

## Mezinárodní právo reakce na katastrofy

**Dr. Marek Jukl, Ph.D.**  
**Český červený kříž – Praha**

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 čtyři Ženevské úmluvy o ochraně obětí ozbrojených konfliktů (1949) a dva Dodatkové protokoly k těmto úmluvám (1977). Mezinárodní humanitární právo stanoví i práva a povinnosti těch, kdož pomáhají obětem přírodních katastrof či jiných pohrom, 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>1</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 2.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 předloženy 28.Mezinárodní konferenci ČK&ČP v závěru loňského roku<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> uvádí se, že v r.2002 bylo přírodními katastrofami zasaženo 608 mil.osob. Podle údajů Rozvojového programu OSN (UNDP) byla v témže roce poskytnuta komplexní pomoc toliko 31 mil.osob.

<sup>2</sup> Připomeňme, že Mezinárodní konference (MK) ČK&ČP se krom delegací jednotlivých národních společností ČK/ČP, jejich federace a Mezinárodního výboru ČK účastní rovněž oficiální vládní delegace zemí – stran Ženevských úmluv (191 států), které se účastní hlasování i přijímají závazky z rezolucí MK ČK&ČP. MK ČK&ČP jedná zpravidla 1x za čtyři roky – bylo to tedy poprvé, kdy na tomto fóru byla otázka „mezinárodního práva reakce na katastrofy“ řešena.

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 směřovat ke kodifikaci „práva reakce na katastrofy“.

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

### **Vymezení a rozsah aplikace IDRL**

V současnosti je „*International Disaster Response Law*“ (IDRL)<sup>3</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.*

### **Existující IDRL**

Přirozeně již v současnosti existuje řada norem IDRL. Jejich souhrn je však zcela nekonzistentní a vykazují různost právní úrovně (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 havárie (1986)  
Úmluva obsahuje opatření pokrývající všechny potřebné záležitosti pro přijetí, poskytnutí, koordinaci a řízení operací, upravuje roli Mezinárodní agentury pro atomovou energii včetně imunit jejích personálu a tranzitu jejího materiálu a vybavení.
- Tamperská úmluva o zajištění telekomunikací při zmírňování následků katastrof a záchranných operacích (1998)  
Úmluva bude zajišťovat využití telekomunikací při záchranných pracích, a to nejen státním, ale i některým nevládním entitám. Zatím nenabyla účinnosti.

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 náležití 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 vážnou překážkou pro extenzi těchto smluv ve smlouvy 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 org.
- koordinace pomoci na národní úrovni a na úrovni mezinárodní

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

---

<sup>3</sup> Tuto zkratku budeme nadále užívat namísto zde dosud pracovně užívaného termínu „mezinárodní právo reakce na katastrofy“.

- 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 specifitější a mají tendenci principiálně 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>4</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.

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>5</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>6</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 and World Council of Churches. Po jejich publikaci k nim přistoupila řada dalších pomocných organizací – v současnosti kolem 300 organizací)<sup>7</sup>:

<sup>4</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 jednota 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.

Znovupotvrzuje rovněž vedoucí roli příslušného koordinátora OSN (emergency relief coordinator) při podpoře orgánů veřejné správy zasažené země a při koordinaci mnohostranné pomoci.

<sup>5</sup> podrobněji viz <http://www.sphereproject.org/>

<sup>6</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>7</sup> plný text „Code of conduct“: [www.ifrc.org/publicat/conduct/code.asp](http://www.ifrc.org/publicat/conduct/code.asp) Přílohami „Pravidel“ jsou doporučení pro vlády zasažených zemí, pro vlády poskytující zdroje pomoci a pro mezivládní

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 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 obyčeje 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.

### **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

---

organizace, která upravují vztahy mezi signatáři „Pravidel“ a jmenovanými subjekty v případě

- pokračování v rozvoji a prosazování IDRL (sem náleží i kodifikace IDRL)