अध्याय 9 : नाभिकीय नियामक मामलों से सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रीय निकायों के साथ सम्पर्क बनाना

लेखापरीक्षा उद्देश्यः क्या नियामक ने नाभिकीय नियामक मामलों से सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रीय निकायों के साथ सम्पर्क बनाए रखने के पर्याप्त उपाय किए हैं

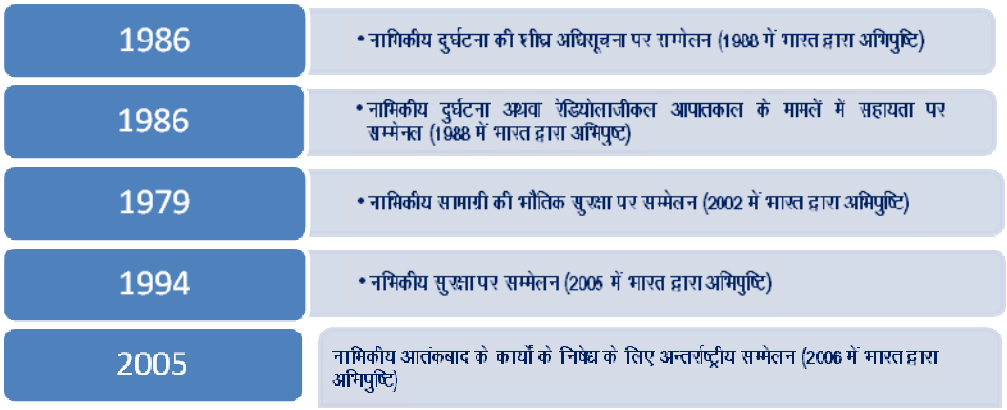
9.1 भारत, आईएईए तथा अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग

1957 में विश्व के 'शान्ति के लिए परमाणु' संगठन के रूप में स्थापित आईएईए ने अन्तर्राष्ट्रीय नाभिकीय सुरक्षा में केन्द्रीय भूमिका निभाई है। भारत 1957 से एजेंसी के सदस्य राष्ट्रों में से एक रहा है। आईएईए की संविधि का अनुच्छेद 2 प्रावधान करता है कि यह पूर्ण विश्व में शान्ति, स्वास्थ्य तथा समृद्धि के लिए परमाणु ऊर्जा के सहयोग को बढाने तथा विस्तार देने का प्रयास करेगा।

आईएईए द्वारा नाभिकीय विधि पर पुस्तिका नाभिकीय तकनीकों के प्रयोक्ताओं तथा उनके नियामकों के लिए सुसंगत अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों तथा अन्य राज्यों के दूसरे पक्षों के साथ निकट सम्बन्ध बनाए रखने की आवश्यकता पर जोर देती है। यह अनुबद्ध भी करता है कि राष्ट्रीय नाभिकीय ऊर्जा विधान नाभिकीय कार्यकलापों के साथ सम्बंधित निम्नलिखित कारकों के कारण सहयोग के पर्याप्त प्रावधान करें:

- सरहद पार प्रभावों की सम्भावना जो नीतियों को संगत तथा सहयोग कार्यक्रम विकसित करने के लिए सरकारों से अपेक्षा करती है ताकि उनके नागरिकों तथा क्षेत्रों, विश्व जनसंख्या तथा वास्तव में सम्पूर्ण ग्रह के हानि के जोखिमों को कम किया जा सके।
- नाभिकीय सामग्री के उपयोग में सुरक्षा जोखिम शामिल होते हैं जो राष्ट्रीय सरहदों का भी सम्मान नहीं करते हैं।

1986 में चेरनोबिल नाभिकीय दुर्घटना के बाद विश्वव्यापी सुरक्षा क्षेत्र में विशाल परिवर्तन हुए हैं। नाभिकीय सुरक्षा से सम्बन्धित दो विषयों पर विश्वव्यापी सामन्जस्य उभर कर आया है। पहला, प्रभावी अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग की आवश्यकता और दूसरे नाभिकीय सुरक्षा निरीक्षण कार्यों से नाभिकीय विद्युत विकास को प्रभावी रूप से अलग करने की आवश्यकता। भारत विभिन्न सभाओं तथा अनुबन्धों का हस्ताक्षरी बना है जिसने नाभिकीय सुरक्षा तथा नियमन के प्रति इस पर बाध्यताएं डाली हैं । भारत निम्नलिखित सभाओं में वर्तमान में एक सदस्य है:



इस अध्याय में हमने नाभिकीय नियामक मामलों से सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रीय निकायों के साथ एईआरबी द्वारा वादा की प्रकृति और लाभ, जो उससे उभरकर आए हैं, की समीक्षा की।

9.2 एईआरबी तथा अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग से लाभ

नाभिकीय क्षेत्र में राज्यों की बाध्यताओं को वर्गीकृत करने के लिए अनेक अन्तर्राष्ट्रीय कानूनी दस्तावेज प्रचारित किए गए हैं। इन दस्तावेजों की शर्तों को सरकारी अनुपालन की आवश्यकता है, परन्तु राष्ट्रीय विधान बनाने में विधायकों के स्वातन्त्रय को सीमित कर सकती हैं।

भारत में, परमाणु ऊर्जा अधिनियम 1962 प्रावधान करता है कि केन्द्र सरकार अधिसूचना के द्वारा आधिनियम के प्रयोजनों को पूरा करने के लिए नियम बना सकती है, जो परमाणु ऊर्जा के उत्पादन, उपयोग में साथ ही इस क्षेत्र में अनुसंधान तथा जाचों में अन्य देशों के साथ सामान्य रूप से सहयोग बढाने का भी प्रावधान करता है। हमने देखा कि इसके अन्तर्गत बनाए गए नियम जैसे कि विकिरण सुरक्षा नियमावली 1971, आरपीआर 2004 के रूप में संशोधित तथा रेडियोधर्मी अपशिष्ट का सुरक्षित निपटान 1987 आदि में रेडिएशन सुरक्षा पर अन्तराष्ट्रीय सहयोग या परस्पर स्वीकृति से अन्तर्राष्ट्रीय मार्गनिर्देशों के पालन का उल्लेख नहीं किया गया।

हमने देखा कि एईआरबी के गठन आदेश का पैरा 2 (vi) तथा (xiii) विकिरण सुरक्षा पर अन्तर्राष्ट्रीय आयोग, अन्तर्राष्ट्रीय परमाणु ऊर्जा एजेन्सी तथा भारतीय स्थितियों के अनुकूल ऐसे अन्य अन्तर्राष्ट्रीय निकाय द्वारा संस्तुत रेडियोलाजिकल तथा अन्य सुरक्षा मानदण्ड अपनाने के लिए और उसके द्वारा प्रमुख सुरक्षा नीतियां तैयार करने और सुरक्षा मामलों के संबंध में देश तथा विदेश में सांविधिक निकायों के साथ सम्पर्क बनाए रखने का प्रावधान किया गया।

हमने आगे देखा कि एईआरबी नाभिकीय तथा विकिरण सुरक्षा से सम्बन्धित निम्नलिखित अन्तर्राष्ट्रीय एजेंसियों/फोरा से सम्बद्ध थाः

- अन्तर्राष्ट्रीय परमाणु ऊर्जा ऐजेंसी
- विशेषतया भारी जल दाब रिएक्टर की सुरक्षा से सम्बंधित मामलों की सूचना के आदान प्रदान के लिए कनाडा डयूटेरियम यूरेनियम वरिष्ठ नियामकों का फोरम
- संयुक्त राष्ट्र नाभिकीय नियामक आयोग
- महानिदेशालय, नाभिकीय सुरक्षा तथा विकिरण सुरक्षा, फ्रांस
- विकिरण सुरक्षा प्राधिकरण, रूस

तथापि हमने देखा कि यद्यपि एईआरबी ने अन्तर्राष्ट्रीय नाभिकीय संगठनो के साथ सम्पर्क बनाए रखा परन्तु यह अन्तर्राष्ट्रीय निर्देशचिन्ह तथा बेहतर प्रथाएं अपनाने में धीमा था जैसा कि अध्याय 2, 3 तथा 5 में उल्लेख किया गया है।

