23.2.2018/ *Jarna Petman*

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

UTP 20/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: ydinasekieltosopimus

Yleistä

Viime vuoden lokakuussa Norjan Nobel-komitea päätti myöntää vuoden 2017 Nobelin rauhanpalkinnon ydinaseita vastaan kampanjoivalle ICAN-verkostolle. Kyseessä on suhteellisen uusi kansalaisjärjestöjen yhteenliittymä, International Campaign to Abolish Nuclear Weapons, joka sai alkunsa Helsingissä 2006 järjestetyssä ydinaseita vastaan toimivien lääkäreiden yhteisjärjestön biennaalissa, aloitti toimintansa virallisesti Wienissä 2007 ja laajeni pian maailmanlaajuiseksi ruohonjuuritason kansalaisjärjestöjen verkostoksi. Se sai palkinnon erityisesti aloitteellisesta ja merkittävästä roolistaan nopeasti edenneessä prosessissa, joka kulminoitui 7.7.2017 YK-konferenssissa hyväksyttyyn ydinaseet kieltävään monikansalliseen sopimukseen. Nobel-komitea halusi palkinnolla sekä juhlistaa tätä käänteentekevää, kansainvälisoikeudellisesti velvoittavaa ydinasekieltoa että rohkaista hallituksia liittymään sopimukseen. Palkinto ja sen perusteita leimaava epävarmuus kuvastavat hyvin kansainvälisessä yhteisössä nyt vallitsevaa kaksijakoista suhtautumista ydinasekieltosopimukseen. Yhtäällä ovat ne, jotka ylistävät sopimusta merkittävänä askeleena kohti ydinaseista vapaata maailmaa;[1] toisaalla ne, jotka näkevät sopimuksen riskitekijänä, joka vaarantaa kansainvälisen turvallisuuden.[2] Ulkoasiainministeriön asevalvonnan yksikön 13.11.2017 antaman selvityksen perusteella Suomi kuuluu tähän jälkimmäiseen kategoriaan.

Ydinasekieltosopimusta koskeneisiin neuvotteluihin ja äänestyksiin osallistui valtaosa YK:n 193 jäsenvaltiosta sekä Vatikaani. Neuvotteluihin osallistuneista 124 osapuolesta 122 äänesti sopimuksen hyväksymisen puolesta, yksi (Alankomaat) äänesti vastaan ja yksi (Singapore) pidättyi äänestyksestä. Suomi jättäytyi neuvottelujen ulkopuolelle. Samoin tekivät kaikki turvaneuvoston viisi pysyvää jäsentä – Iso-Britannia, Kiina, Ranska, Venäjä ja Yhdysvallat – joista jokainen on myös tunnustettu ydinasevaltio. Neljä muuta ydinaseita tunnetusti/ilmeisesti omaavaa valtiota, Intia, Israel, Pakistan ja Pohjois-Korea jäivät nekin neuvottelujen ulkopuolelle, kuten myös valtaosa Nato-maista sekä Australia, Japani ja Etelä-Korea, joilla on tiivis

[1] The Secretary-General's Remarks at Signing Ceremony for the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons [as delivered], UN Secretary General (20 September 2017) <www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-09-20 /secretary-generals-remarks-signing-ceremony-treaty- prohibition>.

[2] Joint Press Statement from the Permanent Representatives to the United Nations of the United States, United Kingdom, and France Following the Adoption of a Treaty Banning Nuclear Weapons, U.S. Mission to the UN (7 July 2017) <usun.state.gov /remarks/7892>.

turvallisuusyhteistyö Yhdysvaltoihin. Muiden muassa Ruotsi, Itävalta ja Sveitsi osallistuivat neuvotteluihin aktiivisesti ja Itävalta myös allekirjoitti sopimuksen ensimmäisten joukossa.

Koska UM:n asevalvonnan yksikös selvityksessä kiinnitetään huomio siihen, että ydinasekieltosopimuksen (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW) vaikutus vuoden 1968 ydinsulkusopimukseen (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) ja siinä mukana olevien maiden sitoumuksiin on vielä avoin kysymys, esitän seuraavassa muutamia huomioita ydinasekieltosopimuksen kansainvälisoikeudellisesta asemasta ja normatiivisesta merkityksestä. Pyrin selvittämään myös sen suhdetta NPT-sopimukseen.

