

VÝZNAM OVĚŘOVÁNÍ A TRANSPARENTNOSTI V JADERNÉM KONTROLNĚ-ZBROJNÍM, NEPROLIFERAČNÍM A ODZBROJOVACÍM PROCESU

MIROSLAV TŮMA

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Od konce studené války trvá význam ověřování plnění smluvních závazků, což je jedním z hlavních prvků posilování důvěry ve vzájemných vztazích.

V kontrolně-zbrojní a mezinárodní bezpečnosti se současně zvyšuje úloha jaderné transparentnosti, jejíž nedílnou součástí je ověřování poskytovaných údajů a smluvních povinností.

Zachování předvídatelnosti, zejména mezi oběma hlavními jadernými mocnostmi (USA a Ruskem), které vlastní přibližně 90 % všech jaderných zbraní, souvisí s nezbytností zachovat kontrolně-zbrojní proces a efektivní ověřovací postup v případě uzavírání dalších smluvních instrumentů.

Ověřovací postupy týkající se jaderného odzbrojování by měly především brát v úvahu politické a technické výzvy související s aktuálním snižováním počtu jaderných zbraní při současné ochraně citlivých informací.

Česká republika by měla na příslušných bezpečnostních fórech, zejména v průběhu 10. hodnotící konference NPT v r. 2020, podporovat unijní a další iniciativy směřující k podpoře zachování americko-ruské kontrolně-zbrojní architektury, konkrétně prodloužením platnosti New START v r. 2021 a jejího ověřovacího mechanismu. Vítané by také bylo zapojení českých expertů do některé z ověřovacích iniciativ.

ÚVOD

Dokument shrnuje hlavní vývoj ověřovacích postupů a jejich odlišnosti v jaderném kontrolně-zbrojním, neproliferačním a odzbrojovacím procesu a naznačuje další směr vývoje v této oblasti. Základním krokem k efektivnímu ověřování by měla být transparentnost, což zvyšuje a posiluje jejich propojenost. Mezi hlavní cíle ověřovacího systému patří umožnění smluvním stranám zajistit důkazy o případném obcházení přijatých závazků, odstrašovat od smluvního neplnění a napomáhat posilování vzájemné důvěry.

Základní složku ověřovacího režimu tvoří zejména smluvní znění, které popisuje limity a povinnosti smluvních stran, včetně identifikace sil a aktivit odpovídajících stanoveným požadavkům. Dalším významným prvkem je monitorování, tj. sběr údajů o silách a aktivitách druhé země, využívající k ověřování národní technické prostředky (dále NTM), např. průzkumné satelity, radarová zařízení aj., a dále inspekce na místě prováděné na území druhého státu. Navazující analytický proces slouží k vytřídění získaných údajů, což by mělo umožnit ve vyhodnocovací fázi přijmout závěr o stavu smluvního plnění druhou stranou. V případě neplnění bude přijato rozhodnutí, jakým způsobem reagovat na zjištěná fakta.

AMERICKO-RUSKÉ(SOVĚTSKÉ) KONTROLNĚ-ZBROJNÍ SMLOUVY

V době studené války začaly USA a tehdejší Sovětský svaz koncem padesátých let minulého století zahrnovat do mnohostranných kontrolně-zbrojních ujednání ověřovací ustanovení. Dohody z padesátých a šedesátých let (např. *Smlouva o Antarktídě* a *Smlouva o kosmu*) sice vyzývaly k určité úrovni vzájemné spolupráce při monitorování smluvního plnění, avšak účastnické strany přednostně spoléhaly na NTM.

Americko-sovětské kontrolně-zbrojní dohody ze sedmdesátých let (např. smlouvy podepsané v rámci jednání o omezení strategických sil známé pod zkratkou SALT) sice ještě využívaly dosavadní ověřovací postup, avšak začaly obsahovat některá kooperativní opatření k napomáhání při využití NTM získat potřebné informace. Smluvní strany se rovněž dohodly, že nebudou narušovat činnost NTM druhého státu při monitorování smluvně omezených systémů. Mnohostranné kontrolně-zbrojní dohody uzavírané koncem osmdesátých a na začátku devadesátých let např. v rámci stockholmské *Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě* z r. 1986 pokračovaly ve spoléhání na monitorování NTM. Rozšiřovaly však používání kooperativních opatření k potvrzení a předání dodatečných informací získaných NTM.

