

Regeringens skrivelse

2007/08:5



Redogörelse för svenskt deltagande i den nordiska stridsgruppen

Skr.
2007/08:5

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 oktober 2007

Fredrik Reinfeldt

Sten Tolgfors
(Försvarsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för arbetet med den nordiska stridsgruppen inför dess beredskapsperiod den 1 januari–30 juni 2008. Regeringen redogör för stridsgruppernas roll inom ramen för Europeiska unionens militära krishanteringsförmåga och beskriver den nordiska stridsgruppens planerade sammansättning samt Sveriges roll som ramnation.

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
4	Den nordiska stridsgruppen 2008	8
4.1	Sveriges roll som ramnation.....	8
4.2	Organisation	9
4.3	Personal och materiel	11
4.4	Transporter	11
4.5	Reserver	13
5	Beslutsprocessen vid en insats med stridsgruppen	14
5.1	Rättslig bakgrund	14
5.2	EU:s beslutsprocess för krishanteringsoperationer	14
5.3	Politisk-militära konsultationer	16
6	EU:s stridsgrupper och NRF.....	17
7	Ekonomiska aspekter på stridsgruppen.....	18

Regeringen föreslog i 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 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.

I den ovan nämnda propositionen anmälde regeringen att den avsåg återkomma till riksdagen med information om hur arbetet med att utveckla den nordiska stridsgruppen fortskrider. Försvarsutskottet anförde i betänkande 2004/05:FöU4 att det utgår från att regeringen successivt informerar riksdagen om hur arbetet med att bygga upp en svensk snabbinsatsförmåga framskrider.

Regeringen har vid flera tillfällen informerat försvarsberedningen och försvarsutskottet om arbetet med den nordiska stridsgruppen.

Regeringen vill med denna skrivelse informera riksdagen om arbetet med den nordiska stridsgruppen inför och under beredningsperioden den 1 januari–30 juni 2008.

2 Bakgrund

Europeiska unionens (EU:s) gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) syftar bland annat till att skydda unionens gemensamma värden och grundläggande intressen och att på alla sätt stärka unionens säkerhet. Vidare är det unionens mål att genom GUSP bevara freden och stärka den internationella säkerheten i enlighet med FN-stadgan och Helsingforsprotokollets slutakt samt främja det internationella samarbetet och utveckla och befästa demokratin samt respekten för de mänskliga rättigheterna. Det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet i EU är mellanstatligt vilket innebär att varje medlemsstat har vetorätt vid beslutsfattande.

I december 1999 beslutade EU:s stats- och regeringschefer vid Europeiska rådets möte i Helsingfors att utveckla unionens militära och civila förmåga för krishantering inom ramen för den Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP). Stats- och regeringscheferna ville på detta sätt stärka och effektivisera EU:s förmåga att lösa internationella krishanteringssuppgifter, oavsett om insatserna sker med civila eller militära medel. ESFP har sedan dess utvecklats till en viktig del av GUSP och bidragit till att förstärka EU:s förmåga att agera med olika instrument i olika stadier av konfliktykeln.

Sveriges framtida säkerhet bygger på gemenskap och samverkan med andra länder. Samarbetet inom EU intar en särställning för att skapa denna gemenskap och samverkan. FN har dock 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

Ursprunget till EU:s stridsgrupper (eng. EU Battlegroups) kan spåras till 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. I dokumentet låg fokus på behovet av att utveckla en europeisk förmåga att kunna genomföra en mer traditionell krishanteringsoperation av samma omfattning som den i Kosovo – 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, vilka bör vara tillgängliga och insatsberedda med mycket kort varsel. Den konceptuella basen för militär snabbinsats utgörs av det militära snabbinsatskoncept (EU Military Rapid Response Concept) som överenskoms i januari 2003.

