

Mezinárodněprávní úprava mírového využívání jaderné energie

(vybrané problémy)

Pavel ŠTURMA

1. Úvod

Stejně jako většina významných vědeckých objevů přineslo i odhalení energie jádra atomu a způsobů jejího uvolňování – vedle velkého užítku – i nebezpečí zneužití, které by v tomto případě mohlo vést až ke zničení lidské civilizace a života na zemi vůbec. Je smutnou skutečností, že nejdříve byla v praxi jaderná energie zneužita k vojenským účelům. Zvládnutí řízené jaderné reakce však posléze umožnilo široké rozšíření mírového využívání jaderné energie. Jde především o jaderné elektrárny, ale také o využití jaderných reaktorů k pohonu lodí a jaderných zdrojů energie na palubách umělých družic a jiných objektů vypouštěných do kosmického prostoru. Bouřlivý rozvoj jaderné energetiky v 60. a 70. letech byl provázen snahou mezinárodního společenství o vytvoření záruk skutečně mírového využívání jaderné energie, a to zejména za cílem vyloučit možnost zneužití jednotlivých produktů jaderných reaktorů na výrobu jaderných zbraní.

Souběžně s tím se postupně prosazovalo – přes řadu peripetií – poznání, že nesmyslné závody v jaderném zbrojení se ve svých důsledcích obracejí proti svým iniciátorům, aniž jim umožnili dosažení strategických cílů. To spolu s uvědoměním si nebezpečí sebezničení (a to jak přímo, tak prostřednictvím likvidace životního prostředí) vedlo k procesu omezování zkoušek jaderných zbraní, regulaci zbrojení a konečně i ke skutečnému jadernému odzbrojení. V této oblasti dnes existuje již řada mezinárodních smluv, v případě regulace zbrojení a odzbrojení ovšem zatím jen dvoustranných¹. Naproti tomu však byly přijaty – ať již na univerzální či regionální

¹Viz Smlouva o zákazu zkoušek jaderných zbraní v atmosféře, v kosmickém prostoru a pod

úrovni – některé mnohostranné smlouvy, které zakazují umístování jaderných zbraní v určitých prostorech, oblastech či pásmech², a to v kosmu, na mořském dně a dále Antarktidě, Latinské Americe a jižním Tichomoří³.

Je zřejmé, že dnes již rozvinuly a působí vedle sebe dvě velké skupiny norem mezinárodního práva regulující využívání jaderné energie jednak pro vojenské účely, jednak pro mírové účely. Navíc do zkoumané problematiky zasahují i některá pravidla mezinárodního práva ozbrojených konfliktů, ať již jde o otázku legálnosti (de jure in bello) použití jaderných zbraní⁴, anebo ochranu civilních jaderných zařízení před ozbrojenými útoky⁵.

Podle našeho názoru se obě otázky přimykají k širší problematice vojenského využívání jaderné energie. Vždyť např. bombardování jaderné elektrárny konvenčními zbraněmi může mít stejné účinky jako svržení atomové bomby.

Vzhledem k omezenému rozsahu této studie není možné se zde zabývat všemi aspekty mezinárodněprávní úpravy využívání jaderné energie, která je dosti široká a různorodá, proto ponecháme stranou pozornosti vojenské využívání jaderné energie. Tato oblast a zni zejména jaderná energetika se v posledních letech stává velmi diskutovanou ve světě i v České republice, které též rozvíjí jaderný program. Dnes v celém světě pracuje více než 400 jaderných reaktorů. S jadernými elektrárnami se spojují nejen naděje na vyřešení energetických potřeb a snížení škod na životním prostředí ze spalování fosilních paliv v klasických tepelných elektrárnách, ale i obavy z následků možné havárie (zvláště po Černobylské tragédii). Je nesporné, že pro každou seriózní diskusi jsou zapotřebí informace o všech aspektech využívání jaderné energie, tedy i o mezinárodněprávní úpravě záruk jejího bezpečného a mírového využívání, povinnosti států v případě nehody, odpovědnosti za jadernou škodu atd. Přitom v čs. odborné literatuře (na rozdíl např. od sovětské či maďarské literatury)

vodou (Moskevská smlouva, 1963), Dočasná dohoda o některých opatřeních k omezení strategických útočných zbraní (SALT-1, 1972), Smlouva mezi SSSR a USA o omezení podzemních zkoušek jaderných zbraní (1974), Smlouva mezi SSSR a USA o podzemních jaderných výbuších pro mírové účely (1976), Smlouva o omezení strategických útočných zbraní (SALT-2, 1979) a Smlouva mezi SSSR a USA o likvidaci jejich raket středního a kratšího doletu (1987).

²Srov. J. Mrázek, „Pásma bez jaderných zbraní a pásma míru“, Právník 1/1989, s. 44–55; Č. Čepelka, „Právní garantování oblastí bez jaderných a chemických zbraní ve střední Evropě“, in: J. Urban a kol., Sborník příspěvků k aktuálním otázkám mezinárodního práva a politiky 3., Praha, 1989, s. 29–48.

³Viz čl. 1 a 5 Smlouvy o Antarktidě (1959), čl. 4 Smlouvy o zásadách činnosti států při výzkumu a využívání kosmického prostoru a jiných nebeských těles (1967), Smlouva o zákazu jaderných zbraní v Latinské Americe (Tlatelocká smlouva, 1971), čl. 3 Dohody o činnosti států na Měsíci a jiných nebeských tělesech (1979) a Smlouva o nejaderném pásmu v jižním Tichomoří (Rarotonžská smlouva, 1985).

⁴Srov. M. Potočný, „Zakazuje soudobé mezinárodní právo použití jaderných zbraní?“, Bulletin čs. práva 1–2/1984, s. 114–121.

⁵Srov. J. Klučka, „Niektoré otázky ochrany osobnosti počas medzinárodného ozbrojeného konfliktu (S osobitým zameraním na problematiku bezpečnosti jadrových zariadení pred ozbrojenými útokmi)“, in: Acta Iuridica Cassovensis 12, Košice, 1987, s. 199–211.

zatím chybí monografické zpracování mezinárodního jaderného práva. Tato studie by měla být prvním krokem k vyplnění této mezery.

