

Prognózování životního prostředí v socialistických státech

V evropských socialistických státech byly vydány svodné zákony a vytvořeny orgány pro celostátní řízení problematiky životního prostředí již na počátku sedmdesátých let. ČSSR tedy byla a dosud je na posledním místě v rámci socialistických států (pozornost je této problematice věnována až v posledních letech – jednotná koncepce životního prostředí, řídicí orgány, je rozpracován svodný zákon).

Tím byla vytvořena v socialistických státech metodika prognózování životního prostředí jako resortní materiál, zaměřený převážně na technická opatření v odstraňování účinků negativních vlivů hospodářské činnosti. Chybí však provázanost na reprodukční proces, změny technologií nebo lokalizace se mnohokrát neuvažují. Pojetí životního prostředí jako jedné z důležitých kategorií sociálně ekonomického rozvoje společnosti je zpracováváno v prognózách v BLR, PLR a některých svazových republikách SSSR. U nás dosud působí resortní bariéry, úzce pojatý ekonomismus a technokratismus, který degraduje péči o životní prostředí na několik málo opatření týkajících se pasívních aktivit, jako je odstraňování některých odpadů nebo „kosmetické úpravy“ v krajině. Komplexní pojetí, včetně řešení vztahů životního prostředí v rámci společenského reprodukčního procesu nebo mezinárodní politiky je vklad československých specialistů opírající se o nutnost okamžitého řešení reálných situací v silně diferencovaném území ČSSR z hlediska přírodních i ekonomických podmínek a geografické polohy státu.

Závěr

Životní prostředí jako jedna ze základních podmínek existence, rozvoje společnosti a zvyšování životní úrovně nabývá stále většího významu. I když tento poznatek je obecně uznáván, konkrétní opatření na úrovni řízení, plánování i realizace nejsou adekvátní.

S ohledem na dlouhodobý charakter vývoje kvality životního prostředí bylo pojednáno o složitosti jakýchkoli prognóz s ohledem na nutnost zpracování analýz i syntéz složek, prvků a vztahů v životním prostředí, které jsou podřízeny různým druhům zákonitostí a mají různé časové parametry vývoje. Dílčí prognóza životního prostředí pro území ČSSR s výběrem ukazatelů pro sociální aspekty má dokladovat náročnost na informační základnu. Koncepce přístupu ke zpracovávání prognóz změn kvality životního prostředí je prioritou jak pro ČSSR, tak také pro zahraničí.

В. Ворачек: Прогнозы окружающей среды

В статье рассматриваются, на основе опыта разработки прогноза социального развития ЧССР, проблемы прогнозирования отдельных компонентов окружающей среды и их объединение в комплекс. Автор приходит к проекту метода изучения их уровня. Характеризуется окружающая среда в ЧССР и приводятся ресурсы загрязнения. На основе анализа существующих тенденций разработан предостерегающий прогноз возможного ухудшения окружающей среды до 2010 г. и определяются меры по достижению перелома. Затруднительность прогноза вытекает из неизбежности разработки анализа и синтеза компонентов элементов и отношений в окружающей среде, подчиненных различным закономерностям с различными временными параметрами развития и кумулятивного эффекта. Предпочитается комплексное понимание окружающей среды и документируется потребность в высоком качестве информационной базы.

Summary

V. Voráček: Human Environment Prognoses

On the basis of experience gained in elaborating the prognosis of social development in Czechoslovakia, the present paper expands on problems connected with forecasting human environment components and their integration into a complex. Methods of investigating their level are suggested. The human environment in Czechoslovakia is characterized and the sources of contamination are brought out. A warning prognosis of a possible deterioration of the environment until 2010 has been worked out on the basis of an analysis of recent trends, and measures aimed at a reversal have been defined. The difficulty of the prognosis is given by the inevitability of elaborating an analysis and synthesis of the components of elements and relations prevailing in the environment which are governed by different laws with different time parameters of development and of the cumulative effect. A complete conception of the human environment¹ is preferred. High claims laid on the information basis are documented.

Mezinárodní aspekty ochrany a tvorby životního prostředí

IVETA HODKOVÁ

Ústav státu a práva ČSAV,

Praha

Úvod

V období dynamického pokroku ve vědě a v technice se výměna látek mezi člověkem a přírodou neustále zrychluje a dochází ve stále větším měřítku i ke škodlivým vedlejším následkům jeho činnosti jak v čase, tak v prostoru. Před 100 lety, v situaci nesrovnatelně méně kritické, než je tomu dnes, napsal B. Engels: „... nelichotíme si příliš svými lidskými vítězstvími nad přírodou. Za každé takové vítězství se na nás mstí. Každé vítězství má sice především důsledky, s nimiž jsme počítali, ale v druhé a třetí řadě má zcela jiné, nepředvídané účinky, které často první důsledky opět ruší“ [Marx–Engels 1966]. Jeho varování zní dnes mnohonásobně naléhavěji.