I början av 2003 initierade Frankrike och Storbritannien en mer detaljerad diskussion om behovet av snabbinsatsförmåga inom EU. Innan detta arbete hade fullbordats genomfördes sommaren 2003 *Operation Artemis* i Demokratiska republiken Kongo. Denna operation genomfördes av EU på begäran av FN:s generalsekreterare för att förbättra säkerhetsläget i den östliga Ituri-regionen kring staden Bunia. EU-operationen, som omfattade cirka 1 800 personer varav huvuddelen från Frankrike, gav FN tid att förstärka sina styrkor i området. Sverige deltog med specialförband i Artemis. 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 (EU Battlegroup Concept). Förutom ambitionen att utveckla EU:s snabbinsatsförmåga var det en outtalad målsättning att konceptet skulle bidra till att driva på reformeringen av medlemsstaternas försvarsmakter. Förslaget mottogs positivt av de övriga medlemsstaterna vid mötet i rådet för allmänna relationer och externa frågor (GAERC) följande månad. Därefter uppdrog EU:s militärkommitté åt Rådssekretariatets militära stab (EU Military Staff, EUMS) att utveckla ett EU-stridsgruppskoncept.

EUMS förslag till stridsgruppskoncept överenskoms i militärkommittén i juni 2004 och nästan samtidigt godkände rådet de nya generella målen för EU:s militära krishanteringskapacitet – Headline

Goal 2010. Headline Goal 2010 tonade ned det tidigare fokus på volym och numerär som präglat Helsinki Headline Goal och betonade istället de kvalitativa aspekterna av militära instrument för krishantering. Snabbinsatsförmågan och stridsgrupper fick en central roll i Headline Goal 2010. En utgångspunkt för utvecklingen av den svenska militära förmågan för internationell krishantering är de förmågemål som tagits fram inom EU.

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

Vid kapacitetskonferensen i november 2004 utlovade EU:s medlemsstater de första 13 bidragen till EU:s stridsgrupper. Vid denna konferens deklarerade Sverige avsikten att, tillsammans med Estland, Finland och Norge, delta med en stridsgrupp med beredskap våren 2008. Under 2007 anslöt sig även Irland till den nordiska stridsgruppen. Sverige har också anmält sin avsikt att delta i en andra stridsgrupp med beredskapsperiod första halvåret 2011. Estland, Finland, Irland och Norge har indikerat att de är intresserade av att delta även 2011. Det är ännu inte fastställt hur denna stridsgrupp ska utformas och erfarenheterna från beredskapsperioden 2008 måste naturligtvis vägas in innan organisation och sammansättning kan fastställas.

Med en stridsgrupp från Storbritannien i beredskap första halvåret 2005 uppnådde EU en begränsad operativ snabbinsatsförmåga. Från januari 2007 har full operativ förmåga uppnåtts med två stridsgrupper i beredskap samtidigt. Under andra halvåret 2007 utgörs dessa av en under italiensk ledning (tillsammans med Slovenien och Ungern) och en under grekisk ledning (tillsammans med Bulgarien, Cypern och Rumänien). Från och med den 1 januari 2008 övertar den nordiska stridsgruppen och en stridsgrupp ledd av Spanien (tillsammans med Frankrike, Portugal och Tyskland) beredskapen under ett halvår. Beredskapsperioderna är med ett undantag täckta till och med första halvåret 2011.

3.2 EU-stridsgruppernas sammansättning

Generellt kan sägas att en stridsgrupp är en militär term som vanligtvis avser en infanteri- eller pansarbataljon (normalt 500–1 000 soldater) förstärkt med vissa stödförband, till exempel ingenjörer, underhåll och artilleri. En stridsgrupp har förmågan att självständigt kunna genomföra en operation. Benämningen stridsgrupp syftar således inte på uppgiften utan på styrkans storlek och förmåga (liksom 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 operationer, eller som kan användas för den initiala fasen i en större operation. EU-stridsgruppen är en specifik form

av snabbinsatsförmåga. Övergripande regleras den militära snabbinsatsförmågan genom EU:s militära snabbinsatskoncept från 2003, vilket för närvarande genomgår en översyn. Samtidigt pågår det också ett arbete med att utveckla snabbinsatskoncept även för marin- och flygresurser. EU:s stridsgruppskoncept representerar alltså 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 (Framework Nation) med ett övergripande ansvar för hela styrkepaketet. Stridsgruppskonceptet ger medlemsstaterna en viss frihet att utforma de enskilda stridsgruppernas styrkepaket efter samarbetsländernas egna förutsättningar. 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 (Force Headquarter, (F)HQ) 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 (Operation Headquarters, OHQ), med ansvar för den övergripande militärstrategiska ledningen av en krishanteringsoperation, ska helst identifieras tidigt och kopplas samman med en utpekad stridsgrupp. Det finns fem 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 för 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.

