

# Neširenje nuklearnog oružja i suvremeno međunarodno pravo

UDK: 341.67

341:620.9

## Sažetak

Znanstvena dostignuća na području nuklearne fizike dala su čovjeku golemu moć, no ujedno mu i nametnula odgovornost da se ta dostignuća ne zloupotrijebe za nuklearno (samo)uništenje. Kako bi se spriječilo ostvarenje navedenog scenarija, 1968. godine, usvojen je Ugovor o neširenju nuklearnog oružja (NPT). Premda naziv ugovora upućuje na zaključak kako je njime regulirano samo pitanje neširenja nuklearnog oružja, NPT-om su regulirane kako miroljubiva, tako i vojna primjena nuklearne energije. Njegovim potpisivanjem, nenuklearne države unilateralno su se odrekle proizvodnje najmoćnijeg oružja poznatog čovjeku, premda je proizvodni proces bio unutar njihovih tehničkih i financijskih mogućnosti. Ujedno su se obvezale zajamčiti miroljubivi karakter svojih nuklearnih aktivnosti, te ih podvrgnuti međunarodnoj kontroli. Nuklearne države su se, pak, obvezale omogućiti svim nenuklearnim državama korištenje nuklearne energije za miroljubive namjene te eliminirati nuklearno oružje iz nacionalnih arsenala. S obzirom na dvojnu narav nuklearne tehnologije, opreme i materijala, pojedini ciljevi koji se Ugovorom žele ostvariti konfliktnog su karaktera, te njihovo simultano ostvarenje zahtijeva kontinuirano balansiranje. Nuklearne države zauzele su, međutim, stajalište o neproliferaciji kao najvažnijem cilju, dok su razoružanje i miroljubiva upotreba nuklearne energije shvaćeni kao sekundarni ciljevi i neopravdano marginalizirani. Nenuklearne države su, s druge strane, kontinuirano isticale esencijalnu važnost usvajanja balansiranog i neselektivnog pristupa ostvarenju svih triju ciljeva. Dosadašnji neuspjeh u postizanju potrebnog balansa, potenciran izmijenjenom političkom i sigurnosnom klimom krajem 90-ih godina, doveo je do sporova oko značenja i domašaja svih važnijih odredbi NPT-a i teške krize cjelokupnog režima. U radu se uvodno prikazuju rani neproliferacijski naponi kao i političko-sigurnosni kontekst unutar kojeg su se oni odvijali. U središnjem dijelu rada prikazane su osnovne odredbe NPT-a, pri čemu je posebni naglasak stavljen na najspornije odredbe Ugovora. S obzirom da Međunarodna agencija za atomsku energiju (IAEA) ima veoma važnu ulogu u sklopu globalnih neproliferacijskih napora, u radu su također prikazane osnovne odrednice IAEA-inog sustava mjera zaštite. Zaključno se iznose razmatranja o koracima koje je potrebno poduzeti u budućnosti s ciljem revitalizacije cjelokupnog režima neširenja nuklearnog oružja.

*Ključne riječi: neširenje nuklearnog oružja, miroljubivo korištenje nuklearne energije, razoružanje, Ugovor o neširenju nuklearnog oružja, Međunarodna agencija za atomsku energiju (IAEA)*

## 1. Uvod

Prva pokusna detonacija nuklearne naprave, 16. srpnja 1945. godine, u blizini Alamogorda (Sjedinjene Američke Države, savezna država Novi Meksiko) označila je početak nove ere u povijesti čovječanstva: nuklearnog (atomskog) doba.<sup>1</sup> Ljudska ingenioznost iznjedrila je oružje dotad nezamislivog razmjera destruktivne moći, sposobnog dovesti do potpunog uništenja života na Zemlji. Uvidjevši dvojni namjenu inherentnu nuklearnoj tehnologiji, tj. mogućnost njene upotrebe u miroljubivim i vojnim programima, pri čemu se koriste u osnovi isti materijali, tehnologija i oprema, vojno-politička elita SAD-a anticipirala je značajne implikacije njene primjene na buduću vojni i industrijski razvitak, kao i na poslijeratne međunarodne odnose općenito. Shodno tome, prvi pokušaji podvrgavanja djelatnosti vezanih uz nuklearnu energiju djelotvornom međunarodnom nadzoru datiraju od samih početaka nuklearnog doba. Neuspjeh prvotnih napora na eliminaciji novog oružja pokazao se kobnim, budući da se svijet ubrzo okreće blokovskoj podijeljenosti, a dvije hladnoratovske velesile upuštaju se u suludu utrku u nuklearnom naoružanju koja će, kako će vrijeme pokazati, osuditi svijet na dugogodišnju borbu s problemom nuklearnog razoružanja.

Raspad Sovjetskog Saveza, 1991. godine, formalno je označio dezintegraciju hladnoratovskog svjetskog poretka. Uslijedila je transformacija geopolitičke konfiguracije svijeta i, paralelno s njome, ulazak u drugo nuklearno doba definirano znatno kompleksnijim izazovima. Za razliku od svjetske sigurnosne arhitekture utemeljene na strateškoj ravnoteži dvaju hladnoratovskih rivala, političko-sigurnosni kontekst drugog nuklearnog doba radikalno je izmijenjen. Spomenuti proces transformacije rezultirao je razvojem međunarodnog sustava obilježenog izrazitom neravnotežom između pojedinih središta moći, popraćenog pojavom novih globalnih izazova poput klimatskih promjena i proliferacije nedržavnih aktera. Usprkos činjenici da je hladnoratovska nuklearna prijetnja sišla s povijesne scene, opasnost upotrebe nuklearnog oružja je permanentna. Štoviše, dok novi međunarodni poredak imanentno donosi nove sigurnosne rizike posredstvom kompleksnijih političko-sigurnosnih odnosa i difuznih prijetnji, spomenuta policentrična globalna konstelacija moći znatno otežava postizanje stabilnosti i konsenzusa oko adekvatnih neproliferacijskih mjera.

Premda je, krajem 60-ih godina, već šest država posjedovalo nuklearno oružje, donošenje odluke o njegovoj upotrebi bilo je, u suštini, u rukama hladnoratovskih velesila. Ustanovljavanjem zaštitnih mehanizama između tih dvaju država znatno je reducirana opasnost nezgoda, pogrešnih procjena te slučajnog lansiranja. Nove nuklearne sile ne posjeduju financijska sredstva nužna za razvoj sofisticiranih zapovjedno-kontrolnih sustava. Pored toga, premda je i hladnoratovska konfrontacija sadržavala ideološku komponentu, pokretačka sila pojedinih nuklearnih sila (npr. Indija, Pakistan) ili država koje gaje aspiracije posjedovanja nuklearnog oružja (npr. Iran) virulentni je nacionalizam, protkan destruktivnim idejama o nacionalnoj superiornosti, koji, hraneći se na rasplamsanim nacionalnim strastima, u slučaju krize povećava rizik upotrebe nuklearnog oružja. Ovome treba pridodati kako su spomenute države smještene u izrazito nestabilnim i konfliktima sklonim regijama.

Suočene s povećanim energetske potrebama kao i problemom sprječavanja klimatskih promjena uzrokovanih izgaranjem fosilnih goriva, mnoge države izrazile su interes za proizvodnju električne energije putem nuklearnih elektrana, te se često govori o predstojećoj „nuklearnoj renesansi“. Drugo nuklearno doba također karakterizira povećana opasnost od terorističkih aktivnosti nedržavnih aktera. Naime, loši sigurnosni uvjeti uskladištenih nuklearnih materijala, pa i samog nuklearnog oružja, u pojedinim državama, čine

<sup>1</sup> Izraz „atomska doba“ skovao je novinar *New York Timesa* William L. Laurence, službeni izvjestitelj o projektu *Manhattan*, u sklopu kojeg je skupina znanstvenika radila na razvoju prve atomske bombe. W. L. LAURENCE, *The Story of the Atomic Bomb*, New York, 1946, str. 10.

ih izuzetno ranjivim na potencijalne napade terorističkih skupina. Opasnost nuklearnog terorizma dodatno je uvećana pojavom crnih tržišta nuklearnim materijalima i tehnologijom, kao i kompleksnim globalizacijskim procesima (informatizacija i razvoj komunikacijske tehnologije, olakšani protok ljudi i roba i sl.).

Iz navedenih razloga, omogućavanje upotrebe nuklearne energije u miroljubive svrhe, uz simultano osiguravanje nemogućnosti ponovne upotrebe nuklearnog oružja predstavlja izuzetan izazov za cijelu međunarodnu zajednicu. S ciljem sprječavanja širenja nuklearnog oružja od kraja Drugog svjetskog rata, usvojen je čitav niz mjera koje konstituiraju globalni režim neširenja nuklearnog oružja. Spomenuti režim predstavlja integriranu mrežu unilateralnih mjera, bilateralnih, regionalnih i multilateralnih ugovora te sporazuma o izvoznim kontrolama, koje pružaju sveobuhvatan okvir unutar kojeg države, međunarodne organizacije te nedržavni akteri mogu obavljati aktivnosti vezane uz nuklearno oružje i miroljubivu primjenu nuklearne energije.<sup>2</sup> Središnje mjesto među navedenim komponentama, koje se međusobno preklapaju i dopunjuju, zauzima Ugovor o neširenju nuklearnog oružja (engl. *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, u daljnjem tekstu: NPT).

## 2. Evolucija režima neširenja nuklearnog oružja

S ciljem razmatranja problema nastalih otkrićem nuklearne energije pod okriljem Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: UN) osnovana je Komisija za atomsku energiju.<sup>3</sup> Godine 1946., Bernard Baruch, američki predstavnik u Komisiji, iznosi revolucionarni prijedlog (tzv. „Baruchov plan“) koji predviđa stvaranje međunarodne organizacije (engl. *International Atomic Development Agency*), pod čiju upravu i nadzor bi se podvrgle sve nuklearne aktivnosti kako bi se izbjeglo nekontrolirano širenje nuklearnog oružja. SAD, jedina tadašnja nuklearna sila, obvezao bi se uništiti svoje zalihe nuklearnog oružja po uspješnoj provedbi plana. SSSR je, međutim, odbio prijedlog, smatrajući da bi njegovo usvajanje predstavljalo formalno priznanje legitimiteta privremenog američkog nuklearnog monopola, te je shodno tome prvi pokušaj međunarodnog nuklearnog razoružanja propao.

U čuvenom govoru „Atomi za mir“ (engl. *Atoms for Peace*), održanom 1953. godine pred Općom skupštinom UN-a u New Yorku, predsjednik SAD-a Dwight Eisenhower iznosi program kojim SAD nude suradnju svim državama zainteresiranim za sudjelovanje u razvoju nuklearne energije u miroljubive svrhe. Tim programom dopušta se kontrolirani transfer nuklearne opreme, materijala, te znanstvenog i tehničkog *know-how-a*.<sup>4</sup> S ciljem

<sup>2</sup> E. BAILEY.; G.R. HOWLETT; D., J. SIMPSON, *PPNN Briefing Book - Volume I: The Evolution of the Nuclear Non-Proliferation Regime*, Southampton, 2000., str. 3.

Globalni i regionalni pristup neširenju nuklearnog oružja međusobno su komplementarni, a simultani napori na obje razine znatno poboljšavaju izgleda sprječavanja povećanja nuklearnog kluba. Članak VII. NPT-a reflektira ovo stajalište izričito naglasivši kako nijedna njegova odredba ne utječe na pravo bilo koje skupine država da sklapaju regionalne ugovore u svrhu osiguranja potpune odsutnosti nuklearnog oružja na njihovim teritorijima.

Pored NPT-a i spomenutih bezatomskih zona, globalni režim nuklearnog oružja sačinjavaju režimi izvoznih kontrola, kao i pozitivne i negativne sigurnosne garancije nuklearnih država. U posljednje vrijeme, kao posljedica povećane svijesti o potrebi široke i intenzivne međudržavne suradnje na razvoju pravnih, političkih i tehnoloških sredstava nužnih za suzbijanje prijetnje nuklearnog terorizma, također je došlo do usvajanja čitavog niza pravnih instrumenata i pokretanja multilateralnih inicijativa s ciljem povećavanja suradnje u sprječavanju stjecanja nuklearnog oružja od strane nedržavnih aktera. Detaljniji opis navedenih sastavnica NPT režima prelazi okvire ovog rada.

<sup>3</sup> V. J. WOODLIFE, „Nuclear Weapons and non-proliferation: The legal aspects“, u: I. POGANY, (ur.), *Nuclear weapons and international law*, New York, 1987., str. 84.

<sup>4</sup> Prvotni neproliferacijski napori SAD-a, naime, temeljili su se na politici stroge tajnosti i težili su sprječavanju diseminacije nuklearne tehnologije i *know-how-a*, te očuvanju američkog nuklearnog monopola. Nemogućnost spomenute politike da spriječi SSSR i Ujedinjenu Kraljevinu u razvoju vlastitog nuklearnog oružja, kao i niz drugih europskih zemalja u razvoju autonomnih nuklearnih programa namijenjenih civilnim primjenama nukle-

vršenja nadzora nad korištenjem prenesene tehnologije, 1956. godine osnovana je Međunarodna agencija za atomsku energiju (engl. *International Atomic Energy Agency*, u daljnjem tekstu: IAEA).<sup>5</sup>

Krajem 50-ih godina prošlog stoljeća, fokus rasprava u krilu UN-a premješta se s pitanja nuklearnog razoružanja na problem sprječavanja širenja nuklearnog oružja, te Opća skupština UN-a u prosincu 1961. godine jednoglasno usvaja Rezoluciju 1665 (XVI) (tzv. *Irska rezolucija*).<sup>6</sup> Spomenutom rezolucijom nuklearne države su pozvane da se suzdrže od prijenosa nuklearnog oružja ili informacija potrebnih za njihovu proizvodnju, dok je nenuklearnim državama preporučeno da se obvežu kako ga neće proizvesti ili na drugi način pribaviti. Sve države također su pozvane da sklope međunarodni ugovor koji bi zabranio daljnje širenje nuklearnog oružja (para. 1. i 2.).<sup>7</sup>

Rezolucija Opće skupštine 2028 (XX) usvojena 19. studenog 1965. godine predstavljala je prekretnicu u konceptualizaciji NPT-a. Navedena rezolucija inkorporirala je, naime, pet osnovnih načela na kojima su se trebali temeljiti pregovori o sklapanju spomenutog ugovora. Načela sadržana u rezoluciji su: 1) ugovor ne smije sadržavati praznine koje bi omogućile nuklearnim i nenuklearnim državama širenje nuklearnog oružja u bilo kojem obliku (para. 2 a); 2) ugovor treba utjelovljivati prihvatljivu ravnotežu odgovornosti i obveza nuklearnih i nenuklearnih država (para. 2 b); 3) ugovor treba biti korak na putu prema postizanju općeg i potpunog razoružanja, i konkretnije, nuklearnog razoružanja (para. 2 c); 4) trebaju postojati prihvatljive i provedive odredbe koje osiguravaju učinkovitost ugovora (para. 2 d); 5) ništa u ugovoru ne smije onemogućavati bilo koju grupu država u sklapanju ugovora koji utemeljuju bezatomske zone (para. 2 e).<sup>8</sup>

SAD i SSSR podnijele su, 24. kolovoza 1967. godine, odvojene, ali identične prijedloge nacrtu Ugovora o neširenju nuklearnog oružja Odboru osamnaestorice.<sup>9</sup> Opća skupština odobrila je predloženi tekst Rezolucijom 2373 (XXII) usvojenom 12. lipnja 1968. godine, a 1. srpnja iste godine Ugovor je otvoren za potpisivanje u Washingtonu, Londonu i Moskvi.<sup>10</sup> NPT je stupio na snagu 5. ožujka 1970. godine, a s trenutnih 190 država stranaka može se smatrati najuspješnijim multilateralnim ugovorom o kontroli naoružanja u povijesti.<sup>11</sup>

---

arne energije, uzrokovala je zaokret u politici SAD-a. Osnovna premisa Eisenhowerovog programa bila je da će omogućavanje svim državama uživanja beneficija od miroljubive upotrebe nuklearne energije smanjiti pobude za razvitak vlastitih nuklearnih programa. Ibid.

