

Regeringens skrivelse

2010/11:27



Redogörelse för svenskt deltagande i den nordiska stridsgruppen 2011

Skr.
2010/11:27

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 4 november 2010

Fredrik Reinfeldt

Sten Tolgfors
(Försvarsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för arbetet med den nordiska stridsgruppen inför och under beredskapsperioden den 1 januari–30 juni 2011.

1	Ärendet och dess beredning.....	3
2	Bakgrund	3
3	EU:s stridsgrupper	4
3.1	Utvecklingen av EU:s stridsgrupper	4
3.2	EU-stridsgruppernas sammansättning	5
3.3	Uppgifter för EU-stridsgrupperna	6
3.4	Stridsgruppernas ledning.....	8
3.5	Sveriges ordförandeskapsinitiativ	8
4	Den nordiska stridsgruppen 2011	9
4.1	Erfarenheter från den nordiska stridsgruppen 2008	9
4.2	Sveriges roll som ramnation.....	10
4.3	Organisation.....	11
4.4	Kvinnor i väpnade konflikter	12
4.5	Personal och materiel	12
4.6	Transporter	13
4.7	Reserver	14
5	Beslutsprocessen vid en insats med stridsgruppen	15
5.1	Rättslig bakgrund	15
5.2	EU:s beslutsprocess för krishanteringsinsatser	16
5.3	Politisk-militära konsultationer.....	17
6	Ekonomiska aspekter på stridsgruppen.....	17
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 november 2010... 19	

Regeringen föreslog i propositionen Vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5 s. 69 f) att Försvarsmakten skulle utveckla ett svenskt bidrag till en multinationell snabbinsatsstyrka under svensk ledning som en del av Europeiska unionens snabbinsatsförmåga. Inriktningen var att förbandet skulle vara operativt senast den 1 januari 2008. Regeringens förslag om internationell förmåga antogs av riksdagen (bet. 2004/05:FöU4 s. 89–90, rskr. 2004/05:143).

Sverige, Estland, Finland och Norge undertecknade den 23 maj 2005 ett samförståndsavtal om den nordiska stridsgruppen. Sedan dess har också Irland anslutit sig till samarbetet.

Försvarsutskottet har anfört i betänkande att utskottet utgår från att regeringen successivt informerar riksdagen om hur arbetet med att bygga upp en svensk snabbinsatsförmåga framskrider (bet. 2004/05:FöU4).

I regeringens skrivelse Redogörelse för svenskt deltagande i den nordiska stridsgruppen (skr. 2007/08:5) den 11 oktober 2007 informerade regeringen riksdagen om arbetet med den nordiska stridsgruppen som skulle stå i beredskap första halvåret 2008. I skrivelsen informerade även regeringen om att Sverige anmält avsikt att delta i en andra stridsgrupp med beredskapsperiod första halvåret 2011. Regeringen angav även i budgetpropositionen för 2009 att Sverige åter skulle ta ramnationsansvar 2011.

Regeringen vill med denna skrivelse informera riksdagen om arbetet med den nordiska stridsgruppen inför och under beredskapsperioden den 1 januari–30 juni 2011.

2 Bakgrund

EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) ska tillförsäkra unionen en operativ civil och militär kapacitet för att utanför unionen bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten i enlighet med FN-stadgan. Resurserna ska tillhandahållas av medlemsstaterna. Sedan EU:s stats- och regeringschefer beslutade att utveckla unionens civila och militära förmåga i Helsingfors år 1999 har en kraftig utveckling skett.

GSFP är en integrerad del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp). Det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet i EU är mellanstatligt vilket innebär att beslut fattas med enhällighet.

Sveriges framtida säkerhet bygger på gemenskap och samverkan med andra länder. EU intar en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Sverige ska tillhöra det europeiska samarbetets kärna och driva på utvecklingen av Gusp. Sverige har genom substantiella bidrag, deltagande i EU:s samtliga civila och militära krishanteringsinsatser och omfattande konceptuella förslag lämnat ett stort stöd till denna utveckling.

Genom vår medverkan och vårt ledarskap i den nordiska stridsgruppen tar Sverige ansvar för fred och säkerhet i och utanför vårt närområde. Den nordiska stridsgruppen bidrar till att stärka det nordiska samarbetet.

EU:s militära och civila förmåga, inklusive stridsgruppernas snabbinsatsförmåga, ska bidra till EU:s möjligheter att hantera kriser globalt. Stridsgrupperna och de civila insatserna stärker EU:s roll och trovärdighet som global utrikes- och säkerhetspolitisk aktör. Det är angeläget att EU har tillgång till en mångfald av krishanteringsinstrument för att kunna bidra under hela konfliktcykeln.

Sverige har liksom många andra länder beslutat att upprätta ett tillgängligt, användbart och rörligt insatsförsvaret av bataljonsstridsgrupper. EU:s stridsgrupper, inklusive den nordiska stridsgruppen har främjat denna utveckling mot snabbinsatsförmåga.

Svenskt deltagande i internationella insatser ska främja fred och säkerhet, liksom universella värden som respekten för de mänskliga rättigheterna, demokrati, den humanitära rätten, jämställdhet och global utveckling.

FN har det främsta ansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet varför ett nära samarbete mellan FN och EU är av största vikt. Samverkan med andra internationella och regionala organisationer spelar också en stor roll i detta arbete.

3 EU:s stridsgrupper

3.1 Utvecklingen av EU:s stridsgrupper

EU:s stridsgrupper (eng. EU Battlegroups) har sitt ursprung i Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999 då generella mål för EU:s militära krishanteringsförmåga antogs. Dessa mål kallas ofta för Helsinki Headline Goal. Fokus låg på behovet av att utveckla en europeisk förmåga att kunna genomföra en mer traditionell krishanteringsinsats av samma omfattning som den i Bosnien och Hercegovina 1995–1996 – det vill säga en relativt stor militär insats om 50 000–60 000 personer. I Helsinki Headline Goal betonades också att den militära snabbinsatsförmågan måste få särskild uppmärksamhet. Det pekades på att medlemsstaterna bör kunna bidra med mindre snabbinsatsenheter. Den konceptuella basen för militär snabbinsats utgörs av det militära snabbinsatskoncept (eng. EU Military Rapid Response Concept) som antogs första gången 2003 och som reviderades i januari 2009.

