Försvarsutskottet

Statsrådets redogörelse till riksdagen Försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av den EU-stridsgrupp som ställs upp av Finland, Irland, Kroatien, Lettland, Nederländerna, Sverige, Tjeckien, Tyskland och Österrike för beredskapsperioden 1.7–31.12.2020

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse till riksdagen Försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av den EU-stridsgrupp som ställs upp av Finland, Irland, Kroatien, Lettland, Nederländerna, Sverige, Tjeckien, Tyskland och Österrike för beredskapsperioden 1.7–31.12.2020 (SRR 2/2020 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- enhetschef Sari Rautio, utrikesministeriet
- ambassadråd Outi Hyvärinen, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Jyri Saanio, försvarsministeriet
- överstelöjtnant Pasi Autio, Huvudstaben.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Statsrådet har i sin redogörelse beskrivit innehållet i EU:s stridsgruppskoncept, stridsgruppens karaktär och möjliga uppgifter, de ekonomiska konsekvenserna av deltagandet samt i korthet också de finländska truppernas sammansättning. I redogörelsen har man inte strävat efter att förutse vilka slags konflikter som en stridsgrupp kan sändas ut för att lösa. Var och hur en stridsgrupp sätts in är ytterst ett politiskt beslut.

Statsrådet har i redogörelsen valt att fokusera på beskrivningen av innehållet i själva stridsgruppskonceptet, vilket är motiverat med tanke på att EU:s stridsgrupper ännu inte har använts någonstans. Å andra sidan leder den valda infallsvinkeln oundvikligen till att redogörelserna om upp-

sättande av stridsgrupper i hög beredskap till innehållet och informationsvärdet oundvikligen liknar varandra.

EU:s stridsgrupper är ett av de instrument som EU kan använda för att snabbt reagera på kriser och konflikter. Stridsgrupp är en militär term som används för den minsta grupp av minst en förstärkt bataljons storlek med förmåga till självständig stridsverksamhet . I redogörelsen (SRR 2/ 2020 rd) konstateras det att sammansättningarna för de stridsgrupper som EU-länderna bildat under de senaste åren har varierat kraftigt från cirka 1 000 till cirka 4 000 soldater.

EU:s stridsgruppskoncept godkändes 2004. Stridsgrupperna tillhandahålls av flera medlemsländer och står i beredskap i sex månader åt gången sedan 2007, då full operativ beredskap (Full Operational Capability) för konceptet uppnåddes. Enligt stridsgruppskonceptet står alltid två stridsgrupper i beredskap sex månader i sänder, dvs. sammanlagt fyra stridsgrupper per år. Utskottet konstaterar att detta krav har uppfyllts, med några få undantag.

Finland bidrar med cirka 80 soldater i beredskapsperiod som inleds den 1 juli 2020. Finlands avdelning utgörs av en pansarspaningspluton bestående av en miniatyrdrönargrupp, stabsofficerare och ett nationellt stödelement. Tyskland är ledande stat för stridsgruppen och utöver Finland ingår även Nederländerna, Irland, Österrike, Kroatien, Lettland, Sverige och Tjeckien. Den andra stridsgruppen under årets andra hälft leds av Italien och får bidrag också från Grekland, Spanien och Portugal.

Med tanke på den militära funktionsförmågan konstaterar utskottet att en stridsgrupp med bidrag från hela nio länder är ett krävande projekt. Testningen av truppens samarbetsförmåga har i betydande grad försvårats också av att coronasituationen ledde till att övningen European Challenge ställdes in. Övningen skulle ha hållits i Tyskland i mars 2020 och syftet var uttryckligen att stärka samarbetsförmågan. I redogörelsen framförs att Finland för egen del ordnade en ersättande nationell övning där samarbetsförmågan med andra länder i avdelningen säkerställdes.

Problem med stridsgruppernas tillgänglighet

I redogörelsen (s. 3) beskrivs tämligen utförligt orsakerna till att ingen stridsgrupp ännu har satts in i någon insats. Utskottet påpekar att behovet av militära krishanteringsstyrkor som uttryckligen kan reagera snabbt bara har ökat. Trots det har medlemsländerna inte lyckats nå enighet om lösningar på de politiska och ekonomiska problem som hänför sig till stridsgruppernas tillgänglighet. Utskottet påpekar att förutom de politiska åsiktsskillnaderna i fråga om användningen av stridsgrupper kommer den djupa ekonomiska depression som coronakrisen orsakar oundvikligen att återspeglas i möjligheterna att använda stridsgrupper i operationer.

