

FÖRSVARSKOTTETS UTLÅTANDE **11/2010 rd**

Statsrådets redogörelse: Försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av EU-stridsgruppen som ställs upp av Sverige, Finland, Estland, Irland och Norge för beredskapsturen 1.1—30.6.2011 samt försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av EU-stridsgruppen som ställs upp av Nederländerna, Finland, Tyskland, Österrike och Litauen för beredskapsturen 1.1—30.6.2011

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 november 2010 Statsrådets redogörelse till riksdagen: Försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av EU-stridsgruppen som ställs upp av Sverige, Finland, Estland, Irland och Norge för beredskapsturen 1.1—30.6.2011 samt försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av EU-stridsgruppen som ställs upp av Nederländerna, Finland, Tyskland, Österrike och Litauen för beredskapsturen 1.1—30.6.2011 (SRR 8/2010 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att försvarsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Anu Laamanen, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Hannu Ojala, försvarsministeriet
- överste, biträdande avdelningschef Juha Pyykönen, Huvudstaben
- överste Eero Pyötsiä, Björneborgs Brigad
- kommodor Juha Vauhkonen, biträdande kommandör för den nordiska stridsgruppen
- överstelöjtnant Ali Mättölä, Uttis jägarregemente, planeringschef för stridsgruppen under holländsk ledning.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- försvarsministeriet
- Huvudstaben.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt om redogörelsen

I detaljmotiveringen till 3 § i lagen om militär krishantering (211/2006) står det att redogörelser om en finländsk beredskapsstyrka "med den exakthet som de tillgängliga uppgifterna medger ... bör kunna beskriva ... de förhållanden och operationer som deltagandet under beredskapsperioden sannolikt kommer att gälla".

I sin redogörelse beskriver regeringen vad EU:s stridsgruppskoncept går ut på, stridsgruppens karaktär och eventuella uppdrag, de eventuella ekonomiska konsekvenserna av att medverka i två grupper och i korthet vilken de finländska truppernas sammansättning är. Regeringen har inte försökt förutse vilka konflikter som stridsgrupperna kan komma att sändas ut till. Trots att man noga ger akt på hur kriserna utvecklas på olika håll i världen, är det mycket svårt att förutse vilka kriser som kommer att utvecklas på det sättet att just EU:s militära krishanteringsverktyg skulle behövas.

Det som talar för valet av infallsvinkel, att fokusera på en beskrivning av innehållet i stridsgruppskonceptet, är att EU:s stridsgrupper ännu inte har opererat någonstans. Visserligen leder det här perspektivet till att redogörelserna om att försätta stridsgrupper i hög beredskap oundvikligen är mycket lika varandra såväl i sak som i fråga om informationsvärde.

Därför ser utskottet det som mycket viktigt att riksdagen enligt redogörelsen före och under beredskapsperioden ska hållas noggrant informerad om alla händelser som kan medföra att stridsgruppen sätts in. Enligt lagen om militär krishantering bör riksdagens utrikesutskott alltid höras i samband med beslut om deltagande i en operation. Riksdagen har ansett att denna huvudregel är tillräcklig, men det är också möjligt med en kompletterande redogörelse (UtUB 1/2006 rd).

Grunderna för Finlands medverkan i en stridsgrupp

Det är en stor satsning för ett litet land att 300 soldater samtidigt deltar i två olika EU-stridsgrupper, menar utskottet. Det är i och för sig bra att Finland får erfarenheter av två olika grupper. Samtidig beredskap i två olika grupper binder i varje fall upp en betydande mängd av de totala resurserna för militär krishantering. I framtiden bör vi undvika överlappande åtaganden, anser utskottet.

Hittills har erfarenheterna av förberedelser och deltagande i stridsgrupperna varit positiva, står det i redogörelsen. Finland har tidigare deltagit med 161 personer i stridsgrupper 2007 och med 221 soldater 2008. Enligt experter kommer medverkan i stridsgrupper nästa gång att bli aktuellt 2014, då Sverige har uppgett sig för tredje gången ta emot rollen som ramnation för att inrätta en nordisk stridsgrupp.

Som en viktig grund för att medverka i stridsgrupper tar redogörelsen upp att det utvecklingsarbete som utförs för snabbinsatsstyrkorna effektivt stöder utvecklingen av den tillgängliga kapaciteten för militär krishantering och också ligger i linje med det nationella försvarets målsättningar. De finländska truppernas utbildning och kompetens har kunnat höjas till hög standard under tränings- och beredskapsperioden, som tar ungefär ett år.

