

**Försättande av en finländsk militär avdelning i hög beredskap
med anledning av beredskapsturen 1.1–30.6.2007
för EU:s stridsgrupp bestående av Tyskland, Nederländerna och Finland**

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE TILL RIKSDAGEN 23.11.2006

Enligt 2 § i lagen om militär krishantering (211/2006) beslutar republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande i varje enskilt fall om Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering. Republikens president beslutar utifrån statsrådets förslag till avgörande även om försättande av en militär avdelning i hög beredskap (beredskapsenhet). Innan ett förslag till avgörande om beredskapsenhet läggs fram, skall statsrådet enligt 3 § i lagen höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken.

1. EU:s stridsgruppskoncept och beredskapssystem

Stridsgrupperna är ett redskap för EU:s militära krishantering och ett led i den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). EU:s stridsgruppskoncept, som medlemsländerna godkände i juni 2004, utgör de allmänna ramarna för stridsgruppernas verksamhet. Stridsgrupperna är avsedda för EU:s autonoma militära krishanteringsoperationer, det vill säga operationer som unionen själv och med egna medel genomför. I enlighet med konceptet är en viktig funktion för stridsgrupperna att stöda FN.

Från och med den 1 januari 2007 befinner sig EU:s stridsgrupper i så kallad full insatsberedskap. Om medlemsländerna så beslutar, bör EU kunna initiera och vid behov simultant genomföra två separata militära krishanteringsoperationer med snabba insatsstyrkor.

Två enskilda stridsgrupper i taget är försatta i beredskap ("hög beredskap"). Beredskapsturens längd är ett halvt år. Under det första halvåret 2007 (1.1–30.6) är stridsgrupperna bestående av Frankrike och Belgien samt Tyskland, Nederländerna och Finland försatta i beredskap. Under det senare halvåret är stridsgrupperna bestående av Italien, Ungern och Slovenien samt Grekland, Bulgarien, Cypern och Rumänien försatta i beredskap.

EU:s medlemsländer har i olika samansättningar förbundet sig till att ställa upp stridsgrupper för beredskapsturena fram till år 2011. Med undantag för Malta samt Danmark – som på grund av sin reservation inte deltar i EU:s militära krishantering – vidtar alla medlemsländer åtgärder för att delta i upprättandet av stridsgrupper. Också de kommande medlemsländerna Rumänien och Bulgarien deltar, liksom icke-EU-länderna Norge och Turkiet. Det omfattande deltagandet vittnar om medlemsländernas vilja att utveckla samarbetet avseende både ESFP i allmänhet och EU:s snabbinsatser vid militär krishantering i synnerhet. Stridsgruppernas arbete och stärkandet av förmågan till snabba insatser är för tillfället de centrala drivkrafterna inom utvecklandet av EU:s militära krishantering. Också ett flertal andra aktörer inom krishantering – bland andra FN, Nato och Afrikanska unionen (AU) – eftersträvar att utveckla förmågan till snabba insatser.

Av EU:s medlemsländer hör de flesta till Nato, och därför följer EU:s stridsgrupper de standarder och rutiner som uppgjorts inom Nato. EU ordnar inga egna övningar för krishanteringsstyrkor, utan

medlemsländerna svarar själva för träningen av de trupper som skall ingå i stridsgrupperna i samband med nationella och internationella övningar, inklusive Natoövningar.

2. Stridsgruppens karaktär och eventuella uppgifter

Inom EU är inga planer aktuella avseende konkreta situationer eller militära krishanteringsoperationer. Om man vill bedöma eventuellt utnyttjande av stridsgruppen bör man – snarare än att fästa sig vid enskilda geografiska områden – mera allmänt granska syftet med EU:s stridsgrupp, dess karaktär och eventuella uppgifter, liksom även de faktorer som begränsar gruppens möjligheter till insatser. De krishanteringsoperationer som EU till dags dato genomfört, återspeglar å sin sida föremålen för unionens intressen och bindningar samt de konkreta möjligheterna till insatser. Ett av de centrala målen för ESFP och stridsgrupperna är att stöda FN:s krishantering. Också stridsgruppskonceptets approximativa planeringsavstånd på 6 000 kilometer från Bryssel är en faktor som bör beaktas, även om avståndet inte utgör en bortre gräns för insatser. Vid politiska beslut om initierande av operationer beaktas även andra faktorer.

