

YDINASEET KIELTÄVÄ SOPIMUS JA SUOMEN TOIMINTALINJA

Yleistä

Ydinaseet kieltävä sopimus (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW) hyväksyttiin äänestyksen jälkeen sopimusta käsitelleessä YK-konferenssissa 7.7.2017. Neuvotteluihin ja äänestykseen osallistui 124 maata. Suomi, enemmistö EU-maista ja ydinasevallat eivät osallistuneet neuvotteluihin tai äänestykseen. Pohjoismaista vain Ruotsi osallistui neuvotteluihin ja äänesti sopimuksen hyväksymisen puolesta.

Sopimus avattiin allekirjoituksille 20.9.2017. Sopimus astuu voimaan 90 vuorokautta sen jälkeen kun 50 valtiota on tallettanut ratifioimisasiakirjat YK:n pääsihteerille. Sopimuksen on tähän mennessä allekirjoittanut 53 valtiota ja ratifioinut kolme valtiota. EU-maista sopimuksen ovat allekirjoittaneet Irlanti ja Itävalta. Ruotsi ei ole allekirjoittanut sopimusta, vaan maan hallitus selvittää sopimuksen allekirjoittamiseen liittyviä poliittisia ja juridisia näkökohtia. Selvitystyön määräaika on 31.10.2018.

TPNW-sopimuksen lähtökohtana ovat ydinaseiden mahdollisen käytön humanitääriset seuraamukset. Tämän näkemyksen mukaan humanitäärinen katastrofi voidaan varmasti välttää vain eliminoimalla kaikki ydinaseet lopullisesti ja peruuttamattomasti.

Yksikään ydinsulkusopimuksen (NPT) määrittelemistä ydinasevaltioista ei ole liittymässä uuteen sopimukseen, ja nämä ovat ilmoittaneet, etteivät tulisi hyväksymään tulkintoja, joissa sopimuksen katsottaisiin luovan niitä sitovaa tapaoikeutta. Myöskään NPT-sopimuksen ulkopuolella olevat maat, joilla on tai arvioidaan olevan ydinaseita, eivät tule liittymään uuteen sopimukseen. Siihen, miten uusi sopimus vaikuttaa NPT-sopimukseen ja siinä mukana olevien maiden sitoumuksiin, liittyy paljon avoimia kysymyksiä.

Neuvottelujen käynnistäminen ydinasekieltosopimuksesta perustui YK:n yleiskokouksen vuonna 2016 hyväksymään päätöslauselmaan. Suomi pidättyi tätä koskeissa äänestyksissä niin YK:n yleiskokouksen 1-komiteassa kuin myös yleiskokouksen täysistunnossa. Linjaus siitä, että Suomi ei osallistunut sopimusneuvotteluihin, tehtiin ennen neuvottelujen käynnistymistä helmikuussa 2017. Ratkaisusta informoitiin eduskunnan ulkoasiain- ja puolustusvaliokuntia asevalvonnan ajankohtaistarkastuksessa.

Ydinasekieltosopimuksen keskeinen sisältö

TPNW-sopimus kieltää ydinaseet kaikilta valtioilta. Tässä suhteessa sopimus eroaa merkittävästi vuonna 1970 voimaan tulleesta ydinsulkusopimuksesta (NPT), joka määrittelee ydinasevaltioiksi ne viisi valtiota, jotka olivat tehneet ydinasekokeen ennen vuotta 1967 (Yhdysvallat, Neuvostoliitto/Venäjä, Ranska, Iso-Britannia, Kiina). Kaikkiaan NPT-sopimukseen on liittynyt 191 valtiota, ja näistä 186 on sitoutunut sopimuksen artiklan 2 mukaisesti ydinaseettomuuteen. NPT-sopimuksen ulkopuolella ovat Intia, Pakistan, Israel, sekä sopimuksesta vuonna 2003 vetäytynyt Pohjois-Korea.