Enligt utskottet lider stridsgrupperna i sin nuvarande form av betydande strukturproblem: sammansättningen är oflexibel och finansieringen har nästan helt lagts på de bidragande medlemsstaterna. Om stridsgruppen skulle användas, skulle de medlemsstater som ingår i den själva vara tvungna att betala nästan alla kostnaderna för insatsen. Därför är särskilt de länder som ger stora bidrag till en stridsgrupp i allmänhet inte villiga att sätta in gruppen i en insats.

Eftersom EU:s stridsgrupper sätts in i unionens namn ser utskottet det som naturligt att EU som helhet också står för merparten av kostnaderna. I nuläget är det inte så. EU betalar endast en del av kostnaderna för en insats, däribland kostnader för ledningsstaben och för medicinalvård. Även en del av kostnaderna för strategiska transporter kan betalas, men endast i samband med att en insats inleds. I redogörelsen konstateras till exempel att om en finsk grupp på 80 personer transporteras till Afrika med flyg och truppen hemförlovas efter 4 månader, uppgår kostnaderna under försvarsministeriets huvudtitel till cirka 32 miljoner euro. För jämförelsens skull: Finlands totala årliga budget för deltagande i militär krishantering är cirka 100 miljoner euro.

I Europeiska rådets slutsatser från juni 2017 konstateras att EU:s stats- och regeringschefer var eniga om att användningen av stridsgrupper permanent bör finansieras genom den så kallade Athenamekanismen, det vill säga som en gemensam kostnad. Denna riktlinje har dock inte genomförts. Utskottet anser det vara ytterst viktigt att statsrådet aktivt främjar genomförandet av Athenamekanismen.

Det har inom EU diskuterats om huruvida ökad flexibilitet i aktiveringen av stridsgrupper kunde skapas genom modulära lösningar. Även om varje stridsgrupp som står i beredskap i princip ska kunna fungera i alla de slag av uppdrag som nämns i konceptet, har de enskilda stridsgrupperna i praktiken sina specifika styrkor och svagheter. Likaså ställer varje kris sina särskilda krav.

I en modulär struktur kunde stridsgrupper i beredskap utökas med behövliga funktioner och specialförmågor från villiga medlemsländer. Samtidigt kunde det exempelvis göras lättare att överföra vissa funktioner från den stridsgrupp som blir avlöst eller till den följande stridsgruppen. Utskottet påpekar att den stora utmaningen med de modulära lösningarna är hur man på kort tid ska lyckas foga in element som inte hör till stridsgruppens bassammansättning; gruppen ska ju kunna sättas in inom tio dagar från det att EU-rådet beslutat om en krishanteringsinsats. Att starta upp en insats så snabbt är krävande. För att öka stridsgruppernas användbarhet är det enligt utskottet också viktigt att snabbt driva på diskussionen om huruvida grupperna kan användas som en strategisk reserv för att stödja pågående krishanteringsinsatser.

Finlands erfarenheter av deltagandet i stridsgrupper

Finland har hittills deltagit i fem av EU:s stridsgrupper. I redogörelsen framförs att Finlands erfarenheter av tidigare bidrag har varit positiva. Stridsgrupperna har enligt redogörelsen stor betydelse för utvecklandet av Finlands krishanteringsberedskap och försvarsmaktens kapaciteter. Utskottet delar denna uppfattning, men med nedanstående anmärkningar.

Att upprätthålla och utveckla snabbinsatskapaciteten i det finländska systemet, som i stor utsträckning förlitar sig på reservister, är enligt utskottet en utmaning på grund av den oregelbundna rytm med vilken Finland har bidragit till EU:s stridsgrupper: år 2007, 2008, 2011 (Finland deltog i två stridsgrupper), 2015, 2016 och nu 2020. Enligt redogörelsen finns det för närvarande inga planer på att delta i någon stridsgrupp under perioden 2021—2025.

Utskottet påpekar att utgångspunkten är att den årliga beredskapsnivån för Finlands snabbinsatskapacitet inte ska variera nämnvärt volymmässigt, vilket skulle underlätta den långsiktiga planeringen av verksamheten. Utskottet instämmer med de sakkunniga i att Finland inte heller i fort-

sättningen bör sträva efter en ledande ställning i stridsgrupperna. Att ta rollen som ledande stat skulle i praktiken binda landets resurser för militär krishantering för två år, och enbart upprättandet av beredskapen skulle kosta tiotals miljoner euro.

