

SRR 2/2023 rd

Statsrådets redogörelse till riksdagen

Försättande av en militär avdelning i hög beredskap som en del av den EU-stridsgrupp som ställs upp av Frankrike, Belgien och Finland för beredskapsperioden 1.1-30.6.2024

Statsrådet lämnar i enlighet med 3 § 3 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006) riksdagen en redogörelse om försättande av en finländsk militär avdelning i hög beredskap som en del av den EU-stridsgrupp som ställs upp av Frankrike, Belgien och Finland för beredskapsperioden 1.1–30.6.2024.

EU-stridsgrupper

Europeiska unionens stridsgrupper är ett redskap för snabba insatser inom unionens militära krishantering och ett instrument för utveckling av medlemsstaternas militära förmågor och samarbete. Syftet med stridsgrupperna är att stärka EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Stridsgrupperna, som består av styrkor från medlemsländerna och som i allmänhet har bildats kring ledarstaten, har utvecklats till ett instrument för krishantering utanför EU:s eget territorium. Möjligheten att sätta in stridsgrupper gör att EU, när så behövs, kan reagera snabbt på eskalerande kriser eller katastrofer. EU:s stridsgruppskoncept och den strategiska kompass som styr unionens säkerhets- och försvarspolitik bildar den allmänna ramen för stridsgruppernas verksamhet. EU-stridsgrupperna har varit i beredskap sedan 2007.

Enligt stridsgruppskonceptet kan stridsgrupperna sättas in vid relativt snävt avgränsade och tidsbegränsade uppdrag som dimensioneras efter stridsgruppens storlek. 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 på ett område där situationen plötsligt har förvärrats, eller bistå vid humanitära transporter så att hjälpen når sin destination.

Enligt det nuvarande konceptet ska en EU-stridsgrupp i beredskap kunna inleda krishanteringsuppdrag i ett krisområde inom tio dagar från det att Europeiska unionens råd har beslutat att en stridsgruppsinsats ska inledas. Utgångspunkten för EU:s stridsgruppskoncept är en arméstyrka på cirka 1 500 personer. Till numerären har stridsgrupperna i beredskap varierat betydligt beroende på de deltagande ländernas målsatta nivå, mellan ungefär 1 000 soldater och truppstyrkor på cirka 4 000 soldater. Som militär term syftar stridsgrupp på en trupp som kan verka självständigt. Då det gäller insatsområdet fastställer stridsgruppskonceptet ett approximativt planeringsavstånd på 6 000 kilometer från Bryssel för en insats. Den konceptenliga maximilängden för en insats är fyra månader.

Varje stridsgrupps beredskapsperiod räcker ett halvt år och EU har i regel två stridsgrupper i samtidig beredskap. I beredskap under det första halvåret 2024 är en Frankrikeledd stridsgrupp i hög startberedskap (inom 10 dagar från EU:s råds beslut) och en Italienledd stridsgrupp i lägre startberedskap (inom 30 dagar från EU:s råds beslut).

Hittills har EU:s stridsgrupper inte satts in i krishanteringsuppdrag eller till stöd för sådana insatser. Stridsgrupperna har dock fått en etablerad ställning när det gäller EU:s metodarsenal inom krishantering och utvecklandet och upprätthållandet av medlemsstaternas militära förmågor och den militära samverkansförmågan.

De viktigaste orsakerna till att stridsgrupperna inte har satts in har varit bristen på politisk konsensus mellan medlemsstaterna, frågor kring fördelningen av den ekonomiska bördan och frågan huruvida den stridsgrupp som har haft beredskapstur lämpar sig för att sköta de uppgifter som hänförs till den aktuella krisen. Kostnaderna för eventuella insatser av stridsgruppen bärs i stor utsträckning av de länder som deltar i den stridsgrupp som vid den aktuella tidpunkten har beredskapstur. Till de gemensamma kostnader för EU:s militära krishantering som täcks ur den europeiska fredsfaciliteten hör eventuella insatsers stabskostnader, stödfunktioner och vissa kostnader för strategiska transporter samt genom separat beslut till exempel underrättelsestöd och vissa kritiska stödfunktioner. De länder som bidrar med styrkor ska bland annat vara beredda att underhålla styrkorna under insatsen.

I syfte att förbättra stridsgruppernas användbarhet har man inom EU särskilt diskuterat ökad flexibilitet och ökade anpassningsmöjligheter för stridsgrupperna så att stridsgrupper i beredskap vid behov kan utökas med nya funktioner och specialförmågor från villiga medlemsstater och så att överföring av vissa funktioner från exempelvis den föregående stridsgruppen som var i beredskap till följande stridsgrupp kan underlättas.