<sup>5</sup> B. L. SUTTER, „The Nonproliferation Treaty and the New World Order“, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, sv. 26, br. 1, 1993, str. 185.

<sup>6</sup> Napori irske delegacije u okviru UN-a usmjereni na skretanje pozornosti na opasnost od daljnjeg širenja nuklearnog oružja doveli su do usvajanja te rezolucije, a irski ministar vanjskih poslova ujedno je podnio nacrt rezolucije Općoj skupštini. V. [http://www.armscontrol.org/system/files/NPT\\_Timeline.pdf](http://www.armscontrol.org/system/files/NPT_Timeline.pdf), (3. lipnja 2013.)

<sup>7</sup> Kamen spoticanja u početnoj fazi teških petogodišnjih pregovora vođenih s ciljem provedbe Rezolucije 1665 (XVI) bila je ideja tzv. „multilateralnih nuklearnih snaga“ koju su u tom periodu razmatrali SAD i njegovi NATO saveznici. Inicijalni nacrti ugovora koje su SAD podnijele u kolovozu 1965. godine, a SSSR mjesec dana kasnije reflektirali su divergentna stajališta dviju strana glede kolektivnih obrambenih aranžmana. U konačnici su SAD odustale od spomenute ideje, što je omogućilo nastavak pregovora. V. G. BUNN, „The Nuclear Nonproliferation Treaty: History and Current Problems“, [http://www.armscontrol.org/act/2003\\_12/Bunn](http://www.armscontrol.org/act/2003_12/Bunn), (3. lipnja 2013.)

<sup>8</sup> United Nations, *The United Nations and Nuclear Non-Proliferation*, New York, 1995., str. 5-6.

<sup>9</sup> SSSR je u to vrijeme inzistirao, osebujnom primjenom načela ravnopravnosti i odvojenosti, na podnošenju dvaju odvojenih identičnih nacrtu, a ne jednog zajedničkog. M. WILLRICH, *Non-Proliferation Treaty: Framework for Nuclear Arms Control*, Charlottesville, 1969., str. 63.

<sup>10</sup> Tekst Ugovora o neširenju nuklearnog oružja (engl. *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*) na izvornim jezicima v. u: *United Nations Treaty Series*, sv. 729, 1970.

<sup>11</sup> V. T. GRAHAM Jr., „The Treaty of Tlatelolco: Its Role in the International Regime of Non-Proliferation“, <http://www.opanal.org/Articles/Aniv-30/graham.htm>, (5. lipnja 2013.)

### 3. Režim neširenja nuklearnog oružja prema NPT-u

Osnovna karakteristika NPT-a jest da dijeli ugovorne stranke na nuklearne države (engl. *nuclear weapon states*) i nenuklearne države (engl. *non-nuclear weapon states*), te nameće različite obveze tim dvjema kategorijama država. Nuklearnom državom smatra se ona država koja je proizvodila i obavljala eksplozije nuklearnog oružja ili drugih nuklearnih eksplozivnih uređaja, prije 1. siječnja 1967. godine (čl. IX. st. 3. NPT-a).<sup>12</sup>

NPT predstavlja „veliki kompromis“ (engl. *grand bargain*) putem kojeg se nastoje regulirati tri fundamentalna problema (u teoriji poznata kao tri „stupa“ režima): neširenje nuklearnog oružja, miroljubivo korištenje nuklearne energije i nuklearno razoružanje. Drugim riječima, NPT smjera regulaciji svih aspekata upotrebe nuklearne energije, a ne isključivo pitanja neširenja nuklearnog oružja. Spomenuta tri stupa inherentno su povezana i međusobna, te njihovom ostvarenju treba pristupiti ujednačeno. Nužno je, dakle, poći od pretpostavke o njihovoj juridičkoj jednakosti, tj. pri interpretaciji ugovornih odredaba ne bi se smio presumirati veći prioritet niti jednog od stupova.<sup>13</sup>

Države ugovornice su u preambuli jasno izrazile svoje uvjerenje da širenje nuklearnog oružja narušava međunarodni mir i sigurnost te znatno povećava opasnost od nuklearnog rata (al. 3). Imajući u vidu razaranje koje bi uslijed nuklearnog rata zadesilo cijelo čovječanstvo, a sukladno tome i potrebu da se poduzmu svi napori da bi se otklonila opasnost od takvog rata i poduzmu zaštitne mjere radi sigurnosti naroda (al. 2), u skladu s rezolucijama Opće skupštine UN-a one su pristupile sklapanju sporazuma o sprječavanju daljnjeg širenja nuklearnog oružja (al. 4).<sup>14</sup>

#### 3.1. Osnovne neproliferacijske obveze nuklearnih država

Članak I. NPT-a obvezuje nuklearne države da ne prenose, ni jednom primatelju, bilo kakvo nuklearno oružje ili druge uređaje za nuklearne eksplozije ili kontrolu nad tim oružjem ili uređajima, bilo neposredno ili posredno. Sintagma „nijednom primatelju“ obuhvaća ne samo države, bile one ugovorne stranke ili ne, već i nedržavne entitete poput vojnih saveza i međunarodnih organizacija.<sup>15</sup> U nedostatku definicije pojmova „nuklearno oružje“ i „dru-

<sup>12</sup> Ovak uvjet ispunjavaju Sjedinjene Američke Države, Ruska Federacija, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, Francuska Republika i Narodna Republika Kina (tzv. *de iure* nuklearne države). Izrael, Indija, Pakistan i Demokratska Narodna Republika Koreja, s obzirom da posjeduju nuklearno oružje a nisu stranke NPT-a, uobičajeno se nazivaju *de facto* nuklearnim državama.

V. <http://www.nti.org/analysis/reports/nuclear-disarmament/>, (5. lipnja 2013.)

<sup>13</sup> H.D. JOYNER, *Interpreting the Nuclear Non-Proliferation Treaty*, New York, 2011., str. 32.

<sup>14</sup> Moguće je razaznati dva suprotna procesa koja obilježavaju praksu međunarodne politike u pogledu nuklearnog oružja: proces proliferacije (širenja) nuklearnog oružja, s jedne strane, i proces redukcije (smanjivanja) nuklearnog oružja, sa druge strane. O proliferaciji nuklearnog oružja može se govoriti u širem i užem smislu. Proliferacija shvaćena u užem smislu podrazumijeva uvećavanje nuklearnog arsenala pojedine zemlje koja već ima nuklearni status (vertikalna proliferacija). U širem smislu pod proliferacijom se podrazumijeva povećavanje „nuklearnog kluba“, tj. broja zemalja koje posjeduju nuklearno oružje (horizontalna proliferacija). U tom slučaju termin „proliferacija“ obično se zamjenjuje terminom „širenje“ (engl. *spread*) nuklearnog oružja. V. Ž. NOVIČIĆ, „Nuklearno oružje u međunarodnoj politici“, *Međunarodni problemi*, sv. 57, br. 4, Beograd, 2005., str. 506-508.

<sup>15</sup> Formulacija kojom se brani prijenos kontrole, bilo neposredno ili posredno stidljivo legitimizira sporazume između država članica NATO-a, vezane uz dijeljenje nuklearnog oružja razmještenog na teritorijima nekolicine europskih država. Naime, same bojne glave, za razliku od sustava dostave, ostale su u vlasništvu SAD-a i pod nadzorom su američkih snaga stacioniranih u Europi. Premda je ovo oružje obuhvaćeno NATO-vim formalnim procedurama zajedničkog odlučivanja i planiranja nuklearne politike, u kojoj sudjeluju nuklearne i nenuklearne države članice NATO-a, opće je prihvaćeno gledište da konačna odluka o upotrebi ovog oružja pripada samo državi koja je njegov vlasnik. Zabrana „posrednog“ prijenosa nuklearnog oružja također nastoji spriječiti slučajeve u kojima bi se nuklearno oružje ili uređaj prenijeli posredstvom treće države koja nije ugovorna stranka. V. WOODLIFE, op. cit. (bilj. 3), str. 89-90.

gi uređaji za nuklearne eksplozije“, ne može se smatrati zabranjenim transfer sredstava dostave, poput projektila ili zrakoplova koji samo imaju mogućnost biti opremljeni bojnim glavama, između spomenutih zemalja, kao ni nuklearnih reaktora namijenjenih pogonu podmornica ili ratnih brodova.<sup>16</sup>

Nuklearne države također su obvezane da ni na koji način ne pomažu, potiču ili navode bilo koju nenuklearnu državu da proizvede ili na neki drugi način pribavi nuklearno oružje ili druge uređaje za nuklearne eksplozije, ili da vrši kontrolu nad tim oružjem ili uređajima za eksplozije (čl. I. NPT-a). Budući da NPT-om nije definirano značenje pojmova „pomaganje“ (engl. *assist*), „poticanje“ (engl. *encourage*) i „navođenje“ (engl. *induce*), upotrebljeni izričaj toliko je nejasan da navedenu obvezu zapravo podvrgava subjektivnoj procjeni svake države.<sup>17</sup>

### 3.2. Osnovne neproliferacijske obveze nenuklearnih država

Sve nenuklearne države obvezuju se da ni od koga neće prihvatiti nuklearno oružje ili druge uređaje za nuklearne eksplozije ili kontrolu nad tim oružjem ili uređajima, bilo neposredno ili posredno, da neće proizvoditi ili na neki drugi način pribaviti nuklearno oružje ili druge uređaje za nuklearne eksplozije, te da neće tražiti niti primati bilo kakvu pomoć u proizvodnji nuklearnog oružja ili drugih uređaja za nuklearne eksplozije (čl. II.). NPT, dakle, polazi od pretpostavke kako su prijenos nuklearnog oružja i njegova proizvodnja dva osnovna oblika širenja nuklearnog oružja.<sup>18</sup>

Zabrane propisane čl. II. razlikuju se od onih u čl. I. u smislu da se nenuklearnim državama također zabranjuju proizvodnja ili stjecanje nuklearnog oružja ostvarene vlastitim sredstvima, tj. bez vanjske pomoći. Čini se, pak, da nuklearnim državama nije zabranjeno primanje pomoći u proizvodnji nuklearnog oružja! Još važnija pravna praznina u čl. II. jest da nenuklearnim državama, ugovornim strankama, ni na koji način nije zabranjeno pružati bilo kakav oblik pomoći nenuklearnim državama koje nisu stranke Ugovora, vezano uz nuklearni program u posljednje navedenim državama.<sup>19</sup>

NPT ne definira pojam „proizvodnje“ (engl. *manufacture*) nuklearnog oružja u smislu čl. II. Budući da ne postoji općeprihvaćeno stajalište vezano uz pitanje u kojem se trenutku proizvodnja nuklearnog oružja može smatrati započetom, nepostojanje spomenute definicije teoretski omogućuje pojedinim državama zastupanje stajališta da čl. II. upotrebom

<sup>16</sup> Ibid.

Definiciju nuklearnog oružja sadrži Ugovor o osnivanju bezatomske zone u Latinskoj Americi i Karibima iz 1967. godine. Spomenuti ugovor definira nuklearno oružje kao bilo koju napravu sposobnu oslobađati nuklearnu energiju na nekontrolirani način, koja posjeduje skupinu karakteristika koje je čine prikladnom za upotrebu u vojne namjene. Sredstvo koje se može koristiti za prijenos ili pogon takve naprave ne potpada pod ovu definiciju ukoliko se može odvojiti od naprave, te nije njen sastavni dio (čl. 5.). Ugovor o bezatomskoj zoni u južnom Pacifiku, pak, pod pojmom „nuklearna eksplozivna naprava“ podrazumijeva bilo koje nuklearno oružje ili drugu eksplozivnu napravu sposobnu za oslobađanje nuklearne energije, bez obzira na njenu namjenu. Ovaj pojam uključuje takvo oružje ili napravu u rastavljenom ili djelomično sastavljenom obliku, ali ne obuhvaća sredstva transporta ili dostave takvog oružja ili naprave ukoliko su odvojiva od njih i nisu njihov sastavni dio (čl. 1.).

<sup>17</sup> Woodliffe ističe da gotovo svaki oblik međunarodne nuklearne pomoći može, naime, biti potencijalno koristan u razvoju programa proizvodnje nuklearnog oružja. Drugi stavak članka III. ipak unosi određeni element objektivnosti u ovu obvezu (v. infra pod 3.3.). V. WOODLIFE, op. cit. (bilj. 3), str. 90.

<sup>18</sup> Upotreba termina „druge nuklearne eksplozivne naprave“ u vezi s pojmom „nuklearno oružje“ koja se provlači kroz ugovorni tekst isključuje mogućnost stjecanja nuklearnog oružja putem „legalne“ izgradnje nuklearnog eksploziva za miroljubive namjene. Sastavljači NPT-a bili su, naime, svjesni kako ne postoji fizička razlika između nuklearnog eksploziva za miroljubive i vojne namjene. V. M. SPIES, „Iran and the Limits of the Nuclear Non-Proliferation Regime“, *American University International Law Review*, sv. 22, br. 3, 2007., str. 407.

<sup>19</sup> Države su tijekom pregovora izrazile mišljenje kako je ova praznina samo teoretska, budući da postoji malena vjerojatnost da će neka država pomoći drugoj državi u aktivnostima poduzimanja kojih se sama dobrovoljno odrekla. V. WOODLIFE, op. cit. (bilj. 3), str. 91.

pojmovi „proizvodnja“ (engl. *manufacture*) i „stjecanje“ (engl. *acquisition*) upućuje samo na završenu nuklearnu eksplozivnu napravu. U skladu s takvim suviše uskim i neprihvatljivim tumačenjem nenuklearne države stranke posve bi legalno mogle konstruirati sve dijelove nuklearne eksplozivne naprave, tj. *de facto* izvesti sve pripremne radnje za „proizvodnju nuklearnog oružja“ izuzev posljednjeg stadija njegova sastavljanja, ostavši pri tome u okviru ponašanja dopuštenog NPT-om. Ova interpretacija pojma „proizvodnja“ nije prihvaćena od strane država stranaka, no nedostatak odlučnih kriterija o pitanju što konstituira „proizvodnju“ nastavlja izazivati probleme u kontekstu procjene poštivanja odredaba NPT-a.<sup>20</sup>

### 3.3. Sustav mjera zaštite (engl. *safeguards system*) i uloga Međunarodne agencije za atomsku energiju

Budući da NPT garantira nenuklearnim državama pristup nuklearnoj energiji za mirosljubive namjene (čl. IV.), mjere zaštite (engl. *safeguards*) igraju središnju ulogu u uspješnom funkcioniranju režima neširenja nuklearnog oružja, osiguravajući da spomenute države ne pribave nuklearno oružje.<sup>21</sup> Provođenje ove ključne verifikacijske funkcije NPT povjerava IAEA-i. Pored toga, IAEA djeluje kao multilateralni kanal putem kojeg se vrše transferi nuklearne tehnologije za mirosljubive namjene.

