

KONTROLA ZBROJEŃ I ROZBROJENIE W DZIEDZINIE JĄDROWEJ: 2017 ROK POD ZNAKIEM TRAKTATU O ZAKAZIE BRONI JĄDROWEJ

Najważniejszym wydarzeniem w 2017 r. były negocjacje i przyjęcie Traktatu o zakazie broni jądrowej (TZBJ, Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons)¹. Jest on pierwszym od ponad dwudziestu lat wielostronnym porozumieniem prawnomiędzynarodowym dotyczącym tej kategorii zbrojeń².

Przyjęcie TZBJ było rezultatem dwóch podstawowych, wzajemnie warunkujących się procesów, od wielu lat nasilających się w stosunkach międzynarodowych: krytyki funkcjonowania reżimu NPT (Non-Proliferation Treaty)³ i rozwoju tzw. inicjatywy w sprawie humanitarnych konsekwencji użycia broni jądrowej (w skrócie – inicjatywa humanitarna, *humanitarian initiative*)⁴. W ciągu prawie pięćdziesięciu lat funkcjonowania NPT w rezultacie obowiązywania wielostronnego traktatu nie została zniszczona ani jedna sztuka broni jądrowej. Nie podjęto nawet żadnych wielostronnych negocjacji w tej sprawie⁵.

DROGA DO KONFERENCJI W SPRAWIE TZBJ

Dyskusję na temat „inicjatywy humanitarnej” prowadzono w różnych gremiach międzynarodowych. W procesie przeglądownym NPT podjęto ją po raz pierwszy na konferencji w 2010 r.⁶, ale nie wypracowano w tej sprawie konsensusu.

Wielką rolę promocyjną inicjatywy humanitarnej odegrały trzy konferencje międzynarodowe, które odbyły się w marcu 2013 r. w Oslo (z udziałem 127 państw), w lutym 2014 r. w Nayarit w Meksyku (146 państw) i w grudniu 2014 r. w Wiedniu

¹ Tekst: A/CONF.229/2017/8 z 7 lipca 2017 r.

² Ostatnim był Traktat o całkowitym zakazie prób jądrowych (CTBT) podpisany w 1996 r., który jeszcze nie wszedł w życie.

³ Szerzej: M. Tabor, „Czy reżim NPT coś jeszcze znaczy?”, w: M.F. Gawrycki i inni (red.), *Tendencje i procesy rozwojowe współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 216–228.

⁴ Szerzej: A. Kmett, „The development of the international initiative on the humanitarian impact of nuclear weapons and its effect on the nuclear weapons debate”, *International Review of the Red Cross* 2015, nr 97, s. 681–709.

⁵ Szerzej: R. Thakur, „The Nuclear Ban Treaty: Recasting a normative framework for disarmament”, *The Washington Quarterly*, zima 2018, s. 81, https://twq.elliott.gwu.edu/sites/twq.elliott.gwu.edu/files/downloads/TWQ_Winter%202018_Thakur.pdf (dostęp: 15. 01. 2018).

⁶ Final Document – Volume I (NPT/CONF.2010/50 (Vol. I)).

(158 państw, w tym dwa państwa jądrowe – USA i Wielka Brytania). W każdej z nich uczestniczyły setki przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego⁷.

Obrady kolejnej konferencji przeglądowej (27 kwietnia – 22 maja 2015 r.) odbywały się przed siedemdziesiątą rocznicą zrzućenia bomb atomowych na Hiroszimę i Nagasaki, co czyniło „inicjatywę humanitarną” szczególnie wymowną i aktualną. Projekt dokumentu końcowego⁸ (nieprzyjęty wobec braku konsensusu) zawiera obszerny fragment poświęcony „inicjatywie humanitarnej” (punkty 135–141), co dowodzi wzrostu jej rangi. Jednak sformułowania na jej temat odnoszą się tylko do koncepcji, pomijają zaś praktyczne działania mające inicjatywę urzeczywistnić.

W projekcie dokumentu końcowego zawarty został postulat (pkt 154 ust. 19) powołania przez Zgromadzenie Ogólne NZ, jako jego organu pomocniczego, otwartej dla wszystkich państw grupy roboczej (*Open-ended Working Group*). Jej celem ma być „identyfikacja i przyjęcie środków w celu pełnej implementacji art. VI NPT, w tym przedsięwzięcia o charakterze prawnym i innym, które stanowić będą wkład do zbudowania i utrzymania świata wolnego od broni jądrowej”. Wybór takiego rozwiązania oznaczał, że Zgromadzenie Ogólne zostało uznane za preferowane forum negocjacyjne. Odrzucono tym samym „usługi” Konferencji Rozbrojeniowej, będącej do tej pory tradycyjnym miejscem negocjacji. Jej prace od ponad dwudziestu lat znajdują się w impasie. Rezolucją A/RES/70/33 z 7 grudnia 2015 r.⁹ powołano grupę roboczą i przyjęto jej mandat. Sprzeciw wobec rezolucji zgłosiły między innymi wszystkie państwa jądrowe. Grupa obradowała już w 2016 r. na trzech sesjach w Genewie, (luty, maj, sierpień), poprzedzonych spotkaniem organizacyjnym (styczeń).

Wnioski grupy roboczej przedstawiono w raporcie¹⁰, przekazanym, za pośrednictwem sekretarza generalnego ONZ, Zgromadzeniu Ogólnemu. Na podstawie rekomendacji Komitetu Pierwszego (27 października 2016 r.) Zgromadzenie Ogólne przyjęło 23 grudnia 2016 r. rezolucję 71/258¹¹, w której zdecydowało zwołać w 2017 r. w siedzibie ONZ konferencję z udziałem „wszystkich” państw członkowskich w celu uzgodnienia traktatu zakazującego broni jądrowej i nakazującego całkowitą jej eliminację. Przedstawiony został również harmonogram prac konferencji. Inicjatorami rezolucji były: Austria (główna „twarz” inicjatywy humanitarnej), Brazylia, Irlandia, Meksyk, Nigeria i RPA poparte przez 57 państw. Przyjęło ją 113 państw, 35 było przeciw, a 13 wstrzymało się od głosu. Pięć państw jądrowych (USA, Rosja, Wielka Brytania, Francja, Izrael) i większość państw NATO (w tym Polska) głosowały przeciw, a pozostałe państwa atomowe wstrzymały się od głosu (ChRL, Indie, Pakistan, Korea Północna). W ten sposób droga do negocjacji w sprawie traktatu została otwarta.

