



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 21.9.2006
KOM(2006) 518 lopullinen

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

**jolla hyväksytään Euroopan atomienergiayhteisön liittyminen yleissopimukseen
ydinaineita ja ydinlaitoksia koskevista turvajärjestelyistä**

(komission esittämä)

PERUSTELUT

1. JOHDANTO

Yleissopimus ydinaineiden turvajärjestelyjä koskevista toimista (The Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials, CPPNM, jäljempänä 'yleissopimus') allekirjoitettiin vuonna 1980 Kansainvälisen atomienergiajärjestön (IAEA) puitteissa, ja se tuli voimaan vuonna 1987. Yleissopimuksen sopimuspuolina on 118 valtiota ja Euroopan atomienergiayhteisö (jäljempänä 'Euratom')¹. Kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat yleissopimuksen sopimuspuolia.

Euratom allekirjoitti yleissopimuksen sen 18 artiklan 4 kappaleen a kohdan nojalla 13. kesäkuuta 1980 ja liittyi siihen 6. lokakuuta 1991².

Yleissopimuksen tavoitteena on erityisesti turvajärjestelyjä koskevien toimenpiteiden toteuttaminen ydinaineiden kansainvälisten kuljetusten aikana.

Vuonna 1999 useat maat ilmoittivat, että yleissopimuksen soveltamisala ei ole riittävän laaja ja että yleissopimusta on muutettava. Erityisenä puutteena pidettiin sitä, ettei yleissopimuksessa käsitellä tiettyjä turvajärjestelyihin liittyviä merkittäviä näkökohtia. Puutteita mainittiin olevan turvajärjestelyissä, jotka liittyvät kotimaisessa käytössä, varastoituna ja kuljetettavana olevaan ydinaineeseen. Lisäksi katsottiin, ettei yleissopimuksessa käsitellä riittävästi ydinlaitosten suojelua vihamielisiltä teoilta. Edellä mainituista syistä Kansainvälisen atomienergiajärjestön IAEA:n pääjohtaja perusti kesäkuussa 2001 oikeudellisten ja teknisten asiantuntijoiden tilapäisen ryhmän valmistelemaan luonnosta yleissopimuksen muuttamiseksi. Ryhmän tarkoituksena oli keskustella siitä, onko yleissopimusta syytä muuttaa.

Muuttamista käsittelevä konferenssi pidettiin Wienissä IAEA:n päämajassa 4.–8. heinäkuuta 2005. Konferenssissa hyväksyttiin 8. heinäkuuta yleissopimuksen muuttaminen.

Neuvosto valtuutti 28. kesäkuuta 2005 tekemällään päätöksellä³ komission neuvottelemaan yleissopimuksen muutoksista, jotka koskevat yhteisön toimivaltaan kuuluvia asioita. Euratom osallistui siis täysipainoisesti muuttamista käsittelevään konferenssiin. Komission edustaja allekirjoitti Euratomin puolesta muutoskonferenssin päätösasiakirjan 8. heinäkuuta 2005.

¹ Tilanne 27. kesäkuuta 2006.

² Neuvoston päätös, tehty 9 päivänä kesäkuuta 1980, sen hyväksymisestä, että komissio tekee kansainvälisen yleissopimuksen ydinaineiden turvajärjestelyistä (EYVL L 149, 17.6.1980, s. 41).

³ Asiakirja 1024/05 ATO 62 CONOP 33 =C 438

2. YLEISSOPIMUKSEEN EHDOTETUT MUUTOKSET

Yleissopimuksen muutosten on määrä tehostaa yleissopimusta merkittävästi.

Tämä käy selväksi jo tavoitteiden kuvauksesta yleissopimuksen uudessa 1 a artiklassa: ”Tämän yleissopimuksen päämääränä on saada aikaan maailmanlaajuisesti tehokkaat turvajärjestelyt rauhanomaisiin tarkoituksiin käytettäviä ydinaineita ja rauhanomaisiin tarkoituksiin käytettäviä ydinlaitoksia varten ja ylläpitää niitä, estää ja torjua näihin aineisiin ja laitoksiin liittyviä rikoksia maailmanlaajuisesti sekä helpottaa valtioiden välistä yhteistyötä näiden päämäärien saavuttamiseksi.”

