

# Mezinárodní právo reakce na katastrofy

Marek Jukl

Společnost Český červený kříž, Thunovská 18, 118 04, Praha 1

*jukl.marek@cervenykruz.eu*

## ABSTRAKT

*Mezinárodní právo reakce na katastrofy (IDRL) je relativně novou disciplínou mezinárodního práva. Příspěvek je věnován zdrojům IDRL, současnému stavu jeho kodifikace a novým, mezinárodním společenstvím přijatým, doporučením k harmonizace národní praxe a legislativy při přijímání a regulace pomoci při katastrofách.*

**Klíčová slova:** mezinárodní právo reakce na katastrofy, mezinárodní pomoc při katastrofách,

## ABSTRACT

### International disaster response law

*International disaster response law (IDRL) is a relatively new component of international law. This paper is devoted to the sources of IDRL, actual status of IDRL codification. The new international community recommendations in the area of harmonization of national legislation and practice of facilitation and regulation of international disaster relief are included.*

**Keywords:** international disaster response law, international disaster relief,

## 1. PRÁVO REAKCE NA KATASTROFY?

Hnutí Červeného kříže a Červeného půlměsíce vzniká v r. 1863 s úkolem pomáhat obětem ozbrojených konfliktů. Otázka ochrany a pomoci obětem ozbrojených konfliktů je předmětem významné součásti mezinárodního práva veřejného – totiž **mezinárodního humanitárního (resp. válečného) práva** (MHP), jehož vznik a rozvoj je úzce spojen rovněž s Hnutím ČK&ČP a v současné době tvoří rozsáhlý a propracovaný – byť se stále vyvíjející – systém norem, jehož základním nástrojem jsou především čtyři *Ženevské úmluvy o ochraně obětí ozbrojených konfliktů (1949) a Dodatkové protokoly k těmto úmluvám (1977)*<sup>1</sup>. Mezinárodní humanitární právo stanoví i práva a povinnosti těch, kdož pomáhají obětem přírodních katastrof, pokud k nim dojde v době ozbrojeného konfliktu.

Disponuje současné mezinárodní právo instrumenty řešícími problematiku **reakce na katastrofy, pokud k nim dojde v době mírové?** Existují příslušné kodexy norem mezinárodního práva analogické Ženevským úmluvám? Je takových kodexů vůbec

potřeba? Odpovědi na tyto (a nejen tyto) otázky je zřejmě užitečné hledat – vždyť osob postižených „nevojenskými katastrofami“ jsou ve světě stamiliony<sup>2</sup>. Hnutí Červeného kříže a Červeného půlměsíce, byť primárně vzniklo se zaměřením na události válečné, začalo se poměrně brzy zabývat i poskytováním pomoci v případě jiných pohrom – tento úkol stanovila Národní společnost ČK/ČP již II. Mezinárodní konference ČK (Berlín, 1869) a od té doby se stal integrální součástí činnosti Červeného kříže po celém světě (na úrovni mezinárodní vznikl r. 1919 zvláštní orgán – **Mezinárodní federace (MF) ČK&ČP** s kompetencemi právě pro nevojenská ohrožení obyvatel – komplementárně k Mezinárodnímu výboru ČK). Je tedy logické, že se právě Hnutí ČK&ČP rozhodlo hledat odpovědi na výše vznesené otázky – oficiálním podnětem se stala rezoluce Rady delegátů MF ČK&ČP z listopadu 2001, která ustavila **Projekt mezinárodního práva reakce na katastrofy**. Následně byl vytvořen tým projektu (byli osloveni odborníci na mezinárodní právo, experti OSN, vlád, vládních i nevládních humanitárních organizací, resp. s nimi bylo konzultováno), jehož dílčí výsledky byly

<sup>1</sup> Tyto normy (viz [ŽK], [DP]) jsou akceptovány **celým mezinárodním společenstvím**

<sup>2</sup> uvádí se, že v r.2002 bylo přírodními katastrofami zasaženo 608 mil.osob. Podle údajů Rozvojového programu OSN (UNDP) byla v téže roce poskytnuta komplexní pomoc toliko 31 mil.osob.

předloženy **28. Mezinárodní konferenci ČK&ČP (Ženeva 2003)**<sup>3</sup>.