⁷ A. Kmett, op. cit.

⁸ Draft Final Document, vol. I, NPT/CONF.2015/R.3 z 21 maja 2015 r.

⁹ A/RES/70/33 z 7 grudnia 2015 r.

¹⁰ A/71/371 z 1 września 2016 r.

¹¹ A/RES/71/258 z 23 grudnia 2016 r.

NEGOCJACJE I ICH PRODUKT FINALNY – TZBJ

„Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie negocjacji prawnie wiążącego instrumentu zabraniającego broni jądrowej, prowadzącego do całkowitego jej wyeliminowania” (jak brzmiała oficjalna nazwa)¹² składała się z dwóch części: tygodniowej sesji w dniach 27–31 marca 2017 r. i trzytygodniowej w dniach 15 czerwca – 7 lipca 2017 r. Zostały one poprzedzone spotkaniem organizacyjnym 16 lutego 2017 r. Obradom przewodniczyła ambasador Kostaryki Elayne Whyte Gomez. Procedowano na podstawie regulaminu Zgromadzenia Ogólnego NZ. Oznaczało to, że do przyjęcia traktatu wystarczyła większość 2/3 głosów państw uczestniczących.

W negocjacjach brały udział jedynie państwa bezatomowe, i to tylko te z nich, które utożsamiały się z celem konferencji. Odmówiły wszystkie państwa atomowe i wszystkie państwa NATO z wyjątkiem Holandii oraz te korzystające z amerykańskiego „parasola” atomowego – Australia, Japonia i Korea Południowa. Zabrakło większości państw europejskich, w przeszłości bardzo aktywnych na różnych forach rozbrojeniowych. Nie było to żadnym zaskoczeniem. Ich sprzeciw datuje się co najmniej od 2010 r. Wielką aktywność w czasie konferencji wykazali przedstawiciele ponad stu organizacji, w szczególności pozarządowych reprezentujących tzw. społeczeństwo obywatelskie. Jeszcze nigdy w negocjacjach rozbrojeniowych nie uczestniczyła tak liczna reprezentacja tego typu uczestników stosunków międzynarodowych. Nigdy również nie zdarzyło się tak, aby w negocjacjach dotyczących broni jądrowej nie brało udziału żadne państwo ją posiadające. W sposób drastyczny została więc złamana zasada „nic o nas bez nas”.

Na negocjacje przewidziano zaledwie cztery tygodnie, okres bezprecedensowo krótki jak na tego typu spotkania, chociaż z zapisów rezolucji 71/258 nie wynikało, że traktat musi zostać przyjęty w tym właśnie czasie. Konferencji nie poprzedzono pracami komisji przygotowawczej czy chociażby specjalnej grupy ekspertów, co często było praktykowane w przypadku negocjacji rozbrojeniowych. Brak fazy przygotowawczej był mocno odczuwany szczególnie wtedy, kiedy rozstrzygano skomplikowane kwestie techniczne (np. weryfikacji).

W czasie konferencji¹³ zaprezentowano trzy projekty traktatu: pierwszy 22 maja 2017 r.¹⁴, prawie dwa miesiące po zakończeniu pierwszej sesji, drugi – trzynastego dnia drugiej sesji – 27 czerwca 2017 r.¹⁵, trzeci piątego dnia przed jej zakończeniem.

¹² United Nations Conference to Negotiate a Legally Binding Instrument to Prohibit Nuclear Weapons, Leading Towards their Total Elimination, 16 February, 27–31 March, 15 June – 7 July, United Nations, New York, <https://www.un.org/disarmament/ptnw/> (dostęp: 11.01.2018).

¹³ Szczegółowe relacje z obu sesji oraz omówienie projektów traktatu zob. A. Sanders Zakre, „Banning the bomb – a blog of the nuclear weapons prohibition talks”, *Arms Control Now*, 7 lipca 2017 r., <https://www.armscontrol.org/blog/2017/banning-the-bomb> (dostęp: 13.01.2017); G. Mukhatzhanova, „The Nuclear Weapons Prohibition Treaty: Negotiations and beyond”, *Arms Control Today*, wrzesień 2017, <https://www.armscontrol.org/act/2017-09/features/nuclear-weapons-prohibition-treaty-negotiations-beyond> (dostęp: 15.01.2018).

¹⁴ A/CONF.229/2017/CRP.1 z 22 maja 2017 r. Projekt ten posługiwał się terminem „konwencja”. Następnie przyjęły termin „traktat”.

¹⁵ A/CONF.229/2017/CRP.1 z 27 czerwca 2017 r.

niem – 3 lipca 2017 r.¹⁶ Traktat przyjęto 7 lipca 2017 r., w ostatnim jej dniu. Miało to nastąpić w drodze konsensusu. Jednak na zgłoszony w ostatniej chwili wniosek Holandii przeprowadzono głosowanie – 122 państwa były „za”, jedno (Holandia) głosowało przeciw¹⁷ i jedno (Singapur) wstrzymało się od głosu¹⁸.

Krótką sesją marcową była udana pod względem merytorycznym. Pod koniec większość państw opowiedziała się za traktatem niezbyt obszernym, zawierającym „silne” zakazy odnoszące się do broni jądrowej. Zdecydowano nie podejmować w nim szczegółów przyszłego procesu rozbrojeniowego, a tym bardziej ustalenia dla niego „kalendarza”. W mniejszości znalazły się kraje, np. Kuba, Egipt, Iran i Wenezuela, które chciały wytyczenia „mapy drogowej” tego procesu. Przeważał także pogląd, że nowy traktat powinien opierać się na NPT oraz go wzmacniać, a nie zastępować.

