

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 23/2002 rd

Regeringens proposition om godkännande av fördraget om observationsflygningar samt med förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen och till lag om ändring av 14 § territorialövervakningslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 28 maj 2002 en proposition om godkännande av fördraget om observationsflygningar samt med förslag till lag om ikraftträdande av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen och till lag om ändring av 14 § territorialövervakningslagen (RP 71/2002 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ambassadråd Anu Laamanen Ryter, lagstiftningsråd Ronald Wrede och huvudstabens

förbindelseofficer, överstelöjtnant Timo Härkönen, utrikesministeriet

- äldre avdelningsstabsofficer Yrjö Kukko, försvarsministeriet
- överstelöjtnant Alexander Aminoff, Huvudstaben
- jurist Susanna Metsälampi, Luftfartsverket
- lantråd Roger Nordlund och kanslichef Elisabeth Naclér, Ålands landskapsstyrelse
- ordförande Kalevi Suomela, Finlands Fredsförbund — Föreningen för FN.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av Ålands fredsinstitut — Ahvenanmaan rauhaninstituutti.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner fördraget om observationsflygningar som ingicks i Helsingfors i mars 1992 samt en lag om ikraftsättande av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen och en lag om ändring av 14 § territorialövervakningslagen. Genom fördraget upprättar parterna principer för flygobservationer som kan tillämpas för att förbättra öppenhet och transparens, för att övervaka uppfyllelsen av avtal om rustningskontroll,

för att stärka förmågan att förebygga konflikter och hantera kriser inom ramen för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa och andra berörda internationella organ. De fördragslutande parterna har dels rätt att genomföra observationsflygningar över varandras territorier enligt i förväg upprättade färdplaner, dels skyldighet att anta observationsflygningar över sitt territorium och transitflygningar över internationella flygsträckor. Observationsflygplanen är

obeväpnade flygplan utrustade med överenskomna sensorer. Antalet observationsflygningar begränsas med hjälp av en kvot. Fördraget om observationsflygningar trädde i kraft internationellt den 1 januari 2002. Då fick Finland och de övriga medlemmarna i Organisationen för säker-

het och samarbete i Europa möjlighet att tillträda fördraget. För Finlands del träder fördraget i kraft 60 dagar efter att Finland har deponerat ratifikationsinstrumentet. Lagarna avses träda i kraft vid samma tidpunkt som fördraget träder i kraft för Finlands del.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Fördraget om observationsflygningar innebär en fortsättning på de verifieringsåtgärder som överenskommits i avtalet om konventionella styrkor i Europa (CFE). Fördraget undertecknades 1992, och har varit i kraft internationellt sedan början av 2002. Finland och Sverige, som dittills hade haft observatörsstatus, ansökte då om att få ansluta sig till fördraget. Finlands regering har i sina säkerhetspolitiska redogörelser åren 1995 och 2001 förklarat att Finland har för avsikt att ansluta sig till fördraget. Fördraget om observationsflygningar har karakteriserats som det viktigaste internationella försöket att öka öppenheten och transparensen. Utskottet understryker att fördraget främjar förtroendet mellan staterna, eftersom alla fördragsparter ges direkta möjligheter att skaffa information om militär verksamhet och om hur nedrustningsavtal förverkligas.

De militära förtroendeskapande åtgärderna i Europa av i dag vidtas inom ramen för Wiendokumentet om förtroende- och säkerhetskypande åtgärder i Europa och andra samarbetsmekanismer som har förhandlats fram inom ramen för OSSE:s Säkerhetsforum. Det yttersta syftet med fördraget om observationsflygningar är uttryckligen att fördraget ses som ytterligare en förtroendeskypande åtgärd. Enligt propositionen är Finland på grund av sin militära alliansfrihet inte part i CFE-avtalet och deltar inte i observationer inom ramen för avtalet. Målet med fördraget om observationsflygningar är att den information som samlas in vid flygobservationer dels skall verifiera annan tillgänglig militär information, dels upptäcka oanmälda förändringar i den militära infrastrukturen. Utskottet konstaterar att i motsats till andra mekanismer inbegriper fördra-

get också USA:s territorium. Små stater som Finland, som inte har någon egen satellitteknik kan genom fördraget om observationsflygningar få en oberoende möjlighet att skaffa sig militär information. Den information som skaffats genom tidigare rustningskontroll- eller förtroende- och säkerhetsskypande åtgärder har inte innefattat material från flygfotografering. Sådant material finns tillgängligt också som kommersiella satellitbilder. Utskottet understryker att enligt vad som utretts är fördelen med Open Skies-systemet jämfört med kommersiella satellitbilder att Open Skies-systemet är billigare, har betydligt bättre markupplösning, är lättare tillgängligt och kommer vid rätt tidpunkt. Utskottet anser att Open Skies-systemet ökar öppenheten på Finlands närområden, vilket gagnar Finlands säkerhetsintressen. Utskottet har informerats om att man också undersöker möjligheterna att utnyttja fördraget för att utveckla Europeiska unionens säkerhets- och försvarspolitik, förebygga konflikter och bygga upp strukturer för krishantering. Det är också aktuellt att tillämpa fördraget vid informationsinsamling i konfliktområden samt för att göra observationer om miljöns tillstånd. Utskottet uppfattar dessa utvecklingsprojekt som positiva och befogade.