Muutoksilla laajennetaan yleissopimuksen soveltamisalaa ydinaineiden kansainvälisistä kuljetuksista kattamaan ydinaineet maan rajojen sisällä sekä käytössä, kuljetuksissa että varastoinnissa.

Jotta ydinaineiden turvajärjestelyt olisivat vielä kattavammat, yleissopimuksen muutokset kattavat ydinaineiden lisäksi vastaavat ydinlaitokset. Yleissopimuksen nimi on sen vuoksi muutettu, ja se on nyt ”Yleissopimus ydinaineita ja ydinlaitoksia koskevista turvajärjestelyistä”.

Muutetussa yleissopimuksessa selostetaan yksityiskohtaisesti, mitä ’ydinlaitoksella’ tarkoitetaan: ”ydinlaitos” tarkoittaa laitosta (mukaan lukien siihen liittyvät rakennukset ja laitteistot), jossa ydinaineita tuotetaan, jalostetaan, käytetään, käsitellään, varastoidaan tai loppusijoitetaan, jos tällaiselle laitokselle aiheutuvan vahingon tai sen toiminnan häiriintymisen vuoksi ympäristöön voi päästä huomattavia määriä säteilyä tai radioaktiivisia aineita (1 artiklan d kohta).

Uudessa tekstissä vaaditaan myös, että perustetaan asianmukainen turvajärjestelmä (2 a artiklan 1 kohta), lainsäädäntö- ja sääntelykehys (2 a artiklan 2 kohdan a alakohta) ja toimivaltaiset viranomaiset vastaamaan lainsäädäntö- ja sääntelykehysten täytäntöönpanosta (2 a artiklan 2 kohdan b alakohta).

Siinä vahvistetaan myös 12 ”ydinaineiden ja ydinlaitosten turvajärjestelyjä koskevaa peruseriaatetta”, joita uuteen yleissopimukseen liittyvien valtioiden on noudatettava (2 a artiklan 3 kohta).

Muutetulla yleissopimuksella on suoria vaikutuksia Euratomin perustamissopimuksen VII luvussa määriteltyyn ydinmateriaalivalvontaan⁴. Erityisesti olisi korostettava, että valtio vastaa turvajärjestelmän perustamisesta, täytäntöönpanosta ja ylläpitämisestä (peruseriaate A); ydinaineita koskevien asianmukaisten turvajärjestelyjen varmistamisesta myös niiden kansainvälisessä kuljetuksessa tarvittaessa siihen saakka, kun tämä vastuu siirretään asianmukaisesti toiselle valtiolle (peruseriaate B); turvajärjestelyjen sääntelemiseksi tarvittavan lainsäädäntö- ja sääntelykehysten perustamisesta ja ylläpitämisestä (peruseriaate C) sekä lainsäädäntö- ja sääntelykehysten täytäntöönpanosta vastaavan toimivaltaisen viranomaisen perustamisesta ja nimeämisestä (peruseriaate D). Lisäksi vastuut valtion sisäisten turvajärjestelyjen eri osatekijöiden täytäntöönpanosta on määriteltävä selvästi (peruseriaate E), ja on laadittava valmiussuunnitelmat

⁴ Euratomin perustamissopimuksen 77–85 artiklat.

(häätäsuunnitelmat) ydinaineiden luvattoman siirtämisen tai ydinlaitoksiin taikka ydinaineisiin kohdistuvan sabotaasin tai näiden yrityksen varalta, ja kaikkien luvanhaltijoiden ja asianomaisten viranomaisten on noudatettava näitä suunnitelmia asianmukaisesti (peruseriaate K).

Muutetussa yleissopimuksessa vaaditaan myös sopimusvaltioilta erityisesti suojaa varkauden, salakuljetuksen ja sabotaasin varalta (2 a artiklan 1 kohta).

Lisäksi yleissopimuksessa määrätään yhteistyön laajentamisesta valtioiden välillä ja niiden kesken sekä kansainvälisestä yhteistyöstä nopeissa toimenpiteissä, joilla pyritään paikantamaan ja hankkimaan takaisin varastettu tai salakuljetettu ydinaine, lieventämään sabotaasin radiologisia seurauksia sekä estämään ja torjumaan asiaan liittyviä rikoksia (5 artikla).

