

构筑更完善的 核法律框架

IAEA 立法援助服务

最初为满足经济和社会需要而利用核能和电离辐射开始，各国政府就已认识到为充分保护公众健康、安全和环境免遭这些技术可能带来的独特危害而构筑良好的法律框架是必不可少的。主权的基本概念确认，各国必须制定自己的立法框架，以确保这种监管控制。该框架要基于多种因素，如本国的法律和文化传统，科学技术和工业能力，以及财政和人力资源。然而，由于核能和电离辐射的性质，一个国家用于控制此类活动的内部法律框架理所当然地关系到其他国家和整个国际社会的利益。例如，某些核相关活动有可能造成跨国界的污染和损害。

由于核技术日益全球化，由受影响国管辖范围以外的行动引起的损伤或损害的民事责任问题成为一个潜在问题。利用从一个国家获取的核材料在另一个国家实施恐怖活动，这种风险最近也成为人们关注的焦点。一个国家的立法和法规框架也关系到该国参与核商业活动以及从商业和政府实体接受技术合作的能力。对可能造

成放射性危害的核材料或核技术缺乏适当的法律监控，就可以作为拒绝转让或援助的理由，因为这种转让或援助有可能给提供者或整个国际社会带来损害或责任。即便一个国家的立法框架非常完善，但不符合核领域公认的标准或程序，也会阻碍贸易、合作或援助活动。

因此，鉴于这些考虑，一些国际法律文书已开始纳入有关要求这些条约或公约的缔约国制定管理特定活动的立法或法律框架的规定。《核安全公约》(INFCIRC/449, 1994年)第7条和《乏燃料管理安全和放射性废物管理安全联合公约》(INFCIRC/546, 1997年)第19条便是此要求的例证。由于所有这些原因，各国日益认识到有必要制定或加强与其当前或计划的核活动有关的立法框架。

IAEA 立法援助活动

多年来，IAEA一直自愿地向成员国提供援助，帮助它们制订核领域的国家立法。

自1997年以来，机构已经重新规定它的立法援助程序，以帮助成员国建立全面的、协调的和最新的核立法体系。IAEA立法援助计划已经发展到包括三个主要部分：

- 与各个国家相互合作，以建立一种长期关系和一个不断发展的过程；
- 法律与技术问题之间的衔接，需要律师和技术专家相互配合和共同努力；

● 传播知识和专门技术的多途径方法，将法律起草方面的研讨会、培训和援助与编写用于评价和起草国家核立法的参考材料结合起来。

IAEA大会已在最近的决议(2001年的GC(45)/RES/10和2002年的GC(46)/RES/9)中承认和支持这种方法。

长期关系

IAEA认识到，制订健全的核立法不可能一朝一夕完成。在大多数国家，立法过程复杂而漫长，需要许多政府部门相互配合，在国家宪法框架内确定和调整重要的需要和价值观。即使是制订最基本的立法，从最初构想到最终通过也需要数月甚至若干年时间。此外，核立法的有效执行比仅仅颁布一项法律更重要。在此过程中得到的经验必须反映在不断的评定中，通过评定，可对立法进行调整或修正。为此，那些寻求IAEA立法援助的国家需要承诺，其立法活动能进行定期评审和讨论。

技术和法律的衔接

IAEA立法援助计划的核心特点是认为，建立并维持适当的核能和电离辐射监控的法律框架必须有技术和法律专家的充分参与。在法律方面受过培训但不了解核材料、技术或辐射安全的人，可能提倡从其他法律领域引用一些不适当的规则或原则。尽管表面看来方便且符合

整体国家法律结构，但此类办法不能为核技术的特殊风险提供充分保护，相反，还可能给核技术造成不当的负担。反之，如果核立法仅由科学家或技术专家制订，而没有法律的输入，核法律可能根本无法被有效或高效地实施，因为它无法综合到管理一个国家所有活动的复杂的法律中。因此，IAEA立法援助活动涉及其内部部门（一般是核安全和技术合作司）的技术专家，而来自IAEA法律事务办公室的法律专家在实施、制订和监督立法援助项目中起主导作用。同样，我们期望参与立法援助项目的国家确保技术和法律专家的同时参与。