W pierwszym tygodniu drugiej sesji negocjacje koncentrowały się na projekcie z 22 maja. Wniesione zmiany, uściślenia i uzupełnienia zaowocowały drugim projektem – z 27 czerwca 2017 r. Różnice i spory co do niektórych rozwiązań były nadal na tyle duże, że zdecydowano się na procedowanie odpowiednich fragmentów nowej wersji projektu w czterech grupach roboczych. Na podstawie ich rekomendacji i dodatkowych konsultacji 3 lipca 2017 r. przewodnicząca konferencji przedstawiła trzeci projekt traktatu. Na jego ewentualną modyfikację pozostawiono zaledwie kilkadziesiąt godzin. Drastyczne ograniczenia czasowe i formalne spowodowały, że poprawek było niewiele.

Uzgodniony ostatecznie 7 lipca 2017 r. Traktat o zakazie broni jądrowej otwarto do podpisu 20 września 2017 r. w siedzibie ONZ. Do końca 2017 r. podpisało go 56 państw, ratyfikowały cztery. Wejdzie on w życie (art. 15 pkt 1) po upływie 90 dni od daty złożenia pięćdziesiątego dokumentu ratyfikacyjnego. Został zawarty na czas nieokreślony (art. 17 pkt 1). Jego artykuły nie podlegają zastrzeżeniom (art. 16).

TZBJ składa się z preambuły i dyspozycji – dwudziestu mających własne tytuły artykułów. Nie jest to dokument obszerny. Pod tym względem należy do najkrótszych w dziedzinie kontroli zbrojeń jądrowych i rozbrojenia jądrowego.

Bardzo treściwa jest składająca się z 23 akapitów preambuła, „prześlągnięta” terminologią i sformułowaniami właściwymi dla inicjatywy humanitarnej¹⁹. Celowość przyjęcia traktatu uzasadniono między innymi następującymi względami: 1) głębokim zaniepokojeniem katastrofalnymi skutkami ewentualnego użycia broni jądrowej i uznaniem wynikającej z tego potrzeby całkowitego wyeliminowania takiej broni, które pozostaje jedynym sposobem gwarantującym, że broń taka nie zostanie nigdy użyta ponownie w żadnych okolicznościach; 2) pamięcią o zagrożeniach wy-

¹⁶ A/CONF.229/2017/L.X z 3 lipca 2017 r.

¹⁷ Holandia stwierdziła między innymi, że zakazy zawarte w art. 1 są nie do pogodzenia z jej zobowiązaniami w ramach NATO, a traktat pozbawiony jest w istocie mechanizmu weryfikacji i ma słaby związek z NPT.

¹⁸ Singapur kontestował wyjątkowo krótki czas poświęcony na negocjacje i odrzucenie jego wniosku dotyczącego tranzytu. Niektóre państwa do ostatniej chwili wahały się z poparciem traktatu, między innymi Szwecja, Szwajcaria i Wyspy Marshalla.

¹⁹ W części zasadniczej traktatu aspekt ten najsilniej został wyrażony w art. 6 „Pomoc ofiarom i rekultywacja środowiska” i art. 7 „Międzynarodowa współpraca i pomoc”.

nikających z dalszego istnienia tej broni, w tym każdego jej wybuchu przez przypadek, błędną kalkulację lub zamiar; zagrożenia te dotyczą „całej ludzkości”, dlatego wszystkie państwa ponoszą wspólną odpowiedzialność za zapobieganie jakimkolwiek wykorzystaniu broni jądrowej; 3) wiedzą, że katastrofalne skutki broni jądrowej przekraczają granice państw, stanowią poważne konsekwencje dla przetrwania człowieka, środowiska, rozwoju społeczno-gospodarczego, gospodarki światowej, bezpieczeństwa żywnościowego oraz zdrowia obecnych i przyszłych pokoleń; 4) uznaniem aspektów etycznych rozbrojenia jądrowego oraz ustanowienia i utrzymania świata wolnego od broni jądrowej, który jest „globalnym dobrem publicznym najwyższej jakości”, służącym zarówno narodowym, jak i zbiorowym interesom bezpieczeństwa; 5) pamięcią o niedopuszczalnych cierpieniach i krzywdach wyrządzonych ofiarom użycia broni jądrowej (*hibakusha*²⁰), jak i tym, którzy zostali dotknięci jej testowaniem.

Państwa przystępujące do traktatu potwierdzają potrzebę przestrzegania przez wszystkie państwa prawa międzynarodowego, w tym prawa humanitarnego i prawa dotyczącego praw człowieka. Każde użycie broni jądrowej byłoby sprzeczne z zasadami prawa międzynarodowego stosowanego w konfliktach zbrojnych, w szczególności z zasadami i normami międzynarodowego prawa humanitarnego; byłoby również „odrażające dla zasad człowieczeństwa i dyktatu sumienia publicznego”. Wśród innych ważnych kwestii podjętych w preambule należy wymienić: przypomnienie pierwszej rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ o zakazie broni jądrowej (przyjętej 24 stycznia 1946 r.), potwierdzenie ważności i konieczności pełnego wdrożenia NPT, w tym zobowiązań wynikających z art. VI, wagę reżimu CTBT, wkład reżimów stref bezaatomowych do utrzymania bezpieczeństwa globalnego. Prowadzenie badań, produkcji i wykorzystania energii jądrowej dla celów pokojowych, bez dyskryminacji, potraktowano jako „niezbywalne prawo” państw stron traktatu. Pełny i skuteczny udział „kobiet i mężczyzn” uznano za podstawowy czynnik promowania i osiągnięcia trwałego pokoju i bezpieczeństwa, ponadto podkreślono konieczność „wspierania i wzmacniania skutecznego udziału kobiet w rozbrojeniu jądrowym”²¹. Odnotowano znaczenie „edukacji pokojowej” dla upowszechniania zasad i norm zawartych w traktacie. Wyrażono zaniepokojenie powolnym tempem rozbrojenia jądrowego i ciągłym poleganiem na broni jądrowej w koncepcjach, doktrynach oraz polityce wojskowej i bezpieczeństwa, a także marnowaniem zasobów gospodarczych i ludzkich na jej produkcję, gromadzenie i modernizację.

Artykuł 1 traktatu zatytułowany został „Zakazy”²². Zabrania on państwom stronom: a) rozwoju, testowania, wytwarzania, produkcji, w inny sposób nabywania,

²⁰ Termin ten, użyty w traktacie, odnosi się do żyjących ofiar zrzucenia bomb atomowych na Hiroszimę i Nagasaki.