Erittäin tärkeä muutos on myös yleissopimuksen uusi vaatimus, että tietyt tahalliset teot, uhat ja yritykset ”on jokaisen sopimuspuolen kansallisessa lainsäädännössä säädettävä rangaistaviksi teoiksi” (7 artiklan 1 kohta).

3. EURATOMIN TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTA YLEISSOPIMUKSEN PUITTEISSA JÄSENVALTIOIDEN RINNALLA

Euratomin perustamissopimuksen 101 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”yhteisö voi toimivaltansa rajoissa tehdä sopimuksia [...] kansainvälisen järjestön [...] kanssa.”

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin⁵ on vuonna 1978 selkeästi määritellyt yhteisön tehtävät ja toimivallan yleissopimuksen puitteissa:

”(Euratomin perustamissopimuksen) 2 artiklan e kohdassa annetaan yhteisön tehtäväksi taata asianmukaisella valvonnalla, että ydinaineita ’ei siirretä käytettäväksi muuhun kuin siihen käyttöön, johon ne on tarkoitettu’, erottelematta siirtämisen laatua tai olosuhteita, joissa siirtämistä voisi tapahtua; lisäksi ilmaisulla ’turvavalvonta’, jota perustamissopimuksessa käytetään VII luvun määräyksiä luonnehdittaessa, on laajempi merkitys kuin se, että ydinaineiden käyttäjän ilmoittama käyttötarkoitus korvataan toisella käyttötarkoituksella. Perustamissopimuksessa tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkea sellaista käyttötarkoituksen vastaista ydinaineiden siirtoa, mikä merkitsee turvallisuusriskiä eli väestön ja valtion elintärkeiden etujen vaarantamisriskiä. Näin ollen perustamissopimuksen mukainen ’turvavalvonnan’ käsite on niin kattava, että siihen sisältyvät myös turvajärjestelyt.”

Tuomioistuin totesi lopuksi, että ”jäsenvaltioiden osallistuminen ydinaineiden [...] turvajärjestelyjä koskevaan yleissopimukseen [...] on Euratomin perustamissopimuksen määräysten mukaista vain jos yhteisö on itse omaan toimivaltansa kuuluvien alojen osalta yleissopimuksen sopimuspuolena samalla tavoin kuin jäsenvaltiot”. Tietyt yleissopimuksen sitoumukset voidaan panna täytäntöön yhteisöä koskevissa asioissa ainoastaan siten, että yhteisö ja jäsenvaltiot

⁵ Tuomioistuimen tuomio 1/78, 14. marraskuuta 1978. Tuomio perustuu Euratomin perustamissopimuksen 103 artiklaan. Kok. 1978, s. 2151, erityisesti tuomion 21 ja 34 kohta sekä ensimmäinen operatiivinen osa.

toimivat tiiviissä yhteistyössä sekä sopimuksen neuvottelu- ja tekovaiheessa että sovittujen sitoumusten täyttämässä.

Kun otetaan huomioon, että yleissopimuksen muuttamisen yleisenä tavoitteena on sen uudenaikaistaminen siten, että voidaan paremmin reagoida uusiin uhkiin ja saavuttaa parempi ydinasioiden turvataso torjumalla, estämällä ja myös rankaisemalla niitä, jotka syyllistyvät ydinaineiden varkauksiin, sabotaasiin tai jopa terroritekoihin, tuomioistuimen päätelmiä on tulkittava uudessa valossa, mikä merkitsee, että myös yleissopimuksen soveltaminen Euratomiin on mukautettava asianmukaisesti. Samoin kuin todettiin hiljattain annetussa ympäristönsuojelua koskevassa tuomioistuimen tuomiossa⁶, ei Euratomin toimivallasta voi sinänsä sulkea pois sitä, että jäsenvaltioita vaaditaan säätämään seuraamuksista. Tässä tuomiossaan tuomioistuin vahvisti, että yhteisöllä on periaatteessa toimivalta vaatia, että jäsenvaltiot säätävät rikosoikeudellisista seuraamuksista suojellakseen olennaisia yhteisön tavoitteita.

