

ULKOASIAINVALIOKUNNALLE

Asetettu kysymys:

Valiokunta on pyytänyt asiantuntijaverkostolta, Suomen Pugwash -toimikunnalta lausuntoa Pugwash-järjestön toimialan näkökulmasta eli erityisesti asevalvonnan, aseidenriisun ja konfliktientutkimuksen näkökulmasta, onko ristiriitaa näiden kysymysten kannalta, että Suomi on liittymässä järjestöön, jonka viimekätinen pelote perustuu ydinasepelotteeseen?

Kysymyksen kommentointia ja taustoitusta:

Kysymys on katsottava lähinnä *kansainvälisoikeudelliseksi kysymykseksi*, minkä takia vastaus on siihen annettava tästä näkökulmasta eikä tässä asiakirjassa siksi käsitellä lähemmin poliittisia tai kansainvälistä poliittisia kysymyksiä. Suomi on selkeästi joutunut tekemään äkillisesti muuttuneessa turvallisuustilanteessaan ratkaisut, jotka parhaiten turvaisivat sen asemaa muuttuneessa tilanteessa ja nyt on kyse näiden tehtyjen ratkaisujen ”täytäntöönpano- i. toteuttamistoimista”. Tarkastelu tästä syystä painottuu ydinaseiden oikeudelliseen asemaan, niihin kohdistuviin rajoituksiin ja kieltöihin sekä näiden Suomen asemaan kohdistuvaan mahdolliseen vaikutukseen Suomen nyt hakiessa Pohjois-Atlantin liiton, kansainvälisen alueellisen järjestön, jäsenyyttä.¹

Lähtökohtaisesti kullakin itsenäisellä valtiolla on ulkoinen toimivalta (suvereenisuus), johon kuuluu mahdollisuus liittyä kansainvälisiin hallitustenvälisiin järjestöihin sekä muihin valtiosopimuksiin valtion näin katsoessa. Tähän toimivaltaan kuuluu myös oikeus pidättäytyä tällaisista optioista, jos valtio ei katso, että ne toisivat jollain tavoin sille etua tai jos aiheutuvat tarvittavat panokset olisivat isommat kuin mahdollisesta jäsenyydestä saatavissa oleva hyöty tahi jos liittymistä kulloinkin harkittavana olevaan järjestelyyn ei pidetä tarpeelliselta.

¹ Johtuen myös esitetystä kysymyksestä, tarkastelu tapahtuu erityisesti kansainvälisen oikeuden aseidenriisun, ja asevalvonnan oikeusalojen sekä nk. yleisen kansainvälisen oikeuden oikeussääntöjen kautta. Siinä ei käsitellä siksi eräitä muita kansainvälisen oikeuden oikeusaloja, joita nostetaan välillä NGO-toiminnassa näissä keskusteluissa esille, koska niillä ei ole juuri välitöntä vaikutusta esitettyyn kysymykseen ja tarkasteltaviin asioihin.

Suomi on itsenäisenä valtiona valtioiden nykyisen *kansainvälisen turvallisuusjärjestelmän*, Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan jäsen ja sitoutunut Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan määräyksiin ja sen ympärille rakentuvaan kansainväliseen sääntöperusteiseen maailmanjärjestykseen (eli nykyisin voimassa olevan kansainvälisen oikeuden oikeussääntöihin).

Suomi on myös alueellisen yhteistyöjärjestö Euroopan unionin jäsen, joka toimii kansainvälisenä hallitustenvälisenä alueellisenä järjestönä mm. myös jäsenvaltioittensa turvallisuuden toimijana ja eurooppalaisen puolustusyhteistyön mahdollistajana. Euroopan unionilla ei ole yhteisiä komento- tai joukkorakenteita eikä sotilaallista suunnittelua jäsenvaltioiden puolustamiseksi, minkä johdosta suurin osa sen jäsenvaltioista on tätä täydentävän ja nämä rakenteet muodostavan Pohjois-Atlantin liiton jäseniä ja mihin järjestöön myös Suomi ja Ruotsi ovat liittymässä tämän liittymisprosessin ollessa käynnissä ja nyt myös Eduskunnan käsiteltävänä hallituksen esityksenä.

Pohjois-Atlantin liitto on myös kansainvälisoikeudellisesti Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjassa sen VIII-luvussa tarkoitettu *hallitustenvälinen kansainvälinen järjestö*², jonka tarkoituksena on edistää asiaa yksinkertaistaen jäsenvaltioittensa turvallisuutta, puolustusta sekä sotilaallista ja puolustusyhteistyötä. Tällaiseen kansainväliseen järjestöön liittyminen on kunkin itsenäisen valtion toimivaltaan kuuluva mahdollisuus, jolloin tarkempi liittymismenettely määrittyy kunkin kansainvälisen järjestön perustana olevan valtiosopimuksen sisältämien määräysten sekä valtion sisäisen oikeuden, valtiosääntöön kirjattujen menettelyjen mukaisesti. Näillä seikoilla varsinaisesti ole vaikutusta esitettyyn kysymykseen eikä niitä siksi tarkastella enemmälti. Järjestön peruskirjassa on myös asemoitu järjestö Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan päämäärien ja tavoitteiden mukaiseen toimintaan, joten sen olemassaolo ja toiminta ei ole ristiriidassa mitenkään Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan ja sen velvoitteiden kanssa.³

² Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjassa (*SopS* 1/1956) tästä todetaankin nimenomaisesti järjestön peruskirjan 52 artiklan 1 kappaleessa seuraavasti:

1. Mikään tämän peruskirjan säännös ei estä alueellisten sopimusten tai elinten olemassaoloa alueellisesti selvitettäviksi soveliaiden kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien kysymysten käsittelemiseksi, edellyttäen että tällaiset sopimukset tai elimet ja niiden toiminta ovat sopusoinnussa Yhdistyneiden Kansakuntien päämäärien ja periaatteiden kanssa.

³ Järjestön perustana olevan valtiosopimuksen 1 artiklan mukaan järjestön osapuolet ovat sitoutuneet Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 33 artiklan mukaisesti selvittämään mahdolliset kansainväliset riidat, joissa ne ovat osallisina, rauhanomaisin keinoin siten, ettei kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta eikä oikeudenmukaisuutta vaaranneta, sekä mm. peruskirjan 1 artiklan 1 ja 2 kappaleiden sekä 2 artiklan 4 kappaleen nojalla pidättymään kansainvälisissä suhteissaan voimankäytöllä uhkaamisesta ja sen käyttämisestä tavalla, joka on ristiriidassa Yhdistyneiden kansakuntien päämäärien kanssa.

Lisäksi on huomattava, että mahdollisessa valtiosopimusten ristiriitatilanteessa Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 103 artiklan mukaisesti muussa valtiosopimuksessa olevat Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan määräysten kanssa ristiriidassa olevat velvoitteet syrjäytyisivät. Tietävästi Pohjois-Atlantin puolustusliiton perustavassa valtiosopimuksessa ei tällaisia ole, vaan se on valmisteltu aikanaan tarkasti ottaen huomioon Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan jäsenvaltioille asettamat velvoitteet.

Lisäksi tämä tilanne on vielä nimenomaisesti todettu järjestön perustana olevan valtiosopimuksen 7 artiklassa, jossa todetaan:

Ydinaseiden oikeudellisista rajoituksista

Tarkastelua onkin esitetyn kysymyksen osalta kohdennettava Suomea valtiona sitoviin muihin kansainvälisiin valtiosopimuksiin sekä ydinaseisiin liittyviin muihin valtiosopimuksiin. Aseidenriisunnan osalta, Suomea joukkotuhoaseiden osalta velvoittavat kemiallisten aseiden (SopS 17-19 & 30/1997, myöh. muutoksineen) kieltosopimus sekä biologisten aseiden kieltosopimus (SopS 14-15-1975) eivät luonnollisestikaan koske ydinaseita. Suomi ei ole liittynyt nk. ydinaseiden kieltosopimukseen, johon myöskään yksikään ydinasevaltio ei ole liittynyt, eivätkä sen sisältämät valtiosopimusvelvoitteet koske Suomea eikä niiden varaan ole muodostunut kansainvälistä tapaoikeutta, joka saattaisi velvoittaa Suomea tai rajoittaa Suomen toimintavapautta tämän asian suhteen. Tämän johdosta tarkastelu on tehtävä asevalvonnan ja aserajoitusten yhteydessä.