En stridsgrupp omfattar ca 1 500 man, och som benämning på en enhet är den att jämföra med termerna kompani (ca 200 man), bataljon (ca 800) eller brigad (ca 500). Som allmän militär term avser stridsgrupp en med vissa stödtrupper förstärkt bataljon med förmåga till självständiga insatser. Benämningen stridsgrupp syftar således inte på uppgiften, utan på styrkans storlek och struktur.

Upprättandet av stridsgrupperna innebär inte att EU har för avsikt att ta över nya krishanteringsuppgifter. Snabbheten som nytt kvalitativt element syftar framför allt på förmågan att snabbare än tidigare verkställa de politiska besluten om initiering av operationer. Vid stridsgruppsoperationer skall trupperna påbörja uppgifterna i operationsområdet inom tio dagar efter EU-rådets beslut i saken; vid normala operationer är tidsramen 60 dagar. Kravet på förmåga till snabba insatser ökar behovet av gemensamma övningar, förberedelser och förhandsplanering.

EU:s stridsgruppskoncept stöder de krav unionens säkerhetsstrategi uppställer, och enligt vilka EU bör utveckla en strategi som underlättar tidiga, snabba och vid behov också kraftiga interventioner. I säkerhetsstrategin förbinder EU sig att öka stödet till FN i samband med kortvariga krishanteringssituationer, och man understryker att FN:s säkerhetsråd har det primära ansvaret för att den internationella freden och säkerheten upprätthålls.

Enligt EU:s stridsgruppskoncept omfattar stridsgruppernas uppgifter de i unionsfördraget och den europeiska säkerhetsstrategin nämnda krishanteringsuppgifterna i enlighet med vad som fastställts i EU:s grundlagsfördrag. Detta innebär så kallade preciserade Petersbergsuppgifter, inkluderande gemensamma insatser inom avvärjning, humanitära uppgifter och räddningsuppgifter, rådgivning och stöd i militära frågor, konfliktförebyggande och fredsbevarande uppgifter, stridsuppgifter vid krishantering, återställande av freden samt stabilisering efter konflikter. Enligt konceptet kan stridsgruppernas fulla potential bäst utnyttjas i stridsuppgifter i samband med krishantering, dock med beaktande av stridsgruppernas begränsade storlek.

Uttryckligen den begränsade storleken – omkring 1 500 man – och operationernas maximala längd – enligt konceptet fyra månader – kringskar i hög grad möjligheterna att utnyttja stridsgrupperna. Då det gäller storleken är en bedömning av truppens egen säkerhet i förhållande till den planerade uppgiften av central betydelse då beslut fattas om en eventuell krishanteringsoperation. Då det gäller avståndet nämner stridsgruppskonceptet ett approximativt planeringsavstånd på 6 000 kilometer från Bryssel. Var och på vilket sätt en stridsgrupp utnyttjas är dock i sista hand ett politiskt beslut. 6 000 kilometer utgör inte ett maximalt avstånd för eventuella insatser, men då avståndet ökar, ökar också i hög grad behovet av transportresurser, till exempel transportplan.

EU:s stridsgrupp kan utnyttjas antingen som ett separat krishanteringsförband eller ingående 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 initieringen av en större operation kunde stridsgruppen till exempel säkra en strategiskt viktig hamn eller ett flygfält, och på detta sätt förbereda ankomsten av en större fredsbevararstyrka. Stridsgruppen kunde även tillfälligt stöda FN-

ledda krishanteringsoperationer inom kritiska områden, där situationen plötsligt förvärrats. Under vissa omständigheter kunde det bli aktuellt att bistå humanitära transporter att nå destinationen, och även evakuering av civila har framlagts som en möjlig användning av stridsgruppen. För långsiktiga och geografiskt omfattande stabiliserings- och återuppbyggnadsoperationer är stridsgruppen inte lämpad.