डीएई ने बताया (फरवरी 2012) कि नाभिकीय तथा विकिरण सुरक्षा को बढाने से सम्बन्धित आईएईए के कार्यकलापों में डीएई तथा एईआरबी शामिल थे। भारतीय विशेषज्ञ, जिन्होंने आईएईए कार्यकलापों में भाग लिया, द्वारा स्मरण दिलाए ज्ञान तथा अनुभव एईआरबी के नियामक अभिगम तथा ढांचा संगठित करने में महत्वपूर्ण प्रभाव रखते थे। भारत ने 2008 तथा 2011 में पीयर समीक्षाओं के लिए सम्मेलन के अन्तर्गत अपनी राष्ट्रीय रिपोर्ट प्रस्तुत की थी, जिसमें सदस्य राज्यों ने भारतीय एनपीपी के सुरक्षा अभिलेख और एईआरबी के प्रयासों तथा पहलों, इसके तकनीकी सहायता संगठनों और सुरक्षा पर अन्तर्राष्ट्रीय निर्देश चिन्हों को प्राप्त करने के लिए संयंत्रों को स्वीकार किया था। एईआरबी ने बताया कि वह अन्तर्राष्ट्रीय विकिरण सुरक्षा आयोग (आईसीआरपी) की सिफारिशों को अपनाने वाला पहला नियामक निकाय था।

डीएई ने आईएईए कार्यकलापों के साथ डीएई तथा एईआरबी के शामिल होने के प्रभाव का उल्लेख किया है। तथापि व्यापक विनियमों के अधिनियमन द्वारा मजबूत किए गए नियामक स्वतंत्रता के प्रमुख विषयों पर विनियमों के अनुपालन के सत्यापन और प्रवर्तन जो स्वतन्त्र नाभिकीय नियामक की प्रमुख विशेषताएं हैं, में एईआरबी अपने अन्तर्राष्ट्रीय समकक्षों के साथ सीध से सुस्पष्ट रूप से बाहर पाया गया है।

हमने इस तथ्य पर पूर्व में टिप्पणी की है कि आईएईए सुरक्षा मानकों के उल्लंघन में इस कार्य के सौंपे जाने के लगभग तीन दशक के बाद भी एईआरबी ने विकिरण सुरक्षा नीति अभी तक विकसित नहीं की थी।

यद्यपि एईआरबी अन्तर्राष्ट्रीय नाभिकीय संगठनों के साथ सम्पर्क बनाए रखता है परन्तु यह नाभिकीय तथा विकिरण प्रचालन के क्षेत्र में अन्तर्राष्ट्रीय निर्देश चिन्ह तथा बेहतर प्रथाएं अपनाने में धीमा रहा है।

9.3 आईएईए एकीकृत नियामक समीक्षा सेवा

अपने अधिदेश के भाग के रूप में आईएईए सदस्य राज्यों के अनुरोध पर सुरक्षा समीक्षा तथा मूल्यांकन सेवाएं देता है। नियामक निकायों के नियामक ढ़ांचे तथा कार्यकलापों में, आईएईए अनेक वर्षों से अनेक पीयर समीक्षा तथा मूल्यांकन सेवाओं का प्रस्ताव कर रहा है। इनमें (क) अन्तर्राष्ट्रीय नियामक समीक्षा टीम (आईआरआरटी) कार्यक्रम जो उनकी कानूनी प्रभावकारिता तथा नाभिकीय सुरक्षा की सरकारी अवसंरचना को सुदृढ़ करने और बढ़ाने के लिए सदस्य राज्यों को परामर्श तथा सहायता प्रदान करता है, (ख) विकिरण सुरक्षा तथा सुरक्षा अवसंरचना मूल्यांकन (आरएएसएसआईए) सेवा जो रेडियोधर्मी स्रोतों की सुरक्षा तथा अभिरक्षा सहित विकिरण सुरक्षा के लिए राष्ट्रीय नियामक अवसंरचना की प्रभावकारिता का निर्धारण करता है, (ग) परिवहन सुरक्षा मूल्यांकन सेवा (ट्रांएसएएस) जो आईएईए के परिवहन नियमनों के कार्यान्वयन का मूल्यांकन करता है और (घ) आपातकाल तैयारी समीक्षा (ईपीआरईवी) सेवा जो नाभिकीय दुर्घाटनाओं और रेडियोलाजीकल आपातकालों के मामले में तैयारी तथा उचित विधान दोनों की समीक्षा करने के लिए की जाती है, शामिल हैं।