Asevalvonnan ja aserajoitusten osalta Suomea ei velvoita mikään Suomen aluetta koskeva ydinaseetonta vyöhykettä perustava valtiosopimus, sillä kylmän sodan aikaiset poliittiset aloitteet eivät johtaneet tällaisen valtiosopimuksen syntymiseen eikä sellaisen syntymiselle myöskään ollut poliittisia edellytyksiä, vaikka Pohjolan *ydinaseettomasta vyöhykkeestä* myös aikanaan keskusteltiin ehkä enemmän poliittisen tilanteen johdosta kahteen eri vaiheeseen 1960 ja 1970 -luvuilla myös Suomen tekemien aloitteiden pohjalta.

Suomen liittoutuneiden valtioiden kanssa solmima Pariisin rauhansopimus⁴ on sotilasartikloidensa osalta voimassa ainoastaan ydinaseita koskevan rajoituksensa osalta Suomen irtisanouduttua aikanaan tätä III lukua koskeneista määräyksistä muilta osin.⁵ Tämän määräyksen on katsottu rauhansolmimisen voimaantulosta lähtien koskevan Suomen omaa ydinaseiden hankkimista, valmistamista ja omaan määräys- ja päätösvaltaan kuuluvia ydinaseita⁶ (mikä tulkinta on myös yhteneväinen ydinsulkusopimuksen (n.k. NPT-valtiosopimus⁷) ydinaseettomille jäsenvaltioille asettamien velvollisuuksien sisällön ja tulkinnan kanssa).

Kyseisellä Suomen rauhansopimuksen määräyksellä ei siksi ole vaikutusta Suomen liittymiseen ja mahdolliseen tulevaan asemaan Pohjois-Atlantin liiton jäsenenä, koska järjestön toiminnan taustana olevan kaukainen ydinasekapasiteetti ei ole Suomen valtion itsenäisessä päätösvallassa, eikä se sinne myöskään tule, vaikka Suomi olisi (tai aikanaan mahdollisesti on) järjestön jäsen. Lisäksi Pohjois-Atlantin liitolla ei ole omia ydinaseita, eikä se voi sellaisia siirtää jäsenvaltioihinsa, vaan vain sen kolmella jäsenvaltiolla (Yhdysvallat, Ranska sekä Yhdistynyt kuningaskunta) on olemassa omia ydinaseita. Nämä ovat kyseisten valtioiden omassa päätösvallassa ja hallussa. Joihinkin jäsenmaihin on näiden ja tietyn ydinasevaltion välisiin keskinäisiin valtiosopimuksiin perustuen varastoitu ydinaseita, jotka

Tämä [valtio]sopimus ei vaikuta eikä sen tulkita vaikuttavan millään tavoin niihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin, joita osapuolilla on Yhdistyneiden kansakuntien jäsenenä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan perusteella, eikä turvallisuusneuvoston ensisijaiseen vastuuseen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä.

⁴ Rauhansopimus Suomen kanssa (SopS 19-20/1947), lähinnä 17 artiklan ensimmäinen lause.

⁵ Hallituksen päätös Pariisin rauhansopimuksen Saksaa koskevista ja Suomen täysivaltaisuutta rajoittavista määräyksistä. Hallituksen päätös ja ulkoasiainministeriön lehdistötiedote 277, 21.9.1990.

⁶ Tätä käsittelevästä kirjallisuudesta ks. esim. Marjo Uutela, *Operaatio Paz. Pariisin rauhansopimuksen tulkinnat ja Saksan kysymys Suomen ulkopoliitikassa 1987-1990*, (diss.), Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Helsinki 2018.

⁷ Valtiosopimus ydinaseiden leviämisen estämisestä (SopS 10-11/1970).

tästä huolimatta edelleen ovat edelleen ne omistavan valtion (Yhdysvallat) aseita ja sen yksinomaisessa päätösvallassa ja kontrollissa. Nämä järjestelyt eivät seuraa Pohjois-Atlantin liiton jäsenyydestä eikä yhdenkään sen jäsenvaltion alueelle voida siirtää varastoida järjestön jäsenyyden perusteella tällaisia aseita, vaan nämä järjestelyt perustuvat aina kunkin sijoitusvaltion tekemään valtion sisäiseen poliittiseen päätökseen ja sen nojalla solmittuun kahdenväliseen valtiosopimukseen. Järjestelyjen ei ole katsottu myöskään olevan ristiriidassa esim. Italian ydinsulkusopimuksen jäsenyyden ydinaseettomana valtiona kanssa.⁸

Suomi on myös tämän asian sisäisesti selvittänyt (sekä jo aikanaan sen voimassaolon eri vaiheissa, että jäsenyysneuvotteluiden valmistelutyön yhteydessä) ja Suomi on voinut näiden selvitystöiden nojalla vahvistaa myös nyt käydyissä liittymiskeskusteluissa, ettei mikään Suomeen nähden voimassa olevista kansainvälisistä valtiosopimuksista estä Suomea liittymästä Pohjois-Atlantin liittoon eikä ole ristiriidassa liiton perustana olevan valtiosopimuksen sekä sitä täydentävien järjestelyiden johdosta Suomelle aikanaan mahdollisena järjestön jäsenenä tulevien velvoitteiden kanssa.⁹

Tähän liittyen keskeisiin ydinaseisiin liittyvä valtiosopimus on *valtiosopimus ydinaseiden leviämisen estämisestä* (SopS 10-11/1970). Suomi ja Ruotsi ovat muiden Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioiden tapaan, tämän ns. ydinsulkusopimuksen (n.k. NPT-sopimus)¹⁰ jäseniä, jonka 2 artiklan mukaisesti Suomi on sitoutunut olemaan mm. valmistamatta, hankkimatta tai ottamasta vastaan omaan valtiolliseen kapasiteettinsa ydinaseita. Tällä on katsottu tarkoitetun *valtion omaan määräys- ja omaan puolustuskykykapasiteettiin ja päätösvaltaan kuuluvia ydinaseita* ja tällaisen oman kapasiteetin rakentamista ja hankkimista. Suomi on siis järjestelyn osapuoli *ydinaseettomana valtiona*. Vastaavasti kyseisen valtiosopimuksen 1 artiklassa tarkoitetut ydinasevallat ovat sitoutuneet olemasta mm. siirtämästä,

⁸ Esim. Italiaan on kahdella eri paikkakunnalla (Ghedi Torren ja Avianon sotilastukikohdat) sijaitseviin tukikohtiin ollut varastoituna n. 70-90 Yhdysvaltain ydinasetta. Se seikka, että esim. Ghedi Torre on Italian ilmavoimien tukikohta, ei merkitse, että Italia olisi ydinasevaltio tai että nämä aseet olisivat Italian päätösvallassa tai kontrollissa eikä ole estänyt Italian liittymistä ydinsulkusopimuksen ydinaseettomaksi jäsenvaltioksi.

⁹ Tästä selvitystyöstä on nyt tarkasteltavassa hallituksen esityksessä todettu tästä asiasta mm. seuraavasti 8 artiklaa koskevan valmistelutekstissä:

8 artikla. Artiklassa edellytetään, ettei sopimuksen osapuolilla ole voimassa sen ja toisen osapuolen tai kolmannen valtion välillä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka olisivat Pohjois-Atlantin sopimuksen määräysten vastaisia. Lisäksi osapuolet sitoutuvat olemaan tekemättä Pohjois-Atlantin sopimuksen vastaista kansainvälistä sitoumusta. Määräyksen on katsottava rajoittavan Suomen täysivaltaisuutta, koska se rajaa Suomen mahdollisuutta pitää voimassa ja sitoutua tulevaisuudessa kansainvälisiin velvoitteisiin, jotka olisivat Pohjois-Atlantin sopimuksen vastaisia. Suomi vahvisti liittymiskeskusteluissa, että se on 8 artiklan mukaisesti sitoutunut noudattamaan sitä sitovia kansainvälisiä sopimuksia, mukaan lukien Moskovan ja Pariisin rauhansopimukset, Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välinen sopimus suhteiden perusteista sekä sopimukset Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisesta asemasta eli Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva sopimus ja sopimus Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä Ahvenanmaan saarista. Ahvenanmaa on osa Suomen suvereenia aluetta, ja sopimusmääräysten mukaan sen puolueettomuuden puolustaminen kuuluu Suomelle. Mikään näistä sopimuksista ei estä Suomea liittymästä puolustusliittoon eikä ole ristiriidassa Pohjois-Atlantin sopimukseen, myöskään sen 5 artiklaan, perustuvien velvoitteiden kanssa...