Sopimuksen taustaa

Ydinasekieltosopimus kieltää kaikilta sopimusosapuolilta niin ydinaseiden kehittämisen, koeräjäytykset, tuotannon, hallussapidon, hankinnan, välittämisen kuin ydinaseiden käytön ja niillä uhkaamisen. Se on kattavuudessaan radikaali, etenkin verrattaessa NPT-sopimukseen, joka sallii ydinaseet niille viidelle valtiolle, jotka olivat tehneet ydinasekokeen ennen 1. tammikuuta 1967 (9 artiklan 3 kappale) eli Iso-Britannialle, Kiinalle, Ranskalle, Venäjälle ja Yhdysvalloille. Vaikka NPT-sopimus, johon on liittynyt 191 valtiota, täten eksplisiittisesti kieltää ydinaseet vain sopimuksen 185 ydinaseettomalta osapuolelta (2 artikla), tulee kuitenkin myös ydinasevaltojen sopimuksen 6 artiklan nojalla pyrkiä täydelliseen aseriisuntaan:

> ”Jokainen sopimuksen osapuoli sitoutuu käymään hyvässä uskossa neuvotteluja ydinasekilpailun pikaiseen lopettamiseen ja ydinaseriisuntaan liittyvistä tehokkaista toimenpiteistä sekä tarkan ja tehokkaan kansainvälisen valvonnan alaisena tapahtuvaa yleistä ja täydellistä aseidenriisuntaa koskevasta sopimuksesta.”

NPT-sopimuksen jäsenvaltioiden kasvanut turhautuminen siihen, että ydinasevallat jättivät noudattamatta 6 artiklan mukaisia aseriisuntavelvoitteitaan, myötävaikutti osaltaan TPNW-sopimuksen syntyyn.

Toinen ydinaseneuvotteluiden kehitykseen merkittävästi vaikuttanut suuntaus alkoi muokkautua vuoden 1997 Ottawan miinankieltosopimuksen myötä, jossa kiinnitettiin entistä selkeämmin huomio asejärjestelmien aiheuttamaan inhimilliseen kärsimykseen ja luonnonkatastrofeihin ja jolla siksi pyrittiin kieltämään kokonainen asejärjestelmä. Vastaava humanitaarinen lähestymistapa ohjasi myös vuoden 2008 Oslon sopimusta, jolla kiellettiin rypäleaseet. Vuonna 2012 samaa lähestymistapaa alettiin soveltaa myös ydinaseisiin ja yli 150 valtion ja lukuisten kansalaisjärjestöjen edustajat kokoontuivat ensin Osloon (maaliskuussa 2013), sitten Nayratiin, Meksikoon

(helmikuussa 2014) ja viimein Wieniin (joulukuussa 2014) keskustelemaan ydinaseiden humanitaarisista seuraamuksista. Vuosina 2013 ja 2016 koottiin kaksi työryhmää kehittämään ehdotuksia vuosikausia NPT-sopimuksen puitteissa junnanneiden ydinaseriisuntaneuvotteluiden uudelleenkäynnistämiseksi. Niiden johdosta YK:n yleiskokous hyväksyi lokakuussa 2016 päätöslauselman, jolla valtiot kutsuttiin seuraavana vuonna neuvottelemaan ydinaseet kieltävästä sopimuksesta. Tällaisia neuvotteluja käytiin YK:n päämajassa New Yorkissa ensin 27.-31.3.2017 ja sitten kesäkuun 15. päivästä heinäkuun 7. päivään 2017.

Tästä johtuen ydinasekieltosopimuksen lähestymistapa, rakenne ja monet artiklat muistuttavat kahta muuta ”humanitaarista” asekieltosopimusta, Ottawan miinankielto- ja Oslon rypäleasekieltosopimusta ja tästä johtuen siihen sisältyy myös erityinen velvoite auttaa ydinaseiden käytön tai niiden koeräjäytysten uhreja kaikin mahdollisin keinoin ja korjata ydinaseiden luonnolle aiheuttamat vahingot. TPNW-sopimuksen lähtökohtana on, että humanitaarinen katastrofi voidaan välttää vain eliminoimalla kaikki ydinaseet lopullisesti ja peruuttamattomasti (ks. esim. johdannon 2 kappale).