Uuden sopimuksen kate on osin NPT-sopimukseen sisältyvää ydinaseettomia maita koskevaa sitoumusta laajempi. TPNW:n artiklassa 1 kielletään kaikenlainen avustaminen ja avun vastaanottaminen sopimuksen kieltämässä toiminnassa ja ydinaseiden sijoittaminen sopimukseen sitoutuneiden maiden alueelle. Tämä kohdistuu moniin maihin, jotka ovat sitoutuneet NPT-sopimukseen ja ovat sen nojalla ydinaseettomia valtioita.

TPNW-sopimus sisältää määräyksiä ydinaseiden käytöstä poistamisesta ja lopullisesta hävittämisestä. Sopimukseen liittyessään valtion pitää antaa YK:n pääsihteerille ilmoitus siitä, onko sillä ydinase, onko sen alueella ydinase tai onko sillä aiemmin ollut ydinase, joka on sittemmin hävitetty. Ilmoitusten todentamisesta ei anneta määräyksiä.

Valtioiden, joilla on ollut ydinaseita sopimuksen hyväksymispäivänä, mutta jotka ovat hävittäneet aseet ennen sopimukseen liittymistään, tulee tehdä yhteistyötä toimivaltaisen kansainvälisen viranomaisen kanssa ydinaseohjelmansa lopullisen päättämisen todentamiseksi. Valtioiden, joilla on sopimukseen liittyessään ydinaseita, täytyy tehdä oikeudellisesti sitova, määräaikaan sidottu suunnitelma ydinaseidensa todennettavasta hävittämisestä. Tämä suunnitelma neuvotellaan toimivaltaisen kansainvälisen viranomaisen kanssa ja hyväksytään sopimusvaltioiden konferenssissa. Tarkkoja määräyksiä todentamisesta ei sopimuksessa ole. Sopimukseen on kirjattu menettelyt myös niiden maiden osalta, joiden alueella on sijoitettu toisen valtion ydinaseita.

TPNW-sopimuksen määräykset ydinenergian rauhanomaisen käytön valvonnasta ovat puutteellisia ja epämääräisiä. Suomen ja viiteryhmiemme (EU, Pohjoismaat) maiden mukaan ydinenergian rauhanomaisen käytön valvonta perustuu ydinsulkusopimukseen, ja valvontastandardi koostuu kansainvälisen ydinenergiajärjestön (IAEA) kokonaisvaltaisesta valvontasopimuksesta sekä lisäpöytäkirjasta. Kieltosopimuksen mukaan valvonnan perusteena on valvontasopimus ilman lisäpöytäkirjaa tai muu sellainen valvontataso, joka on "riittävä" sen varmistamiseksi, että ydinmateriaalia ei siirry rauhanomaisesta käytöstä asekäyttöön.

Kieltosopimuksen suhteesta muihin sopimuksiin määrätään artiklassa 18. Tämän mukaan sopimuksen täytäntöönpano ei vaikuta velvollisuuksiin, joihin osapuolet ovat sitoutuneet toisessa, jo voimassa olevassa kansainvälisessä sopimuksessa, mikäli ne ovat yhteneviä TPNW-sopimuksen kanssa. Lauseke voi aiheuttaa ongelmia siltä osin kuin uusi sopimus poikkeaa sisällöltään NPT-sopimuksesta tai täydellisestä ydinkoekieltosopimuksesta (CTBT).

TPNW-sopimusneuvottelujen ulkopuolelle jättäytyneet valtiot toivat useaan otteeseen esille, että kieltosopimukseen liittymisen ehdoksi pitäisi asettaa jäsenyys ydinsulkusopimuksessa ja ydinsulkusopimuksen velvoitteiden täyttäminen. Näitä näkemyksiä ei kuitenkaan huomioitu.

Ydinasekieltosopimus tuo NPT-sopimukseen nähden uusia sitoumuksia ennen muuta ydinasevaltioille, joskaan ydinasevaltioita ei uuteen sopimukseen ole liittymässä.

