Försvarsutskottet

Statsrådets redogörelse till riksdagen : Försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av den EU-stridsgrupp som ställs upp av Storbritannien, Irland, Lettland, Litauen, Sverige och Finland för beredskapsperioden 1.7–31.12.2016

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Ärende

Statsrådets redogörelse till riksdagen : Försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av den EU-stridsgrupp som ställs upp av Storbritannien, Irland, Lettland, Litauen, Sverige och Finland för beredskapsperioden 1.7–31.12.2016 (SRR 4/2016 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän bedömning av redogörelsen

EU:s stridsgrupper har varit i beredskap i halvårsperioder sedan 2007. Finland har tidigare deltagit fem gånger i EU:s stridsgrupper (2007, 2008, 2011 och 2015). Erfarenheterna av tidigare deltagande har varit positiva enligt redogörelsen och de sakkunniga som utskottet har utfrågat. Utskottet tillstyrker ett finländskt deltagande i stridsgruppen under ledning av Storbritannien med följande påpekanden.

En expert på utrikesförvaltning tog vid utfrågningen upp att Finland från första början konsekvent har stått bakom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik samt utvecklingen av den militära krishanteringskapaciteten. Stridsgrupperna har setts som ett viktigt element för krishanteringen i den metodarsenal som EU förfogar över när kriser uppstår. Därför bör Finland delta med sin egen insats i att stödja unionsinsatserna i detta politikområde.

Från försvarsförvaltningens sida framhölls att även om stridsgrupperna ännu inte har använts, har deras betydelse för utvecklingen av försvarsmaktens kapaciteter bestått. Att delta i snabbinsatsstyrkor har setts som en viktig del av utvecklingen av Finlands försvar. I synnerhet de senaste kriserna har visat att försvarets förmåga och beredskap att reagera på hot som eskalerar snabbt och är svåra att förutse är en fråga av central vikt för trovärdigheten i vårt nationella försvar.

Försvarsutskottet konstaterar att redogörelsen ger en tydlig bild av stridsgruppskonceptets uppkomsthistoria och utvecklingsskeden och en relativt heltäckande analys också av orsakerna bakom att stridsgrupperna inte har använts. Utskottet påpekar att redogörelsens beskrivning av nyttan för Finlands försvar med att delta i stridsgrupperna förblir på en ganska allmän nivå.

Stridsgrupp med sex länder

Enligt redogörelsen deltar Finland med en sammanlagd insats på 52 soldater i en stridsgrupp som leds av Storbritannien. De övriga länderna i gruppen utöver Storbritannien och Finland är Sverige, Lettland och Litauen. Dess sammanlagda styrka uppgår till ca 1 700 soldater, av vilka 1 300 kommer från Storbritannien. De övriga länderna deltar med styrkor på ca 50—150 soldater.

I den finländska truppen är stabsofficerarna och cheferna och/eller de ställföreträdande cheferna för de olika enheterna anställda av försvarsmakten. Enligt utredning till utskottet består Finlands avdelning till cirka 80 procent av reservister. Motsvarande förhållande i fråga om användning av stampersonal och reservister går igenom också i övrig militär krishantering där Finland deltar.

Enligt utredning till utskottet är den brittiskledda stridsgruppen en väl planerad och sammansatt helhet. Det faktum att den ledande staten är den ena av två militära stormakter inom EU borgar för tillgång på alla kritiska kapaciteter – exempelvis ledning och lufttransport.

Insatserna från de sex deltagande länderna är också skräddarsydda och utbildade på ett sätt som garanterar en god militär kapacitet och vid behov en snabb mobilisering. I redogörelsen konstateras att länderna i gruppen bland annat anordnade en beslutsfattandeövning för sex länder (POLEX) i april 2016. Utskottet erfar att syftet med denna övning var att bidra till att säkerställa att när en eventuell insats övervägs, får användningen av gruppen åtminstone inte går i stöpet på grund av dessa sex länders bristande förmåga att fatta beslut.

Lättare handlingsmodell

Försvarsutskottet har i fråga om tidigare EU-beredskapsperioder konsekvent fäst uppmärksamhet vid att skapandet av beredskap för de finländska trupperna har blivit mycket dyrt i relation till den sammantagna nyttan av att delta i stridsgrupperna. Exempelvis under första halvåret 2011 (FsUU 11/2010 rd — SRR 8/2010 rd) deltog Finland i två av EU:s stridsgrupper med sammanlagt ca 300 soldater. Beredskaps- och utbildningskostnaderna uppgick då till 29 miljoner euro. Som exempel en jämförelse: Repetitionsövningar för 18 000 reservister under en vecka kostar cirka 20 miljoner euro.