Budou-li zásahy člověka do ekosféry orientovány odpovědně, mohou odstranit četná sociální zla sužující naši planetu, přispět ke zlepšení života člověka na Zemi v mnoha směrech. Budou-li však neuvážené, mohou ohrozit lidstvo a devastovat přírodní podmínky v té míře, že život bude degradován na úroveň pro současníky nepředstavitelnou.

Boj protikladů ve funkci člověka jako výtvoru životního prostředí na straně jedné a jako jeho tvůrce na straně druhé se neobyčejně vyostřuje, právě tak jako se vyostřují protiklady mezi oběma stránkami životního prostředí – přírodní a člověkem vytvořenou, a to v globálním, celosvětovém měřítku. Již koncem šedesátých let na XXIII. zasedání Valného shromáždění Organizace spojených národů vyslovil varovná slova generální tajemník U Thant: „... poprvé v historii lidstva vznikla celosvětová krize, která zachvátila jak vyspělé, tak rozvojové země, krize životního prostředí člověka... Je proto naléhavě nutné soustředit pozornost lidstva na tyto problémy“ [Dokumenty 1969 : 4].

Od tohoto prohlášení uplynulo již dvacet let, avšak situace se nezlepšila, spíše naopak. Byly sice identifikovány hlavní problémy ochrany životního prostředí, byly formulovány různé technické normy a vyvinuta příslušná technologie pro účely této ochrany, učiněny kroky na cestě právní úpravy činnosti s negativními důsledky pro ekosystém v celosvětovém i lokálním měřítku, ale míra jeho ohrožení neklesá, naopak mnohdy dokonce stoupá.

Regulace zásahů do životního prostředí a pozornost věnovaná těmto otázkám přitom naprosto nejsou něčím zcela novým. Již z relativně dávné minulosti se uchovaly právní akty upravující chování lidí, jež tak či onak mohlo narušit biosféru (1), předpisy nejrůznější povahy proti „zlořádům a opomenutím se škodlivými důsledky“ pro ovzduší. V malém měřítku se uplatňovaly i určité zásady omezující využívání a zneužívání přírodních zdrojů. Všechna tato opatření však působila převážně v omezené lokální rovině.

(1) Například koncem třináctého století byl v Anglii vydán *Statut proti znečišťování vzduchu*, v r 1307 pak *Královské prohlášení zakazující používání uhlí v pecích* [Haar 1971 : 170].

Také v klasických sociologických pracích minulého století, v díle Marxe a Engelse, Darwina, Spencera, Durkheima, Montesquieua a dalších byla věnována pozornost vzájemným vazbám mezi životem člověka a jeho životním prostředím. Ovšem tyto teoretické úvahy neměly téměř žádný praktický dopad.

Mezinárodní rozměr ekologické ochrany se pomalu a postupně prosazuje teprve ve dvacátém století (2). Ovšem až v šedesátých letech vystupují tyto otázky s větší naléhavostí jak na úrovni vnitrostátní, tak mezinárodní. Světová veřejnost, resp. někteří její představitelé, začínají vnímat ekologické problémy jako globální a iniciovat intenzivnější aktivitu v oblasti mezinárodní prevence. K tomuto posunu dochází pod vlivem tří faktorů:

1. Poválečný rozmach vědeckotechnické revoluce ovlivnil bezprecedentní ekonomický růst, prodloužení lidského života a populační explozi, současně s tím si však vynutil zvýšení využívání přírodních zdrojů na vstupu tohoto procesu a kontaminaci půdy, vod a ovzduší na jeho výstupu.
2. Projevují se rozsáhlé a dramatické následky několika ekologických katastrof – zkáza obřího tankeru Torrey Canyon s rozsáhlým znečištěním moře i pobřeží, havárie vrtných plošin v oceánu u Santa Barbary v Kalifornii s podobnými následky, choroba minamata způsobená požíváním ryb otrávených jedovatým průmyslovým odpadem v Japonsku atd.
3. Třetí faktor je důsledek prvních dvou: Na scénu výrazně vstupuje věda. Životní prostředí, jeho tvorba a ochrana, se dostává z periferie do centra vědecké pozornosti. Je zhodnocena řada průzkumů a měření, ekologové poukazují na ohrožení zemské biosféry, na finalitu přírodního bohatství a na zhoubné důsledky, nedojde-li k důsledné kontrole materiální reprodukce s ohledem na potřeby světové populace. Prosazuje se širší pojetí životního prostředí: Zahrnuje půdu, vodu, nerostné bohatství, živé organismy a životní procesy, atmosféru, klima, polární končiny, hlubiny oceánů i kosmický prostor. Zahrnuje ovšem i zvláštní situaci lidských bytostí, a to jak na úrovni společnosti, tak na úrovni individuálních potřeb biologických a sociálních. Mezinárodní biologický program OSN zavádí pojem světový systém životního prostředí.