एकीकृत नियामक समीक्षा सेवा (आईआरआरएस) नामक आईएईए की सुरक्षा समीक्षा तथा मूल्यांकन सेवाओं के निम्नलिखित उद्देश्य हैः

- नाभिकीय, विकिरण, रेडियोधर्मी अपशिष्ट तथा परिवहन सुरक्षा में राज्य की नियामक अवसंरचना की प्रभावकारिता को सुदृढ़ करना तथा बढ़ाना, जब तक नभिकीय सुविधाओं की सुरक्षा, आइओनाइजिंग विकिरण के प्रति सुरक्षा, रेडियोधर्मी स्रोतों की सुरक्षा तथा अभिरक्षा, रेडियोधर्मी अपशिष्ट का सुरक्षित प्रबन्धन और रेडियोधर्मी सामाग्री का सुरक्षित परिवहन सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक राज्य का अन्तिम उत्तरदायित्व स्वीकार करना,
- नियामक तकनीकी तथा नीति विषयों को ध्यान में रखकर आईएईए नियामक सुरक्षा मानकों के प्रति तुलनाएं करना, और
- वरिष्ठ नियामकों के बीच तकनीकी तथा नीति चर्चाओं के बीच सन्तुलन के लिए अवसर, नियामक अनुभवों को बांटना, सदस्य राज्यों के बीच नियामक अभिगमों का सुमेलन और नियामकों के बीच परस्पर सीखने के अवसर प्रदान करना।

आईएईए या तो विशिष्ट नियामक कार्यकलाप की या सम्पूर्ण नियामक निकाय के निष्पादन की बाह्य पीयर समीक्षा सेवाएं प्रस्तुत करता है।

हमने देखा कि आईआरआरएस के माध्यम से आईएईए प्रभावी तथा पोषणीय राष्ट्रीय नियामक अवसंरचना सुदृढ़ करने में अपने सदस्य राज्यों की सहायता करता है, इसप्रकार मजबूत और प्रभावी विश्वव्यापी नाभिकीय सुरक्षा क्षेत्र प्राप्त करने के प्रति योगदान करता है। कनाडा, चीन, फ्रांस, पाकिस्तान, युके तथा यूएसए सहित सोलह देशों ने 2010 तक आईआरआरएस मिशनों का लाभ उठाया है।

हमने देखा कि एईआरबी ने अभी तक अपने नियामक ढांचे तथा प्रभावकारिता की समीक्षा कराने के लिए आईआरआरएस की पीयर समीक्षा सेवाओं के अवसर का लाभ नहीं उठाया था। एईआरबी ने आईएईए सुरक्षा मानकों के प्रति अपने नियामक व्यवहारों के सम्बन्ध में कोई स्वनिर्धारण भी नहीं किया था।

डीएई ने बताया (फरवरी 2012) कि भारत सरकार ने निकट भविष्य में एईआरबी की पीयर समीक्षा के लिए आईएईए के आईआरआरएस मिशन की मेजवानी करने का पहले ही वादा किया था। एईआरबी ने पीयर समीक्षा की तैयारी में 2010 में स्वनिर्धारण प्रयोग आरम्भ किया था और वर्तमान में स्वनिर्धारण अपने नियामक ढ़ाचे के उन्नत चरण पर था।

तथ्य यह है कि आईआरआरएस के लिए एईआरबी की तैयारी के आंतरिक मूल्यांकन के लिए नवम्बर 2010 में एईआरबी द्वारा गठित समित ने आज तक अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की थी। इसके अतरिक्त आईआरआरएस द्वारा अपने नियामक ढांचे की पीयर समीक्षा के अवसरों को प्राप्त करने में भारत अनेक देशों से पीछे है।

एईआरबी ने अभी तक उनके द्वारा अपने नियामक ढ़ांचे तथा इसकी प्रभावकारिता की समीक्षा कराने के लिए आईएईए की पीयर समीक्षा तथा मूल्यांकन सेवाओं का अवसर प्राप्त नहीं किया था।

सिफारिशें

21. नाभिकीय नियामक ढांचा प्रभावी तथा पोषणीय बनाने में सहायता के लिए आईएईए की पीयर समीक्षा तथा मूल्यांकन सेवाओं का लाभ एईआरबी उठाए।