

Michał Balcerzak*

PERSPEKTYWY ARTYKUŁÓW KOMISJI PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO ONZ O OCHRONIE OSÓB W PRZYPADKU KATASTROF (ILC ARTICLES ON THE PROTECTION OF PERSONS IN CASE OF DISASTERS)

DOI: 10.26106/txst-j768

**Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego,
Europejskiego i Porównawczego, vol. XVII, A.D. MMXIX**

ARTYKUŁ

1. Uwagi wstępne

Zakończenie prac w Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ (dalej: Komisja, KPM) nad tematem „Ochrona osób w przypadku katastrof” w 2014 r. i przedłożenie Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ (dalej: ZO ONZ) projektu Artykułów na ten temat¹ przeniosło debatę nad efektami prac KPM na forum Szóstego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego, który w rezolucji 71/141 z 2016 r. „przyjęło do wiadomości” projekt Komisji. Jednocześnie Zgromadzenie zwróciło się do państw o zajmowanie stanowisk wobec rekomendacji Komisji, która zaproponowała, aby Artykuły stały się podstawą do opracowania instrumentu wiążącego, tj. umowy międzynarodowej. Uwagi części państw na ten temat zostały przedstawione w trakcie 73. sesji ZO ONZ w listopadzie 2018 r., jednak ze względu na różnice zdań nie podjęto żadnych decyzji kierunkowych. Rezolucja ZO ONZ przyjęta w trakcie 73. sesji przypominała jedynie państwom o postulacie KPM, aby rozważyły zasadność rozpoczęcia prac nad instrumentem wiążącym, a ponadto zapowiedziała powrót do debaty nad tym zagadnieniem w 2020 r.²

* Doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. ORCID: 0000-0002-6421-1742, e-mail: michal.balcerzak@law.umk.pl. Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego nr 2014/15/B/HS5/03160, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, pt. *Prawnomiędzynarodowe aspekty katastrof naturalnych i antropogenicznych, z uwzględnieniem ich skutków w zakresie ochrony praw człowieka*.

¹ Artykuły w wersji finalnej zostały przyjęte na 68. sesji KPM w 2016 r. i przedłożone ZO ONZ w sprawozdaniu z tej sesji (sygn. A/71/10).

² Zob. rezolucję ZO ONZ nr 73/209 przyjętą w dniu 20 grudnia 2018 r.

Niniejsze opracowanie ma na celu omówienie finalnej wersji Artykułów KPM o ochronie osób w przypadku katastrof (dalej: „Artykuły KPM”)³ oraz stanowisk państw względem perspektyw kodyfikacyjnych. Analizie towarzyszyć będzie refleksja nad stopniem obecnego wykorzystania potencjału KPM, która niedawno (w 2018 r.) celebrowała swoje 70-lecie.

Aneks do niniejszego tekstu zawiera ostateczną wersję Artykułów KPM, wraz z ich tłumaczeniem na język polski dokonany przez autora⁴.

2. Uwagi terminologiczne dotyczące Artykułów KPM oraz pojęcia „International Disaster Law”

Pisząc w języku polskim na temat Artykułów KPM o ochronie osób w przypadku katastrof – czy też szerzej: o tworzeniu i stosowaniu norm prawa międzynarodowego, które obowiązują (lub powinny obowiązywać) w wypadku zaistnienia katastrofy – napotykamy na pewną niezręczność słownikową (leksykalną). Jest ona pochodną użycia przez KPM sformułowania “in the event of disasters” (fr. *en cas de catastrophe*). Bardziej naturalnie brzmiałoby – zdaniem piszącego te słowa – posługiwanie się wyrażeniem „w czasie” (ang. *in times of*) lub „w kontekście” (ang. *in the context of*) wystąpienia katastrofy. Jak wiadomo, użycie terminów w języku prawnym nie jest (przynajmniej teoretycznie) przypadkowe, stąd można zakładać, że KPM w sposób celowy użyła terminu „w przypadku”/„na wypadek”/„w razie”. Podobnie, nie jest przypadkiem, że Artykuły KPM koncentrują się na ochronie o s ó b , a nie innych kategorii podmiotów lub dóbr, co pozwala przyjąć, że ich projekt dotyczy m.in. p r a w c z ł o w i e k a o s ó b d o t k n i ę t y c h k a t a s t r o f a m i , mimo że kategoria „praw człowieka” nie występuje w tytule projektu. Odstępowanie od wiernego tłumaczenia oryginalnego tytułu Artykułów KPM dla lepszego oddania ich rzeczywistej treści (np. „Artykuły o ochronie praw człowieka i innych zobowiązaniach państw w kontekście katastrof”) nie ma jednak uzasadnienia merytorycznego i byłoby usprawiedliwione jedynie wówczas, gdyby chodziło o ich popularyzację, a nie analizę z perspektywy prawa międzynarodowego.