Det ska påpekas att det även pågår en utveckling av EU:s civila krishanteringsförmåga. Regeringens uppfattning är att de civila och militära delarna i EU:s krishantering måste integreras och samordnas mer vilket även gäller EU:s snabbinsatsförmåga.

3.3 Uppgifter för EU-stridsgrupperna

EU-stridsgrupperna är ett snabbinsatsinstrument för genomförande av militära krishanteringsoperationer.

Stridsgrupperna ska vara användbara i ett brett spektrum av situationer. En förutsättning för användning av den nordiska stridsgruppen, liksom andra EU-stridsgrupper, i internationell

krishantering är att insatsens mandat och ett militärt ingripande sker i överensstämmelse med folkrätten. I Maastricht-fördraget anges uppgifterna för ESFP, kallade Petersbergsuppgifterna. Dessa är

- humanitära uppgifter och räddningsuppgifter,
- fredsbevarande uppgifter, och
- uppgifter för militära styrkor i krishantering, inklusive fredsskapande insatser.

I december 2003 antogs den europeiska säkerhetsstrategin. Där identifierades ytterligare tre uppgifter som kan hanteras inom ESFP:

- gemensamma avväpningsuppgifter,
- stöd till tredje land i bekämpandet av terrorism, och
- säkerhetssektorreformuppgifter som en del i en bredare institutionsuppbyggnad.

Som ett led i arbetet med Headline Goal 2010 togs en behovskatalog fram under hösten 2005. Katalogen identifierade fem illustrativa scenarier för EU:s militära krishanteringsinsatser. Alla utom ett – stabilisering, rekonstruktion och militära råd till tredje land – ansågs lämpliga även för stridsgruppskonceptet. Stridsgrupperna ska vara användbara för uppgifter inom ramen för följande övergripande illustrativa scenarier, förutsatt att uppgifterna är anpassade till förbandets begränsade storlek:

- Stöd till humanitära operationer inkluderande katastrofhjälp och stöd vid flyktingkatastrofer.
- Evakueringsoperationer i en fientlig miljö inkluderande evakuering av icke-kombattanter.
- Konfliktförebyggande operationer inklusive preventiv insats, avväpningsoperation och embargooperation.
- Operationer syftande till separation av parter med våld inkluderande krishanteringsoperationer, fredsskapande operationer och säkrande av underhållslinjer.

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 operationer.* 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-operation 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. Den framgångsrika Artemisoperationen sommaren 2003 till stöd för FN:s insats i demokratiska republiken Kongo (MONUC) kan sägas utgöra en modell för denna typ av överbyggande operation.

- *Inledande snabbinsatsoperationer.* Med EU-stridsgruppernas snabbinsatsförmåga som grund lämpar de sig väl för att vara förstärka för en större och mer långsiktig styrka.
- *Självständiga operationer.* EU-stridsgrupperna kan också användas för begränsade självständiga insatser som kräver snabbinsatsförmåga. Det bör dock påpekas att stridsgruppernas begränsade storlek gör att självständiga operationer måste vara förhållandevis begränsade till tid, rum och uppgifter.

Två stridsgrupper står i beredskap halvårsvis och ska kunna sättas in nästan samtidigt i två av varandra oberoende operationer. 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 stridsgrupp ska kunna påbörja lösandet av sina uppgifter i insatsområdet senast 10 dagar efter att EU beslutat att genomföra en krishanteringsoperation. Styrkan ska kunna stanna i operationsområdet i 30 dagar med möjlighet till förlängning i upp till 120 dagar om underhåll tillförs.