Studie si ovšem neklade za cíl detailně prozkoumat všechny normy mezinárodního práva v dané oblasti, nýbrž jen základní právní instituty mezinárodního jaderného práva. V tomto rámci si však všímá nejen platné úpravy, ale i některých významných návrhů připravovaných v rámci mezinárodní agentury pro atomovou energii, zejména pokud jde o civilní mezinárodní odpovědnost. Zároveň není možné zcela striktně dodržet výše provedené rozlišení mírového a vojenského využívání jaderné energie, neboť v některých mezinárodněprávních dokumentech se obě sféry protínají. Takovým styčným bodem základního významu je Smlouva o nešíření jaderných zbraní (1968)⁶, o které bude pojednáno v souvislosti se zárukami mezinárodní agentury pro atomovou energii (dále jen MAAE).

2.

Jaderné právo v systému současného mezinárodního práva

Soudobé mezinárodní právo obsahuje již poměrně bohatý souhrn norem, které upravují využívání jaderné energie. Je proto vcelku pochopitelné, že se nauka mezinárodního práva začala zabývat otázkou postavení této skupiny norem v systému mezinárodního práva. Cílem této kapitoly je zhodnotit diskuse o existenci či neexistenci jaderného práva jako samostatného odvětví a zaujmout vlastní stanovisko k meritu problému, a to vše z hlediska mezinárodního práva. Z důvodu omezeného rozsahu studie není možné zde zkoumat místo jaderného práva v systému vnitrostátního práva. Per analogiam lze odkázat na velmi zajímavé řešení otázky postavení práva životního prostředí⁷ neboť ani ono – stejně jako jaderné právo – nesplňuje tradiční kritéria československé obecné teorie práva pro doktrinární uznání samostatnosti právního odvětví. Kritéria vypracovaná vnitrostátní právní teorií jsou ovšem použitelná ve sféře mezinárodního práva pouze z části, což je dáno známými odlišnostmi obou právních systémů. V mezinárodním právu se totiž uplatňuje metoda koordinační založená na pojmové rovnosti států jež tvoří základní model vztahů mezi subjekty mezinárodního systému⁸ pokud jde o mezinárodní právo soukromé to je dnes již obecně uznávaným odvětvím vnitrostátního práva, byť právě kritérium jednotné metody právní regulace společenských vztahů nesplňuje. Argumentačně zdůvodněné stanovisko zaujala V. Lamm, jež odmítla zahrnovat pod jediný pojem „mezinárodní právo jak veřejné, tak i soukromé mezinárodní právo, a tudíž i uznat

⁶Text smlouvy in: Vyhl. FMZV č. 61/1974 Sb.

⁷Viz J. Zástěrová, „K otázce postavení práva životního prostředí v systému čs. práva“, Právník 8-9/1988, s. 779-795.

⁸J. Malenovský, „Otázky systému mezinárodního práva a jeho podsystémů“, SMP 21, Praha, 1988, s. 172

mezinárodní jaderné právo, které by obsahovalo normy z obou kategorií. Lze souhlasit i s jejím názorem, že mezinárodní smlouvy v oblasti využívání jaderné energie (o odpovědnosti, pojištění a jiné.) chápané, že přímo vytvářejí práva a povinnosti pro smluvní státy, tvoří část mezinárodního práva veřejného. Zároveň však tyto smlouvy, pokud jde o jejich obsah, zahrnují materiální pravidla vytvořená pro jednotné řešení určitých občanskoprávních vztahů, která se stanou součástí vnitrostátního práva⁹.

Nelze však již zcela souhlasit se závěrem, že z praktického hlediska může být nezbytné zkoumat společně určité normy vnitrostátního i mezinárodního práva a označovat je společným názvem, avšak teoreticky „je obtížné přijmout ideu nezávislého jaderného práva (nuclear law) nebo mezinárodního atomového práva (international atomic law)¹⁰. Dokonce jakýkoliv druh komplexního jaderného práva má prý opodstatnění pouze z praktického hlediska. Domníváme se, že tento závěr vyplývá z nesprávné premisi, podle níž vnitrostátní a mezinárodní právo nutně tvoří jeden celek. Vychází se zde z myšlenky o internacionalizaci práva, která v současnosti zasahuje snad všechna odvětví vnitrostátního práva a vede ke vzniku nových odvětví mezinárodního práva¹¹. To však neznamená, že by snad vnitrostátní právo bylo postupně pohlcováno mezinárodním právem a docházelo ke stírání hranic mezi dvěma relativními autonomními, tj. vzájemně nezávislými, ale obsahově se ovlivňujícími systémy.

Podle našeho názoru je možné položit otázku jinak: tvoří soubor norem mezinárodního práva upravujících využívání jaderné energie odvětví či pododvětví mezinárodního práva (veřejného)? Vědomě přitom rezignujeme na možnost označit jaderné právo za „komplexní odvětví“, neboť takto lze nazvat v podstatě každou dostatečně velkou skupinu norem upravujících jevově stejnorodé (blízké, příbuzné) společenské vztahy. Specifiky jevové povahy se zde rozumí to, že se příslušné normy týkají např. vzdušného prostoru, dopravy životního prostředí jaderné energie, atd., přičemž „komplexní odvětví“ charakterizuje to, že zahrnuje normy několika již dříve konstituovaných odvětví.

I když pro účely pedagogické systematizace mezinárodního práva mohou mít taková „komplexní odvětví“ své opodstatnění, z hlediska vědeckého zkoumání objektivního systému mezinárodního práva jde o non-entitu, a to na rozdíl od komplexních institutů. V tomto případě se jedná o některé významné právní instituty, které jsou příznačné nejen pro jedno odvětví, ale pro více odvětví příslušného systému práva¹². V mezinárodním právu je jejich nepodřízenost odvětvovému členění a jejich profilující i integrující role jako specifického subsystému zvýrazněna skutečností, že jsou tvořeny normami obecného mezinárodního práva. Naproti tomu

⁹Viz V. Lamm, The Utilization of Nuclear Energy and International Law, Budapest, 1984, pp. 24-27.

¹⁰Ibid., p. 27

¹¹Viz W. Friedmann, The Changing Structure of International Law, London, 1964, p. 152.

