

# Úmluva zakazující jaderné zbraně a Severoatlantická aliance

(Článek navazuje na Mezinárodněprávní reflexi #10  
z 10. listopadu 2016)

1. března 2017

## Úvod

V letošním roce se v sídle OSN v New Yorku uskuteční mezinárodní konference (27. – 31. března a 15. června – 7. července) s mandátem sjednat úmluvu zakazující jaderné zbraně. Kromě členských států OSN se jednání zúčastní představitelé blíže nespecifikovaných mezinárodních organizací a zástupci občanské společnosti. Konference se bude konat na základě rezoluce schválené nejdříve v 1. výboru (výbor pro odzbrojení a mezinárodní bezpečnost) 71. Valného shromáždění OSN koncem října 2016 (A/C.1/71/L.41) a následně přijaté na plenárním jednání Valného shromáždění v prosinci 2016 (A/RES/71/258). Název rezoluce vyzývá k dosažení pokroku na mnohostranných jaderně-odzbrojovacích jednáních (*Taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations*). Její důležitost spočívá zejména ve znění některých odstavců operativní části, obsahujících rozhodnutí *svolat v r. 2017 zmíněnou konferenci k sjednání právně závazného instrumentu zakazujícího jaderné zbraně, který by měl vést k jejich úplné eliminaci*. Obsah rezoluce byl ovlivněn doporučeními závěrečné zprávy *Otevřené pracovní skupiny (Open-ended Working Group, OEWG)*, která jednala v Ženevě v první polovině r. 2016. Měla posuzovat nová právní opatření a potřebné normy k dosažení světa bez jaderných zbraní. Jejím jednání se žádný jaderný stát, na znamení nesouhlasu s mandátem OEWG, nezúčastnil. Naproti tomu okolo dvaceti partnerských a aliančních nejaderných zemí (např. Austrálie, Japonsko, Kanada, Německo, Polsko, Maďarsko, Itálie, Nizozemsko, Španělsko a Slovensko) se jednání zúčastnilo, Česká republika přítomna nebyla.

Na jednání 1. výboru předložilo rezoluci Rakousko a sponzorovalo ji okolo 50 zemí vedených Brazílií, Irskem, Mexikem, Nigérií a Jižní Afrikou. Česká republika mezi sponzorskými zeměmi nebyla. Rezoluce byla schválena 27. října většinou hlasů (pro 123, proti 38, zdržení 16). Z devíti jaderných zemí KLDK jako jediná hlasovala ve prospěch rezoluce. ČLR, Indie a Pákistán se hlasování zdržely, zbývajících pět zemí (Francie, Izrael, RF, USA a Velká Británie) hlasovaly proti jejímu přijetí. Z celkového negativního hlasování aliančních nejaderných států, včetně České republiky, se vymykalo Nizozemsko, které se hlasování zdrželo. Stalo se tak i přes naléhavou výzvu americké delegace při NATO zaslanou dne 17. října 2016 všem aliančním zemím formou non-paper, aby hlasovaly jednoznačně proti přijetí rezoluce a nezúčastnily se avizované konference OSN v r. 2017. Americký dokument rovněž obsahoval předpokládané dopady přijetí úmluvy na alianční odstrašující politiku a strategii (viz pasáž „Očekávané negativní dopady na odstrašující politiku NATO a činnost aliančních jaderných zemí“). Za zmínku stojí, že zmíněnou rezoluci podpořil Evropský parlament vlastní rezolucí schválenou dne 27. října 2016 (415 hlasů pro, 124 proti, 74 poslanců se zdrželo), ve které mj. vyzval unijní členské země ke „konstruktivní účasti“ na plánovaném jednání konference v r. 2017.

