

Je sjednávána úmluva zakazující jaderné zbraně v rozporu se Smlouvou o nešíření jaderných zbraní (NPT)?

6. června 2017

Motto: „Každá smluvní strana se zavazuje vést v duchu dobré vůle jednání o účinných opatřeních k zastavení závodů v jaderném zbrojení v blízké budoucnosti a k jadernému odzbrojení a rovněž o smlouvě o všeobecném a úplném odzbrojení pod přísnou a účinnou mezinárodní kontrolou“. (Článek VI Smlouvy o nešíření jaderných zbraní)

Úvod

Rok 2017 je z hlediska jaderně-odzbrojovacích jednání jedinečný. Především bylo zahájeno historicky významné dvouetapové sjednávání úmluvy zakazující jaderné zbraně na konferenci OSN v New Yorku. První kolo této konference se již konalo ve dnech 27.–31. 3. 2017 a druhé se uskutečnilo ve dnech 15. 6.–7. 7. 2017 (viz *Mezinárodněprávní reflexe* č. 10 z 10. listopadu 2016, č. 1 z 1. března 2017 a č. 5 z 24. dubna 2017).

V první polovině roku 2017 se dále ve Vídni uskutečnila ve dnech 2.–12. května první schůzka Přípravného výboru 10. hodnotící konference *Smlouvy o nešíření jaderných zbraní* (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT*), která tak zahájila smluvní hodnotící proces. V jeho rámci dojde v příštích letech ještě ke dvěma schůzkám zmíněného výboru a celý proces vyvrcholí v r. 2020 konáním 10. hodnotící konference smlouvy NPT. Po neúspěchu předchozí hodnotící konference v r. 2015, kdy nedošlo ke schválení závěrečného dokumentu, má proto nadcházející smluvní hodnotící proces, zejména v kontextu sjednávání úmluvy zakazující jaderné zbraně, velký význam.

Zhoršená mezinárodněbezpečnostní situace a jaderně-odzbrojovací jednání

Zmíněná jednání probíhají v aktuálním nebezpečném a krizovém vývoji mezinárodní situace. V souvislosti s kontroverzní politikou severokorejského vedení ve vztahu k jaderným zbraním a raketovým zkouškám a nepředvídatelností zahraniční a bezpečnostní politiky nové americké administrativy hrozí mj. možnost vypuknutí regionálního vojenského konfliktu v oblasti Korejského poloostrova, včetně případného použití jaderných zbraní. Zhoršené americko-ruské vztahy také nevytvářejí příznivé podmínky pro pozitivní světový vývoj.

Je nutné brát rovněž v úvahu, že všech devět jaderných zemí (Čína, Francie, Indie, Izrael, KLDR, Pákistán, Rusko, USA a Velká Británie) setrvává na kontroverzní politice jaderného odstrašování, která jim slouží k obhajobě nezbytnosti držení jaderných zbraní k zajištění své bezpečnosti. Tato politika vede ve svých důsledcích k modernizaci těchto zbraní a jejich

nosičů a *de facto* podněcuje závody v jaderném zbrojení. Především USA a Rusko, jako největší vlastníci jaderných arzenálů, ponechávají část těchto zbraní ve vysokém stupni bojové pohotovosti připravené k odpálení v minutách a výrazně nesnižují jejich status ve vojenských doktrínách. Doposud pouze dvě jaderné mocnosti (Indie a Čína) oficiálně vyhlásily politiku nepoužití jaderných zbraní jako první, což *de facto* znamená, že ostatní jaderné země se od možnosti provedení preventivního jaderného úderu jednoznačně nedistancují.

Nepříznivý vývoj dále dokumentuje více než dvacetileté zablokování jednání na Konferenci o odzbrojení v Ženevě jako hlavního fóra k sjednávání odzbrojovacích smluv a neúspěch jednání o *Smlouvě zakazující výrobu štěpných materiálů pro vojenské účely (Fissile Material Cut-Off Treaty, FMCT)*. Zařadit sem lze také odkládání ratifikace *Smlouvy o všeobecném zákazu jaderných zkoušek (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT)* Spojenými státy, Čínou a některými dalšími zeměmi, což od r. 1996 blokuje vstup tohoto významného mezinárodněprávního instrumentu v platnost.