²¹ Te sformułowania preambuły mają wyraźny aspekt genderowy. Zob. bardzo ciekawy artykuł podnoszący te kwestie: E. Minor, „Missing voices: The continuing underrepresentation of women in multilateral forums on weapons and disarmament”, *Arms Control Today*, grudzień 2017, <https://www.armscontrol.org/act/2017-12/features/missing-voices-continuing-underrepresentation-women-multilateral-forums-weapons> (dostęp: 17.01.2018). Przewodniczącą konferencji w sprawie TZJB była kobieta.

²² Objaśnienie pojęć, które znalazły się w art. 1, zob. *A Prohibition on Nuclear Weapons. A Guide to the Issues*, UNIDIR, Geneva 2016, s. 25–37; J. Burroughs, „Key issues in negotiations for a Nuclear Weapons

posiadania lub gromadzenia broni jądrowej albo innych jądrowych urządzeń wybuchowych; b) przekazywania komukolwiek broni jądrowej lub takichże urządzeń; c) transferu takiej broni i urządzeń lub kontroli nad nimi; d) użycia lub groźby użycia tej broni i urządzeń; e) pomagania, zachęcania lub nakłaniania w jakikolwiek sposób do angażowania się w jakąkolwiek działalność zabronioną w traktacie; f) poszukiwania lub otrzymywania w jakikolwiek sposób jakiegokolwiek pomocy od kogokolwiek w prowadzeniu działalności zabronionej w traktacie; g) zezwalania na stacjonowanie, instalację lub rozmieszczenie jakiegokolwiek broni jądrowej lub innych jądrowych urządzeń wybuchowych na swoim terytorium lub w jakimkolwiek miejscu podlegającym jurysdykcji bądź kontroli państwa strony.

System zakazów, stanowiący jądro TZBJ, jest daleko szerszy od systemów w NPT i CTBT. Natomiast wiele z nich jest sformułowanych tak samo lub podobnie w pięciu traktatach o strefach bezatomowych²³.

Kilka zakazów było przedmiotem znaczących kontrowersji. Dotyczyło to np. art. 1d i zawartej w nim frazy o „groźbie użycia broni jądrowej lub innych jądrowych urządzeń wybuchowych”. Niektóre państwa (np. Meksyk, Szwecja, Szwajcaria) wskazywały, że jej uwzględnienie będzie powieleniem bardziej ogólnego postanowienia art. 2 pkt 4 Karty Narodów Zjednoczonych, a więc z prawnego punktu widzenia bezcelowe. Inne, głównie z grupy państw niezaangażowanych, wykazując, że groźba użycia broni jądrowej stwarza szczególny rodzaj zagrożeń, przeforsowały ten zapis dopiero w ostatnim z projektów. Jego umieszczenie interpretowane jest jako wyraźne przeciwstawienie się doktrynom i polityce nuklearnego odstraszenia.

Inne kontrowersje dotyczyły testów jądrowych (art. 1 pkt a). Niektóre państwa wskazywały, że ten zakaz jest podstawą reżimu CTBT wyposażonego w rozwinięty system weryfikacji i kontroli oraz silną infrastrukturę instytucjonalną, a więc jego uwzględnienie jest zbędne. Zwolennicy tego zapisu powoływali się na fakt, że od ponad dwudziestu lat CTBT nie nabrał mocy prawnej, a uwzględnienie powyższego zakazu może przyspieszyć wejście tego traktatu w życie. Niektóre państwa (np. Kuba, Algieria, Iran) postulowały nawet rozszerzenie zakazu o testy subkrytyczne i symulacje komputerowe (nieuwzględnione w CTBT), które wykorzystywane są przez państwa jądrowe do modernizacji ich arsenałów. TZBJ nie zawiera również innych proponowanych przez niektóre państwa zakazów. Należą do nich np.: zakaz tranzytu, zakaz finansowania produkcji broni jądrowej i jej modernizacji. Większość państw uznała je za zbyt daleko idące i trudne do wiarygodnej weryfikacji.

Artykuł 2 – „Deklaracje” – zobowiązuje każde państwo stronę traktatu, nie później niż 30 dni po wejściu w życie traktatu w odniesieniu do niego, do przedłożenia sekretarzowi generalnemu dokumentu (a on przekazuje go państwom sygnatariuszom), w którym jest ono zobowiązane do:

a) zadeklarowania, czy było właścicielem, posiadało lub kontrolowało broń jądrową lub jądrowe urządzenia wybuchowe oraz wyeliminowało programy broni jądrowej

Prohibition Treaty”, *Arms Control Today*, czerwiec 2017, <https://www.armscontrol.org/act/2017-06/features/key-issues-negotiations-nuclear-weapons-prohibition-treaty> (dostęp: 18.01.2018).

²³ Zestawienie podobieństw i różnic zob. *Filling the Legal Gap: The Prohibition of Nuclear Weapons, Article 36, Reaching Critical Will*, Geneva, kwiecień 2015.

drowej, w tym zlikwidowało lub nieodwracalnie przekształciło wszystkie obiekty związane z tą bronią przed wejściem w życie traktatu w odniesieniu do niego (dotyczy obecnie RPA, Ukrainy, Białorusi, Kazachstanu);

b) zadeklarowania, czy posiada lub kontroluje jakąkolwiek broń jądrową albo inne jądrowe urządzenia wybuchowe (dotyczy obecnie dziewięciu państw jądrowych) bądź jest ich właścicielem;

c) zadeklarowania, czy na jego terytorium lub w jakimkolwiek miejscu pod jego jurysdykcją lub kontrolą znajduje się jakakolwiek broń jądrowa lub inne jądrowe środki wybuchowe, które są jego własnością, pozostają w jego posiadaniu lub znajdują się pod kontrolą innego państwa (dotyczy obecnie RFN, Włoch, Belgii, Holandii i Turcji).