Další hlasování o předmětné a dalších rezolucích ze všech šesti výborů 71. Valného shromáždění OSN se uskutečnilo na plenární schůzi dne 23. 12. 2016. Zmíněná rezoluce byla opět schválena většinou hlasů (113 zemí hlasovalo pro

přijetí, 35 proti, 13 zemí se zdrželo). Postoje výše uvedených jaderných zemí, včetně aliančního Nizozemska, se ve srovnání s jejich hlasováním na 1. výboru nezměnily.<sup>1</sup>

## Předpokládaný smluvní obsah

Na základě znění navrhovaných prvků přílohy II výše zmíněné závěrečné zprávy *Otevřené pracovní skupiny (Open-ended Working Group, OEWG)* se předpokládá, že nový mezinárodněprávní instrument by měl především obsahovat významná zakazovací ustanovení. Dále by měl zahrnovat pasáže týkající se poskytnutí pomoci obětem výbuchů jaderných zbraní a jejich zkoušek, předkládání deklarácí o vlastněných jaderných zbraních a jejich skladech, jaderném materiálu, jaderných zařízeních a nosičích jaderných zbraní. Smluvně upraveny budou rovněž eliminační etapy, verifikační opatření, práva a povinnosti jednotlivců, včetně jejich trestní odpovědnosti za jednání v rozporu se smluvními závazky a naopak jejich právní ochrany v případě informování o porušování těchto závazků, dále údaje o vytvoření realizačního mezinárodního orgánu, řešení sporů, národní realizační opatření či mezinárodní spolupráce aj.

V rámci všeobecných povinností a zákazů by smluvní úprava měla především zakazovat vývoj jaderných zbraní, zkoušky, včetně podkritických experimentů a superpočítačových simulací, které nevyžadují provádění klasických jaderných výbuchů, výrobu, akvizice, vlastnictví, skladování, převody, použití a hrozbu použitím, stejně tak jako výrobu vojensky využitelného štěpného materiálu. Zákazy vztahující se k použití nebo hrozbě použitím jaderných zbraní by nedovolovaly smluvním zemím účast na jaderném válečném plánování a určování jaderných cílů, ani na výcviku personálu k převzetí kontroly a použití jaderných zbraní jiného státu. Zákazy vztahující se k vývoji a výrobě jaderných zbraní by zřejmě zahrnovaly přijetí opatření k prevenci použití nových technologií pro modernizaci existujících jaderně-zbraňových systémů, včetně zákazu jaderně-zbraňového výzkumu a vývoje. Tento zákaz by také mohl zabránit výzkumu a zkouškám jaderných zbraní, včetně již zmíněných podkritických a dalších zkušebních prostředků.

Jaderné státy by měly rovněž skončit s vývojem a kvalitativním zlepšováním jaderných zbraní, jejich nosičů a příslušné infrastruktury. Do této skupiny omezení by také patřil zákaz finanční či jiné účasti na výrobě jaderných zbraní a zákaz činností spojených s využíváním technologií tzv. dvojího použití (pro konvenční a jaderné zbraně), při současném zachování práva všech států na mírové využívání jaderné energie. Zákaz operačního rozmístování jaderných zbraní by také zahrnoval zákaz jejich umísťování v jiných zemích a rovněž by neumožňoval povolování vstupu plavidel s jadernými zbraněmi do přístavů a teritoriálních vod, včetně vstupu letounů s jadernými zbraněmi do národního vzdušného prostoru smluvních zemí. Zákaz výroby jakéhokoli štěpného materiálu pro vojenské účely by mj. zahrnoval umístění existujícího štěpného materiálu do zárukového systému Mezinárodní agentury pro atomovou energii (dále MAAE) a také by obsahoval zákaz financování jaderně-zbrojních aktivit. Zákaz by se také zřejmě týkal poskytování finanční pomoci státům a nestátním aktérům, jejich povzbuzování a podněcování k uvedeným činnostem.