¹²Viz J. Malenovský, op. cit 8), s. 181-182

odvětví a pododvětví mezinárodního práva mají převážně partikulární charakter, byť potřebují určitý – často kvantitativně malý – základ z dispozitivních norem obecného mezinárodního práva.

Ponecháme-li stranou „komplexnost“ v tom smyslu, že by takové odvětví zahrnovalo normy mezinárodního i vnitrostátního práva, znamená pojem „komplexní odvětví“, že je tvořeno normami více odvětví, ale jen některými, takže tato odvětví nevstupují jako podmnožiny do množiny komplexního odvětví. Jinak řečeno, nejde o vztah subsystémů nižšího a vyššího řádu, pododvětví a odvětví. To vyvolává vážné pochybnosti. Každý existující objekt může svými jednotlivými vlastnostmi vstupovat do různých systémů, avšak definujeme-li určitý systém nemůže být v jeho rámci současně prvkem několika subsystémů stejného řádu. Úvahy o „komplexních odvětvích“ tedy svědčí o volbě uesprávného diferenciativního kritéria.

Dokresluje to oprávněnost názoru, že „Každý právní systém strukturálně determinuje právě jeho právní povaha: jeho podsystémy i vazby mezi nimi se utváří s přihlédnutím nikoli k faktickým, ale právním zvláštnostem a typickým vlastnostem upravovaných společenských vztahů“¹³. Je třeba hledat jejich podstatu skrývající se pod jevovou stránkou, která může, ale nemusí odpovídat podstatě. V daném případě představuje jevovou stránku využívání jaderné energie, k němuž dnes dochází nejen na území státu, ale i moří a v kosmickém prostoru. Z hlediska právní povahy příslušných norem je ovšem rozhodující, že v jednom případě upravují vztahy vznikající při činnosti na území podrobeném úplné a výlučné suverenitě státu, kdežto v druhém případě jde o vztahy při využívání prostorů, ve kterých mezinárodní právo zakazuje výkon suverenity. Proto ze sféry jaderného práva musíme vyloučit vztahy regulované normami mořského práva, kosmického práva a práva upravujícího režim Antarktidy. Obdobně otázka použití jaderných zbraní a zákaz útoků proti civilním jaderným zařízením patří do odvětví práva ozbrojených konfliktů, zatímco problematiku zákazu či omezení výroby, skladování a rozmísťování a zkoušek určitých kategorií jaderných zbraní upravuje právo odzbrojení.

Po provedeném negativním vymezení mezinárodního jaderného práva je třeba se pokusit o jeho pozitivní definici. Jedná se – obdobně jako v případě mezinárodního práva životního prostředí o – samostatné pododvětví mezinárodního práva upravující určitá omezení jinak výlučné suverenity (výsosti) státu při využívání svého území s ohledem na nerušení týchž suverenních (výsostných) práv ostatních států a s cílem zabezpečit bezpečné a mírové využívání jaderné energie. Pokud jde o výkon výsostných práv suverenní v prostorech *rei extra* dispositionem, nejde o uplatňování výlučné moci ve vztahu k těmto prostorům jako takovým, nýbrž ve vztahu k osobám (osobní výsost), ale zejména k objektům (územní či quasi-územní výsost), které – vzhledem ke specifickému právnímu vztahu k zemi jurisdikce – podléhají státu, který nad nimi tuto výsost vykonává. Proto jsou i vztahy, které takto vznikají při mírovém využívání jaderné energie, regulovány nikoli právem mořským, kosmickým

¹³Ibid., s. 186

apod., nýbrž mezinárodním jaderným právem¹⁴.

Pro konstituování odvětví a pododvětví mezinárodního práva je důležitá existence odvětvových, resp. pododvětvových institutů. Proto bude v další části této studie podán rozbor takových institutů, které charakterizují mezinárodní jaderné právo, a to včetně modifikace komplexního institutu mezinárodně právní odpovědnosti.

3.

Záruky (safeguards) využívání jaderné energie

Důležitým předpokladem bezpečného využívání jaderné energie je zajištění, aby nemohla být zneužita k jiným než mírovým účelům. Z technického hlediska dnes totiž výroba jaderné zbraně nepředstavuje takový problém, který by nebyl s to zvládnout nikdo jiný než dosavadní jaderné velmoci. Proto jsou nezbytná právní a organizační opatření, včetně mezinárodní kontroly ze strany MAAE a ochrany jaderných materiálů, jež by zabránila případnému zneužití.

Nejprve bude pojednáno o zárukách *stricto sensu*, tj. zárukách MAAE za nešíření jaderných zbraní, a dále o fyzické ochraně jaderných materiálů.

3. 1. Záruky Mezinárodní agentury pro atomovou energii za nešíření jaderných zbraní.

Pojem záruk (safeguards) můžeme definovat jako zvláštní typ mezinárodní kontroly, jejímž hlavním charakteristickým znakem je, že ji vykonává MAAE s cílem zabezpečit využívání jaderné energie jen k mírovým účelům¹⁵, 1982/1, pp. 35–46“. Použití systému garancí MAAE předvídá čl. 3 odst. A-5 jejího statutu (z roku 1956), který opravňuje Agenturu „zavádět a provádět ochranná opatření určená k tomu, aby zajistila, že zvláštní štěpitelské a jiné materiály, služby, vybavení, zařízení a informace, poskytované Agenturou nebo na její žádost nebo pod jejím dohledem, anebo za jejího přímého řízení, nebudou používány takovým způsobem, aby napomáhali jakýmkoli vojenským cílům; umožňovat na žádost stran použití těchto ochranných opatření při jakékoli dvoustranné nebo mnohostranné dohodě nebo na žádost kteréhokoli státu uplatňovat je v činnosti takového státu v oblasti atomové energie“. 18) Práva a povinnosti Agentury při uplatňování záruk jsou specifikovány v čl. 12 Statutu MAAE.