Utskottet bedömer att deltagande i stridsgrupper är till nytta för utvecklandet och upprätthållandet av beredskapen för krishantering. Däremot kan nyttan av deltagandet för utvecklandet av det nationella försvaret anses vara rätt begränsad i förhållande till kostnaderna, eftersom antalet soldater som utbildas är litet. Konceptet möjliggör krävande militärt samarbete med såväl etablerade partners (t.ex. Tyskland och Sverige) som nya partners (Tjeckien och Kroatien). Breddningen av det internationella försvarspolitiska samarbetsnätverket stärker också Finlands nationella försvarsförmåga, i synnerhet när samarbetet sker inom ramen för EU.

Den nationella handlingsmodellen för beredskapsperioderna har under årens lopp utvecklats och förenklats. De trupper som ställs upp för beredskap ska endast delta i övningar som ordnas av den ledande staten och i nödvändiga kompletterande nationella övningar som ordnas i syfte att uppnå och konstatera tillräcklig prestationsförmåga. Enligt det lättare konceptet anställs personalen inte heller under utbildningen och beredskapstiden i anställningsförhållande som avser krishanteringsuppdrag, detta ska ske först när en eventuell insats inleds.

Utskottet anser att den förenklade modellen är ett kostnadseffektivt sätt att skapa en tillräcklig beredskap. Nu uppgår utbildnings- och startkostnaderna för det finländska deltagandet samt för beredskapstiden enligt redogörelsen till sammanlagt cirka 5,7 miljoner euro. År 2011 deltog Finlands med 300 soldater i två stridsgrupper. Kostnaderna för övningar och beredskap uppgick till nästan 30 miljoner euro. Utskottet välkomnar också ambitionen att delta i stridsgrupperna endast med färdigutbildade och utrustade trupper i enlighet med registret över krishanteringstrupper.

Finlands nuvarande totala kapacitet att delta i militär krishantering, cirka 400 soldater, är låg. Förberedelserna inför stridsgrupperna och deltagandet i beredskapsperioden utan en realistisk bild av gruppernas användbarhet kan försämra Finlands möjligheter att delta i annan krishantering. Samtidigt kan stampersonalens och reservisternas vilja och motivation att söka sig till stridsgrupperna minska, även om de yrkesmilitärer och reservister som deltagit i en stridsgrupp senare har kunnat utnyttjas i andra militära krishanteringsinsatser.

Sammanfattning

När stridsgruppskonceptet byggdes upp ansågs det vara EU:s mest krävande projekt inom militär krishantering. Nu när över 50 stridsgrupper genom åren har stått i beredskap utan att politiskt samförstånd har nåtts om användningen av stridsgrupperna, finns det anledning att grundligt granska hela konceptet och ändra på det så att stridsgrupperna faktiskt kan utnyttjas.

Utskottet anser att när EU:s säkerhets- och försvarspolitik också annars diskuteras aktivt (t.ex. Pesco och försvarsfonden), är det naturligt att som en del av den övergripande granskningen inleda en diskussion också om EU:s stridsgruppskoncept. Finland har varit ett av de mest aktiva EU-länderna i stridsgrupperna, och därför kan Finland också på goda grunder lägga fram konkreta åtgärder för att öka stridsgruppernas användbarhet. Utskottet betonar att uppdrag som egentligen inte lämpar sig för stridsgrupperna inte bör föreslås enbart i syfte att testa konceptet i prakti-

ken. Den politiska beredskapen när det gäller användningen av stridsgrupperna måste dock förbättras.

Utskottet anser det vara viktigt att man genom Athenamekanismen når en enighet som gör det möjligt för unionen att gemensamt betala kostnaderna för användningen av stridsgrupperna.

Det är ytterst viktigt att riksdagen före och under beredskapspasset hålls underrättad om alla sådana utvecklingsscenarier som kan leda till att en stridsgrupp sätts in. Beslut om användning av stridsgrupper fattas enhälligt i EU, och det är viktigt att Finlands ståndpunkt utformas på behörigt sätt i samarbete med riksdagen. Efter det ska enligt lagen om militär krishantering riksdagens utrikesutskott alltid höras innan beslut fattas om deltagande i insatsen. Riksdagen har ansett att denna huvudregel är tillräcklig, men det är också möjligt att lämna en kompletterande redogörelse (UtUB 1/2006 rd).

När en stridsgruppsinsats genomförs ska man utifrån en hotbedömning säkerställa att det med den materiel som de finländska trupperna förfogar över är möjligt att garantera trupperna en så hög egenskyddsförmåga som möjligt under alla förhållanden. Utskottet påpekar att coronasituationen ute i världen utgör en särskild utmaning när det gäller egenskyddet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 13.5.2020

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Jari Ronkainen saf
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Eeva Kalli cent
medlem Mika Kari sd
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Jukka Kopra saml
medlem Joonas Könttä cent
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Juha Mäenpää saf
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Erkki Tuomioja sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.