IAEA je osnovana 1956. godine kao organizacija pod okriljem UN-a, pa otuda i njezina uža povezanost s Vijećem sigurnosti nego s Ekonomskim i socijalnim vijećem što je svojstveno specijaliziranim ustanovama UN-a.<sup>22</sup> Statut IAEA-e kao njezin cilj određuje usmjeravanje upotrebe atomske energije u svrhe osiguranja mira, zdravlja i napretka svih dijelova svijeta, a ne u vojne svrhe (čl. 2.).<sup>23</sup> Funkcije Organizacije navedene su u čl. 3. Statuta i obuhvaćaju, između ostalog, poticanje i pomoć u razvoju praktične primjene atomske energije u mirosljubive svrhe u cijelom svijetu, uključujući i proizvodnju električne energije; osiguranje materijala, usluga, opreme i postrojenja potrebnih u tu svrhu; poticanje razmjene znanstvenih i tehničkih podataka o mirosljubivoj primjeni atomske energije; utemeljenje i primjena mjera zaštite sa svrhom da se osiguraju posebni fisibilni i drugi materijali, usluge, oprema, postrojenja i podaci koje je Agencija dala na raspolaganje ili na njezin zahtjev ili pod njezinim nadzorom ili kontrolom, ne koriste na takav način da služe u vojne svrhe.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> SPIES, loc. cit., (bilj. 18)

William C. Foster, čelnik američke delegacije koja je sudjelovala u pregovorima koji su prethodili sklapanju NPT-a, smatra kako bi činjenice koje indiciraju da je svrha određene aktivnosti stjecanje nuklearne eksplozivne naprave dopuštale donošenje zaključka da se radi o kršenju ugovornih obveza. Tako bi, primjerice, konstrukcija eksperimentalne ili prototipne nuklearne eksplozivne naprave potpadala pod pojam „proizvodnje“, jednako kao i proizvodnja komponenta koje bi mogle biti relevantne jedino za takvu napravu. V. E. V. C. GREENBERG, „Peaceful Nuclear Energy and the Nuclear Nonproliferation Treaty“, u: H. SOKOLSKI, (ur.), *Reviewing the Nuclear Nonproliferation Treaty (NPT)*, Carlisle, 2010., str. 119-120.

<sup>21</sup> Prijevod engleskog termina *safeguards* sa „mjere zaštite“ preuzet je iz Zakona o potvrđivanju Dodatnog protokola uz Sporazum između Republike Hrvatske i Međunarodne agencije za atomsku energiju o primjeni garancija u vezi s Ugovorom o neširenju nuklearnog oružja (NN-MU br.7/2000.). Premda je u Zakonu o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Međunarodne agencije za atomsku energiju o primjeni garancija u vezi s Ugovorom o neširenju nuklearnog oružja i Protokola uz Sporazum (NN-MU br.13/1994.) termin *safeguards* preveden kao „garancije“, odlučio sam se za upotrebu prvo navedenog prijevoda budući da smatram kako više odgovara smislu tog pojma.

<sup>22</sup> J. ANDRASSY; B. BAKOTIĆ; D. LAPAŠ; M. SERŠIĆ; B. VUKAS, *Međunarodno pravo*, sv. 2, Zagreb, 2012., str. 226. Do veljače 2013. godine 159 država postalo je članicama IAEA-e.  
V. <http://www.iaea.org/About/Policy/MemberStates/index.html#notes>, (22. lipnja 2013.)

<sup>23</sup> V. D. LAPAŠ, *Pravo međunarodnih organizacija*, Zagreb, 2008., str. 229.

<sup>24</sup> Fisilan je onaj materijal (izotop, atomska jezgra) u kojem se fisija može izazvati sporim neutronima, tj. za pokretanje fisije dovoljna je samo energija vezanja apsorbiranog neutrona (bez dodatne kinetičke energije neutrona). Fisibilan je, pak, onaj materijal (izotop, atomska jezgra) kod kojeg možemo izazvati fisiju. V. [http://cms.dzms.hr/\\_download/repository/APO\\_UER10.pdf](http://cms.dzms.hr/_download/repository/APO_UER10.pdf), (25. lipnja 2013.)

Glavni organi predviđeni Statutom IAEA-e su: Opća skupština, Vijeće guvernera, te Tajništvo, premda Statut izrijeком spominje tek njegovo osoblje, tj. glavnog ravnatelja.

Čl. III. st. 1. obvezuje svaku nenuklearnu državu da prihvati mjere zaštite, uređene sporazumom o kojem će pregovarati i koji će sklopiti s IAEA-om u skladu s njenim Statutom i sustavom mjera zaštite, isključivo u svrhu provjere izvršavanja njenih obveza preuzetih NPT-om, kako bi se spriječilo korištenje nuklearne energije za nuklearno oružje i drugih uređaja za nuklearne eksplozije, umjesto u miroljubive svrhe.<sup>25</sup> Nenuklearne države sklapaju sporazume s IAEA-om u svrhu ispunjavanja ovog zahtjeva, bilo pojedinačno ili zajedno s drugim državama, u skladu sa Statutom IAEA-e (čl. III. st. 4. NPT-a).<sup>26</sup>

Nuklearne države nisu dužne podvrgnuti svoje civilne nuklearne programe mjerama zaštite, iz čega proizlazi kako je primarni cilj NPT-a sprječavanje horizontalne proliferacije. Mnoge nenuklearne države ovo smatraju izrazito diskriminativnim, te tvrde kako su tim putem stavljene u komercijalno nepovoljniji položaj u odnosu na nuklearne države, budući da ih ispunjavanje obveza koje su im nametnute mjerama zaštite izlaže financijskim izdatcima, a detaljne inspekcije nuklearnih postrojenja mogu dovesti do gubitka industrijskih tajni.<sup>27</sup> Kako bi osigurale najširu moguću potporu NPT-u, nuklearne države pristale su podvrgnuti određena svoja civilna nuklearna postrojenja mjerama zaštite sklapanjem tzv. dobrovoljnih sporazuma o mjerama zaštite (engl. *voluntary offer agreements*).<sup>28</sup>

Mjere zaštite određene čl. III. NPT-a odnose se na izvorni ili posebni fisibilni materijal, bilo da se on proizvodi, prerađuje ili koristi u bilo kojem osnovnom nuklearnom postrojenju ili izvan bilo kojeg takvog postrojenja. Mjere zaštite se primjenjuju na sve izvorne ili posebne fisibilne materijale u svim miroljubivim nuklearnim aktivnostima na teritoriju neke države, pod njenom jurisdikcijom, ili izvedenim pod njenom kontrolom na drugom mjestu (čl. III. st. 1).<sup>29</sup> Članak III. NPT-a, dakle, predstavlja nedvosmislenu obvezu prihvaćanja sveobuhvat-

<sup>25</sup> Greenberg navodi kako bi bilo svrhovito, ukoliko mjere zaštite ne mogu učinkovito ispuniti nadzornu funkciju s obzirom na određene aktivnosti ili određene oblike pružanja pomoći, a posebno u prisustvu određenih drugih faktora (npr. rizika od preusmjerenja nuklearnog materijala ili nedostatka razumnog ekonomskog ili tehničkog opravdanja), obuhvatiti takve aktivnosti ili oblike pomoći restrikcijama propisanim člancima I. i II. Sama mogućnost podvrgavanja određenih aktivnosti i materijala mjerama zaštite kao i njihova efektivna primjena, premda olakšava otklanjanje sumnje o kršenju ugovornih obveza, konačno ne rješava pitanje dopuštenosti tih aktivnosti. V. GREENBERG, op. cit. (bilj. 20), str., 120-121.

<sup>26</sup> Mogućnost da države mogu djelovati zajedno s drugim državama unesena je u tekst NPT-a na prijedlog država članica Europske zajednice, koje su nastojale zadržati sustav mjera zaštite zasnovan na Ugovoru o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (EURATOM) iz 1957. godine. Nenuklearne države članice EURATOM-a i Europska zajednica zaključile su 1973. godine sporazum s IAEA-om u svrhu provedbe mjera zaštite. Njegov cilj je izbjegavanje nepotrebnog dupliranja EURATOM-ovih aktivnosti vezanih za mjere zaštite. V. H. W. SCHLEICHER, „Nuclear safeguards in the European Community: A regional approach“, *IAEA Bulletin*, sv. 22, br. 3/4, 1980., str. 2.

Određene države (primjerice SSSR) kritizirale su ovaj aranžman ustvrdivši kako se on svodi na provođenje samoinspekcije. V. C. D. BLACKER: G. DUFFY (ur.), *International Arms Control: Issues and Agreements, Second Edition*, Stanford, 1984., str. 156.

<sup>27</sup> SSSR se oštro protivio međunarodnoj kontroli njegovih civilnih nuklearnih aktivnosti, što je zasigurno bio jedan od odlučujućih čimbenika u oslobađanju nuklearnih država od obveze provođenja mjera zaštite. V. WOODLIFE, op. cit. (bilj. 3), str. 93.

<sup>28</sup> Ovi dobrovoljni sporazumi isključuju nuklearni materijal i postrojenja koja su nuklearne države proglasile od značaja za nacionalnu sigurnost, te jamče mogućnost povlačenja određenih materijala i postrojenja iz sustava mjera zaštite.

V. <http://www.nuclearfiles.org/menu/key-issues/nuclear-energy/history/background-safeguards.htm>, (14. srpnja 2013.)

<sup>29</sup> NPT ne definira pojmove „izvorni materijal“ i „posebni fisibilni materijal“, no može se smatrati kako imaju jednako značenje definicijama sadržanim u čl. XX. Statuta IAEA-e. Hrv. službeni tekst Statuta Međunarodne agencije za atomsku energiju v. u: *NN-MU*, br.6/94, 8/00, 1/06. Kako bi omogućile provedbu mjera zaštite, države ugovornice dužne su započeti pregovore s IAEA-om o sklapanju bilateralnog sporazuma u roku od 180 dana od stupanja na snagu NPT-a. Za države koje polože svoje isprave o ratifikaciji ili pristupu nakon isteka roka od 180 dana,



nih mjera zaštite budući da se one primjenjuju na cjelokupni nuklearni program određene države, kako postojeći, tako i budući.

Čl. III. st. 2 dodatno učvršćuje primarnu obvezu nuklearnih država zahtijevajući da svaka ugovorna stranka ne ustupa u miroljubive svrhe bilo kojoj nenuklearnoj državi a) izvorni ili posebni fisibilni materijal, ili b) opremu ili materijal posebno projektiran ili pripremljen za preradu, korištenje ili proizvodnju posebnog fisibilnog materijala, osim ako izvorni ili posebni fisibilni materijal bude podvrgnut mjerama zaštite koje se zahtijevaju ovim člankom.<sup>30</sup>

Stupanjem NPT-a na snagu 1970. godine, opseg IAEA-inih aktivnosti vezanih za provođenje mjera zaštite proširen je u skladu s čl. III. NPT-a. Sukladno tome, Vijeće guvernera usvojilo je 1972. godine dokument nazvan „Struktura i sadržaj sporazuma između Agencije i država naloženih Ugovorom o neširenju nuklearnog oružja“.<sup>31</sup> Navedeni dokument sadrži obrise postupka „sveobuhvatnih mjera zaštite“ (engl. *comprehensive safeguards* ili *full-scope safeguards*), te služi kao model prema kojem se trebaju sklopiti pojedinačni sporazumi o mjerama zaštite između IAEA-e i država članica.<sup>32</sup>

Mjere zaštite se, dakle, temeljem spomenutog čl. III. st. 2. NPT-a primjenjuju na prijenos nuklearnih materijala ili opreme od strane bilo koje države ugovornice, nuklearne ili nenuklearne, bilo kojoj nenuklearnoj državi, bila ona ugovorna stranka ili ne. Iz toga slijedi da će nenuklearna država koja nije ugovorna stranka pri uvozu nuklearnog materijala ili opreme morati pristati na mjere zaštite na nuklearnom materijalu ili opremi (tj. biti će dužna s IAEA-om sklopiti tzv. *item-specific safeguards agreement*).<sup>33</sup> NPT, dakle, ne brani izvoz nuklearnih materijala ili opreme u države u kojima nije na snazi Sporazum o sveobuhvatnim mjerama zaštite. Ovo se često ističe kao njegova značajna manjkavost.

Osnovna svrha mjera zaštite je odvratanje od upotrebe nuklearnih materijala namijenjenih miroljubivim nuklearnim aktivnostima u proizvodnji nuklearnog oružja ili drugih nuklearnih eksplozivnih naprava ili za nepoznate namjene. Navedeni cilj IAEA nastoji postići pravovremenom detekcijom preusmjeravanja značajne količine nuklearnog materijala (para. 28. Modela sporazuma). Unutar globalnog režima neširenja nuklearnog oružja mjere zaštite igraju ulogu mjere za izgradnju povjerenja, te „okidača“ koji izaziva odgovarajuće reakcije međunarodne zajednice u slučaju otkrića povrede obveza ili sumnji u takvu povredu.

### 3.3.1. Postupak provođenja mjera zaštite

Funkcija IAEA-e je prvenstveno verifikacijska, tj. Agencija je ovlaštena utvrditi odgovoraju li podaci o lokaciji i načinu upotrebe nuklearnog materijala, dostavljeni IAEA-i putem

---

pregovori o tom sporazumu moraju započeti najkasnije na dan takvog polaganja. Navedeni sporazumi moraju stupiti na snagu najkasnije 18 mjeseci od datuma početka pregovora (čl. III. st. 4. NPT).

<sup>30</sup> Joyner ističe kako ova odredba predstavlja pravnu osnovu usvajanja izvoznih kontrola. Naime, s ciljem dodatnog jačanja pravnih barijera širenju nuklearnog oružja i sprječavanja potencijalno destabilizirajućeg učinka koji bi izvoz tzv. robe dvojne namjene imao po međunarodni mir i sigurnost, države izvoznice usvojile su mjere kojima se utvrđuju standardi i procedure vezani uz izvoz takve robe. Multilateralni sporazumi o izvoznim kontrolama (engl. *Multilateral Export Control Arrangements*) neformalni su i pravno neobvezujući režimi koji teže boljoj koordinaciji nacionalnih izvoznih politika donošenjem popisa kontroliranih dobara podvrgnutih izvoznoj kontroli. V. JOYNER, op. cit. (bilj. 13), str. 52.

<sup>31</sup> V. <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infocircs/Others/infocirc153.pdf>, (21. listopada 2013.)

<sup>32</sup> Do sada je 178 država stranaka NPT-a sklopilo Sporazum o sveobuhvatnim mjerama zaštite s IAEA-om. V. [http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/English/nptstatus\\_overview.html](http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/English/nptstatus_overview.html), (21. listopada 2013.)