Základním mezinárodně právním dokumentem v této oblasti je pak smlouva o nešíření jaderných zbraní (1968) 19), která vstoupila podle čl. 9 v platnost 5. 3. 1970 a od téhož dne je jí vázána i ČSR. Podle čl. 2 Smlouvy se jako smluvní

¹⁴Vzhledem k omezenému rozsahu studie není možno se zde blíže zabývat normami, které upravují využívání jaderné energie v jiných prostorech než na území států

¹⁵Viz V. Lamm, op. cit. 10), p. 66. Srov. též Adil A. Al-Tai, „The Nuclear Technology Transfer“, *International Review of Contemporary Law*

strana nevlastníci jaderné zbraně zavazuje „nepřijímat přímo či nepřímo od kohokoli jaderné zbraně nebo jiná jaderná výbušná zařízení ani kontrolu nad těmito zbraněmi nebo jadernými výbušnými zařízeními, nevyrábět jaderné zbraně nebo jiná jaderná výbušná zařízení, ani je nezískávat jakýmkoliv jiným způsobem, ani nevyhledávat a nepřijímat jakoukoli v pomoc při výrobě jaderných zbraní nebo jiných jaderných výbušných zařízení“.

Obdobně se podle čl. 1 každá smluvní strana vlastníci jaderné zbraně zavazuje nepředávat tyto zbraně nebo zařízení státům, které je nevlastní, ani tyto státy nepodporovat či nepodněcovat k jejich výrobě nebo získání jakýmkoliv jiným způsobem.

Vlastním zárukám nešíření jaderných zbraní je věnován čl. 3. Jde vlastně o pactum de contrahendo. Zde se totiž každá smluvní strana nevlastníci jaderné zbraně zavazuje přijmout záruky uvedené v dohodě 20), kterou uzavře s MAAE v souladu s jejím Statutem a systémem záruk, 21) k ověřování plnění závazků, přijatých v souladu s touto Smlouvou „s cílem zabránit neoprávněnému převodu jaderné energie z mírového využití na jaderné zbraně nebo jiná jaderná výbušná zařízení“. Tyto záruky budou uplatněny na veškerý výchozí nebo speciální štěpný materiál ve veškeré mírové jaderné činnosti prováděné na území státu, pod jeho jurisdikcí nebo kdekoli pod jeho kontrolou.

Každá smluvní strana se dále zavazuje (odst. 2) nedávat výše uvedený materiál nebo zařízení či materiál speciálně určený nebo připravovaný pro zpracování, využití nebo výrobu speciálního štěpného materiálu k dispozici státům nevlastnícím jaderné zbraně, jestliže se na řečené štěpné materiály nevztahují záruky Agentury.

Veškeré záruky MAAE mají smluvní charakter. Je však možné rozlišovat dohody o zárukách rationae materiae a ratione personae. V prvním případě se jedná o tři různé typy dohod, které upravují záruky uskutečňované z věcných důvodů:

1. tzv. dohody o projektu, podle kterých smluvní stát dostává od agentury (nebo jejím prostřednictvím od jiného členského státu) jaderné články pro provoz určitého reaktoru a MAAE vykonává vůči takovému tzv. projektu Agentury své záruky;
2. tzv. dohody o zárukách při přepravě jaderných materiálů a zařízení z jednoho státu do druhého;
3. tzv. dohody o jednostraném podřízení určitých jaderných zařízení zárukám MAAE (tento typ je dnes praktický jen ve vztahu k státům, které nejsou stranami Smlouvy o nešíření jaderných zbraní). 22)

V současnosti jsou významější dohody o zárukách ratione personae, uzavírané právě na základě Smlouvy o nešíření jaderných zbraní, protože tyto záruky se vztahují na všechny oblasti mírové jaderné činnosti států. Záruky podle této smlouvy mají přesný technický cíl, a to včasné zjištění převodu jaderného materiálu z mírového využívání na výrobu jaderných zbraní. Tento systém záruk dává inspektorům MAAE právo na vstup do jaderných zařízení (ale jen do těchto objektů, nikoliv do jiných, např. vojenských objektů) k provedení kontroly. Systém záruk konečně po-

žaduje od smluvních stran vytvoření státního systému evidence a kontroly jaderných materiálů. 23)

K provedení těchto záruk byla v r. 1972 uzavřena mezi ČSR a MAAE již zmíněná Dohoda o uplatnění záruk na základě Smlouvy o nešíření jaderných zbraní, která dále konkretizuje závazky z řečené Smlouvy (1968). Vláda ČSR a Agentura se zde zavázaly spolupracovat při usnadňování realizace stanovených záruk. (čl. 3). Ty pak budou realizovány Agenturou takovým způsobem, aby nedošlo k brždění hospodářského a technického rozvoje nebo mezinárodní spolupráce v oblasti mírové jaderné činnosti, včetně mezinárodní výměny jaderného materiálu, k nežádoucímu vměšování do mírové jaderné činnosti ČSR a zvláště do provozu zařízení a aby byly v souladu s obezřetnou praxí řízení, jíž je zapotřebí k ekonomickému a bezpečnému provádění jaderné činnosti. (čl. 4). Podle čl. 5 mají informace získané MAAE při provádění Dohody důvěrný charakter. Čl. 8 upravuje poskytování informací agentuře čl. 9 nominaci a činnost inspektorů MAAE. Podle čl. 10 vláda ČSR uplatní na Agenturu a na její inspektory a další pracovníky, jež budou plnit funkce podle této Dohody, příslušná ustanovení dohody o výsadách a imunitách MAAE (1959), 24) a to v rozsahu přijatém vládou ČSR.

Důležitý závazek obsahuje čl. 12, podle kterého vláda předem vyrozumí MAAE o zamýšleném převedení jaderného materiálu podléhajícího zárukám mimo území ČSR. V Dohodě je dále upraven způsob její interpretace a aplikace a řešení sporů. MAAE a vláda budou konzultovat o každé otázce vyplývající z interpretace nebo aplikace této Dohody. Vláda má právo požádat o projednání každé takové otázky Radou guvernérů za její účasti. Jakýkoli spor, nevyřešený jednáním nebo jiným dohodnutým způsobem, bude na žádost kterékoliv strany předložen arbitrážnímu tribunálu. Vyjímku představují pouze spory týkající se zjištění Rady guvernérů, že Agentura není schopna ověřit plnění dohody nebo opatření podniknutého Radou na základě takového zjištění.