Sommaren 2003 genomfördes *Operation Artemis* i Demokratiska republiken Kongo av EU på begäran av FN:s generalsekreterare för att förbättra säkerhetsläget i den östliga Ituri-regionen kring staden Bunia till dess att FN kunde förstärka sin närvaro i området. Genom denna insats tydliggjordes ytterligare behovet av snabbinsatsförmåga inom EU. Artemis visade också tydligt att FN har behov av att ha tillgång till militära snabbinsatsförband.

I februari 2004 presenterade Frankrike, Storbritannien och Tyskland ett gemensamt förslag till ett så kallat EU-stridsgruppskoncept (eng. EU

Battlegroup Concept). Förslaget mottogs positivt av de övriga medlemsstaterna. Skr. 2010/11:27

I juni 2004 godkände rådet de nya generella målen för EU:s militära krishanteringskapacitet – Headline Goal 2010. Headline Goal 2010 tonade ned tidigare fokus på volym och numerär som präglade Helsinki Headline Goal och betonade i stället de kvalitativa aspekterna av militära instrument för krishantering. Snabbinsatsförmågan och stridsgrupper fick en central roll i Headline Goal 2010. EU antog stridsgruppskonceptet i oktober 2006 och det är fortfarande giltigt.

FN:s generalsekreterare välkomnade planerna på EU-stridsgrupper och betonade betydelsen av att stridsgrupperna kunde göras tillgängliga för att stödja FN i oroshärdar.

Sverige deklarerade vid kapacitetskonferensen i november 2004 avsikten att, tillsammans med Estland, Finland och Norge, delta med en stridsgrupp i beredskap våren 2008. Under 2007 anslöt sig även Irland till den nordiska stridsgruppen. Totalt utlovade EU:s medlemsstater de första 13 bidragen till EU:s stridsgrupper vid konferensen.

EU har sedan januari 2007 full operativ förmåga med två stridsgrupper i beredskap samtidigt. Från och med den 1 januari 2011 övertar den nordiska stridsgruppen och en stridsgrupp ledd av Nederländerna (tillsammans med Finland, Litauen, Tyskland och Österrike) beredskapen under ett halvår. Beredskapsperioderna är med tre undantag täckta till och med 2014.

3.2 EU-stridsgruppernas sammansättning

En stridsgrupp är en militär benämning som vanligtvis avser en infanteri- eller pansarbataljon (normalt 500–1 000 soldater) förstärkt med vissa stödförband, till exempel ingenjörer, underhåll och artilleri. Benämningen stridsgrupp syftar inte på uppgiften utan på styrkans storlek och förmåga (jämför t.ex. med begreppen kompani, bataljon och brigad). En stridsgrupp med förmåga att sättas in med kort varsel har snabbinsatsförmåga. Andra förband, till exempel större markstridskrafter eller marin- och luftstridskrafter, kan också ha snabbinsatsförmåga.

Inom EU definieras en stridsgrupp som det minsta effektiva, trovärdiga, snabbt insatsberedda och sammansatta styrkebidrag som kan genomföra självständiga insatser, eller som kan användas för den initiala fasen i en större insats. EU har också utvecklat snabbinsatskoncept för marin- och flygresurser. EU:s stridsgruppskoncept representerar således bara en del av EU:s militära snabbinsatsstruktur.

Stridsgruppen ska enligt EU:s stridsgruppskoncept utgöras av en styrka ur flera truppdrag och vara av bataljonsstorlek, förstärkt med nödvändiga understöds- och underhållsresurser inklusive flyg- och marina komponenter. Sammantaget utgör alla resurser, inklusive själva stridsgruppen och till den knutna lednings- och stödresurser, ett så kallat styrkepaket. Stridsgrupperna ska baseras på principen om multinationalitet och arbetet leds av en ramnation (eng. Framework Nation) med ett övergripande ansvar för hela styrkepaketet. Stridsgruppskonceptet ger medlemsstaterna en viss frihet att utforma de enskilda stridsgruppernas styrkepaket efter samarbetsländernas egna förut-

sättningar. Det betonas i EU:s stridsgruppskoncept att interoperabilitet och militär effektivitet är nyckelkriterier vid framtagandet av en stridsgrupp.

Stridsgruppen leds på den operativa nivån av en styrkestab (eng. Force Headquarters, FHQ) och till den knyts också föridentifierade operativa och strategiska förstärkningsresurser såsom strategisk transportkapacitet och logistik. Styrkestaben kan exempelvis formas av en för uppgifterna anpassad brigadstab. Ett av de till EU anmälda operationshögkvarteren (eng. Operation Headquarters, OHQ), med ansvar för den övergripande militärstrategiska ledningen av en krishanteringsinsats, ska helst identifieras tidigt och kopplas samman med en utpekad stridsgrupp. Det finns fem nationella operationshögkvarter anmälda till EU. Dessa utgörs av för ändamålet anpassade nationella högkvarter och de tillhandahålls av Frankrike, Grekland, Italien, Storbritannien och Tyskland.

Medlemsstater är välkomna att ta med europeiska icke EU-medlemmar som är medlemmar i Nato, eller stater som kandiderar till EU-medlemskap, i stridsgrupperna. Medlemsstaterna får också föreslå andra stater att delta i en stridsgrupp. Hittills har Norge och Turkiet valt att delta i stridsgruppsarbetet. Norge med den nordiska stridsgruppen och Turkiet med en stridsgrupp ledd av Italien. Kroatien, Makedonien och Ukraina har aviserat sitt deltagande i stridsgrupper de kommande åren.

EU:s civila krishanteringsförmåga har också utvecklats kraftigt sedan Europeiska rådet i Helsingfors 1999. I dag har EU drygt 2 500 personer som internationell personal i civila krishanteringsinsatser, bl.a. i Kosovo. Ett civilt snabbinsatsinstrument, så kallade civila snabbinsatsgrupper (eng. Civilian Response Teams, CRT), har också utvecklats, ursprungligen på svenskt initiativ. För att EU ska kunna ta sig an en kris i sin helhet, inklusive civila aspekter, bör CRT kunna placeras ut parallellt med en stridsgrupp. En sådan civil insats kan bl.a. bidra till att stärka EU:s bevakning av civila aspekter av en kris och att förbereda för en mer långsiktig insats i området. Den nordiska stridsgruppen 2011 är beredd att samverka med civila insatser i ett insatsområde.