Smlouva INF

Americko-sovětská *Smlouva o likvidaci řízených střel středního a kratšího doletu* (dále smlouva INF) z r. 1987 se týkala likvidace balistických řízených střel a řízených střel s plochou dráhou letu (500–5500 km) s jadernou či konvenční hlavicí odpalovaných z pozemních stanovišť. Zákaz se týkal výroby, vlastnění a provádění letových zkoušek uvedených raketových nosičů a odpalovacích zařízení s výjimkou výzkumu a vývoje. Do konce května 1991 smluvní strany splnily stanovené limity. Likvidace se nevztahovala na řídicí systémy a zmíněné bojové hlavice. Obvinění ze smluvního porušování Ruskem vedly USA k odstoupení od smlouvy a ukončení její platnosti v srpnu 2019. Ruská federace rovněž obviňovala USA z nerespektování smluvních závazků a také od smlouvy odstoupila. Smlouva INF byla první dohodou, která zahrnovala řadu kooperativních bezprecedentních opatření aplikovaných na území obou států. Jednalo se např. o vystavení zmíněných balistických řízených střel na mobilních odpalovacích zařízeních k odstrašení od umístění zakázaných střel na základny střel nezahrnutých do smluvního omezení. Došlo také k zřízení nepřetržité monitorovací přítomnosti v blízkosti jednoho kompletačního zařízení uvedených řízených střel. Smluvní strany si vyměňovaly podrobné informace o raketových systémech podléhajících omezení a vzájemně si notifikovaly plánovaný pohyb či ničení těchto systémů. Podle inspekčního protokolu byly inspekce na místě prováděny po dobu třinácti let na vybraných raketových montážních zařízeních, v zónách rozmístění řízených střel, na opravárenských závodech a dále na zkušebních a eliminačních zařízeních. Tyto inspekce skončily v r. 2001 a od té doby pokračovalo ověřování výlučně NTM. V období do skončení jejich činnosti uskutečnily USA 540 inspekci na 133 místech v SSSR/RF a v USA druhá smluvní strana provedla 311 inspekci na 31 kontrolovaných místech. K ověřování likvidace napomáhala *Zvláštní ověřovací komise* jako fórum pro výměnu názorů a řešení otázek spojených se smluvním plněním. Komise se také zabývala dodatečnými procesy ke zlepšení smluvní realizovatelnosti a efektivnosti a také charakteristikami a metodami použití inspekčního vybavení.

Smlouvy START I a SORT

Proces americko-sovětských *Jednání o snížení strategických zbraní* (START) byl zahájen na začátku osmdesátých let a v jeho rámci byla v r. 1991 podepsána smlouva START I. Omezovala počty rozmístěných strategických jaderných zbraní a její ověřovací systém navazoval na postupy z předchozích smluv, zejména ze smlouvy INF. Zahrnoval širokou výměnu údajů upřesňující počty a lokaci předemětných zbraňových systémů, různé typy inspekci na místě a běžných inspekci, monitorování výrobních raketových zařízení a připojených mobilních odpalovacích zařízení aj. Po rozpadu SSSR k 25. 12. 1991 a vzniku SNS se v květnu 1992 ke smlouvě připojily, kromě Ruské federace (dále RF) jako nástupnického státu, také Ukrajina, Bělorusko a Kazachstán z důvodu tehdejšího rozmístění strategických jaderných zbraní na jejich území. Mezi USA a RF se následně sjednávaly smlouvy START II a START III, avšak k jejich finalizaci z různých důvodů nedošlo. S nástupem Bushovy republikánské administrativy začátkem ledna 2001 byl proces sjednávání smluv START ukončen, nicméně jednání o snížení

strategických útočných zbraní, včetně záměru USA na odstoupení od *Smlouvy o omezení systémů protiraketové obrany (ABM)*, pokračovala. Tehdejší prohlubování vzájemných partnerských a přátelských vztahů vyvrcholilo v r. 2002 podpisem tzv. *Moskevské smlouvy (SORT)* o snížení strategických bojových hlavic a *Společné deklarace* o novém rámci strategických vztahů. Třístránková *Smlouva mezi Spojenými státy americkými a Ruskou federací o strategickém útočném snížení* (dále smlouva SORT) byla ve srovnání s obsáhlými kontrolně-zbrojními smlouvami sjednávanými v rámci procesu START výrazně kratší a bez stanovení ověřovacího postupu. Podle oficiálních prohlášení obou stran se tak jednalo o projev změny ve vzájemných vztazích. Pro potřeby plnění a smluvního ověřování byla prodloužena platnost smlouvy START I, včetně jejího verifikačního režimu, do konce r. 2009.