Enligt propositionen har de fördragsslutande parterna rätt att genomföra observationsflygningar över varandras territorier enligt i förväg upprättade färdplaner och skyldighet att anta observationsflygningar över sitt territorium och transitflygningar över internationella flygsträckor. Fördraget ger alltså Finland en möjlighet att med kort varsel genomföra flygningar också över våra närområden. Utskottet konstaterar att det i fördraget med observationsflygplan avses

obeväpnade flygplan utrustade med överenskomna sensorer. Vid flygningar får flygplanen observera och fotografera mål på den observerade partens hela territorium. Antalet observationsflygningar begränsas genom en kvot. Parterna skall ange Open Skies-flygfält samt ankomstplatser och avgångsplatser. Enligt fördraget skall alla fördragsstater ha tillgång till de uppgifter som samlas in under flygningarna och parterna har således möjligheter att köpa bildmaterial från flygningarna av varandra.

Eftersom fördraget möjliggör observationsflygningar också över Ålands luftrum underrättades Ålands landskapsstyrelse med stöd av självstyrelselagen för Åland (1144/1991) i november 2001 om Finlands avsikter att ansluta sig till fördraget. Utskottet menar att Open Skies-fördraget och konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering (Ålandskonventionen, FördrS 1/1922) inte står i konflikt med varandra. Enligt utskottets uppfattning kan Open Skies-fördraget ses som ett sätt att effektivisera tillsynen över Ålandskonventionen. Utskottet understryker att det för Open Skies-fördragets internationella trovärdighet är viktigt att medlemsstaterna inte i fördraget givits möjligheter att uppställa territoriella begränsningar. Enligt artikel VI del II skall observationsflygningar som tillåter att mål observeras över partens hela territorium, inklusive områden som den observerade parten betecknar som farligt luftrum, definieras begreppen i en uppdragsplan. I fördragets bilaga I definieras meddelanden och uppgifter om luftrum. Uppgifterna gäller endast flygsäkerheten och för att säkerställa den skall de fördragsslutande parterna underrätta andra parter om t.ex. kärnkraftverk och storstäder. Utskottet understryker att fördraget tillåter överfart över och observation också av dessa områden, förutsatt att de flyghöjder och andra bestämmelser som uppställts för att garantera flygsäkerheten följs. Enligt erhållen utredning finns det inget farligt luftrum inom Ålands luftrum. Om en observationsflygning över Finland inbegriper Åland är det meningen att Ålands landskapsstyrelse och landshövdingen på Åland skall underrättas efter att uppdragspla-

nen har presenterats. I propositionen sägs emellertid att det är osannolikt att Åland skulle utses som ett särskilt objekt för observationsflygningar.

Ålandskonventionens parter underrättades i december 2001 om Finlands avsikt att ansluta sig till Open Skies-fördraget. I meddelandet konstaterades det att målen i Ålandskonventionen och fördraget om observationsflygningar harmonierar med varandra och att överenskommelserna inte strider mot varandra. Ålands landskapsstyrelse har uppgett att det är nödvändigt att påminna fördragsparterna om de för Finland bindande bestämmelser som gäller beträffande Åland. Enligt propositionen är avsikten att Finland i den rådgivande kommittén för fördraget meddelar övriga fördragsslutande parter om Ålandskonventionens giltighet. Utskottet understryker att Ålands folkrättsliga ställning är stabil och anser det viktigt att ett ovan nämnt meddelande ges i den rådgivande kommittén. Åland är ett demilitariserat och alliansfritt territorium, vilket utskottet anser att i sig är en förtroendeskapande lösning. Ålands landskapsstyrelse har meddelat att den förordar Finlands anslutning till fördraget. Utskottet förenar sig om den uppfattning som framförs i propositionen om att vid en anslutning till liknande internationella fördrag skall Ålandskonventionens förhållande till fördragen bedömas separat.

Utskottet konstaterar att enligt propositionen kräver genomförandet av fördraget extra resurser för att skapa och upprätthålla en beredskap hos personalen inom försvarsförvaltningen och för att köpa in och hantera bildmaterial. Inom den beräknade kvoten för Finlands flygningar uppgår merkostnaderna för flygningar, flygbilder och experters deltagande i möten för tekniska grupper till mellan 0,75—1,25 miljoner euro per femårsperiod. I kalkylen ingår engångskostnader för utrustning i initialstadiet. Enligt de uppgifter som lämnats till utskottet har dessa extra resurser redan beaktats i försvarsministeriets budgetförslag. Kostnaderna för övergången till ett nytt fotograferingssystem i den andra fasen har enligt propositionen inte kunnat räknas ut exakt i detta skede.

UtUB 23/2002 rd — RP 71/2002 rd

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår utskottet

att riksdagen godkänner det i Helsingfors den 24 mars 1992 ingångna fördraget om observationsflygningar och

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 15 oktober 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Henrik Lax /sv
medl. Ulla Anttila /gröna
Tytti Isohookana-Asunmaa /cent
Antti Kalliomäki /sd
Bjarne Kallis /kd
Ilkka Kanerva /saml
Antero Kekkonen /sd

Juha Korkeaoja /cent
Outi Ojala /vänst
Kalevi Olin /sd
Sirpa Pietikäinen /saml
Mirja Ryyänen /cent
Hannu Takkula /cent
Ben Zyskowicz /saml
Kari Myllyniemi /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.