To vše, společně se závěry tří mezinárodních konferencí o humanitárních dopadech použití jaderných zbraní z let 2013 (Oslo) a 2014 (mexický Nayarit a Vídeň), je také jedním z hlavních motivů úsilí většiny států mezinárodního společenství a občanské společnosti dosáhnout urychleného pokroku v jaderně-odzbrojovací oblasti.

Sjednávání úmluvy zakazující jaderné zbraně bojkotují všechny jaderné země, včetně většiny jejich aliančních a partnerských států. Ve svých odmítavých postojích mj. vyjadřují obavy z negativního dopadu sjednání této nové úmluvy na další existenci a plnění ustanovení smlouvy NPT. Z uvedeného důvodu proto budou následující pasáže především věnovány porovnání základních odlišností obou mezinárodněprávních instrumentů a jejich komplementarity. Součástí bude rovněž stručné hodnocení jednání výše zmíněného prvního Přípravného výboru se zaměřením na jaderně-odzbrojovací oblast.

Charakteristika Smlouvy o nešíření jaderných zbraní (NPT) a jejího hodnotícího procesu

Smlouva NPT nemá, na rozdíl od platných úmluv zakazujících další dva druhy zbraní hromadného ničení, tj. chemické a biologické, odzbrojovací charakter. Smlouva byla předložena k podpisu v r. 1968 a vstoupila v platnost v r. 1971.

V jejím textovém znění, tvořeném preambulí a jedenácti články, je okolo 190 členských zemí rozděleno, z hlediska vlastnictví jaderných zbraní, do dvou skupin. První tvoří většina nejaderných států, smluvně se zavazující nikdy nevyvíjet jaderné zbraně, zatímco ve druhé je pět tzv. deklarovaných jaderných zemí, tj. stálých členů Rady bezpečnosti OSN (Čína, Francie, Rusko, Velká Británie a USA). Zmíněné jaderné země tak mají legitimní smluvní oprávnění vlastnit jaderné zbraně s odůvodněním uskutečnění zkoušek těchto zbraní před 1. lednem 1967 (viz článek č. IX, odst. 3). Jaderně-odzbrojovací ustanovení, platné pro všechny smluvní strany, je obsaženo, kromě částečné zmínky v preambulární části, pouze v článku č. VI (viz motto). Jeho vágní znění však zejména neobsahuje žádný časový harmonogram pro eliminaci jaderných zbraní a ani nestanoví další konkrétní povinnosti jaderným zemím k dosažení uvedeného cíle. Zbývající články se zabývají především problematikou nešíření jaderných zbraní a částečně mírovým využíváním jaderné energie, včetně zárukových úkolů Mezinárodní agentury pro atomovou energii (MAAE).

Ve srovnání s úmluvou zakazující chemické zbraně, která je považována za nejpropracovanější odzbrojovací mezinárodněprávní instrument, smlouva NPT také postrádá, v důsledku absence stálého sekretariátu a vlastní organizace, institucionální rámec. Od svého vstupu v platnost má téměř univerzální členství, nicméně čtyři jaderné země jejími členy nejsou. Jedná se o Indii, Pákistán, Izrael a od dubna 2003 také KLDR, která od smlouvy NPT odstoupila.

Smlouva NPT měla velký význam pro sjednání smlouvy CTBT v r. 1996, která však dosud nevstoupila v platnost. Část jaderných zemí její absenci řeší každoročním vyhlášováním jednostranných moratorií na tyto zkoušky, nicméně některé z nich tyto zkoušky uskutečňují pomocí počítačových simulací, které smlouva CTBT jednoznačně nezakazuje. Významnou úlohu smlouva NPT sehrává při vytváření bezjaderných zón, které zvyšují globální a regionální bezpečnost a sdružují okolo 100 zemí. Prostřednictvím zárukového systému *Mezinárodní agentury pro atomovou energii*

(International Atomic Energy Agency, AEA) poskytuje smlouva mnohostranný rámec pro ověřování smluvních neproliferačních závazků. Umožňuje také mezinárodní spolupráci při mírovém využívání jaderných technologií.