Smlouva NEW START

Po zrušení smlouvy INF v srpnu 2019 je americko-ruská smlouva New START (*Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms*) z r. 2010 posledním platným bilaterálním kontrolně-zbrojním instrumentem. Do sedmi let snižovala limity v počtech jaderných hlavic na rozmístěných strategických pozemních, námořních a leteckých nosičích a omezovala rovněž počty těchto nosičů a jejich rozmístěných a nerozmístěných odpalovacích zařízení. Po vypršení desetileté platnosti v r. 2021 smlouva umožňuje její prodloužení o dalších pět let. Význam smlouvy spočívá v tom, že umožňuje předvídatelnost, zachovává a posiluje právní a institucionální rámec strategické kontrolně-zbrojní kontroly k transparentnímu a nezvratnému snižování.

Na podporu realizace plnění, dokončeném ve stanoveném termínu, si smluvní strany vyměňovaly dvouleté zprávy obsahující podrobné informace o omezovaných systémech. Kromě toho smlouva požadovala notifikace jakýchkoli změn v předaných údajích a o všech významných událostech vztahujících se ke strategickým zbraním, jako je přemísťování řízených střel a bombardovacích letounů, významnější cvičení aj. Notifikacemi se zabývala *Střediska pro snížení jaderného rizika (Nuclear Risk Reduction Centers)*, vytvořená v r. 1988 k usnadnění časově citlivého spojení mezi USA a tehdejším Sovětským svazem. Poprvé v historii jaderně-zbrojních kontrol měla každá řízená střela nebo letoun, stejně tak jako každé vypouštěcí zařízení přiděleno jedinečné identifikační označení (tag) využitelné k sledování jejich pohybu. Smlouva omezovala zasahování NTM do ověřovacích systémů druhé strany, jako např. satelitní pozorování, a umožňovala inspekce na místě. Každá strana mohla v průběhu roku uskutečnit až 18 inspekci, z nichž deset na operačních základnách k ověření informací o počtu umístěných nosičů a jaderných hlavic instalovaných na řízených střelách nebo o počtu jaderných zbraní nesených bombardovacími letouny. Osm inspekci se mohlo využít k přístupu na další deklarovaná zařízení, tj. na skladovací místa, výcviková zařízení aj. *Bilaterální konzultativní komise* napomáhala řešení sporných otázek a scházela se dvakrát ročně v Ženevě.

SMLOUVY ZAKAZUJÍCÍ JADERNÉ ZKOUŠKY

Zákaz zkoušek jaderných zbraní patří mezi globální bezpečnostní opatření vytvářející předpoklady k dosažení bezjaderného světa. Jaderné zkoušky, jejichž množství v různých prostředích dosáhlo v době studené války počtu cca 2000, napomáhají nejaderným státům při úspěšném završení jejich vojenského jaderného programu a jaderným státům při zkvalitňování těchto zbraní. Devastují současně přírodu a životní prostředí a v mnoha případech mají za následek ztráty životů a ohrožení zdraví obyvatel v oblastech postižených jaderným spadem. Ověřování plnění příslušných smluv se vyvíjelo v závislosti na stupni technologického vývoje monitorovacích prostředků.

Smlouva PTBT

Původně tříčlenná (USA, SSSR, Velká Británie) a později mnohostranná *Smlouva o částečném zákazu jaderných zkoušek (Partial Test-Ban Treaty, dále smlouva PTBT)* z r. 1963 zakazuje zkoušky v atmosféře, ve vesmíru a pod vodou. Umožňuje však podzemní zkoušky, protože v době jejího sjednání neexistovaly příslušné monitorovací technologie k jejich odlišení např. od zemětřesení. Verifikace smlouvy PTBT se prováděla prostředky NTM. K relativně krátkému smluvnímu sjednání přispěly zejména tzv. kubánská raketová krize v r. 1962, kdy hrozilo vypuknutí globální jaderné války, a také obavy veřejnosti z rostoucího počtu zkoušek zejména vodíkových zbraní s vysokou výbušností a negativních účinků jejich jaderného spadu. Smluvní zákaz mj. přispěl k sjednání *Smlouvy o nešíření jaderných zbraní* (dále smlouva NPT) v r. 1968 a rovněž k výraznému omezení koncentrace radioaktivních částic v atmosféře.