V konfrontaci s tímto konceptem dostává pojem společnost širší a hlubší obsah. Světový systém životního prostředí je základní determinantou biologické a sociální existence člověka, a to na všech úrovních jeho života. Jestliže v dějinách lidské společnosti koneckonců v určité míře dosud mohly její jednotlivé, více či méně samostatné celky, organizované na různých stupních globality a podle různých kritérií (státy, národy, teritoriální komunity nižšího typu, pracovní kolektivy atd.) existovat nezávisle na tomto systému, či spíše bez uvědomělého ohledu k tomuto systému, je to dnes stále méně možné. Jestliže dosud byla společnost zkoumána zpravidla na nižších stupních své organizace, protože struktura vyšších (tj. nadstátních) stupňů byla značně vágní, pro výzkum obtížná a ne příliš smysluplná, soudobá světová ekologická hrozba činí z obyvatel této Země jeden celek, spojený jednak představou

(2) Značnou roli přitom sehrálo úsilí Společnosti národů například v souvislosti s přípravou mezinárodní *Úmluvy o kontrole znečištění moří způsobeného loďmi*. K této úmluvě však pro odpor západních námořních velmocí nedošlo. Z předválečného období stojí za zmínku mezinárodní *Dohoda o zachování fauny a flóry v jejich přírodních stavech* z roku 1933.

V období prvních patnácti let po druhé světové válce bylo sice uzavřeno několik mezinárodních úmluv o ochraně životního prostředí, omezovaly se však ve své většině na péči o ptáky a migrující živočichy. Nicméně i v těchto úzkých hranicích byly málo účinné v důsledku jak nedostatečné ratifikace, tak nerespektování jejich ustanovení v širším měřítku, jak může například dokumentovat historie *Mezinárodní dohody o úpravě lovu velryb* z roku 1946. Po uzavření ji ratifikovalo pouze 11 států a ani signatáři ji nikdy plně nerespektovaly.

možného společného zániku, jednak odpovědností za odvrácení tohoto nebezpečí. Proto také sociologie bude muset věnovat větší pozornost této úrovni společnosti a velmi složitému vzájemnému propojení jejich vysoce rozvinutých skladebných elementů.

Prosazující se globalita lidské společnosti ovšem ovlivní i všechny nižší stupně její organizace, všechny její složky různého rozměru a významu, které již nemají šanci přežít bez respektování tohoto určujícího globálního kontextu a bez intenzivní vzájemné spolupráce.

... víme, že v tomto světě, všeobecně řečeno, nás spojuje společný osud, že žijeme na jedné planetě, využíváme její zdroje, navzájem je směňujeme a vidíme, že nejsou neomezené, že je nutné jimi šetřit, že je nezbytné chránit přírodu, prostředí, v němž žijeme, je to reálná skutečnost pro nás pro všechny. Stále naléhavěji vyvstává nutnost účinných mezinárodních procedur a mechanismů založených na zásadě rovnoprávnosti, které by zabezpečovaly racionální využívání zdrojů naší planety jako majetku všeho lidstva. A zde zjišťujeme, jak jsme na sobě navzájem závislí, poznáváme, jak je svět celistvý a jak je naléhavě nutné spojit úsilí celého lidstva o sebezáchovu, o svůj zdárný vývoj a život dnes, zítra a provždy [Gorbačov 1987 : 121].

Předmět mezinárodní ekologické ochrany

Předmětem mezinárodní ekologické ochrany je celá zemská biosféra jako globální ekosystém naší planety. Jeho vymezení je jednoduché a obtížné současně. Pojem životní prostředí je v různých rovinách obecnosti vysoce frekventovaný prakticky na celém světě, z obsahového hlediska však není jednoznačně vymezen a je předmětem různých pohledů v závislosti na vědním oboru a záměru badatele. Rozpaky se projevují zejména v souvislosti s otázkami, zda povaha životního prostředí je pouze hmotná nebo má i nehmotnou složku, zda vzájemná interakce v rámci životního prostředí probíhá bezprostředně či zprostředkovaně, zda vztahy v životním prostředí se týkají pouze interakce člověka s hmotným světem či zda do nich patří i mezilidské vztahy atd.

Ve stručném ekologickém vymezení je životní prostředí prostor, v němž se realizuje působení všech vnějších a vnitřních činitelů v té míře, která umožňuje organismu (jedinci, populaci téhož druhu) v tomto prostoru žít, vyvíjet se a rozmnožovat se [Madar 1973 : 555].

Životním prostředím člověka je v nejširším smyslu celá oblast Země, svět přírody i svět člověkem vytvořený – složitý ekosystém konstituovaný rozsáhlou sítí vzájemných vztahů mezi jednotlivými elementy, kdy „téměř všechno souvisí se vším“ v prostoru i v čase.

V měřítku tohoto globálního ekosystému naší planety se nároky další existence již v mnoha ohledech dostaly k mezím možností reprodukce přírodního prostředí. Světový ekologický problém současnosti lze definovat jako zhoršení přírodního prostředí v důsledku industrializace a urbanizace, vyčerpání tradičních zdrojů energie a surovin, vzrůstajícího demografického tlaku na přírodu, narušení přírodní ekologické rovnováhy, zániku některých živočišných a rostlinných druhů, znečištění půdy, vody a atmosféry, což vše má dopad na biologickou a sociální existenci člověka.