V pětiletých intervalech se konají hodnotící konference, jejichž význam spočívá v posuzování plnění smluvních ustanovení za uplynulé období a stanovení úkolů v závěrečném dokumentu na dalších pět let. V průběhu pětiletého období mezi konferencemi se konají tři jednání Přípravného výboru, jejichž výsledky do určité míry předurčují úspěch či nezdar konferencí.

Od skončení studené války lze mezi úspěšné zařadit hodnotící a prodlužovací konferenci v r. 1995 a hodnotící konference v r. 2000 a 2010, na kterých byly konsenzuálně schváleny praktické kroky zejména k dosažení světa bez jaderných zbraní. Na úspěšný průběh 8. hodnotící konference Smlouvy NPT v r. 2010 měl velmi pozitivní vliv „pražský projev“ prezidenta Obamy v dubnu 2009 věnovaný zejména jadernému odzbrojení a zlepšené americko-ruské vztahy. Ty také vyústily v r. 2010 do podpisu smlouvy New START prezidenty obou zemí, Barackem Obamou a Dmitrijem Medveděvem. Smlouva snižuje počet strategických jaderných zbraní a jejich nosičů a stanoví podrobný ověřovací systém jejího plnění. Jednání konference završilo přijetí Závěrečné zprávy. Její součástí byly *Závěry a doporučení pro následnou činnost*, která je v textu nazývána akčním plánem. Obsahuje 64 akcí, sdružených do čtyř skupin závazků v oblasti mírového využívání jaderné energie, jaderného nešíření, jaderného odzbrojení a plnění Rezoluce o Blízkém východě z r. 1995.

Naproti tomu 9. hodnotící konference v r. 2015 již probíhala ve velmi komplikované mezinárodní situaci charakterizované především výrazným zhoršením americko-ruských vztahů, ruskou anexí Krymu a rusko-ukrajinským konfliktem. Dalším nepříznivým faktorem byl krizový vývoj v blízkovýchodním regionu v důsledku pokračování občanských válek v Sýrii, Iráku, Libyi a Jemenu a neúspěchem pokusů svolat blízkovýchodní konferenci k vytvoření zóny bez všech zbraní hromadného ničení v tomto regionu. Na Korejském poloostrově pokračovala KLDK v provádění jaderných a raketových zkoušek a obavy vyvolával také nebezpečný vývoj v indicko-pákistánských vztazích.

Již v průběhu hodnotícího procesu se projevovala rostoucí frustrace většiny nejaderných států a nevládních organizací z pomalého tempa jaderně-odzbrojovacího procesu a z pokračující modernizace jaderných arzenálů pěti tzv. deklarovaných jaderných zemí. Setrvávání těchto zemí, známých jako P5, na politice pomalého přístupu k jadernému odzbrojování „*krok za krokem*“ (*step-by-step approach*) a jejich nesouhlas s přijetím časových limitů a různých doplňujících závazků, jako např. ke zmenšení úlohy jaderných zbraní ve vojenských doktrínách, snížení pohotovostního režimu části těchto zbraní připravených k odpálení v minutách aj., dále posiloval odhodlání odpůrců tohoto vývoje nesmiřovat se s danou situací. Bezprostředním důvodem neúspěchu konference byl odmítavý postoj USA, Velké Británie a Kanady ke znění ustanovení závěrečné zprávy týkající se svolání blízkovýchodní konference o vytvoření zóny bez jaderných zbraní a dalších zbraní hromadného ničení v tomto regionu. Zmíněné země nesouhlasily zejména se stanovením konkrétního termínu jejího svolání, což je v souladu s izraelským odmítavým postojem k této otázce.