EU:s stridsgruppskoncept har de senaste fem åren varit ett av de viktigaste projekten när det gäller att förbättra EU:s militära krishanteringskapacitet. Genom att medverka i stridsgrupper har Finland konkret visat sitt starka stöd för utvecklingen av EU:s säkerhets- och försvarspolitik. De här faktorerna tillsammans med de grunder som tas upp i redogörelsen finns bland orsakerna till att det har varit motiverat för Finland att delta i genomförandet av EU:s stridsgruppskoncept.

Utskottet lyfter fram att deltagandet i stridsgrupper är förknippat med en risk för att intresset för konceptet svalnar i medlemsländerna om stridsgrupper i beredskap inte sätts in på någon

operation. EU har haft nästan tjugo stridsgrupper i beredskap och konceptet uppnådde fullständig operativ beredskap i januari 2007. Vid sidan av skillnader i de politiska åsikterna om att sätta in grupperna kan också den ekonomiska krisen inverka negativt på villigheten att uppehålla och sätta in grupper, likaså det allt intensivare försvarspolitiska samarbetet mellan vissa medlemsländer utanför unionsstrukturerna. Även om regeringen i redogörelsen uppger att EU-länderna lovat försätta stridsgrupper i beredskap ända fram till 2015, saknas den ena stridsgruppen de facto för beredskapen 2012 och första halvåret 2013.

Enligt redogörelsen har EU under det svenska ordförandeskapet stakat ut nya riktlinjer för hur stridsgrupperna kunde genomföra mer komplexa insatser. Utskottet anser att bedömningsresultaten är anspråkslösa och fortfarande inte gör det möjligt att t.ex. sätta in stridsgrupperna som strategisk reserv till stöd för pågående krishanteringsoperationer om det behövs.

Enligt utredning har det ansetts vara för tidigt att på nytt se över stridsgruppskonceptet. Om grupperna fortfarande inte deltar i operationer, måste EU-länderna vara beredda att se över baskonceptet som godkändes 2004. Nato har redan utifrån erfarenheter omarbetat sitt koncept för snabbinsatsstyrkor (NRF) som också godkändes i början av 2000-talet. Utskottet påpekar här att samordningen av EU:s och Natos snabbinsatsstyrkor bör utvecklas. Det skulle komma till nytta både för EU och Nato.

Experter har framhållit att stridsgrupperna som består av trupper från olika EU-länder är mycket olika i fråga om styrka och kapacitet. Enligt utredning har stridsgrupperna under holändsk och svensk ledning kapacitet att klara av hela paletten krishanteringsuppgifter för EU¹. I

september—november genomgick grupperna en krävande, multinationell utbildningsperiod där deras kompetens testades både i övningar på fältet och på staben.

Hur försvarsmakten har nytta av medverkan i stridsgrupper

En positiv sida av konceptet med stridsgrupper är att ett krävande internationellt krishanterings-samarbete gör det möjligt att utveckla de medverkande ländernas kapacitet att samarbeta bilateralt och multilateralt. Finland har av hävd samarbetat med de andra nordiska länderna, Irland och Estland inom militär krishantering. Utskottet ser positivt på att konceptet ger oss möjlighet att intensifiera samarbetet med andra EU-länder också: Holland, Tyskland, Österrike och Litauen. Utskottet påpekar att Österrike och Litauen inte deltog i den tyskledda stridsgruppen 2007, så samarbetet med de här länderna genomförs nu första gången inom stridsgruppskonceptet. Enligt experter har Litauen visserligen inte deltagit i övningsperioden för stridsgruppen under holändsk ledning.

Utskottet instämmer i det som sägs i redogörelsen om att försvarsmakten via EU:s stridsgruppskoncept har kunnat skapa en snabbinsatskapacitet för krishantering som inte har funnits tidigare. Utskottet ser det som nödvändigt att Finland har kapacitet för snabba insatser inom militär krishantering när det behövs. Visserligen har det finländska försvarets snabbinsatskapacitet inte testats i praktiken.

I vårt system som i hög grad bygger på reserver är det krävande att hålla uppe och förbättra en snabbinsatskapacitet på grund av den oregelbundna rytmen när det gäller Finlands medverkan i EU:s stridsgrupper: 2007, 2008, 2011 och eventuellt 2014.

I princip bör vår årliga beredskap för snabba insatser inte just alls variera kvantitativt. Då underlättas den långsiktiga planeringen. En viktig fråga som ytterligare måste tänkas igenom nationellt är om och hur vår samlade medverkan i militär krishantering bör delas upp mellan snabbinsatsstyrkor och pågående krishanteringsoperationer.

