

## Försvarsutskottet

**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**

**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 Frankrike, Belgien och Finland för beredskapsperioden 1.1–30.6.2024 (SRR 2/2023 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- ambassadråd Janne Heiskanen, utrikesministeriet
- utrikessekreterare Nelli Mikkola, utrikesministeriet
- äldre avdelningsofficer Antti Rajahalme, försvarsministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer, major Janne Lehtonen, Huvudstaben.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### **Allmänt**

(1) Statsrådet har i sin redogörelse (SRR 2/2023 rd) beskrivit innehållet i EU:s stridsgruppskoncept, stridsgruppens karaktär och möjliga uppgifter, de ekonomiska konsekvenserna av deltagandet samt också den finska truppens 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. I redogörelsen konstateras det att det inom EU för närvarande inte pågår diskussioner om utplacering av den av Frankrike ledda stridsgruppen under beredskapsperioden.

(2) Utskottet konstaterar att statsrådet i redogörelsen har valt att fokusera på beskrivningen av innehållet i själva stridsgruppskonceptet, vilket är motiverat med tanke på att EU:s stridsgrupper ännu inte har använts någonsin. Å andra sidan leder den valda infallsvinkeln oundvikligen till

## Utlåtande FsUU 5/2023 rd

att redogörelserna om uppsättande av stridsgrupper i hög beredskap till innehållet och informationsvärdet liknar varandra. Den redogörelse om stridsgrupper som nu behandlas är den åttonde i sitt slag. Finland har deltagit i EU:s stridsgrupper ungefär vart fjärde år sedan 2007.

(3) EU:s stridsgrupper är enligt uppgift ett av de instrument som EU kan använda för att snabbt reagera på kriser och konflikter. 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. Utskottet konstaterar att stridsgrupp är en militär term som används för den minsta grupp av minst en förstärkt bataljons storlek med förmåga till självständig stridsverksamhet. Sammansättningarna för de stridsgrupper som EU-länderna bildat under de senaste åren har varierat mellan ungefär 1 000 och 4 000 soldater.

(4) 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 det 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. I beredskap under första halvåret 2024 är en Frankrikeledd stridsgrupp i hög startberedskap (inom 10 dagar från EU-rådets beslut) och en Italienledd stridsgrupp i lägre startberedskap (inom 30 dagar från EU-rådets beslut).

(5) I enlighet med målen i den strategiska kompassen, som vägleder EU:s gemensamma säkerhets och försvarspolitik, är enligt redogörelsen 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. I redogörelsen konstateras det också att EU:s koncept för stridsgrupper ändras från och med 2025 så att varje stridsgrupps beredskapsperiod ska vara ett år i stället för sex månader som nu.

(6) Utskottet konstaterar att ett läge där EU:s stridsgruppskoncept i sin nuvarande form inte förnyas nämnvärt, men man samtidigt utvecklar en ny förmåga att agera snabbt med 5 000 soldater, är åtminstone oklar. Enligt erhållen utredning ska den nya kapaciteten bygga på stridsgruppskonceptet. Utskottet påpekar att om den nya snabbinsatskapaciteten på 5 000 personer ska vara klar redan 2025, börjar det bli bråttom med planeringen av projektet. Utskottet betonar att om EU vill vara en trovärdig aktör inom den militära krishanteringen och i synnerhet i fråga om snabbinsatsförmåga är det nödvändigt att på EU-nivå skapa klarhet i denna centrala fråga.

### **Problem med stridsgruppernas tillgänglighet**

(7) I redogörelsen 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.

## Utlåtande FsUU 5/2023 rd

(8) Utskottet anser att stridsgrupperna under hela den tid konceptet existerar har lidit av samma problem, som i praktiken inte har åtgärdats. Det största problemet — och den främsta orsaken till att stridsgrupperna inte används — är att finansieringen av stridsgrupperna i stort sett helt och hållet överläts på de medlemsstater som vid varje tid fullgör sin beredskapsperiod. 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 inte villiga att sätta in gruppen i en insats.

(9) Till de gemensamma kostnader för EU:s militära krishantering som för närvarande 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.