Základní odlišnosti sjednávání úmluvy zakazující jaderné zbraně a její komplementární charakter ve vztahu ke smlouvě NPT

Nová úmluva bude mít jednoznačně odzbrojovací charakter, nepřipouštějící žádné výjimky. Zakazovat by měla především vývoj, výrobu, vlastnictví, nákupy, použití a hrozbu použitím jaderných zbraní, včetně jejich rozmisťování v nejaderných státech. Její sjednání, představující první fázi jaderně-odzbrojovacího procesu, nevyžaduje nutně účast jaderných zemí. Jejich zapojení však bude nezbytné ve druhé, dlouhodobější etapě, kdy na základě úmluvy by mělo dojít k odstranění jaderných zbraní z operačního rozmístění a likvidaci skladovaných jaderných potenciálů.

Úmluva bude posilovat právní a politické normy proti použití jaderných zbraní, což přispěje k větší bezpečnosti pro všechny státy. Její znění bude rovněž odpovědí na nové bezpečnostní výzvy, jako jsou kyberútoky a úsilí teroristů o získání radioaktivních materiálů. Sjednání a vstup úmluvy v platnost se může stát podnětem k vypracování dodatečných opatření, např. v oblasti ověřování jaderně-odzbrojovacího procesu a přijetí smlouvy FMCT. Podle názoru stoupenců

úmluvy její sjednání neohrozí strategickou, nebo regionální stabilitu, protože právě na těchto úrovních by měla vést ke snížení celkové úlohy a významu jaderných zbraní ve vojenských doktrínách.

Její komplementarita ve vztahu ke smlouvě NPT bude spočívat v tom, že podpoří cíle a závazky, které obsahuje smlouva NPT k zabránění humanitární a environmentální katastrofy v důsledku použití jaderných zbraní. Konečné cíle obou mezinárodněprávních instrumentů, vycházející z úsilí zabránit vypuknutí jaderné války, zastavit zbrojní závody a posílit mezinárodní důvěru, jsou totožné. Již samotná existence úmluvy zakazující jaderné zbraně povede k posílení smlouvy NPT, zejména článku č. VI, a překoná tak její právní mezeru. Současně bude představovat výzvu názorům, že držení jaderných zbraní zajišťuje jaderným zemím a státům závislým na jaderné ochraně bezpečnost a že tyto zbraně přispívají k mezinárodní stabilitě. Formalizování závazku úplného odmítnutí jaderných zbraní a jejich stigmatizace většinou zemí posílí vědomí, že držení těchto zbraní s nerozlišujícími účinky a způsobujícími nadměrné utrpení, se záměrem jejich případného použití, je v rozporu s lidskými právy a principy mezinárodního humanitárního práva. Úplný zákaz jaderných zbraní ve svých důsledcích zabrání jejich šíření, čímž také podpoří neproliferační ustanovení smlouvy NPT. Podle jednoho z článků navrhovaného textu úmluvy by úmluva neměla ovlivnit práva a povinnosti členských zemí smlouvy NPT.

Hodnocení jaderně-odzbrojovací rozpravy na prvním zasedání Přípravného výboru 10. hodnotící konference smlouvy NPT

Průběh diskuze ve všeobecné rozpravě a zejména při projednávání problematiky jaderného odzbrojení prokázal pokračující hluboký rozkol v názorech odpůrců a stoupců sjednávání úmluvy zakazující jaderné zbraně na způsob řešení hlavního cíle, tj. dosažení světa bez jaderných zbraní.

Řada nejaderných států zdůrazňovala nutnost snižování operační pohotovosti jaderných zbraní, posilování transparentnosti a to nejen ve vztahu k jaderným zemím, ale také vůči nejaderným státům, na jejichž území jsou však jaderné země rozmístěny, což se týká Německa, Nizozemska, Itálie, Belgie a Turecka. Kritizovala také jaderné země za neplnění konkrétních závazků konsenzuálně schválených na hodnotících konferencích smlouvy NPT z let 1995, 2000 a 2010.