Ve světovém měřítku můžeme zhoubné důsledky lidské činnosti spojené s bouřlivým a neuváženým rozvojem některých civilizačních procesů, zejména průmyslové a zemědělské výroby, transportu a rozvoje lidských sídel, pro přehlednost rozdělit do 5 kategorií (3) [World 1972]:

1. Ohrožení či vyčerpání přírodních zdrojů (nerostného bohatství, půdy, lesů atd.).
2. Biologické znečištění (mikroorganismy způsobující nemoci, škůdci rostlin a zvířat atd.).

(3) Přístupů ke kategorizaci problémů samozřejmě může být více.

3. Chemické znečištění (průmyslové exhalace, pesticidy, detergentní a jiné látky).
4. Negativní fyzikální dopady (ohrožení termální rovnováhy Země, prach, hluk atd.).
5. Negativní sociální dopady (např. přelidnění, mezinárodní konflikty kvůli přírodním zdrojům, ztráta pocitu sounáležitosti s komunitou atd.).

Tyto dopady se přirozeně projevují různým způsobem a v různé míře v jednotlivých zemích a teritoriích, dá se říci, že v dimenzi světového ekosystému jsou rozloženy značně nerovnoměrně, i když jejich intenzita v celosvětovém měřítku stoupá. Roli zde hraje nejen konkrétní geografická situace, ale velmi významně i stupeň průmyslového rozvoje. Například zatímco v rozvojových zemích je hlavním problémem drancování přírodních zdrojů (zpravidla neskupulárním zahraničním kapitálem), v průmyslově vyspělých státech, jejichž technika, ekonomika a urbanizace se rozvíjejí s malým zřetelem k vlastnímu i světovému životnímu prostředí, hrozivě narůstá znečištění vody a atmosféry v té míře, že již bezprostředně ohrožuje zdraví člověka a působí negativní změny v jeho biologickém i sociálním způsobu života. Přitom společnost zpravidla řeší problémy teprve tehdy, když vzniknou, když se projeví, když příčiny a následky jsou zřejmé. Toto schéma je pro ekologické problémy nebezpečné a většinou nepoužitelné. Interval mezi zásahem do ekosystému a jeho konečným efektem je nesmírně variabilní, počínaje vteřinami a konče staletími, ovšem časové zpoždění většiny ekologických efektů je zpravidla značné. Časový skluz se týká i efektu reparačních opatření, která v době, kdy začnou působit, již zdaleka nemusí být adekvátní mezitím změněné situaci. Například, přestože se ve světovém měřítku již prosadila řada opatření proti znečišťování atmosféry, její stav se stále zhoršuje, protože průmyslová výroba, populace a urbanizace stále vzrůstají větší rychlostí než zásahy na ochranu životního prostředí. V ekologii více než kde jinde platí vazba mezi „nyní“ a „zde“ a „potom“ a „jinde“, tj. nesoulad času a místa, příčiny a následku.

Obtížnost rozumné ekologické politiky je také (či spíše především) ovlivněna obrovskou inercí organizace výroby a společnosti. Zatímco jednotlivé technologie se mění velice rychle a přinášejí nové, často neočekávané a nežádoucí důsledky, organizace výroby a společnosti, zejména na vyšších stupních globality, zůstává po dlouhou dobu neměnná. Péče o životní prostředí však nevyžaduje pouze nové technologie, ale také zásadní změny ve společenském přístupu k ekologickým problémům, nové systémy hodnot, nové společenské instituce, a to na úrovni vnitrostátní i mezinárodní.

V poslední době se v odborné literatuře začíná prosazovat koncept *společného dědictví lidstva*. I tento pojem má různé vymezení. V nejširším slova smyslu se vztahuje na celý ekosystém Země a na nejbližší kosmický prostor. Známy internacionalista M. Bedjaoui je charakterizuje neohraničeností: „Společné dědictví lidstva není omezeno prostorem a časem. Ti, co žijí dnes, jsou pouze jedním článkem řetězu a jsou povinni zabránit tomu, aby podmínky života člověka na této Zemi byly jejich činností nebo jiným způsobem porušeny“ [Bedjaoui 1984]. Společné dědictví lidstva v nejširším pojetí není tedy vymezeno ani tak předmětem jako spíše účelem, jímž je zachování lidského druhu a zemské biosféry vůbec.

V užším slova smyslu můžeme považovat za společné dědictví lidstva to, co je v právní terminologii obecně známo jako *res communis*, tedy oblasti a hodnoty, které nepodléhají jurisdikci států (oceány, Antarktida, kosmický prostor), nemohou být předmětem přivlastnění a vyžadují zvláštní mezinárodní ochranu. Příkladem konkretizace může být ustanovení Úmluvy o mořském právu z r. 1982, odst. 6 Preambule: „... Valné shromáždění OSN slavnostně vyhláší, že oblast mořského dna a jeho podzemí za hranicemi jurisdikce států a jeho přírodní bohatství jsou *společným dědictvím lidstva*; jejich výzkum a využívání musí být ve prospěch lidstva jako celku, bez ohledu na zeměpisnou polohu států“ [The Law 1983 : 1].

