

Jyri Lavikainen, tutkija, Ulkopoliittinen instituutti

TURBULENSSIA ASEVALVONNASSA

AVOIN TAIVAS –SOPIMUS JOUTUI SUURVALTAKILPAILUN UHRIKSI

Sopimusrikkomukset sekä Venäjän ja Yhdysvaltojen kiistat johtivat Yhdysvaltojen eroon Avoin taivas –sopimuksesta. Jos Venäjä eroaa vastaukseksi, Euroopan maat menettävät merkittävän tiedustelulähteen.

Vuonna 1992 allekirjoitettu ja vuonna 2002 voimaan tullut Avoin taivas –sopimus on yksi kylmän sodan päättymisen aikoihin solmituista asevalvontasopimuksista. Yhdysvaltojen toukokuussa tapahtuneen eron jälkeen sopimuksen on ratifioinut 33 maata Pohjois-Amerikasta ja Euroopasta, mukaan lukien Venäjä.

Sopimus antaa oikeuden lentää kuvausjärjestelmillä varustetulla tarkkailukoneella toisen sopimusvaltion alueelle 72 tunnin varoitusajalla. Lentojen avulla voidaan valvoa sotilaallista liikehdintää ja strategisesti merkittäviä kohteita, mikä vähentää jännitteitä tekemällä osapuolten sotilaallisesta toiminnasta avoimempaa.

Luottamuksen lisäämiseksi molempien osapuolten sotilaat voivat

olla lennoilla mukana, minkä lisäksi kuvamateriaali on muiden osapuolten saatavilla. Käytetyt laitteet ovat osapuolten hyväksymiä. Yhteensä tarkkailulentoja on tehty sopimuksen voimaantumisen jälkeen yli 1 500, ja myös Suomi tekee lentoja vuosittain, lähinnä Venäjälle.

Yhdysvalloilla ja Venäjällä on tiedustelusatelliitteja, joten lennoilla ei ole niille samanlaista merkitystä kuin maille, joilta satelliitit puuttuvat. Sopimuksen merkittävin etu on läpinäkyvyys: tietoa poikkeavasta sotilaallisesta toiminnasta voidaan jakaa avoimesti.

Ukrainan sodan ensimmäisen vaiheen aikana vuonna 2014 sopimusvaltiot tekivätkin 22 lentoa Venäjän alueella. Lentojen avulla kyettiin tarkkailemaan Venäjän sotilaallista toimintaa kriisin aikana.

Yhdysvallat teki tarkkailulennon myös vuonna 2018 tukeakseen Ukrainaa Venäjän kaapattua ukrainalaisen aluksen miehistöineen. Satelliiteilla saatua tietoa ei usein voida käyttää vastaavalla tavalla, koska niiden kykyjen salassa pitäminen on tärkeää.

Vetäytymällä sopimuksesta Yhdysvallat luopui mahdollisuudesta tukea kumppaneitaan tarkkailulentoilla. Yhdysvallat perusteli eroaan syyttämällä Venäjää siitä, että se oli estänyt sopimuksen salimia lentoja ja käyttänyt lennoilta saatua kuvamateriaalia maalittaakseen mahdollisia iskuja muiden maiden kriittiseen infrastruktuuriin.

Sopimukseen liittyvät ongelmat ovat lisääntyneet viime vuosina. Venäjä on estänyt lentoja

sotaharjoituksen aikana ja strategisesti tärkeän Kaliningradin alueella. Yhdysvallat rajoitti vastavuoroisesti Venäjän lentoja omalla alueellaan, mihin Venäjä vastasi taas omilla rajoituksillaan. Myös kuvausjärjestelmien hyväksymiseen on liittynyt kiistoja. Venäjä on rajoittanut lentoja myös Georgiaan kuuluvien Etelä-Ossetian ja Abhasian vastaisella rajalla tunnustettuaan ne itsenäisiksi ja väittäen sopimuksien velvoittavan sitä estämään lennot.