¹ Den nordiska stridsgruppen har i sina multinationella övningar koncentrerat sig på konfliktförebyggande operationer, humanitärt bistånd och evakuering. Övningarna har inte omfattat de två andra militära krishanteringsuppgifterna för EU, alltså att skilja åt parter med maktmedel (separation of parties by force) eller stabiliserings och återuppbyggnad (stabilization, reconstruction & military advice).

Den direkta nyttan med att delta i stridsgrupper med tanke på utvecklingen av vårt nationella försvar kan betraktas som begränsad på grund av det lilla antalet soldater som utbildas. Som grund för vår medverkan är utvecklingen av det nationella försvaret sekundär, särskilt i fråga om relationen mellan input och output. Utskottet påpekar att det kostar nästan 29 miljoner euro att åstadkomma beredskap i två stridsgrupper och utbilda 300 finländska soldater. Jämförelsevis kostade repetitionsövningsutbildningen för ca 26 000 reservister sammanlagt 18 miljoner euro 2009².

Enligt utskottet kommer medverkan i stridsgrupperna ändå till nytta för vårt försvar i och med att Finland får bättre kapacitet att samarbeta med de andra länderna i stridsgruppen i ett krisläge, vilket kan vara nyttigt till exempel när man ska ta emot stöd och bistånd³. Direkt nytta av att medverka i stridsgrupper får vi också i och med att de finländska trupper som utbildas inom konceptet ingår i den krigstida gruppansammanställningen intakta.

Sammansättning, utbildning och utrustning av finländska trupper

Enligt utredning ska den nordiska stridsgruppen omfatta ungefär 2 150 personer. Som ramnation deltar Sverige totalt med 1 600 soldater. Finland har erbjudit ungefär 200 soldater till gruppen. En central del består av ett jägarkompani upprättat av marinen. Reservistuppgifter handhas av 158 finländare och 41 personer hör till stabspersonalen. Tidigare krishanteringserfarenhet har 54 av de finländska soldaterna. Norge har 150 soldater inom stöd och underhåll, Irland har ett underrät-

telsekompani på 150 personer och Estland har en närskyddspluton på 50 man. Stridsgruppen har också en luftvapenkomponent, som Sverige står för. Dit hör 6—8 Jas Gripen-jaktplan, 6 lätta helikoptrar och två C-130-transportplan. Sverige har också erbjudit två fältsjukhus på toppnivå.

Sammansättningen i stridsgruppen med ca 2 000 man under holländsk ledning är följande: 1 300 holländska soldater, 400 tyskar inom stöd och underhåll, ett österrikiskt infanterikompani med 170 man, en finländsk avdelning på 110 personer för specialinsatser — det egentliga särskilda jägarkompaniet omfattar 46 personer — och en litauisk vattenreningspluton på 50 man. Sammansättningen i den finländska truppen skiljer sig från den nordiska avdelningen i det avseendet att 80 personer hör till den anställda personalen och bara 30 är reservister. Enligt utredning kan det särskilda jägarkompaniet anses vara en mycket erfaren krishanteringsstyrka; största delen av personalen har tidigare medverkat i 3—5 operationer.

Den finländska personal som sökt till stridsgrupperna uppges vara mycket motiverad och ha som ambition att få arbeta inom krävande operationer med snabba insatser vid behov.

Under de två tidigare beredskapsperioderna har de finländska reservisterna kunnat cirkulera mellan pågående militära krishanteringsoperationer (KFOR, ISAF, Tchad). Men i och med att operationerna i Kosovo och Tchad lades ner kommer det att finnas betydligt sämre möjligheter till sådan cirkulation 2011. Efter att medverkan i stridsgruppen har upphört kommer det att bli svårare att arbeta i andra krishanteringsoperationer också därför att många på grund av sin livssituation inte kan förbinda sig att delta i annan krishantering efter den ungefär ettåriga utbildnings- och beredskapsperiod som krävs för att delta i stridsgruppen.

Enligt utredning har de finländska trupperna och länderna i båda stridsgrupperna över lag materiel som möjliggör insatser i operationer under krävande förhållanden. De finländska trupperna i den nordiska stridsgruppen har bland annat moderniserade fordon av typen Sisu XA-180. Vissa kompromisser har krävts i fråga om fordonsma-

² Rapporten "Suomalainen asevelvollisuus" av Siilasmaas arbetsgrupp, s. 102—103.