Do przestrzegania zakazów z art. 1 TZBJ nie ustanawia własnego mechanizmu weryfikacji. Korzysta z regulacji występujących w reżimie NPT (art. III traktatu). Zobowiązują one państwa bezatomowe do przyjęcia, w drodze porozumień z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (MAEA), środków o zabezpieczeniach materiałów jądrowych, które (art. IV NPT) mogą być wykorzystywane wyłącznie w celach pokojowych. Ze 182 państw 171 posiada takie porozumienia (11 ich nie posiada). Są one obowiązkowe i oparte na przyjętych w 1971 r. przez MAEA wzorcowych regulacjach zawartych w dokumencie INFCIRC/153²⁴. Ponadto 132 państwa związane są dobrowolnie protokołem dodatkowym (15 państw go podpisało, ale nie ratyfikowało), którego regulacje oparte są na przyjętym przez MAEA w 1997 r. Modelu Protokołu Dodatkowego zawartego w dokumencie INFCIRC/540²⁵. Zwiększa on zakres i skuteczność weryfikacji. Na jego podstawie MAEA uzyskała możliwość wykrywania niezadeklarowanej działalności w dziedzinie jądrowej (np. tajne programy)²⁶.

W grupie 130 państw uczestniczących w negocjacjach 123 miało podpisanie z MAEA porozumienia pierwszego typu, a 83 – porozumienia drugiego typu (40 państw ich nie posiadało). Ponadto 94 państwa są również stronami traktatów o strefach bezatomowych, a każdy z nich zobowiązuje do zawierania porozumień o zabezpieczeniach z MAEA, niezależnie od tych przyjętych w ramach NPT.

W trakcie negocjacji do najtrudniejszych i najbardziej kontrowersyjnych należał problem weryfikacji. Dominowało przekonanie, że jej ujęcie powinno opierać się na istniejącym systemie MAEA. Niektóre państwa (np. Nowa Zelandia) postulowały przyjęcie dostępnego obecnie „najwyższego” ich standardu na podstawie INFCIRC/153 i INFCIRC/540. Jednak zdecydowany sprzeciw innych państw (np. Argentyna, Brazylia, Egipt) wobec przyjęcia INFCIRC/540, w szczególności przez państwa, które nigdy nie posiadały broni jądrowej, sprawił, że ostatecznie uzgodniono kompromisową formułę zgłoszoną przez Irlandię. Aby uniknąć obniżenia wymogów weryfikacji dla państw, które już są związane INFCIRC/540, przyję-

²⁴ INFCIRC/153 (Corrected), The Structure and Content of Agreements Between the Agency and States Required in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, IAEA, Vienna 1972.

²⁵ INFCIRC/540 Model Protocol Additional to the Agreement(s) Between State(s) and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards, Vienna 1997.

²⁶ Dane pochodzą ze strony internetowej MAEA (stan na 31.12.2017).

to (art. 3 pkt 1), że każde państwo „będzie co najmniej utrzymywać swoje zobowiązania wobec MAEA, które wykonywało w chwili wejścia traktatu w życie”. Z kolei dla państw, które INFCIRC/540 nie przyjęły, dodano frazę: „bez uszczerbku dla dodatkowych właściwych instrumentów, które mogą przyjąć w przyszłości”. W ten sposób traktat ustanowił różne standardy zobowiązań, co jest przedmiotem krytyki²⁷. Jeśli przystępujące do traktatu nie będzie związane nawet INFCIRC/153, powinno to uczynić. Negocjacje z MAEA zostaną podjęte w ciągu 180 dni od związania się traktatem, a porozumienie zacznie obowiązywać nie później niż 18 miesięcy od tego momentu. Państwo to może również przyjąć w przyszłości dodatkowe właściwe instrumenty w sprawie zabezpieczeń (przede wszystkim INFCIRC/540).

Artykuł 4, pod znamionym tytułem „W kierunku całkowitej likwidacji broni jądrowej”, ustanawia podstawowe standardy dla państw właścicieli tej broni i tych, na których terytoriach znajduje się broń jądrowa niebędąca ich własnością, oraz wytycza swoiste „ścieżki”, którymi powinny one podążać w kierunku rozbrojenia jądrowego²⁸. Negocjatorzy byli świadomi, że wobec nieobecności tych państw i ostrej krytyki z ich strony nie mogą umieścić w traktacie postanowień dotyczących rozbrojenia jądrowego, jego ram czasowych, etapów, sposobów weryfikacji itp. Byłoby to bowiem nierealistyczne. Na szczęście nie zastosowano maksymy „nieobecni nie mają racji”.

Postanowienia art. 4 są zróżnicowane, w zależności od tego, jaki będzie status tych państw z chwilą przystąpienia do traktatu.

Wariant pierwszy – „najpierw likwidacja, potem przystąpienie” (art. 4 pkt 1)

Każde państwo strona, które po 7 lipca 2017 r. (dzień uzgodnienia traktatu) miało status państwa jądrowego (obecnie dotyczy to dziewięciu państw – pięciu należących do NPT²⁹ i czterech poza nim³⁰) i dokonało likwidacji arsenałów tej broni („zlikwidowało program broni jądrowej”), w tym likwidacji lub nieodwracalnego przekształcenia całej infrastruktury z nią związanej, przed związaniem się traktatem, podejmie współpracę z „właściwym organem międzynarodowym” (nie wskazano z jakim), on zaś dokona weryfikacji przeprowadzonej likwidacji. Państwo to zawrze również porozumienie o zabezpieczeniach z MAEA, „wystarczająco skuteczne” dla przeprowadzenia wiarygodnej weryfikacji braku konwersji zadeklaro-

²⁷ J. Carlson, „The nuclear weapon ban treaty is significant but flawed”, *The Interpreter*, Lowy Institute, 11 lipca 2017 r., <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/nuclear-weapon-ban-treaty-significant-flawed> (dostęp: 17.01.2018); G. Mukhtzhanova, „The Nuclear Weapons...”; Z. Mian, T. Patton, A. Glaser, „Addressing verification in the nuclear ban treaty”, *Arms Control Today*, czerwiec 2017, <https://www.armscontrol.org/act/2017-06/features/addressing-verification-nuclear-ban-treaty> (dostęp: 18.01.2018).

²⁸ Szersza analiza tych „ścieżek” zob. *A Prohibition on Nuclear Weapons...*, s. 38–40; G. Mukhtzhanova, „Provision for the nuclear armed States’ accession to the Convention on the Prohibition of Nuclear Weapon”, w: *Negotiation of a Nuclear Weapons Prohibition Treaty: Nuts and Bolts of the Ban*, UNIDIR, Geneva 2017, s. 27–34.

