

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 23/2002 vp

Hallituksen esitys Avoin taivas -sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi aluevalvontalain 14 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 28 päivänä toukokuuta 2002 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen Avoin taivas -sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi aluevalvontalain 14 §:n muuttamisesta (HE 71/2002 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lähetystöneuvos Anu Laamanen Ryter, lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede ja pääesikun-

nan yhteysupseeri, everstiluutnantti Timo Härkönen, ulkoasiainministeriö

- vanhempi osastoiesiupseeri Yrjö Kukko, puolustusministeriö
- everstiluutnantti Alexander Aminoff, Pääesikunta
- lakimies Susanna Metsälampi, Ilmailulaitos
- maaneuvos Roger Nordlund ja ja kansliapäällikkö Elisabeth Naucmér, Ahvenanmaan maakuntahallitus
- puheenjohtaja Kalevi Suomela, Suomen Rauhanliitto - YK-yhdistys.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Ålands fredsinstitut - Ahvenanmaan rauhaninstituutti.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Helsingissä maaliskuussa 1992 tehdyn Avoin taivas -sopimuksen sekä lait sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja aluevalvontalain 14 §:n muuttamisesta. Sopimuksella luodaan ilmatarkkailujärjestelmä, jota voidaan käyttää avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseen, asevalvontasopimusten noudattamisen seurantaan, konfliktienestokyvyn ja kriisinhallinnan lujittamiseen Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjes-

tössä ja muissa kansainvälisissä instituutioissa. Sopimuspuolilla on oikeus suorittaa tarkkailulentoja toisten sopimuspuolten alueella ennalta laadittujen lentosuunnitelmien mukaisesti sekä velvollisuus vastaanottaa tällaisia tarkkailulentoja alueellaan sekä kauttakulkulentoja kansainvälisiä lentoliikennereittejä pitkin. Tarkkailu-ilma-alukset ovat aseistamattomia aluksia, jotka on varustettu sovitulla kuvausjärjestelmillä. Tarkkailulentojen määrää rajoitetaan kiintiöllä. Avoin taivas -sopimus on tullut kansainväli-

sesti voimaan vuoden 2002 alussa, jolloin Suomelle ja muille Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön jäsenille avautui mahdollisuus hakea oikeutta liittyä sopimukseen. Suomen osalta sopimus tulee voimaan 60 päivän kuluttua sii-

tä päivästä, jolloin Suomi tallettaa liittymiskirjansa. Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Avoim taivas -sopimus on jatkoa tavanomaisia aseita Euroopassa (TAE) koskevan sopimuksen puitteissa sovituille todentamistoimille. Sopimus allekirjoitettiin 1992, ja se on ollut kansainvälisesti voimassa vuoden 2002 alusta lähtien. Suomi ja Ruotsi, jotka olivat siihen saakka olleet sopimuksen tarkkailijoina, hakivat sen jälkeen sopimuksen jäsenyyttä. Suomen hallitus on turvallisuuspoliittisissa selonteissaan vuosina 1995 ja 2001 ilmaissut Suomen aikomuksen liittyä sopimukseen. Avoim taivas -sopimusta on kuvattu laajimmaksi kansainväliseksi yritykseksi avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Valiokunta korostaa, että sopimuksella edistetään valtioiden välistä luottamusta antamalla kaikille sopimuspuolille välitön mahdollisuus kerätä tietoja asevoimista ja asevalvontasopimusten noudattamiseen liittyvistä tiedoista.

Euroopassa toimeenpantavia sotilaallisia luottamusta lisääviä toimia toteutetaan nykyisin Wienin LTL-asiakirjan (luottamusta ja turvallisuutta lisäävät toimet) ja muiden ETYJin Turvallisuusfoorum puitteissa neuvoteltujen yhteistyöjärjestelyjen mukaisesti. Avoim taivas -sopimuksen perimmäisen tarkoituksen mukaisesti sopimus on nähtävä nimenomaan yhtenä luottamusta lisäävänä toimenä. Esityksen mukaan sotilaallisesti liittoutumattomana maana Suomi ei ole TAE-sopimuksen sopimuspuoli eikä osallistu sen puitteissa suoritettaviin tarkastuksiin. Avoim taivas -sopimuksen tavoitteena on, että kuvauslennoilla saatavilla tiedoilla voidaan todentaa muun käytettävissä olevan sotilaallisen tiedon paikkansapitävyyttä sekä osaltaan havaita ilmoittamattomia muutoksia sotilaallisissa rakenteissa. Valiokunta toteaa, että toisin kuin muut järjestelyt sopimus kattaa myös