3. 2. Fyzická ochrana jaderných materiálů

Se zárukami nešíření jaderných zbraní úzce souvisí a do určité míry je doplňuje právní úprava fyzické ochrany jaderných materiálů. Jedním z cílů fyzické ochrany jaderných materiálů je totiž prevence rozšiřování jaderných zbraní v důsledku teroristických akcí nebo jiných kriminálních živelů. 25)

Proto byla v rámci MAAE vypracována a otevřena k podpisu Úmluva o fyzické ochraně jaderného materiálu (1980). 26) Tato úmluva obsahuje 23 článků a 2 přílohy, které tvoří podle čl. 15 její integrální součást. Příloha 1 určuje stupně fyzické ochrany, jež jsou k uplatnění při mezinárodní přepravě jaderného materiálu. Příloha 2 pak vymezuje 3 kategorie jaderných materiálů, jímž odpovídají požadované stupně fyzické ochrany. ČSR tento smluvní instrument již ratifikovala. 27)

Úmluva se vztahuje pouze na jaderný materiál určený k mírovým účelům, a to zejména při jeho mezinárodní přepravě (čl. 1 odst. 1), ale také při jeho vnitrostátním používání, skladování a přepravě (odst. 2) Vojenské využívání je zmíněno

je Preambuli s tím, že smluvní státy uznávají důležitost efektivní fyzické ochrany jaderného materiálu používaného pro vojenské účely a předpokládají, že takovému materiálu je a bude i nadále poskytována přísná ochrana.

Klíčový závazek je obsažen v čl. 3, podle kterého „každá strana podnikne vhodné kroky v rámci svého vnitrostátního práva a v souladu s mezinárodním právem, aby zajistila v praktickém rozsahu, že během mezinárodní jaderné přepravy bude jaderný materiál na jejím území nebo na palubě lodi či letadla pod její jurisdikcí, – pokud se taková loď nebo letadlo podílí do tohoto státu nebo z něj“ – chráněn na úrovni popsané v Příloze 1.

Smluvní státy rovněž nepřipustí export a import jaderného materiálu a nepovolí jeho tranzit přes své území po zemi nebo vnitrostátních vodních cestách či přes své letiště nebo přístavy, pokud nedostali ujistění, že tento materiál bude během mezinárodní přepravy chráněn přílohou 1 na požadované úrovni (čl. 4 odst. 1–3). Stejná ochrana by se měla použít i při přepravě z jedné části státu do druhé přes mezinárodní vody nebo vzdušný prostor (odst. 4). Navíc jsou smluvní státy povinny předem informovat stát, jehož území, vodní cesty, letiště nebo přístavy hodlají při tranzitu jaderného materiálu použít (odst. 5).

V článku 5 se státy zavazují v případě krádeže, loupeže nebo jiného protiprávního zmocnění se jaderného materiálu spolupracovat s kterýmkoli státem, který o to požádá, a poskytnout mu pomoc k znovunabytí a ochraně takového materiálu. Úmluva obsahuje rovněž v čl. 7–12 detailní pravidla, jež patří svou povahou do tzv. mezinárodního práva trestního (28) a upravují trestní odpovědnost za činy namířené proti fyzické ochraně jaderného materiálu.

Článek 7 stanoví, že každá strana musí učinit trestnými podle svého vnitrostátního práva následující úmyslné činy:

- a) protiprávní přijetí, držbu, používání, přepravu, úpravu, likvidaci nebo rozptyl jaderného materiálu, jež způsobí nebo pravděpodobně způsobí smrt nebo vážné zranění kterékoli osobě nebo značnou škodu na majetku;
- b) krádež nebo loupež jaderného materiálu;
- c) zpronevěru nebo podvodné získání jaderného materiálu;
- d) vymáhání jaderného materiálu hrozbou použití síly nebo jakoukoliv jinou formou zastrašování.

Mezi vyjmenované trestné činy patří dále hrozba použití jaderného materiálu k usmrcení nebo vážnému zranění osoby či značnému poškození majetku, nebo hrozba spáchání činu popsaného pod písm. (b) s cílem přinutit fyzickou či právní osobu, mezinárodní organizaci nebo stát něco učinit nebo se zdržet nějakého jednání (písm. (e)). Trestnými mají být rovněž pokus – ato ve vztahu ke skutkovým podstatám podle písm. (a), (b) či (c) – aúčastenství na kterémkoliv z výše uvedených činů (odst. 1 písm. (f), (g)). Smluvní státy se zavazují stanovit na uvedené trestné činy přiměřené tresty, přičemž bude brán zřetel na jejich závažnou povahu (odst. 2).

Podle čl. 8 každá smluvní strana přijme opatření nezbytné k založení své jurisdikce nad trestnými činy uvedenými v čl. v 7 případech, kdy byly spáchány na území

tohoto státu nebo na palubě lodi či letadla registrovaných v tomto státě, anebo kdy domnělý pachatel je jeho státním příslušníkem (odst. 1): Jedná se zde o promítnutí obvyklých zásad teritoriality a personality. Nadto však Úmluva o fyzické ochraně jaderného materiálu ukládá (v odst. 2) státům založit univerzální jurisdikci ve vztahu k vyjmenovaným skutkovým podstatám za předpokladu, že se domnělý pachatel nachází na jejich území a není vydán do státu, který má jurisdikci podle čl. 8 odst. 1. Úmluva ovšem nevyklučuje ani jakoukoliv trestní jurisdikci vykonávanou v souladu s vnitrostátním právem (např. podle zásady ochrany nebo pasivní personality). Navíc umožňuje smluvním stranám rozšířit jurisdikci na inkriminované činy i tehdy, když se podílejí na mezinárodní jaderné přepravě jako vyvážející nebo dovážející stát (odst. 4).

Článek 10 vyjadřuje známou zásadu aut dedere aut judicare (tj. buď domnělého pachatele vydat, anebo trestně stíhat v souladu s vnitrostátním právem). V čl. 11 je pak upraveno vydávání pachatele trestných činů vyjmenovaných v čl. 7, které jsou zde prohlášeny za extradiční. Článek 13 zavazuje státy k vzájemnému poskytování právní pomoci.

Protože se zde jedná nikoliv o unifikaci v plném slova smyslu, ale pouze o harmonizaci vnitrostátního práva, není nezbytné do něj přebírat doslovně skutkové podstaty obsažené v Úmluvě, jestliže stávající trestní zákonodárství jinak stačí k dosažení stejného výsledku. (29)

4.