<sup>33</sup> Temeljem ovakvih sporazuma IAEA primjenjuje mjere zaštite samo na nuklearnom materijalu, postrojenjima i opremi navedenim u tom sporazumu. IAEA trenutno provodi mjere zaštite temeljem takvih sporazuma u tri države (u Indiji, Izraelu i Pakistanu). Navedenom obvezom nastoji se onemogućiti proliferacija između država koje nisu članice NPT-a, te spriječiti njihovo favoriziranje, budući da bi, u slučaju nepostojanja ove obveze, one slobodno nabavljale nuklearni materijal od država članica. V. [http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/documents/safeg\\_system.pdf](http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/documents/safeg_system.pdf), (23. listopada 2013.)

nacionalnih izvješća, stvarnom stanju. Mjere zaštite se, stoga, provode putem postupka koji se sastoji od nekoliko faza.<sup>34</sup>

IAEA prvo pregledava dokumentaciju koje je svaka država dužna pružiti, a koja uključuje podatke o postrojenjima u kojima će se rukovati nuklearnim materijalom, nacрте tih postrojenja, podatke o inventaru nuklearnog materijala, te račune koji se odnose na transfere materijala. Svaka država podložna mjerama zaštite mora uspostaviti tzv. državne sustave knjigovodstva i kontrole (engl. *state system of accounting and control*) kako bi mogla pratiti nuklearni materijal pod njenom jurisdikcijom. IAEA-ini inspektori ovlašteni su provoditi nekoliko vrsta inspekcija „na licu mjesta“.<sup>35</sup> Tijekom i u vezi s tim inspekcijama inspektori su ovlašteni pregledavati knjigovodstvenu i operativnu evidenciju, usporediti ove podatke s podacima dostavljenim IAEA-i od strane te države, provjeriti trenutni inventar nuklearnog materijala kao i promjene inventara, skupljati uzorke iz okoliša (zraka, vode, raslinja, tla, nečistoća i sl.), te primijeniti komplementarne mjere nadzora i sprječavanja preusmjerenja (pečačenje postrojenja, postavljanje nadzornih kamera i sl.).

U posljednjoj fazi postupka IAEA ocjenjuje ove informacije kako bi utvrdila njihovu točnost. Svaka diskrepancija između uknjiženog nuklearnog materijala i fizičkog materijala utvrđenog mjerenjima i inspekcijama naziva se „nezabilježeni materijal“ (engl. *material unaccounted for*). Kad količina takvog materijala prijeđe količinu koja se može pripisati nepreciznostima u mjerenju postoji mogućnost da je došlo do preusmjerenja koju IAEA mora razriješiti provođenjem daljnje istrage.<sup>36</sup>

Nakon Zaljevskog rata 1991. godine IAEA-ini inspektori otkrili su široku mrežu nuklearnih postrojenja raspršenu po čitavom Iraku. IAEA se pokazala bespomoćnom u detektiranju takvih tajnih aktivnosti, pa čak i onih koje su se obavljale na lokacijama uz postrojenja podvrgnuta mjerama zaštite.<sup>37</sup> Nastojanja za jačanjem sustava mjera zaštite kulminirala

<sup>34</sup> V. IAEA Department of Safeguards, *IAEA Safeguards: Staying Ahead of the Game*, Vienna, 2007., str. 15.

Efikasnost mjera zaštite ograničena je čitavim nizom faktora. Kako bi teret provođenja mjera zaštite bio sveden na minimum, IAEA-inim inspektorima nije dopušten pristup svim dijelovima nuklearnih postrojenja, već samo određenim „strateškim točkama“ unutar tih postrojenja. Temeljem čl. III. st. 1. NPT-a i para. 28. Modela sporazuma opseg verifikacijskog mandata IAEA-e ograničen je na način da isključuje primjenu mjera zaštite na nuklearni materijal korišten u neeksplozivnim vojnim aktivnostima (npr. za pogonske sustave ratnih brodova ili podmornica). Također, čl. III. st. 3. NPT-a određuje da se zaštitne mjere provode na način sukladan čl. IV. i na način da ne otežavaju ekonomski ili tehnološki razvoj stranaka ili međunarodnu suradnju na području mirolojubivih nuklearnih aktivnosti, uključujući međunarodnu razmjenu nuklearnog materijala i opreme za preradu, korištenje ili proizvodnju nuklearnog materijala u miroljubive svrhe, dok čl. IV. st. 1. NPT-a štiti pravo tih država na razvoj nuklearnih energetskih programa. V. SPIES, op. cit. (bilj. 18), str. 412-415.

Usprkos primjeni najnaprednije opreme i tehnika detekcije tehničke mogućnosti stvaranja zaključaka o tome je li došlo do preusmjerenja nuklearnog materijala ograničene su (osobito u postrojenjima u kojima se rukuje materijalima u rasutom stanju). V. C. A. FORD, „Nuclear Technology Rights and Wrongs: The Nuclear Nonproliferation Treaty, Article IV, and Nonproliferation“, u: SOKOLSKI, op. cit. (bilj. 20), str. 266-267.

Učinkovitost Agencije u ispunjavanju zadanih joj ciljeva također ovisi o adekvatnim financijskim sredstvima (kvaniteta nuklearnog materijala koji IAEA treba nadzirati, naime, raste mnogostruko brže negoli IAEA-in budžet namijenjen provođenju mjera zaštite) i kadrovskoj opremljenosti, te o suradnji i pojedine države.

<sup>35</sup> *Ad hoc inspekcije* najčešće se vrše kako bi se verificirali inicijalni izvještaji država članica o nuklearnom materijalu ili o njegovoj promjeni, te materijala u međunarodnim transferima. *Rutinske inspekcije* najčešće su korišten oblik inspekcija, a mogu se provoditi prema unaprijed definiranom rasporedu ili mogu biti nenajavljene ili najavljene u kratkom roku prije održavanja. *Specijalne inspekcije* IAEA može izvršiti ukoliko smatra da informacije pružene od pojedine države, uključujući njena objašnjenja, kao i informacije pribavljene provođenjem rutinskih inspekcija, ne omogućuju Agenciji adekvatno ispunjavanje obveza iz Sporazuma. *Posjeti vezani uz mjere zaštite* mogu se izvršiti u deklarirana postrojenja u prikladno vrijeme tijekom životnog ciklusa pojedinog postrojenja radi verifikacije informacija o dizajnu relevantnih za provođenje mjera zaštite (npr. tijekom konstrukcije postrojenja, nakon održavanja, te tijekom njegova povlačenja iz funkcije). V. [http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/English/sg\\_overview.html](http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/English/sg_overview.html), (25. srpnja 2013.)

<sup>36</sup> V. <http://www.hse.gov.uk/nuclear/safeguards/muf.htm>, (5. kolovoza 2013.)

<sup>37</sup> V. <http://www.nci.org/new/iraq-ib.htm>, (27. srpnja 2013.)

su 1997. godine, kad je Vijeće guvernera usvojilo Model Dodatnog protokola (engl. *Model Additional Protocol*).<sup>38</sup> Dodatni protokol zamišljen je kao instrument koji bi nadopunjavao postojeće Sporazume o sveobuhvatnim mjerama zaštite s ciljem otklanjanja njihovih nedostataka i jačanja učinkovitosti sustava mjera zaštite.

Dodatni protokol obvezuje države da, pored dosadašnjeg navođenja nuklearnih materijala i postrojenja za njihovu proizvodnju, preradu i korištenje, obavijeste IAEA-u o puno širem spektru aktivnosti. Države su dužne IAEA-i dostaviti općeniti opis i informaciju koja pobliže označava lokaciju istraživačkih i razvojnih djelatnosti u vezi s nuklearnim gorivnim ciklusom, koje ne uključuju nuklearni materijal ali mogu biti korištene za njegovu proizvodnju, provedenih bilo gdje na njihovom teritoriju, ako su financirane, posebno odobrene ili kontrolirane, ili izvedene u ime države, kao i kad se one provode u postrojenjima u privatnom vlasništvu (čl. 2. a. i b. Dodatnog protokola). Na zahtjev Agencije države su obvezne pružiti dodatne informacije ili osigurati razjašnjenje bilo koje informacije dostavljene IAEA-i, ukoliko to nalaže potreba provođenja zaštitnih mjera (čl. 2. c. Dodatnog protokola).<sup>39</sup>

Protokol ujedno proširuje pravo pristupa Agencije (tzv. dopunski pristup, engl. *complementary access*), ovlašćujući IAEA-u da utvrdi ne samo točnost proširene izjave država članica, već i njezinu potpunost. Protokol stoga određuje da Agencija treba imati pristup, na selektivnoj osnovi, svakoj lokaciji gdje se nalazi deklarirano nuklearno postrojenje (dakle ne samo određenim „strateškim mjestima“), kako bi osigurala odsutnost nedeklariranog nuklearnog materijala ili djelatnosti. IAEA-inim inspektorima također je omogućen pristup svakoj lokaciji na kojoj se vrše istraživačke i razvojne djelatnosti vezane uz nuklearni gorivni ciklus, s ciljem rješavanja pitanja točnosti i potpunosti informacija pribavljenih od države, ili rješavanja neke nedosljednosti u odnosu na te informacije (čl. 4. a. Dodatnog protokola). U nekim slučajevima Dodatni protokol dozvoljava pristup nedeklariranim lokacijama s ograničenom svrhom uzimanja ekoloških uzoraka s ciljem osiguranja odsutnosti nedeklariranih nuklearnih materijala i aktivnosti (čl. 6. Dodatnog protokola).<sup>40</sup>

Premda Vijeće guvernera nije donijelo odluku kojom bi proglasilo sklapanje Dodatnog protokola obveznim, važno je istaknuti kako su se nenuklearne države članice NPT-a obvezale „prihvatiti zaštitne mjere (...) u skladu sa Statutom IAEA-e i sustavom zaštitnih mjera“ (čl. III. st. 1. NPT-a). Ovaj sustav, naime, nije statičan, već se razvija tijekom vremena. Gotovo 90% nenuklearnih država članica NPT-a s razvijenim nuklearnim programima sklopilo je s IAEA-om Dodatni protokol. Međunarodna praksa, dakle, demonstrira kako je suvremeni sustav IAEA-inih mjera zaštite kombinacija Sporazuma o sveobuhvatnim mjerama zaštite i Dodatnog protokola.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Model dodatnog protokola (engl. *Model Protocol Additional to Agreement(s) between State(s) and the Agency for the Application of Safeguards*) usvojen je 15. svibnja 1997. godine. Temeljem ovog dokumenta IAEA sklapa Dodatne protokole s pojedinim državama članicama.

V. [www.iaea.org/Publications/Documents/Infocircs/1997/infocirc540c.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infocircs/1997/infocirc540c.pdf), (21. listopada 2013.)

Dana 24. rujna 2013. godine 142 države članice potpisale su Dodatni protokol, a stupio je na snagu u 121 državi. V. [www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/documents/AP\\_status\\_list.pdf](http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/documents/AP_status_list.pdf), (21. listopada 2013.)

<sup>39</sup> Ovakvo izvješće značajno proširuje IAEA-inu spoznaju o aktivnostima koje se odvijaju na teritoriju pojedine države, što ujedno omogućuje bolju procjenu svrhe pojedinog nuklearnog programa i smjera njegova razvoja. V. JOYNER, op. cit. (bilj. 13), str. 62-63.

<sup>40</sup> Ukoliko država nije u mogućnosti dozvoliti pristup na sporno područje, dužna je poduzeti svaki napor kako bi bez odgađanja omogućila Agenciji da poduzme potrebne radnje na području koje s nedostupnim područjem graniči ili na drugi način (čl. 5. c. Dodatnog protokola). Prije zahtijevanja takvog pristupa Agencija mora pružiti državi članici priliku da razjasni nejasnoće i omogući rješavanje spornog pitanja (čl. 4. d. Dodatnog protokola). Rok u kojemu je Agencija dužna obavijestiti državu o provođenju inspekcija određenih Dodatnim protokolom znatno je skraćen u odnosu na rok određen sustavom sveobuhvatnih mjera zaštite. Dok je prema posljednjemspomenutom sustavu Agencija bila dužna najaviti provođenje inspekcije najmanje tjedan dana prije, Dodatni protokol obvezuje Agenciju na davanje prethodne obavijesti najmanje 24 sata unaprijed (čl. 4. b. Dodatnog protokola).

<sup>41</sup> Usprkos tome, postizanje univerzalne prihvaćenosti Dodatnog protokola gorući je problem unutar režima ne-

### 3.3.2. Ovlasti IAEA-e u slučaju utvrđenja neregularnosti

NPT ne sadrži odredbu o mjerama prisilnog provođenja svojih odredbi, niti propisuje sankcije za njihovo neprovođenje. Pored toga, ne postoji stalno izvršno tijelo koje bi nadgledalo provedbu Ugovora.<sup>42</sup> Za razliku od NPT-a, čl. XII. C. Statuta IAEA-e i para. 19. Modela sporazuma o mjerama zaštite predviđaju ograničene mjere prisilne provedbe koje IAEA-i (točnije Vijeću guvernera) stoje na raspolaganju u slučaju povrede obveza preuzetih sporazumom o mjerama zaštite.

O bilo kojoj povredi obveza inspektori podnose izvješće glavnom direktoru IAEA-e, koji njihov izvještaj dostavlja Vijeću guvernera (čl. XII. C. Statuta IAEA-e). Vijeće guvernera zaduženo je za donošenje odluke predstavljaju li nepravilnosti o kojima su ga izvijestili inspektori povredu obveza (engl. *non-compliance*) ili se radi samo o pogreškama u izvješćivanju.<sup>43</sup>

Para. 18. Modela sporazuma ovlašćuje Vijeće guvernera da, ukoliko temeljem izvješća glavnog direktora odluči da je neka radnja važna i hitna kako bi se osigurala verifikacija da nuklearni materijal koji potpada pod mjere zaštite nije zloupotrijebljen za nuklearno oružje ili druge nuklearne eksplozivne naprave, naloži poduzimanje zahtijevane radnje bez odgode, bez obzira na to je li postupak rješavanja sporne situacije već pokrenut. Ukoliko se država ogluši na spomenuti poziv, Vijeću guvernera preostaje jedino da prema vlastitoj prosudbi odluči je li ili nije sposobno verificirati nepostojanje preusmjeravanja nuklearnog materijala.<sup>44</sup>

Vijeće je ovlašteno donijeti zaključak o postojanju povrede samo ukoliko Agencija nije u mogućnosti verificirati da nije došlo do preusmjeravanja nuklearnog materijala podvrgnutog mjerama zaštite u proizvodnju nuklearnog oružja ili drugih nuklearnih eksplozivnih naprava (Para. 19. Modela sporazuma). Vijeće u tom slučaju postupa u skladu s čl. XII. C. Statuta IAEA-e, tj. izvješćuje sve članice IAEA-e, Vijeće sigurnosti i Opću skupštinu UN-a, ali i postavlja zahtjev državi da odmah ispravi utvrđene nepravilnosti. Ukoliko država u danom joj periodu provede nužne korektivne mjere i u potpunosti surađuje s IAEA-om, Vijeće sigurnosti samo se informativno izvještava o slučaju. Ako, međutim, država nastavi s opstrukcijama i ne omogući pristup nužnim lokacijama, dokumentima i osobama, bilo bi poželjno da Vijeće sigurnosti dodijeli IAEA-i šira verifikacijska prava.