Specifickou složkou pojmu je *světové kulturní a přírodní dědictví*, které má mezinárodní význam a je negativními procesy rozvíjejícími se v životním prostředí ohroženo. Zahnuje přírodní i člověkem vytvořené objekty mimořádné hodnoty, situované ovšem zpravidla na území některého státu. Patří sem například egyptské památky v Nubii ohrožené vodami Asuánské přehrady, patří sem celá lokalita Benátek, ohrožovaná jednak kyselými dešti způsobenými exhalacemi evropského průmyslu, jednak změněným režimem v lagunách, patří sem brazilské pralesy, plíce Země, ale i přírodní rezervace Nakuru v Keni, jejíž vzácná fauna i flóra jsou ohroženy výstavbou továrny na insekticidy, a tisíce dalších, pro lidstvo tak či onak důležitých objektů, bez ohledu na místo, kde se nacházejí.

Per analogiam a v duchu nejširší definice pak patří do společného dědictví všechny podstatné objekty přírodního a člověkem vytvořeného prostředí, i když podléhají suverenitě a jurisdikci jednotlivých států, které jsou v procesu fungování zemské biosféry mnohonásobně propojeny (atmosférou, hydrosférou, faunou atd.) a v té či oné míře tento proces podmiňují.

Toto společné dědictví lidstva (v nejširším vymezení) by mělo být pro další generace zachováno. Člověk není vlastníkem ekosystému Země. Každá generace je jenom jeho dočasným uživatelem a měla by být dobrým správcem.

K tomu cíli se v posledních letech začíná intenzivněji prosazovat úsilí o společnou ekologickou ochranu jednak přesahující hranice států, jednak zasahující do jejich suverenity. Je to úsilí, jehož realizace je nesmírně obtížná, protože naráží na rozdělenost, či spíše rozdrobenost světa do množství více či méně nezávislých státních útvarů, které jsou dlouholetou tradicí v rámci své suverenity oprávněny disponovat s životním prostředím podle své vůle.

Subjekty mezinárodní ekologické ochrany

Subjektem mezinárodní ekologické ochrany je přirozeně lidstvo jako celek. Toto vymezení je ovšem příliš vágní, a tedy nepraktické. Dá se říci, že pojem lidstvo je hierarchicky strukturován na úrovních: jedinec, menší skupiny různého typu, regionální skupiny uvnitř států, mezinárodní regionální skupiny, populace kontinentů, světová populace. Ekologická odpovědnost je nesena celou touto strukturou, selháním jakékoli úrovně může být narušena.

Přestože každá z těchto úrovní může být zdrojem negativního i pozitivního dopadu do sféry globálního prostředí lidstva, základními subjekty tvorby a ochrany životního prostředí zde jsou státy jako jednotky mezinárodních vztahů, vybavené příslušnými formálními i faktickými náležitostmi pro výkon pravomoci na svém území i mimo ně. Problémem ovšem je, že státy ne vždy mohou a chtějí podřídit své partikulární zájmy globálnímu zájmu lidstva. Zatímco dosavadní úprava mezinárodních vztahů, i pokud jde o oblast životního prostředí, vychází z premisy svrchovanosti států, koncepce společného dědictví lidstva (v širším vymezení) implikuje hodnoty státním zájmům nadřazené. Tyto hodnoty se liší od dílčích zájmů individuálního, historicky determinovaného a nezřídka nahodile utvořeného státu co do rozsahu i kvality v témže poměru, jako se liší subjekt státu od subjektu lidstva.

Již v šedesátých letech varoval A. J. Toynbee před mýtem suverenity, který je anachronický a je v rozporu s realitou současných mezinárodních potřeb: „Neomezená suverenity států a vášnivý lokální patriotismus hrozí dnes zničením této společnosti a možná i lidstva vůbec“ [Toynbee 1964 : 618]. Není to ovšem pouze zásada suverenity, ale i některé jiné zásady regulace vztahů mezi státy, které by měly být vzhledem k nové situaci – a to nejen v životním prostředí – doplněny či rozpracovány. Patří mezi ně zejména zásada *svrchované rovnosti států, mezinárodní spolupráce*, a konečně významná problematika *odpovědnosti států za*

škodlivé následky jejich činnosti na životním prostředí, a to nejen nedovolené, ale i takové, která není mezinárodním právem zakázána.

Státní suverenity (4)

Jeden ze závažných problémů soužití států, problém, který se stále prohlubuje s pokračující snahou vytvořit příznivé klima pro zlepšení nežádoucího stavu zhoršování kvality životního prostředí, vyplývá ve své podstatě z *rozporu mezi přáním států formulovat účinná mezinárodní pravidla chování pro všechny odpovědné subjekty a současně jejich neochotou přijmout závazky k nezbytnému řešení narůstajících ekologických problémů, jež by se dotýkaly jejich suverenity* (5).