Redogörelsen tar upp att det nationella konceptet i fråga om beredskapsperioderna har utvecklats och gjorts lättare. De trupper som ställs upp i beredskapsturerna ska endast delta i övningar som ordnas av den ledande nationen och i nödvändiga kompletterande nationella övningar för att uppnå och konstatera tillräcklig prestationsförmåga. Enligt det lättare konceptet anställs personalen inte heller under utbildningen och beredskapstiden i anställningsförhållande som avser krishanteringsuppdrag, utan detta ska ske först när en eventuell insats inleds.

Utskottet anser att det nya konceptet är ett kostnadseffektivt sätt att skapa en tillräcklig beredskap för trupperna. Nu uppgår kostnaderna för det finländska deltagandets utbildning och inrättande samt för beredskapstiden enligt redogörelsen till sammanlagt cirka 2,65 miljoner euro. Utskottet välkomnar också ambitionen att delta i beredskapsturerna endast med färdigutbildade och utrustade trupper i enlighet med registret över krishanteringstrupper.

Om användningen av stridsgrupperna

I redogörelsen konstateras att stridsgrupperna också handlar om att utveckla en gemensam säkerhets- och försvarspolitik för EU. Utskottet delar denna uppfattning och anser att det med tanke på EU:s trovärdighet är problematiskt att tröskeln för att använda stridsgrupper har blivit så hög. Men man bör inte ta fram några uppdrag som egentligen inte lämpar sig för stridsgrupperna bara för att testa konceptet i praktiken, betonar utskottet. Däremot bör den höga politiska risken för att sätta in grupperna sänkas. Utskottet konstaterar att det också tyder på frustration över EU:s stridsgruppskoncept att Sverige har meddelat att landet inte inom den närmaste framtiden kommer att ställa upp för fjärde gången som ledarstat för den nordiska stridsgruppen.

Från och med 2007 har tiotals olika sammansättningar deltagit i beredskapsperioderna för EU:s stridsgrupper. Redogörelsen går igenom orsakerna till att EU inte har lyckats inleda en enda stridsgruppsinsats. En väsentlig orsak är bristen på politisk vilja, menar utskottet. Inte ens det faktum att de unionsländer som är i beredskapstur svarar för merparten av kostnaderna för inledda insatser har gjort det lättare att fatta beslut.

Utskottet konstaterar att trots stridsgruppskonceptets uppenbara brister har EU varit oförmögen att omvärdera konceptet. Enligt utskottets bedömning är de ändringar som gjorts i konceptet under årens lopp små och deras konsekvenser blygsamma. Utskottet påpekar att Natos koncept för snabbinsatsstyrkor (NRF) som har skapats vid samma tid har förändrats i olika skeden, ibland radikalt.

Redogörelsen har aktualiserat tanken på ökade modulära lösningar. Förslaget inbegriper tanken på att stridsgrupper i beredskap utökas med behövliga funktioner och specialförmågor från villiga medlemsländer och överföring av funktioner från exempelvis stridsgruppen i föregående eller därpå följande beredskapstur underlättas. Utskottet välkomnar att man fördomsfritt efterlyser lösningar som kan bidra till att stridsgrupperna kan utnyttjas mer. Utskottet påpekar att den stora utmaningen med de modulära lösningarna är att tillfoga element som inte hör till bassammansättningen till en grupp som bör kunna inleda krishanteringsuppgifter i ett krisområde inom tio dagar från det att EU-rådet beslutat om en krishanteringsinsats.

I ljuset av det ovan anförda menar utskottet att det är klart att konceptet med EU:s stridsgrupper från 2004 behöver omvärderas i grunden. Utskottets bedömning är att Finland, som nu är i beredskapstur för sjätte gången, på grund av sin aktiva deltagandehistoria på goda grunder kan driva på en uppdatering av konceptet i Bryssel.

Utlåtande FsUU 4/2016 rd

Sammanfattning

Utskottet ser det som beklagligt att unionsländerna inte har funnit ett gemensamt politiskt viljeläge i fråga om att använda stridsgrupperna i krishanteringsinsatser. Europeiska unionen förfogar vid krishantering över en enastående mångsidig verktygsarsenal där element från militär respektive civil krishantering stöder varandra. Kapaciteten till snabba insatser kompletterar enligt utskottets synsätt EU:s övergripande infallsvinkel på krishanteringen.

I redogörelsen framhålls att stridsgruppernas betydelse för utvecklingen av Finlands militära kapaciteter och krishanteringsberedskap är etablerad och av stor betydelse. Utskottet påpekar att konstaterandet är en aning motsägelsefullt jämfört med att nästa deltagande i en stridsgrupp inte planeras i försvarsförvaltningen. Utskottet ser det som viktigt att innan beslutet fattas om Finlands deltagande i nästa beredskapstur har beslut på EU-nivå fattats om att ändra konceptet med stridsgrupper så att grupperna används mer.