I enlighet med målen i den strategiska kompassen som vägleder EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik är avsikten att utveckla EU:s snabbinsatsförmåga fram till 2025 så att man utifrån stridsgruppskonceptet och andra förmågor som medlemsstaterna visar kan skapa en snabbinsatsförmåga på högst 5 000 soldater (EU Rapid Deployment Capacity, EU RDC). Den nya snabbinsatsförmågan ska vid behov innefatta arméns, luftvärnens och marinens förmågor samt element som stöder dem, såsom cyberförmågor. Som ett led i genomförandet av den strategiska kompassen pågår inom EU också en diskussion om en ökning av de gemensamma kostnaderna för krishantering så att också kostnaderna för krishanteringsinsatser som genomförs av snabbinsatsförmågan fördelas jämnare mellan alla medlemsstater. Ett aktuellt tema som lyfts fram i utvecklandet av snabbinsatsförmågan har också varit möjligheten att använda förmågan som stöd vid konsulära kriser och evakueringsinsatser som berör EU och dess medlemsstater.

Bedömningar och erfarenheter av Finlands deltagande i stridsgrupper

Finland arbetar för att stärka EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska roll och deltar aktivt i EU:s militära krishantering. Samtidigt förbättras Försvarsmaktens samverkanskapacitet och personalens beredskap att samarbeta med myndigheterna i andra länder. Deltagandet i stridsgruppsverksamheten är en del av Finlands konsekventa insats för att utveckla och genomföra EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik samt ett konkret bidrag till att stärka EU:s säkerhets- och försvarsdimension.

Finlands erfarenheter av att delta i EU:s stridsgrupper är positiva. Stridsgrupperna har stor betydelse för utvecklandet av Finlands krishanteringsberedskap och försvarsmaktens förmågor. Allmänt taget har snabbinsatsstyrkornas och den internationella utbildnings- och övningsverksamhetens betydelse för utvecklandet och upprätthållandet av de väpnade styrkornas förmågor och förmåga till samverkan accentuerats under de senaste åren. Denna trend kommer ytterligare att stärkas framöver. Det är viktigt att försvaret har förmåga och beredskap att reagera på säkerhetshot som eskalerar snabbt och är svåra att förutse. Finlands deltagande i EU-stridsgruppernas beredskapsperioder stöder också detta mål. Finländsk personal som har deltagit i stridsgruppernas beredskapsperioder och utbildats för detta ändamål har satts in vid senare krishanteringsinsatser. Ser man till det nationella försvaret har deltagandet i EU:s stridsgrupper även stött utvecklandet av försvarsmaktens samverkansförmåga. Deltagandet bidrar till ett fördjupat bilateralt och multilateralt försvarssamarbetet med de viktigaste allierade och partnerländerna.

Finland har ansett det vara viktigt att EU har genuin beredskap att utnyttja sin snabbinsatsförmåga och därigenom kan främja EU:s globala handlingsförmåga. Finland har understött tekniska reformer som syftar till att göra det lättare att sätta in stridsgrupper. Finland har ansett det motiverat att öka stridsgruppernas flexibilitet och anpassningsmöjligheter för att möjliggöra och upprätthålla stridsgruppernas förmåga att agera i alla uppdrag som eventuellt åläggs dem. Finland har förhållit sig positivt till en ökning av de gemensamma kostnaderna för EU:s militära krishantering, inklusive stridsgrupperna.

För Finlands deltagande i EU-stridsgrupper talar också att Finland eftersträvar ett ambitiöst genomförande av EU:s permanenta strukturerade samarbete (Pesco). I detta samarbete ingår ett åtagande om utplacering av stridsgrupper, som även Finland har godkänt. I åtagandet konstateras det att i fråga om styrkors tillgänglighet och tilltransportförmåga åtar sig de medlemsstater som deltar i det permanenta strukturerade samarbetet att väsentligen bidra till stridsgrupper. Som en del av deltagandet ska medlemsstaterna bekräfta sitt bidrag till stridsgrupper minst fyra år i förväg, iaktta en insatsberedskapsperiod i linje med stridsgruppskonceptet och fullgöra sin skyldighet att hålla stridsgruppsövningar för stridsgruppsstyrkepaketet eller att delta i dessa övningar.