Regeringens uppfattning är att de civila och militära delarna i EU:s krishanteringsförmåga måste integreras och samordnas mer, vilket även gäller snabbinsatsförmågan.

3.3 Uppgifter för EU-stridsgrupperna

Stridsgrupperna är EU:s primära militära snabbinsatsinstrument. De är skapade för att tidigt kunna ingripa i en krishärd. Det är förmågan till snabbinsats som i första hand konstituerar deras särart – inte vilka uppgifter som de kan lösa. Stridsgruppernas begränsade storlek och därmed begränsade förmåga gör dem mer lämpliga i vissa situationer än i andra. Två stridsgrupper står i beredskap halvårsvis och ska kunna sättas in nästan samtidigt i två av varandra oberoende insatser.

En stridsgrupp ska kunna påbörja lösandet av uppgifter i insatsområdet senast 10 dagar efter att EU beslutat att inleda en krishanteringsinsats. Styrkan ska kunna stanna i insatsområdet i 30 dagar med möjlighet till förlängning i upp till 120 dagar om underhåll tillförs. En insats kan således komma att fortgå efter beredskapsperiodens slut.

Det är endast fråga om insatser utanför EU:s territorium, men det finns ingen formell begränsning var utanför EU:s territorium som stridsgrupperna kan användas. En radie om 6 000 kilometer från Bryssel har angivits som en planeringsförutsättning.

Stridsgrupperna ska vara användbara i ett brett spektrum av situationer. I Lissabonfördraget anges följande uppgifter, där EU kan använda civila och militära resurser, inom ramen för GSFP:

- avrustningsuppgifter,
- humanitära uppgifter och räddningsuppgifter,
- militära rådgivnings- och biståndsuppgifter,
- konfliktförebyggande och fredsbevarande uppgifter, och
- uppgifter med stridande förband vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder och stabiliseringsinsatser efter konflikter.

Dessutom ska dessa uppgifter bidra till kampen mot terrorism, inklusive genom stöd till tredje land i bekämpandet av terrorism.

I Headline Goal 2010 identifierades fem illustrativa scenarier för EU:s militära krishanteringsinsatser i allmänhet, men även för snabbinsatser:

- stöd till humanitära insatser inkluderande katastrofhjälp och stöd vid flyktingkatastrofer,
- evakueringsinsatser i en fientlig miljö inkluderande evakuering av icke-kombattanter,
- konfliktförebyggande insatser inklusive preventiv insats, avvärningsoperation och embargooperation,
- insatser syftande till separation av parter med våld inkluderande krishanteringsinsatser, fredsskapande insatser och säkrande av underhållslinjer, samt
- stabilisering, rekonstruktion och militära råd till tredje land.

Det femte scenariot beskriver långsiktiga åtaganden vilka därmed normalt inte ställer krav på snabbinsatsförmåga. Det kan dock inte uteslutas att militär snabbinsats kan nyttjas initialt för uppkomna händelser även under detta scenario.

Ett annat sätt att beskriva stridsgruppernas möjliga användningsområden är att redogöra för under vilka omständigheter de kan sättas in. I stort har tre övergripande situationer identifierats som lämpliga för insatser med EU:s stridsgrupper:

- Överbryggande insatser. En EU-stridsgrupp kan användas som en överbryggande styrka till stöd för en pågående fredsfrämjande insats vilken redan har styrkor i krisområdet. Till exempel kan en EU-insats med en stridsgrupp förstärka en pågående FN-insats eller ta ansvar för ett avgränsat geografiskt område medan FN-förbanden omgrupperar eller förstärks. I båda dessa alternativ insätts en EU-stridsgrupp under en begränsad tid. Artemisinsatsen sommaren 2003 till stöd för FN:s insats i demokratiska republiken Kongo (MONUC) kan sägas utgöra en modell för denna typ av överbryggande insats.
- Inledande snabbinsatser. Med EU-stridsgruppernas snabbinsatsförmåga som grund lämpar de sig väl som förstyrka för en större och mer långsiktig styrka.

- Självständiga insatser. EU-stridsgrupperna kan också användas för begränsade självständiga insatser som kräver snabbinsatsförmåga. Det bör dock påpekas att stridsgruppernas begränsade storlek gör att självständiga insatser måste vara förhållandevis begränsade till tid, rum och uppgifter.

I praktiken kommer med största sannolikhet en eventuell krishärd, där en insats med den nordiska stridsgruppen är tänkbar, inte i detalj att passa på något av de ovan beskrivna typfallen. En flexibel syn på konceptet och dess tillämpning är därför nödvändig för att EU på bästa sätt ska kunna möta behov i krissituationer. I samband med en humanitär kris ska en tydlig rollfördelning mellan humanitär och militär verksamhet upprätthållas, i enlighet med internationella riktlinjer.

3.4 Stridsgruppernas ledning

Europeiska unionens råd beslutar att genomföra en krishanteringsinsats och anger målsättningar och resursramar för krishanteringsinsatsen. Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp) utövar politisk kontroll och strategisk ledning av insatsen med stöd av råd och rekommendationer från EU:s militärkommitté (EUMC). Unionens höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik ansvarar för att rådets politik genomförs och sörjer för samordning med andra politikområden och insatser. Operationsbefälhavaren ansvarar för insatsens genomförande. Styrkebefälhavaren ansvarar för insatsens genomförande i fält. De länder som bidrar med resurser till insatsen överlämnar befälet till operationsbefälhavaren senast när truppen anländer i insatsområdet, men behåller rätten att återkalla resurserna.

3.5 Sveriges ordförandeskapsinitiativ

Under ordförandeskapet i EU andra halvåret 2009 drev Sverige frågan om att öka flexibiliteten och användbarheten av stridsgrupperna för att bättre kunna nyttja stridsgrupperna i framtiden och på så vis också öka EU:s krishanteringsförmåga.