Ukoliko Agencija utvrdi kako je neka nenuklearna država preusmjerila nuklearni materijal u vojne namjene, ovlaštena je ograničiti ili prekinuti pomoć pruženu od strane same Agencije ili koje od članica, te tražiti povrat materijala i opreme stavljene na raspolaganje članici ili skupini članica korisnica (čl. XII. C. Statuta). Agencija također može temeljem čl.

širenja nuklearnog oružja budući da pojedine države s iznimno razvijenim nuklearnim programima (primjerice Brazil, Argentina, Alžir) do sada nisu sklopile Dodatni protokol s IAEA-om. V. J. CARLSON, „IAEA Safeguards Additional Protocol”, *Trust & Verify*, Verification Research, Training and Information Centre (VERTIC), London, January-March 2011., br. 132, str. 7.

<sup>42</sup> Ovo je prepušteno državama strankama koje se sastaju svakih pet godina na revizijskim konferencijama. Čak i ukoliko bi se stranke uhvatile u koštac s pitanjem prisilne provedbe, nedostajalo bi im oruđe provedbe njihovih odluka, npr. pravo izricanja sankcija. V. SPIES, op. cit. (bilj. 18), str. 418.

<sup>43</sup> Prilikom prosuđivanja značaja pojedine povrede Vijeće guvernera obraća pažnju na sljedeće: je li došlo do preusmjeravanja nuklearnog materijala u vojne namjene ili aktivnosti potencijalno povezane s proizvodnjom nuklearnog oružja ili u nepoznate namjene; postoji li određeni sistematski obrazac povreda; je li IAEA-a opstruirana prilikom provođenja aktivnosti u okviru mjera zaštite (nije li država pristup relevantnim lokacijama, osobama i dokumentima, onemogućava li uzimanje uzoraka iz okoliša, ometa rad nadzorne opreme, itd.) i sl. Carlson ističe kako je neprikladno primijeniti kruti pristup utvrđivanju postojanja povreda, budući da je veoma vjerojatno kako će okolnosti svakog slučaja biti kompleksne. Usprkos tome, diskrecijska ovlaštenja Vijeća guvernera ne bi smjela biti neograničena, već je ključno ostvariti određeni stupanj konzistentnosti i predvidljivosti pri donošenju njegovih odluka s ciljem održavanja kredibiliteta te povjerenja u integritet IAEA-inih postupaka. V. J. CARLSON, *Defining Noncompliance: NPT Safeguards Agreements*,

[http://www.armscontrol.org/act/2009\\_5/Carlson](http://www.armscontrol.org/act/2009_5/Carlson), (30. kolovoza 2013.)

<sup>44</sup> SPIES, op. cit. (bilj. 18), str. 423.

XIX. B. Statuta privremeno isključiti bilo koju članicu, koja se ne pridržava mjera zaštite, od korištenja povlastica i prava koja pripadaju članici.<sup>45</sup>

Odgovornost pronalaska adekvatnog odgovora na otkrivene slučajeve kršenja obveza iz Sporazuma o mjerama zaštite uvelike je na Vijeću sigurnosti. Slučajevi Irana i Sjeverne Koreje demonstrirali su, nažalost, izuzetnu poteškoću postizanja konsenzusa unutar Vijeća sigurnosti o mjerama koje bi trebalo poduzeti.<sup>46</sup> Pojedine države, naime, percipiraju samo utvrđenje preusmjeravanja nuklearnog materijala kao značajne povrede Sporazuma o sveobuhvatnim mjerama zaštite. Ostale povrede smatraju se samo pogreškama u izvješćivanju koje ne predstavljaju proliferacijski rizik i ne ugrožavaju međunarodni mir i sigurnost te, slijedom toga, mogu biti manje-više ignorirane.<sup>47</sup>

Dosadašnja iskustva s nekooperativnim državama pokazala su kako pravovremeno donošenje zaključka o nepostojanju daljnjeg nedeklariranog nuklearnog materijala i aktivnosti, nakon utvrđenog kršenja Sporazuma o mjerama zaštite, nalaže dodjeljivanje širih verifikacijskih prava Agenciji od onih predviđenih Sporazumom o mjerama zaštite i Dodatnim protokolom. Dodatni protokol, naime, ne omogućava IAEA-inim inspektorima „pristup u svako vrijeme na sva mjesta, svim podacima i bilo kojim osobama“ kako je propisano čl. XII. A. st. 6. Statuta IAEA-e.

Goldschmidt stoga predlaže ustanovljavanje pravnog temelja nužnih verifikacijskih ovlasti IAEA-e usvajanjem, od strane Vijeća sigurnosti, generičke i pravno obvezujuće rezolucije temeljem glave VII. Povelje UN-a.<sup>48</sup> Na taj način olakšale bi se rasprave u Vijeću sigurnosti i ubrzale njegove reakcije, čime bi se povećao kredibilitet režima. Usprkos očitim prednostima prihvaćanja navedenog pristupa, čini se malo vjerojatnim da je konsenzus nužan za usvajanje takve rezolucije ostvariv unutar Vijeća sigurnosti. Naime, nije izgledno da će se pojedine stalne članice Vijeće sigurnosti odreći mogućnosti pozivanja na pravo veta gleda tako osjetljivih odluka.

### 3.3.3. Pitanje miroljubivog korištenja nuklearne energije

Nijedna odredba NPT-a ne može se tumačiti tako da narušava neotuđivo pravo svih ugovornih stranaka da razvijaju istraživanja, proizvodnju i korištenje nuklearne energije u

<sup>45</sup> Ove odredbe pružaju zadovoljavajuću barijeru zloupotrebi nuklearnih materijala pod okriljem IAEA-e, no ne odnose se na okolnosti u kojima dolazi do preusmjeravanja vlastitih materijala i opreme, što je puno vjerojatniji scenarij. V. J. L. WOODARD, „International Legal Frameworks Relating to China's Nuclear Exports to Iran: Safeguarding the Transfer of Dual-Use Nuclear Technology“, *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, sv. 25, br. 2, 2000., str. 370.

<sup>46</sup> Naime, jedna od najvećih poteškoća u odvracanju država od kršenja neproliferacijskih obveza jest činjenica kako se, iz geopolitičkih ili ekonomskih razloga, najčešće barem jedna od pet stalnih članica Vijeća sigurnosti usprotivi usvajanju učinkovitih sankcija pozivanjem na pravo veta.

<sup>47</sup> Acton tome dodaje da takve povrede ujedno predstavljaju i povredu čl. III. NPT-a. Ovaj članak, naime, obvezuje države da prihvate IAEA-ine mjere zaštite, te je logično smatrati kako je postupanje u skladu s tim mjerama inherentan dio njihovog prihvaćanja. V. J. M. ACTON, „Deterring Safeguards Violations“, *Carnegie Endowment for International Peace Policy Outlook*, br. 48, Washington, 2009., str. 2., 4.

<sup>48</sup> Spomenuta rezolucija odredila bi kako prijavljivanje neke države zbog kršenja Sporazuma rezultira određenim pravnim posljedicama. Država koja krši svoje obveze prvenstveno bi bila dužna suspendirati sve osjetljive aktivnosti vezane uz nuklearni gorivni ciklus na određeni period. Nadalje, temeljem zahtjeva IAEA-e, Vijeće sigurnosti automatski bi usvojilo specifičnu rezoluciju temeljem čl. 41. Povelje UN-a, kojom bi država bila obvezana osigurati promptan pristup osobama, lokacijama, dokumentima i drugim informacijama, te otkloniti sve ostale restrikcije nametnute u sklopu primjenjivane opstruktivne taktike. Takve proširene verifikacijske ovlasti trajale bi dok IAEA na zaključci kako ne postoje daljnji nedeklarirani nuklearni materijali i aktivnosti na području države, te da su izvješća države ispravna i potpuna. Konačno, nuklearni materijal ne bi se smio dostaviti toj državi dok ne pruži garanciju kako će sav nuklearni materijal, oprema i postrojenja biti deklarirani IAEA-i ostati pod mjerama zaštite, čak i u slučaju povlačenja države iz NPT-a. V. P. GOLDSCHMIDT, „Rule of Law, Politics and Nuclear Non-proliferation“, *Carnegie Endowment for International Peace Proliferation Analysis*, September 7, 2007., str. 10-11.

miroljubive svrhe bez diskriminacije, a u skladu s člancima I. i II. (čl. IV. st. 1. NPT-a).<sup>49</sup> Sve stranke Ugovora obvezuju se da će olakšavati i imaju pravo sudjelovati u najvećoj mogućoj razmjeni opreme, materijala i znanstvenih i tehnoloških informacija u svrhu miroljubivog korištenja nuklearne energije. Stranke Ugovora koje su to u mogućnosti, također će surađivati u pridonosa, pojedinačno ili zajedno s drugim državama ili međunarodnim organizacijama, daljnjem razvoju primjene nuklearne energije u miroljubive svrhe, osobito na teritorijima nenuklearnih država stranaka Ugovora, uzimajući u obzir potrebe onih područja u svijetu koja se nalaze u razvoju (čl. IV. st. 2. NPT-a).

NPT kvalificira neotuđivo pravo na nuklearnu energiju u miroljubive svrhe („...bez diskriminacije, a u skladu s člancima I. i II.“). Premda čl. IV. ne specificira potrebu suglasnosti „neotuđivog prava“ s čl. III. NPT-a, postoji konsenzus da nenuklearne države ne bi smjele posjedovati ili koristiti nuklearni materijal ili se upustiti u nuklearne aktivnosti, makar i u miroljubive svrhe, bez primjene mjera zaštite propisanih čl. III. NPT-a.<sup>50</sup>

Prvu kvalifikaciju sadržanu u čl. IV. („bez diskriminacije“) nužno je povezati s načelom sadržanim u preambuli NPT-a, u skladu s kojim korist od miroljubive primjene nuklearne tehnologije, uključujući bilo koji sporedni tehnološki proizvod koji može potjecati iz nuklearne države, dobiven razvojem uređaja za nuklearne eksplozije, treba biti dostupna u miroljubive svrhe svim strankama Ugovora, bez obzira posjeduju li te države nuklearno oružje ili ne (al. 7. preambule). Ovo načelo uzima u obzir činjenicu da su određene tehnologije i određene primjene nuklearne tehnologije neekonomične i da ih je suviše teško podvrgnuti mjerama zaštite da bi bilo dopušteno njihovo stjecanje i korištenje od strane nenuklearnih država. Stoga, načelo dijeljenja koristi dopušta de facto zabranu prijenosa nuklearne tehnologije ili omogućavanja miroljubive upotrebe određene tehnologije pojedinoj državi stranci, dok god su koristi od zaniijekane miroljubive upotrebe nuklearne tehnologije na neki način učinjene dostupnima.<sup>51</sup>

Drugi stavak čl. IV. poziva na „najveću moguću razmjenu“, čime zagovara pažnju i suzdržanost pri razmjeni nuklearne tehnologije, materijala i know-how-a, te u biti državama daje pravo diskrecijske ocjene o tehnološkim transferima. Države izvoznice nuklearnog materijala i tehnologije moraju ocijeniti jesu li određene vrste pomoći ili pomoć određenim državama, u skladu sa tekstom i duhom NPT-a, te opravdane uočljivim koristima u predvidivoj budućnosti. Ukoliko su uvjerenе da bi određeni oblik pomoći pridonio daljnjoj proliferaciji, ili ukoliko smatraju da država koja zahtijeva pomoć nastoji razviti nuklearni vojni program ili krši Sporazum o mjerama zaštite, trebale bi odbiti pružanje takve pomoći.<sup>52</sup>

NPT, nadalje, zahtijeva da razvoj istraživanja, proizvodnje i korištenja nuklearne energije u miroljubive svrhe bude u skladu s člancima I. i II., tj. ovo pravo podvrgava ključnim restrikcijama kojima su artikulirane zabrane izravnog i neizravnog širenja nuklearnog oružja. Ford ističe kako je ovom kvalifikacijom isključen transfer ne samo nuklearne eksplozivne

<sup>49</sup> Joyner navodi kako karakterizacija prava na miroljubivo korištenje nuklearnih materijala i tehnologije kao „neotuđivog prava“ označava pravo koje nije stvoreno NPT-om već je preegzistentno. Čl. IV.1. NPT-a, dakle, priznaje rezidualna prava ugovornih stranaka, posebice nenuklearnih država, da razvijaju, proizvode i koriste nuklearne materijale i tehnologiju, tj. dopušta vršenje svih aktivnosti koje nisu izričito ograničene ili zabranjene prohibitivnim odredbama sadržanima u čl. I., II. i III. NPT-a. V. JOYNE, op. cit. (bilj. 13), str. 82-85.

<sup>50</sup> V. R. ZARATE, „The Three Qualifications of Article IV's “Inalienable Right”“, u: SOKOLSKI, op. cit. (bilj. 20), str. 219.

<sup>51</sup> V. FORD, op. cit. (bilj. 34), str. 329.

Greenberg smatra kako se čl. IV. NPT-a ne smije interpretirati na način da nenuklearnim državama jamči apsolutno pravo na tehnološke transfere, tj. da dozvoljava opasne i neprofitabilne aktivnosti. Premda postoji obveza njihovog podvrgavanja mjerama zaštite, ne postoje tehničke mogućnosti efikasnog nadziranja i sprječavanja preusmjerenja u vojne namjene određenih nuklearnih materijala i aktivnosti, a u nekooperativnim državama veoma je teško, ili nemoguće, provesti inspekcije kojima bi se pouzdano i pravovremeno utvrdila takva preusmjerenja i adekvatno interveniralo. V. GREENBERG, op. cit. (bilj. 20), str. 109-110.