Ochrana osob a životního prostředí před působením radiace

4. 1. Jaderná bezpečnost

Klíčové místo v oblasti mírového využívání jaderné energie patří problému bezpečnosti. Je to dáno nejen značným rozšířením jaderné energetiky jako hlavního typu průmyslového využívání jaderného materiálu pro mírové účely, ale i vlivem opozice proti výstavbě jaderných elektráren ze strany některých organizací ochránců životního prostředí.

Z hlediska ochrany osob a zdraví jakož i životního prostředí mají jaderná bezpečnost a radiační ochrana nezastupitelnou úlohu. I když jde o velmi blízkou problematiku, je třeba rozlišovat pojmy jaderná bezpečnost (vztahuje se k jaderným zařízením, především elektrárnám) a radiační ochrana (vztahuje se k osobám). Nejprve proto bude věnována pozornost jaderné bezpečnosti.

Podle vymezení přijatého MAAE je základním cílem jaderné bezpečnosti udržovat vyzařování z jaderného zařízení na optimálně dosažitelné nízké úrovni jak v průběhu normálního využívání jaderného zařízení, tak i v případě havárie. (30) Charakteristickým rysem mezinárodní spolupráce v této oblasti je zvyšování úlohy

mezinárodních organizací, v jejichž rámci se přijímají četné četné normy doporučující povahy. Tak byl například v rámci MAAE vypracován program NUSS (Nuclear Safety Standards), který by měl být předložen ke schválení už začátkem 90. let. 31)

V diskusi po havárii v Černobylu se vyskytly návrhy upřednostňující závazné mezinárodní předpisy spojené s inspekcí. Ukázalo se však, že státy nejsou ochotné přijmout obligatorní řídicí funkci MAA podporovanou inspekcí. To ovšem neznamená, že by nedocházelo k harmonizaci vnitrostátních pravidel. Především zde existuje pět Kodexů (NUSS Codes of Practice), které odrážejí získané zkušenosti z předcházení nehodám. Doplnuje je řada Bezpečnostních návodů (Safety Guides), které se týkají např. umísťování, konstrukce a provozu jaderných elektráren. 32) Velmi důležité jsou také Základní zásady bezpečnosti jaderných elektráren (INSAG-3) z roku 1988. 33)

Kodexy NUSS sice nejsou právně závazné pro členy MAAE, mají nicméně značnou autoritu, pro kterou jsou využívány při přípravě vnitrostátních předpisů. V poslední době mnoho členských států informovalo MAAE o souladu svých předpisů z NUSS. Pokud jde o mezinárodní inspekci dodržování bezpečnostních standardů, ta se – na rozdíl od inspekce podle Smlouvy o nešíření jaderných zbraní, která je povinná pro všechna jaderná zařízení ve státech nevlastnících jaderné zbraně – provádí pouze na pozvání příslušného státu. Členské státy MAAE ovšem služebním týmem pro kontrolu provozní bezpečnosti (OSART) dosti hojně využívají. 34)

Mezinárodní spolupráce v oblasti jaderné bezpečnosti se uskutečňuje i na základě mezinárodních smluv, především pak dvoustranných, kde se zejména sousední státy zavazují k poskytování podrobných informací popř. umožnění návštěv přímo v jaderných elektrárnách. 35)

Jakkoli tedy dosud tvoří mezinárodní úpravu pouze právně nezávazné instrumenty (Kodexy, NUSS apod.) a dvoustranné smlouvy, skupina expertů vytvořená v rámci MAAE vypracovala návrh úmluvy o jaderné bezpečnosti, který by měl být přijat do diplomatické konference svolané do Vídně na červen 1994. Smyslem navrhované úmluvy není nahradit dosavadní úpravy, ale posílit právní jistotu státu tím, že závazně zakotví spíše základní právní principy jaderné bezpečnosti, než podrobné směrnice, které jsou čas od času aktualizovány. Půjde tedy patrně o rámcovou smlouvu (framework convention, convention-cadre).

Článek 1 návrhu definuje tyto tři cíle úmluvy: (1) dosáhnout a udržet vysokou úroveň jaderné bezpečnosti v celém světě díky mezinárodním opatřením a mezinárodní spolupráci; (2) zřídit a udržet účinné zábrany v jaderných zařízeních proti možným radiologickým rizikům s cílem chránit jednotlivce, společnost a životní prostředí před škodlivými účinky ionizujícího záření; a (3) předcházet nehodám s radiologickými následky a zmírňovat tyto následky, pokud by nastaly.

Smluvní strany budou (podle čl. 7 návrhu) muset mít legislativní rámec upravující bezpečnost jaderných zařízení, do kterého náleží národní předpisy jaderné bezpečnosti, systém vydávání licencí pro jaderná zařízení systém inspekce a hodnocení jaderných zařízení k ověření souladu s platnými předpisy a podmínkami licence,

jakož i opatření k vynucení jejich dodržování včetně odebrání licence. Podle článku 8 návrhu úmluvy by každá smluvní strana měla určit nezávislý orgán s nařizovací pravomocí k realizaci výše uvedeného legislativního rámce.

Smluvní strana ovšem musí zajistit, aby primární odpovědnost za bezpečnost jaderného zařízení nesl držitel licence. (čl. 9 návrhu). Návrh úmluvy dále obsahuje obecné povinnosti ohledně bezpečnosti místa, konstrukce i provozu jaderného zařízení. K implementaci úmluvy by měl sloužit mechanismus schůzek (čl. 20) k přezkoumání zpráv smluvních stran o plnění závazků podle čl. 5.

4. 2. Ochrana zdraví pracovníků před ionizujícím zářením

Tato otázka patří do širší problematiky radiační ochrany. Lze říci, že cílem radiační ochrany je zajistit ochranu jednotlivých osob a jejich potomstva před ionizujícím zářením a současně vytvořit vhodné podmínky pro nezbytnou lidskou činnost, při které lidé mohou být vystaveni působení tohoto záření. 36)

V této oblasti byla přijata – v rámci specializovaných regionálních i univerzálních mezinárodních organizací – celá řada doporučení. Jako příklad můžeme uvést Základní bezpečnostní normy radiační ochrany (1982), schválené společně Mezinárodní organizací práce, Agenturou pro jadernou energii a Světovou zdravotnickou organizací. 37) Na druhé straně zde existuje jen velmi málo závazných mezinárodněprávních instrumentů (smluv). Do určité míry je to zřejmě dáno převážně technickou povahou norem obsažených v řečených doporučeních a standardech. Jejich právní povaha ovšem nijak nenižuje faktický vliv, který mají. Vždyť státy často převádějí obsah těchto doporučení do svých vnitrostátních předpisů.