Yhdysvaltojen alueen. Suomen kaltaiset pienet valtiot, joilla ei ole omia valvontasatelliitteja, saavat Avoim taivas -sopimuksen kautta siten riippumattoman mahdollisuuden merkityksellisen sotilaallisen tiedon hankintaan. Aikaisemmillä asevalvonta- tai LTL-toimilla hankittavat tiedot eivät sisältäneet ilmakeu-aineistoa. Ilmakeu-aineistoa on mahdollista hankkia myös kaupallisina satelliittikuvina. Valiokunta korostaa kuitenkin, että saadun selvityksen mukaan Avoim taivas -järjestelmällä saatavan tiedon etuna kaupallisiin satelliittikuviin verrattuna on Avoim taivas -kuvien alhaisempi hinta, huomattavasti suurempi erotuskyky sekä kuvien saatavuus ja oikea-aikaisuus. Valiokunnan mielestä Avoim taivas -järjestely lisää avoimuutta Suomen lähialueilla ja palvelee siten Suomen turvallisuussetuja. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sopimuksen soveltamista myös Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisessä, konfliktinestossa ja unionin kriisinhallintarakenteiden palveluksessa tutkitaan. Esillä on ollut myös mahdollisuus soveltaa sopimusta tiedonhankinnassa konfliktialueilla sekä ympäristön tilan tarkkailussa. Valiokunta pitää näitä kehityshankkeita myönteisenä ja perusteltuina.

Esityksen mukaan sopimuspuolilla on oikeus suorittaa tarkkailulentoja toisten sopimuspuolten alueella ennalta laadittujen lentosuunnitelmien mukaisesti sekä velvollisuus vastaanottaa tällaisia tarkkailulentoja alueellaan ja kauttakulkulentoja kansainvälisiä lentoliikennereittejä pitkin. Sopimus antaa siten Suomelle mahdollisuuden lyhyellä varoitusajalla suoritettaviin lentoihin myös lähialueillamme. Valiokunta toteaa, että tarkkailuilma-aluksella tarkoitetaan sopimuksessa aseistamatonta alusta, joka on va-

rustettu sovituilla kuvausjärjestelmillä. Lennoilla voidaan tarkkailla ja kuvata kohteita koko tarkkailtavan valtion alueella. Tarkkailulentojen määrää rajoitetaan sopimuksessa kiintiöillä. Sopimuspuolen tulee määrittellä Avoin taivas-lentokentät ja maahantulo- ja maastapoistumispaikat. Sopimuksen mukaan lennoilta saatavat tiedot ovat kaikkien sopimusvaltioiden käytettävissä ja sopimuspuolilla on siten mahdollisuus ostaa toisiltaan lennoilla hankittua ilmakuvamateriaalia.

Ottaen huomioon, että sopimus mahdollistaa tarkkailulennot myös Ahvenanmaan ilmatilassa Ahvenanmaan maakuntahallitukselle on itsehallintolain (1144/1991) nojalla annettu tieto marraskuussa 2001 Suomen aikomuksesta liittyä sopimukseen. Valiokunta katsoo, että Avoin taivas-sopimus ja Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuudesta ja neutralisoimisesta tehty sopimus (Ahvenanmaa-sopimus, SopS 1/1922) eivät ole keskenään ristiriidassa. Avoin taivas-sopimuksen voidaan valiokunnan mielestä katsoa osaltaan vahvistavan myös Ahvenanmaa-sopimuksen valvontaa. Valiokunta muistuttaa, että Avoin Taivas -sopimuksen kansainvälisen uskottavuuden kannalta on tärkeää, ettei jäsenvaltioille suotu sopimuksessa mahdollisuutta alueellisiin rajoituksiin. Avoin taivas-sopimuksen mukaan (VI artikla, II osa) lennosta tehtävässä tehtäväsuunnitelmassa määritellään tarkkailulento, jolla voidaan tarkkailla kohteita koko tarkkailtavan valtion alueella, mukaan lukien alueet, jotka tarkkailtava valtio on nimenyt vaaralliseksi ilmatilaksi. Ilmatilaa koskevat ilmoitukset ja tiedot on määritetty sopimuksen liitteessä I. Ne koskevat vain lentoturvallisuutta, ja lentoturvallisuuden takaamiseksi sopimuspuolet ilmoittavat toisille sopimuspuolille esimerkiksi ydinvoimalat ja suurkaupungit. Valiokunta korostaa, että sopimus sallii myös näiden alueiden ylittämisen ja tarkkailun, kun noudatetaan lentoturvallisuuden takaavia lentokorkeuksia ja muita määräyksiä. Ahvenanmaan ilmatila ei saadun selvityksen mukaan ole vaarallista ilmatilaa. Jos Suomeen tehtävä Avoin taivas-lento suuntautuu Ahvenanmaalle, tullaan siitä esityksen mukaan ilmoittamaan tehtäväsuunnitel-