Omezení volnosti jednání států (6) ve prospěch lidstva, tj. konkrétně ve prospěch jiných států, je ovšem přirozený jev doprovázející zákonitý integrační proces probíhající uvnitř celosvětového společenství ve všech základních oblastech společného zájmu. Zcela aktuálně zasahuje tento pohyb nejen ekonomické základy světové dělby práce, jejichž součástí jsou ekologické otázky, ale konečkonců i mezinárodní vztahy nadstavbové povahy. Dochází svým způsobem k dialektické jednotě upevnění a omezení svrchovaných práv států. Jinak řečeno svrchovanost a nezávislost států doznává nové kvality a prohlubuje se možnost stále širšího využívání lidského poznání při současném respektování vzájemné závislosti a z ní vyplývajících potřeb.

Pro vymezení vztahu svrchovanosti státu a ochrany životního prostředí má zásadní význam Stockholmská deklarace (7), která v článku 21 uznává na jedné straně svrchované právo států využívat své vlastní zdroje podle vlastních potřeb, na druhé straně vytyčuje odpovědnost za to, že státy zajistí, aby svou činností nezpůsobily škodu na životním prostředí států nebo oblastí ležících mimo území podléhající jejich suverenitě. Jsou zde v podstatě konfrontovány dvě klasické zásady mezinárodního práva: starší „*Quidquid est in territorio est etiam de territorio*“ (Co je na území, také patří území) a mladší „*Sic utere tuo ut alienum non leadas*“

(4) „Státní suverenitou se rozumí nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci, a to jak v oblasti vztahů mezinárodních, tak i ve věcech vnitřních“ [Potočný 1978 : 143]. Tato definice nemůže být chápána absolutně, jako by nezávislost existovala vně systému mezinárodního práva chránícího rovná práva jeho ostatních státních subjektů. Je třeba ji interpretovat výlučně v závislosti na zásadě solidarity s výkonem svrchovaných práv ostatních států.

(5) Je třeba poznamenat, že tato situace není typická výhradně pro otázky mezinárodně právní ochrany životního prostředí, projevuje se i v souvislosti s dalšími současnými globálními problémy.

(6) Velmi frapantním příkladem nutnosti mezinárodně založeného omezení legitimní činnosti v rámci suverenity státu je kácení amazonských pralesů, které je z hlediska Brazílie značně ekonomicky významné, současně však znamená ohrožení života člověka na Zemi.

(7) Stockholmská deklarace je výsledkem jednání Konference OSN o životním prostředí, konané ve dnech 9.–16. 6. 1972 ve Stockholmu za účasti 113 členských států OSN a zástupců některých odborných organizací. Položila základy pro komplexnější a koordinovaný přístup k ochraně životního prostředí na mezinárodní úrovni. Na konferenci byly přijaty dva významné dokumenty:

1. Deklarace (Deklaration of the United Nations Conference on the Human Environment), stanovící zásady zachování a zlepšení životního prostředí a vytyčující všeobecnou odpovědnost za jeho ochranu, jejímiž hlavními garanty jsou státy.

2. Akční plán (Action Plan for the Human Environment), obsahující doporučení žádoucích činností v oblasti ochrany životního prostředí na mezinárodní úrovni.

Oba dokumenty představují zásadní východiska pro mezinárodní spolupráci. Na jejich základě byla v následujících letech přijata řada rezolucí orientovaných na řešení některých konkrétních ekologických problémů.

(Tak uživej svého, abys neškodil druhému) [Mencer 1973 : 612]. Aktuálním, i když ne dosud všeobecně uznávaným trendem současnosti je tedy příklon k zásadě druhé, tj. k přehodnocení konceptu neomezené suverenity států ve prospěch společných zájmů lidstva a dobrého sousedství zemí.

Svrchovaná rovnost

Další zásada upravující vztahy mezi státy, která hraje roli zejména při praktické aplikaci v oblasti životního prostředí (a nejen v této oblasti), je zásada svrchované rovnosti. Úzce se váže k zásadě státní suverenity a je „centrálním pilířem soudobé stavby světového právního řádu“ [Potočný 1972 : 66], vylučujícím diskriminaci jeho členů ať již z důvodu rasy, velikosti území a populace, ekonomické úrovně či ideologické báze. Má své uplatnění zejména v oblasti mezinárodních smluv, ovšem je právním vyjádřením spíše žádoucího než skutečného stavu.

Z hlediska materiálních podmínek existence svrchovaných států se jejich právní rovnost jeví jako fikce. Všechny výše uvedené možné důvody diskriminace se v praxi mezinárodních vztahů vůbec a ochrany životního prostředí zvláště projevují v nejrůznějších faktických formách výhod či handicapů. Uvedme například drancování přírodních zdrojů rozvojových zemí zahraničním kapitálem, ukládání nebezpečného odpadu na jejich území či technicko-ekonomickou neschopnost těchto zemí zabránit desertifikaci a jiným ekologickým škodám na svém území. V podmínkách reálné svrchované rovnosti států by k takové situaci přirozeně nemohlo dojít. Odstranění těchto zlořádů si vyžádá značný čas a úsilí mezinárodní komunity a jejich institucí vybavených dostatečnými kontrolními a represivními pravomocemi.

