utvecklingen och bedöma för vilken kris den nordiska stridsgruppen lämpligen kunde sättas in under första halvåret 2015. Preliminärt har man bedömt att en eventuell insats kunde komma i fråga i synnerhet i kriserna i Afrika. Mellanösternområdet är ett annat potentiellt användningsområde. I vardera regionen råder allvarliga kriser och FN och EU har pågående krishanteringsinsatser i områdena.

Den nordiska stridsgruppen 2015 har bred kapacitet. Sverige har i olika sammanhang starkt betonat att stridsgruppen har både vilja och beredskap för aktion under beredskapsperioden. Finlands utgångspunkt är att de länder som deltar i den nordiska stridsgruppen har genuin beredskap att sätta in stridsgruppen i olika operationer. I detta skede är det svårt att avgöra om EU har förutsättningar att fatta det beslut som behövs för att utnyttja stridsgruppen i en aktuell kris.

Finlands förberedelser för den nordiska stridsgruppens beredskapsperiod

Den nationella handlingsmodellen för deltagandet i beredskapsperioderna har utvecklats och lättats upp. Syftet har varit att effektivisera förberedelserna och utbildningen samt att få till stånd kostnadsbesparingar. En första utgångspunkt är att man strävar efter att endast i truppregistret antecknade färdigt utbildade och utrustade trupper ska ingå i snabbinsatsstyrkans beredskap. En andra utgångspunkt är att de trupper som sätts i beredskap endast ska delta i övningar som ordnas av ledarnationen och i nödvändiga nationella övningar som kompletterar dem och som syftar till att skapa och verifiera tillräcklig kapacitet. Under utbildningen och beredskapstiden anställs personalen inte i sådant anställningsförhållande som avser krishanteringsuppdrag, utan detta sker först när en eventuell insats inleds.

Finlands förberedelser för den nordiska stridsgruppens beredskapsperiod har framskridit enligt planerna. Finland har deltagit i de många utbildnings- och övningstillfällen som ledarnationen har ordnat. Utöver detta har den finländska avdelningen övat i hemlandet. Stridsgruppens kapacitet upprätthålls genom övningar också under beredskapsperioden.

Finlands tidigare erfarenheter av deltagande i EU:s stridsgrupper

Finland har sammanlagt fyra gånger tidigare deltagit i EU:s stridsgrupper. Åren 2007 och 2011 deltog Finland i stridsgrupper som bildades under ledning av Tyskland och Nederländerna och åren 2008 och 2011 deltog Finland 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. Generellt sett har snabbinsatsstyrkornas (EU:s stridsgrupper, Natos snabbinsatsstyrka Nato Response Force) och den internationella utbildnings- och övningsverksamhetens betydelse för utvecklandet och upprätthållandet av stridskrafternas kapaciteter och förmåga till samverkan accentuerats under de senaste åren. Denna utveckling kommer ytterligare att betonas när ISAF-operationen i Afghanistan avslutas. Deltagandet i snabbinsatsstyrkorna är en viktig del av utvecklandet av Finlands försvar. 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. Också detta mål stöds genom att Finland deltar i snabbinsatsstyrkornas

beredskap. Även om stridsgrupper inte har använts har finländsk personal som deltagit i beredskapen använts i senare krishanteringsinsatser.

Finland har inte varit ledarnation för en stridsgrupp, men den nationella beredskapen för denna roll i framtiden utreds.

Beslut om användning av stridsgrupper på nationell nivå och i EU

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

Finland bereder sig på att fatta nationella beslut om en eventuell användning av EU:s stridsgrupper snabbare än beslut om deltagande i andra militära krishanteringsinsatser. Därför 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 förbereder sig försvarsmakten att inleda det tilldelade uppdraget inom stridsgruppen under Sveriges 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.

Beslut av EU-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. EU-rådets beslut om att använda EU:s stridsgrupper fattas i flera steg. Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (PSC), som består av representanter för medlemsländerna, beslutar att EU-åtgärder behövs och att unionen bereder sig för en stridsgruppsinsats. I praktiken ska man därförinnan även höra de länder som är i beredskap. I det följande skedet godkänner EU-rådet krishanteringskonceptet. Efter att krishanteringskonceptet har godkänts beslutar EU-rådet om att inleda insatsen.

När republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott vid sitt gemensamma 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 Finlands deltagande i utbildningen och inrättandet av den nordiska stridsgruppen samt kostnaderna för beredskapstiden har beaktats i anslagen för militär krishantering i statsbudgetarna för åren 2013–2014 och i budgetpropositionen 2015. Dessa utgifter som föranses av inrättande, utbildning och beredskap – som alltså inte inbegriper utgifterna för en eventuell insats – uppgår till sammanlagt 4,66 miljoner euro.

Med anslag under utrikesministeriets huvudtitel (moment 24.10.20) täcks kostnaderna för utbildning och övningar samt beredskapsersättningar under beredskapstiden. Med anslag under

försvarsministeriets huvudtitel (moment 27.30.20) täcks materialanskaffningskostnader samt lönekostnader och andra personalkostnader.

Av anslagen för militär krishantering under utrikesministeriets huvudtitel har år 2013 reserverats 0,05 miljoner euro och år 2014 1,792 miljoner euro för kostnader för att utbilda och inrätta den finländska avdelningen. Av anslagen för militär krishantering under försvarsministeriets huvudtitel har år 2013 reserverats 1,3 miljoner euro och år 2014 0,3 miljoner euro för kostnader för att utbilda och inrätta avdelningen.

För kostnaderna för beredskapstiden 2015 föreslås 1,020 miljoner euro i anslagen för militär krishantering under utrikesministeriets huvudtitel och 0,2 miljoner euro i anslagen för militär krishantering under försvarsministeriets huvudtitel.

I budgetpropositionen för 2015 har det inte reserverats några anslag för kostnader som föranleds av användningen av stridsgrupper i insatser. När ett nationellt beslut om att sätta in stridsgrupperna i en operation bereds är det meningen att den finansiering som behövs söks via en tilläggsbudget. Den riktgivande kostnads kalkylen för Finlands deltagande i en fyra månader lång stridsgruppsinsats med en helikopterenhet om ca 70 soldater uppgår till sammanlagt ca 7,5 miljoner euro. Av detta belopp är den andel som hänförs till utrikesministeriets huvudtitel ca 2,0 miljoner euro och den andel som hänförs till försvarsministeriets huvudtitel uppskattningsvis ca 5,5 miljoner euro. Kostnaderna torde preciseras i samband med planeringen av insatsen.

När en eventuell operation inleds är avsikten att helikopterenheten ska flyttas till insatsområdet med hjälp av det multinationella lufttransportarrangemanget SALIS, som Finland deltar i. MEDEVAC-kapaciteten är kritisk kapacitet med tanke på verksamheten. Därför betalar EU som en del av den gemensamma finansieringen av EU:s militära krishantering inom ramen för finansieringsmekanismen Athena huvuddelen av kostnaderna för transporten av helikopterenheten till insatsområdet.