I rådsslutsatserna den 17 november 2009 antogs riktlinjer om att öka flexibiliteten och användbarheten av stridsgrupperna för att bättre kunna utnyttja de investeringar som gjorts. Under särskilda omständigheter ska en stridsgrupp kunna nyttjas utanför konceptets läsning till snabbinsats. Under vilka omständigheter det ska ske avgörs från fall till fall. Riktlinjerna uppmanar även till utökat samarbete mellan medlemsstaterna när man sätter upp stridsgrupper samt inför och under en beredskapsperiod.

Riktlinjerna har resulterat i en utveckling av samverkan och utbyte mellan de olika stridsgrupperna. Detta understöds av EU:s militära stab som sedan våren 2010 anordnar ett särskilt stridsgruppsmöte (eng. Battlegroup Community Meeting) och andra informella möten för att främja utbytet mellan stridsgrupperna.

Under våren 2010 präglades utvecklingen och diskussionen om stridsgrupperna av händelserna på Haiti. Den av Sverige drivna frågan om flexibilitet i användandet resulterade i en fördjupad diskussion kring

möjligheten att använda militära snabbinsatsverktyg i allmänhet och stridsgrupperna i synnerhet i samband med humanitära kriser.

EU:s militära stab har av medlemsstaterna fått uppgiften att ta fram ett nytt scenario för hur stridsgrupperna kan användas som stöd för humanitära insatser. Även på andra sätt har strukturerna i Bryssel arbetat vidare med frågan och det svenska ordförandeskapets initiativ har därmed blivit en del av detta arbete.

Den nordiska stridsgruppen 2011 har i enlighet med riktlinjerna haft kontakter med andra stridsgrupper som står i beredskap under 2010 och 2011. Genom att dela erfarenheter och information har planeringen kunnat effektiviseras. Den nordiska stridsgruppen är därtill beredd att sättas in på det flexibla sätt som förutses i riktlinjerna, med delar av styrkan eller i en icke-snabbinsatssituation om det efterfrågas av EU.

4 Den nordiska stridsgruppen 2011

4.1 Erfarenheter från den nordiska stridsgruppen 2008

Den nordiska stridsgruppen 2008 (NBG08) representerade ett nytt åtagande för det militära försvaret både vad gäller typ och omfattning. NBG08 har haft stor betydelse för utvecklingen och omställningen av det svenska försvaret och materielprocessen i riktning mot förband som är snabbt tillgängliga och flexibla i sin användning. Denna effekt har skapandet av stridsgrupperna också haft i andra länder i Europa. Åtagandet med NBG08 har tydligt visat vad som krävs av ett användbart militärt försvar. Efter beredskapsperioden 2008 gav regeringen i uppdrag till berörda myndigheter att redovisa sina erfarenheter av NBG08 avseende förberedelser och beredskapsperiod för att på bästa sätt kunna tillvarata vunna erfarenheter inför arbetet med den nordiska stridsgruppen 2011.

Erfarenheterna från NBG08 pekar också på vikten av en fungerade personal- och materielprocess med tydlig ekonomistyrning. Bland annat därför har Försvarsmakten vidtagit åtgärder i samverkan med Försvarsdepartementet och med stöd av Ekonomistyrningsverket.

För att kunna sätta upp en multinationell stridsgrupp krävs omfattande politisk och militär dialog med deltagande länder. Uppsättandet av NBG08 visade att det är möjligt för små länder att tillsammans sätta upp en stridsgrupp. Att tidigt bestämma olika styrkebidrag är viktigt för att på bästa sätt kunna samträna och öva stridsgruppen. För att uppnå önskvärd flexibilitet hos stridsgruppen var NBG08 sammansatt av många förmågor vilket påverkade dess storlek. Regeringen har beslutat om en svensk personalram om 1 600 personer för den nordiska stridsgruppen 2011 (NBG11), vilket innebär att NBG11 är mindre och lättare än NBG08. Stridsgruppen ger dock inte avkall på avgörande förmåga. NBG08 saknade beslutad personalram. Framtida svenska militära bidrag till fredsfrämjande insatser ska bestå av förband eller delar av förband ur insatsorganisationen.

Planeringen för NBG08 visade även på vikten av att tidigt planera de strategiska och taktiska transportresurserna samt öva deployering för att

möjliggöra en snabb insats. Dessutom har den svenska personalen som på förhand identifierats till operationshögkvarteret minskats.

Vikten av nära dialog mellan politiska och militära beslutsfattare, både mellan samarbetsländerna och med EU-nivån, är viktig i alla faser från förberedelserna till beredskapsperioden. Erfarenheten att tidigt samverka med andra aktörer har tagits tillvara för att på bästa sätt förbereda operations- och styrkehögkvarteren.

I arbetet med NBG11 har regeringen begärt löpande underlag från Försvarsmakten avseende användbarhet och utveckling av den nordiska stridsgruppen.

4.2 Sveriges roll som ramnation

Beredskapsperioden för den nordiska stridsgruppen infaller under första halvåret 2011. Denna period föregås av flera års planering, utbildning, och övning för att få hela nordiska stridsgruppens styrkepaket insatsberett. Sverige är ramnation (eng. Framework Nation) vilket innebär att Sverige har ett särskilt ansvar för planeringen och ett, eventuellt, genomförande av en militär krishanteringsinsats med den nordiska stridsgruppen. En sådan krishanteringsinsats leds av EU. Som ramnation tillhandahåller Sverige en styrkebefälhavare liksom kärnan i hela den militära ledningsstrukturen, inkluderat stabsofficerare, ledningsstöd och ledningssystem samt hela det logistiska ramverket. Sverige erbjuder sig vidare att tillhandahålla en operationsbefälhavare.

Sverige förväntas också bidra med en betydande del av de förmågor och förband som ska ingå i stridsgruppens styrkepaket. Övergripande ansvarar Sverige för att de i stridsgruppens styrkepaket ingående delarna från olika länder är interoperabla med varandra. EU:s fastställda koncept och procedurer gäller för stridsgruppen, men det förväntas också att Sverige fastställer detaljregler rörande olika standarder, till exempel för värdering av stridsgruppens förmågor och för att ledningssystemet ska fungera för alla styrkebidrag.