<sup>52</sup> V. ZARATE, op. cit. (bilj. 50), str. 228-229.

tehnologije, bilo za miroljubive ili vojne namjene, već i nuklearna tehnologija, nominalno „miroljubive“ ili „civilne“ prirode, koja bi mogla pomagati, poticati ili navoditi nenuklearne države da proizvedu ili na neki drugi način pribave nuklearnu eksplozivnu tehnologiju.<sup>53</sup>

Vezano uz problem miroljubivog korištenja nuklearne energije valja spomenuti i pitanje miroljubivih nuklearnih eksplozija, tj. korištenja nuklearnih eksplozija za namjene poput rudarenja, iskapanja kanala i sl. Tijekom pregovora o NPT-u čitav niz država zauzeo je stajalište kako bi tehnologija za vršenje miroljubivih nuklearnih eksplozija trebala biti svima dostupna pod egidom miroljubive nuklearne suradnje. S obzirom da je tehnologija potrebna za izvršavanje ovih eksplozija identična tehnologiji za proizvodnju nuklearnog oružja, NPT je strankama zajamčio pravo na pristup bilo kojim koristima proizašlim iz takvih eksplozija, bez davanja pristupa samoj tehnologiji.<sup>54</sup>

Članak čl. V. NPT-a određuje okvir unutar kojeg se nenuklearne države mogu koristiti potencijalnim koristima miroljubivih nuklearnih eksplozija. Sve ugovorne stranke obvezane su poduzeti odgovarajuće mjere kako bi osigurale da se, u skladu s Ugovorom, pod odgovarajućim međunarodnim nadzorom i putem odgovarajućeg međunarodnog postupka, potencijalne koristi od svake miroljubive primjene nuklearnih eksplozija bez diskriminacije učine dostupnim nenuklearnim državama strankama Ugovora i da troškovi tih stranaka za uređaje za eksplozije budu što niži, te da se isključe svi troškovi za istraživanje i razvoj. Nenuklearne države stranke mogu se koristiti tim pogodnostima, sukladno posebnom međunarodnom sporazumu ili sporazumima, putem prikladnog međunarodnog tijela u kojem su odgovarajuće zastupljene. Ugovor određuje da su pregovori o ovom pitanju dužni započeti što je moguće prije nakon njegovog stupanja na snagu. Nenuklearne države stranke Ugovora, koje to žele, mogu se također koristiti tim pogodnostima, sukladno bilateralnim sporazumima (čl. V. NPT-a).<sup>55</sup>

#### 4. Odredbe o razoružanju u NPT-u

Proces redukcije nuklearnih arsenala odvija se putem bilateralnih (SAD-SSSR/Ruska Federacija) i multilateralnih (obično pod okriljem UN-a) inicijativa usmjerenih smanjenju nuklearnog oružja.<sup>56</sup> Međutim, istovremeno s reduciranjem broja nuklearnog oružja, velike

<sup>53</sup> Greenberg također smatra neprihvatljivim formalno tumačenje čl. IV. NPT-a, prema kojem bi tehnološki transferi bili podvrgnuti obvezama sadržanim u člancima I. i II. samo ukoliko se odnose na nuklearno oružje ili nuklearnu eksplozivnu napravu. Takvim tumačenjem NPT bi se čitao isključivo kroz „eksplozivnu prizmu“, što bi obezvrijedilo njegovu osnovnu svrhu. Ispravnijim smatra pragmatičan pristup problematici miroljubive upotrebe nuklearne energije, tj. shvaćanje čl. IV. kao odraza spoznaje o važnosti vršenja političke prosudbe, tj. postizanja razborite ravnoteže između koristi koje može donijeti nuklearna tehnologija i globalnih sigurnosnih rizika stvorenih nekim od načinima postizanja takve participacije. V. GREENBERG, op. cit. (bilj. 20), str. 121-122.

<sup>54</sup> V. H. SOKOLSKI, „The Nuclear Nonproliferation Treaty's Untapped Potential to Prevent Proliferation“, u: SOKOLSKI, op. cit. (bilj. 20), str. 8.

<sup>55</sup> Do danas niti jedna država nije zatražila pomoć pri izvršavanju ovakvih eksplozija. Ovo i ne začuđuje budući da se potencijalne koristi od tzv. miroljubivih nuklearnih eksplozija nikada nisu materijalizirale. S obzirom na troškove čišćenja radioaktivnih krhotina nastalih takvom eksplozijom postalo je jasno da je znatno jeftinije koristiti konvencionalni eksploziv. Ibid.

<sup>56</sup> Razoružanje (engl. *disarmament*) označava proces smanjenja broja (redukcije) ili uklanjanja (eliminacije) određenog oružja. Ono uključuje čitav niz postupaka, mjera i aktivnosti političke, vojne, ekonomske, pravne, tehničko-tehnološke i druge prirode kojima se posjedovanje, skladištenje i opskrba oružjem drugih država, nedržavnih aktera i pojedinaca smanjuje ili potpuno onemogućava. Temeljni je cilj razoružanja smanjenje destabilizirajućeg i destruktivnog utjecaja oružja na državu, društvo i okoliš. V. P. CHIGORA, „The Feasibility of Arms Control and Disarmament in Achieving Human Security: The African Experience in the Post Cold War“, *Journal of Sustainable Development in Africa*, sv. 10, br. 1, 2008., str. 86-88.

Putem ovih inicijativa ukupan broj nuklearnog oružja reduciran je od oko 70,000 nuklearnih bojnih glava (vrhunac dosegnut 1985. godine), do otprilike 17,300 nuklearnih bojnih glava danas. SAD i Rusija posjeduju oko 98% svjetskog nuklearnog arsenala. Procjenjuje se da Rusija posjeduje oko 8,500 nuklearnih bojnih glava; SAD oko 7,700; Francuska 300, Kina 240; Velika Britanija 225; Pakistan između 90 i 110; Indija između 80 i 100; Izrael

sile, prvenstveno SAD, moderniziraju postojeće oružje i njihove sustave dostave, razvijaju nove vrste nuklearnog oružja i sustave obrane od istih, a nuklearno oružje redovito je integrirano u njihove vojne doktrine.<sup>57</sup>

U skladu s člankom VI. NPT-a svaka stranka Ugovora obvezuje se da će u dobroj vjeri nastaviti pregovore o učinkovitim mjerama za obustavu utrke u nuklearnom naoružanju u što kraćem roku i za nuklearno razoružanje, kao i o ugovoru o općem i potpunom razoružanju pod strogom i učinkovitom međunarodnom kontrolom. Premda je ovaj članak, koji ustanovljava tri različite ali međusobno povezane obveze, uključen u NPT s ciljem stvaranja ekvilibrija obveza nametnutih objema kategorijama država, njegov tekst sročjen je na način da prije odražava aspiraciju negoli obvezu nuklearnih država, što je izazvalo nemale kontroverze i neslaganja tijekom revizijskih konferencija.<sup>58</sup>

Neprecizan tekst spomenutog članka, kojim nije određen vremenski okvir razoružanja, omogućio je nuklearnim silama, prvenstveno SAD-u i Rusiji, isticanje poduzetih unilateralnih mjera i sklopljenih bilateralnih sporazuma o kontroli naoružanja kao značajnih dosega na ovom polju, ali i vezivanje nuklearnog razoružanja uz postizanje općeg i potpunog razoružanja.<sup>59</sup>

Spoмену ti pritisak nenuklearnih država, kao i potreba pridobivanja njihove suglasnosti za izglasavanje trajnog ostajanja NPT-a na snazi, doveli su do usvajanja dokumenta nazvanog "Načela i ciljevi za neširenje nuklearnog oružja i razoružanje" (engl. *Principles and Objectives for Nuclear Proliferation and Disarmament*) na petoj revizijskoj konferenciji NPT-a održanoj 1995. godine.<sup>60</sup> Također, na revizijskoj konferenciji održanoj 2000. godine, usvojen je detaljan plan akcije, tzv. "13 koraka" (engl. *13 Practical Steps on Nonproliferation and Disarmament*), kojim se nastojalo omogućiti sistematičnu i progresivnu provedbu čl. VI. NPT-a.<sup>61</sup>

---

između 60 i 80, a Sjeverna Koreja manje od 10 nuklearnih bojnih glava. Zbog izrazite netransparentnosti koja prati nuklearne vojne programe ovih država ovi podaci samo su okvirni. V. [www.ploughshares.org/world-nuclear-stockpile-report](http://www.ploughshares.org/world-nuclear-stockpile-report), (2. kolovoza 2013.)

<sup>57</sup> Procjenjuje se kako nuklearne države godišnje potroše preko 100 milijardi dolara na održavanje i modernizaciju svojih nuklearnih snaga. V. R. BRAUN, „Nuclear Weapon Modernisation - Disarmament Disappearing into the Dustbin of History?“, *IALANA Newsletter*, br. 2, 2012., str. 23.

<sup>58</sup> Člankom VIII. st. 3. predviđeno je da se pet godina nakon stupanja NPT-a na snagu održi konferencija stranaka kako bi se razmotrilo djelovanje Ugovora, u svrhu osiguranja ostvarenja ciljeva preambule i njegovih odredaba. Nakon toga, u razmacima od pet godina, većina stranaka Ugovora može, podnošenjem prijedloga u tom smislu vladama depozitarima, sazivati daljnje konferencije s istim ciljem. Mogućnosti verifikacije napretka u ostvarenju Ugovorom postavljenih ciljeva, te unapređivanju dijaloga između država stranaka su, dakle, krajnje limitirane. Nepostojanje stalnog organa (npr. Tajništva) često se ističe kao „institucionalni deficit“ NPT-a. V. C. HARVEY, with the ACA Research Staff, „Major Proposals to Strengthen the Nuclear Nonproliferation Treaty“, *A Resource Guide for the 2010 Review Conference*, 2010., str. 41.

Suleman ističe kako ne postoji institucija analogna IAEA-i niti mehanizam provedbe, koji bi osigurali provođenje obveze razoružanja. Ovo je ostavljeno samim državama članicama, što je rezultiralo nemogućnošću usuglašavanja o metodama i načinima provođenja razoružanja. Dugoročna održivost režima neizvjesna je ukoliko se ova fundamentalna komponenta „velikog kompromisa“ nastavi ignorirati. V. A. M. SULEMAN, „Bargaining in the Shadow of Violence: The NPT, IAEA, and Nuclear Non-Proliferation Negotiations“, *Berkeley Journal of International Law*, sv. 26, br. 1, 2008., str. 227., 248.

<sup>59</sup> D. S. JONAS, General and Complete Disarmament: Not Just for Nuclear Weapons States Anymore, *Georgetown Journal of International Law*, sv. 43, br. 3, 2012., str. 589.

Joyner ističe kako ugovori o kontroli naoružanja i aktivnosti poduzete temeljem takvih ugovora, ili aktivnosti poduzete unilateralno s ciljem smanjenja broja nuklearnog oružja u nacionalnim arsenalima, same po sebi bez dokaza (a kojih nema) o usvojenim nacionalnim ili međunarodnim političkim programima nuklearnog razoružanja kojih su takvi ugovori ili aktivnosti dio, nisu dovoljan dokaz o ispunjavanju obveze nametnute čl. VI. NPT-a. V. JOYNER, op. cit. (bilj. 13), str. 104.

<sup>60</sup> 5 godina od stupanja Ugovora na snagu, sazvana je konferencija na kojoj se odlučivalo ostaje li NPT na snazi neograničeno ili se produžava za dodatno određeno razdoblje ili razdoblja u skladu s čl. X. st. 2 NPT-a.

<sup>61</sup> Po prvi puta nuklearne države nedvosmisleno su se obvezale u potpunosti eliminirati nuklearno oružje u skladu s čl. VI. NPT-a, te su se usuglasile kako će koraci poduzeti prema razoružanju biti ireverzibilni. V. M. GILLIS, *Disarmament: A Basic Guide*, New York, 2009., str. 30.



Međunarodni sud istaknuo je u savjetodavnom mišljenju od 8. srpnja 1996. godine kako čl. VI. ne nalaže samo vođenje pregovora u dobroj vjeri, već i postizanje određenog rezultata, tj. sporazuma vezanog za nuklearno razoružanje pod strogim i učinkovitim međunarodnim nadzorom.<sup>62</sup> Usprkos tome, Sud nije specificirao treba li se nuklearno razoružanje postići putem jednog ugovora (tj. sklapanjem Konvencije o zabrani nuklearnog oružja; engl. *Nuclear Weapons Convention*) ili putem pravnog okvira koji obuhvaća skup međusobno komplementarnih instrumenata.<sup>63</sup> Značajno je također da, prema mišljenju Suda, postizanje nuklearnog razoružanja nije povezano s postizanjem općeg i potpunog razoružanja, te da ta dužnost ne tereti samo države stranke NPT-a. Premda Sud nije ništa rekao vezano uz vremenski okvir u kojem su stranke dužne postići potpunu eliminaciju nuklearnog oružja, razne odluke Suda koje se dotiču fundamentalnog međunarodnopravnog načela dobre vjere, ukazuju kako ova obveza mora biti ispunjena u razumnom periodu.

## 5. Povlačenje iz NPT-a

Članak X. NPT-a daje pravo svakoj stranci da se, u ostvarivanju svog nacionalnog suvereniteta, povuče iz Ugovora ako smatra da izvanredni događaji koji se odnose na predmet Ugovora ugrožavaju njene najviše interese. Države su o takvom povlačenju dužne tri mjeseca unaprijed obavijestiti sve stranke Ugovora i Vijeće sigurnosti UN-a. Ta obavijest treba sadržavati izjavu o izvanrednim događajima vezanim za predmet Ugovora za koje država smatra da su ugrozili njene najviše interese. Tromjesečni rok za notifikaciju izjave o povlačenju, budući da će povlačenje najvjerojatnije biti motivirano sigurnosnim razlozima i moglo bi rezultirati „prijetnjom miru“, prvenstveno omogućuje Vijeću sigurnosti poduzimanje radnji potrebnih za očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti.<sup>64</sup>

Joyner skreće pozornost na čl. 31. 3. (a) Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, te navodi da ukoliko završni dokumenti usvojeni na preglednim konferencijama NPT-a predstavljaju dokaz o sporazumu ugovornih stranaka o tumačenju ugovora ili o primjeni njegovih odredbi, oni bi se mogli uzeti u obzir pri interpretaciji značenja čl. VI. NPT-a, te ujedno kao jedno od mjerila kojima se utvrđuje stupanj ispunjenja obveze nametnute tim člankom. V. JOYNER, op. cit. (bilj. 13), str. 105-106.

<sup>62</sup> Tekst savjetodavnog mišljenja „Legalnost prijetnje ili upotrebe nuklearnog oružja“ v. u: „Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion“, *I.C.J. Reports*, 1996., str. 226-267.

Ovo je posebno značajno budući da zagovaratelji konzervativnog pristupa interpretacije NPT-a smatraju kako Ugovor od nuklearnih država zahtijeva samo prestanak utrke u naoružanju, te poduzimanje napora u dobroj vjeri s ciljem postizanja razoružanja. V. R. J. SIEVERT, „Working Toward a Legally Enforceable Nuclear Non-Proliferation Regime“, *Fordham International Law Journal*, sv. 34, br. 1, 2010., str. 94.

Simon smatra da je čl. VI. NPT-a zapravo sporazum da će se u budućnosti o pitanju razoružanja sklopiti ugovor (*pactum de contrahendo*), koji stvara pravnu obvezu pregovaranja u dobroj vjeri, te postizanja pozitivnog rezultata u odnosu na stranke prvotnog sporazuma, vezano uz pitanje na koje se odnosi. V. D. SIMON, „Article VI of the Non-Proliferation Treaty is a pactum de contrahendo and has serious legal obligation by implication“, *Journal of International Law*, sv. 2., 2004-2005., str. 7.

<sup>63</sup> Wright ističe, međutim, kako je Opća skupština UN-a u rezoluciji usvojenoj povodom donošenja savjetodavnog mišljenja od strane Međunarodnog suda (Rezolucija A/RES/51/45M), istaknula spomenutu Konvenciju o zabrani nuklearnog oružja logičnim načinom provedbe obveze razoružanja, budući da je Sud pozvao na sveobuhvatan pristup ispunjenju zahtjeva potpunog nuklearnog razoružanja, kao i uspostavljanje međunarodnih kontrolnih mehanizama postizanja ovog cilja (para. 4). V. T. WRIGHT, „Negotiations for a Nuclear Weapons Convention: Distant Dream or Present Possibility?“, *Melbourne Journal of International Law*, sv. 10, br. 1, 2009., str. 229.