Finland har deltagit sju gånger i EU:s stridsgrupper: åren 2007 och 2011 i stridsgrupper som bildats under ledning av Tyskland och Nederländerna, åren 2008, 2011 och 2015 i de Sverigeledda nordiska stridsgrupperna, år 2016 i den stridsgrupp som leddes av Storbritannien och år 2020 i den stridsgrupp som leddes av Tyskland. Finland har således under den senaste tiden deltagit i stridsgruppernas beredskapsperioder med cirka fyra års mellanrum. Finland har deltagit i de senaste beredskapsperioderna med en enhet motsvarande ungefär en pluton, varvid antalet personer har varit kring femtio.

Finlands deltagande i den Frankrikeledda stridsgruppen 2024

Den stridsgrupp som leds av Frankrike 2024 fyller stridsgruppskonceptets krav och är redo att utföra eventuella krishanteringssuppgifter när beredskapsperioden börjar. Stridsgruppen består i huvudsak av ledningspersonal, stabsdelar, jägarkompanier samt stöd- och underhållsdelar, vilka Frankrike bidrar med. Stridsgruppen har bildats av en fransk brigadorganisation (Airborne Brigade) och den kompletteras med belgiska delar (militärpolis, civil-militär samverkan och stöddelar) och den finländska marinens röjningsenhet, som har till uppgift att röja minor och sprängämnen till stöd för stridsgruppen.

Den finska militäravdelningen som ska placeras i hög beredskap består av chefen för enheten, en nationell stödenhet, nationella stabsofficerare samt marinens egentliga röjningsenhet, som består av en ledningsdel, kommandodel och underhållsdel samt två röjdykargrupper. Den totala styrkan uppgår till cirka 30 soldater. Största delen av personalen är reservister. Stabsofficerarna och cheferna eller de ställföreträdande cheferna för de olika delarna och grupperna är anställda av försvarsmakten.

De finländska soldater som ingår i beredskapsenheten ingår ett frivilligt åtagandeavtal om att inställa sig till tjänstgöring enligt vilket de vid hög beredskap står i fem dagars startberedskap för att delta i eventuella insatser.

Utbildningen av den Frankrikeledda stridsgruppen har förlöpt enligt plan. Utbildningen av den finländska huvudtruppen inleddes den 1 juli 2023 i Kustbrigaden i Obbnäs. Utbildningsfasen pågår i cirka sex månader fram till utgången av 2023. Beredskapsperioden för den Frankrikeledda stridsgruppen inleddes den 1 januari 2024.

Det nationella konceptet för att delta i EU-stridsgruppernas beredskapsperioder har utvecklats och lättats upp i takt med att erfarenheten har ökat. Syftet har varit att göra förberedelserna och utbildningen effektivare och att få till stånd kostnadsbesparingar. Strävan i enlighet med det målet är att endast färdigutbildade och utrustade trupper i enlighet med registret över krishanteringstrupper ska ställas upp för beredskapsperioderna. De trupper som ställs upp för beredskapsperioderna ska delta endast i övningar som ordnas av ledarstaten och i nödvändiga kompletterande nationella övningar för att uppnå och fastställa tillräcklig prestationsförmåga. I enlighet med det lättare konceptet anställs inte den personal som deltar i en beredskapsperiod under utbildningen och beredskapstiden i anställningsförhållande som avser krishanteringssupdrag, utan detta sker först när en eventuell insats inleddes.

Försättande av en finländsk militäravdelning i hög beredskap och beslutsfattande om insättande av EU-stridsgrupper

Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott fastställde den 6.11.2023 att en finländsk militäravdelning ska försättas i hög beredskap under den Frankrikeledda EU-stridsgruppens beredskapsperiod den 1 januari–30 juni 2024.

Beslut om att sätta in finländska styrkor som har beredskap för eventuella insatser av EU:s stridsgrupp fattas alltid nationellt. Nationella beslut gällande eventuellt insättande av EU:s stridsgrupper behöver fattas i ett påskyndat förfarande och de bereds så att det är möjligt. Av denna anledning ska statsrådet i enlighet med 3 § 3 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006), innan ett förslag till avgörande om att försätta beredskapsenheten i hög beredskap läggs fram, höra riksdagen genom att lämna den en redogörelse i saken. Efter det att riksdagen har behandlat redogörelsen beslutar

republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande om att försätta en militär avdelning i hög beredskap i enlighet med 2 § 1 mom. i lagen om militär krishantering. Genom att ställa den finska militär avdelningen i hög beredskap förbereds man för en påskyndad nationell beslutsprocess för eventuell användning av EU:s stridsgrupp och den finska militär avdelningen som ingår i den.