研讨会及培训班

IAEA在其职能范围内的许多领域主办了各种研讨会或研讨班，作为向更多的听众传递详细和复杂信息的高效手段。这种成熟的办法还通过两种基本类型的研讨会用于立法援助。第一种是举办处理核法律法规框架基本要素的地区研讨会，由来自机构内外的法律和技术专家介绍国际核法律的最新发展，以及核法律法规的基本原则和要素。由研讨会与会者积极参与的个案研究，用以示范如何能以一种切实可行的方式把基本原则应用于国家法律法规实施中可能出现的情况。

第二种研讨会侧重核立法的实施。除由专家做报告和进行个案研究外，还要求与会者提供有关他们本国核立法现状和可能的发展的情况。这些国家报告在向别国展示其他国家如何解决问题方面和促进立法协调方面非常重要。对于接受机构援助的国家，希望他们提交一

份包括执行情况的核立法现状最新报告。

起草援助

因为每个国家的核法律必须反映其具体的法律传统和状况，所以IAEA在立法起草方面的援助起点是由寻求援助的国家的专家准备最初文本。通常期望该国以一种工作语言（通常为英语）提交这种文本。然后法律事务办公室确定一名公认的核法律专家审查该文本，并与法律事务办公室磋商提出详细的审查意见。指定的专家通常从三个角度分析一个法律草案。第一，根据适用于所有法律的基本立法起草原则对草案进行评价，即它是否明确、内部一致、完整、可实施和结构合理的，以及它在主题范围上是否有空缺或重叠，或实施责任分配不清，等等。第二，审查评价该法律草案在多大程度上与核能或电离辐射应用方面（主要体现在IAEA标准文件中）的公认国际惯例相一致。尽管此类标准对IAEA成员国不是强制性的（机构主办项目除外），但它们是良好实践的重要导则，并且有助于各国与其他利用核材料和核技术国家协调法律框架。第三，审查评价该法律草案与该国已加入或可能加入的核领域国际法律文书的条款的符合程度。

该审查提出建议以及立法起草者或所涉机构在法律草案进一步制订过程中可能希望考虑的问题。文本初次审查后，应成员国的请求，可进一步开展一些援助活动。通常是在维也纳的IAEA总部召开为期几天的会议，讨论对法律草案的意见。会议与会者将既有法律专家也有技术专家。接下来的工作包括编写经修

订的法律草案，并由一名专家与法律事务办公室磋商做进一步的审查。在法律草案立法审议的适当阶段，还可在受援国首都安排召开IAEA与该政府官员（酌情邀请立法者参加）的会议。机构在各个阶段的基本做法是就如何完成一个最好地满足国际标准和义务的文本提出意见和建议。实际的文字起草工作被认为是国家代表的主要责任。

在过去的5年中，IAEA已向欧洲、非洲、亚洲和拉丁美洲的50多个成员国提供了此类起草援助。

核立法参考资料

IAEA的一项重要活动是编写可供直接援助活动使用和成员国用于其本国立法过程的书面材料。近几年中，机构已编写了一批涵盖若干主题的材料。

在IAEA立法援助材料编写过程早期考虑过的一个问题是，编写一个可被成员国用作核能和辐射安全基本法（并做反映国情的适当修改）的法律或法规范本是否切实可行或有益。在做了一些起草尝试之后，IAEA认识到，由于不同国家的法律、技术、经济、社会和政治环境的根本不同，编写使法律范本是不切实际的。核立法必须适合一个国家为全面管理其社会和经济而建立的整个法律体系。采用一个不反映本国国情的范本，即使是缜密考虑过的范本，也会使产生的麻烦和困难比解决的多。因此，人们更欢迎根据一些基本原则和要素编写一些通用材料，这些基本原则和要素因切合国家需求和状况而能够被纳入到国家立法中。

在获取对核活动适当的立法和监管

框架国际公认原则和要素的基本认识方面,IAEA安全标准丛书是一个重要资源。在一篇短文里,不可能详细介绍这套内容广泛的文件。IAEA文件多年来一直由不同的咨询委员会编写,并得到IAEA理事会(安全基本法则和要求)或总干事(安全导则)核准。不过,这里只能介绍一些最有用的文件。其中特别重要的一个文件是IAEA安全要求文件《核安全、辐射安全、放射性废物安全和运输安全的法律和政府基础结构》(No.GS-R-1,2000年)。该文件的第2.4节提供了一个应纳入国家有效控制核活动立法中的要素一览表。2002年机构发行了4份涉及应考虑纳入国家立法的要素的安全导则:

- 《核设施监管机构的组织结构和人员配备》(No.GS-G-1.1)
- 《监管机构对核设施的审查和评估》(No.GS-G-1.2)
- 《监管机构对核设施的监管检查和执法》(No.GS-G-1.3)
- 《核设施监管用文件》(No.GS-G-1.4)

在IAEA标准丛书和几个相关国际公约的基础上,机构今年将出版一个重点介绍核能和电离辐射的法律问题的文件。该《核法律手册》将包含对国家核立法制订过程的探讨,以及对几个具体主题领域基本法律要素的描述(见本页方框)。预期该手册将对处于核立法初级阶段或修改法律的国家尤为有益。

立法援助可用的最后一种资源是利用法律框架完备的国家的核立法。IAEA法律事务办公室保存有包括此类立法的文档,并可提供相关法律副本,作为了解某些国家是如何解决制订立法问题的范例。然而,如同对待标准核法律范本概念

一样,重要的是,法律起草者不要生搬硬套他国通过的立法。为保证有效性,必须将核法律纳入到国家的总体法律框架内。从另一个国家简单照搬的核法律不大可能实现其目标,因为它很难或不可能在实践中运用。

全球核立法的发展

从人类历史看,有五十几年发展史的核技术只是一门年轻的技术。汉穆拉比王在巴比伦颁布的第一部法典是在公元前18世纪。因此可以说,在整个4000年的法律历史中,核法律尚处在婴儿期。核法律基本上是在利用核能的国家各自的法律体制内发展。尽管也有沟通和交流,但核法律仍需实现与其他法律领域的一致和协调。核领域的一些国际文书已开始采纳将对某些主题的一致性要求更高的要求。不过,这些要求必须在国家立法中执行。IAEA的立法援助计划除了使成员国能制定法律以负责的方式管理这门年轻技术外,还有助于更加协调一致的核能国际法的发展。

Stoiber先生目前是华盛顿的一位核能、不扩散、国家安全和国际法顾问。他曾任职于美国司法部和国务院(领导三个独立的办公室:核不扩散政策办公室、核技术与核保障办公室、核进出口管制办公室),曾是美国军备控制与裁军署副总法律顾问,美国核管理委员会立法和国际事务局副总法律顾问、国际计划局局长。他获得美国科罗拉多大学(文学学士和法学博士)和伦敦大学(法学硕士)学位,以及海牙国际法学院文凭(优秀)。

电子信箱: crstoiber@earthlink.net。

IAEA 核法律手册

IAEA将出版一本《核法律手册》。手册将为成员国评价其管理核能和平利用的国家法律框架的完善程度提供一种新资源,并为成员国政府加强其法律法规、使之与国际公认的标准相协调以及履行相关国际文书规定的义务提供实际指南。

手册是为了响应许多国家政府对核立法援助的日益需要,以及使其本国的法律和机构框架与国际标准相协调的需要。手册还为职业人员(律师、科学家、工程师、保健和辐射防护工作人员、政府官员)提供了有关健全的核能管理框架基本要素的简明的权威性材料。

手册分为5个主要部分:

第1部分概述了领域中的几个重要概念:核能法律和立法程序,监管部门,以及执照审批、检查和执法的基本监管活动。

第2部分涉及辐射防护;

第3部分涵盖了与核安全和辐射安全有关的各个主题:辐射源、核设施、应急准备和响应、采矿和水冶、运输以及废物和乏燃料;

第4部分处理核责任和保险问题;

第5部分涉及不扩散和保安相关问题:保障、进出口管制和实物保护。

手册亦全面反映并提及包括核技术和平利用各有关领域的IAEA安全标准。

手册作者有:Carlton Stoiber,美国政府核不扩散、安全和保安领域一位有30多年经验的律师;Alec Baer,渥太华大学理工学教授、IAEA理事会和国际核安全咨询组(INSAG)前主席;Norbert Pelzer,德国哥廷根大学核法律教授及公认的核责任专家;Wolfram Tonhauser,IAEA核立法援助活动协调员。

欲了解IAEA出版物详情,请访问机构网站(www.iaea.org)。