Niezbyt fortunne określenie „ochrona osób w przypadku katastrof” oznacza zatem tyle, co „ochrona ludzi i ich praw w związku z wystąpieniem katastrofy”. Odnosząc to wyrażenie do zakresu temporalnego Artykułów KPM, należy odnotować, że mimo skoncentrowania ich treści na okresie bezpośrednio po wystąpieniu katastrofy (*immediate post-disaster response*) i fazie znoszenia jej skutków (*early recovery phase*), Komisja sformułowała także zobowiązanie państw do redukcji ryzyka katastrof, a więc okresu przed wystąpieniem tych zjawisk (*pre-disaster phase*)⁵.

³ Na temat projektu Artykułów KPM po pierwszym czytaniu zob. M. Balcerzak, *Ochrona osób w przypadku katastrof. Uwagi o projekcie Artykułów Komisji Prawa Międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych* [w:] *Kierunki rozwoju współczesnego prawa międzynarodowego*, red. K. Karński, Warszawa 2015, s. 90–108.

⁴ Jest to wersja uzupełniona i poprawiona w stosunku do treści Artykułów KPM w wersji po pierwszym czytaniu – zamieszczonych w projekcie z 2014 r. – zob. M. Balcerzak, *op. cit.*, s. 102–108.

⁵ Zob. art. 9 Artykułów KPM dotyczący zobowiązania państw do redukcji ryzyka katastrof.

Przy okazji należy wyrazić postulat, aby sformułowania “International Disaster Law” (dalej: IDL) nie tłumaczyć na język polski jako „międzynarodowe prawo katastrof”. Takie pojęcie nie jest najszcześniejsze nie tylko z leksykalnego⁶, ale także logicznego punktu widzenia, bowiem trudno byłoby uznać, że katastrofy – jako zjawiska z reguły nagłe i niekontrolowane – podlegają jakimś normom lub zasadom prawnym (np. co do ich początku, trwania czy zakończenia). Inaczej jest np. w odniesieniu do morza jako środowiska regulowanego prawnie; wprawdzie ocean światowy sam w sobie może być uznany za niepodlegającą kontroli człowieka część biosfery, niemniej trudno mieć wątpliwości, że międzynarodowe prawo morza jest zespołem norm dotyczących m.in. statusu obszarów morskich i statków morskich, a zatem z natury rzeczy jego przedmiot jest bardziej „namacalny” niż w wypadku katastrof naturalnych⁷ czy antropogenicznych (tj. wywołanych działaniem człowieka). IDL nie dotyczy bowiem katastrof *per se*, których uregulować po prostu się nie da. Można i trzeba natomiast regulować działania zmierzające do redukcji ryzyka katastrof, zmniejszania dotkliwości ich przebiegu dla człowieka i środowiska oraz usuwania ich skutków. Mamy zatem do czynienia z „międzynarodowym prawem dotyczącym katastrof naturalnych i antropogenicznych”, w skład którego wchodzi norma z zakresu międzynarodowego prawa praw człowieka, międzynarodowego prawa humanitarnego (gdy katastrofa wystąpi w czasie konfliktu zbrojnego), międzynarodowego prawa uchodźczego, międzynarodowego prawa ochrony zdrowia, międzynarodowego prawa ochrony środowiska, a także *leges speciales* związane z wystąpieniem katastrof nuklearnych, morskich lub lotniczych⁸. IDL jest bardzo zdywersyfikowane także jeśli chodzi o formę regulacji (ze znaczną przewagą standardów niewiązujących i zalecanych nad prawem traktatowym) oraz zakres obowiązywania *ratione loci*. Oprócz standardów przyjmowanych w skali globalnej (głównie w ramach ONZ oraz Międzynarodowej Federacji Czerwonego Krzyża), na uwagę zasługują rozbudowane obszary regulacji prawnych reżimów zapobiegania i reakcji na katastrofy w Azji Południowo-Wschodniej (m.in. w ramach ASEAN) oraz Unii Europejskiej⁹.