Stridsgrupperna är EU:s primära militära snabbinsatsinstrument. De är skapade för att tidigt kunna ingripa i en krishärd. Det är EU-stridsgruppernas förmåga 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. Det går dock inte att exakt fastställa vilka typer av insatser som är att betrakta som stridsgruppsinsatser. 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.

4 Den nordiska stridsgruppen 2008

4.1 Sveriges roll som ramnation

Beredskapsperioden för den nordiska stridsgruppen infaller under första halvåret 2008. 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 krishanteringsoperation med den nordiska stridsgruppen. En sådan krishanteringsoperation leds av EU. Som ramnation ska Sverige kunna tillhandahålla en operationsbefälhavare och en styrkebefälhavare liksom kärnan i hela den militära ledningsstrukturen, inkluderande stabsofficerare, ledningsstöd och ledningssystem samt hela det logistiska ramverket.

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 krishanteringsoperation med den nordiska stridsgruppen. De operations- och styrkestaber som knutits till stridsgruppen bemannas till stora delar med svensk personal.

Försvarsmakten har i tidigare internationella åtaganden endast haft ansvar för att planera och genomföra svenska insatser inom ramen för större multinationella krishanteringsoperationer. Dessa har alltid genomförts under ledning av en annan ramnation inom EU (som i fallet operation Artemis i Demokratiska republiken Kongo 2003, då Frankrike var ramnation), under Nato-ledning (som på Balkan och i Afghanistan) eller under FN-ledning (som i Liberia och Libanon).

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 Natos Partnerskap för fred (PFF). Konceptet bygger på Nato-standarder vilket avsevärt underlättar arbetet med att få de nationella bidragen att fungera tillsammans.

Ansvaret som ramnation innebär också att Sverige har ett särskilt ansvar för politisk-militära konsultationer som äger rum mellan samarbetsländerna inför och under beredskapsperioden.

4.2 Organisation

Den nordiska stridsgruppen 2008 och till den knutna stöd- och ledningsresurser består sammantaget av cirka 2 850 personer varav 2 350 är svenskar. Utöver Sverige deltar Estland (50 personer), Finland (220), Irland (80) 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 och ser enligt nuvarande planering ut som följer. Kärnan utgörs av en svensk mekaniserad bataljon med cirka 750 soldater. I bataljonen ingår ett finländskt granatkastarkompani. Den mekaniserade bataljonen har förstärkts med ett ingenjörkompani, en enhet för psykologisk krigföring, en artillerilokaliseringsradarenhet, en signalspaningsenhet, ett sjuktransport- och transporthelikopterförband, en enhet för civil-militär samverkan samt en enhet med uppgift att stödja med geografisk information – samtliga från Sverige. En multinationell sjukvårdsresurs under norsk ledning med avancerad kirurgkapacitet finns också tillgänglig liksom en multinationell militärpolisenhet. En finländsk-svensk underrättelseenhet och ett irländskt ammunitions- och minröjningsförband samt ett multinationellt logistikkompani kompletterar stridsgruppen. Till stöd 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 (Force Headquarter, (F)HQ). Detta styrkehögkvarter skyddas av en estnisk vaktpluton.

Enligt förhandsplaneringen kommer en insats med den nordiska stridsgruppen ledas från det föridentifierade brittiska operationshögkvarteret i Northwood, Storbritannien (Operation Headquarter, OHQ). Storbritannien bidrar med nödvändiga faciliteter och visst stabstödd till det föridentifierade operationshögkvarteret. Operationsstaben bemannas med personal från samtliga länder deltagande i den nordiska stridsgruppen samt med ett antal officerare från övriga EU-länder. Huvuddelen av stabsofficerarna är dock svenska.