Text by pravděpodobně rovněž obsahoval ustanovení o pomoci obětem jaderných výbuchů a o vytvoření mezinárodní agentury, zřejmě vyvíjející činnost v těsné spolupráci s MAAE, k ověřování plnění smluvních povinností, v jejímž rámci by působily další orgány (konference smluvních zemí, výkonná rada a technický sekretariát). Předpokládané fáze eliminace jaderných zbraní by měly zahrnovat nejdříve jejich vyjmutí z pohotovostního systému, dále jejich odsun z operačního rozmístění, oddělení jaderných hlavice od nosičů, zneschopnění odpalovacích šachet a předání jaderného materiálu pod mezinárodní kontrolu MAAE. Text bude nesporně obsahovat i důležité ustanovení o podmínkách vstupu úmluvy v platnost a další klasická závěrečná ustanovení. Stoupenci dosažení úmluvy se zřejmě budou snažit zabránit tomu, aby vstup úmluvy v platnost stihl stejný osud jako *Smlouvu o všeobecném zákazu jaderných zkoušek (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, dále CTBT)*, která dosud není platná, ačkoli byla předložena k podpisu již v r. 1996. Důvodem je skutečnost, že ze 44 států jmenovitě uvedených ve smluvní příloze č. 2, jejichž podpis a ratifikace je pro vstup CTBT v platnost nezbytná, dosud 8 zemí smlouvu buď nepodepsalo (Indie, KLDK, Pákistán), nebo sice podepsalo, avšak neratifikovalo (Čína, Egypt, Írán, Izrael a USA).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *UN General Assembly approves historic resolution*. International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN), December 23, 2016. On-line: <http://www.icanw.org/campaign-news/un-general-assembly-...>

<sup>2</sup> Annex II Suggested elements for effective legal measures that could be included in an international legal instrument. Draft-Report of the Open-ended Working Group taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations.

## Očekávané negativní dopady na odstrašující politiku NATO a činnost aliančních jaderných zemí

Z hlediska USA, jako hlavní alianční jaderné mocnosti, a Severatlantické aliance jako takové představuje předpokládaný rozsah smluvních zákazů zásadní výzvu pro další existenci alianční politiky jaderného odstrašování a celkovou jednotu NATO v případě, že by se smluvní stranou postupně staly nejaderné alianční země. Jak známo, alianční odstrašující politika spočívá na kombinaci jaderných a konvenčních kapacit, jako základního prvku celkové strategie NATO, při zachování platnosti tvrzení, že pokud budou existovat jaderné zbraně zůstane NATO jadernou aliancí (viz článek č. 17 alianční Strategické koncepce z r. 2010). Nová úmluva, která by delegitimizovala a stigmatizovala nejen jaderné zbraně, ale rovněž jejich modernizační programy, včetně nosičů, je tak neslučitelná s uvedenou alianční odstrašující politikou a strategií.

Úmluva by také mohla mít negativní dopad na rozsah alianční účasti při jednání jednoho z hlavních politických a poradních orgánů NATO, kterým je *Skupina pro jaderné plánování (Nuclear Planning Group - NPG)* a její vrcholný poradní orgán - *Skupina na nejvyšší úrovni (High Level Group - HLG)*. Problémy by se mohly rovněž objevit při obsazování funkčních míst se vztahem k jaderným zbraním, např. na dvou strategických vojenských velitelstvích - *Velitelství spojeneckých sil pro operace (Allied Command Operations – ACO)* a *Velitelství spojeneckých sil pro transformaci (Allied Command Transformations – ACT)*. Smluvní ustanovení by dále komplikovala stávající představené rozmístění amerických taktických jaderných zbraní v podobě leteckých pum v pěti evropských zemích (Německo, Itálie, Belgie, Nizozemsko a Turecko), včetně související alianční koncepce sdílení jaderných kapacit s účastí zmíněných nejaderných států (*Nuclear Sharing Arrangements*). Jedná se o výcvik jejich pilotů na letounech tzv. dvojího použití, tj. jako nosičů jaderných a případně konvenčních zbraní.