(10) Eftersom EU:s stridsgrupper sätts in i unionens namn ser utskottet det som naturligt att EU som helhet också står för merparten av kostnaderna. Redogörelsen lyfter fram att 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. Utskottet konstaterar att också denna debatt har förts i årtal utan konkreta resultat.

(11) Utskottet påpekar också att listorna över kostnader som ska betalas gemensamt vid Natos och EU:s snabbinsatsförmågor (NRF och BG) och över huvud taget vid krishanteringsoperationer som leds av dessa organisationer i hög grad är identiska. I Nato fördelas insatskostnaderna enligt principen om costs lie where they fall, dvs. de länder som ansvarar för genomförandet av insatsen svarar också i stor utsträckning för kostnaderna. Med hänvisning till det som sägs ovan konstaterar utskottet att om listan över kostnader som betalas gemensamt på EU-nivå ses över, måste motsvarande åtgärder i praktiken vidtas också inom Nato. Det kommer att ytterligare försvåra diskussionen om att utvidga de gemensamma kostnaderna.

(12) Redogörelsen lyfter också fram att 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.

(13) Utskottet konstaterar att 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. Mot denna bakgrund är diskussionen om ökade så kallade modulära lösningar förståelig, men inte problemfri med tanke på det praktiska genomförandet av konceptet. En stor utmaning 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.

## Utlåtande FsUU 5/2023 rd

### Finlands erfarenheter av deltagandet i stridsgrupper

(14) I redogörelsen framförs att Finlands erfarenheter av tidigare bidrag har varit positiva. En grund för detta är enligt redogörelsen att stridsgrupperna har stor betydelse för utvecklandet av Finlands krishanteringsberedskap och försvarsmaktens kapaciteter. 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 detta mål. Finländsk personal som har deltagit i stridsgruppernas beredskapsperioder och utbildats för detta ändamål har också 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 också till ett fördjupat bilateralt och multilateralt försvarssamarbete med de viktigaste allierade och partnerländerna.

(15) Finland deltar nu i EU:s stridsgrupper för åttonde gången. Den Frankrikeledda stridsgruppen, där också Belgien och Finland ingår, består i huvudsak av den av Frankrike tillsatta ledningspersonalen, stabsdelar, jägarkompanier samt stöd- och underhållsdelar. Stridsgruppen har bildats av en fransk brigadorganisation och den kompletteras med belgiska delar och den finska marinens röjningsenhet, som har till uppgift att röja minor och sprängämnen till stöd för stridsgruppen.

(16) Den finska militära avdelningen 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, en kommandodel och en 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.

(17) De finska 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 finska huvudtruppen inleddes den 1 juli 2023 vid Kustbrigaden i Obbnäs. Utbildningen pågår till utgången av 2023.

(18) Det nationella konceptet för att delta i EU-stridsgruppernas beredskapsperioder har enligt redogörelsen utvecklats och lättats upp i takt med att erfarenheten har ökat. 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.

(19) Utskottet anser att den förenklade verksamhetsmodellen är motiverad och har i sina tidigare utlåtanden om motsvarande redogörelser lyft fram att kostnaderna för att inrätta avdelningarna tidigare har varit alldeles för höga i förhållande till den uppnådda nyttan. Exempelvis år 2011 deltog Finland med 300 soldater i två stridsgrupper. Kostnaderna för övningar och beredskap uppgick till nästan 30 miljoner euro.

(20) Strävan i enlighet med den nuvarande verksamhetsmodellen är att endast färdigutbildade och utrustade trupper i enlighet med registret över krishanteringstrupper ska ställas upp för be-

## Utlåtande FsUU 5/2023 rd

redskapsperioderna. I enlighet med det lättare konceptet anställs inte den personal som deltar i en beredskapsperiod under utbildningen och beredskapstiden i anställningsförhållande som avser krishanteringsuppdrag, utan detta sker först när en eventuell insats inleds.