Som stöd till stridsgruppen finns ett svenskt flygtransportförband med Tp 84 Hercules. Det strategiska flygtransportbehovet löses i huvudsak via det europeiska SALIS-samarbetet (Strategic Air Lift Interim Solution). Ett svenskt stridsflygförband, med markunderstöds- och spaningsförmåga, ett svenskt specialförband och en svensk luftvärnspluton kan ingå i stridsgruppens verksamhet om det finns behov. En svensk flygbasenhets ska kunna upprätta en framskjuten flygbas i operationsområdet och en norsk enhet ska kunna etablera en debarkeringshamn till stöd för stridsgruppens verksamhet. Norge ansvarar också för den strategiska evakueringen av skadade och sjuka, liksom för den strategiska sjötransportkapaciteten. Finland och Sverige ansvarar för det operativa logistikstödet. Sverige och Norge bidrar gemensamt med en transportledningsfunktion.

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 Försvarmakten redan anställd personal har myndigheten anställt drygt 1 650 personer under perioden från och med den 1 juli 2007 till och med den 30 november 2008 med stöd av Försvarmaktsavtal om villkor m.m. vid tidsbegränsad anställning för beredskapssoldater och reservofficerare. Under hösten 2007 genomför de anställda soldaterna utbildning och övning för att första halvåret 2008 stå i beredskap. Att anställningstiden utsträcker sig fem månader efter avslutad beredskapsperiod beror på att det i anställningskontrakten måste ingå tid för en eventuell insats vilken kan utsträckas upp till fyra månader efter beredskapsperiodens slut. Dessutom måste det finnas viss tid avdelad för hemkomstprogram och avrustning med mera. Försvarmakten undersöker också möjligheten, om stridsgruppen inte sätts in under beredskapsperioden, att använda de anställda soldaterna i pågående internationella insatser.

Bemanningsläget i de svenska delarna av stridsgruppen är tillfredsställande och bedöms inte påverka förbandets operativa användbarhet. Medelåldern på den svenska personalen är 26 år och andelen kvinnor är 4,6 procent vilket motsvarar andelen kvinnor inom officerskåren som helhet. 70 procent av soldaterna har genomgått grundutbildning för värnplikt de senaste tre åren.

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 Försvarmakten bedöms hålla godtagbar kvalitet.

4.4 Transporter

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 operationsområde 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 operationsområdet. Saknas detta eller om operationen genomförs i ett område eller land utan kust ställs ännu större krav på strategisk flygtransportförmåga. De

strategiska transportflygplanen kräver vanligtvis förhållandevis stora flygbaser vilka klarar flygplan av viss storlek och vikt.

Den nordiska stridsgruppen förlitar sig på samarbetet inom SALIS. Detta samarbete ger tillgång till en ansenlig strategisk transportkapacitet med hjälp av chartrade ukrainska och ryska transportflygplan av typen Antonov An124. Denna flygplanstyp har en mycket lång räckvidd samt en avsevärd lastkapacitet – både avseende vikt och volym. SALIS-samarbetet innehåller dock vissa brister. Till exempel får dess maximala kapacitet endast utnyttjas en gång per år. Är detta tillfälle förbrukat kan resursen inte påräknas. SALIS har varit verksamt sedan mars 2006 och ännu har inte någon utlöst möjligheten att nyttja dess maximala kapacitet.

Sverige deltar tillsammans med USA och 15 andra europeiska länder (inklusive Estland, Finland och Norge) i förhandlingarna om att skapa en multinationell strategisk flygtransportkapacitet (Strategic Airlift Capability, SAC). Samarbetet syftar till att 3–4 strategiska transportflygplan av typen Boeing C17 införskaffas för att gemensamt kunna användas av de deltagande länderna. SAC kommer dock inte att vara operativt till beredskapsperioden våren 2008 varför detta initiativ främst är intressant som en möjlig resurs till den nordiska stridsgruppen 2011.

De strategiska transportresurserna utnyttjas för att transportera stridsgruppen till en flygbas (eller hamn) i anslutning till operationsområdet. 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 100 mil. Då marktransport ofta kan vara mycket besvärligt beroende på 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. Inget annat land i det nordiska stridsgruppsamarbetet disponerar i dagsläget denna typ av flygplan.