Den centrala utgångspunkten för stridsgruppens operationer är tillräckligt klart definierade och begränsade uppgifter, anpassade efter förbandets storlek. Snabbheten är den viktigaste egenskapen: EU har nu en möjlighet att ingripa i kriser och katastrofer vars utvecklingsriktning inte kunnat förutspås, eller stöda till exempel FN-ledda krishanteringsoperationer i akuta situationer.

Även om man noggrant följer olika krisers utveckling runt om i världen, är det mycket svårt att förutse vilka som kommer att nå en punkt då just EU:s redskap för militär krishantering behövs. Ett utnyttjande av stridsgruppen kan bli aktuellt såväl vid militära konflikter som vid fullständigt oförutsägbara naturkatastrofer eller av människan förorsakade katastrofer. Då det gäller militära konflikter kan det till exempel handla om en hastigt uppflymande kris, ett plötsligt förvärrat läge inom ramen för en långvarig krishanteringsoperation, eller ett snabbt initierat verkställande av ett avtal mellan konfliktparter innan en mer omfattande operation kan inledas.

Sju av FN:s sexton egentliga krishanteringsoperationer pågår i Afrika. I regionen Stora sjöarna fungerar vid sidan av MONUC i Demokratiska republiken Kongo också FN-styrkan ONUB i Burundi. I Västafrika fungerar FN-styrkorna MINURSO (Västsahara), UNMIL (Liberia) och ONUCI (Elfenbenskusten). UNMIS i Sudan upprättades år 2005 för att stöda övervakningen av verkställandet i söder av fredsavtalet avseende den nord/sydliga konflikten i landet. AMIS (African Mission in Sudan), som verkar i Darfurområdet i Sudan, är den första av AU:s militära krishanteringsoperationer som på olika sätt stöds av EU. Målet har varit att överföra operationen till FN som en del av den utvidgade UNMIS-operationen – något som Sudans regering tills vidare inte godkänt. FN-styrkan UNMEE i Afrikas horn övervakar vapenvilan mellan Etiopien och Eritrea inom den 900 kilometer långa och 25 kilometer breda säkerhetszonen i gränsområdet mellan länderna.

EU har till dags dato genomfört krishanteringsoperationer i närområden (på Västbalkan, vid gränsen mellan Moldavien och Ukraina samt i Georgien i Sydkaukasien), i Mellanöstern (i de palestinska områdena och i Irak), i Asien (i Aceh i Indonesien) och i Afrika (i Demokratiska republiken Kongo). I Darfur stöder EU den AU-ledda krishanteringsoperationen AMIS II. EU:s medlemsländer har dessutom under de senaste åren med stöd av nationella beslut utnyttjat militära resurser (framför allt transportkapacitet) i samband med evakueringarna efter tsunamin i Asien samt under kriget i Libanon. EU är också den största gruppen länder som uppställt trupper för FN:s förstärkta UNIFIL-operation i Libanon.

På Västbalkan har läget utvecklats i gynnsam riktning, även om bland annat situationen i Kosovo fortfarande utgör en osäkerhetsfaktor. KFOR i Kosovo är en Nato-ledd krishanteringsoperation; EU:s operation Althea i Bosnien-Hercegovina och Natos KFOR har en överenskommelse enligt vilken operationernas reservstyrkor står till ömsesidigt förfogande. Därmed torde det vara osannolikt att stridsgruppen skulle utnyttjas på Västbalkan.

Medlandet i de så kallade frusna konflikterna i Östeuropa och Sydkaukasien har enligt dagens bedömning inte några större möjligheter att framskrida under det första halvåret 2007. EU torde dock även i fortsättningen ha en roll framför allt på det politiska och ekonomiska området samt inom civil krishantering. Detsamma gäller rollen i Mellanöstern, där läget är fortsatt spänt.