On selvää, että ydinmateriaalien turvajärjestelyt ovat yksi yhteisön olennainen tavoite. Se ilmenee kattavasta, oikeudellisesti sitovasta ja täytäntöönpanokelpoisesta Euratomin ydinmateriaalivalvonnasta.

Tältä osin Euratomin perustamissopimuksen 2 e artiklassa määrätään, että yhteisön tehtävä on ”taata, että ydinaineita ei siirretä käytettäväksi muuhun kuin siihen käyttöön, johon ne on tarkoitettu”.

Sen vuoksi voi olla tarpeen, että Euratom toteuttaa korkeatasoisen ydinmateriaalivalvonnan varmistamiseksi jäsenvaltioiden rikosoikeuteen liittyviä toimenpiteitä.

Sen vuoksi ei ole sinänsä poissuljettua, että yleissopimuksen 7 artiklan 1 kappaleeseen lisättyä tärkeää muutosta, jonka mukaan tietyt tahalliset teot, uhat ja yritykset ”on jokaisen sopimuspuolen kansallisessa lainsäädännössä säädettävä rangaistaviksi teoiksi”, sovelletaan myös Euratomiin.

Kun komissio liittyy yleissopimukseen, sen on ilmoitettava yhteisön puolesta tallettajalle, mitä artikloja ei sovelleta siihen. Yleissopimuksen 18 artiklan 4 kappaleen c kohta edellyttää alueellisilta yhdentymis- tai muilta organisaatioilta tällaista ilmoitusta.

Edellä mainittujen tuomioistuimen ohjeiden mukaisesti ilmoituksessa on todettava, ettei 8–13 artiklaa⁷ sovelleta yhteisöön, vaikka niitä sovelletaan jäsenvaltioihin.

⁶ Tuomioistuimen 13. syyskuuta 2005 antama tuomio asiassa C-176/03, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Euroopan unionin neuvosto, erityisesti 47 ja 48 kohdat.

⁷ Yleissopimuksen 8–13 artiklassa määrätään rikoksiin, rikoksentekijöiden kiinniottamiseen ja luovuttamiseen ja muihin näihin liittyviin asioihin sovellettavista oikeudellisista järjestelyistä.

4. PÄATELMÄT

Edellä esitettyjen yleissopimukseen ehdotettujen muutosten ja edellä mainitun Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomion perusteella on tarpeen, että yhteisö osallistuu edelleen täysimääräisesti tähän yleissopimukseen varmistaakseen erityisesti yhdenmukaisuuden yleissopimuksen täytäntöönpanon ja Euratomin perustamissopimuksen ja siihen perustuvan johdetun oikeudentäytäntöönpanon välillä.

Komissio ehdottaa sen vuoksi, että neuvosto tekee Euratomin perustamissopimuksen 101 artiklan 2 kohdan mukaisesti seuraavassa esitettävän päätöksen, jolla hyväksytään, että komissio liittyy yleissopimukseen.

NEUVOSTON PÄÄTÖS

jolla hyväksytään Euroopan atomienergiayhteisön liittyminen yleissopimukseen ydinaineita ja ydinlaitoksia koskevista turvajärjestelyistä

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 101 artiklan toisen kohdan,

