

SRR 8/2010 rd

STATRÅDETS 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.

Statsrådet förelägger riksdagen en redogörelse i enlighet med 3 § 3 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006). Enligt 2 § i lagen beslutar republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande om försättande av en militär avdelning i hög beredskap. Dessförinnan ska statsrådet enligt 3 § i lagen höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken.

Finland förbereder sig för att delta i två beredskapsturer i EU:s stridsgrupper 2011. Redogörelsen handlar om försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av den nordiska EU-stridsgruppen som ställs upp av Sverige, Finland, Estland, Irland och Norge för beredskapsturen 1.1–30.6.2011 och som en del av den stridsgrupp som ställs upp av Nederländerna, Finland, Tyskland, Österrike och Litauen för beredskapsturen 1.1–30.6.2011. Den höga beredskapen rör för Finlands del sammanlagt ca 300 soldater.

EU:s stridsgruppskoncept och beredskapssystem

Stridsgrupperna är ett av EU:s militära krishanteringsredskap som ett led i den Europeiska unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). Strävan är att stärka Europeiska unionens snabbinsatsförmåga inom krishanteringen.

EU:s stridsgruppskoncept, som medlemsländerna godkände i juni 2004, bildar den allmänna ramen för stridsgruppernas verksamhet. Ett viktigt syfte med gruppinsatserna är enligt konceptet att stöda FN. Enligt artikel 42.1 FEU kan unionen använda sina civila och militära resurser vid uppdrag utanför unionen för att bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten i enlighet med principerna i Förenta nationernas stadga. Unionens krishanteringsuppdrag inbegriper enligt artikel 43 FEU gemensamma insatser för avrustning, humanitära insatser och räddningsinsatser, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och fredsbevarande insatser, insatser med stridande förband vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder och stabiliseringsinsatser efter konflikter. Alla dessa uppdrag kan bidra till kampen mot terrorism, inklusive genom stöd till tredjeländer i syfte att bekämpa terrorism på dess eget territorium. Stridsgruppernas uppdrag omfattar också de krishanteringsuppgifter som anges i den europeiska säkerhetsstrategin.

EU:s stridsgrupper har varit i full insatsberedskap sedan början av 2007. I samtidig beredskap (hög beredskap) är två stridsgrupper. När medlemsländerna så beslutar ska EU kunna inleda och genomföra två separata militära snabbinsatsoperationer inom krishanteringen, om nödvändigt samtidigt. Varje stridsgrupps beredskapstur räcker ett halvt år och gruppen kan sättas in i en operation också helt i slutet av beredskapsturen.

Under det första halvåret 2011 (1.1.-30.6) är den stridsgrupp som ställs upp av Sverige, Finland, Estland, Irland och Norge samt den som ställs upp av Nederländerna, Finland, Tyskland, Österrike och Litauen i beredskap. Det andra halvåret 2011 är det en stridsgrupp som ställs upp av Grekland, Bulgarien, Rumänien, Cypern och eventuellt Ukraina samt en grupp som ställs upp av Portugal, Spanien, Frankrike och Italien som är i beredskap.

Medlemsländerna har i olika sammansättningar lovat ställa upp stridsgrupper för beredskapsturer ända fram till 2015. Sverige har meddelat att det tar över ledningsansvaret för en stridsgrupp också 2014. Alla medlemsländer är med om att bilda stridsgrupper med undantag av Malta, och Danmark som på grund av sin reservation inte deltar i EU:s militära krishantering. Av länderna utanför EU deltar ytterligare Norge, Turkiet, före detta jugoslaviska republiken Makedonien (FYROM), Kroatien och eventuellt också Ukraina i stridsgrupps-samarbetet. Den breda uppslutningen vittnar om medlemsländernas vilja att utveckla samarbetet inom GSFP och snabbinsatsen i krishanteringen. Också många andra aktörer – såsom

FN, Nato och Afrikanska unionen – strävar efter att utveckla sin snabbinsatsförmåga i syfte att bättre kunna svara på dagens utmaningar inom krishantering.

EU:s stridsgrupper följer standarder och rutiner som utarbetats inom Nato. EU ordnar inte övningar för krishanteringsstyrkorna i egen regi, utan medlemsländerna tränar själva sina stridsgruppsstyrkor i samband med nationella och internationella övningar, däribland Nato-övningar.

Stridsgruppens karaktär och eventuella uppgifter

Stridsgruppernas styrka varierar mellan 1600 och 2700 soldater. 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 stödtrupper förstärkt bataljon, som kan verka självständigt. Termen syftar sålunda inte på uppgiften utan på enhetens storlek och struktur.

Stridsgruppskonceptet stödjer målet som ställs upp i den europeiska säkerhetsstrategin, enligt vilket EU bör utveckla ett strategiskt tillvägagångssätt som främjar en snabb och vid behov kraftfull intervention på ett tidigt stadium. EU:s stridsgrupper har tillfört unionens krishantering snabbhet som ett nytt kvalitetsmoment – förmåga att snabbare än tidigare verkställa politiska beslut om att initiera en operation. Stridsgruppsoperationernas styrkor ska börja verkställa sina uppgifter i operationsområdet inom 10 dagar efter det att Europeiska rådet beslutat om det. Med hjälp av stridsgrupperna har unionen bättre möjligheter att ingripa i kriser eller katastrofer också då man inte har kunnat förutse att de kommer att uppstå. Kravet på snabb handlingsförmåga ökar behovet av gemensamma övningar, förhandsförberedelser och förhandsplanering både på det politiska och på det militära planet.