(21) På grund av det lättare konceptet och den finska truppens ringa storlek uppgår de nationella kostnaderna nu till sammanlagt cirka 7,5 miljoner euro, och de består av inrättande av en finsk avdelning, utbildning, beredskapstid och åtgärder för upplösning av avdelningen. Utskottet konstaterar att deltagandet i militär krishantering årligen kostar Finland cirka 100 miljoner euro. I ljuset av detta är det inte oöverkomligt dyrt att delta i stridsgrupper. Å andra sidan kan man med fog fråga sig om stampersonalens och reservisternas samarbetsförmåga samt samarbetet med partnerländerna och de allierade länderna kunde utvecklas mer kostnadseffektivt på något annat sätt. I sin nuvarande form är problemen med EU:s stridsgruppers användbarhet så stora att deltagande i stridsgrupper i praktiken endast kan betraktas som ett sätt att utbilda och skapa beredskap för ett relativt litet antal finska soldater. För jämförelsens skull: Försvarsmakten deltar årligen i cirka 60–90 internationella övningar och utbildningsevenemang, och denna verksamhet kostar cirka 10 miljoner euro per år. Hela repetitionsövningsverksamheten kostar i sin tur cirka 24 miljoner euro nästa år.

### Sammanfattning

(22) Vid bedömningen av om det är meningsfullt att delta i stridsgrupper framhävs enligt utskottet att det fortfarande är viktigt att visa att Finland har förbundit sig att utveckla och stärka EU:s försvarsdimension, särskilt nu när intresset lätt riktas endast mot de följdverkningar som ett Natomedlemskap har. Det bilaterala och multilaterala samarbetet utanför Nato är av betydelse, och detta samarbete måste fortsätta och utvecklas.

(23) Den nytta som deltagande i en Frankrikeledd stridsgrupp har för utvecklandet av det nationella försvaret kan anses vara tämligen begränsad på grund av den finska avdelningens ringa storlek. Dessutom gör oregelbundenheten i deltagandet i stridsgrupper (2007, 2008, 2011, 2015, 2016 och 2020) det mycket svårt att utnyttja erfarenheterna av verksamheten. Stridsgruppskonceptet möjliggör dock krävande militärt samarbete med såväl etablerade partner (till exempel Sverige) som nya samarbetspartner (till exempel Belgien). I synnerhet samarbetet med de stora unionsländerna har ett mervärde med tanke på utvecklandet av Finlands försvar, och mot denna bakgrund är det motiverat att delta i den stridsgrupp som leds av Frankrike, den största militära aktören i unionen.

(24) Utskottet konstaterar att 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 praktiken. Den politiska beredskapen när det gäller användningen av stridsgrupperna måste dock förbättras. Det är mycket viktigt att få klarhet i hur EU de facto är villigt att vidareutveckla snabbinsatsförmågan. Det är också på nationell nivå nödvändigt att få klarhet i detta, eftersom Finland i och med Natomedlemskapet förväntas delta också i utvecklandet av Natos snabbinsatsstyrkor.

## Utlåtande FsUU 5/2023 rd

(25) Avslutningsvis framhåller utskottet att det är ytterst viktigt att riksdagen före och under beredskapsperioden hålls underrättad om alla utvecklingsscenarier som kan resultera i att en stridsgrupp sätts in. Beslutet om placering av stridsgrupper fattas enhälligt i EU, och i Finland är också riksdagen inkopplad i beslutsprocessen. Det är också nödvändigt att säkerställa att när en stridsgruppsinsats genomförs ska man utifrån en hotbedömning säkerställa att det med den materiel som de finska trupperna förfogar över är möjligt att garantera trupperna en så hög egenskyddsförmåga som möjligt under alla förhållanden.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

*att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors 17.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Jukka Kopra saml  
vice ordförande Mikko Savola cent  
medlem Miko Bergbom saf  
medlem Timo Heinonen saml  
medlem Tomi Immonen saf  
medlem Mika Kari sd  
medlem Jani Kokko sd  
medlem Merja Kyllönen vänst  
medlem Jarno Limnell saml  
medlem Riitta Mäkinen sd  
medlem Jari Ronkainen saf  
medlem Pekka Toveri saml  
medlem Tuula Väättäinen sd  
ersättare Niina Malm sd  
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.