Ydinaseettomien maiden osalta uuden sopimuksen sitoumus ydinaseettomuudesta on laajempi kuin NPT-sopimuksen ydinaseettomuussitoumus. Tällä on merkitystä ydinaseettomien maiden yhteistyösuhteisiin ydinasevaltioiden kanssa. Selkeimmin tämä koskee maita, joiden alueelle on sijoitettu ydinaseita tai jotka ovat ydinasepelotteen piirissä.

Ydinaseriisuntaa koskevat määräykset herättävät kysymyksiä siltä osin, miten hävittämissuunnitelmien laatiminen ja käsittely sopimuspuolten konferenssissa tapahtuisi. Toisaalta nämä kysymykset ovat lähinnä teoreettisia, kun ydinasevaltioita tai muita artiklan 4 tarkoittamia valtioita ei ole sopimukseen liittymässä.

Ydinasekieltosopimuksen rauhanomaista käyttöä koskevat valvontamääräykset ovat epäselviä.

Ydinasekieltosopimus uhkaa rapauttaa ja heikentää ydinsulkusopimuksen sekä täydellisen ydinkoekieltosopimuksen asemaa kansainvälisessä sopimus- ja oikeusjärjestelmässä.

Suomen pitkä linja ydinaseriisunnassa

Ydinaseriisunta on ollut kansainvälisen politiikan asialistalla yli seitsemän vuosikymmentä. YK:n yleiskokouksen ensimmäinen päätöslauselma tammikuussa 1946 koski nimenomaan ydinaseista aiheutuvaa uhkaa. 1960-luvun puolessa välissä aloitettiin neuvottelut ydinsulkusopimuksesta, joka tarkoituksena olisi ydinaseiden leviämisen estäminen, ydinaseriisunnan edistäminen sekä rauhanomaisen käytön mahdollistaminen. NPT-sopimus solmittiin vuonna 1968 ja se astui voimaan 1970. Suomi allekirjoitti sopimuksen ensimmäisenä maana, kun se avattiin allekirjoituksille. Suomi myös veti YK:ssa neuvotteluja päätöslauselmasta, jolla sopimus hyväksyttiin. Samoin Suomi oli ensimmäinen maa, joka solmi ydinenergian rauhanomaista käyttöä koskevan valvontasopimuksen IAEA:n kanssa. Suomella on ollut vuosikymmenien ajan näkyvä ja merkittävä toimintaprofiili NPT-sopimuksen seurantaprosesseissa.

Suomi on NPT-sopimuksen solmimisesta lähtien korostanut, että sopimuksen ensisijainen tarkoitus on estää ydinaseiden leviäminen ja uusien ydinasevaltioiden syntyminen. Suomi on korostanut, että kaikkien valtioiden tulisi liittyä sopimukseen, ja että kaikkien valtioiden tulisi hyväksyä rauhanomaisen käytön valvonta, jossa IAEA:lla on keskeinen rooli. Suomi on korostanut, että NPT-sopimuksen kolme pilaria (ydinaseiden leviämisen estäminen, ydinenergian rauhanomainen käyttö, ydinaseriisunta) ovat toisiaan tukevia.

NPT-sopimusta on eräiden maiden toimesta alusta alkaen moitittu diskriminoivaksi, koska se määrittelee viisi valtiota ydinasevaltioksi, mutta kieltää ydinaseet kaikilta muilta mailta. Suomi ei ole profiloitunut tällaisen kritiikin esittäjänä, ei sopimuksen alkuvuosina eikä sen jälkeisissä tarkastelukonferensseissa. Jotkin valtiot ovat pitäneet esillä näkemystä, jonka mukaan ydinaseettomien maiden pitäisi saada ”kompensaatiota” sitoutumisesta NPT-sopimuksen noudattamiseen. Suomi on korostanut, että sopimuksen noudattaminen ja ydinaseiden leviämisen estäminen on myös ydinaseettomien maiden etujen mukaista ja tärkeää kansainvälisen turvallisuuden ja vakauden ylläpitämiseksi.