<sup>64</sup> Premda Vijeće nije ovlašteno donijeti formalnu odluku o valjanosti istaknutih razloga za povlačenje, ono je u navedenom roku ovlašteno izvršiti prosudbu navedenih razloga za povlačenje, prikupiti dodatne informacije o posljedicama povlačenja određene države, te usvojiti odluke o eventualnim daljnjim postupcima na koje ga ovlašćuje Povelja UN-a, ukoliko one budu potrebne. Otvoreno je, međutim, pitanje može li često podijeljeno Vijeće sigurnosti ostvariti jedinstvo potrebno za poduzimanje odlučnijih radnji usmjerenih rješavanju slučajeva poput Demokratske Narodne Republike Koreje (u daljnjem tekstu: Sjeverna Koreja). Rasprave koje su prethodile usvajanju rezolucija Vijeća sigurnosti vezanih uz Sjevernu Koreju eklatantno su demonstrirale činjenicu kako je neproliferacija za mnoge države tek jedan od međusobno konkurentnih ciljeva, uz one trgovinske, ekonomske i strateške. V. G. S. CARLSON, „An Offer They Can't Refuse? The Security Council Tells North Korea to Re-Sign the Nuclear Non-Proliferation Treaty“, *Columbia Journal of Transnational Law*, sv. 46, br. 2, 2008., str. 461-462.

Iako obavijest o povlačenju mora biti popraćena spomenutom izjavom države, nije predviđena mogućnost odobravanja ili odbijanja takve izjave od strane drugih ugovornih stranaka ili nekog međunarodnog tijela. Slijedom navedenog, ističe Carlson, može se zaključiti da Ugovorom zapravo nisu određene nikakve prepreke povlačenju.<sup>65</sup>

Do sada je samo jedna država iskoristila mogućnost predviđenu čl. X. NPT-a. U ožujku 1993. godine Sjeverna Koreja obavijestila je ostale ugovorne stranke o namjeri povlačenja iz Ugovora.<sup>66</sup> Nakon pregovora s SAD-om Sjeverna Koreja odlučila je suspendirati svoju odluku o povlačenju, te je 21. listopada 1994. godine sklopljen sporazum (engl. *Agreed Framework*) kojim se Sjeverna Koreja obvezala prekinuti sve aktivnosti na nuklearnom vojnom programu, te ga s vremenom u potpunosti eliminirati, kao i dopustiti IAEA-i provođenje specijalnih inspekcija radi verifikacije pridržavanja obveza koje proizlaze iz Sporazuma o mjerama zaštite.<sup>67</sup>

Početak 2002. godine američki predsjednik Bush optužuje Sjevernu Koreju za naoružavanje oružjem za masovno uništenje, te je zajedno s Irakom i Iranom svrstava u „osovinu zla“ (engl. *axis of evil*) kojoj je cilj narušavanje svjetskog mira. U siječnju 2003. godine Sjeverna Koreja je po drugi puta najavila povlačenje iz NPT-a. Ova odluka je, s obzirom da je prethodna odluka o povlačenju suspendirana dan prije isteka tromjesečnog roka, stupila na snagu sljedećeg dana.<sup>68</sup> Povlačenje Sjeverne Koreje iz NPT-a rezultiralo je dugogodišnjim pregovorima (tzv. „šestostrani pregovori“; engl. *six-party talks*) u kojima sudjeluju Sjeverna i Južna Koreja, Japan, Kina, Rusija i SAD, s ciljem iznalaženja mirnog rješenja sigurnosnih problema uzrokovanih sjevernokorejskim nuklearnim vojnim programom. Pet krugova pregovora od 2003. do 2007. godine nije rezultiralo značajnijim rezultatima, a i postignuti uspjesi anulirani su postupcima sjevernokorejskog režima.<sup>69</sup>

Carlson ističe da zbog gotovo univerzalne prihvaćenosti NPT-a, stava većine država o nužno trajnoj naravi preuzete obveze nestjecanja nuklearnog oružja, svijesti da bi širenje takvog oružja predstavljalo prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti, te činjenice da je stabilno strateško okruženje ključan element nužan za napredak nuklearnog razoružanja, pravo na povlačenje ne bi trebalo postojati.<sup>70</sup> Teško je, međutim, očekivati usuglašavanje oko takve radikalne izmjene NPT-a. Pored činjenice kako su NPT-om predviđeni poprilično tegobni zahtjevi za izmjenu njegovih odredaba, pojedine nenuklearne države pravo na povlačenje smatraju sredstvom putem kojeg mogu izvršiti pritisak na nuklearne države da

<sup>65</sup> Ibid., str. 427.

<sup>66</sup> Ovu odluku opravdala je pristranošću IAEA-e, koja je zatražila provođenje specijalnih inspekcija izvan uobičajeno kontroliranih postrojenja u Yongbyonu, te vojnim vježbama SAD-a i Južne Koreje koje su, prema mišljenju Sjeverne Koreje, predstavljale prijetnju njenoj sigurnosti. V. J. GOLDBLAT, „Should The Right to Withdraw From The NPT be Withdrawn?“, *International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament Research Paper*, 2009., str. 3.

<sup>67</sup> V. CARLSON, op. cit. (bilj. 64), str. 434.

<sup>68</sup> Ibid., str. 434-435.

Usprkos tome što neki legalnost ovog postupka smatraju upitnim, Goldschmidt navodi kako kasniji pozivi Vijeća sigurnosti (primjerice putem Rezolucije 1695 iz 2006.) i IAEA-e Sjevernoj Koreji da se vrati u sustav NPT-a pokazuju indirektno, *a posteriori*, priznanje da se povukla iz Ugovora. V. GOLDSCHMIDT, op. cit. (bilj. 48), str. 2.

<sup>69</sup> Sjeverna Koreja dosad je izvršila tri podzemna nuklearna pokusa (2006., 2009. i 2013. godine) koja su izazvala oštru osudu međunarodne zajednice. Nedugo nakon prvog pokusa Vijeće sigurnosti usvojilo je Rezoluciju 1718 kojom je, između ostalog, zahtijevalo odustanak od nuklearnog programa (para. 6.) i ponovno potpisivanje NPT-a. Ova rezolucija predstavlja prvi pokušaj Vijeća sigurnosti da natjera državu na potpisivanje međunarodnog ugovora putem prinudne snage rezolucije donesene temeljem glave VII Povelje UN-a. V. CARLSON, op. cit. (bilj. 64), str. 449-450.

Reagiravši na drugi odnosno treći nuklearni pokus Sjeverne Koreje, Vijeće sigurnosti usvojilo je Rezoluciju 1874 (2009) i Rezoluciju 2094 (2013), kojima su pooštrene sankcije određene Rezolucijom 1718 (2006). V. <http://www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron>, (28. travnja 2013.)

<sup>70</sup> J. CARLSON, „Withdrawal from the NPT - Consequences for IAEA Safeguards“, *International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament Research Paper No. 8*, June, 2009., str. 3.

izvrše nuklearno razoružanje.<sup>71</sup> Goldblat ističe kako je realnija opcija pokušaj usvajanja dogovorene interpretacije postupka povlačenja tijekom jedne od revizijskih konferencija.<sup>72</sup>

Poseban problem predstavlja učinak povlačenja stranke iz NPT-a na valjanost sklopljenog Sporazuma o mjerama zaštite. Sporazumi sklopljeni po IAEA-inom Modelu sporazuma o mjerama zaštite izričito naglašavaju kako ostaju na snazi dok god je država stranka NPT-a (para. 26. Modela sporazuma), što je njihov veliki nedostatak. Bilo bi, stoga, logično zabraniti državama koje se povuku iz NPT-a slobodnu upotrebu materijala i opreme stečenih za vrijeme dok su bile stranke Ugovora, te osigurati da ostanu podvrgnuti IAEA-inim mjerama zaštite.<sup>73</sup>

## 6. Postizanje univerzalnosti NPT-a

Premda podatak o gotovo univerzalnom članstvu na prvi pogled djeluje uistinu impresivno, važno je napomenuti kako su od devet nuklearnih država svega njih pet stranke NPT-a. Indija, Pakistan i Izrael nikada nisu ni postale strankama NPT-a, dok se Sjeverna Koreja povukla iz Ugovora 2003. godine. S ovog gledišta, članski deficit zaista je upadljiv. Izostanak četiri *de facto* nuklearne države djeluje destabilizirajuće na cjelokupni režim širenja nuklearnog oružja. Naime, takva situacija stvara proliferacijske pobude kod država unutar režima, te znatno umanjuje mogućnost da će se nuklearne države odreći svojih nuklearnih arsenala. Postizanjem univerzalnosti konsolidirala bi se normativna snaga Ugovora zbog čega bi, smatra Jonas, kršenje ugovornih odredaba postalo mnogo skuplje zbog povećane vjerojatnosti kolektivnog odgovora na njegovo kršenje s ciljem osiguranja provođenja ugovornih odredbi.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> L. DEMAREST, „Towards a Stronger Non-proliferation Regime? The Role of Nuclear. Disarmament, State Interests, and Institutions“, *Centre for Research on Peace and Development Working Paper No. 10*, January 2012., str. 6.

Čl. VIII. NPT-a određuje da bilo koja stranka Ugovora može predložiti izmjene Ugovora. Tekst bilo koje predložene izmjene dostavlja se vladama depozitarima koje ga prosljeđuju svim strankama Ugovora. Nakon toga, ako to zatraži jedna trećina ili više od jedne trećine stranaka Ugovora, vlade depozitari sazivaju konferenciju, na koju se pozivaju sve stranke Ugovora radi razmatranja takve izmjene. Svaka izmjena Ugovora mora biti potvrđena većinom glasova svih stranaka Ugovora, uključujući i glasove svih nuklearnih država stranaka Ugovora, kao i svih drugih stranaka koje su, na dan kada se izmjena dostavlja, članice Vijeća guvernera IAEA-e. Izmjena stupa na snagu za sve stranke koje polože ispravu o ratifikaciji izmjene nakon polaganja takve isprave od većine stranaka, uključujući isprave o ratifikaciji svih nuklearnih država i svih drugih stranaka koje su, na dan kada se izmjena dostavlja, članice Vijeća guvernera IAEA-e. Nakon toga, izmjena stupa na snagu za bilo koju drugu stranku nakon polaganja njene isprave o ratifikaciji izmjene.

<sup>72</sup> U sklopu novoutvrđenog postupka konferencija država stranaka većinom glasova odlučivala bi o opravdanosti razloga za povlačenje. Pri povlačenju bi trebalo zahtijevati dostavljanje detaljnog i nedvosmislenog objašnjenja razloga spomenutoj konferenciji. Bilo bi poželjno odrediti duži rok notifikacije namjere povlačenja, kako bi ostale stranke imale dovoljno vremena odgovoriti državu od te namjere, ili pak poduzeti određene pripreme radnje vezane uz situaciju koja bi mogla rezultirati iz povlačenja. V. GOLDBLAT, op. cit. (bilj. 66), str. 5-6.

<sup>73</sup> Iznesen je čitav niz ideja o najprikladnijem mehanizmu uspostavljanja obveze daljnjeg ispunjavanja obveza koje proizlaze iz Sporazuma o mjerama zaštite i u slučaju povlačenja iz NPT-a. Velik broj država izvoznica već prakticiraju uključivanje odredaba u bilateralne sporazume o isporuci materijala ili opreme, kojima se države primateljice obvezuju na njihovu upotrebu u miroljubive svrhe čak i u slučaju povlačenja iz NPT-a. Također, Vijeće sigurnosti moglo bi temeljem glave VII. Povelje UN-a usvojiti generičku i pravno obvezujuću rezoluciju koja bi povlačenje države, najavljeno nakon što IAEA otkrije nepoštivanje obveza sadržanih u Sporazumu o mjerama zaštite, proglasila prijetnjom međunarodnom miru i sigurnosti, te bi predvidjela da svi materijali i oprema nabavljeni temeljem Sporazuma o mjerama zaštite moraju biti odstranjeni iz te države pod nadzorom IAEA-e. V. CARLSON, op. cit. (bilj. 70), str. 8-9.

Valja, međutim, istaknuti da iz istih razloga zbog kojih nije realno očekivati usvajanje generičke rezolucije Vijeća sigurnosti koja bi IAEA-i dodijelila proširene verifikacijske ovlasti u slučaju povlačenja kršenja Sporazuma o mjerama zaštite od strane neke države, uspjeh ovog prijedloga također nije izgledan. O prijedlogu za usvajanje spomenute rezolucije od strane Vijeća sigurnosti v. supra pod 3.3.2.

<sup>74</sup> D. S. JONAS, „Variations on Non-Nuclear: May the “Final Four” Join the Nuclear Nonproliferation Treaty as Non-Nuclear Weapons States While Retaining Their Nuclear Weapons?“, *Michigan State Law Review*, sv. 2, 2005., str. 421.

Jonas navodi pet opcija putem kojih bi se moglo ostvariti sudjelovanje spomenute četiri *de facto* nuklearne države u režimu neširenja nuklearnog oružja. Prvenstveno navodi opciju koja predviđa odustanak „posljednje četvorke“ od njihovih nuklearnih programa i oružja i pristupanje NPT-u u svojstvu nenuklearnih država. Premda većini stranaka NPT-a najprivlačnija, ova opcija nije ostvariva budući da su dosadašnji zahtjevi za razoružanjem *de facto* nuklearnih država rezultirali neuspjehom i dodatno ih udaljili od pristupanja NPT-u.

Nadalje, moguće je zadržati dvije postojeće kategorije država unutar NPT režima uz reviziju NPT-a koja bi spomenutim državama omogućila pristupanje u svojstvu nuklearnih država. Iako postoje značajne pravne i političke prepreke ostvarivanju ove opcije, ona bi Indiji, Pakistanu i Izraelu bila najprivlačnija s obzirom da inzistiraju na priznanju statusa nuklearnih sila.<sup>75</sup> Jonas nadalje navodi da bi kritičari ovog pristupa mogli isticati kako odustanak od zahtjeva za njihovim razoružanjem ne bi predstavljao fleksibilan pristup *de iure* nuklearnih država, već odustanak od ostvarivanja cilja i svrhe NPT-a, tj. sprječavanja povećanja broja nuklearnih država.<sup>76</sup> Prihvatanje ove opcije iziskivalo bi izmjenu definicije nuklearnih država sadržane u čl. IX. st. 3. NPT-a. Jonas smatra da amandmani prijete održanju cjelokupne NPT strukture, budući da nose sa sobom veliki rizik povlačenja pojedinih država u slučaju njihova usvajanja ili postavljanja zahtjeva za usvajanjem nekih drugih amandmana, neprihvatljivih za trenutne *de iure* nuklearne države (npr. nuklearno razoružanje u određenom vremenskom okviru).<sup>77</sup> S obzirom na navedeno, kao i na već spomenute zahtjevne pretpostavke za izmjenu NPT-a, ova opcija teško je ostvariva.