Smlouva TTBT

Americko-sovětská *Smlouva o zákazu prahových jaderných zkoušek* (smlouva TTBT) z r. 1974 zakazovala podzemní zkoušky do výbušnosti 150 kt TNT, tj. s desetkrát silnějším účinkem než atomová bomba USA svržená na Hirošimu v srpnu 1945. Smluvní ověřovací protokol zahrnoval používání NTM a vzájemnou výměnu údajů, včetně seismického monitorování, využívání hydrodynamické výbušné měřicí metody, geografických údajů a inspekce na místě.

Smlouva CTBT

Mezinárodní *Smlouva o všeobecném zákazu jaderných zkoušek* (dále smlouva CTBT) z r. 1996 dosud nevstoupila v platnost. Brání jí v tom absence podpisů a některých ratifikací osmi států (USA, ČLR, Indie, Pákistán, Izrael, KLDR, Egypt a Írán). V roce 1996 byla také vytvořena *Přípravná komise Organizace CTBT* se sídlem ve Vídni s cílem dosáhnout vstupu smlouvy v platnost a vybudování *Mezinárodního monitorovacího systému (IMS)*. Systém po dokončení bude tvořit 321 monitorovacích stanic (seismologické, hydroakustické a infrazvukové) rozmístěných v 89 zemích a 16 radionuklidových laboratoří. Systém je již funkční a je využíván i pro civilní účely, např. při předvídání zemětřesení a vln tsunami. Získané údaje jsou předávány do vídeňského *Mezinárodního datového centra*

(IDC), které je poskytuje všem signatářským státům. Po vstupu smlouvy v platnost budou verifikační opatření rozšířena o ověřování na místě.

Existence smlouvy CTBT přispěla k tomu, že k dnešními dny nemá žádný jaderný stát aktivní jaderný zkušební program. Jaderné země situaci řeší formou každoročního vyhlášení jednostranných moratorií na tyto zkoušky. Severní Korea tento program zmrazila v r. 2018 v souvislosti s jednáním s USA o denuklearizaci Korejského poloostrova.

MNOHOSTRANNÉ NEPROLIFERAČNÍ A ODZBROJOVACÍ SMLOUVY

Smlouva NPT z r. 1968 významně posílila neproliferační režim a přispěla k vytváření bezjaderných zón a sjednání smlouvy CTBT. Posilování efektivnosti zárukového systému MAAE v rámci smlouvy NPT má kromě neproliferační úlohy také přímý vliv na boj s tzv. nekonvenčním terorismem, neboť snižuje šance teroristů na získání jaderných zbraní a štěpných materiálů. Po vstupu *Smlouvy o zákazu jaderných zbraní* (dále smlouva TPNW) z r. 2017 v platnost bude narůstat význam ověřování jaderně-odzbrojovacího procesu a opatření na posilování důvěry.

Smlouva NPT

Smlouva NPT, která vstoupila v platnost v r. 1970, nemá odzbrojovací charakter. Věnuje se zejména nešíření jaderných zbraní a také mírovému využívání jaderné energie. Její třetí, odzbrojovací pilíř je odvozen od preambulárního znění a článku VI, který má však pouze vágní charakter. Smlouva rozděluje členské země na většinu nejaderných států smluvně se zavazujících nikdy nevyvíjet a nevlastnit jaderné zbraně a na pět tzv. deklarovaných jaderných zemí, tj. stálých členů Rady bezpečnosti OSN (Čína, Francie, Rusko, Velká Británie a USA), které mají smluvní oprávnění tyto zbraně vlastnit. Smlouva NPT přiznává *Mezinárodní agentuře pro atomovou energii* (dále MAAE) zvláštní postavení zejména k dohledu nad dodržováním záruk ze strany smluvních států k mírovému využívání jaderné energie.

MAAE byla založena v r. 1957 a má status autonomní mezinárodní přidružené organizace OSN. Ověřování provádí na základě *Všeobecných zárukových dohod* podepisovaných se všemi nejadernými členskými státy NPT ke kontrole jejich jaderných zařízení a příslušných aktivit. S pěti deklarovanými jadernými zeměmi tzv. P5 uzavírá *Dohody o dobrovolné nabídce*, u kterých ověřuje pouze některá civilní jaderná zařízení.