Sverige och samarbetsländerna deltar aktivt, tillsammans med rådssekretariatet, i planeringen och genomförandet av en eventuell krishanteringsinsats med den nordiska stridsgruppen. De operations- och styrkestaber som knutits till stridsgruppen bemannas till stora delar med svensk personal.

En mycket viktig del i ramnationsansvaret är att säkerställa att stridsgruppen uppfyller de krav som ställs. Detta sker i första hand genom att på ett systematiskt sätt värdera stridsgruppens förmågor. De enskilda samarbetsländerna ansvarar för att utbilda sina respektive förband och enheter. Sverige som ramnation ansvarar för att hela stridsgruppen samtränas och uppfyller de krav som identifierats. Försvarsmakten har till stöd för denna process utvecklat och anpassat det koncept för värdering som tagits fram inom ramen för samarbetet Partnerskap för fred (PFF). Konceptet bygger på Nato-standarder vilket avsevärt underlättar arbetet med att få de nationella bidragen att fungera tillsammans.

Sverige har även beredskap för förstärkt diplomatisk närvaro inför och under eventuellt insättande av den nordiska stridsgruppen.

Ansvar som ramnation innebär också att Sverige har ett särskilt ansvar för politisk-militära konsultationer som äger rum mellan samarbetsländerna inför och under beredskapsperioden. Skr. 2010/11:27

4.3 Organisation

Den nordiska stridsgruppen 2011 och till den knutna stöd- och ledningsresurser består sammantaget av cirka 2 200 personer varav ca 1 600 är svenskar. Utöver Sverige deltar Estland (50 personer), Finland (200), Irland (140) och Norge (150). Andra jämförbara EU-stridsgrupper är av liknande storlek. Det bör dock påpekas att den nordiska stridsgruppen är en flexibel resurs där uppgiftens karaktär styr om alla eller endast delar av de ingående förbanden och förmågorna ska delta i en eventuell insats.

Sammansättningen av den nordiska stridsgruppen följer den struktur som fastställts i EU:s stridsgruppskoncept den 5 oktober 2006. Enligt nuvarande planering gäller följande för sammansättningen. Kärnan utgörs av en svensk skyttebataljon med cirka 750 soldater. I bataljonen ingår ett finländskt skyttekompani. Den mekaniserade bataljonen har förstärkts med ett ingenjörkompani, en radarenhet för luftlägesinformation, en telekrigsenhet, en multinationell enhet för civil-militär samverkan, en norsk CBRN-enhet, ett irländsk underrättelse- och spaningskompani, en multinationell militärpolisenshet samt en finsk-svensk enhet med uppgift att stödja med geografisk information. Till stöd för bataljonen finns även en logistikbataljon inkluderande en sjukvårdsresurs med avancerad kirurgkapacitet samt en flygenhet inkluderande flygbasförband, JAS 39, Tp 84 Hercules, sjuktransport- och transporthelikopterförband. För ledningen av stridsgruppen finns en multinationell styrkestab med stöd av ett ledningsförband från Sverige. Enligt förhandsplaneringen innehar Sverige posten som styrkebefälhavare och Finland innehar befattningen som ställföreträdande styrkebefälhavare. Staben och ledningsförbandet bildar styrkehögkvarteret, (FHQ). Detta styrkehögkvarter skyddas av en vaktpluton.

Enligt förhandsplaneringen kommer en insats med den nordiska stridsgruppen ledas från det brittiska operationshögkvarteret (OHQ) i Northwood, Storbritannien. Storbritannien bidrar med nödvändiga faciliteter och visst stabsstöd till det föridentifierade operationshögkvarteret. Staben bemannas med personal från samtliga länder deltagande i den nordiska stridsgruppen samt med ett antal officerare från övriga EU-länder. Beslutet om vilken operationsbefälhavare och vilket operationshögkvarter som slutligen ska leda en insats tas av EU:s medlemsstater med enhällighet.

En multinationell underhållsenhet samt en norsk enhet för att kunna etablera en debarkeringshamn kan ingå i stridsgruppens verksamhet om det finns behov.

Den nordiska stridsgruppen 2011 har vidtagit åtgärder för att säkerställa att jämställdhetsperspektivet ska beaktas i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000) om kvinnor i väpnade konflikter och 1820 (2008) om sexuellt våld i väpnade konflikter samt EU:s riktlinjer. En genderrådgivare finns anställd vid styrkehögkvarteret och jämställdhetsperspektivet har integrerats i alla planeringsdokument genom att på operativ nivå beakta kvinnors behov och kvinnors roll som aktörer i krishantering. All personal i den nordiska stridsgruppen kommer att utbildas i hur jämställdhetsperspektivet påverkar uppgiften och den enskilde soldatens arbete. Detta förberedelsearbete bidrar till stärkta förutsättningar för att den nordiska stridsgruppen ska ta hänsyn till kvinnors behov och roll i krishantering. Det bidrar även till förbättrade förutsättningar för genomförandet av uppdraget i stort.

4.5 Personal och materiel

Varje samarbetsland inom den nordiska stridsgruppen ansvarar för den personal och materiel som de avdelat till stridsgruppen. Sverige ska dock som ramnation se till att all personal och materiel uppfyller kraven på förmåga och interoperabilitet.

Förutom i Försvarsmakten redan anställd personal har myndigheten anställt ca 900 gruppbefäl och soldater under perioden från och med den 15 juli 2010 till och med den 31 augusti 2011 med stöd av Avtal om tidsbegränsade anställningar med kontinuerlig tjänstgöring för gruppbefäl, soldater och sjömän inom Försvarsmakten. Myndighetens avsikt är att alla villiga och lämpliga gruppbefäl och soldater ska erbjudas fortsatt anställning efter denna tidpunkt med stöd av samma avtal. Under hösten 2010 genomför de anställda soldaterna utbildning och övning för att första halvåret 2011 stå i beredskap.