Naproti tomu odpůrci úmluvy obhajovali politiku jaderného odstrašování pro zachování míru a udržení stability a vyjadřovali znepokojení z odstoupení od konsenzuální zásady přijímání rozhodnutí. Za nejefektivnější způsob jaderného odzbrojení nadále označovali cestu postupných kroků (*step-by-step approach*). Argumentovali mj. také tím, že úmluva nepovede k zničení jediné jaderné zbraně. Což je jistě pravda, avšak stoupcům úmluvy ji pokládají pouze za první a nezbytný krok na dlouhé cestě k zahájení ničení těchto zbraní, které se pochopitelně bez zapojení všech jaderných zemí neobejde.

Jaderné země a nejaderné státy závislé na jaderné ochraně nadále poukazovaly zejména na to, že bez účasti jaderných zemí nebude úmluva efektivní a že načasování jejího sjednání nebere v úvahu nutnost příznivého bezpečnostního prostředí. Zdánlivá jednota tzv. deklarováných jaderných zemí (P5), demonstrována společným odporem k sjednání úmluvy zakazující jaderné země, se navenek projevuje společnými schůzkami a závěrečnými komuniké. Tyto však neobsahují, s výjimkou pokračujícího úkolu Číny zpracovat přehled klíčových vojenských termínů, žádné podstatné a konkrétní jaderně-odzbrojovací opatření. Za ně se pokládají zejména snížení vysokého stupně pohotovostního systému a výrazné omezení úlohy těchto zbraní ve vojenských doktrínách, dále transparentnost a ukončení modernizace jaderných zbraní, včetně jejich nosičů.

Skutečností však je, že vlastnictví jaderných zbraní vyvolává strach, podezřívání a nedůvěru. To vše se projevuje zejména v americko-ruských a indicko-pákistánských vztazích, ve vztazích s KLDK a v postoji arabských zemí a Íránu k jediné blízkovýchodní jaderné zemi, kterou je Izrael.

Za hlavní pozitivní výsledek jednání lze pouze označit všeobecnou shodu na nezbytnosti posílení zastoupení žen na jaderně-odzbrojovacích jednáních, v rámci prosazování genderové vyváženosti.

Závěr a další předpokládaný vývoj

Existuje reálný předpoklad, že na druhém zasedání konference OSN v New Yorku k sjednání úmluvy zakazující jaderné zbraně (15. 6.–7. 7. 2017) dojde k úspěšnému završení jaderně-odzbrojovacího úsilí většiny nejaderných států a nevládních a některých mezinárodních organizací. Finální text mezinárodněprávního instrumentu by tak mohl být předložen k podpisu na podzim tohoto roku v průběhu 72. Valného shromáždění OSN. Dá se předpokládat, že jaderné země a většina aliančních a partnerských států, spoléhajících na jadernou ochranu zejména USA, budou nadále v opozici vůči nové úmluvě, zatímco okolo 130 nejaderných zemí ji zřejmě podepíše a následně ratifikuje. Po jejím vstupu v platnost, navrhovaná je nutnost čtyřiceti ratifikantů, tak bude nová úmluva paralelně existovat současně se smlouvou NPT. Jejím deponitářem bude generální tajemník OSN.

V letošním roce a v r. 2018 dojde ještě k některým událostem, které případně mohou ovlivnit další přístup mezinárodního společenství k zmíněnému novému mezinárodněprávnímu instrumentu. Na základě příslušných rezolucí Valného shromáždění OSN zahájí v červenci letošního roku v Ženevě činnost *Přípravná expertní skupina na vysoké úrovni* k přípravě doporučení pro sjednání smlouvy FMCT a v r. 2018 začne působit *Expertní skupina pro ověřování jaderného odzbrojování*.