¹⁰ Valtiosopimus ydinaseiden leviämisen estämisestä (SopS 10-11/1970).

luovuttamasta, tukemasta, rohkaisemasta, yms. ydinaseettoman valtion *oman* ydinasekapasiteetin hankkimista.

Jäsenyyden Pohjois-Atlantin liitossa ei katsota merkitsevän tällaista ydinaseiden siirtoa jäsenvaltion omaan määräys- päätösvaltaan tai hallintaan.¹¹ Lisäksi järjestön jäsenvaltioiden ydinaseyhteistyöstä huolimatta sen taustalla olevan ydinasepelotteen muodostavat ydinaseet eivät ole järjestön hallussa, käytössä tai päätösvallassa, vaan ne kuuluvat sen yksittäisen jäsenvaltion hallintaan, sekä päätöksentekovallassa, myös silloin, jos tai kun tällaisia aseita saattaisi olla sijoitettuna ydinasevaltion asejärjestelmiin, jotka ovat sen toisessa jäsenvaltiossa olevassa tukikohdassa sijoitettuna kyseisen jäsen valtion aluksiin tai ilma-aluksiin (vast.). Pohjois-Atlantin liitossa ydinasepelotteessa on kyse lähinnä Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan määräysten vastaista aseellista hyökkäystä vastaan rakennetusta poliittisesta ennakkopelotteesta, jonka tarkoituksena on ensisijaisesti toimia *ennaltaehkäisevänä* pidäkkeenä tällaista hyökkäystä vastaan.¹²

Ydinsulkusopimuksen velvoitteita on eri valtiosopimusjärjestelyillä koetettu eri tavoin täydentää eri lähtökohdista. Keskeinen järjestelmä ovat luonnollisesti Kansainvälisen atomienergiajärjestön ydinvalvontasopimuksille rakentuvat järjestelmät, joiden tarkoitus on estää ydinaserikastukseen kelpoisen uraanin päätyminen ydinaseita tavoittelevien valtioiden käyttöön ja valvoa normaalivaltioita siinä, ettei tällaista materiaalia päädy normaalin ydinpolttoaineiden syklin ulkopuolelle. Järjestelmään kuuluu tehokkaita valvontajärjestelyjä. Tämä on käytännössä luettavissa proliferaatiota *ennalta estäviin* järjestelmiin (ydinteknologian rauhanomaisen käytön kehittämisen ja yhteistyön ohella), joissa Suomikin on näissä erilaisissa järjestelyissä mukana. Niillä ei sinänsä ole erityistä välitöntä merkitystä arvioitaessa ydinaseiden ja ydinpelotteen asemaa, koska nämä kysymykset rakentuvat ydinasevaltioiden olemassa olevien ydinaseiden ja -järjestelmien sekä näiden mahdollisen pelotevaikutuksen varaan.¹³

* * *

¹¹ Tämä asian tila oli selvää jo neuvoteltaessa ydinsulkusopimuksesta sen valmistelukokouksissa.

¹² Aseellisen selkkauksenkin aikana, jos johonkin järjestön jäsenvaltioon olisi hyökätty ulkopuolisen valtion taholta ja tämä olisi käynnistänyt valtioiden välisen aseellisen selkkauksen (sodan), jos järjestön yhteisen puolustuksen lausekkeeseen vedettaisiin hyökkäyksen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion toimesta ja tämä pyytäisi sotilaallista apua, niin, jos järjestö tätä suosittelee ja sen jäsenvaltiot päättäisivät tätä myös antaa, kyse olisi materiaalisesta ja ase-avusta, ellei kyseinen valtio pyytäisi myös aseistettuja joukkoja tuekseen. Mutta apu toteutettaisiin sitä antavien jäsenvaltioiden toimesta kutakuinkin varmasti konventionaalisin keinoin ja välinein. Järjestön ydinasevaltiot toimisivat myös pääsääntöisesti näissä raameissa. Vain jos niiden itsensä olemassaolo tai hyökkäyksen kohteeksi joutuneen valtion olemassaolo on vakavasti vaarantunut, saattaisi ydinasevaltio ehkä harkita tällaisen kapasiteetin käytöllä uhkaamista tilanteen pysäyttämiseksi.

Tämä on epäsuorasti pääteltävissä esim. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin ylähuoneen käsittelyssä Kansainvälisen tuomioistuimen ydinaseiden käyttöä tai niillä uhkaamista koskevan neuvoa antavan mielipiteen merkityksen käsittelyssä todetuista seikoista.

¹³ Ydinenergian rauhanomaiseen käyttöön liittyy myös lukuisia muita sopimusjärjestelyitä sekä myös kahdenvälisiä valtiosopimuksia mm. (Suomen ja Yhdysvaltain, Kanadan sekä Venäjän välillä). Nämä järjestelyt eivät kuitenkaan kuulu tarkasteltavan aiheen alaan, joten niitä ei siksi tarkastella tässä yhteydessä enempää.

Kaksi muuta merkittävää ydinaseisiin liittyvää kansainvälistä valtiosopimusjärjestelmää ovat *Kattavaa ydinasekieltoa koskeva valtiosopimus* sekä *Ydinaseet kieltävä valtiosopimus*. Kattavaa ydinasekieltoa koskeva valtiosopimus (Valtiosopimus täydellisestä ydinkoekiellosta (SopS 15/2001)) täydentää lukuisia ydinasekokeita eri ympäristöissä ja alueilla rajoittavia sekä kieltäviä valtiosopimuksia ja sen tarkoituksena on käytännössä estää kaikki ydinaseiden kehittämiseen liittyvä koetoiminta kyseisen valtiosopimuksen jäsenvaltioilta. Valtiosopimukseen liittyy tehokas valvontajärjestelmä. Suomi on tämän valtiosopimuksen osapuolivaltio. Tämä järjestely ei varsinaisesti vaikuta olemassa olevien ydinaseiden asemaan ja niiden ylläpitovalvonta sekä asejärjestelmien modifiointi voidaan pitkälti toteuttaa ilman räjäytyksiä perinteisten rutiinitarkastusten sekä tietokonesimulaatioiden avulla. Siksi tätä valtiosopimusta ei ole aiheellista tarkastella tässä yhteydessä enemmälti, koska se ei sinänsä vaikuta olemassa olevan ydinasepelotteen perustana olevien ydinaseiden ja -järjestelmien asemaan.

Ydinaseet kieltävä valtiosopimus (*The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons* (TPNW)) ei nimestään huolimatta kiellä, eikä voikaan kieltää, yleisesti kansainvälisoikeudellisesti ydinaseita, vaan se tosiasiallinen merkitys on katsottava yhdeksi askeleeksi tiellä pyrkimyksiä päästä ydinaseista eroon ja saada aikaan niitä koskeva oikeudellinen kiello.¹⁴ Kyseinen valtiosopimus luonnollisesti kyllä kieltää osapuolivaltioitaan ydinaseet ja on voimaan nyt astuttuaan niitä velvoittava valtiosopimus. Mutta siitä ei voi johtaa johtopäätelmää ydinaseiden yleisemmäksi kielloksi.