Stridsgruppernas storlek samt maximilängden för en operation på högst fyra månader, enligt konceptet, kringskar möjligheterna att utnyttja stridsgrupperna. En viktig utgångspunkt för en stridsgruppsoperation är följaktligen att uppdraget är tillräckligt noggrant definierat och avgränsat samt dimensionerat efter stridsgruppens storlek. Då det gäller avståndet nämner stridsgruppskonceptet ett approximativt planeringsavstånd på 6 000 kilometer från Bryssel. I sista hand är det dock ett politiskt beslut var och hur stridsgrupper sätts in. Dessa 6000 kilometer utgör inte en maximigräns för insatser, men med avståndet ökar också betydligt behovet av resurser som bl.a. behövs för strategiska transporter.

EU:s stridsgrupper kan antingen sättas in som separata krishanteringsförband eller som ett led i en större operation. Stridsgruppen är ett taktiskt element som kan bidra till en stabilisering av säkerheten i akuta situationer då snabba insatser är av nöden. Som ett led i en större operation som ska startas upp kan stridsgruppen till exempel säkra en viktig hamn eller ett flygfält för att förbereda ankomsten av en större fredsbevararstyrka. En stridsgrupp kan också temporärt stödja till exempel en mera omfattande krishanteringsoperation i FN-regi på ett kritiskt område, där situationen plötsligt har förvärrats. Vidare kan det handla om att bistå vid humanitära transporter så att hjälpen når sin destination. Åtgärder för att evakuera civila har föreslagits som en möjlig uppgift, även om evakueringen av civila snarare skulle genomföras som nationella än som EU-operationer. En stridsgrupp lämpar sig inte för långvariga stabiliserings- och återuppbyggnadsoperationer på vidsträckta områden.

Trots att man noga följer med 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 snabbinsatsverktyg för krishantering skulle behövas.

Beslut om stridsgruppsoperationer

Beslutet om att sätta in de styrkor som är i beredskap i en stridsgruppsoperation är alltid nationellt. Finlands beslut om att sända ut finländska soldater fattas utifrån lagen om militär krishantering.

EU-beslut om att inleda en stridsgruppsoperation ska godkännas enhälligt av alla medlemsländer. Även om ett FN-mandat inte är en ovillkorlig förutsättning för att inleda en operation är utgångspunkten antingen ett bemyndigande av FN:s säkerhetsråd eller en begäran av FN eller något av dess fackorgan. Vad detta beträffar avviker besluten om stridsgruppsoperationer inte från EU:s sedvanliga militära krishanteringsoperationer. Den avgörande skillnaden är att besluten om stridsgruppsoperationer både nationellt och i rådet måste fattas avgjort snabbare än normalt.

På unionsplanet inleds ett operationsbeslut när kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, som består av representanter för medlemsländerna, beslutar att EU-åtgärder behövs och att unionen bereder sig för en stridsgruppsinsats. Senast i det här skedet bör det stå klart vilken av de två stridsgrupperna i beredskap man avser att sätta in. Följande viktiga fas är när EU:s råd godkänner krishanteringskonceptet och den gemensamma åtgärden för operationen. EU har inte ställt upp någon tidsgräns för hur snabbt krishanteringskonceptet bör godkännas efter att kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik konstaterat behovet av EU-åtgärder. Stridsgruppskonceptet ställer som mål att unionen förmår fatta beslut om att inleda en operation inom fem dagar efter att rådet har godkänt krishanteringskonceptet för operationen. Styrkorna bör kunna inleda operationen på operationsområdet inom tio dagar efter detta beslut.

Utgångspunkten för det nationella beslutsfattandet är att en eventuell operation och det finländska deltagandet preliminärt behandlas i ett möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott samt av EU-ministerutskottet och att riksdagens utrikesutskott hörs i ärendet redan innan kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik fattat beslut om nödvändigheten av EU-åtgärder. Ärendet ska på nytt tas upp på ett möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott samt av EU-ministerutskottet före krishanteringskonceptet för operationen godkänns, varvid också riksdagen ska höras på nytt. Härefter beslutar republikens president om de finländska soldaternas deltagande utifrån statsrådets förslag till avgörande.

Före och under beredskapsperioden ska riksdagen 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 allmänna regel är tillräcklig och befogad, men det är också möjligt med en kompletterande redogörelse (UUB 1/2006 rd).

Finlands erfarenheter av att delta i EU:s snabbinsatsstyrkor

Finland har aktivt varit med om att ta fram EU:s stridsgruppskoncept och att bygga upp styrkorna. Finlands första beredskapsperiod var 1.1–30.6.2007 i den tyskledda stridsgruppen Tyskland-Nederländerna-Finland. Den finländska personalstyrkan uppgick till 161 soldater. Finlands andra beredskapsperiod var 1.1–30.6.2008 i en stridsgrupp som ställdes upp av Sverige, Finland, Estland, Irland och Norge, där den finländska numerären uppgick till 221.