Trots bristerna har konceptet med stridsgrupper för Finlands del varit en intressant samarbetsform. Enligt erhållen utredning har samarbetet medfört nytta för utvecklingen av det nationella försvaret. Finländska trupper har bland annat kunnat bedriva benchmarking genom att jämföra sin kompetens med trupper från andra länder. Dessutom har de finländska truppernas interoperabilitet med andra unionsländer fördjupats. Det har enligt de sakkunniga som utskottet har hört betydelse också med avseende på att ge och ta emot militär hjälp.

Utskottet konstaterar att stridsgrupperna överhuvudtaget har varit ett bra sätt att utvidga Finlands allt viktigare internationella försvarspolitiska samarbete utanför de traditionella målländerna Sverige och Förenta staterna. Särskilt värdefullt har det varit att inom ramen för konceptet öppna upp relationer till militärt betydande EU-länder. I den kontexten bör deltagandet i stridsgruppen under ledning av Tyskland och Holland liksom nu i den som leddes av Storbritannien ses som särskilt intressanta samarbetsformer.

Försvarsutskottet föreslår utrikesutskottet att i sitt betänkande framställa att en gemensam utredning lämnas till försvarsförvaltningen efter att den brittiskledda gruppens beredskapstur upphör. Utredningen ska ta upp vilka konkreta fördelar Finland har haft av sitt deltagande i sex av EU:s stridsgrupper. En sådan mellangranskning behövs också mot bakgrunden av att Finlands nästa deltagande i en stridsgrupp inte planeras. Analysen skulle också tjäna Finlands måluppställning i relation till konceptet med stridsgrupper och utvecklingen av kapaciteten till snabba insatser tillsammans med olika internationella aktörer.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FsUU 4/2016 rd

Helsingfors 13.5.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml
vice ordförande Mika Kari sd
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Timo Heinonen saml
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Lea Mäkipää saf
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Mika Raatikainen saf
ersättare Pertti Hakanen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

Avvikande mening

Motivering

EU:s stridsgrupper har inte löst en enda kris, avvärjt en enda katastrof eller eliminerat ett enda hot. De har inte svarat mot det uppenbara behov som de en gång inrättades för: att förhindra folkmord. Trots det har beredskapsturerna rullat på sedan 2007 som ett osynligt tvång.

Finlands upprepade beslut om deltagande i stridsgrupper har blivit till ett kontinuum som varken ifrågasätts eller görs till föremål för principiella diskussioner. EU:s stridsgrupper och beredskapssystem bör granskas kritiskt.

Det är klart som dagen att konceptet med EU:s stridsgrupper inte kan leva länge till i sin nuvarande form. Om stridsgrupperna — som det nämns i redogörelsen — är ett redskap för att utveckla snabb krishantering och militär kapacitet så fungerar ingendera grunden.

Stridsgrupperna har inte använts en enda gång trots att den eventuella verksamheten har utvidgats till att omfatta krig mot terrorism och stöd för säkerhetssektorn. För närvarande kan grundandet och utbildandet av EU:s stridsgrupper karakteriseras som långvariga internationella repetitionsövningar.

I Finland har deltagandet i stridsgrupper motiverats med att de ökar kapaciteten och möjliggör internationella övningar och test av systemet för beslutsfattande. Samma mål kunde nås med större kostnadseffektivitet.

Förhållandet mellan input och output är svagt i EU:s stridsgrupper. Vad får Finland i utbyte mot pengarna och vad betalar ett land i beredskap om stridsgruppen aktiveras för en insats? Att ta rollen som ledande stat skulle binda den militära krishanteringens resurser för en lång tid och bara att skapa beredskap skulle kosta tiotals miljoner euro.

Om återigen huvudmotivet är att stärka EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik bör det konstateras att det handlar om en utveckling mot en fördjupad förbundsstat och militarisering. Till råga på allt i ett läge där EU kämpar för sin existens i trycket av inre konflikter.

Beslutet om att använda en stridsgrupp kräver enighet mellan samtliga EU-medlemsländer. Om vi exempelvis talar om att säkra ett centralt mål, exempelvis ett flygfält eller en hamn, eller ta i besittning ett visst avgränsat område, är beslutsfattandet ohjälpligt för långsamt. Om en gemensam lägesbild saknas, hur ska ett enhälligt beslut kunna fattas?

Förslag

Jag föreslår

att finländska trupper inte under beredskapsperioden 1.7—31.12.2016 ska delta i verkställandet av en eventuell insats och i fortsättningen inte heller delta i verkställandet av EU:s stridsgruppskoncept.

Helsingfors 13.5.2016

Markus Mustajärvi vänst