Sopimuksen oikeudelliset vaikutukset

Ydinaseiden kielto

Eliminoidakseen ydinaseet lopullisesti ja peruuttamattomasti TPNW-sopimus kirjaa 1 artiklaan kattavan listan kieltoja:

> Each State Party undertakes never under any circumstances to:
> (a) Develop, test, produce, manufacture, otherwise acquire, possess or stockpile nuclear weapons or other nuclear explosive devices;
> (b) Transfer to any recipient whatsoever nuclear weapons or other nuclear explosive devices or control over such weapons or explosive devices directly or indirectly;
> (c) Receive the transfer of or control over nuclear weapons or other nuclear explosive devices directly or indirectly;
> (d) Use or threaten to use nuclear weapons or other nuclear explosive devices;
> (e) Assist, encourage or induce, in any way, anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Treaty;
> (f) Seek or receive any assistance, in any way, from anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Treaty;
> (g) Allow any stationing, installation or deployment of any nuclear weapons or other nuclear explosive devices in its territory or at any place under its jurisdiction or control.

Kansainvälisoikeudellisesti erityisen merkittävänä voidaan pitää ydinaseiden käytön kieltoa. Tähän asti ydinaseiden käyttöä ei ole pidetty eksplisiittisesti kiellettynä.[3] TPNW-sopimuksen 1 artiklan nojalla osapuolet pidättäytyvät käyttämästä ydinaseita ”kaikissa olosuhteissa”. Toisin sanoen, TPNW-sopimus ei kiellä osapuolia käyttämästä ydinaseita ainoastaan toisia sopimusosapuolia vastaan, vaan myös sopimuksen ulkopuolelle jääviä valtioita ja jopa ei-valtiollisia toimijoita (kuten kapinallis- ja terroristiryhmittymiä) vastaan.

Huomiota on syytä kiinnittää myös 1 artiklan g alakohtaan, joka kieltää ydinaseiden sijoittamisen sopimukseen sitoutuneen valtion alueelle tai sen oikeudenkäyttövallan tai valvonnan alaiseen paikkaan. Tämä klausuuli kieltäisi esimerkiksi sopimuksen ratifioineita Naton jäsenvaltioita vastaanottamasta liittolaistensa ydinaseita omalle lainkäyttöalueelleen – tämä selittänee myös Alankomaiden (jokseenkin epätyypillisen) äänestyskäyttäytymisen: Alankomaat on Belgian, Italian, Saksan ja Turkin ohella yksi niistä Naton jäsenmaista, jolla on Yhdysvaltain kanssa tehdyn erillissopimuksen nojalla alueellaan Yhdysvaltain ydinaseita, joihin sillä on konfliktitilanteessa käyttöoikeus.

TPNW-sopimuksen 1 artiklan d alakohta kieltää ydinaseilla uhkaamisen. Kun tämä yhdistetään a kohtaan sisältyvään kieltoon omistaa/hallinnoida ydinaseita, voidaan kysyä, pyrkiikö sopimus kieltämään myös ydinpelotteeseen nojaavan puolustuspolitiikan. YK-konferenssissa käydyissä neuvotteluissa ei päästy tämän osalta yksimielisyyteen. Ilmeistä kuitenkin on, että yksi neuvotteluihin osallistuneiden ICAN:in kaltaisten kansalaisyhteiskunnan edustajien – samoin kuin joidenkin sopimusta voimakkaimmin ajaneiden valtioiden edustajien – päätavoitteista oli saada aikaan sopimus, joka veisi uskottavuuden ydinpelotteeseen nojaavalta puolustukselta.[4]