K úkolům týmu patřilo především vymezení *práva reakce na katastrofy*, prozkoumání dnes existujících norem v této oblasti, identifikace existujících problémů s tím, že uvedená zjištění by měla v další etapě směřovat ke kodifikaci práva reakce na katastrofy<sup>4</sup> resp. harmonizaci národních legislativ v této oblasti – výsledky v této oblasti byly předloženy **30. Mezinárodní konferenci ČK&ČP (Ženeva 2007)**.

Pokládáme proto za účelné i na fóru MK Medicína katastrof informovat o současném stavu v mezinárodně právní regulaci reakcí na katastrofy.

## 2. VYMEZENÍ A ROZSAH APLIKACE IDRL

V současnosti je *International Disaster Response Law (IDRL)*<sup>5</sup> definováno jako právní normy, pravidla a principy, jejichž účelem je regulovat koordinaci, provádění, kvalitu, dostupnost a odpovědnost mezinárodních aktivit reakce na katastrofy mimo dobu ozbrojeného konfliktu včetně připravenosti na hrozící katastrofy a provádění záchranných a humanitárních činností.

### 2.1. Existující smluvní IDRL a jeho nedostatky

Přirozeně již v současnosti existuje řada norem IDRL. Jejich souhrn je však zcela nekonzistentní a vykazují různou právní úroveň (a tedy i závaznosti) – od mnohostranných a dvoustranných mezinárodních smluv, přes regionální dohody, rezoluce mezinárodních organizací (OSN, ČK&ČP), mezivládní deklarace, pravidla typu „code of conduct“. Většina existujících smluvních dokumentů se však netýká výhradně reakce na katastrofy a nebo naopak mají limitovaný rozsah aplikace.

Pokud jde o **mnohostranné mezinárodní smlouvy**, lze pouze dvě označit za vlastní IDRL:

- *Úmluva o pomoci v případě jaderné nebo radiační nehody* (1986)<sup>6</sup>

Úmluva obsahuje opatření pokrývající všechny potřebné záležitosti pro přijetí, poskytnutí, koordinaci a řízení operací, upravuje roli Mezinárodní agentury pro atomovou energii včetně imunit jejího personálu a tranzitu jejího materiálu a vybavení.

- *Tamperská úmluva o poskytování telekomunikačních zdrojů pro zmírňování následků katastrof a záchranné práce* (1998)<sup>7</sup>

Účelem úmluvy, která teprve nedávno vstoupila v platnost, je zajišťovat využití telekomunikací při záchranných pracích, a to nejen státním, ale i některým nestátním entitám.

V oblasti **dvoustranných či regionálních mezinárodních smluv** existuje komplex dvoustranných úmluv, které jsou mnohdy velmi detailní, avšak regulují vztahy pouze mezi jednotlivými státy či státy určitého omezeného regionu (především v Evropě), často však „případ od případu“ rozdílně – terminologicky i obsahově. Liší se také úpravou spolupráce s mezinárodními organizacemi a nevládními organizacemi.

Řada dohod o vzájemné pomoci byla v 90. letech přijata z iniciativy Evropské unie či Ekonomické komise OSN pro Evropu, což v tomto regionu zajišťuje relativně dobrou právní regulaci této oblasti. I zde však dochází k prolínání bilaterálních a regionálních dohod.

Studiem jednotlivých mezinárodních smluv byly zjištěny následující **společné oblasti (a tedy náležitosti IDRL) regulující:**

- nabídku a přijetí pomoci
- odpovědnost za koordinaci aktivit reakce na katastrofy
- vstup personálu a vybavení a jejich pohyb uvnitř státu
- cla na materiál pomoc
- status, imunitu a ochranu personálu poskytujícího pomoc
- náklady na pomocné akce
- ustavení stálých institucí pro řízení a přípravu reakce na katastrofy

Je však třeba podotknout, že úprava v těchto oblastech není jednotná – tato absence konzistence je

<sup>3</sup> Připomeňme, že **Mezinárodní konference (MK) ČK&ČP** se účastní spolu s delegacemi jednotlivých národních společností ČK/ČP, Mezinárodní federace ČK&ČP a Mezinárodního výboru ČK účastní rovněž oficiální **vládní delegace zemí – stran Ženevských úmluv** (všech 194 států), které se účastní hlasování i přijímají závazky z rezoluce MK ČK&ČP.