På EU-nivå fattas beslut om användning av EU:s stridsgrupp för krishanteringsuppdrag av Europeiska unionens råd genom ett enhälligt beslut. Ledarstaten för den grupp som har beredskap har en viktig roll i beredningen av beslutet. I EU fattas beslutet i flera steg. Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, som består av representanter för medlemsstaterna, beslutar att EU:s åtgärder ska anses nödvändiga och att unionen ska förbereda sig för en stridsgruppsinsats. I praktiken hörs redan därförinnan de länder som är i beredskapstur. I nästa skede godkänner Europeiska unionens råd krishanteringskonceptet för stridsgruppsinsatsen. Efter det att krishanteringskonceptet har godkänts beslutar Europeiska unionens råd om inledande av stridsgruppens krishanteringsinsats. Finlands ståndpunkt i fråga om inrättandet och inledandet av en insats bereds i enlighet med etablerade nationella förfaranden.

Det nationella beslutet om att sätta in finländska styrkor som har beredskap för eventuella insatser av EU:s stridsgrupp skulle fattas i enlighet med lagen om militär krishantering. Efter det att republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott vid ett gemensamt möte hade behandlat Finlands deltagande i insatsen med en beredskapsenhet skulle statsrådet höra i enlighet med 3 § 3 mom. i lagen om militär krishantering riksdagens utrikesutskott i ärendet. Därefter skulle republikens president besluta på förslag av statsrådet om Finlands deltagande i insatsen i enlighet med 2 § 1 mom. i den lagen.

För närvarande pågår det inte diskussioner eller förberedelser inom EU kring utplacering av den Frankrikeledda stridsgruppen under beredskapsperioden.

Försvarsmakten utreder tillsammans med eventuella ledarstater och partnerländer deltagandet i EU:s stridsgrupper från och med 2025. Från och med 2025 förväntas varje stridsgrupps beredskapsperiod vara i ett år. I beredningsarbetet beaktas konsekvenserna av Finlands Natomedlemskap och till exempel deltagandet i Natos snabbinsatsstyrkors beredskapsperioder.

Ekonomiska konsekvenser

I fråga om Finlands deltagande i EU-stridsgruppen under beredskapsperioden den 1 januari–30 juni 2024 täcks nationella kostnaderna för utbildning och inrättande samt för beredskapstiden med anslagen för militär krishantering och inkluderas i budgetarna för 2023–2025.

Kostnaderna för inrättande, utbildning och beredskap uppgår till sammanlagt 7,451 miljoner euro. Från utrikesministeriets huvudtitel (moment 24.10.20) täcks lönekostnader och andra personalkostnader, kostnaderna för utbildning och övningar samt beredskapsersättningar under beredskapstiden. Från försvarsministeriets huvudtitel (moment 27.30.20) täcks materielanskaffningskostnader och andra kostnader i anslutning till utrustandet av enheten. För att täcka kostnaderna har det i statsbudgeten för 2023 reserverats 4,648 miljoner euro under utrikesministeriets huvudtitel och 1,09 miljoner euro under försvarsministeriets huvudtitel. I budgetpropositionen för 2024 har man reserverat 1,523 miljoner euro under utrikesministeriets huvudtitel för kostnader under beredskapstiden. I planen för de offentliga finanserna har det för 2025 reserverats 0,190 miljoner euro för avveckling av gruppen som stod i beredskap.

I budgetpropositionen för 2024 har det inte reserverats anslag för kostnader som eventuella krishanteringsinsatser av stridsgruppen enligt separata beslut skulle medföra. Vid beredningen av ett nationellt beslut om Finlands eventuella deltagande i krishantering med beredskapsavdelningen söks den finansiering som behövs för insatsen genom tilläggsbudgetförfarandet eller, om det finns anslag, föreslås det att kostnaderna för deltagandet ska täckas med reservanslag under momenten. Den riktgivande kostnadskalkylen för Finlands deltagande i en fyra månader lång insats med en beredskapsavdelning om ca 30 personer uppgår till sammanlagt cirka 3 miljoner euro. Detta belopp

fördelas ungefär till hälften mellan utrikesministeriets huvudtitel och försvarsministeriets huvudtitel. Kostnaderna preciseras i samband med att insatsen planeras. Kostnaderna varierar avsevärt beroende på var och i vilken situation insatsen genomförs.