Behovet av taktiska transportplan varierar beroende på operationens karaktär och geografiska läge. I de mest krävande scenarierna kan det behövas upp till 12–15 flygplan av Herculesstorlek. I ett sådant scenario måste Sverige som ramnation tidigt initiera en styrkegenerering inom EU för att säkerställa tillgången till taktiska transportplan. Det har vidtagits sonderingar för att säkerställa en godtagbar tillgång till taktisk flygtransportförmåga.

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 insatstiden för stridsgruppen 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. Därför byggs tre svenska helikoptrar om för att säkerställa tillgången till sjuktransporthelikoptrar i

stridsgruppen. Ytterligare fyra svenska helikoptrar kommer också att finnas disponibla för trupp- och materieltransport. Skr. 2007/08:5

4.5 Reserver

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

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 kräver att det i samband med planeringen av en krishanteringsoperation med den nordiska stridsgruppen ska initieras en styrkegenereringsprocess för strategiska reserver inom EU.

Vissa åtgärder har dock vidtagits för att identifiera möjliga bidrag vilka samarbetsländerna inom den nordiska stridsgruppen eventuellt kan bidra med som strategiska reserver. Inga bindande åtaganden har dock lämnats. 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 skraddarsydd lösning för en viss insats. Den största nackdelen 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 operationens karaktär. Behovet av reserver ska tas fram i den analys av de militära riskerna som görs i förberedelserna för en EU-krishanteringsoperation. Om det finns ett behov av strategiska reserver ska detta framgå av operationsbefälhavarens koncept för operationen (Concept of Operations, CONOPS) och reservbehovet ska vara överenskommet före beslutet om att påbörja en krishanteringsoperation 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.

5.1 Rättslig bakgrund

Artikel 17 i Maastricht-fördraget anger vilka uppgifter en krishanteringsoperation inom ramen för ESFP kan ha. En förutsättning för användning av den nordiska stridsgruppen i en internationell militär krishanteringsoperation, liksom för andra EU-stridsgrupper, är att insatsens mandat och ett eventuellt militärt ingripande sker i överensstämmelse med folkrätten. Militär våldsanvändning i en krishanteringsoperation 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 krishanteringsoperation. Varje land i den nordiska stridsgruppen kommer att behöva förankra beslut om en eventuell operation på nationell nivå. Detta sker på olika sätt i de olika samarbetsländerna.

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 som riksdagen godkänt. Någon sådan internationell överenskommelse som avses i bestämmelsen finns inte. Riksdagen har i två lagar bemyndigat regeringen att besluta om att sända en väpnad styrka utomlands. Lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet avser just utbildningsaktiviteter. 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 komma att, om det folkrättsliga mandatet så medger, använda våld utöver fredsbevarande styrkors rätt till självförsvar. Under sådana förhållanden kommer riksdagens medgivande att krävas för ett svenskt deltagande med en väpnad styrka i stridsgruppen.

5.2 EU:s beslutsprocess för krishanteringsoperationer

En militär operation med EU:s stridsgrupper kan komma att ställa stora krav på snabbhet i beslutsprocessen inom EU och således även i Sverige.

Riktlinjer för beslut om militära operationer har sedan tidigare utarbetats inom EU. Medlemsstaterna är eniga om att rådet måste fatta åtminstone två beslut innan en krishanteringsoperation kan påbörjas. Det gäller beslutet om att genomföra operationen (Decision to take action), genom en gemensam åtgärd (Joint Action) och beslutet om att inleda operationen (Decision to launch the operation).

Ambitionen är att rådet ska kunna fatta beslutet om att inleda operationen inom fem dagar efter att beslutet om att genomföra operationen har fattats. Därefter är målsättningen att styrkorna ska kunna sättas in i krisområdet inom tio dagar.

EU:s beslutsprocess för krishanteringsoperationer består formellt av ett flertal steg. För det första krävs ett krishanteringskoncept. I detta beskrivs EU:s övergripande mål med en krishanteringsoperation. 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 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 insatsbefälhavare för operationen. Rekommendationen från KUSP ligger till grund för rådets beslut om att genomföra operationen.