ottaa huomioon komission ehdotuksen⁸,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Euratomin perustamissopimuksen 2 artiklan e alakohdassa määrätään, että yhteisö takaa asianmukaisella valvonnalla, että ydinaineita ei siirretä käytettäväksi muuhun kuin siihen käyttöön, johon ne on tarkoitettu.
- (2) Yleissopimus ydinaineiden turvajärjestelyjä koskevista toimista (The Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials, CPPNM), jäljempänä 'yleissopimus', tehtiin vuonna 1979, ja se tuli voimaan vuonna 1987. Yleissopimuksen sopimuspuolina on 118 valtiota ja Euroopan atomienergiayhteisö⁹. Kaikki jäsenvaltiot ovat sopimuspuolia yleissopimuksessa.
- (3) Yleissopimuksen 20 artiklan nojalla kokoon kutsuttu yleissopimuksen muuttamista käsittelevä konferenssi kokoontui 4 päivänä heinäkuuta 2005 IAEA:n yhteydessä. Euroopan komissio allekirjoitti 8 päivänä heinäkuuta 2005 Euroopan atomienergiayhteisön puolesta päätösasiakirjan ydinaineiden turvajärjestelyjä koskevista toimista tehtyyn yleissopimukseen tehtävistä muutoksista.
- (4) Kun ”alueellisen yhdentymisen tai muunlainen organisaatio” liittyy yleissopimukseen, sen on ilmoitettava mainitun yleissopimuksen 18 artiklan mukaisesti tallettajalle, mitkä ovat sen jäsenvaltiot ja mitä yleissopimuksen artikloja siihen ei sovelleta.
- (5) Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on päättänyt¹⁰, että jäsenvaltioiden osallistuminen ydinaineiden turvajärjestelyjä koskevaan yleissopimukseen on Euratomin perustamissopimuksen määräysten mukaista vain jos yhteisö on itse omaan toimivaltaansa kuuluvien alojen osalta yleissopimuksen sopimuspuolena samalla tavoin kuin jäsenvaltiot. Tietyt yleissopimuksen sitoumukset voidaan panna täytäntöön

⁸ EUVL C [...], [...], s. [...].

⁹ Tilanne 27. kesäkuuta 2006.

¹⁰ Tuomioistuimen tuomio 1/78, 14. marraskuuta 1978. Tuomio perustuu Euratomin perustamissopimuksen 103 artiklan 3 kohtaan. Kok. 1978, s. 2151, erityisesti tuomion ensimmäinen operatiivinen osa ja 34 kohta.

yhteisöä koskevissa asioissa ainoastaan siten, että yhteisö ja jäsenvaltiot toimivat tiiviissä yhteistyössä sekä sopimuksen neuvottelu- ja tekovaiheessa että sovittujen sitoumusten täyttämässä.

- (6) Tuomioistuin on edelleen vahvistanut¹¹, että Euratomin perustamissopimuksen 2 artiklan e kohdassa annetaan yhteisön tehtäväksi taata asianmukaisella valvonnalla, että ydinaineita ei siirretä käytettäväksi muuhun kuin siihen käyttöön, johon ne on tarkoitettu, erottelematta siirtämisen laatua tai olosuhteita, joissa siirtämistä voisi tapahtua; lisäksi ilmaisulla 'turvavalvonta', jota perustamissopimuksessa käytetään VII luvun määräyksiä luonnehdittaessa, on laajempi merkitys kuin se, että ydinaineiden käyttäjän ilmoittama käyttötarkoitus korvataan toisella käyttötarkoituksella.
- (7) Sen vuoksi olisi hyväksyttävä Euroopan atomienergiayhteisön liittyminen muutettuun yleissopimukseen ydinaineita ja ydinlaitoksia koskevista turvajärjestelyistä,

ON PÄÄTTÄNYT SEURAAVAA:

Ainoa artikla

Hyväksytään Euroopan atomienergiayhteisön liittyminen yleissopimukseen ydinaineita ja ydinlaitoksia koskevista turvajärjestelyistä, sellaisena kuin se on muutettuna 8 päivänä heinäkuuta 2005 allekirjoitetulla päätösasiakirjalla.

Muutetun yleissopimuksen ja yleissopimuksen 18 artiklan 4 kappaleen määräysten mukaisen Euratomin julistuksen teksti on tämän päätöksen liitteenä.

Tehty Brysselissä päivänä kuuta .

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*

¹¹ Sama 21 kohta.

LIITE

Ilmoitus, jonka Euroopan atomienergiayhteisö antaa yleissopimuksen 18 artiklan 4 kappaleen mukaisesti

Seuraavat valtiot ovat tällä hetkellä Euroopan atomienergiayhteisön jäseniä: Belgian kuningaskunta, Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Irlanti, Italian tasavalta, Kyproksen tasavalta, Latvian tasavalta, Liettuan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Unkarin tasavalta, Maltan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Puolan tasavalta, Portugalin tasavalta, Slovenian tasavalta, Slovakian tasavalta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta,

Yhteisö julistaa, että ydinaineita ja ydinlaitoksia koskevista turvajärjestelyistä tehdyn yleissopimuksen 8–13 artikloja ei sovelleta siihen.