

Utrikesutskottet

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

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 utrikesutskottet för betänkande och till försvarsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av
- försvarsutskottet FsUU 1/2020 rd

Sakkunniga

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Riktlinjerna för Finlands deltagande i den stridsgrupp som leds av Tyskland lades fast vid de gemensamma mötena för republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott (TP-UTVA) den 19 juni 2019. Ministerutskottet antog den 9 april 2020 riktlinjer om att försätta en militär avdelning med ungefär 80 soldater i hög beredskap i enlighet med 2 § 3 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006). I stridsgruppen och beredskapsperioden (1 juli—31 december 2020) deltar utöver Tyskland och Finland också Irland, Kroatien, Lettland, Nederländerna, Sverige, Tjeckien och Österrike. Statsrådet hör nu riksdagen genom att lämna en redogörelse i enlighet med 3 § 3 mom. i lagen om militär krishantering.

Betänkande UtUB 2/2020 rd

EU:s stridsgruppskoncept och stridsgruppernas tillgänglighet

EU:s stridsgruppskoncept (European Union Battle Group, EUBG) infördes 2004 för att utveckla EU-ländernas militära kapaciteter och den snabbinsatskapacitet som behövs inom krishantering. Syftet med stridsgrupperna är att stärka EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik samt metodarsenalen inom krishanteringen. Enligt stridsgruppskonceptet ska stridsgrupperna kunna sättas in för relativt avgränsade uppdrag av begränsad längd som dimensionerats efter stridsgruppens storlek. Konceptet bygger i stor utsträckning på antagandet att samverka med FN ska ingå. Stridsgrupperna ska kunna användas antingen som separata krishanteringsstyrkor eller som en del av en mer omfattande insats. Enligt konceptet lämpar de sig exempelvis som förtrupper för att säkra något centralt mål eller för att ta i besittning eller stabilisera ett visst avgränsat område innan förstärkning anländer. Stridsgruppen ska också tillfälligt kunna stödja FN:s krishanteringsinsatser i områden där läget plötsligt har försvårats. Stridsgrupper ska likaså kunna användas för humanitära uppdrag, exempelvis för leverans av biståndstransporter och evakuering.

EU:s stridsgrupper har än så länge inte satts in för krishanteringsinsatser. Stridsgruppskonceptet har alltså inte förverkligat sitt viktigaste syfte att snabbt reagera på kriser. Vid utfrågningen av sakkunniga fokuserade utrikesutskottet i stor utsträckning på de hinder som fortfarande finns för att sätta in stridsgrupper. Enligt vad utskottet erfar är kostnaderna för insatserna och fördelningen av den ekonomiska bördan fortfarande ett hinder. Kostnaderna för en eventuell insats skulle till stor del falla på de länder som deltar i stridsgruppen. Med medel ur mekanismen Athena för den gemensamma finansieringen av EU:s militära krishantering betalas bara stabskostnader, stödfunktioner för en insats, vissa kostnader för strategiska transporter och via separat beslut bland annat underrättelsestöd och vissa kritiska stödfunktioner. Vid sakkunnigutfrågningen framgick det att överläggningarna om kostnaderna för Athena fortsätter. Framstegen låter vänta på sig och till exempel den stora frågan om kostnaderna för hemtransport av trupper är helt öppen. Flera medlemsstater motsätter sig en ökning av de gemensamma kostnaderna. Ett av argumenten är att kostnaderna fördelas enligt Europeiska unionens budgetnyckel, och det skulle enligt vissa medlemsländer vara en orimligt stor börda för dem.

Utrikesutskottet anser det vara problematiskt att det fortfarande är kostnaderna för insatserna som utgör ett hinder för EU-stridsgruppernas tillgänglighet och påminner om att Europeiska rådet i juni 2017 enhälligt antog slutsatser om att insättning av stridsgrupper permanent bör finansieras som gemensam kostnad genom mekanismen Athena. Vidare anser utrikesutskottet det naturligt att Finland även i fortsättningen förespråkar en finansieringslösning inom EU som ligger i linje med Europeiska rådets slutsatser från 2017. Också försvarsutskottet understryker detta i sitt utlåtande (FsUU 1/2020 rd). EU:s pågående förhandlingar om budgettramen och frågan om att inrätta en så kallad fredsfond erbjuder en möjlighet till aktiva insatser för att lösa frågan.