Z platných mezinárodních smluv je třeba upozornit na 115. úmluvu Mezinárodní organizace práce s názvem Úmluva o ochraně pracovníků před ionizujícím zářením (1960). 38) Podle čl. 2 se tato úmluva vztahuje na všechny činnosti přinášející s sebou vystavení pracovníků ionizujícímu záření během jejich práce. Odst. 2 předvídá výjimky pro radiokativní materiály a zářiče, jejichž dávky ionizujícího záření jsou nepatrné. V čl. 1 se členské státy Mezinárodní organizace práce, které ratifikovaly Úmluvu č. 115, zavazují přijmout vnitrostátní právní předpisy a jiná opatření k jejich realizaci. Dále jsou povinny sdělit generálnímu řediteli Mezinárodního úřadu práce v prohlášení při ratifikaci, jakým způsobem a na jaké kategorie pracovníků aplikují ustanovení této úmluvy, a ve svých zprávách a jejím plnění informovat o každém dalším pokroku v této oblasti (čl. 3 odst. písm. c).

Obecný závazek učinit všechny vhodné kroky – ve světle znalostí, které jsou ve své době k dispozici – k zajištění účinné ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků před ionizujícím zářením (čl. 3 odst. 1) je doplněn v 2. části Úmluvy o jednotlivá ochranná opatření. Tak podle čl. 5 zainteresované strany musí usilovat o omezení vlivu ionizujícího záření na pracovníky na co nejnižší praktickou úroveň a vyloučit jakékoliv zhytečné působení tohoto záření. V souladu s čl. 6 musí být stanoveny maximální přípustné dávky ionizujícího záření a maximální možné množství radioaktivních látek, které se mohou dostat do organismu. Úmluva dále požaduje

normování úrovní záření pro pracovníky, jež nejsou přímo zapojeni do práce spojené s tímto zářením, ale nenechávají se na místech, kde mohou být vystaveni jeho působení.

Další skupinu ustanovení představují konkrétní zákazy, např. zařadit na práci spojenou s ionizujícím zářením pracovníka mladšího 16 let (čl. 7 odst. 2) nebo pracovníka, u něhož by to bylo v rozporu s kvalifikovaným lékařským doporučením (čl. 14)

Článek 9 ukládá povinnost používat varovných signálů k označení nebezpečí ionizujícího záření a poskytnout pracovníkům nezbytné informace. Všichni musejí být před zahájením i v průběhu zaměstnání adekvátně poučeni o opatrnosti, kterou je třeba zachovávat v zájmu ochrany jejich zdraví a bezpečnosti. Vnitrostátní zákonodárství musí upravit způsob oznamování práce, při které jsou pracovníci vystaveni účinkům ionizujícího záření (čl. 10)

Poslední skupinu tvoří ustanovení týkající se kontroly dodržování požadavků radiační bezpečnosti, a to sledováním pracovníků a pracovišť a měřením stupně radiace (čl. 11) a pravidelnými lékařskými prohlídkami všech pracovníků, jež přicházejí bezprostředně do styku s ionizujícím zářením (čl. 12).

Ke konkretizaci a realizaci Úmluvy č. 115 bylo na tomtéž 44. zasedání Generální konference MOP přijato rovněž Doporučení č. 114 týkající se ochrany pracovníků před ionizujícím zářením (1960).

4. 3. Včasné oznamování a pomoc v případě jaderné nehody

Jakkoli mají pro jadernou bezpečnost rozhodující význam opatření preventivní povahy, mezinárodní právo reguluje i součinnost států pro případ, že dojde k nehodě. Objektivně podmíněná potřeba právní úpravy v této oblasti, která vystoupila do popředí s havárií v Černobylské atomové elektrárně, 39) vedla na základě světové iniciativy v rámci MAAE k rychlému vypracování a přijetí dvou významných mezinárodních smluv, tj. Úmluvy o včasném oznamování jaderných nehod (1986) a Úmluvy o pomoci v případě jaderné nebo radiační nehody (1986) 40), z nichž první vstoupila v platnost již 27.11.1986, druhá pak 26.2.1987. ČSSR se stala jako jeden z prvních států stranou obou řečených smluv. Tyto instrumenty vycházejí z toho, že není-li zatím možné změnit charakter mírového využívání jaderné energie jakožto činnosti se zvýšeným stupněm rizika, musí být cílem spolupráce států minimalizovat škodlivé následky případné nehody.

Úmluva o včasném oznamování jaderných nehod bude podle čl. 1 odst. 1 uplatňována v případě jakékoli nehody, která souvisí se zařízením nebo činností účastnického státu, nebo osob nebo právních subjektů pod jeho jurisdikcí nebo kontrolou, v důsledku které dochází nebo může dojít k úniku radioaktivních látek i za hranice státu, kterýžto únik by mohl mít z hlediska radiační bezpečnosti význam pro jiný stát. V odst. 2 se pak vymezují jaderná zařízení a činnosti, na něž se vztahuje tato úmluva.

V případě jaderné nehody účastnický stát podle čl. 2 neprodleně oznámí přímo

nebo prostřednictvím MAAE těm státům, které byly nebo mohou být vystaveny úniklých radioaktivních látek a též Agentuře jadernou nehodu, její charakter, dobu kdy k ní došlo, a případně její přesné místo (je-li to účelné). Stejným způsobem poskytne neprodleně ohroženým státům a Agentuře informace, které má k dispozici a které se týkají omezení radiačních následků v těchto státech na minimum, jak jsou podrobně uvedeny v čl. 5. Další důležitý závazek obsahuje čl. 6, podle něhož „účastnický stát, který poskytuje informace v souladu s bodem b) článku 2, pokud je to prakticky možné, neprodleně odpovídá na dotazy, pokud jde o další informace nebo konzultace, které jsou požadovány zasaženým účastnickým státem za účelem omezení radiačních následků v tomto státě na minimum“.