Ydinasekiellon normatiivisesta merkityksestä

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 56 valtiota ja

[3] Esimerkiksi Kansainvälinen tuomioistuin totesi vuonna 1996 antaessaan ratkaisun vuonna 1994 jätettyyn pyyntöön neuvoa-antavaksi lausunnoksi (joka kuului: “onko ydinaseiden käyttö tai niillä uhkaaminen milloinkaan kansainvälisen oikeuden sallimaa”) seuraavaa: “tämänhetkisessä kansainvälisessä oikeudessa ja huomioonottaen käytettävissä olevat tosiasiatiedot, tuomoistuin ei voi lopullisesti sanoa, onko ydinaseella uhkaaminen tai sen käyttö laillista tai laitonta äärimmäisessä itsepuolustustilanteessa, kun valtion säilyminen on vaakalaudalla”, ICJ, *Legality of the Threat or the Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion of 8 July 1996.

[4] Ks. esim. neuvotteluita johtaneen costaricalaisdiplomaatin, suurlähettiläs Whyten lausunto sopimuksen hyväksymistä seuranneessa lehdistötilaisuudessa: “It is true that there was an important discussion about the inclusion of the issue of threat of use. So, it was finally agreed by the conference that Article 1 should include a prohibition to use or to threaten to use nuclear weapons, in the understanding that the threat of use lies at the heart of deterrence and the current security paradigms that the world started after 1945 when the bomb, the nuclear power, was created,” <www.youtube.com/watch?v=lwTEx1jixSE>.

niistä sen on jo ratifioinut viisi osapuolta (Guayana, Kuuba, Meksiko, Thaimaa, Vatikaani). Lukuisten valtioiden odotetaan lähikuukausien ja –vuosien aikana liittyvän sopimuksen osapuoleksi. Vaikka valtiosopimus saakin täyden sitovuuden vasta tultuaan voimaan, oikeusvaikutuksia voi tietyssä määrin liittyä myös TPNW-sopimuksen kaltaiseen ratifioimista edellyttävään sopimukseen, jonka valtio on allekirjoittanut, mutta jota se ei ole vielä ratifioinut. Valtiosopimusoikeutta koskevan vuoden 1969 Wienin yleissopimuksen (SopS 32-33/1980) 18 artiklan mukaan valtio sitoutuu tällaisissa tapauksissa jo allekirjoituksellaan pidättymään ”toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän”. Tällä ymmärretään tarkoittavan sopimuksen perusperiaatteiden vastaista menettelyä, joka saattaa synnyttää kansainvälisoikeudellisen vastuun jo ennen ratifiointia. Tulkinnassa on kuitenkin noudatettava varovaisuutta, sillä ratifiointiedellytyksen olennaisena tarkoituksena on juuri sopimuksen sitovuusvaikutuksen lykkääminen.

Edellä sanottu soveltuu myös jo ratifioituun sopimukseen ennen sen virallista voimaantuloa. Toisaalta, jos allekirjoittajavaltio ilmoittaa tai muuten selvästi osoittaa, että se ei aiokaan tulla sopimuksen osapuoleksi, se myös vapautuu allekirjoittamisen mukanaan tuomasta periaatevelvoitteesta. TPNW-sopimuksen neuvotteluihin aktiivisesti osallistunut Ruotsi ei toistaiseksi ole allekirjoittanut sopimusta, vaan maan hallitus on käynnistänyt sopimuksen allekirjoittamiseen liittyvien poliittisten ja juridisten kysymysten selvityksen, jonka on määrä valmistua 31.10.2018 mennessä. Selvitys ottanee huomioon myös Naton korkeimman päätöksentekoelimen eli Pohjois-Atlantin neuvoston 20.9.2017 antaman julkilausuman, jossa se kehotti kaikkia TPNW-sopimukseen liittymistä harkitsevia kumppaneitaan miettimään tarkasti sen seuraamuksia kansainväliselle turvallisuudelle.[5] Ruotsi isännöi syyskuussa 2017 laajan Aurora 17 –sotaharjoituksen osana Naton kumppanuusohjelmaansa; myös Suomi osallistui tähän harjoitukseen.