Också mot bakgrund av det stora behovet av en snabb militär krishantering internationellt sett är det viktigt att lösa finansieringsfrågan och andra frågor som hindrar att EU:s stridsgrupper sätts in. Utrikesutskottet ser det som viktigt att EU fortsatt upprätthåller snabbinsatskapaciteten för krishantering. Kapaciteten kan i förekommande fall användas för EU:s egna insatser och som stöd för FN:s fredsbevarande verksamhet. Kapaciteten för snabba insatser kompletterar EU:s övergripande infallsvinkel på krishantering.

Betänkande UtUB 2/2020 rd

Enligt uppgifter till utrikesutskottet har EU och FN inom ramen för sin regelbundna kontakt också diskuterat möjligheten att sätta in EU:s stridsgrupper som stöd för FN:s verksamhet. FN har framfört önskemål om att EU:s kapaciteter inom militär krishantering ska kunna utnyttjas bättre för FN:s behov. Utskottet anser det vara viktigt att dialogen med FN fortsätter för att man ska kunna avancera i frågan kring att använda stridsgrupperna för att stödja FN:s verksamhet.

Även om stridsgrupperna än så länge inte använts vid krishanteringsinsatser, har samarbetet inom ramen för konceptet gett EU-länderna möjlighet att förbättra sitt militära samarbete, också i form av gemensamma övningar för stridsgrupperna. Det är en av de största fördelarna som de deltagande länderna har fått under tidigare år.

Finlands erfarenheter av EU:s stridsgrupper och deltagande i beredskapsperioden 2020 under ledning av Tyskland samt framtidsutsikter

Finland har hittills deltagit fem gånger i EU:s stridsgrupper. Finland deltog 2007 och 2011 i stridsgrupper under ledning av Tyskland och Nederländerna, 2008, 2011 och 2015 i nordiska stridsgrupper under ledning av Sverige och 2016 i en stridsgrupp under ledning av Storbritannien.

Enligt vad utskottet erfar har Finlands erfarenheter av deltagandet varit positiva. Deltagande i stridsgrupper ingår i Finlands konsekventa insatser för att utveckla och genomföra EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, och är tillika ett konkret bidrag för att stärka och genomföra EU:s försvarspolitik och EU:s permanenta strukturerade samarbete. De länder som deltar i det permanenta strukturerade samarbetet, bland annat Finland, förväntas förbinda sig att i betydande grad delta i stridsgruppernas beredskapsperioder.

Vad gäller utvecklingen av det nationella försvaret hänvisar utskottet till utlåtandet från försvarsutskottet (FsUU 1/2020 rd). Där sägs det att nyttan av deltagandet vad gäller att utveckla det nationella försvaret är ganska begränsad i förhållande till kostnaderna, eftersom bara få soldater utbildas. Som försvarsutskottet tillägger i utlåtandet möjliggör deltagande i stridsgrupper samtidigt 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. Utskottet konstaterar vidare att kriserna på senare tid har visat att det är viktigt att ha beredskap att reagera på kriser som utvecklas snabbt. Finlands deltagande i snabbinsatssstyrkorna stöder den vägen Finlands försvarsförmåga.

Enligt statsrådets redogörelse uppfyller den Tysklandsledda stridsgruppen kraven i stridsgruppskonceptet och är beredd att utföra eventuella krishanteringsuppgifter när beredskapsperioden börjar. Vid sakkunnigutfrågningen framgick det att den Tysklandsledda stridsgruppen är mer modulär än tidigare grupper och har förmåga att ta på sig krishanteringsuppdrag med mycket stor flexibilitet.

Vid utfrågningen tog utskottet också upp frågan hur covid-19-epidemin har påverkat stridsgruppens förberedelser inför sitt uppdrag. Utbildningen av stridsgruppen fortsatte enligt planerna ända tills epidemin bröt ut. I mars ställde Tyskland in en övning på grund av epidemin, men det inverkar inte på möjligheterna att försätta truppen i hög beredskap från och med den 1 juli 2020. I stäl-

Betänkande UtUB 2/2020 rd

let ordnades en nationell övning i mars—april. Covid-19-epidemin har påverkat förutsättningarna för internationell krishantering. Det är möjligt att epidemin också inverkar på sannolikheten för att stridsgruppen kommer att sättas in. Också försvarsutskottet kommer fram till samma slutsats i sitt utlåtande (FsUU 1/2020 rd).