Hittills har erfarenheterna av förberedelser och deltagande i stridsgrupperna varit positiva. Arrangemangen har fungerat i sin helhet. Utvecklingsarbetet som görs för snabbinsatsstyr-

korna stöder effektivt utvecklingen av de tillgängliga prestationsförmågorna för den militära krishanteringen och tjänar också det nationella försvarets målsättningar. Speciellt utbildningsnivån hos stridsgruppsstyrkorna och personalen har kunnat höjas till en hög nivå. Stridsgruppernas finländska personal har systematiskt kunnat sättas in i andra krishanteringsoperationer åren efter beredskapsperioden. På det internationella planet har det dock väckt debatt att EU:s stridsgrupper ännu inte en enda gång har satts in i egentliga operationer.

Medlemsstaterna i EU har diskuterat hur stridsgrupperna kunde genomföra mera komplexa och flexibla insatser. Under det svenska EU-ordförandeskapet 2009 antogs riktlinjer med principer om ökad komplexitet och flexibilitet för stridsgrupperna. Finland understöder ett mera flexibelt förhållningssätt till hur stridsgrupperna sätts in, än vad praxis är i dag, för att de satsade resurserna ska kunna utnyttjas bättre.

Finlands uppgifter i EU:s stridsgrupper

Den nordiska stridsgruppen

I den nordiska stridsgruppen som leds av Sverige ingår Finland, Norge, Estland och Irland. Stridsgruppens totala numerär uppgår till 2200 soldater. Finland deltar med en avdelning på 200 soldater, där stommen utgörs av ett jägarkompani upprättat av marinen. Den finländska personalen har rekryterats och truppstyrkan inledde den nationella utbildningen i maj 2010. Den multinationella utbildningen inleddes i oktober 2010.

Stridsgruppen som leds av Nederländerna

I stridsgruppen som leds av Nederländerna deltar Finland, Tyskland, Österrike och Litauen. Stridsgruppens totala numerär uppgår till ca 2000 soldater. Finland deltar med en avdelning på 100 personer för specialinsatser. Gruppernas utbildning och övningar inleddes i maj 2010.

Ekonomiska konsekvenser

Kostnaderna som utbildningen och inrättandet av stridsgrupperna och beredskapsturen medför har beaktats i budgeterna för 2009-2010 (förslagen till tilläggsbudgeter medräknade) samt i budgetförslaget för 2011. Från utrikesministeriets huvudtitel täcks utgifterna för utbildning och träning samt beredskapsersättningen för beredskapstiden och från försvarsministeriets huvudtitel utgifterna för löner, flyttningar och boende, ersättningar för överflyttningar samt stabsofficerarnas utgifter. Om stridsgrupperna sätts in i en operation, täcks lönekostnaderna från utrikesministeriets huvudtitel.

För kostnaderna för utbildningen och inrättandet 2010 har det anvisats sammanlagt 9,2 miljoner euro under utrikesministeriets huvudtitel och 7,6 miljoner euro i försvarsministeriets huvudtitel (inkl. tilläggsbudget IV).

För kostnaderna för beredskapstiden 2011 har det föreslagits ca 7,4 miljoner euro under utrikesministeriets huvudtitel och ca 4,5 miljoner euro under försvarsministeriets huvudtitel. De sammanlagda kostnaderna för utbildnings- och beredskapstiden är ca 28,7 miljoner euro. Stridsgrupperna har utrustats genom ett materialanskaffningsanslag för krishantering under

försvarsministeriets huvudtitel samt genom försvarsmaktens försvarsmaterialanskaffningsanslag.

När ett nationellt beslut om att sätta in stridsgrupperna i en operation ska beredas är det meningen att det tilläggsanslag som behövs söks via en tilläggsbudget. De anslag som finns till förfogande i reservpunkten under försvarsministeriets huvudtitel för 2011, inalles ca 400 000 euro, räcker inte till för att täcka kostnaderna för eventuella operationer. Under utrikesministeriets huvudtitel finns det ca 11 miljoner euro i reservpunkten.

Den preliminära riktgivande kostnadskalkylen för deltagande i två samtidiga stridsgruppsinsatser uppgår sammanlagt till ca 23,5 miljoner euro. Den nordiska stridsgruppens andel är ca 14 miljoner euro (UM 6 miljoner euro och FSM 8 miljoner euro) och andelen för stridsgruppen som leds av Nederländerna ca 9,5 miljoner euro (UM 3 miljoner euro och FSM 6,5 miljoner euro). Planerna blir mera detaljerade först då man vet i vilket land och vilken sammansättning Finland skulle delta i eventuella operationer. Beträffande de totalkostnader som nämnts är det skäl att betona att det är ytterst osannolikt med insatser samtidigt för två stridsgrupper.

Den höga beredskapen under tiden 1.1 – 30.6.2011 omfattar för Finlands del ca 300 soldater.