Bemanningsläget i de svenska delarna av stridsgruppen är tillfredsställande förutom vad avser vissa kategorier av legitimerad sjukvårdspersonal (läkare och sjuksköterskor). Myndigheten har under oktober genomfört en analys av i vilken mån de nuvarande vakanserna inom dessa kategorier bedöms påverka förbandets operativa användbarhet. Andelen kvinnor i de svenska enheterna är nio procent vilket är en dubbling jämfört med NBG08. Av nyanställda gruppbefäl och soldater tillhör 36 % den värnpliktiga åldersklassen 2009/10.

Huvuddelen av stridsgruppens materiel har levererats. Det finns fortsatt förseningar som rör leveranser av viss nyinförskaffad materiel. Dessa förseningar bedöms inte påverka förbandets operativa förmåga. Skulle ytterligare förseningar uppstå finns ersättningsmateriel att tillgå vilken av Försvarsmakten bedöms hålla godtagbar kvalitet. Ingen materiel är anskaffad specifikt för den nordiska stridsgruppen utan kommer att vara behovssatt i insatsorganisationen. Behov som uppstår i pågående insatser kan påverka tilldelningen av materiel för den nordiska stridsgruppen.

För ett förband som den nordiska stridsgruppen, med höga krav på insatsberedskap och på förmåga att verka långt borta, ställs stora krav på transportförmågan. Dels är det viktigt att det finns tillräcklig tillgång till snabb transportkapacitet, dels att styrkan i sig är transporterbar, det vill säga innehåller materiel som inte är för skrymmande eller för tung. Den nordiska stridsgruppen har i huvudsak sammanställts med förband vilka kan transporteras i transportflygplanet Tp 84 Hercules. Delar av förbandet kräver dock större transportflygplan.

För transport till ett insatsområde krävs tillgång till så kallade strategiska transporter. Dessa utgörs vanligtvis av lastfartyg. Sjötransport är dock ofta förhållandevis tidskrävande varför förband med så hög insatsberedskap som den nordiska stridsgruppen i betydligt större utsträckning måste flygtransporteras med strategiska transportflygplan. Sjötransporter kräver också tillgång till hamn i insatsområdet. Saknas detta eller om insatsen genomförs i ett område eller land utan kust ställs ännu större krav på strategisk flygtransportförmåga. De strategiska transportflygplanen kräver vanligtvis förhållandevis stora flygbaser så att flygplan av viss storlek och vikt kan hanteras.

Den nordiska stridsgruppen förlitar sig i huvudsak på samarbetet inom SALIS (eng. Strategic Air Lift Interim Solution), vilket ger tillgång till 800 flygtimmar strategisk transportkapacitet med hjälp av chartrade ukrainska och ryska transportflygplan av typen Antonov An124. SALIS-samarbetet innehåller dock vissa begränsningar. Till exempel får dess maximala kapacitet endast utnyttjas en gång per år. SALIS har varit verksamt sedan mars 2006 och ännu har inte något land utlöst möjligheten att nyttja dess maximala kapacitet. Ytterligare förmåga till flygtransporter fås genom samarbetet SAC (eng. Strategic Airlift Capability). Försvarsmakten har tillgång till 550 flygtimmar per år med tre militära transportflygplanen av typen C-17 Globemaster som drivs genom det multinationella samarbetet.

De strategiska transportresurserna utnyttjas för att transportera stridsgruppen till en flygbas eller hamn i anslutning till insatsområdet. Från denna bakre bas måste förbandet kunna transporteras till det egentliga operationsområdet. Avståndet mellan den bakre basen och den främre basen i operationsområdet kan vara upp till 1 000 km. Då marktransport ofta kan vara mycket besvärligt på grund av dålig infrastruktur krävs för denna typ av transporter taktiska transportflygplan, till exempel de svenska Tp 84 Hercules, med förmåga att operera från mindre flygbaser med begränsade faciliteter. Dessa taktiska transportplan har också en viktig roll i det löpande logistiska stödet till stridsgruppen. Sverige har ställt Tp 84 Hercules till stridsgruppens förfogande.

Behovet av taktiska transportplan varierar beroende på insatsens karaktär och geografiska läge. I de mest krävande scenarierna kan det behöva tillföras flygplan för taktiska transporter. I ett sådant scenario måste Sverige som ramnation tidigt initiera en styrkegenerering inom EU för att säkerställa tillgången till taktiska transportplan.

Tillgången till flygtransporter är ett problem för de flesta länder som bidrar till EU:s stridsgrupper. En eventuell brist på strategiska och

taktiska flygtransporter leder i första hand till att tiden mellan beslut om att inleda insatsen och att stridsgruppen kan påbörja lösandet av uppgifterna blir något längre. En eventuell brist på flygtransporter bedöms dock inte omöjliggöra en insats med den nordiska stridsgruppen.

Tillgången till helikoptertransporter är avgörande för stridsgruppens användbarhet. I delar av världen med begränsad infrastruktur, och särskilt i vissa klimatzoner, är i praktiken ofta helikopter det enda transportmedel som snabbt kan förflytta trupp och materiel. Detta är extra tydligt när det gäller transport av skadade. Stridsgruppen har sex helikoptrar av typ Hkp 15 disponibla som kan användas för sjuktransport och för trupp- och materieltransport. Dessutom förhandlar Sverige ett avtal med Kroatien rörande två helikoptrar i det fall NBG11 sätts in. Sverige och Kroatien ingick den 27 oktober 2010 ett avtal om träning och övningar för helikoptersamarbete avseende NBG11.

4.7 Reserver

I samband med en stridsgruppinsats måste man ta hänsyn till behovet av reservstyrkor. Reserver behövs framför allt i potentiellt farliga och osäkra situationer. Ytterst bidrar tillgängliga reserver till att minska risktagningen vid genomförandet av en krishanteringsinsats.

Behovet av reserver finns på tre nivåer: den taktiska, den operativa och den militärstrategiska. De två förstnämnda nivåernas behov av reservstyrkor har hanterats i samband med sammansättningen av stridsgruppens styrkepaket.