För det tredje krävs att militärkommittén formulerar ett initieringsdirektiv, som ska ge operationsbefälhavaren förtydligade militära riktlinjer. Initieringsdirektivet utarbetas av EUMS och godkänns av KUSP.

I steg fyra initieras den operativa planeringen. Med stöd av EUMS utarbetar operationsbefälhavaren ett utkast till ett militärt koncept för operationen.

I steg fem utvecklar operationsbefälhavaren operationsplanen och insatsregler. När rådet godkännt operationsplanen och insatsreglerna kan beslut tas om att påbörja operationen.

Erfarenheten har visat att vissa steg i EU:s beslutsprocess i samband med initieringen av en krishanteringsoperation måste slås samman eller helt utgå för att beslut om inledande av operationen ska kunna fattas inom givna tidsramar. Enligt överenskommelse inom EU kan till exempel krishanteringskonceptet och det militära initieringsdirektivet slås samman och antas i samband med att rådet beslutar om att en operation ska genomföras. Vidare kan utarbetande av ett koncept för operationen och en operationsplan ske parallellt med framtagandet av krishanteringskonceptet för att fastställas i samband med att beslutet att inleda operationen fattas.

Formellt utses ett operationshögkvarter, och en stridsgrupp identifieras för operationen i samband med att rådet beslutar om en gemensam åtgärd. I de informella kontakter som äger rum mellan bland andra ramnationen, rådssekretariatet och den andra stridsgruppen som står i

beredskap fattas dock det informella beslutet om att sätta in en stridsgrupp i ett tidigare skede. Det operationshögkvarter som ska leda en krishanteringsoperation kommer i förberedelsefasen att stå i mycket nära kontakt med rådssekretariatet och samarbetsländerna inom den nordiska stridsgruppen och tidigt påbörja utarbetandet av militära planeringsdokument.

EU:s beslutsprocedurer kan komma att ställa krav på ett mycket snabbt nationellt beslutsfattande. Som nämnts ovan ska EU kunna fatta beslut om att inleda en operation fem dagar efter att beslutet har fattats om operationens genomförande. Om insatsen ska genomföras av den nordiska stridsgruppen behöver riksdagen inom dessa fem dagar hinna fatta beslut om att sända en svensk väpnad trupp utomlands. Denna tidsrymd inkluderar såväl beredningen inom Regeringskansliet av propositionen och regeringsbeslutet om denna som riksdagens behandling av propositionen. Det är dock sannolikt att mer tid i praktiken kommer att finnas till förfogande för ett nationellt beslut om en insats med den nordiska stridsgruppen. Sverige måste emellertid, tillsammans med andra samarbetsländer, vara redo att uppfylla de krav som ställs i konceptet för EU:s stridsgrupper.

Vidare kommer regeringen att för riksdagen redogöra för viktigare beslut i samband med eventuell insats med den nordiska stridsgruppen.

Beslut om en 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 utöva inflytande i processen som leder fram till beslut om att påbörja en militär krishanteringsoperation med den nordiska stridsgruppen. En stor del av detta arbete kommer att ske informellt, bland annat genom kontakter med andra länder och berörda instanser i EU och FN.

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 med enskilda medlemsstater.

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

För att förbereda detta arbete har det genomförts två endagsövningar (POLEX) på försvarsministernivå med representanter från samtliga samarbetsländer. En övning genomfördes på försommaren 2006 och den andra ett år senare. Dessa övningar föregicks av en halvdagsövning med deltagande av tjänstemän från respektive länders utrikes- och

försvarsdepartement. Övningarna har inkluderat moment under processen för beslutsfattande inför och under själva krishanteringsoperationen. Fokus under övningarna har varit diskussioner kring beslutsprocesser på EU-nivå, inom kretsen av samarbetsländer och på nationell nivå. Resultatet av dessa övningar har genomgående varit positivt och viktiga erfarenheter har vunnits inför en eventuell beslutsprocess för att sätta in den nordiska stridsgruppen.