Tämä tulkinta on selvä jo yleisten kansainvälisen oikeuden valtiosopimusten vaikutusta ja sitovuutta koskevien yleisten periaatteiden mukaan. Valtiosopimukset sopivat vain niiden osapuolina olevia valtioita eivätkä ne voi aiheuttaa oikeusvaikutuksia kunkin tarkasteltavan valtiosopimuksen jäsenvaltioiden ulkopuolisiin valtioihin nähden. Yksikään ydinasevaltio¹⁵ ei ole liittynyt tämän valtiosopimuksen osapuoleksi, ja sen ulkopuolella on myös lukuisia aiheen kannalta muutoin merkittäviä valtioita, joten tällä hetkellä tämän valtiosopimuksen merkitys on sen jäsenvaltioiden piirin ulkopuolisiin valtioihin nähden enemmän poliittinen eikä se siksi voi rakentaa kansainvälistä ei-jäsenenä olevia valtioita sitovaa tapaoikeutta.

Myöskään Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioita ei ole liittynyt kyseiseen valtiosopimukseen, joten sen oikeusvaikutuksilla ei ole varsinaista vaikutusta tarkasteltavaan kysymykseen ja ydinaseiden asemaan ydinpelotteena, vaikka kyseinen valtiosopimus kyllä kieltää ydinaseet

¹⁴ Kyseinen valtiosopimus avattiin allekirjoituksia ja liittymistä varten 20 syyskuuta 2017 ja sen on allekirjoittanut (l. ilmaissut tahtonsa liittyä ko. valtiosopimuksen osapuoleksi) 91 valtiota ja sen jäsenenä on 68 valtiota. Kyseinen valtiosopimus astui voimaan 22 tammikuuta 2021.

Ks. lähemmin osapuolivaltioista [UNODA Treaties](#).

¹⁵ Nämä eivät osallistuneet kyseisen valtiosopimuksen varsinaiseen valmisteluunkaan, minkä johdosta valtiosopimusta ei ole laadittu niin, että sen sisällön kannalta keskeiset valtiot olisivat olleet mukana sen valmisteluneuvotteluissa, jolloin myöskään kyseisen valtiosopimuksen valmisteluissa keskeisten valtioiden intressejä ei ole otettu huomioon valtiosopimuksen sisältöä laadittaessa. Tällöin on hyvin todennäköistä, että laadittavan valtiosopimuksen valmistelu epäonnistuu tai ainakin kun sen tavoitteiden onnistumisen kannalta keskeiset valtiot jättäytyvät valtiosopimuksen ulkopuolelle, laaditun valtiosopimuksen merkitys jää tavoitteisiin nähden usein vähäiseksi.

jäsenvaltioiltaan eli niiltä valtioilta, jotka ovat liittyneet kyseisen valtiosopimuksen jäseniksi.¹⁶
17

* * *

Ydinaseiden asemasta on olemassa myös jonkin verran eri kysymyksiä käsitteleviä oikeudellisia ratkaisuja, mutta näistä olennaisin esitetyn kysymyksen osalta on Kansainvälisen tuomioistuimen *neuvoa antava mielipide*¹⁸, jossa on arvioitu ydinaseiden kansainvälisoikeudellista asemaa sekä niiden käyttöön ja sillä uhkaamiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokoukselle sen esittämästä pyynnöstä.

Tuomioistuin katsoi antamassaan neuvoa antavassa mielipiteessään ensin, että sotaa alemmissa tilanteissa ydinaseiden käytöllä uhkaaminen noudattaa Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjassa asetettuja valtioiden voimankäytölle asetettuja yleisiä velvoitteita. Sen sijaan tilanteessa, jossa valtio on joutunut toisen valtion tekemän aseellisen hyökkäyksen l. aggression kohteeksi, mikä tapahtuma on laukaissut sen Yhdistyneiden kansakuntien 51 artiklassa tarkoitetun valtion itsepuolustustilanteen sekä oikeuden muille valtioille tukea hyökkäyksen kohteeksi joutunutta valtiota. Tämä tilanne on myös tällöin aiheuttanut valtioiden välisen aseellisen selkkauksen (IAC) syntymisen, jossa on myös sovellettava sodan oikeussääntöjä.¹⁹

¹⁶ Kyseisen valtiosopimuksen 1 artikla kuuluu seuraavasti:

**Article 1
Prohibitions**

1. 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.

Kyseisen valtiosopimuksen sisällöstä ks. lähemmin esim. [UNODA Treaties](#).

¹⁷ Monet ydinasevaltiot olivat tosin mukana kyseisen valtiosopimushankkeen alkuselvittelyissä, mutta jättäytyivät varsinaisista valmisteluista pois, kun oli ilmennyt, että niiden intressejä ei ilmeisesti olisi tultu ottamaan riittävästi valmistelussa huomioon

¹⁸ International Court of Justice, Advisory Opinion, 8.7.1996, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons.

¹⁹ Näillä tarkoitetaan aseellisessa selkkauksessa sovellettavan kansainvälisen oikeuden (*Law of Armed Conflict*) eli kansainvälisen humanitaarisen oikeuden (*International Humanitarian Law*) oikeussääntöjä (*ius in bello*).

Pelkistäen kansainvälinen tuomioistuin katsoi neuvoa antavassa mielipiteessään tästä tilanteesta, että se ei toisaalta voi johtaa olemassa olevista kansainvälisen oikeuden oikeussäännöistä ydinaseiden käyttöä aseellisessa selkkauksessa kieltävää oikeudellista velvoitetta, jos sen oli samalla myös todettava, että myöskään ydinaseiden käyttöä sallivaa oikeussääntöä ei näistä oikeussäännöistä voi johtaa. Se kuitenkin totesi, että tuomioistuin ei voi pois sulkea sitä mahdollisuutta, että valtiolla voi olla oikeus käyttää ydinaseita siinä äärimmäisessä tilanteessa, kun tarkasteltavana on tilanne, jossa valtion olemassaolo ja selviytyminen ovat vakavasti uhattuna valtion äärimmäisissä itsepuolustustilanteissa (aseellisessa selkkauksessa)²⁰.

Tämä vaikuttaisi olevan sama äärimmäisen viimeinen tilanne, jossa Suomelle jäsenyyden hakemisen ajaksi turvallisuustakeet antaneet valtiot saattaisivat joutua harkitsemaan ydinaseiden käytöllä uhkaamista.²¹ Turvallisuustakeet ovat oikeudelliselta luonteeltaan poliittisia järjestelyitä, mikä tarkoittaa sitä, että ne sellaisenaan eivät aiheuta ne antaneille valtioille kansainvälioikeudellista velvoitetta, vaan velvoite on poliittinen.²² Lisäksi niiden tarkempi sisältö jätetään tällöin tarkoituksellisesti täsmentämättä, mikä kuuluu menettelyiden luonteeseen.²³ Kyse ehkä parhaiten kuvattuna on turvatakuut saaneen valtion mahdolliselle uhkaaja- tai painostajataholle (valtiolle) lähetystä poliittisesta viestistä sekä lupauksesta turvatakuiden kohdevaltiolle siitä, että se saa toiminnassaan kussakin siihen kohdistuvassa toisen valtion taholta kohdistuvassa epäystävällisessä tilanteessa tarvittavaa tukea ja tämä tuki erityisesti pyrkii estämään turvatakuut saaneeseen valtioon kohdistuvat Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjassa tarkoitetut väkivaltaisuuDET, erityisesti tarkoittaen tukea peruskirjan 51 artiklassa tarkoitetussa itsepuolustustilanteessa.

Edellä lyhyesti tiivistetty Kansainvälisen tuomioistuimen kanta vaikuttaisi myös olevan sopusoinnussa Pohjois-Atlantin liiton todennäköisten suunnitelmien kanssa, koska järjestön taustalla oleva ydinasepelote on tarkemmin julkisuudessa selkeästi määrittelemätön mahdollisuus.²⁴ Viimekätiseksi pelotteeksi tarkoitettu kapasiteetti ei kuitenkaan ole kyseisen järjestön hallussa eikä tämän kapasiteetin käyttö ole sen päätettävissä, vaan tämä kyky on olemassa vain sen yksittäisillä jäsenvaltioilla ja kuuluu ja pysyy näiden *kansallisessa päätösvallassa*. Pohjois-Atlantin liitolla on kyllä näihin asioihin liittyvä suunnitteluelin, jossa

²⁰ “...in view of the current state of international law and of the elements of fact at its disposal, the Court cannot conclude definitively whether the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful in an extreme circumstance of self-defence, in which the very survival of a State would be at stake”

²¹ Tilanteessa kuin niiden tai Suomen valtion olemassaolo on vakavan aseellisen hyökkäyksen seurauksena aiheuttanut tilanteen, jossa Suomen valtion olemassaolo ja selviytyminen aseellisesta selkkauksesta olisi vakavasti vaarantunut.