<sup>4</sup> v r. 1984 učinila OSN pokus o přijetí úmluvy řešící dopravu nouzových zásilek pomoci, nebyl však úspěšný

<sup>5</sup> Tuto zkratku budeme nadále užívat namísto zde dosud pracovně užívaného termínu „mezinárodní právo reakce na katastrofy“.

<sup>6</sup> vyhlášena pod č. 116/1996 Sb., v platnost vstoupila dnem 26.2.1987, pro ČSSR 4.9.1988, v současnosti 100 smluvních stran

<sup>7</sup> vyhlášena pod č. 70/2006 Sb.m.s., v platnost vstoupila dnem 8.1.2005 vč. ČR, v současnosti 39 smluvních stran (nikoli celá EU)

vážnou překážkou pro extenzi těchto smluv ve smlouvě univerzální.

Dále byly zjištěny oblasti v existujícím smluvním právu (dostatečně) neřešené:

- jasné vstupní požadavky na mezinárodní personál
- volný pohyb personálu
- uznávání profesních kvalit personálu (zejména zdravotnických pracovníků)
- výměna informací ve vztahu ke katastrofám mezi státy a personálem
- vymezení pojmu *pomocná zásilka*
- zajištění transportu uvnitř zasaženého státu
- distribuce a užití pomoci
- vstup a působení nestátních aktérů – mezinárodních organizací a nevládních organizací
- koordinace pomoci na národní úrovni a na úrovni mezinárodní

## 2.2. Instrumenty IDRL nižší právní síly

Pokud jde o instrumenty IDRL nižší právní síly, byla zjištěna usnesení zejména následujících těles:

- celosvětová mezivládní fóra: OSN a jeho agentur, MK ČK&ČP, Světové konference telekomunikací, Světové obchodní organizace
- regionální mezivládní fóra: ASEAN, Africká unie, Organizace africké jednoty, Rada Evropy, Evropský parlament, NATO

Na rozdíl od výše uvedených smluv, bylo zjištěno, že tyto instrumenty jsou ve vztahu k IDRL **specifičtější** a mají tendenci **princiálně a konzistentně** danou problematiku řešit, jsou tedy užitečné pro obecnou aplikaci.

Velmi dobrým příkladem je rezoluce VS OSN 57/150 (2002) *Zvýšení efektivity a koordinace vyhledávání a záchranných prací* uvádějící řídicí principy pro humanitární pomoci i roli státních a nestátních aktérů<sup>8</sup>.

Dalším důležitým instrumentem je Rezoluce č.6 23. MK ČK&ČP (1977) *Opatření k urychlení pomoci*, obsahující řadu praktických doporučení ke snížení prodloužení při vstupu personálu a pomocných zásilek.

<sup>8</sup> uvedená rezoluce se rovněž zabývá otázkou odpovědnosti vlády dané země a státní suverenitou v situaci katastrofy – stanoví, že státní suverenita, územní integrita a národní jednotka musí být plně respektována v souladu s Chartou OSN. V tomto kontextu musí být humanitární pomoc poskytována se souhlasem zasažené země a na základě žádosti této země.

**Aktuální souhrn** mezinárodněprávních instrumentů IDRL lze nalézt např. na stránkách *Mezinárodní federace Červeného kříže a Červeného půlměsíce*<sup>9</sup>

## 2.3. Další instrumenty IDRL

Závěrem rozboru existujícího IDRL ještě zmíníme instrumenty, které svým charakterem nejsou mezinárodněprávně závazné. Mohou však být pro **přípravu kodifikace IDRL užitečné** ve smyslu nalézání principů IDRL. Byly zpracovány jednotlivými humanitárními organizacemi, či jejich kolektivem. Z velké řady z nich vyberme dva výjimečné instrumenty: *Humanitární charta a minimální standardy v reakci na katastrofy*<sup>10</sup> a *Pravidla vedení záchranných operací Mezinárodního hnutí Červeného kříže a Červeného půlměsíce a nevládních organizací*.