Valtiosopimusten pääsääntönä on, että ne sitovat vain osapuolia. TPNW-sopimuksen on voimaan tullessaan kuitenkin spekuloitu asettavan velvoitteita kolmansillekin valtioille. Tämä johtuu siitä, että sen on katsottu olevan luonteeltaan ”perustavanlaatuisesti normeja muodostava” sopimus (”fundamentally norm-creating character”) ja täten muodostavan kansainvälistä tapaoikeutta.[6] Tapaoikeus on sopimusoikeuden ohella yksi kansainvälisen oikeuden päälähteistä. Siinä on kysymys sellaisesta yleisestä käytännöstä, joka hyväksytään oikeudellisesti sitovaksi.[7] Toisin sanoen, kun valtiot toimivat tietyssä asiassa samalla tavoin ja kokevat, että kansainvälinen

[5] North Atlantic Council Statement on the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, 20 September 2017, lainattu Claire Mills & Lauren Culpin, “A Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons”, *House of Commons Briefing Paper* No. 7986, 10 October 2017, s. 5, n. 16.

[6] Ks. Kansainvälisen tuomioistuimen oikeuskäytäntö: *North Sea Continental Shelf Cases (Germany v. Denmark; Germany v. Netherlands)*, Judgment, 1969 ICJ Rep. 3 (20 Feb. 1969), kohta 72; *Asylum Case (Colombia v. Peru)*, Judgment, 1950 ICJ Rep. 6, ss. 277–78 (20 Nov. 1950)

[7] Ks. Kansainvälisen tuomioistuimen perussääntö, 38 artiklan 1 kappale.

oikeus edellyttää tällaista menettelyä, voidaan puhua kansainvälisestä tapaoikeudesta. Pääasiallinen näyttö tavanomaisen oikeuden olemassaolosta saadaan jokapäiväisestä valtiokäytännöstä, kuten valtioiden tekemistä sopimuksista, hallitusten antamista lausunnoista, kansainvälisissä konferensseissa pidetyistä puheenvuoroista jne. TPNW-sopimuksen osalta on esitetty, että sen neuvotelleet 124 valtiota ja sen puolesta äänestäneet 122 valtiota kertovat laajasta valtiokäytännöstä. Mikäli valtaosa näistä valtioista vielä ratifioi (tai hyväksyy) sopimuksen, sopimuksen (lähes) universaali luonne olisi todella vahva todiste muodostuneesta tapaoikeudesta.

Kansainvälinen tuomioistuin on katsonut oikeuskäytännössään, että etenkin niiden valtioiden, joiden intresseihin potentiaalisesti muodostumassa oleva uusi tapaoikeudellinen sääntö erityisesti vaikuttaa, tulee osallistua sen muodostamiseen.[8] Myös ulkoasiainministeriön asevalvonnan yksikkö korostaa selvityksessään, että: ”Yksikään NPT-sopimuksen määrittelemistä ydinasevaltioista ei ole liittymässä uuteen sopimukseen, ja nämä ovat ilmoittaneet, etteivät tulisi hyväksymään tulkintoja, joissa sopimuksen katsottaisiin luovan niitä sitovaa tapaoikeutta”. Tätä vastaan on kuitenkin esitetty se näkemys, että olisi aivan liian yksinkertaista argumentoida, että TPNW-sopimus vaikuttaisi ”erityisesti” vain ydinasevaltojen intresseihin; pikemminkin ydinaseettomilla valtioilla on ”erityinen intressi” ydinaseet kieltäviin säädöksiin, sillä ydinaseiden uhka ja käytön riskit ovat toistaiseksi kohdistuneet yksinomaan niihin.[9] Tässä yhteydessä on myös todettava, että YK:n kansainvälisen oikeuden toimikunta (jonka tehtävänä on kehittää ja kodifioida kansainvälistä oikeutta) on hiljattain pudottanut tapaoikeuden peruskriteereiden luonnoksestaan vaateen siitä, että valtiot, joilla on ”erityinen intressi” osallistuisivat tietyn tapaoikeudellisen säännön muodostamiseen.[10]

Voidaan kuitenkin argumentoida, että Iso-Britannia, Ranska ja Yhdysvallat – jotka antoivat TPNW-sopimuksen tultua hyväksytyksi 7.7.2017 erillisen julkilausuman, jossa ne muun muassa painottivat, etteivät tulisi hyväksymään tulkintoja, joissa sopimuksen katsottaisiin luovan niitä sitovaa tapaoikeutta[11] – ovat eksplisiittisesti pyrkineet varaamaan itselleen ns. ”itsepäisen toisinajattelijan” (”persistent objector”) roolin suhteessa

---

[8] Ks. ICJ, *North Sea Continental Shelf Cases*, *supra*, kohta 74.