V této souvislosti se nadto objevuje požadavek tzv. „preferenční diskriminace“, zakotvený již v čl. 19 Charty ekonomických práv a povinností států (8). Tento nástroj by mohl sehrát významnou roli při řešení mezinárodních, ale i vnitrostátních ekologických problémů již v současné době, kdy právní a materiální rovnost vykazuje propastné rozdíly. Je totiž použitelný v řadě mezinárodních dohod a úmluv o využívání a ochraně životního prostředí, kde formální rovnost by ve svých důsledcích upevňovala materiální nerovnost. Může se týkat například bezplatného poskytování informací získaných dálkovým průzkumem Země nebo preferenčního převodu technologií zbavujících obyvatelstvo rozvojových zemí ekonomické závislosti na tradičních přírodních zdrojích, jejichž vyčerpání ohrožuje rovnováhu biosféry v lokálním i univerzálním měřítku.

Jakkoli nereálný a kontraverzní se mohl zdát požadavek „preferenční diskriminace“ ještě v nedávné minulosti, dnes se o něm v odborných kruzích vede vážná debata a ekologická hrozba nepochybně přispěje k tomu, že se zítra stane realitou mezinárodních vztahů.

Mezinárodní spolupráce

Zásada mezinárodní spolupráce je poměrně nová, velice volně vymezená, patří mezi nejobecnější a nejobsáhlejší. „Ukládá státům pozitivní závazky spolupráce ve všech oblastech mezinárodních vztahů. Její vznik je úzce spjat s podepsáním Charty OSN a vytvořením Organizace spojených národů a četných mezinárodních organizací, v jejichž rámci státy spolupracují při udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, při rozvíjení hospodářské,

(8) Článek 19 Charty ekonomických práv a povinností států: „S cílem urychlit hospodářský růst rozvojových zemí a překlenout hospodářskou propast mezi vyspělými a rozvojovými zeměmi by vyspělé státy měly poskytnout všeobecný, preferenční, nreciproční a nediskriminační režim (podtrženo I. H.) rozvojovým zemím v těch oblastech mezinárodní spolupráce, kde je to možné“ [Rezoluce 1975].

vědecké, technické, sociální, kulturní a humanitní součinnosti“ [Potočný 1972 : 51]. Implicitně je tato zásada i předpokladem mírové koexistence států.

V oblasti životního prostředí je její respektování zvláště naléhavé, bez ní je jakákoli snaha směřující k odstranění ekologické hrozby odsouzena k neúspěchu. Explicitně je vyjádřena v základních mezinárodních dokumentech univerzální povahy týkajících se životního prostředí – ve *Stockholmské deklaraci* a v *Akčních programech pro životní prostředí* (9).

Paralelně a ve vzájemné vazbě s těmito univerzálními dokumenty dnes již existuje řada bilaterálních a multilaterálních smluv řešících některé ekologické problémy, v nichž je zásada mezinárodní spolupráce explicitně zakotvena a konkrétně specifikována.

V rámci socialistického společenství je významný „*Program spolupráce členských států RVHP v oblasti životního prostředí*“. Program zajišťuje kolektivní přístup členských zemí RVHP k otázce ochrany životního prostředí, zakotvuje spolupráci nikoli pouze na bilaterálním, ale především na multilaterálním základě a může výrazně přispět k prohloubení integračních procesů v této oblasti. Je však třeba podotknout, že účinnost realizace programu bude přímo úměrně závislá na finančních a technických prostředcích, které členské země RVHP budou mít pro tento účel k dispozici.

Zásada mezinárodní spolupráce jak v teorii, tak i v praxi kvalitativně přesahuje požadavek výkonu suverenity bez působení škody jiným státům. Cílí k racionální koordinované, vzájemně propojené a vzájemně se doplňující činnosti jednotlivých zemí, orientované prospěchem všeho lidstva. Univerzální uplatňování této zásady ovšem je – a to pouze za optimálních podmínek – hudbou budoucnosti. Přesto, či spíše právě proto by měla být dále rozvíjena a především široce uplatňována.

Odpovědnost států

Otázka odpovědnosti států za škody na životním prostředí patří mezi nejsložitější otázky této problematiky. Je komplikována dvěma závažnými faktory: 1. odpovědnost se vztahuje k následkům jak protiprávního, tak legitimního chování států, 2. způsobenou škodu nezfídka nelze odčinit ani plně nahradit.

ad 1. Institut odpovědnosti za protiprávní chování států je již teoreticky rozpracován. Odpovědnost je založena jakýmkoli chováním státu, které odporuje mezinárodnímu právu, vzniká v okamžiku porušení mezinárodně právního závazku. Problém ovšem spočívá v tom, že mezinárodně právní závazky v oblasti životního prostředí (právě tak jako v řadě jiných oblastí) jsou zpravidla zakotveny v bilaterálních nebo v lepším případě v multilaterálních úmluvách, v nichž nedovolené chování, které by mohlo způsobit ekologické škody, je specifikováno na základě vůle signatářů, a kromě toho je dána možnost se smluvně vyvázat z odpovědnosti. Dosud neexistuje univerzální, mezinárodně akceptovaný systém norem pro „ekologické chování“ států.