³ I sin politik beaktar Finland att unionen inte har en egen försvarsplanering och inte heller arrangemang för ett gemensamt försvar. Via krishanteringen uppkommer samverkansförmåga vad gäller att ta emot och ge militärt bistånd. Möjligheten att få bistånd från övriga unionsländer höjer tröskeln för ett anfall och förbättrar Finlands förmåga att förebygga ett eventuellt anfall." Den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2009, s. 72.

teriel, eftersom den materiel som ursprungligen planerades för stridsgrupperna och som är bäst utrustad har disponerats för de finländska ISAF-trupperna. Utskottet anser att den här lösningen är förståelig, men framhåller samtidigt att när det blir aktuellt med en stridsgruppsoperation måste man utifrån en riskanalys se till att den materiel som de finländska trupperna har att använda gör det möjligt att tillförsäkra dem möjligast hög kapacitet för självskydd under alla förhållanden.

Vid utfrågningen av sakkunniga kom det fram att det inom den nordiska stridsgruppen finns olika syner på anställningsvillkoren för stabspersonalen och att det kan påverka stabspersonalens villighet att delta i beredskapsperioden. Utskottet uttrycker sin oro över att en omfattande upphävning av tjänstgöringsförbindelser påverkar den finländska truppens kapacitet i väsentlig grad. Vi har satt in stora resurser på att utveckla stridsgrupperna och Finland måste bidra till att säkerställa att stridsgruppens aktion inte riskeras på grund av problem som gäller de finländska trupperna. I ett bemötande till utskottet noterar försvarsministeriet att personalen har rekryterats till beredskapsstyrkorna enligt gällande bestämmelser och att den har varit medveten om rekryteringsvillkoren för beredskapsturen också. Dessutom uppger ministeriet att lönen för uppgifter under beredskapsperioden enligt gällande bestämmelser och föreskrifter kan utformas så att den inte sjunker om man då huvudsakligen utför uppgifter som hänger samman med EU:s beredskapsenheter. På så sätt undviker man också att lönen sjunker i enskilda fall.

Fördelning av kostnaderna för en eventuell operation

De länder som deltar i beredskapen betalar själva både lönerna och materielunderhållet för sina trupper vid en eventuell operation. EU betalar kollektivt stabskostnaderna för operationen. Dessutom har EU-länderna nått en tillfällig överenskommelse om att de tillsammans betalar kostnaderna för strategisk lufttransport till den del det rör sig om att flytta trupper till operationsområdet. Däremot ska kostnaderna för hem-

transport uteslutande betalas av de länder som deltar i stridsgruppen.

Utskottet instämmer med regeringen i att det är ytterst osannolikt att Finland samtidigt kommer att medverka i två olika operationer. Det innebär betydande kostnader att delta i en enskild operation och pengarna skulle disponeras via en tilläggsbudget. Under försvarsministeriets huvudtitel finns det bara 400 000 euro reserverat för ändamålet 2011. Enligt redogörelsen kan man preliminärt räkna med att en operation genomförd av den nordiska stridsgruppen skulle kosta Finland 14 miljoner euro och en insats av stridsgruppen under holländsk ledning ca 9,5 miljoner euro.

Sammanfattning

Det är av yttersta vikt att alla EU-länder har en samsyn på principerna för att sätta in stridsgrupper, anser utskottet. De bör också vara beredda att de facto sätta in stridsgrupperna om det behövs. Finland får stora kostnader för planering, övning och beredskap. Så är inte fallet i länder med yrkesarméer, vars yrkessoldater kan cirkulera mellan beredskapsturena. Utskottet påpekar att medverkan i beredskap utan att operationer genomförs binder upp en lång rad finländska soldater som kunde delta i pågående krishanteringsoperationer.

Men man bör inte ta fram några uppdrag som egentligen inte lämpar sig för stridsgrupperna bara för att testa konceptet i praktiken, framhåller utskottet. Däremot bör den höga politiska risken för att sätta in grupperna sänkas. Det är viktigt att Finland aktivt arbetar i EU för ett flexibla stridsgruppskoncept. Vid behov bör också själva konceptet kunna omvärderas. En eventuell medverkan i en nordisk stridsgrupp 2014 bör föreläggas riksdagen för behandling på så sätt att det blir säkert att riksdagen de facto kan påverka beslutet om deltagande.

Ställningstagande

Försvarsutskottet meddelar

att utrikesutskottet bör beakta det som sägs ovan.

FsUU 11/2010 rd — SRR 8/2010 rd

Helsingfors den 1 december 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Korkeaoja /cent
vordf. Olli Nepponen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Pekka Haavisto /gröna
Juha Hakola /saml
Hanna-Leena Hemming /saml
Antti Kalliomäki /sd
Saara Karhu /sd

Reijo Laitinen /sd
Juha Mieto /cent
Lauri Oinonen /cent
Reijo Paajanen /saml
Sari Palm /kd
Eero Reijonen /cent
ers. Eero Akaan-Penttilä /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.