[9] Ks. Kansainvälisen tuomiostuimen jäsenen Shahabuddeenin eriävä mielipide vuonna 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, *supra*, kohta 414: “Where what is in issue is the lawfulness of the use of a weapon which could annihilate mankind and so destroy all States, the test of which States are specially affected turns not on the ownership of the weapon, but on the consequences of its use. From this point of view, all states are equally affected, for, like the people who inhabit them, they all have an equal right to exist”. Ks myös Maya Brehm, “Whose Security is it Anyway? Towards a Treaty Prohibition of Nuclear Weapons”, *EJIL Talk* (31.5.2016), <www.ejiltalk.org/whose-security-is-it-anyway-towards-a-treaty-prohibition-of-nuclear-weapons>.

[10] Ks. Sir Michael Wood, *Formation and Evidence of Customary Law*, Int’l Law Comm’n Rep. on the Work of its Sixty-Eighth Session, UN Doc. A/CN.4/L.872, at Draft Conclusion 8[9] (2016).

[11] Ks. Joint Press Statement from the Permanent Representatives to the United Nations of the United States, United Kingdom, and France Following the Adoption of a Treaty Banning Nuclear Weapons, *supra.*

potentiaalisesti tapaoikeutta luovaan sopimukseen. Tämä ”itsepäisen toisinajattelijan” periaate tarkoittaa kansainvälisessä oikeudessa sitä, että jos valtio toistuvasti ja johdonmukaisesti vastustaa tietyn säännön muotoutumista ja soveltamista, sen on voitu katsoa välttyvän tuohon sääntöön liittyvistä velvoitteista.[12] Kansainvälinen tuomioistuin on tosin suhtautunut oikeuskäytännössään tällaisen ”itsepäisen” poikkeuksen muodostumiseen pidättyvästi.[13]

Yhtä kaikki, itsepäisinkään toisinajattelija ei kykene estämään tapaoikeudellisen säännön muodostumista, jos kyse on todistettavasti sellaisesta yleisestä käytännöstä, joka hyväksytään oikeudellisesti sitovaksi – toisinajatteleva valtio ainoastaan välttyy sääntöön liittyvistä velvoitteista. Mikäli muodostumassa oleva normi on kuitenkin kansainvälisen oikeuden ehdottomaksi katsoma normi (ns. *jus coges* –normi), joka on aina ja kaikkialla velvoittavaa ja josta ei voi millään perusteella poiketa, valtio ei voi edes välttyä sen velvoitteilta, vaikka olisi sitä toistuvasti ja johdonmukaisesti vastustanut.[14] Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että valtio, joka käyttää ydinaseita, tulee vääjäämättä loukanneeksi *jus cogens* –velvoitteitaan, joista sillä ei ole oikeutta poiketa edes kansallisen hätätilan aikana, kuten esimerkiksi sellaisia perustavia ihmisoikeuksia kuin oikeus elämään tai epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kielto tai joukkotuhonnan kielto.[15] Tästä näkökulmasta arvioituna ydinasevaltioiden 7.7.2017 antamalla julkilausumalla voi olla vain hyvin rajallisia oikeudellisia vaikutuksia.

Ydinasekieltosopimuksen suhde ydinsulkusopimukseen

Kieltosopimuksen suhteesta muihin sopimuksiin määrätään sen 18 artiklassa, jonka mukaan sopimuksen täytäntöönpano ei vaikuta velvollisuuksiin, joihin osapuolet ovat sitoutuneet toisessa, jo voimassa olevassa kansainvälisessä sopimuksessa, mikäli nämä aiemmat velvoitteet vastaavat TPNW-sopimuksen velvoitteita. Ulkoasiainministeriön asevalvonnan yksikön antamassa selvityksessä todetaan tämän 18 artiklan voivan ”aiheuttaa ongelmia siltä osin kuin uusi sopimus poikkeaa sisällöltään NPT-sopimuksesta tai täydellisestä ydinkoekieltosopimuksesta (CTBT)”.