6 EU:s stridsgrupper och NRF

Utvecklingen av EU:s stridsgrupper kan inte ses isolerat från den samtida utvecklingen av Natos snabbinsatskoncept; NATO Response Force – NRF. Av 27 EU-länder är 21 också medlemmar i Nato och de flesta av dem bidrar till EU:s stridsgrupper med samma förband som de också bidrar med till NRF. Länder som är medlemmar i båda organisationerna betonar att utvecklingen av EU:s stridsgrupper och NRF ska vara gemensamt förstärkande och komplementära. Det har under hela utvecklingen av EU:s stridsgrupper därför funnits ett starkt intresse av att finna gemensamma lösningar och undvika dubblering mellan EU-stridsgrupperna och NRF. Till exempel krävs det definierade och överenskomna, detaljerade militära standarder för EU:s stridsgrupper. I möjligaste mån ska dessa standarder vara samma som för motsvarande enheter inom NRF. EU:s stridsgruppskoncept ses även av EU som komplementärt till fastställda dokument inom NRF, givetvis med hänsyn taget till EU:s särskilda karaktär. Koordineringen mellan EU-stridsgrupperna och NRF sker dock på mellanstatlig nivå, det vill säga i de länder som bidrar till båda styrkorna. Ingen direkt koordinering finns mellan EU och Nato.

NRF är ett viktigt instrument för att reformera Nato-ländernas försvarsmakter från ett nationellt och territoriellt fokus till mer insatsberedda och mångsidiga styrkor lämpade för operationer långt borta (så kallad expeditionär förmåga). I praktiken fyller EU-stridsgrupperna en likartad funktion, inte minst för icke Nato-länder som Sverige och Finland.

Även om det finns likheter mellan de båda koncepten, såsom fokus på snabbinsats- och expeditionär förmåga, så finns det tydliga skillnader. Den mest uppenbara skillnaden är styrkans storlek. NRF omfattar cirka 25 000 personer, tio gånger fler än i de flesta EU-stridsgrupperna. NRF har ett betydligt större fokus på gemensamma operationer varför inslaget av kvalificerade luft- och sjöstridskrafter följaktligen är omfattande. EU:s stridsgrupper är primärt inriktade mot markoperationer. NRF är en kraftfullare militär styrka som kan användas till betydligt mer krävande krishanteringsoperationer än vad som är fallet med de mindre EU-stridsgrupperna.

De ekonomiska konsekvenserna av en insats med den nordiska stridsgruppen är svåra att bedöma. Ett antal parametrar som är avgörande för att kunna göra en någorlunda rättvisande beräkning framgår egentligen 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. Det går dock att få en större precision i de ekonomiska beräkningarna rörande beredskapsperioden, även om det även här finns vissa osäkerheter framför allt beroende på avsaknaden av tidigare erfarenheter av denna typ av beredskapssystem.

Med ett antal antaganden, och därmed med stora inbyggda osäkerheter, har följande utgifter beräknats. Utgifterna för beredskapsperioden för sex månader första halvåret 2008 beräknas till omkring 345 miljoner kronor. Utgifterna för beredskap kan dock bli lägre om stridsgruppen sätts in under beredskapsperioden. Utgifterna för en mindre operation under fyra månader och en insats om cirka 1 000 svenskar beräknas till cirka 360 miljoner kronor och en större operation med 2 100 svenskar till cirka 1 100 miljoner kronor. Såväl beredskapsutgifterna som utgifterna för en eventuell insats belastar anslaget 6.1. *Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m.*

På grund av de osäkerheter om utgifternas storlek som redogjorts för ovan avser regeringen besluta om en utökad anslagskredit för 2008.

Inom ramen för Athena-regelverket, som förvaltar de gemensamma kostnaderna för EU:s militära insatser, har rådet våren 2007 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 sätt att tillgodose behoven, t.ex. ägande av luftfartyg, medverkan i olika arrangemang som SALIS, konsortiet för C-17 eller A 400-M-programmet. Denna ordning kommer att upphöra efter två år, om inte rådet samtycker till att förlänga den.