Indija, Pakistan, Izrael i Sjeverna Koreja mogli bi pristupiti NPT-u u svojstvu nenuklearnih država i pritom zadržati nuklearno oružje. Jonas ovu opciju, premda je smatra najkontroverznijom, ističe kao najbolju priliku za postizanje univerzalnosti NPT-a. Njena izuzetna prednost je što ne zahtijeva izmjenu NPT-a.<sup>78</sup>

Četvrta opcija predviđa izmjenu NPT-a kojom bi se uzeo u obzir poseban položaj ove četiri države na način da se stvori nova kategorija nazvana „*de facto* nuklearne države“, „post-nuklearne države“ ili slično, koja bi obuhvaćala države koje su obavile eksploziju nuklearnog oružja nakon 1967. godine. Kao i u prethodne dvije navedene opcije, nenuklearne države članice NPT-a vrlo vjerojatno bi zahtijevale, kao *quid pro quo*, određene ustupke nuklearnih država, kako bi pristale na usvajanje amandmana.

Posljednja opcija uključuje sklapanje novog multilateralnog instrumenta između devet zainteresiranih država putem kojeg bi se *de facto* nuklearne države obvezale na ispunjavanje dužnosti koje terete stranke NPT-a, iako mu tehnički ne bi pristupile, ili pak, opcija sklapanja bilateralnih ugovora između svake od *de facto* nuklearne države i IAEA-e koji bi postigli jednaki rezultat. Prednost ovog pristupa leži u činjenici što ne zahtijeva izmjenu

<sup>75</sup> Ova se opcija, smatra Jonas, ne bi mogla primijeniti na Sjevernu Koreju budući da je ona tijekom članstva u NPT-u kršila svoje obveze, te bi priznavanjem tog statusa zapravo bila nagrađena za nepoštivanje Ugovora. V. JONAS, op. cit. (bilj. 74), str. 427.

<sup>76</sup> Jednako tako, neke nenuklearne države stranke NPT-a koje su bile na pragu stjecanja nuklearnog oružja prilikom pristupanja Ugovoru, mogle bi biti revoltirane. Ibid.

<sup>77</sup> Izmjena definicije nuklearnih država mogla učiniti, primjerice, poimeničnim navođenjem nuklearnih država ili određivanjem kasnijeg datuma do kojeg su države izvršile eksploziju nuklearnog oružja. Ibid., str. 428.

<sup>78</sup> Niti jedna odredba NPT-a, naime, izričito ne brani državi koja nije stranka Ugovora, a koja je proizvela ili stekla nuklearno oružje, pristupanje NPT-u u svojstvu nenuklearne države pri čemu zadržava svoj arsenal. NPT, naime, jasno ne definira pojam „nenuklearne države“ niti zabranjuje takvim državama posjedovanje nuklearnog oružja *ab initio*, tj. u trenutku pristupanja Ugovoru. S obzirom da obveze nametnute čl. II. NPT-a terete države od dana pristupanja Ugovoru, ove države bile bi ih u stanju ispunjavati usprkos tome što bi zadržale nuklearno oružje. Jonas ipak navodi kako se može ustvrditi da sam pojam „nenuklearna država“ implicira zabranu posjedovanja nuklearnog oružja od strane te kategorije država. Protivnici prihvatanja ove opcije smatraju kako bi spornom interpretacijom NPT-a bio prekršen čl. 32. (b) Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, budući da bi dovela do „ishoda koji je očito besmislen ili nerazuman“, a moglo bi se ustvrditi i kako bi prihvaćanje navedene opcije bilo protivno cilju i svrsi NPT-a. Ibid., str. 429.

NPT-a i stoga se može smatrati najrealističnijom opcijom. Indija, Pakistan, Izrael i Sjeverna Koreja važne su države u nuklearnoj areni, a njihovo nepristupanje NPT-u u znatnoj ga mjeri trivijalizira. Pristupanje tih država udahnilo bi novi život režimu neširenja nuklearnog oružja.<sup>79</sup>

## 7. Zaključak

Premda je uloga režima neširenja nuklearnog oružja u sprječavanju proliferacije nepobitna, moguće je identificirati i druge faktore koji su doprinijeli ograničenom širenju nuklearnog oružja. Pored izuzetno visokih financijskih izdataka skopčanih s razvojem autonomnog nuklearnog vojnog programa, proliferacijsku dinamiku značajno je determinirala geopolitička struktura karakterizirana dominacijom nekolicine izuzetno moćnih država koje, pored toga što pomoću vlastitih nuklearnih arsenala pružaju sigurnosne garancije čitavom nizu država, ujedno imaju mogućnost vršenja utjecaja posredstvom ekonomskih, političkih i vojnih instrumenata izvan sustava NPT-a.

Krajem 90-ih godina režim neširenja nuklearnog oružja zapao je u tešku krizu koja se nastavlja do današnjih dana. Premda su događaji neposredno po svršetku Hladnog rata dali naslutiti svijetlu budućnost režima (NPT je produžen na neograničeno vrijeme; gotovo u potpunosti je ostvarena njegova univerzalizacija; SAD i Rusija ostvarile su značajan napredak na poljima kontrole naoružanja i razoružanja, itd.), razvoj događaja, unutar i izvan režima, počevši od nuklearnih pokusa Indije i Pakistana 1998. godine, u potpunosti je iznio na svijetlo dana neučinkovitost NPT-a, te je doveo do drastičnog potkopavanja njegovog legitimiteta. Sjeverna Koreja povukla se iz NPT-a 2003. i izvršila tri nuklearna pokusa, a otkriveno je i široko razgranato crno tržište nuklearnim materijalima i tehnologijom.<sup>80</sup> Otkriveni slučajevi kršenja NPT-a (Libija i Irak) stvorili su klimu nepovjerenja i zadali težak udarac režimu. Pored činjenice što se pokazala mogućnost da pojedine države prekrše NPT i izbjegnu sankcije, nuklearne sile nisu poduzimale gotovo pa nikakve napore na polju razoružanja, te su na taj način i same kršile njegove odredbe. Podjednako fatalan učinak na režim imala je i neproliferacijska politika SAD-a usvojena nakon terorističkih napada 11. rujna 2001. godine.<sup>81</sup>

Općeprihvaćeno je stajalište kako je režim neširenja nuklearnog oružja postao statičan, što ga čini neadekvatnim odgovorom na suvremene izazove. Nužnost usvajanja mjera kojima bi se ojačao režim sasvim je očigledna, budući da on može opstati samo ukoliko je prilagodljiv i kontinuirano evoluirao u skladu s razvojem novih međunarodnih sigurnosnih paradigmi. Rješavanje problema „institucionalnog deficita“ osnivanjem stalnog organa, primjerice Tajništva, osiguralo bi do određene mjere fleksibilnost režima i omogućilo pravovremeno iznalaženje odgovora na novonastale izazove. Dosadašnja praksa stavljanja naglasaka na ostvarenje pojedinog elementa kompromisa na kojem je utemeljen NPT, uz marginalizaciju ostalih, u potpunosti je neprimjerena. Krucijalno je iznalaženje balansiranog pristupa svakom od tri stupa NPT režima.

<sup>79</sup> Ibid., str. 437.

<sup>80</sup> Abdul Qadeer Khan, često nazivan ocem pakistanskog nuklearnog programa, bio je gotovo 20 godina na čelu kompleksne i široko razgranate krijumčarske mreže nuklearnim materijalima koja je opskrbljivala Iran, Libiju, Sjevernu Koreju, a vjerojatno i druge zemlje, tehnologijom i nacrtima nuklearnog oružja. Početkom 2004. godine A. Q. Khan javno je priznao umiješanost u ilegalnu trgovinu nuklearnim materijalima. V. <http://carnegieendowment.org/2005/09/07/a.q.-khan-nuclear-chronology/6jr>, (8. kolovoza 2013.)

<sup>81</sup> Administracija predsjednika Busha napustila je multilateralni neproliferacijski pristup utemeljen na međunarodnim ugovorima, te stavila naglasak na upotrebu diplomacije prisile (engl. *coercive diplomacy*), prijetnju vojnom intervencijom (doktrina preventivnih napada na „odmetnute države“, tzv. *rogue states*), te poduzimanje neproliferacijskih aktivnosti putem neformalnih režima (npr. putem Inicijative za sprječavanje širenja oružja za masovno uništenje; engl. *Proliferation Security Initiative*).

Divergentni interesi suzbijanja razvoja ilegalnih nuklearnih vojnih programa i omogućavanja neometanih tehnoloških transfera mogu se zadovoljiti samo krajnje opreznim pristupom koji ne rezultira nametanjem daljnjih ograničenja pristupu nuklearnoj tehnologiji i materijalima državama koje se ponašaju u skladu s preuzetim obvezama. Mnoge nenuklearne države mogle bi revalorizirati svoje sigurnosne koncepte, uz vjerojatnost istupanja pojedinih od njih iz sustava NPT-a, u nedostatku opipljivih beneficija daljnjeg sudjelovanja, što bi dovelo do njegove daljnje erozije. Potencijalno rješenje spomenutog problema je multilateralizacija osjetljivih dijelova nuklearnog gorivnog ciklusa. Ostvarenjem ove ideje uvelike bi se umanjili proliferacijski rizici inherentni transferima osjetljive tehnologije, te ujedno osigurao pristup koristima od miroljubive upotrebe nuklearne energije.<sup>82</sup>

Ponovna uspostava povjerenja u režim neširenja nuklearnog oružja ovisi ne samo o učinkovitoj verifikaciji ispunjenja ugovornih obveza i detekciji eventualnih povreda, već i o usvajanju odlučnijeg pristupa rješavanju otkrivenih slučajeva kršenja NPT-a. Inicijalni koraci koji se mogu poduzeti u tom smjeru uključuju univerzalizaciju Dodatnog protokola propisivanjem njegove obvezatnosti, povećano financiranje IAEA-e, ali i potpunije korištenje postojećih verifikacijskih ovlaštenja (tj. specijalnih inspekcija). Problem dosadašnje neefikasnosti Vijeća sigurnosti neodvojivo je vezan uz pitanje provedbe sveobuhvatnih reformi kojima bi se promijenio modalitet rada Vijeća, nužnih za održavanje njegova autoriteta kao vodećeg međunarodnog tijela zaduženog za očuvanje svjetskog mira i sigurnosti.

S obzirom na to da je NPT koncipiran tek kao korak na putu koji vodi ka eliminaciji nuklearnog oružja, kao i činjenicu da podjela međunarodne zajednice na nuklearne i nenuklearne države nije zamišljena kao permanentna, perpetuacija trenutnog *statusa quo* i nejednakosti koje on generira nije prihvatljiva. Što duže spomenuta dihotomija ostane na snazi, i nuklearne sile izbjegavaju poduzimanje rigoroznijih mjera s ciljem razoružanja, raste vjerojatnost da će pojedine nenuklearne države pružati snažniji otpor daljnjim neproliferacijskim aktivnostima. Uspješna implementacija „13 koraka“, kao i nešto minucioznijih mjera usvojenih na posljednjoj revizijskoj konferenciji održanoj 2010. godine uvelike će utjecati na daljnju sudbinu NPT režima. Uspješna provedba spomenutih koraka zasigurno će generirati pozitivne impulse jačanju režima, dok će njihovo zanemarivanje dovesti do njegove daljnje dezintegracije.

Svijet bez nuklearnog oružja je, nažalost, i dalje tek utopijska vizija. Kratkovidnost političkih elita rezultirala je fragmentacijom interesa u globalnoj neproliferacijskoj areni i osudila čovječanstvo na kontinuirani život u sjeni gljivastog oblaka. Vrlo je vjerojatno kako nuklearno oružje neće izgubiti na relevantnosti sve do izuma novog, još efikasnijeg (smrtonosnijeg?) oružja. Uistinu je paradoksalno, kako je ustvrdio njemački filozof Wilhelm Weischedel, da je doba dosad najveće moći čovjeka ujedno i doba njegove dosad najdublje nemoći.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Multilateralizacija nuklearnog gorivnog ciklusa podrazumijeva promjenu načina na koji se upravlja nuklearnom tehnologijom. Danas je, naime, uobičajena nacionalna kontrola nuklearnih aktivnosti. Razvojem sposobnosti proizvodnje nuklearnih materijala pojedine države postaju tzv. „virtualne nuklearne države“. Budući da posjeduju znanje te nenuklearne materijale i komponente potrebne za proizvodnju nuklearnog oružja, suzdržavanjem od konačnog sastavljanja nuklearnog oružja ponašanje ovih država tehnički ostaje suglasno odredbama NPT-a, no zadržavaju latentnu sposobnost stjecanja tog oružja u relativno kratkom roku u slučaju donošenja odgovarajuće političke odluke. Multilateralizacijom bi došlo do denacionalizacije osjetljivih aktivnosti vezanih uz nuklearni gorivni ciklus, tj. odluke o funkcioniranju nuklearnih postrojenja i raspolaganju njihovim proizvodima bile bi stavljene u ruke grupe država ili međunarodne organizacije. V. Y. YUDIN, „Multilateralization of the Nuclear Fuel Cycle - Helping to Fulfil the NPT Grand Bargain“, *United Nations Institute for Disarmament Research Paper*, 2010., str. 1-59.

<sup>83</sup> W. WEISCHEDEL, „Die Philosophie an der Schwelle des Atomzeitalters“, u: Weischedel, W., *Philosophische Grenzgänge: Vorträge und Essays*, Stuttgart, 1967., str. 9-15.

## Summary

The scientific advances in the field of nuclear physics have made mankind extremely powerful and at the same time responsible that these new powers are not misused for nuclear (self)destruction. In order to prevent such a scenario, the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) was adopted in 1968. Although the title of the Treaty suggests that it only regulates non-proliferation of nuclear weapons, the NPT is concerned with both peaceful and military applications of nuclear energy. By signing the NPT the non-nuclear weapon states have unilaterally renounced the production of the most powerful weapon known to mankind, even though the manufacturing process was within their technical and financial capabilities. They also pledged to ensure the peaceful character of their nuclear activities, and place them under international control. Nuclear weapon states, in turn, pledged to allow all non-nuclear weapon states the use of nuclear energy for peaceful purposes, and to eliminate nuclear weapons from their national arsenals. Considering the dual-use nature of nuclear technology, equipment and materials, some objectives of the Treaty are conflicting in character, and their simultaneous realization requires continuous balancing. However, the nuclear weapon states took the position that non-proliferation was the most important among the three NPT goals, while disarmament and the peaceful use of nuclear energy were considered secondary objectives and were thus unfairly marginalized. Non-nuclear weapon states, on the other hand, continually emphasized the essential importance of adopting a balanced and non-selective approach to the accomplishment of all three goals. Past failures to achieve the required balance, induced by the changed political and security climate in the late 90's, have led to a dispute over the meaning and scope of the most important provisions of the Treaty and the severe crisis of the entire non-proliferation regime. The introductory part shortly describes both the early non-proliferation efforts and the political and security context in which they took place. In the central part of the paper the basic provisions of the NPT are presented, while placing special emphasis on the most contentious provisions of the Treaty. Since the IAEA performs an indispensable role in global efforts to further nuclear non-proliferation, an overview of the IAEA safeguards system is also provided. The conclusion considers the necessary future steps to be taken in order to revitalize the entire non-proliferation regime.

*Key words: non proliferation, peaceful use of nuclear energy, disarmament, Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, International Atomic Energy Agency (IAEA)*