TPNW-sopimuksen 18 artikla on englanniksi muotoiltu seuraavasti:

---

[12] Olufemi Elias, ‘Persistent Objector’, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, s. 1.
[13] Ks. esim. *Anglo-Norwegian Fisheries Case (UK* v. *Norway)*, Judgment, 1951 ICJ Rep. 3, s. 131 (18 Dec. 1951).
[14] Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 53 artiklan mukaan tällaisella normilla tarkoitetaan ”kansainvälisen valtioyhteisön kokonaisuudessaan hyväksymää ja tunnustamaa normia, josta poikkeaminen ei ole sallittua ja jota voidaan muuttaa vain myöhemmällä samanluonteisella yleisen kansainvälisen oikeuden normilla”.
[15] Ks. esim. Daniel Rietiker, *Humanization of Arms Control: Paving the Way to a World Free of Nuclear Weapons* (Routledge, 2017) ss. 20-27.

> The implementation of this Treaty shall not prejudice obligations undertaken by States Parties with regard to existing international agreements, to which they are party, where those obligations are consistent with the Treaty.

Muotoilu ”consistent with” tarkoittaa kyseisessä sopimuskohdassa vaadetta, että TPNW-sopimuksen velvoitteita rajallisemmat/vaatimattomammat velvollisuudet, joihin TPNW-sopimuksen osapuolet ovat sitoutuneet aiemmissa sopimuksissa, eivät voi syrjäyttää TPNW-sopimuksen kategorisempia velvoitteita. Toisin sanoen, sopimusosapuoli, joka on aiemmin sitoutunut toiseen, tavoitteiltaan vaatimattomampaan ydinaseita koskevaan sopimukseen, ei voi käyttää tuota aiempaa, rajallisempaa sopimusta heikentääkseen TPNW-sopimuksella hyväksymiään velvoitteitaan. ”Consistent with” viittaa näin velvoitteiden vastaavuuteen; se ei tarkoita velvoitteiden samanlaisuutta (”identical with”).[16]

Periaate, jonka mukaan myöhemmin säädetty oikeus syrjäyttää aiemmin säädetyn (*lex posterior derogat legi priori*) on yleisen kansainvälisen oikeuden mukainen ja se on kirjattu myös Valtiosopimusoikeutta koskevaan Wienin yleissopimukseen (30 artikla). Tästä huolimatta monet ydinasekieltosopimuksen neuvotteluihin osallistuneet valtiot vastustivat TPNW-sopimuksen 18 artiklan muotoilua ja äänestivät sopimuksen puolesta vaivoin. Syynä oli UM:n asevalvonnan yksikön selvityksessäkin korostuva huoli TPNW-sopimuksen vaikutuksesta ydinaseriisunnan kulmakivenä pidettyyn NPT-sopimukseen.

TPNW-sopimuksen 18 artiklan tarkoituksena on kuitenkin myös suojata niiden valtioiden oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka jäävät TPNW-sopimuksen ulkopuolelle, mutta ovat edelleen NPT-sopimuksen osapuolia. Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen nojalla tilanteessa, jossa aikaisemman valtiosopimuksen kaikki osapuolet eivät ole myöhemmän valtiosopimuksen osapuolina, valtion X, joka on osapuolena sekä NPT- että TPNW-sopimuksissa, ja valtion Z, joka on osapuolena vain NPT-sopimuksessa, keskinäiset oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät NPT-sopimuksen mukaan, sillä molemmat ovat sen osapuolia (30 artiklan 4 kappaleen b kohta). Toisin sanoen, tällaisissa tapauksissa TPNW-sopimus ei voi syrjäyttää sellaisten valtioiden NPT-sopimuksessa hyväksymiä velvoitteita, jotka ovat päättäneet jäädä (toistaiseksi) TPNW-sopimuksen ulkopuolelle.