²⁹ Zgodnie z traktatem państwem jądrowym jest tylko to, „które wyprodukowało i dokonało wybuchu broni jądrowej lub innego jądrowego urządzenia wybuchowego przed dniem 1 stycznia 1967 r.” (art. IX pkt 3).

³⁰ W rozumieniu NPT są to państwa „nielegalnie” posiadające broń jądrową.

wanych materiałów jądrowych wykorzystywanych dla celów pokojowych na cele wojskowe oraz weryfikacji braku niezadeklarowanych materiałów jądrowych lub aktywności wojskowej w tej dziedzinie. Rokowania z MAEA rozpoczną się w ciągu 180 dni od przystąpienia do TZBJ, a porozumienie zacznie obowiązywać nie później niż 18 miesięcy po tym przystąpieniu. Państwo będzie więc zobowiązane przyjąć „co najmniej” te środki zabezpieczające, które są zawarte zarówno w INFCIR/153, jak i w INFCIR/540, z możliwością uzgodnienia w przyszłości jakichkolwiek dodatkowych instrumentów zabezpieczających³¹.

Przyjmując to rozwiązanie, kierowano się w dużej mierze doświadczeniem RPA, która najpierw zlikwidowała arsenał jądrowy, a następnie, jako państwo nieatomowe, przystąpiła w 1991 r. do NPT. Weryfikację utrzymywania tego statusu MAEA prowadziła przez dziewiętnaście lat – do 2010 r.³² Innymi słowy, w tym wariancie chodzi o sprawdzanie, czy likwidacja arsenałów jądrowych i służącej im infrastruktury rzeczywiście nastąpiła i czy proces ten stał się nieodwracalny.

Wariant drugi – „najpierw przystąpienie, potem likwidacja” (art. 4 pkt 2–3)

Pewnych wskazówek co do konstrukcji tego wariantu dostarczyły doświadczenia reżimów BWC (broń biologiczna) i CWC (broń chemiczna). Ten pierwszy nie dysponuje systemem weryfikacji, natomiast drugi jest weń wyposażony i, co więcej, jest wsparty rozwiniętą strukturą instytucjonalną. Państwa najpierw przystępowały do powyższych konwencji, a te, które posiadały zakazane przez nie rodzaje broni, likwidowały ją w ustalonym terminie.

Gdy państwo posiadające broń jądrową przystępuje do TZBJ, „niezwłocznie” pozbawia ją statusu operacyjnego i likwiduje „możliwie najszybciej”, ale nie później niż w terminie ustalonym przez pierwsze spotkanie państw stron traktatu zgodnie z prawnie wiążącym, zawierającym ramy czasowe planem nieodwracalnej i weryfikowanej likwidacji broni jądrowej, w tym likwidacji lub nieodwracalnego przekształcenia wszystkich obiektów z nią związanych. Nie później niż 60 dni po związaniu się traktatem plan zostanie przekazany państwom stronom lub wskazanemu przez nie „właściwemu organowi międzynarodowemu” (nie podano jakiego). Plan będzie negocjowany z tym organem, a następnie przekazany do aprobaty następnemu spotkaniu państw stron lub konferencji przeglądowej TZBJ. Państwo zawrze z MAEA porozumienie o zabezpieczeniach według formuły wariantu pierwszego. Negocjacje porozumienia rozpoczną się nie później niż w dniu zakończenia realizacji planu. Jego wejście w życie nastąpi nie później niż 18 miesięcy po dacie rozpoczęcia negocjacji. Gdy to nastąpi, państwo prześle sekretarzowi generalnemu ONZ końcową deklarację o wypełnieniu zobowiązań rozbrojeniowych.

W TZBJ zawarta jest również „ścieżka” (art. 4 pkt 4) dla państw, na których terytoriach znajduje się broń jądrowa będąca własnością innego państwa (dotyczy to

³¹ Obecnie państwa jądrowe – strony NPT posiadają podpisane z MAEA porozumienia o dobrowolnych zabezpieczeniach, na podstawie których poddały się weryfikacji, ale tylko w odniesieniu do niektórych segmentów ich działalności w dziedzinie pokojowego wykorzystania energii jądrowej.

³² Z. Mian, T. Patton, A. Glaser, op. cit.

obecnie pięciu państw NATO – Belgii, Holandii, Włoch, RFN i Turcji). Jeżeli tę broń będą „gościć” w chwili związania się traktatem, zostaną zobowiązane do „możliwie najszybszego” jej wycofania, ale nie później niż w terminie określonym na pierwszym spotkaniu państw stron. Po usunięciu tej broni państwa prześlą sekretarzowi generalnemu ONZ deklarację o wypełnieniu zobowiązań. Będą one podlegać systemowi zabezpieczeń właściwemu dla państw nieatomowych.

We wszystkich trzech projektach TZBJ uwzględniony był wariant pierwszy, do następnego włączono wariant drugi. W ostatnim znalazły się postanowienia dotyczące państw, na których terytorium pozostaje broń jądrowa państw trzecich. W związku z tym, że statut MAEA nie daje jej kompetencji do weryfikacji procesu likwidacji broni jądrowej, przyjęto, że zajmie się tym „właściwy” organ międzynarodowy (a być może organy) wskazany przez państwa strony. Zostanie on również upoważniony do prowadzenia negocjacji rozbrojeniowych (art. 4 pkt 6). Jaka to będzie konkretnie instytucja, tego nie określono.

Wszystkie państwa objęte postanowieniami art. 4 będą przedkładały każdemu spotkaniu państw stron i na każdej konferencji przeglądowej sprawozdania o postępach w realizacji ich zobowiązań do czasu ich wykonania.

TZBJ ustanawia strukturę instytucjonalną (art. 8) służącą rozważaniu i podejmowaniu decyzji w sprawach związanych ze stosowaniem i wdrażaniem układu oraz dalszych środków w dziedzinie rozbrojenia jądrowego. Takie decyzje mogą zostać przyjęte w postaci dodatkowych protokołów do traktatu. Strukturę stanowią: spotkania państw stron, zwoływane co dwa lata przez sekretarza generalnego ONZ; pierwsze odbędzie się w ciągu roku od dnia wejścia traktatu w życie; nadzwyczajne spotkania tego gremium, zwoływane jak wyżej, w zależności od potrzeb, na wniosek dowolnego państwa strony, który uzyskał poparcie co najmniej 1/3 innych państw stron; konferencje przeglądowe TZBJ – pierwsza zwołana po upływie pięciu lat od wejścia traktatu w życie, a kolejne co sześć lat. W posiedzeniach każdego z organów będą mogły uczestniczyć w charakterze obserwatorów państwa niebędące stronami traktatu oraz organizacje międzynarodowe, w tym pozarządowe, zaangażowane w problematykę objętą układem.