Utvecklingen inom krisområdena i Asien visar inga tecken på att ta en vändning som skulle möjliggöra eller kräva utnyttjande av EU:s medel för militär krishantering under det första halvåret 2007. Naturkatastrofer av samma slag som tsunamin eller jordbävningen i Pakistan kan emellertid förutsätta utnyttjande av militära resurser, även om de primära aktörerna i sådana lägen är civila.

Läget i Demokratiska republiken Kongo torde förbli känsligt under det första halvåret 2007, trots att det framgångsrikt genomförda valet i år innebar ett betydande steg i rätt riktning. En av utmaningarna är att få presidentens och regeringens makt att omfatta hela landet. I Sudan med närområden har

situationen förvärrats under denna höst, och detsamma gäller läget i Afrikas horn. Kriserna är emellertid så omfattande att det inte är möjligt eller motiverat att utnyttja en styrka av stridsgruppens storlek, förutom under vissa särskilda omständigheter, för synnerligen begränsade uppgifter och som en del av en större operation.

3. Beslutsprocessen avseende stridsgruppsoperationer

Det slutliga beslutet om utnyttjande av trupper i beredskap vid EU-ledda stridsgruppsoperationer fattas alltid på nationell nivå; Finland beslutar således med stöd av lagen om militär krishantering om sändande av finländska styrkor. Finland och de övriga medlemsländerna bör dessutom enhälligt godkänna EU:s beslut om initierande av en stridsgruppsoperation. Även om ett FN-mandat inte är en ovillkorlig förutsättning för att en operation skall kunna inledas, är utgångspunkten ändå att insatsen antingen bemyndigats av FN:s säkerhetsråd eller görs på begäran av FN eller en underorganisation inom FN. Med hänsyn till dessa faktorer avviker beslutsprocessen avseende stridsgruppsoperationer inte från den som tillämpas vid övriga EU-ledda militära krishanteringsoperationer. En viktig skillnad är att beslut avseende stridsgruppsoperationer bör fattas avsevärt mycket snabbare både på nationell nivå och i Europeiska unionens råd.

På unionsnivå inleds beslutsprocessen med att kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, sammansatt av representanter för medlemsländerna, beslutar att en EU-insats är nödvändig samt att unionen skall göra sig beredd att utnyttja stridsgruppen. Senast i detta skede bör det i praktiken vara klart vilken av de två stridsgrupperna försatta i beredskap som man skall förbereda sig på att använda. Nästa viktiga skede är då EU:s ministerråd godkänner såväl den gemensamma insatsen som det krishanteringskoncept som skall gälla för operationen. EU har inte uppställt någon tidsgräns för hur snabbt krishanteringskonceptet skall godkännas efter att kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik konstaterat nödvändigheten av en EU-insats. Däremot uppställer stridsgruppskonceptet som mål att unionen skall kunna fatta beslut om initierande av en operation inom fem dagar efter att EU-rådet godkänt krishanteringskonceptet för operationen. Inom tio dagar efter att detta beslut fattats bör trupperna kunna påbörja sina uppgifter inom operationsområdet.

Då det gäller den nationella beslutsprocessen är utgångspunkten att en eventuell operation samt Finlands deltagande preliminärt behandlas vid ett möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott samt EU-ministerutskottet, och att riksdagens utrikesutskott skall höras i saken redan innan kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik fattar beslut om nödvändigheten av en EU-insats. Ärendet bör tas upp till ny behandling vid ett möte mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott samt EU-ministerutskottet – och riksdagen höras på nytt – före godkännandet av krishanteringskonceptet för operationen. Därefter beslutar republikens president om Finlands deltagande utifrån statsrådets förslag till avgörande.

Före och under beredskapsturen hålls riksdagen välinformerad om alla sådana utvecklings skeenden som kan leda till att stridsgruppen utnyttjas. Enligt lagen om militär krishantering skall riksdagens utrikesutskott alltid höras i samband med beslut om deltagande i en operation. Riksdagen har ansett att denna generella bestämmelse är tillräcklig och motiverad, men också kompletterande redogörelser kan föreläggas.