²² Tällä tarkoitetaan sitä, että ne luonteeltaan eivät ole kansainvälisessä oikeudessa tarkoitettuja valtioiden yksipuolisia toimia (*unilateral acts*), jotka aiheuttaisivat ne antaneelle valtiolle oikeudellisen velvoitteen toimia julkilausutulla tavalla. Tällä ei tarkoiteta, etteikö näillä turvatakuiden antamisella olisi muuta velvoittavuutta tai että ne olisivat millään tavoin merkityksettömiä. Ne merkitsevät vahvaa poliittista sitoutumista ne saaneen valtion tukemiseen, mutta samalla mahdollistavat takuut antaneen valtion sisäisen päätöksenteon vapauden siitä, mikä on tarpeellista kussakin tilanteessa, jossa turvatakuuta koskevaa poliittisen velvoitteen mahdollistamia ja/tai edellyttämiä toimia tulee harkita ja tehdä niistä päätöksiä

²³ Täsmentämättä ne mahdollistavat kaiken tilanteessa tarpeellisen toiminnan turvatakuut annetulle valtiolle, mukaan lukien ydinasepelotteen esiintuominen turvatakuiden mahdollistamien keinojen aivan äärimmäisessä harkintatilanteessa.

²⁴ Järjestöhän on jo toimintansa perusteena olevassa valtiosopimuksessa kytketty nimenomaisesti Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan määräyksiin (joihin se olisi ilman tätä valtiosopimusperusteista määräystäkin joka tapauksessa sidottu).

sen jäsenvaltioilla on myös edustuksensa, kuten muissakin sotilaallisen toiminnan suunnitteluelimissä. Yleinen yhteistyöhön perustuva suunnittelu ja sitten oikeassa tilanteessa aiemmin laadittujen suunnitelmien tarkistaminen ja muuttaminen konkreettisessa tilanteessa mahdolliseksi valtioiden operatiivisesti toteutettavissa oleviksi suunnitelmiksi ovat eri tilanteiden toimenpiteitä.^{25 26} Suunnitteluprosessi ja päätöksenteko kriisitilanteissa on ilmeisen hyvin kuvattu hallituksen esityksessä (mm. s.12-13, 14-15, 21-24).

Pohjois-Atlantin liiton jäsenenäkään Suomi ei voi päättää jäsenvaltiona Pohjois-Atlantin liiton ydinasevaltioiden ydinaseista tai niiden käyttämisestä tai sillä uhkaamisesta. Näihin liittyvien asioiden yksinomainen päätösvalta on kyseisillä ydinasekapasiteetin omaavilla valtioilla itsellään (Yhdysvallat, Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta) ja säilyy niiden kansallisessa päätöksenteossa ja toimivallassa eikä muilla valtioilla tai Pohjois-Atlantin liitolla ole toimivaltaa puuttua näihin *ydinasevaltioiden sisäiseen toimivaltaan* kuuluviin asioihin. Siksi Pohjois-Atlantin liiton yhteyteen liitetty tarkemmin tarkoituksellisesti määrittelemätön ydinasepelote on järjestön toiminnan kannalta ja Suomen osallistumisen siihen jäsenvaltiona kannalta varsin kaukainen asia, ja järjestön konkreettiset merkitykset ja vaikutukset Suomeen ovat käytännössä muissa järjestön mahdollistamissa toiminnoissa ja mahdollisuuksissa sekä jäsenvaltioiden velvoitteissa ja oikeuksissa, eivätkä ehkä ole kovinkaan merkittävä seikka harkittaessa Suomen liittymistä kyseiseen kansainväliseen järjestöön.

On kuitenkin huomattava, että järjestön perustana olevan valtiosopimuksen 5 artiklan tarkoittama määräys yhteisestä puolustuksesta, jota myös nimitetään turvatakuiksi, on eri asia kuin yllä lyhyesti selostettu jäsenyyden hakuvaiheessa yksittäisten valtioiden taholta annetut turvatakuut. Velvoite yhteiseen puolustukseen on järjestön jäsenvaltioita koskeva oikeudellinen velvoite, joka sitoo järjestön jäsenvaltiot toimintaan jonkun järjestön jäsenvaltion jouduttua aseellisen hyökkäyksen²⁷ kohteeksi. Tällöin ne käyttävät

²⁵ Näihin liittyvät asiat kuuluvat erityisesti sotatieteiden alaan ja näistä kysymyksistä sotilaissa on käytettävissä olevia asiantuntijoita, jotka pystyvät tarkemmin selostamaan näitä eroja. Valitettavasti tämän lausunnon laatimisessa ei ollut mahdollista hyödyntää heitä lähemmin lähinnä aikataulullisista syistä ja siksi asiaan liittyvistä konkreettisempien toimintojen käytäntöjä koskevat seikat on osoitettava näitä tahoilta mahdollisesti pyydettyjen kommenttien tai lausuntojen varaan.

²⁶ Esimerkiksi Pohjois-Atlantin strategiset asiakirjat aina tarkastetaan säännöllisesti ja esimerkiksi strateginen konsepti hyväksytään yksimielisesti ja Suomi mahdollisesti jäseneksi tultuaan sitten aikanaan tätä suunnitelma-asiakirjaa neuvottelemassa. Ne eivät aseta jäsenvaltiolle oikeudellisia velvoitteita, vaan ovat järjestön toiminnan ja päämäärien sisäisiä suunnitteluvälineitä.

²⁷ Tällaisia hyökkäystekoja ovat 14 päivänä joulukuuta 1974 annetun Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselman 3314 (XXIX) mukaisesti mm. seuraavat valtion tai sen asevoimien tekemät teot:

- 1) tunkeutuminen tai hyökkääminen toisen valtion alueelle, tunkeutumisesta tai hyökkäämisestä seuraava sotilaallinen miehitys ja toisen valtion alueen liittäminen kokonaan tai osittain omaan alueeseen;
- 2) toisen valtion alueen pommittaminen ja muu aseiden käyttö toisen valtion aluetta vastaan;
- 3) toisen valtion satamien tai rannikon saartaminen;
- 4) hyökkääminen toisen valtion maa-, meri- tai ilmavoimien joukkoja tai laivastoa tai lentokalustoa vastaan;
- 5) toisen valtion alueella sopimuksen mukaan olevien joukkojen käyttäminen sopimuksen ehtojen vastaisesti tai niiden pitäminen toisen valtion alueella sitä koskevan sopimuksen päätyttyä;
- 6) sen salliminen, että valtion alueella sopimuksen mukaisesti olevat toisen valtion joukot käyttävät valtion aluetta kolmanteen valtion kohdistuvaan hyökkäykseen;
- 7) aseistautuneiden joukkojen, ryhmien, asevoimiin kuulumattomien joukkojen tai palkkasotureiden lähettäminen valtion toimesta tai sen puolesta, jos nämä tekevät toista valtiota vastaan vakavuudeltaan 1–6

Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklassa (sekä kansainvälisessä tapaoikeudessa voimassa olevaa) tarkoitettua oikeutta erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen, joka sisältää oikeuden ja velvollisuuden tukea ja auttaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta (yhtä tai useampaa jäsenvaltiota) erikseen että yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa tarpeelliseksi katsottujen toimien avulla, joihin kuuluu tarvittaessa myös aseellisen voiman käyttö Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjassa tarkoitettun hyökkäyksen johdosta rikkoutuneen turvallisuuden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, kyseinen 5 artikla ei määritä avun sisältöä ja artiklan mahdollinen käyttöönotto perustuu aina Pohjois-Atlantin liiton neuvoston tapauskohtaiseen arvioon ja sen jäsenvaltioiden neuvostossa konsensuksella tekemään päätökseen. Tähän kysymykseen ei ole erityisempää kommentoitavaa, koska asia on selostettu perusteiltaan hyvin käsillä olevassa Hallituksen esityksessä (HE 315/2022 vp., s. 58-59) ja koska tästä kysymyksestä on ilmeisesti annettu erityisiä muita selvityksiä valiokunnalle, jolloin saman asian perusteiden kommentointi ei toisi todennäköisesti enää lisää näihin mahdollisesti jo annettuihin lausuntoihin. Huomattakoon vain jo aiemmin useampaan otteeseen tehty huomautus, että tähän 5 artiklan nojalla annettavaan tukeen kuuluu valtaisa mahdollisuuksien kirjo sotilaskalustosta, aseista, ammuksista, asejärjestelmistä, joukoista, tiedustelutiedon yms. aineellisen tuen antamiseen. Mahdolliset ydinaseisiin liittyvät asiat ovat näissä asioissa kaikkein viimeisimpinä mahdollisuuksina ja tällöinkin kunkin ydinasevaltion kansallisen päätöksenteon piirissä olevana äärimmäisenä keinona.

On kuitenkin selvää, että Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioon kohdistunut hyökkäys merkitsee todennäköisesti järjestön 5 artiklan mukaisten toimien käynnistymistä. Tällöin jäsenvaltioiden lisäksi järjestön ydinasevaltiot kytkeytyvät jäsenaseman ohella myös itsenäisinä ydinasevaltioina päätöksentekoon, kuinka tapahtuneeseen hyökkäykseen tulee reagoida ja kuinka sen kohteeksi joutunutta valtiota tulee tukea. Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioiden reaktioissa on siksi mukana myös tämäkin mahdollisuus ja vaikka siihen turvautuminen on hyvin epätodennäköistä, järjestön pelotteeseen kuuluu se, että asiaa ei suhteessa sen toimintaan selkeästi julkisesti määritellä tämän ennaltaehkäiseväksi tarkoitettun pelotteen ylläpitämiseksi. Pelotteen taustalla on ensisijaisesti ja viimekätisesti Yhdysvaltojen ydinasekapasiteetti, jota Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan omat strategisten ydinaseiden kapasiteetit täydentävät. Siksi myös ydinaseet ovat osa järjestön suunnittelua siitä huolimatta, että niiden tämän kapasiteetin tukena oleva määrä onkin laskenut yli 90 % kylmän sodan aikakaudesta.

Ydinaseriisunnasta ja tähän liittyvistä valtiosopimuksista ja muista järjestelyistä sekä kattavan ydinaseriisunnan tavoitteesta

Ydinaseiden asemaan, lähinnä määriin, kokoonpanoihin, ydinkärkien määrään aktiivisissa ydinohjuksissa sekä niistä poistettujen, mutta ei purettujen ydinkärkien määrään, ydinaseriisuntaan, jne. vaikuttavia valtiosopimuksia ja muita järjestelyjä on lukuisia ja näistä

kohdassa tarkoitettuihin tekoihin rinnastettavia tekoja, tai merkittävä osallistuminen tällaisten joukkojen lähettämiseen.

Luettelo ei ole tyhjentävä. Laajasta kirjallisuudesta ks. esim. Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 6th ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017, s.131-148; ks. m. Bengt Broms, "Definition of Aggression", 154 *Recueil des Cours*, s. 299 et seq.

useat ovat kahdenkeskisiä (tai muutaman valtion keskinäisiä) valtiosopimuksia.²⁸ Ne koskevat lähinnä strategisia ydinaseita ja eräät järjestelyt koskevat ohjusteknologian rajoittamista, joiden tarkoituksena on myös rajoittaa ballistisiin ohjuksiin, joilla näitä ydinaseita kuljetetaan kohteeseensa, liittyvän teknologian ja tietotaidon leviämistä.²⁹ Taktiset ydinaseet (joskus n.k. taistelukentän ydinaseet) ovat jätetyt pääosin näiden järjestelyjen ulkopuolelle vuosikymmenten keskustelusta huolimatta. Ne eivät pääsääntöisesti juuri vaikuta tarkasteltavana oleviin kysymyksiin, mutta niitä on tässä selostettu lyhyesti ydinaseisiin liittyvänä lisäkontekstina.

Vastakkaisiin ydinasevaltioiden ryhmiin kuuluneiden keskeisimpien valtioiden, Yhdysvaltain ja Neuvostoliiton, sittemmin sen seuraajavaltion Venäjän, keskinäisten järjestelyjen pyrkimyksenä on mm. ollut rajoittaa strategisten ydinohjusten ja -laitteiden ydinkärkien määrää, ydinaseiden ja näiden kuljetusvälineiden lukumäärää, ydinohjuspuolustusjärjestelmien määrää sekä vähentää ydinkärkien määrää ja hallinnoida ja hävittää ydinaseiden vähentämisestä vapautuvan ydinasekelpoisen uraanin määrää sekä hallinnoida sen rikastusasteen alentamista ei-asekelpoiseksi uraaniksi. Näitä järjestelyjä oli mainittujen ydinasevaltojen välisen liennäytyn alettua ja Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen moninainen määrä³⁰, josta valitettavasti osasta on luovuttu, eli tässä mielessä ydinaseriisunnassa on osittain "otettu takapakkia" oikeudellisesti velvoittavien järjestelyjen osalta. Tämä ei kuitenkaan ole estänyt ylläpitämästä ja sopimasta lisävähennyksistä poliittisten ja uusien järjestelyiden avulla riippumatta näiden valtioiden keskinäisten valtiosuhteiden välisestä tilanteesta.

Ydinaseriisunta on kuitenkin huomattavasti edennyt kylmän sodan loppuvaiheen huippumääräistä. Ydinaseiden sekä niiden kuljetusvälineiden määrä on niiden aikojen huippulukemia huomattavasti alemmalla tasolla ja tapahtuneet "takapakit" osan järjestelyistä päättymisestä eivät ole juuri johtanut näiden määrien kasvuun. Valitettavasti kuitenkin muutama uusi valtio³¹ on hankkinut tänä aikana oman ydinasekapasiteetin, mutta

²⁸ Yleensä pääosin Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton ja sittemmin Yhdysvaltain ja Venäjän välisiä järjestelyjä.

²⁹ Osittain näitä rajoituspyrkimyksiä vaikeuttaa se, että monilta osin samaa tekniikkaa kuin mitä käytetään ballististen ohjusten rakentamiseen ja kehittämiseen käytetään myös avaruustoimintaan liittyvien kantorakettien valmistamisessa kehittämisessä.

³⁰ Ks. tästä esim. katsausta Kari T. Takamaa, "Aseidenriisunta, asevalvonta ja kansainvälinen humanitaarinen oikeus uudella vuosituhannella", teoksessa *Maanpuolustuskorkeakoulu – kehittyvä sotatieteellinen yliopisto. Professori Mikko Viitasalon juhlakirja*, Aki-Mauri Huhtinen & Jarmo Toiskallio (toim.), Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2006, s. 288-325; sekä SIPRI:n *World Armament and Disarmament* -vuosikirjojen katsauksia.

³¹ Nämä ovat Intia, Pakistan, Pohjois-Korea. Israelin ei-tunnustama kapasiteetti ja kyky on kuitenkin käytännössä ollut jo kauan olemassa (ja tiedossa) ennen näiden valtioiden ydinasekapasiteetin syntymistä. Lisäksi on eräitä valtioita, joiden ydinaseohjelma on jo ollut pitkällä, mutta jotka ovat päättäneet sen purkamisesta ja lopettamisesta ja ovat tämän myös toteuttaneet (Etelä-Afrikka, Brasilia, Argentiina ja Algeria). Näistä Etelä-Afrikka oli jo saavuttanut ydinasekapasiteetin, mutta luopui siitä ja purki ja hävitti ilmeisesti omaamansa pienen määrän ydinaseita). Israelin tekemät ilmaiskut Irakiin ja Syyriaan ilmeisesti tuhosivat näiden ydinaseohjelmien keskeiset kohteet siten, että nämä ohjelmat käytännössä pysähtyivät. Libya taas päätti itse lakkauttaa oman ydinaseohjelmansa.

Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen Valko-Venäjä, Kazakstan ja Ukraina, joiden alueille ole jäänyt huomattavat määrät Neuvostoliiton ydinaseita järjestelmineen, siirsivät alueelleen jääneet ydinaseet valvotusti Venäjälle ja hävittivät niihin liittyntä infrastruktuuria. Niillä ei missään vaiheessa Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen ollut mahdollisuutta päättää eikä kykyä käyttää näitä ydinaseita, vaan nämä järjestelmät säilyivät koko ajan Venäjän hallussa.

pääosin em. ydinsulkusopimukselle perustuva järjestelmä on onnistunut rajoittamaan uusien ydinasevaltioiden syntymistä.

Ydinaseiden määrä on siis vähentynyt merkittävästi. Niiden määrä ja tuhokapasiteetti ovat kuitenkin yhä huomattavia.³² Toteamus, että ydinasesodassa ei ole voittajia pitää yhä paikkansa. Siksi ydinaseiden asema on toiminut suurelta osin *keskinäisenä pelotteena* ja käytännössä estänyt kahdenvälisten tai ala-alueellisten aseellisten selkkausten laajenemista laajemmiksi, alueellisiksi aseellisiksi selkkauksiksi ja tätä kautta potentiaalisiksi maailmansodiksi.

Vaikka perinteiset keskeiset ydinasevaltiot ovat poliittisesti sitoutuneet ydinaseriisuntaan ja ydinaseiden määrän vähentämiseen³³, tulisi ydinaseiden määrää vähentää vielä huomattavasti, ennen kuin kapasiteetiltaan pienempien ydinasevaltioiden ydinaseiden vähentämisellä olisi tässä kokonaisuudessa isompaa merkitystä. Siksi keskeinen tekijä ydinaseiden vähentämisessä ovat olleet ja erityisesti edelleen ovat Yhdysvaltain ja Venäjän väliset suhteet. Nämä eivät todennäköisesti mahdollista uusia isojen askelten etenemismahdollisuuksia pitkään aikaan Ukrainan ja Venäjän välisen aseellisen selkkauksen laajentumisen heikennettyä näitä vielä entisestään.³⁴

Nämä tapahtumat ovat entisestään vieneet ydinaseriisunnalle suotuisan kansainvälisepoliittisen tilanteen palautumista, yhä kauemmas mahdolliseen tulevaisuuteen. Tällöin olemassa olevat ydinaseet ovat ja säilyvät keskeisenä taustatekijänä nykyiselle maailmanjärjestyksen säilymiselle ja siksi on todennäköistä, että Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjalle rakentuva turvallisuusjärjestelmä säilyy edelleen valtioidenvälisten kansainvälisten suhteiden perustana. On kuitenkin samalla huomattava, että Yhdysvallat ja Venäjä ovat kyetneet ylläpitämään ja sopimaan keskinäisiä ydinaseita koskevien oikeudellisten ja poliittisten järjestelyittensä jatkumisesta ja eräistä numeraalisista lisävähennyksistä Krimin miehittämisen jälkeisenä aikakautena, joten näiden säilyminen ei ilmeisesti ole sinänsä vaarantunut.

Venäjän on täysin yllättäen käyttänyt ydinasepelotteeseensa viittaamista heti sen Ukrainaan kohdistamien sotatoimien aloittamisen jälkeen sekä useasti myös tämän jälkeen, vaikka Venäjän valtioon ei ole hyökätty eikä sen selviäminen valtiona sen itsensä aloittamasta aseellisesta selkkauksesta ole mitenkään vaarantunut. Tämä aivan poikkeuksellinen toiminta todistaa sitä, että ydinaseet säilyvät ja ovat ehkä merkitykseltään jopa osittain hetkellisesti korostuneet kansainvälisen politiikan vaikutusvälineinä. Tällöin myös muut

³² Esimerkiksi ydinaseiden *ydinkärkien* määrää koskevan tammikuussa 2022 tarkistetun vuoden 2021 tilannetta käsittelevän arvion mukaan Venäjällä ja Yhdysvalloilla on 90% maailman ydinkärjistä. Ydinkärkien määrä on arvioitu suuntaa-antavasti seuraavasti: Venäjä 6257, Yhdysvallat 5550, Kiina 350, Ranska 250, Yhdistynyt kuningaskunta 225, Pakistan 165, Intia 156, Israel 90, Pohjois-Korea 40-50. Ks. esim. [Nuclear Weapons: Who Has What at a Glance | Arms Control Association](#). Huomattakoon, ettei Israel ole koskaan varsinaisesti tunnustanut olevansa ydinasevaltio tai omaavansa ydinasekapasiteetin.

³³ Keskeisin yleinen velvoite on em. ydinsulkusopimuksen 6 artiklan asettama yleinen velvoite, joka kuuluu seuraavasti:

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.

³⁴ Venäjän toimesta helmikuussa 2022 tapahtuneen sodan laajenemisen seurauksena sekä siihen reaktioiden muiden valtioiden toimesta laadittujen ja täytäntöön pantujen sanktioiden seurauksena, nämä suhteet ovat edelleen heikentyneet.

ydinasevaltiot kuin myös niille tukeutuvat turvallisuusjärjestelmät, joihin liittyy tavalla tai toisella ydinasepelotteen mahdollisuus, eivät voi yksipuolisesti luopua ydinaseista tai vähentää niitä merkittäviä määriä, ennen kuin nykyinen tilanne on aikanaan palautunut normaaliksi. Tämä edellyttää myös sitä, että Venäjä on palannut nykyisen valtioiden välisen sääntöperusteisen oikeusjärjestyksen normaaliksi toimijaksi ja muiden valtioiden suhteet siihen ovat palanneet normaaleiksi Venäjän ehkä aikanaan saavutettua takaisin luottamuksen nykyisen Yhdistyneiden kansakunnan peruskirjan periaatteita ja määräyksiä soveltavana valtiona, mikä vie pitkälti aikaa.

Ainakin tänä aikana Pohjois-Atlantin liiton merkitys sen jäsenvaltioiden poliittisena ja sotilaallisena yhteistyöjärjestönä erityisesti Venäjän muodostamaa uhkaa vastaan säilyy yhtenä keskeisenä järjestön toiminnan tarkoituksena.³⁵

Eteneminen kohti ydinaseetonta maailmaa on poliittinen ja oikeudellinen tavoite³⁶, jonne mahdollinen päätyminen voi viedä useamman sukupolven ajan, jos kansainvälispoliittinen tilanne olisi ajatuksen toteuttamiselle suotuisa. Pitkällä tähtäimellä arvioituna, johtavat ydinasevallat ovat tähän suuntaan asteittain edenneetkin viimeisten vuosikymmenien aikana toteuttaen eri toimenpiteitä valtiosopimus- ja poliittisiin järjestelyihin tukeutuen. Ei kuitenkaan ole realistista olettaa, että tämä tavoiteltu idealistinen päämäärä voisi toteutua nopeasti. Sitä kohden edetään asteittain, silloin kun tämän tavoitteen konkreettinen edistäminen on näiden valtioiden intressissä ja sille on kunakin hetkenä suotuisat kansainvälispoliittiset olosuhteet sekä tukena on muita asiaan vaikuttavia konkreettisia kansallisia tekijöitä (kuten ylläpito-, huolto-, uudistamiskustannusten karsiminen, yms.).

Ydinkärkien, ydinaseiden ja -järjestelmien määrä on edelleen niin valtaisa, että asteittaistenkin vähentämisten toteuttaminen vie pääsääntöisesti aikaa vuosikausia, vaatien turvallisuusjärjestelyiden ohella myös tehokasta valvontaa. Ukrainan sodan seurauksena lienee selvää, että yksin nykyisen tilanteen ylläpitäminen ja sen perustana olevien järjestelyiden voimassapitäminen on lähivuosien ajan ydinaseriisun kannalta merkittävä onnistuminen, koska riskinä on myös osittainen järjestelyistä luopuminen ja paluu lisäkapasiteetin rakentamisen tielle.