Ještě horší je situace v otázce tzv. objektivní odpovědnosti, tj. v odpovědnosti států za škodlivé ekologické důsledky, které jejich *legitimní činnost* způsobí na území za hranicemi jejich pravomoci a kontroly. Nejčastěji takové případy souvisejí s aktivitami vyznačujícími se vysokou nebezpečností, jako jsou zkoušky jaderných zbraní, provoz jaderných elektráren, výroby nebezpečných chemických látek, provoz kosmických zařízení ap., někdy však i s aktivitami zdánlivě „nevinými“, jako jsou stavby přehrad či nepřiměřené používání insekticidů

(9) Akční programy jsou vypracovávány pomocným orgánem OSN UNEP (United Nations Environment Program – Program OSN pro životní prostředí) ve spolupráci s ostatními orgány na pětileté období. Poslední program se týká období 1987–1992.

v povodí světových řek. Přitom frekvence legitimních činností států, které mohou vyvolat škody, ne-li přímo katastrofy životního prostředí, stále stoupá.

Postižení a formulace této odpovědnosti jsou velice obtížné (10). Objevuje se řada námětů k řešení, z nichž nejracionálnější se zdá být uplatňování kritéria příčinné souvislosti mezi dovolenou činností a vznikem vážné ekologické škody. I to je však nesnadné, protože časová a prostorová dimenze škod na životním prostředí je značně „nepřehledná“, mohou se projevit v čase i místě velmi vzdáleném od škodlivého zdroje. Státy kromě toho nejsou příliš nakloněny tomu, aby nesly odpovědnost tohoto druhu; v praxi bilaterálních smluv jsou stále běžné doložky „žádá odpovědnost za škody vzniklé následkem legální činnosti“. Pro obecné přijetí zásady „absolutní“ odpovědnosti není bohužel dosud vhodné politické a právní klima.

ad 2. Optimální realizace odpovědnosti by nepochybně spočívala v tom, že by odpovědný subjekt plně odčinil způsobenou škodu, tj. navrátil by věc do stavu, který by se vší pravděpodobností existoval, kdyby nedošlo ke škodné události (status quo ante). Nicméně požadavek navrácení do původního stavu je právě v oblasti životního prostředí – při současných vědeckých a technických možnostech – nesnadno splnitelný. (Neznáme např. účinný způsob, jak dokonale odstranit kontaminaci naftou a dalšími chemickými substancemi, nejsme s to zabránit odumírání stromů způsobenému kyselými dešti ap. Nadto se určité druhy škodlivin kumulují a teprve po delší době působí neočekávané a mnohdy i nenapravitelné škody.)

Druhým běžným způsobem realizace odpovědnosti států je náhrada škody v penězích. Ani tento způsob není v případě životního prostředí většinou vhodný, v některých souvislostech se zdá zcela absurdní. Samo vyčíslení škod je mnohdy nesnadné, někdy dokonce nemožné, zejména týká-li se škodlivý dopad nejen území sousedního státu, ale též teritoria dalších zemí, popřípadě celé naší planety (např. již zmíněné kácení tropických pralesů). Škoda tohoto druhu také nemusí být pouze materiální povahy. Estetickou, kulturní hodnotu krajiny i lidských artefaktů nelze penězi vyjádřit. Nejzávažnější problém kompenzace újmy však spočívá v tom, že závažné škody na životním prostředí působí dlouhodobě, odvíjejí se z nich vedlejší nežádoucí účinky pro řadu elementů biosféry, může být narušena její rovnováha s nedozírnými následky pro život budoucích generací člověka, fauny a flóry. Kompenzace za škody tohoto typu je iluzorní.

* * *

Složitá mnohonásobná propojenost všech částí zemského ekosystému činí jeho ochranu nesmírně obtížnou. Ukazuje se, že dosavadní normativní nástroje mezinárodního i vnitrostátního práva ani jejich další rozvoj ji nemohou dostatečně zabezpečit v podmínkách zájmové a mocensky rozděleného světa. „Lidstvo se ocitlo před nebyvalými úkoly, bez jejichž společného řešení je jeho budoucnost problematická. Všechny země bez rozdílu jsou nyní vzájemně spjaty tak jako dosud nikdy“ [Gorbačov 1987 : 7].

Proto nikoli pouze zdokonalený systém norem tvorby a ochrany životního prostředí a příslušných sankcí, ale především souhlasná vůle a aktivita všech jednotek světového společenství na všech úrovních a ve všech sférách jeho organizace mohou zajistit lepší budoucnost lidstva, či spíše jeho budoucnost vůbec.

(10) Zabývá se tím nyní Komise OSN pro mezinárodní právo.