NPT-sopimus solmittiin alun perin määräaikaisena. Seuranta- ja jatkokonferenssissa 1995 sovittiin yksimielisesti sopimuksen muuttamisesta pysyväksi. Päätös tästä tehtiin Suomen kannan mukaisesti ilman ehdollisuuksia, ja Suomi oli jatkopäätöksen valmisteluissa aktiivisesti mukana. Suomi korosti konferenssissa NPT-sopimuksen merkitystä Suomen turvallisuuden ja taloudellisen kehityksen kannalta.

Ydinasevaltioilla on ydinaseriisunnassa ratkaisevan tärkeä asema – ilman niiden osallistumista ei ydinaseiden vähentämisessä tai ydinaseiden roolin vähentämisessä saada todellisia tuloksia. Tämä koskee aivan erityisesti suurimpia ydinasevaltioita Venäjää ja Yhdysvaltoja. Suomen suhtautuminen ydinaseriisuntaan on ollut käytännönläheisyyttä ja realismia korostava. Tältä pohjalta Suomi on osallistunut aktiivisesti NPT-sopimuksen puitteissa käytyyn kansainväliseen yhteistyöhön samoin kuin muuhun kansainväliseen keskusteluun, jolla on pyritty edistämään ydinaseriisuntaa. Suomi on johdonmukaisesti korostanut, että ydinaseriisunnassa tarvitaan tuloksia. Suomi on painottanut konkreettisia askeleita – strategisia ydinaseita koskevat SALT- ja START-sopimukset, ohjuksia koskevat sopimukset, ydinkoekiellot, fissiilimateriaalin tuotantokielto, taktisia ydinaseita koskevat toimenpiteet, ydinaseettomille maille annettavat ns. negatiiviset turvatakuut, ydinaseiden ensikäytön kieltö, ydinaseiden valmiustilan lasku sekä vientivalvontajärjestelyt.

TPNW-sopimus on kuitenkin nyt tosiasia, ja sopimus astunee voimaan muutaman vuoden kuluessa. On tärkeätä välttää kielteiset seuraukset ydinsulkujärjestelmälle ja pyrkiä niin kansainvälisessä kuin myös Euroopan unionin yhteistyössä löytämään rakentavia tapoja edistää ydinaseriisuntaa ja toimia rakentavasti. Tämä tarkoittaa ydinaseiden leviämisen estämistä, ydinaseriisuntaa sekä ydinvoiman rauhanomaista käyttöä. Keskeisin foorumi tälle yhteistyölle on NPT-sopimuksen seurantaprosessi, joka huipentuu seurantakonferenssiin keväällä 2020.

Suomen suhtautuminen ydinasekieltosopimusneuvotteluihin sekä itse kieltosopimukseen on perustunut Suomen pitkäaikaiseen ja johdonmukaiseen ydinaseriisuntaa ja ydinsulkupolitiikkaa koskevaan linjaan.

Suomen arvio oli, että TPNW-sopimukseen ei liity maita, jotka tämän kautta hävittäisivät ydinaseensa.

Suomi korostaa NPT-sopimuksen merkitystä. Uusi sopimus uhkaa vaikeuttaa kansainvälistä keskustelua ydinsulkujärjestelmästä ja ydinaseriisunnasta ja lisätä vastakkainasettelua. Suomi pyrkii välttämään vastakkainasettelun vahvistumista NPT-pohjaisen yhteistyön ja uuden sopimuksen välillä.

Suomi jatkaa aktiivista ja rakentavaa politiikkaa ydinaseriisunnassa niin Euroopan unionissa kuin kansainvälisesti. Suomi pitää ydinaseriisuntaa esillä NPT-sopimuksen seurantaprosessissa ja kannustaa ydinasevaltioita konkreettisiin vähennyksiin sekä luottamusta lisääviin toimiin ydinaseriisunnassa. Suomi pitää esillä tarvetta saada taktisten ydinaseiden vähentäminen mukaan keskusteluihin ydinaseriisunnasta.