Totta kuitenkin on, että sisällöllisesti ristiriitatilanne saattaa syntyä esimerkiksi tilanteissa, joissa vuoden 1996 täydellinen ydinkoekieltosopimus (CTBT) täsmentää jokaisen sopimusvaltion olevan sitoutunut ”olemaan suorittamatta mitään ydinaseen koeräjäytystä tai mitään muuta ydinräjäytystä”, kun taas TPNW-sopimus kieltää vain ydinaseiden koekäytön (”test”)

---

[16] Ks. esim. Stuart Maslen, ‘The Relationship of the 2017 Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons with other Agreements: Ambiguity, Complementarity, or Conflict?’, *EJIL Talk* (1 Aug. 2017)

täsmentämättä, millaisesta kokeesta on kyse. Voidaan väittää, että kokeet, joissa kyse ei ole varsinaisesta räjäytyksestä, kuten esimerkiksi ydinasejärjestelmien tietokonesimuloidut koekäytöt olisivat kiellettyjä TPNW-sopimuksessa ja sallittuja CTBT-sopimuksessa. (Itse soveltamistilanteessa tämä TPNW-sopimuksen tiukempi sääntö tulisi *lex posterior derogat legi priori* –periaatteen nojalla yksinomaiseksi säännöksi niille valtioille, jotka ovat ratifioineet molemmat sopimukset.)

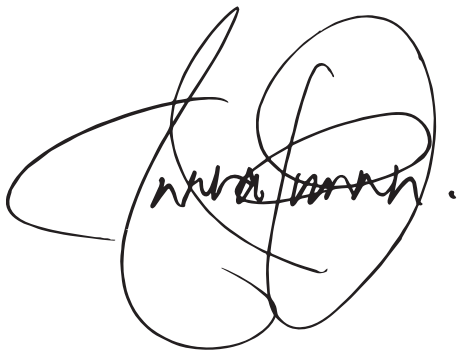
Sopimusneuvotteluiden vauhdittamiseksi ja konsensuksen takaamiseksi TPNW-sopimuksessa on NPT- ja CTBT-sopimuksista poiketen jätetty valtaosa keskeisistä käsitteistä vaille täsmällisempää määritelmää. Niiden sisältö selviää vasta vuosien kuluttua, soveltamiskäytännön myötä.

* * *

Myöntäessään vuoden 2017 Nobelin rauhanpalkinnon ICAN-järjestölle Nobel-komitea totesi olevansa erittäin tietoinen siitä, ettei kansainvälisoikeudellinen kielto itsessään tule eliminoimaan yksittäisiä ydinaseita. Totta – joskin yhtä totta myös on, että kansainväliset sopimusjärjestelmät voivat sysätä alkuun normatiivisen kehityksen siinäkin tapauksessa, että suurvallat ja valtiot, joilla on tuon asianomaisen sopimuksen sääntöihin ”erityinen intressi”, jäävät järjestelmän ulkopuolelle. Sopimusjärjestelmät muokkaavat odotuksia ja, ajan kanssa, myös poliittisia valintoja – kokemus kertoo, että sopimusjärjestelmä alkaa hiljalleen muokata myös sellaisten valtioihin odotuksia, valintoja ja mahdollisuuksia, jotka ovat päättäneet jäädä sen ulkopuolelle. Näin teki ensimmäisen maailmansodan jälkeen 1925 laadittu Geneven sopimus biologisista ja kemiallisista aseista. Näin tekee vuoden 1996 Ottawan miinankieltosopimus.

Odotettavissa on, että myös vuoden 2017 ydinasekieltosopimus alkaa vaikuttaa käsityksiimme turvallisuudesta ja ydinaseiden oikeutuksesta – mahdollisuuksien rajoista.

Helsingissä 23. päivänä helmikuuta 2018,



Jarna Petman, OTT, dosentti
Erik Castrén –instituutin varajohtaja, Helsingin yliopisto
Adj. Prof., American University Washington College of Law, DC
Kansainvälisen juristikomission jäsen, Geneve