Lopuksi Ydinasepelotteesta ja valtioiden keskinäisistä turvallisuusjärjestelyistä

Ydinaseriisunnalla ei ole sinänsä juuri vaikutusta ydinasepelotteen ja -kapasiteetin olemassaoloon, koska nämä eivät ole toisistaan suoraan riippuvaisia asioita ydinaseiden valtaisan määrän olemassa olon takia ja sen takia, että ei ole olemassa sellaista

³⁵ Kuten vireillä olevassa valtiosopimuksessa on todettu, Pohjois-Atlantin liiton mahdollisena jäsenvaltiona Suomi sitoutuu järjestön yhteiseen pelotteeseen ja puolustukseen. Esityksessä on myös selkeästi todettu, että Pohjois-Atlantin liitto on selkeästi "...sitoutunut asevalvontaan, aseriisuntaan ja aseiden leviämisen estämiseen. Suomi kannattaa ydinaseriisunnassa asteittaista etenemistapaa, joka edistää kaikkien maiden turvallisuutta. Suomen tavoitteena on, että ydinasevaltiot tekevät konkreettisia sitoumuksia ydinaseriisunnassa ja ottavat askeleita ydinaseista aiheutuvan uhkan pienentämiseksi." Suomen tavoite on ainoa realistisesti toteutettavissa oleva toimintatapa pitkän tähtäimen tavoitteena olevan pyrkimyksen eli ydinaseettoman maailman saavuttamiseksi pitkällä vaiheittaisesti etenevällä tiellä.

³⁶ Tähän tavoitteeseen on myös Pohjois-Atlantin liitto kuin myös sen yksittäiset ydinasevaltiot sinänsä poliittisesti sitoutuneet. Samalla kuitenkin katsotaan, että niin kauan, kuin ydinaseet ovat olemassa ja osa eri valtioiden asekapasiteettia, niin niin kauan ydinaseet tulevat jollain tavoin säilymään myös osana Pohjois-Atlantin liiton pelotetta ja suunnittelua.

kansainvälisoikeudellista velvoitetta, joka estäisi valtioita järjestämään oman puolustuksensa tarpeellisiksi katsomiensa keinojen avulla, kunhan se tapahtuu voimassa olevan kansainvälisen oikeuden oikeussääntöjen puitteissa. Valtiot voivat tukeutua viimekätisinä olemassa olonsa takaajina myös ydinaseiden muodostamaan ydinasepelotteeseen. Lisäksi ainakin satojen vuosien ajan valtiot ovat voineet sopia keskenään oikeudellisia järjestelyjä, yleensä valtiosopimuksin, jossa kaksi tai useampi valtio varautuu kolmannen valtion tahi useampien valtioiden, muodostamaa sotilaallista uhkaa varten.

Viimeisen sadan vuoden aikana tämä on voinut tapahtua myös näiden tätä tarkoitusta varten perustamien kansainvälisten hallitusten välisten järjestöjenkin avulla, jollainen Pohjois-Atlantin liitto myös on. Näille järjestöille on myös voitu asettaa ja/tai hyväksyä muitakin kuhunkin aikakauteen ja siinä esiintyviin tarpeisiin liittyviä muitakin tehtäviä, jolloin sotilaallinen ja puolustuspoliittinen yhteistyö on kuitenkin säilynyt kunkin järjestön tehtävissä. Kun tällaisen järjestön olemassaolon tarkoituksena on myös ehkäistä sen jäsenvaltioita vastaan tapahtuvia Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan vastaisia hyökkäystekoja ja niistä seuraavia aseellisia selkkauksia, järjestön tavoitteen tukena on käytännössä oltava myös riittävää sotilaallista kapasiteettia, jotta tavoiteltu ennaltaehkäisy voisi olla uskottava ja toimia.. Jos järjestön perustana olevin valtiosopimukseen sisältyy keskinäisen avun ohella kollektiivisen turvallisuuden velvoite, niin jäsenvaltioiden on myös annettava kunkin järjestön jäsenvaltion itse päättämää apua, ml. erityisesti sotilaallinen ja puolustustarvikeapu, minkä tarkoitus on auttaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta valtiota selviytymään siihen kohdistuneesta aseellisesta hyökkäyksestä

Tällaisten järjestelmien tavoitteena on aseellisen hyökkäyksen estämisen osalta myös estää järjestön jäsenvaltioon kohdistuva tällaisella hyökkäyksellä painostaminen. Kuten todettu, tällaisen pyrkimyksen takana on myös oltava uskottava aseellinen kapasiteetti ja kyky, joka rakentuu ensisijaisesti ja erityisesti konventionaalisten aseiden kapasiteetin varaan, mutta sen taustatukena voi olla myös viimekätinen ydinaseiden olemassaoloon rakentuva pelote, joka on ydinasevaltioiden omassa päätösvallassa. Mikään kansainvälisen oikeuden oikeussäännös ei tätä estä eikä kiellä. Edellytyksenä on, ettei tätä käytetä toisten, ulkopuolisten valtioiden painostamiseen tai oman hyökkäyksellisen toiminnan tukemiseen.

Kansainvälisen tuomioistuimen edellä viitatus neuvoa antavan mielipiteen mukaan ei voida oikeudellisesti pois sulkea sitä, ettei valtio voisi vedota viimekätisesti tällaisen kapasiteettinsa olemassa oloon, jos valtion olemassaolo ja selviytyminen on uhattuna. Tämä kaukainen mahdollisuus on myös olemassa tilanteessa, jossa Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltion olemassaolo olisi uhattuna siihen kohdistuneen aseellisen hyökkäyksen johdosta, jos valtio olisi sen seurauksena romahtamassa. Tällaiset mahdollisuudet ovat kuitenkin äärimmäisen epätodennäköisiä, koska on äärimmäisen todennäköistä, että tällaisen järjestön yksittäisen valtion kimppuun hyökättäisiin, tavoitteena tuhota kyseisen valtion olemassaolo. Mikään ei tietenkään ole mahdotonta valtioiden välisissä suhteissa, mutta todennäköisyyttä tällaiselle tapahtumalle, joka pitää sisällään nopean eskalaatoriskin laajaksi aseelliseksi selkkaukseksi (l. sodaksi), ei ole pidettävä kovin todennäköisenä. Mutta tällaisenkin tilanteen keskinäinen tuki, apu ja keskinäinen, kollektiivinen puolustus tapahtunee ensisijaisesti kutakuinkin täysin perinteisten aseiden, asejärjestelmien ja joukkojen ym. tuen avulla.

Kuten aiemmin on lyhyesti todettu, on kuitenkin selvää, että Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioon kohdistunut hyökkäys merkitsee todennäköisesti järjestön 5 artiklan mukaisten toimien käynnistymistä. Tällöin jäsenvaltioiden lisäksi järjestön ydinasevaltiot kytkeytyvät jäsenaseman ohella myös itsenäisinä ydinasevaltioina päätöksentekoon, kuinka hyökkäykseen tulee reagoida ja kuinka sen kohteeksi joutunutta valtiota tulee tukea. Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioiden reaktioissa on siksi mukana myös tämäkin mahdollisuus ja vaikka siihen turvautuminen on hyvin epätodennäköistä, järjestön pelotteeseen kuuluu se, että asiaa ei suhteessa sen toimintaan selkeästi julkisesti määritellä tämän ennaltaehkäiseväksi tarkoitetun pelotteen ylläpitämiseksi. Pelotteen taustalla on ensisijaisesti ja viimekätisesti Yhdysvaltojen ydinasekapasiteetti, jota Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan omat strategisten ydinaseiden kapasiteetit täydentävät. Siksi myös ydinaseet ovat osa järjestön suunnittelua ja siten kaukaisena mahdollisuutena jäsenvaltion turvallisuuteen vaikuttavan taustatekijänä eivätkä vailla tosiasiallista merkitystä.

Helsingissä, 15 päivänä tammikuuta 2023

Kari T. Takamaa