Úmluva může rovněž znesnadnit přesuny amerických letounů aliančním vzdušným prostorem k přepravě, údržbě a modernizaci amerických jaderných zbraní a komponentů. Jak se uvádí ve výše zmíněné americké výzvě určené aliančním zemím všeobecné smluvní zákazy by také mohly "zabránit aliančním zemím poskytovat konvenční podporu jaderným operacím". Podle amerického hodnocení by přijetí úmluvy mohlo mít „přímý dopad na schopnost USA splnit své alianční a asijsko-tichomořské rozšířené odstrašující závazky a na schopnost spojenců a partnerů zapojit se do společných obranných operací USA a dalšími jadernými státy.“ Těmito dalšími jadernými státy se rozumí Velká Británie a Francie, která se však jednání výše uvedené *Skupiny pro jaderné plánování (NPG)*, jako jediná z aliančních zemí, neúčastní. Podle článku č. 18 již zmíněné alianční Strategické koncepce z r. 2010 mají Velká Británie a Francie status nezávislých strategických jaderných sil s odstrašující úlohou, přispívající k celkové alianční odstrašující politice a bezpečnosti. Do smluvních zákazů by také mohly spadat alianční cvičení a výcvik zaměřený na zajištění bezpečnosti jaderných zbraní a také na schopnost jejich efektivního operačního rozmístění v případě krize nebo konfliktu.<sup>3</sup>

### Další odhadovaný vývoj

S přihlédnutím k převažující podpoře výše uvedené rezoluce se dá očekávat, že se sponzorským a řadě dalších nejaderných zemí podaří zmíněnou úmluvu sjednat a schválit. Zřejmě se tak stane i přes avizovanou neúčast většiny jaderných států na jednání konference a předpokládaný odmítavý postoj přítomných aliančních a partnerských zemí, pravděpodobně včetně České republiky. Nelze vyloučit, že úmluva bude předložena k podpisu členským zemím již v rámci nadcházejícího 72. Valného shromáždění OSN. Stoupenci smluvní úpravy její text zřejmě urychleně podepíší, zahájí vnitrostátní ratifikační proces a posléze včlení smluvní ustanovení do národních legislativ.

Za daných okolností jaderné státy a jejich spojenci a partneři mohou, při pokračující podpoře vlastnictví jaderných zbraní a koncepci jaderného odstrašování, postupně čelit různým výzvám. Účinky existence úmluvy se mohou projevat např. v normativních, právních, ekonomických a sociálních oblastech. Lze také předpokládat zesílený tlak ze strany parlamentů na vlády uvedených zemí přizpůsobit se nové situaci v rámci úsilí o vytvoření nového bezpečnostního řádu.

<sup>3</sup> Defense Impacts of Potential United Nations General Assembly Nuclear Weapons Ban Treaty. United States non-paper, NATO-North Atlantic Council, 17. October 2016, NATO unclassified, Notice, Annex 2, AC/333-N(2016)0029 (INV), Committee On Proliferation (CP).

Měl by existovat již bez privilegovaného postavení pěti tzv. deklarovaných jaderných států (stálých členů Rady bezpečnosti OSN), jak jejich status a současně nerovnoprávnost v postavení se smluvními nejadernými státy fixuje *Smlouva o nešíření jaderných zbraní (NPT)*. Tento nový řád by měl být založen na dialogu, rovnoprávném respektování bezpečnostních zájmů všech zemí, transparentnosti, přijímání opatření na posilování důvěry aj. Vzájemné vztahy a postoje USA a Ruské federace, které vlastní přes 90% všech jaderných zbraní, budou hrát v dalším jaderně-odbrojovacím úsilí rozhodující úlohu. Dosažení pokroku však bude s největší pravděpodobností závislé na vzájemně uspokojivém řešení zachování strategické rovnováhy v poměru jaderných a konvenčních sil, v návaznosti na budování alianční a americké protiraketové obrany a urovnání rusko-ukrajinských vztahů. Významnou úlohu v celkové jaderně-bezpečnostní situaci bude nepochybně ovlivňovat také vývoj v hlavních krizových regionech, zejména na Korejském poloostrově, v jihoasijské oblasti v indicko-pákistánských vztazích a na Blízkém východě.