Maalittamista koskevia todisteita ei Yhdysvallat ole julkisesti esitellyt. Maan tiedustelu- ja sotilasviranomaiset ovat kuitenkin olleet asiasta huolissaan aiemminkin. Myös Venäjä on syyttänyt Yhdysvaltoja siviili-infrastruktuurinsa kuvaamisesta.

Venäjä on vuodesta 2014 lähtien noudattanut kansainvälisiä asevalvontasopimuksia yhä valikoivammin, ja sama koskee Avoin taivas-sopimusta. Rikkomukset Venäjä yleensä kiistää tai tarjoutuu neuvottelemaan asiasta haluten jotakin vastineeksi. Venäjä on esimerkiksi kytkenyt Georgian vastaisen rajan lennot oikeuteen tehdä tarkkailulentoja Georgiassa, jotka ovat olleet jäissä vuodesta 2012 Venäjän toiminnan vuoksi.

Lentojen estämisen taustalla on myös Venäjän strateginen tavoite

peitellä toimintaansa. Venäjällä tiedetään länsimaiden haluavan läpinäkyvyyttä, minkä vuoksi maa ei anna sitä niille ilmaiseksi.

Venäjä myös nimesi tarkkailukoneiden huoltolentokentäksi Krimillä sijaitsevan kentän. Osallistumalla lennolle Krimille länsimaiden edustajien voitaisiin tulkita välillisesti tunnustavan alueen olevan osa Venäjää. Venäjä on johdonmukaisesti yrittänyt saada ulkovaltojen edustajia Krimille eri perusteiden ja välineellisesti sopimuksen tämän tavoitteen tukemiseen heti sen jälkeen, kun se oli liittänyt Krimin laittomasti itseensä vuonna 2014.

Luottamuksen rakentamiseen tarkoitettua Avoin taivas-sopimusta on käytetty luottamuksen murentamiseen. Tilanteessa, jossa suurvallat pitävät toisiaan kilpailijoina ja sopimusta on jo entuudestaan rikottu, muissa oloissa hyväksyttävistä syistä lentojen estämiselle on voitu pitää vakavina sopimusrikkomuksina. Sopimus tarjoaa välineet neuvotteluille, mutta suurvaltasuhteiden ytimessä olevaa konfliktia se ei voi liennyttää.

Yhdysvaltojen vetäytymisessä on rikkomusten lisäksi kyse joidenkin republikaanipoliitikkojen ja -vaikuttajien käsityksestä, jonka mukaan monet Yhdysvaltojen toimintaa rajoittavat kansainväliset sopimukset ovat maan intressien

vastaisia. Viime vuosina tämä kehitys on vahvistunut, ja Yhdysvallat on eronnut useista sopimuksista välittämättä eron seurauksista liittolaisilleen ja kumppaneilleen. Ennen Yhdysvaltojen eroa Avoin taivas-sopimuksesta maan päätöksentekijöiden joukossa kyseenalais-tettiin, miksi Venäjälle ylipäätään annetaan mahdollisuus tarkkailulentoihin.

Kysymys jakoi mielipiteitä, ja Yhdysvalloissa oli myös kannatusta sopimuksessa pysymiselle. Tilanteessa, jossa Yhdysvallat kokee Venäjän yhä selkeämmin vastustajakseen ja monenkeskisyyteen kriittisesti suhtautuvat tahot ovat vallassa, tulkinta kansallisista intresseistä painoi vaakakupissa liittolaisten ja kumppaneiden tukemista enemmän.

Avoin taivas-sopimus on edelleen voimassa, mutta Venäjä saattaa erota sopimuksesta tai vastata Yhdysvaltojen eroon muilla tavoin. Venäjän ero lisäisi epävarmuutta Euroopassa, ja Nato-maat olisivat entistä riippuvaisempia Yhdysvalloilta saamastaan tiedustelutiedosta. Natoon kuulumattomat maat menettäisivät pysyvästi merkittävän tiedustelulähteen. Korvaavan sopimuksen laatiminen olisi suurvaltojen välisen kilpailun vuoksi hyvin vaikeaa. Jopa 1990-luvun poutasäällä sopimuksen ratifointikierros kesti kymmenen vuotta. /