Duże kontrowersje wzbudzał problem wycofania się z traktatu. Od czasu kiedy Korea Północna wystąpiła z NPT w 2003 r. i trzy lata później dokonała pierwszej próby jądrowej, rozgorzała dyskusja, przede wszystkim na konferencjach przeglądowych tego traktatu, o konieczności zaostżenia warunków wycofania. Żadnych decyzji jednak nie przyjęto.

Część państw negocjujących TZJB opowiedziało się za bardziej restrykcyjnymi postanowieniami w sprawie wycofania niż te w NPT (art. X pkt 1). Inne, podkreślając doniosłość zobowiązań przyjętych w traktacie, domagały się nawet nieumieszczenia w nim tej klauzuli. Przyjęta formuła została ustalona dopiero na ostatnim posiedzeniu plenarnym konferencji w dniu 5 lipca 2017 r. Uzgodniono (art. 17 pkt 2 i 3), że wycofanie musi być uzasadnione „nadzwyczajnymi okolicznościami”, związanymi z przedmiotem traktatu, „zagrożającymi najwyższym interesem”. Państwo powiadomi o tym depozytariusza – sekretarza generalnego ONZ. Wycofanie staje się skuteczne po upływie 12 miesięcy (w NPT – trzech i taki okres proponowa-

no w dwóch pierwszych projektach) od daty otrzymania powiadomienia przez depozytariusza. Jeśli jednak po upływie tego okresu państwo zostanie stroną konfliktu zbrojnego, to nadal będzie związane traktatem do czasu, kiedy przestanie nią być. Niestety, nie sprecyzowano, w jaki sposób, w powyższych okolicznościach, będzie egzekwowane to związanie.

WNIOSKI

TZBJ jest nowym reżimem prawnomiędzynarodowym w dziedzinie kontroli zbrojeń jądrowych. Jego związek z istniejącymi w tym zakresie reżimami został określony bardzo ogólnie (art. 18). Wskazano, że wdrożenie TZBJ „nie będzie miało wpływu” na zobowiązania podjęte przez państwa strony w odniesieniu do innych umów międzynarodowych, jeśli zobowiązania te są z nim zgodne. Chodzi głównie o NPT, ale też CTBT i traktaty o strefach bezatomowych. Reżimy te stanowią obecnie prawną architekturę w dziedzinie kontroli zbrojeń jądrowych. Ich wkład został doceniony bardzo wyraźnie w preambule traktatu. W relacjach z TZBJ najważniejszy jest NPT (w pierwszym projekcie był wymieniony jako jedyny)³³. Ze sformułowań art. 18 wynika, że TZBJ nie zastępuje i nie podmywa fundamentów aktów już istniejących. Ma być wobec nich, szczególnie wobec NPT, komplementarny, a nie konkurencyjny³⁴. Czy tak się stanie – pokaże przyszłość. Najbliższą „próbą” będzie niewątpliwie konferencja przeglądowa NPT w 2020 r. Odbędzie się w 50. roku istnienia tego reżimu. Czy TZBJ sprawi, że nie zdoła ona przyjąć dokumentu końcowego (potrzebny jest konsensus)? Tak się może stać, ale wówczas reżim NPT znajdzie się w potrzasku. Polaryzacja stanie się bowiem faktem. Już obecnie TZBJ odzwierciedla rosnący brak zaufania, a nawet frustrację wobec procesu NPT. Paradoksalnie, to państwa, które przyjęły TZBJ, będąc jednocześnie stronami NPT, mogą wnieść bardzo znaczący, a jak się może okazać, historyczny wkład³⁵ w jego sanację.

Nikt nie oczekuje, że państwa posiadające broń jądrową w dającej się przewidzieć przyszłości dokonają jej likwidacji przed przystąpieniem do traktatu czy po tym fakcie. Nawet nie rozważają bowiem żadnej z tych opcji³⁶. To jednak nie oznacza,

³³ W preambule NPT określony został jako „kamień węgielny systemu rozbrojenia jądrowego i reżimu nierozprzestrzeniania broni jądrowej”.

³⁴ Szerzej: P. Meyer, N. Ritchie, *The NPT and the Prohibition Negotiations: Scope for Bridge-building*, UNIDIR, Geneva 2017, s. 11–18.

³⁵ R. Thakur, „5 ways the UN nuclear ban treaty is historic”, Real Clear Defense, 20 grudnia 2017 r., <http://www.werearethemighty.com/news/5-ways-the-un-nuclear-ban-treaty-is-historic> (dostęp: 20.01.2018).

³⁶ W dniu uzgodnienia ostatecznego tekstu traktatu USA, Wielka Brytania i Francja oświadczyły, że „nie zamierzają go podpisać, ratyfikować ani kiedykolwiek stać się jego stroną”. *Joint Press Statement from the Permanent Representatives to the United Nations of the United States, United Kingdom, and France Following the Adoption of a Treaty Banning Nuclear Weapons*, Nowy Jork, 7 lipca 2017 r., <https://usun.state.gov/remarks/7892> (dostęp: 20.01.2018); na temat negatywnego stanowiska czołowych państw atomowych i innych zob. S. Hetty, D. Raynova (red.), *Breakthrough Or Breakpoint? Global Perspective on the Nuclear Ban Treaty. Global Security Special Report*, European Leadership Network, grudzień 2017, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/12/ELN-Global-Perspectives-on-the-Nuclear-Ban-Treaty-December-2017.pdf> (dostęp: 22.01.2018).

że można ten traktat deprecjonować. Nie jest on traktatem rozbrojeniowym³⁷. Jest pierwszym, który zakazuje wszystkim państwom posiadania, przekazywania, użycia i grożenia użyciem broni jądrowej. Usuwa tym samym tzw. lukę prawną w stosunku do BWC i CCW. Jego wejście w życie oznaczać będzie delegalizację i stigmatyzację broni jądrowej.