Uvedme pro ilustraci 10 základních principů z „Pravidel vedení...“<sup>11</sup> („Pravidla“ byla schválena 26. MK ČK&ČP – Ženeva 1995, byla zpracovány a primárně zavazovala MV ČK, MF ČK&ČP, Caritas Internationalis, Catholic Relief Services, International Save the Children Alliance, Lutheran World Federation, Oxfam a Světová rada církví. Po jejich publikaci k nim přistoupila řada dalších pomocných organizací – v současnosti kolem 300 organizací)<sup>12</sup>:

1. Primárním imperativem je humanitární naléhavost situace. Právo přijmout i nabídnout humanitární pomoc je základním humanitárním principem vlastním všem občanům všech zemí. Jako členové mezinárodní komunity uznáváme naši povinnost poskytovat humanitární pomoc všude, kde je jí zapotřebí. Musí být zpřístupněna veškeré zasažené populaci. Prvotní motivací pomoci musí být zmírnění lidského utrpení. Poskytování pomoci nesmí být stranickým či politickým aktem a nesmí být ani tak vnímáno.
2. Pomoc musí být poskytována bez ohledu na rasu, náboženské vyznání, národnost příjemců

<sup>9</sup> <http://www.ifrc.org/idrl> (visited 20.10.2008)

<sup>10</sup> podrobněji viz <http://www.sphereproject.org/> (visited 20.10.2008)

<sup>11</sup> tyto principy de facto přenášejí některé zásady platné pro poskytování pomoci v případě ozbrojených konfliktů – a tedy obsažené v MHP (zejm. IV Ženevská úmluva, I. a II. Dodatkový protokol) – do oblasti mírových katastrof. Jsou inspirovány existujícími 7 principy Mezinárodního hnutí ČK&ČP.

<sup>12</sup> plný text *Code of conduct*: [www.ifrc.org/publicat/conduct/code.asp](http://www.ifrc.org/publicat/conduct/code.asp) (visited 20.10.2008)

Přílohami „Pravidel“ jsou doporučení pro vlády zasažených zemí, pro vlády poskytující zdroje pomoci a pro mezivládní organizace, která upravují vztahy mezi signatáři „Pravidel“ a jmenovanými subjekty v případě poskytování pomoci.

pomoci a bez jakéhokoli nepříznivého rozlišování.

3. Vůle pomáhat nesmí být využívána k partikulárním politickým či náboženským cílům.
4. Nebudeme vystupovat jako nástroje vládní zahraniční politiky.
5. Budeme respektovat kulturu a obyčejy postižených.
6. Budeme se snažit využít k realizaci pomoci místních kapacit.
7. Budou nalezeny cesty k zapojení příjemců pomoci do řízení pomocných akcí.
8. Poskytovaná pomoc musí být zaměřena nejen na pokrytí základních potřeb, ale i na snížení možného budoucího ohrožení.
9. Uznáváme svou odpovědnost jak vůči těm, jimž pomáháme, tak vůči těm, jejichž zdroje využíváme.
10. Ve zveřejňovaných informacích musí být respektována lidská důstojnost obětí katastrof, nesmí být prezentovány jen jako objekty beznaděje.

### 3. ZNÁMOST A IMPLEMENTACE SOUČASNÝCH INSTRUMENTŮ IDRL

Popsané velké množství instrumentů IDRL má za následek jejich **poměrně malou známost** ze strany vlád a polního personálu (ať již vládních či nevládních organizací) a jsou tedy zřídka v potřebné šíři aplikovány – ke škodě obětí. Rovněž jejich implementace do národní legislativy má daleko k dokonalosti – narozdíl od jiných mezinárodněprávních odvětví např. MHP.