V průběhu jednání druhého Přípravného výboru 10. hodnotící konference NPT v r. 2018 by se měla uskutečnit *Konference na vysoké úrovni k jaderně-odzbrojovací problematice*. Dále se očekává, že v první polovině r. 2018 předloží Trumpova administrativa Kongresu USA novou jadernou strategii (*Nuclear Posture Review*), která nahradí obdobnou Obamovu strategii z r. 2010, a dále plánovací dokumenty pro konvenční síly a protiraketovou obranu. V létě téhož roku se bude také konat v Bruselu summit NATO, který by se měl mj. zabývat další úlohou a modernizací amerických taktických jaderných zbraní rozmístěných v pěti evropských aliančních zemích. (Poznámka: Původně se měl uskutečnit v Istanbulu, avšak v důsledku výhrad Německa a některých dalších aliančních zemí vůči vnitřní a zahraniční politice Ankary došlo ke změně místa konání.)

Miroslav Tůma

tuma@iir.cz

Zdroje:

- ◆ *Draft Convention on the Prohibition of Nuclear Weapons*. Submitted by the President of the Conference, A/CONF.229/2017/CRP.1, 22. 5. 2017.
- ◆ Acheson, Ray: 2015 NPT Review Conference outcome is the Humanitarian Pledge. *Reaching Critical Will of WILPF*, 23. 5. 2015.
- ◆ Tůma, Miroslav: *Íránská jaderná dohoda a širší mezinárodní souvislosti*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2016.
- ◆ *Statement by Austria* delivered by Ambassador Franz Josef Kuglitsch. First Session of the Preparatory Committee for the 2020 Review Conference of the Nuclear Non-Proliferation Treaty, Vienna, 2.–12. 5. 2017, General Debate.
- ◆ Acheson, Ray–Fihn, Beatrice: *Preventing Collapse: The NPT And a Ban on Nuclear Weapons*. *Reaching Critical Will*, October 2013.
- ◆ The U.S. Ambassador Robert Wood, 2017 NPT PrepCom Cluster One Statement on Disarmament, 4. 5. 2017.
- ◆ Nolan, Helena, Ireland, 2017 Preparatory Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), Vienna, 4. 5. 2017.
- ◆ Ambassador Patriia O'Brien, Ireland, Cluster 1 Issues, On behalf of the New Agenda Coalition, Vienna, 2. 5. 2017.
- ◆ Statement by Sweden on behalf of the de-alerting group, NPT Prep Com 2017 – Cluster 1, 4. 5. 2017.
- ◆ M. I. Uljanov, Rosijskaja federacija, na prvoj sesii Podgotovitělnovo komitěta Konferencii 2020 goda po rassmotreniu dějstvija Dogovora o nerasprostraněnija jaděrnovo oružija po tēmatike jaděrnovo razoruženija (klastěr I).
- ◆ Ritchie, Nick: *The Real „Problem“ With a Ban Treaty? It Challenges the Status Quo*. Carnegie Endowment For International Peace, 3. 4. 2017.

- ◆ Nystuen, Gro-Egeland, Kjølv: „A Legal Gap“? Nuclear Weapons Under International Law. Arms Control Today, 3. 3. 2016.
- ◆ Rauf, Tariq: ENGAGEMENT ON NUCLEAR DISARMAMENT BETWEEN NUCLEAR WEAPON-POSSESSING STATES AND NON-NUCLEAR WEAPON STATES. Working Paper, Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI, May 2017.
- ◆ Statement by Mr. M. Zaim A. Nasution, Minister Counsellor of Indonesia On behalf of the Non-Aligned Movement, Cluster One, Vienna, 2.–12. 5. 2017.
- ◆ Statement by the Federal Republic of Germany, Cluster I (Nuclear Disarmament and Security Assurances), Vienna, 2.–12. 5. 2017.
- ◆ Remarks by Alice Guitton, Ambassador of France, Cluster 1: Nuclear Disarmament, Vienna, 4. 5. 2017.
- ◆ Statement by Chinese Delegation at the First Session of the Preparatory Committee for the 2020 NPT Review Conference on Nuclear Disarmament.
- ◆ Statement by the Netherlands, Cluster 1, May 2017.
- ◆ Statement by Izumi Nakamitsu, High Representative for Disarmament Affairs of the United Nations, UNODA, Vienna, 8. 5. 2017.