Wszystkie instytucje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie mają do dyspozycji nowy instrument, na rzecz którego przez lata optowały i który współtworzyły. Będą go wykorzystywały w dalszych działaniach na rzecz uwolnienia świata od broni jądrowej.

To zaangażowanie zostało docenione i uhonorowane w sposób szczególny. 6 października 2017 r. Pokojową Nagrodę Nobla otrzymała Kampania na rzecz Przeciwdziałania Broni Jądrowej (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons – ICAN), powstałe w 2007 r. zrzeszenie organizacji pozarządowych, których obecnie jest 468 ze 101 państw. ICAN była koordynatorem działań instytucji społeczeństwa obywatelskiego na trzech konferencjach w sprawie inicjatywy humanitarnej (2013–2014), lobbowała w ONZ na rzecz zwołania konferencji w sprawie zakazu broni jądrowej i aktywnie uczestniczyła w jej pracach³⁸.



Przyjęcie TZBJ to najbardziej pozytywne i spektakularne wydarzenie 2017 r. w dziedzinie jądrowej.

Do pozytywnych należała również realizacja „nowego” START. USA i Rosja wywiązały się ze zobowiązań zakończonego w lutym 2018 r. siedmioletniego procesu redukcji strategicznej broni jądrowej.

Dominowały jednak procesy negatywne. Nie odnotowano żadnych sygnałów dotyczących dalszego obowiązywania „nowego” START po 2021 r., kiedy upłynie dziesięcioletni okres jego ważności. Przez cały 2017 r. USA i Rosja zarzucały sobie łamanie trzydziestoletniego reżimu INF, nie czyniąc wiele dla wyjaśnienia wzajemnych oskarżeń. Jeśli wziąć pod uwagę bardzo zły stan wzajemnych stosunków – jego dalsze trwanie wydaje się niepewne.

Prezydent USA konsekwentnie negocjował (*bad deal*) porozumienie P5 + 1 z Iranem z 2015 r. Dążył do jego zerwania, nie przedstawiając żadnej alternatywy, mimo że pozostali sygnatariusze i MAEA, odpowiedzialna za monitorowanie, pozytywnie oceniali realizację umowy przez Iran. Trwał proces modernizacji arsenałów jądrowych, w tym skonfliktowanych ze sobą od lat Indii i Pakistanu. USA zapowiedziały wzmocnienie roli broni jądrowej w zapewnieniu bezpieczeństwa własnego i sojuszników, wzywając tych ostatnich do zwiększania wydatków na obronę.

Jednak największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa światowego była przyspieszona realizacja programu jądrowego Korei Północnej. Dążąc do uzyskania statusu „efektywnego” mocarstwa jądrowego, dokonała jednego testu tej broni, szóstego

³⁷ Termin „rozbrojenie jądrowe” pojawia się w traktacie tylko osiem razy w preambule (w tym raz „rozbrojenie powszechne i całkowite”) i raz w części zasadniczej.

³⁸ A. Sanders-Zakre, „ICAN wins Nobel Peace Prize”, *Arms Control Today*, listopad 2017, <https://www.armscontrol.org/act/2017-11/news/ican-wins-nobel-peace-prize> (dostęp: 21.01.2018).

z kolei, i 20 testów raket balistycznych, w tym trzech o zasięgu międzykontynentalnym zdolnych do przenoszenia głowic jądrowych na terytorium USA. Reakcja świata na te wyzwania była niespójna, a nawet chaotyczna. Niewybredna retoryka i prowokacyjne działania przywódców USA i Korei Północnej dolewały jedynie oliwy do ognia.

Układ o zakazie broni jądrowej nie rekompensował oczywiście wzrostu zagrożeń w tej dziedzinie, był jedynie „światełkiem w tunelu”. Bezpieczeństwo świata uległo pogorszeniu. Dostrzegli to wybitni uczeni skupieni wokół *Bulletin of the Atomic Scientists*, przesuwając wskazówkę tykającego od 71 lat słynnego „zegara Sądu Ostatecznego” (lub „zegara dnia zagłady”) o pół minuty bliżej północy – na godzinę 23.58. Ostatnio dwie minuty do „Sądu Ostatecznego” wskazywał ten czasomierz w 1953 r. – najbardziej „gorącym” w zimnej wojnie³⁹.

ARMS CONTROL AND NUCLEAR DISARMAMENT: 2017 – THE YEAR OF THE TREATY ON THE PROHIBITION OF NUCLEAR WEAPONS

The article presents the main event of 2017 concerning arms control and nuclear disarmament – the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW). The author discusses the origin and the process of negotiations and adoption of the treaty. He analyzes its key points: the system of prohibitions, declarations of treaty countries, IAEA's safeguards, accession of states with nuclear weapons, and elimination of nuclear weapons, meetings of treaty countries, duration and withdrawal, as well as its relationship with other agreements – mainly the NPT. In conclusion, the author analyzes the implications of the TPNW for arms control and nuclear disarmament. ICAN wins Nobel Peace Prize.

Keywords: Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW), humanitarian initiative, prohibitions, declarations, IAEA's safeguards, elimination of nuclear weapons, meetings of treaty countries, entry into force of TPNW, treaty's duration and withdrawal, NPT, Nobel Peace Prize for ICAN

Słowa kluczowe: Traktat o zakazie broni jądrowej (TZBJ), inicjatywa humanitarna, zakazy, deklaracje, zabezpieczenia MAEA, eliminacja broni jądrowej, spotkania państw – stron, wejście w życie TZBJ, trwanie i wycofanie z traktatu, NPT, Pokojowa Nagroda Nobla dla ICAN

³⁹ J. Mecklin (red.), „2018 Doomsday Clock Statement Science and Security Board”, *Bulletin of the Atomic Scientists* z 25 stycznia 2018 r., <https://thebulletin.org/2018-doomsday-clock-statement> (dostęp: 27.01.2018). Zagrożenia w dziedzinie jądrowej wymienione zostały na pierwszym miejscu, na drugim – wynikające ze zmian klimatycznych, na trzecim – będące efektem tworzenia i stosowania nowych technologii.