28. Mezinárodní konference ČK&ČP přijala v této oblasti následující doporučení (uvádíme jen heslovitě):

- porozumění a akceptace termínu „IDRL“
- zvýšení známosti povahy, obsahu a šíře aplikace IDRL
- nalezení a formulace bazálních principů IDRL ve všech mezinárodních, regionálních a národních instrumentech
- zlepšení úrovně implementace IDRL
- pokračování v rozvoji a prosazování IDRL (sem náleží i kodifikace IDRL a harmonizace národních legislativ)

### 4. HARMONIZACE NÁRODNÍCH LEGISLATIV REGULACE

## MEZINÁRODNÍ POMOCI PŘI KATASTROFÁCH

V období mezi léty 2003 a 2007 byl na základě rezoluce 28. Mezinárodní konference ČK&ČP zpracováván **systém doporučení**, která by měla státům usnadnit příjem mezinárodní pomoci při katastrofách a aktivit prvotní obnovy. Na práci v projektu IDRL se podílelo 140 vlád, 140 národních společností ČK&ČP a 40 mezinárodních mezivládních i mezinárodně působících organizací nevládních.

Výsledkem tohoto procesu bylo zpracování návrhu *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*<sup>13</sup> jako základu pro harmonizaci postupů vlád při přijímání pomocných aktivit v souvislosti s katastrofami. Návrh dokumentu byl předložen 30. Mezinárodní konferenci ČK&ČP, která jej přijala a **příslušnou rezolucí** (č.4/2007) **zavázala státy** (ve spolupráci s Hnutím ČK&ČP) **implementovat zásady IDRL** formulované v Guidelines do domácí legislativy. Rezoluce rovněž účastníky konference vyzvala k tomu, aby seznamovali i nevládní organizace s principy IDRL<sup>14</sup>.

V oblasti IDRL se tak objevuje poměrně **komplexní, avšak stručný, dokument**, vytvářející rámec pro oblasti odpovědností států k obětem katastrof (zasazený stát – pomáhající státy – ostatní státy), připravenosti na katastrofy, úpravy zahájení a ukončení pomocných aktivit, zapojení armád do pomocných aktivit, definující potřebná právní opatření (v oblastech v kapitole 2.1 zmíněných „mezer“ – tj. zejména vstup personálu, procedury uznávání kvalifikace, propuštění zboží [osvobození od daní, cel, apod.], povolení průvozu pomoci, stanovení dočasně právního statusu pomáhajícím státům a organizacím dle vnitrostátního práva zasazeného státu, zajištění bezpečnosti pomáhajících entit).

Tyto *Guidelines*, budou-li jejich zásady implementovány, se tak mohou stát základem pro zefektivnění poskytování pomoci, jako hlavního cíle IDRL. Následně tak bude moci mezinárodní společenství postoupit k dalšímu kroku, kterým může být kodifikace na úrovni smluvní mezinárodněprávní úpravy.

<sup>13</sup> s textem se lze seznámit např. na [http://www.cervenykriz.eu/docs/mhp/IDRL\\_guidelines.pdf](http://www.cervenykriz.eu/docs/mhp/IDRL_guidelines.pdf) (visited 20.10.2008)

<sup>14</sup> Závazky č. P095 se **státy EU společně zavázaly** pro období do další Mezinárodní konference (2011) upevnit mechanismy v oblasti mezinárodní pomoci s využitím *Guidelines*

## 5. POUŽITÉ ZDROJE

Protokoly z jednání XXVIII. Mezinárodní konference Červeného kříže a Červeného půlměsíce (Ženeva 2.-6.12.2003)

Protokoly z jednání XXX. Mezinárodní konference Červeného kříže a Červeného půlměsíce (Ženeva 26.-30.11.2007)

[Guidelines] *Introduction to the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance.* Ženeva: MF ČK&ČP 2008, 24 s.

[IDRL] *International disaster response laws, principles and practice.* Ženeva: MF ČK&ČP 2003, 164 s.

[ŽK] *Ženevské úmluvy o ochraně obětí válek z 12.8.1949 č. 65/1954 Sb.*

[DP] *Dodatkové protokoly z 8.6.1977 k Ženevským úmluvám o ochraně obětí válek č. 168/1991 Sb.*

Internetové stránky Mezinárodní federace Červeného kříže a červeného půlměsíce <http://www.ifrc.org>

## 6. INFORMACE O AUTOROVI

**RNDr. Marek Jukl, Ph.D.,** prezident ČČK, garant ČČK pro mezinárodní humanitární právo, člen pracovní skupiny pro mezinárodní právo MZV ČR.