Sjednání a schválení úmluvy zakazující jaderné zbraně by měly představovat první důležitý krok na dlouhé cestě k úplné eliminaci těchto zbraní. Následná a předpokládaná dlouhodobější a obtížnější fáze praktické realizace smluvních ustanovení k dosažení nezvratné a transparentní eliminace, včetně přijetí účinných verifikačních opatření, např. při ničení skladovaných jaderných zbraní aj., se však bude moci uskutečnit pouze při zapojení vlastníků jaderných zbraní. Jejich politická vůle a vstřícná opatření v tomto směru budou hrát rozhodující úlohu.

Další vývoj v jaderně-odbrojovací a neproliferační oblasti, stejně tak jako v mezinárodním úsilí efektivně řešit další světové problémy, zahrnující zejména terorismus, klimatické změny, finanční nestabilitu, pandemické choroby a kybernetickou bezpečnost, nebude možné oddělit od narůstajících výzev pro stávající mezinárodní liberální řád. V rámci prohlubujícího se globalismu lze mezi ně především zařadit nárůst populistických a nacionalistických tendencí v různých zemích, ovlivněných migračními a ekonomickými problémy. Dále se jedná o izolacionistické a protekcionistické snahy na straně jedné, jak bylo možné zaznamenat např. v předvolebních vystoupeních a inauguračním projevu nového prezidenta USA Donalda Trumpa a zdůrazňování podpory multipolarismu nejvyššími čínskými a ruskými představiteli na straně druhé. V nadcházejícím období tak pro udržení zmíněného světového řádu a celkové snížení napětí v bezpečnostní oblasti zřejmě bude rozhodující, zda se podaří najít shodu na rovnovážném uspokojení zájmů hlavních světových hráčů bez hegemonního postavení jedné země.

**Miroslav Tůma**

tuma@iir.cz

#### *Další zdroje k tématu:*

- ◆ Acheson, Ray: *Editorial: Revolt*. First Committee Monitor 2016, No. 5, Reaching Critical Will. UN votes to outlaw nuclear weapons in 2017. ICAN (International campaign to abolish nuclear weapons), October 27, 2016. On-line: <http://www.icanw.org/campaign-news/un-votes-to-outlaw-nu>.
- ◆ *European Parliament votes in favour of a ban*. ICAN (International campaign to abolish nuclear weapons), October 27, 2016. On-line: <http://www.icanw.org/campaign-news/european-parliament-c>.
- ◆ Mazarr, Michael, J.: *The Once and Future Order*. Foreign Affairs, January/February 2017, s.25 – 32.
- ◆ Niblett, Robin: *Liberalism in Retreat*. Foreign Affairs, January/February 2017, s. 17 – 24.
- ◆ Nielsen, Jenny: *2016 Open Ended Working Group: Towards 2017 Nuclear Weapon Ban Negotiations?* ARMS CONTROL WONK, Sept. 13, 2016. On-line: <http://www.armscontrolwonk.com/archive/1201937/2016-open-ended-working-group-towards-2017-nuclear-weapon-ban-negotiations/>
- ◆ Nye, Joseph S., Jr.: *Will the Liberal Order Survive?* Foreign Affairs, January/February 2017, s. 10 – 16.
- ◆ Schake, Kori: *Will Washington Abandon the Order?* Foreign Affairs, January/February 2017, s.41 – 46.
- ◆ *Strategic Concept For the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation*. Adopted by the Heads of State and Government in Lisbon. On-line: [www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-en](http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-en).
- ◆ Tůma, Miroslav.: *Jak dál v jaderném nešíření a odbrojování*. Ústav mezinárodních vztahů, 2014, s. 50.
- ◆ [www.natoaktual.cz](http://www.natoaktual.cz)