I EU:s stridsgruppskoncept finns två alternativ för hur de strategiska reserverna ska hanteras; antingen med föridentifierade förband eller med styrkegenerering. Den lösning som överenskommits mellan samarbetsländerna för den nordiska stridsgruppen är styrkegenerering. Detta innebär att det i samband med planeringen av en krishanteringsinsats med den nordiska stridsgruppen ska initieras en styrkegenereringsprocess för strategiska reserver inom EU. Även på nationell svensk nivå har det vidtagits vissa åtgärder för att säkerställa tillgången till åtminstone en mindre reservstyrka.

Vald metod med styrkegenerering inrymmer både möjligheter och svårigheter. Styrkegenerering av strategiska reserver ger en möjlighet till ett bredare aktivt deltagande från andra medlemsstater än de som ingår i samarbetet med den nordiska stridsgruppen. Detta kan vara en fördel i samband med en insats. Styrkegenerering medför också troligtvis en möjlighet att skapa strategiska reserver ur ett bredare urval av förmågor och därmed en mer skräddarsydd lösning för en viss insats. Utmaningen är att processen att identifiera reserver riskerar att ta lång tid eller att tillräckligt med reserver inte kan genereras.

Det bör påpekas att behovet av strategiska reserver beror på insatsens karaktär. Behovet av reserver tas fram i den analys av de militära riskerna som görs i förberedelserna för en EU-krishanteringsinsats. Om det finns ett behov av strategiska reserver ska detta framgå av operationsbefälhavarens koncept för insatsen (eng. Concept of Operations, CONOPS) och reservbehovet ska vara överenskommet före beslutet om att påbörja en krishanteringsinsats med stridsgruppen. För att

skapa reservstyrkor i tid bör dock arbetet med att identifiera behovet av reserver starta så tidigt som möjligt. Sverige har som ramnation ett särskilt ansvar för detta arbete.

Skr. 2010/11:27

5 Beslutsprocessen vid en insats med stridsgruppen

5.1 Rättslig bakgrund

Artikel 43 i Fördraget om Europeiska unionen (FEU) anger vilka uppgifter en krishanteringsinsats inom ramen för GSFP kan ha. En förutsättning för användning av den nordiska stridsgruppen i en internationell militär krishanteringsinsats, liksom för andra EU-stridsgrupper, är att insatsens mandat och ett eventuellt militärt ingripande sker i överensstämmelse med folkrätten. Militär våldsanvändning i en krishanteringsinsats får endast utövas vid samtycke från mottagande land, auktorisation av FN:s säkerhetsråd, självförsvar eller om det annars kan anses tillåtet enligt folkrätten.

Deltagandet i den nordiska stridsgruppen bygger på ett samförståndsavtal av den 23 maj 2005 mellan Sverige, Estland, Finland och Norge och sedan 2007 även Irland. I avtalet anges att beslut om en insats med den nordiska stridsgruppen fattas av EU samt att insättande av styrkan ska ske i enlighet med FN-stadgans ändamål och principer samt övriga regler och principer i folkrätten. Avtalet medför dock inga juridiska förpliktelser för parterna. Varje enskild stat beslutar suveränt om dess deltagande vid en eventuell krishanteringsinsats. Varje land i den nordiska stridsgruppen kommer att behöva förankra beslut om en eventuell insats på nationell nivå. Detta sker på olika sätt i de olika samarbetsländerna. Ett FN-mandat är enligt irländsk lag nödvändigt för att Irland ska kunna sätta in sin trupp.

Av 10 kap. 9 § regeringsformen framgår bland annat att riksdagens medgivande krävs för att en svensk väpnad styrka ska kunna sändas till ett annat land om det inte finns medgivande i lag eller en skyldighet följer av en internationell överenskommelse eller förpliktelse som riksdagen godkänt. Någon sådan internationell överenskommelse eller förpliktelse som avses i bestämmelsen finns inte. Sådant medgivande i lag som avses i bestämmelsen finns i två lagar. I lagarna har riksdagen bemyndigat regeringen att besluta om att sända en väpnad styrka utomlands. Lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet avser dock just utbildningsaktiviteter, vilket gör att lagen inte kommer att vara aktuell att tillämpa i nu aktuellt hänseende. Lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands ger regeringen rätt att fatta beslut om att ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands efter begäran från FN eller beslut av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa. Den nordiska stridsgruppen kan emellertid komma att, om det folkrättsliga mandatet så medger, använda våld utöver fredsbevarande styrkors rätt till självförsvar och i sådant fall skulle inte heller den sistnämnda lagen vara tillämplig.

Under sådana förhållanden kommer därför riksdagens medgivande att krävas för ett svenskt deltagande med en väpnad styrka i stridsgruppen. Skr. 2010/11:27

5.2 EU:s beslutsprocess för krishanteringsinsatser

En militär insats med EU:s stridsgrupper kan komma att kräva snabba beslut inom EU och således även i Sverige. Rådet måste fatta åtminstone två beslut innan en krishanteringsinsats kan påbörjas. Det gäller dels beslutet om att vidta åtgärder (Decision to take action), dels beslutet om att inleda insatsen (Decision to launch the operation).

Ambitionen är att rådet ska kunna fatta beslutet om att inleda insatsen inom fem dagar efter att beslutet om att vidta åtgärder har fattats. Därefter är målsättningen att styrkorna ska påbörja lösandet av uppgiften i krisområdet inom tio dagar.

EU:s beslutsprocess för krishanteringsinsatser består formellt av ett flertal steg. För det första krävs ett krishanteringskoncept. I detta beskrivs EU:s övergripande mål med en krishanteringsinsats. EU:s kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp) värderar utkastet till krishanteringskoncept och tar råd från militärkommittén och kommittén för civila aspekter av krishantering (CivCom) innan det lämnas till rådet för godkännande.

För det andra ska en uppsättning militärstrategiska handlingsalternativ tas fram av EU:s militära stab (EUMS). De militärstrategiska handlingsalternativen beskriver övergripande de militära aspekterna av en insats såsom riskhantering och behov av styrkor och ledningsstrukturer. Behov av eventuella civila resurser beaktas i processen. Kusp utvärderar alla strategiska handlingsalternativ och rekommenderar ett alternativ för rådet. Utgående från militära råd föreslår Kusp också möjliga högkvarter liksom operations- och styrkebefälhavare för insatsen. Rekommendationen från Kusp ligger till grund för rådets beslut om att vidta åtgärder.