Det nationella konceptet för att delta i stridsgruppernas beredskapsperioder har fortlöpande förbättrats utifrån tidigare erfarenheter. Utrikesutskottet har ansett att det har tagits fram bra lösningar för att förenkla det nationella konceptet (UtUB 6/2016 rd). Syftet har varit att göra förberedelserna och utbildningen effektivare och att generera kostnadsbesparingar. Utrikesutskottet instämmer i försvarsutskottets bedömning (FsUU 1/2020 rd) att det förenklade konceptet är ett kostnadseffektivt sätt att skapa tillräcklig beredskap för truppen.

Utrikesutskottet påpekar att planerna på Finlands deltagande i EU:s stridsgrupper kommer att vara öppna efter den här beredskapsperioden. Samtidigt framhåller utskottet att vi bör vara beredda att ta ställning till ett eventuellt nytt deltagande.

Beslut nationellt och i EU om insättande av stridsgrupper

Ett beslut av rådet om stridsgruppsinsatser ska godkännas enhälligt av samtliga medlemsländer. Det är enligt utrikesutskottet ytterst viktigt att riksdagen före och under beredskapsperioden hålls underrättad om alla utvecklingsscenarier som kan resultera i att en stridsgrupp sätts in. Beslut om att sätta in stridsgrupper fattas enhälligt i EU, och det är viktigt att Finlands ståndpunkt utformas på behörigt sätt i samarbete med riksdagen. De nationella besluten om EU:s stridsgrupper ska fattas enligt lagen om militär krishantering (211/2006).

Innan ett förslag till avgörande om upprättande av en beredskapsenhet läggs fram ska statsrådet enligt 3 § 3 mom. höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse. Innan ett förslag till avgörande om Finlands deltagande i krishantering med en beredskapsenhet läggs fram ska statsrådet höra riksdagens utrikesutskott. Det är republikens president som ska fatta beslutet om deltagande enligt 2 § 1 mom.

För riksdagens del är syftet med förfarandet i två steg att bidra till en snabbare nationell beslutsprocess i lägen som kräver snabba insatser av EU. Personalen i beredskapsenheten har avgett en frivillig förbindelse att under den höga beredskapen vara i startberedskap inom fem dygn.

Ekonomiska konsekvenser

Enligt uppgifter till utskottet har kostnaderna för utbildning och inrättande av det finländska deltagandet samt för beredskapstiden för 2019 och 2020 beaktats i anslagen för militär krishantering i statsbudgeten och för 2021 i ramen för statsfinanserna. Kostnaderna ligger totalt på ungefär 5,7 miljoner euro.

Under utrikesministeriets huvudtitel (moment 24.10.20) finns omkring 5,3 miljoner euro reserverat för utbildnings- och övningskostnader och beredskapsersättningar under beredskapstiden. Un-

Betänkande UtUB 2/2020 rd

der försvarsministeriets huvudtitel (moment 27.30.20) finns omkring 0,4 miljoner euro reserverat för upphandling av materiel och för löner och andra personalkostnader.

I budgetpropositionen för 2020 har det däremot inte avsatts några anslag för kostnader som för-
anleds av eventuella insatser av stridsgruppen. Nödvändiga anslag ska läggas fram via en tilläggs-
budget, eller om det finns anslag föreslås insatsen bli finansierad via posterna med reserver under
momenten. Utrikesutskottet har tidigare (UtUB 6/2016 rd) påpekat att det egentligen inte stäm-
mer överens med principen om snabba nationella beslut om EU:s stridsgrupper att kostnaderna
för insatser godkänns genom tilläggsbudgetförfarande.

Slutsats

Utrikesutskottet tillstyrker att en militär avdelning försätts i hög beredskap som en del av den EU-
stridsgrupp som ställs upp av Finland, Irland, Kroatien, Lettland, Nederländerna, Sverige, Tjeck-
ien, Tyskland och Österrike för beredskapsperioden den 1 juli–31 december 2020.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av redogörelse SRR 2/2020 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av redogörelsen.

Betänkande UtUB 2/2020 rd

Helsingfors 14.5.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mika Niikko saf
vice ordförande Erkki Tuomioja sd
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Eva Biaudet sv
medlem Inka Hopsu gröna
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Petteri Orpo saml
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Tom Packalén saf
medlem Mikko Savola cent
medlem Anne-Mari Virolainen saml
ersättare Satu Hassi gröna
ersättare Toimi Kankaanniemi saf.

Sekreterare var

utskottsråd Jonna Laurmaa.