man esittämisen jälkeen Ahvenanmaan maakuntahallitukselle ja maaherralle. Esityksen mukaan on kuitenkin epätodennäköistä, että Ahvenanmaa valittaisiin tarkkailulentojen kohteeksi.

Ilmoitus Suomen liittymisaikomuksesta Avoin Taivas -sopimukseen annettiin myös Ahvenanmaa-sopimuksen sopimuspuolille joulukuussa 2001. Ilmoituksessa todettiin, että Ahvenanmaa- ja Avoin taivas -sopimusten päämäärät ovat sopusoinnussa, eikä ristiriitaa sopimusten välillä ole. Ahvenanmaan maakuntahallitus on ilmoittanut, että se pitää tarpeellisena, että Avoin taivas -sopimuksen sopimuspuolia muistutetaan Suomea sitovasta Ahvenanmaata koskevasta järjestelystä. Esityksen mukaan tarkoituksena on, että Suomi Avoin taivas -sopimuksen neuvoo-antavassa toimikunnassa ilmoittaa muille sopimuspuolille Ahvenanmaa-sopimuksen voimassaolosta. Valiokunta korostaa Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisen aseman vaikiintumista ja pitää tärkeänä, että tällainen ilmoitus tehdään toimikunnassa. Ahvenanmaa on demilitarisoitu ja puolueeton alue, mikä valiokunnan mielestä on osaltaan luottamusta lisäävä järjestely. Ahvenanmaan maakuntahallitus on ilmoittanut puoltavansa Suomen liittymistä sopimukseen. Valiokunta yhtyy esityksen kantaan, että liiyyttäessä vastaavan kaltaisiin kansainvälisiin sopimuksiin on erikseen arvioitava Ahvenanmaa-sopimuksen suhdetta tällaisiin sopimuksiin.

Valiokunta toteaa, että esityksen mukaan sopimuksen täytäntöönpano edellyttää lisäresursseja puolustushallinnolle henkilöstön valmiuden luomiseen ja ylläpitämiseen sekä kuva-aineiston hankintaan ja käsittelyyn. Suomen arvioitujen lentokiintiön puitteissa lisäkustannukset lentotoiminnasta, ilmakuvista ja asiantuntijoiden osallistumisesta teknisten ryhmien kokouksiin ovat noin 0,75—1,25 miljoonaa euroa viisivuotiskautta kohden. Arvioon sisältyvät esityksen mukaan aloitusvaiheen kertaluonteiset laitehankinnat. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarvittavat lisäresurssit on jo sisällytetty puolustusministeriön talousarvioon. Sopimuksen toisen vaiheen kuvausjärjestelmien käyttöön siirtymisestä aiheutuvia kustan-

UaVM 23/2002 vp — HE 71/2002 vp

nuksia ei ole esityksen mukaan voitu tässä vaiheessa tarkemmin arvioida.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdostusten hyväksymistä muuttamattomina.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy Helsingissä 24 päivänä maaliskuuta 1992 tehdyn Avoin taivas -sopimuksen ja

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 15 päivänä lokakuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd
vpj. Henrik Lax /r
jäs. Ulla Anttila /vihr
Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk
Antti Kalliomäki /sd
Bjarne Kallis /kd
Ilkka Kanerva /kok
Antero Kekkonen /sd

Juha Korkeaoja /kesk
Outi Ojala /vas
Kalevi Olin /sd
Sirpa Pietikäinen /kok
Mirja Ryyänen /kesk
Hannu Takkula /kesk
Ben Zyskowicz /kok
Kari Myllyniemi /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.