4. Finlands uppgifter i stridsgruppen bestående av Tyskland, Nederländerna och Finland

Tyskland fungerar som ramnation för stridsgruppen och ställer bland annat upp en bergsjägarbataljon. De nederländska trupperna svarar för stödfunktioner och utgör stommen i underhållsbataljonen. Den finländska styrkan består huvudsakligen av ett skyddskompani. Finländskt manskap har dessutom för stridsgruppen gemensamma rekognoscerings-, sjukvårds-, militärpolis- och stabsuppgifter.

Den finländska styrkan, totalt omkring 160 man, utför uppgifter i enlighet med högre befälhavares order inom stridsgruppens hela ansvarsområde. Skyddskompaniet har främst till uppgift att bevaka och skydda stridsgruppens ledande förbandsstab samt att skydda stridsgruppens underhållstransporter.

Alla uppgifter ovan har finländskt manskap tidigare utfört vid krishanteringsoperationer.

I operationens förberedelsefas avgör de deltagande ländernas försvarsministerier gemensamt de militärpolitiska frågorna. Under beredskapsturen står de finländska trupperna under Björneborgs Brigads befäl. I fall en operation inleds, överlåts trupperna till Försvarsmaktens Internationella Centrum, som svarar för koncentreringen av trupperna till operationen, befälet på nationell nivå under pågående operation samt hemförlovningsåtgärderna efter avslutad operation.

Officiellt fastställer EU-rådet operationens ledningsförhållanden först då en eventuell operation initierats, men för att möjliggöra militärtekniska förberedelser har stridsgruppens ledningsförhållanden definierats på förhand. I planeringsarbetet har man utgått från att operationsstaben är den internationella EU-operationsstaben, som verkar utifrån den tyska nationella operationsstaben i Potsdam. Också den internationella förbandsstab som sänds till operationsområdet utgår från en tysk stab, nämligen den i Ulm. Stridsgruppen verkar direkt under förbandsstabens befäl. Den personal som möjliggör operationens planerings- och stödfunktioner stannar i Tyskland.

Enligt operationskonceptet förflyttas stridsgruppen under ramnationens befäl till operationsområdet, där förbandsstaben samt stridsgruppens understöds- och underhållsenheter grupperas inom ett område som möjliggör stöd- och underhållsinsatser. Stridsgruppens infanterienheter grupperas efter operationens krav. De finländska trupperna är baserade till förbandsstaben. Befälhavaren placeras vid förbandsstaben, och fungerar även som operationens internationella kontaktperson.

5. Ekonomiska verkningar

De kostnader som beredskapsturen för Tysklands, Nederländernas och Finlands stridsgrupp, träningen av trupperna och en eventuell operation föranleder, har så långt det varit möjligt beaktats i budgetförslaget för år 2007. Den höga beredskapen under perioden 1.1–30.6.2007 gäller för Finlands del omkring 160 personer.

Kostnaderna för avlöning och träning av stridsgruppen har uppskattats till 7 294 000 euro, varav totalt 3 241 000 euro under försvarsministeriets moment och 4 053 000 euro under utrikesministeriets. För den händelse att man av de två EU-stridsgrupperna försatta i hög beredskap under det första halvåret 2007 beslutar sända den bestående av Tyskland, Nederländerna och Finland till en operation, har under ministeriernas moment ytterligare reserverats totalt 7 645 000 euro (försvarsministeriet 3 845 000 euro, utrikesministeriet 3 800 000 euro).

De beräknade kostnaderna enbart för beredskapen uppgår till 7 294 000 euro. För tilläggs-kostnader vid en eventuell operation har i budgetförslaget reserverats 7 645 000 euro. Inklusiv en eventuell operation uppgår den maximala kostnad man berett sig på i budgetförslaget till 14 939 000 euro.