Články 4 a 8 určují některé funkce MAAE, čl. 9 umožňuje účastnickým státům uzavírat dvoustranné či mnohostranné dohody, týkající se předmětu úmluvy, a čl. 11 upravuje řešení sporů ve věci jejího výkladu nebo provádění.

V souladu s ustanoveními úmluvy o pomoci v případě jaderné nebo radiační nehody budou účastnické státy spolupracovat navzájem s MAAE, aby usnadnily rychlou pomoc v případě jaderné nehody nebo radiační nehody při minimalizaci jejich důsledků a ochraně životů, majetku a životního prostředí před účinky uvolněné radioaktivity. (čl. 1 odst. 1)

Potřebuje-li účastnický stát takovou pomoc, ať již nehoda má původ na jeho území, resp. v oblasti jeho pravomoci nebo pod jeho kontrolou či nikoliv, může o ni požádat kterýkoliv jiný účastnický stát, a to přímo nebo prostřednictvím MAAE, Agenturou samotnou nebo jiné mezinárodní vládní organizace (čl. 2 odst. 1). Každý účastnický stát, jemuž bude adresována žádost o takovou pomoc, přijme bezodkladně rozhodnutí a uvědomí žádající stát zda je schopen požadovanou pomoc poskytnout a v jakém rozsahu a za jakých podmínek tak může učinit (odst. 3). Podle odst. 4 „účastnické státy v rámci svých možností určí a oznámí Agentuře experty, zařízení a materiály, které mohou poskytnout jako pomoc jiným účastnickým státům v případě jaderné nebo radiační havárie, jakož i podmínky, zejména finanční, za nichž může být pomoc poskytnuta“.

V čl. 2 odst. 6 a čl. 5 jsou upravena povinnosti a funkce MAAE. Článek 3 řeší otázku řízení a kontroly pomoci, za něž nese na svém území stát žádající. Stát poskytující pomoc ji bude koordinovat na svém území. Vlastnické právo k zařízení a materiálu poskytnutému kteroukoliv stranou zůstane nedotčeno a bude zajištěn návrat těchto prostředků. Žádající stát rovněž zajistí ochranu personálu, zařízení a materiálu, dovezených na jeho území státem poskytujícím pomoc.

Podle čl. 7 může strana poskytující pomoc nabídnout žádajícímu státu pomoc zdarma. Je-li nicméně pomoc poskytována zcela nebo zčásti na základě úbrady nákladu, žádající stát uhradí okamžitě po předložení žádosti státu poskytujícímu pomoc náklady spojené se službami provedenými osobami nebo organizacemi, které jednaly jeho jménem, a všechny náklady spojené s pomocí, pokud tyto náklady žádající stát neuhradil přímo.

Z hlediska vnitrostátní realizace (včetně legislativní) si zasluhuje větší pozornost

čl. 8, pojednávající o výsadách, imunitách a úlevách. Žádající stát přizná personálu strany poskytující pomoc nebo personálu jednajícímú jejím jménem, který byl řádně notifikován žádajícímu státu a byl tímto přijat, tyto výsady a imunity potřebné k výkonu jeho funkcí:

- a) imunitu vůči zatčení, zadržení, a soudnímu řízení, včetně vynětí z trestní, civilní a správní jurisdikce, pokud jde o jednání nebo opomenutí při výkonu jeho povinností;
- b) osvobození od daní, dávek a dalších poplatků z výjimkou těch, které jsou normálně zahrnuty do ceny zboží nebo do úplaty za poskytované služby při výkonu funkcí spojených s poskytováním pomoci.

Žádající stát rovněž přizná státu poskytujícímu pomoc:

- a) osvobození od zdanění, dávek a jiných poplatků za zařízení a majetek dovezený pro účely pomoci na území žádajícího státu stranou poskytující pomoc;
- b) imunity vůči konfiskaci, obestavení nebo zabavení takového zařízení a majetku.

Široce přiznávané imunity státu, který poskytuje pomoc, i jeho personálu doplňuje stipulace čl. 10 o vyřizování nároků na náhradu škody. Podle čl. 9 bude každý účastnický stát na požádání usilovat o usnadnění tranzitu patřičně notifikovaného personálu, zařízení a majetku, zúčastněných na pomoci, přes své území do žádajícího státu a zpět.

5. Závěr

Nehledě na určitou nedůvěru a rezistenci části veřejnosti k mírovému využívání jaderné energie, význam mezinárodněprávní úpravy této důležité oblasti lidské činnosti se tím nesnižuje, ba naopak stoupá. Vždyť jde právě o to, aby mimo jiné co nejdokonalejšími právními závazky ve sféře mezinárodního práva byla zajištěna jak mezinárodní spolupráce států, tak převedení záruk bezpečného využívání jaderné energie do vnitrostátního práva a zejména pak do praxe.

Hlavní směry možného rozvoje mezinárodního jaderného práva jsou v oblasti bezpečnosti jaderných zařízení a také v problematice odpovědnosti za jaderné škody. V prvním případě, kde se zatím uplatňují standardy Mezinárodní agentury pro atomovou energii (doporučující povahy), by mohla být brzy přijata mezinárodní úmluva o jaderné bezpečnosti.

U druhého směru rozvoje mezinárodního jaderného práva, kterému zde nelze věnovat adekvátní pozornost (41), se jedná jak o revizi Vídeňské úmluvy o civilní odpovědnosti za jaderné škody (1963), tak o vypracování nového protokolu o účasti státu na náhradě jaderné škody prostřednictvím mezinárodního fondu.

* * *

SUMMARY

International Law Regulation of Peaceful Utilization of Atomic Energy (Selected Issues)

Main directions of the possible development of international atomic law could be found in the field of the safety of nuclear installations and liability for nuclear damages. In the first case, where the standards of the IAEA (of recommending nature) are applied for the time being, a new international convention on nuclear safety could be adopted soon.

Within the second trend of the development of international atomic law, to which we can not pay adequate attention here, dealings both on the revision of the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damages (1963) and a new protocol on state participation in compensating for nuclear damages through an international fund are underway.