För det tredje krävs att militärkommittén formulerar ett initieringsdirektiv, som ska ge operationsbefälhavaren förtydligade militära riktlinjer. Initieringsdirektivet utarbetas av EU:s militära stab och godkänns av Kusp.

I steg fyra initieras den operativa planeringen. Med stöd av EU:s militära stab utarbetar operationsbefälhavaren ett utkast till ett militärt koncept för insatsen. Konceptet ska godkännas av rådet.

I steg fem utvecklar operationsbefälhavaren operationsplanen och insatsregler. När rådet godkänt operationsplanen och insatsreglerna samt när alla villkor är uppfyllda, inklusive tillgängliga resurser, kan rådet fatta beslut om att inleda insatsen.

För att det ska vara möjligt att hålla tidsramarna har rådet godkänt förenklade beslutsprocedurer för snabbinsatser. I praktiken innebär det att flera planeringssteg kan slås ihop och att olika dokument utarbetas samtidigt istället för efter varandra. Denna snabba beslutsordning kräver nära kontakter med de stridsgrupper som står i beredskap.

För att svara mot det åtagande som Sverige har gjort måste beredskap finnas för ett mycket snabbt nationellt beslutsfattande. Som nämnts ovan ska EU kunna fatta beslut om att inleda en insats fem dagar efter att beslutet har fattats om att vidta åtgärder. Om insatsen ska genomföras av

den nordiska stridsgruppen behöver riksdagen inom dessa fem dagar hinna fatta beslut om att sända en svensk väpnad styrka utomlands. Denna tidsrymd inkluderar såväl beredningen inom Regeringskansliet av propositionen och regeringsbeslutet om denna som riksdagens behandling av propositionen. Vidare kommer regeringen att för riksdagen redogöra för viktigare beslut i samband med eventuell insats med den nordiska stridsgruppen.

Beslut om ett deltagande med den nordiska stridsgruppen förutsätter även snabbt beslutsfattande av samarbetsländerna. Rutiner för detta har utarbetats i respektive land.

5.3 Politisk-militära konsultationer

De snäva tidsramarna som kan komma att tillämpas för beslut inom EU understryker vikten av att Sverige, i samråd med samarbetsländerna, kan agera snabbt och bidra i processen som leder fram till beslut om att påbörja en militär krishanteringsinsats med den nordiska stridsgruppen.

I syfte att underlätta denna samordning mellan samarbetsländerna har en struktur för politisk-militära konsultationer upprättats. Denna struktur består av representanter på tjänstemannanivå från samtliga samarbetsländers utrikes- och försvarsdepartement och leds av Sverige. Genom dessa konsultationer, som hålls med ökad frekvens inför och under beredningsperioden, är målsättningen att samarbetsländerna ska nå gemensamma ståndpunkter när det gäller politisk-militära aspekter av samarbetet inför diskussioner i EU samt med enskilda medlemsstater.

För att förbereda detta arbete kommer det i november att genomföras en endagsövning (POLEX) på försvarsministernivå med representanter från samtliga samarbetsländer. Övningen inkluderar moment under processen för beslutsfattande inför och under själva krishanteringsinsatsen. Fokus kommer att ligga kring beslutsprocesser på EU-nivå, inom kretsen av samarbetsländer och på nationell nivå. En motsvarande övning genomfördes även inför NBG08 med positivt resultat.

6 Ekonomiska aspekter på stridsgruppen

Kostnaderna för att sätta in stridsgruppen beror på ett stort antal faktorer. Flera parametrar som är avgörande för att kunna göra en någorlunda rättvisande beräkning framgår inte förrän operationsplanen fastställts. Till dessa parametrar hör val av insatsområde, tillgång till hamn och flygbaser, omfattning på insatsen, stridsgruppens uppgift och insatsens tidsutdräkt med flera. Med ett antal antaganden, och därmed med stora inbyggda osäkerheter, har följande utgifter beräknats. Utgifterna för beredningsperioden för sex månader första halvåret 2011 beräknas till omkring 430 miljoner kronor. Utgifterna för beredskap belastar det under utgiftsområde 6 *Försvaret och samhällets krisberedskap* uppförda anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*. Beredskapsutgifterna kan dock bli lägre om stridsgruppen sätts in under beredningsperioden. Utgifterna för en insats om cirka 1 600 svenskar i NBG beräknas till 1 100 till 1 500

miljoner kronor. Utgifterna för en eventuell insats belastar det under utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap* uppförda anslaget 1:2 *Fredsfrämjande förbandsinsatser*, och vid ytterligare behov planeras en omDispositionering av försvarsmaktens ordinarie anslag, genom anslagssparande eller genom anslagskrediter. På grund av de osäkerheter om utgifternas storlek som redogjorts för ovan avser regeringen återkomma till riksdagen i frågan vid beslut om insats.

Inom ramen för Athena-regelverket, som förvaltar de gemensamma kostnaderna för EU:s militära insatser, har rådet hösten 2009 uttalat att det under de kommande två åren kommer att godta att Athena som gemensamma driftskostnader bär extrakostnaderna för EU:s medlemsstater, när de tillhandahåller strategiska flygtransporter för att med kort varsel sätta in taktiska insatsstyrkor i enlighet med stridsgruppskonceptet. Rådet kommer att fastställa vilka schablonbelopp som är tillämpliga på betalningen av, eller ersättningen för, dessa kostnader och som kommer att finnas tillgängliga för de medlemsstater som på ett trovärdigt sätt har inlett förutsebara åtgärder för att tillgodose behoven, t.ex. ägande av luftfartyg, medverkan i olika arrangemang som SAC eller SALIS. Denna ordning kommer att upphöra efter två år, om inte rådet samtycker till att förlänga den.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 november 2010

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Erlandsson, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Tolgfors, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Elmsäter-Svärd

Föredragande: Sten Tolgfors

Regeringen beslutar skrivelse Redogörelse för svenskt deltagande i den nordiska stridsgruppen 2011