Záruky jsou založeny na vyhodnocení správnosti a úplnosti státem deklarovaného jaderného materiálu a příslušných aktivit. Ověřovací opatření zahrnují různé druhy inspekcí na místě, zárukové návštěvy, průběžné monitorování a hodnocení. V závislosti na druhu zárukových dohod existují dvě sady ověřovacích opatření. První se týká ověřování zpráv týkajících se deklarovaného jaderného

materiálu a činnosti, jež je založené na evidenci jaderného materiálu a doplněné sledovacími technikami, např. pomocí pečeti a instalovaných kamer. Druhá sada opatření posiluje inspekční kapacity, které jsou začleněny do *Dodatkového protokolu* a slouží k ověřování nejen deklarovaného, ale i nedeklarovaného jaderného materiálu a příslušných aktivit. *Dodatkový protokol* umožňuje inspektorům, s ohledem na robustnost inspekčních kontrol, získat relativně celkový obraz o prováděných jaderných aktivitách kontrolovaného státu.

Smlouva TPNW

Smlouva TPNW z r. 2017 má jednoznačně odzbrojovací charakter. Zakazuje zejména vývoj, výrobu, vlastnictví, nákupy, použití a hrozbu použitím jaderných zbraní, včetně jejich rozmístování v nejaderných státech. Všech devět jaderných zemí, alianční spojenci a partnerské státy smlouvu nadále odmítají, zatímco okolo 130 nejaderných členských zemí OSN smlouvu podporuje. Velmi stručně se ověřování věnuje smluvní článek č. 4, který mj. přikládá významnou úlohu v tomto směru MAAE a jejímu zárukovému systému a také blíže neupřesněnému mezinárodnímu orgánu. Po smluvním vstupu v platnost a případném začlenění některé z jaderných zemí, naroste význam realizace ověřování, kdy bude zřejmě nutné doplnit smlouvu o výlučně ověřovací dokument.

HILAVNÍ OVĚŘOVACÍ INICIATIVY

Dlouhodobému cíli dosažení úplné eliminace jaderných zbraní napomáhají v posledních letech různé mnohostranné či individuální iniciativy reagující na technické a politické výzvy spojené s ověřováním jaderně-odzbrojovacího procesu. Ve své činnosti navazují na minulé a probíhající ověřovací zkušenosti z jaderného kontrolně-zbrojního, neproliferačního a odzbrojovacího úsilí. Zatímco až dosud se ověřování likvidace věnovalo výhradně jaderným nosičům, začíná se stále více jaderně-odzbrojovacích iniciativ věnovat např. i citlivé problematice ověřování demontáže bojových hlavic. Řadí se mezi ně např. ověřovací spolupráce USA a Velké Británie z r. 2000, dále původně bilaterální *Norsko-britská iniciativa* z r. 2007, která byla v r. 2015 rozšířena o Švédsko a USA pod názvem *the Quad Nuclear Verification Partnership*, a rovněž *Mezinárodní partnerství pro jaderně-odzbrojovací ověřování* (IPNDV) z r. 2014. V r. 2016 byla v rámci OSN zřízena *Skupina vládních expertů* pro ověřování v rozvinutém jaderně-odzbrojovacím procesu. Nová ověřovací řešení navrhuje také analytičtí experti a instituce, např. *Ústav OSN pro odzbrojovací výzkum OSN* (UNIDIR).

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

- Vzájemné americko-ruské obviňování z neplnění závazků již neplatné smlouvy INF potvrzují nutnost neustále zlepšovat ověřovací systém budoucích kontrolně-zbrojních smluv a přijímat doplňující opatření na posilování důvěry.

- Přestože současný nepříznivý vývoj v americko-ruských vztazích nenaznačuje dosažení výrazného obratu ve vzájemném kontrolně-zbrojním procesu, je vysoce žádoucí nadále pokračovat v rozvíjení ověřovacích metod, postupů a příslušné techniky.
- Získané ověřovací zkušenosti a doporučení různých iniciativ např. ve zprávě *Skupiny vládních expertů* OSN k problematice ověřování v rozvinutém jaderně-odzbrojovacím procesu z května 2019 mj. potvrzují význam ověřování ve všech stádiích tohoto procesu.
- Každé zapojení do ověřovacích aktivit, včetně účasti nejaderných států, by se mělo uskutečňovat při důsledném respektování mezinárodněprávních neproliferačních závazků a jiných právních požadavků.

Miroslav Tůma je seniorní spolupracovník
Ústavu mezinárodních vztahů