IDL należy zatem postrzegać szeroko jako zbiór norm z różnych gałęzi prawa międzynarodowego publicznego, których wspólnym mianownikiem są zobowiązania państw w dziedzinie zmniejszania ryzyka katastrof i sposobu reagowania na ich

⁶ Czysto leksykalne względy nie pozwalają także na użycie w tym kontekście przymiotników wywodzonych od słowa „katastrofa”, tj. „katastrofalny” oraz „katastroficzny”.

⁷ Na marginesie można odnotować, że w anglojęzycznym piśmiennictwie specjalistycznym dotyczącym katastrof zniechęca się od używania terminu „natural disaster”. W instrukcjach redakcyjnych dla autorów periodyku „Disasters” czytamy: “The erroneous and misleading term ‘natural disaster’ is not acceptable in «Disasters». It should be replaced with a more accurate expression, such as ‘disasters triggered by natural hazards’ or something to that effect”.

⁸ M. Balcerzak, *op. cit.*, s. 91–92.

⁹ Zob. tytułem przykładu rozporządzenie Rady nr 2016/369 z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie udzielania wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie Unii (Dz. Urz. UE L 10, s. 1); decyzję Rady z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie uzgodnień dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności (Dz. Urz. UE L 192, s. 53), a także decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz. Urz. UE L 347, s. 924).

wystąpienie. Wskazane dwa obszary IDL (*pre-disaster/post-disaster*) stosunkowo łatwo wyodrębnić, co jednak nie oznacza, że są to zupełnie rozłączne sfery regulacji. Należy je raczej traktować jako dwie części wspólnej całości, pomyślanej jako zespół zobowiązań służących ochronie życia i zdrowia ludzkiego, a także innych kategorii praw człowieka (w tym praw społeczno-ekonomicznych), mienia oraz interesu wspólnotowego (bezpieczeństwa, pokoju, ładu ekonomicznego) przed zagrożeniem płynącym z katastrof naturalnych i antropogenicznych.

W powyższym rozumieniu IDL obejmuje swoim zakresem regulacje traktatowe dotyczące tzw. derogacji zobowiązań z zakresu praw człowieka, tj. dopuszczalności tymczasowego zawieszenia wykonywania niektórych zobowiązań na czas niebezpieczeństwa publicznego, pod warunkiem zachowania rygorów określonych w traktacie (m.in. art. 2 Międzynarodowego paktu praw politycznych i obywatelskich i art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). Zagadnienie derogacji zostało szczególnie omówione w doktrynie¹⁰ i nie ma potrzeby rekapitulowania ustaleń na ten temat, ale warto zaznaczyć, że problematyka praw człowieka w kontekście katastrofy nie ogranicza się do kwestii dopuszczalności derogacji zobowiązań. Istnieje raczej tendencja przeciwna, tj. zмирzająca do akcentowania pozytywnych zobowiązań państw, czego ilustracją są omawiane niżej Artykuły KPM. Także w reżimach regionalnych akcent pada nie tyle na uwalnianie państw od zobowiązań „przeszkadzających” w zwalczaniu katastrofy, ile na podkreślanie ochrony praw człowieka w stanach nadzwyczajnych, wywołanych katastrofami naturalnymi¹¹.

Tytułem wstępu należy też odnotować, że w sferze aksjologicznej IDL odwołuje się nie tylko do praw człowieka, ale szeroko pojętych zasad humanitarnych oraz obowiązków realizacji przez państwo jego elementarnych funkcji w dziedzinie ochrony życia, zdrowia i mienia, a więc obowiązków władzy publicznej wobec ludności zamieszkałej (przebywającej) na terytorium państwa. Zasadne będzie zatem umiejscowienie IDL w obszarze „humanizowania sytuacji nadzwyczajnych” poprzez prawo (*acquis humanitaire*)¹². Katastrofy indukujące stany nadzwyczajne składają do

¹⁰ O derogacji w kontekście katastrof zob. E. Sommaro, *Limitation and Derogation Provisions in International Human Rights Law Treaties and Their Use in Disaster Settings* [w:] F.Z. Giustiniani, E. Sommaro, F. Casolari, G. Bartolini, *Routledge Handbook on Human Rights and Disasters*, London–New York 2018, s. 98–118. O derogacji ogólnie: B. Latos, *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2008.

¹¹ Europejski Trybunał Praw Człowieka rozwinął istotną linię orzecznictwa dotyczącego obowiązków pozytywnych państwa na tle prawa do życia w związku z katastrofami naturalnymi i przemysłowymi. Por. wyroki ETPC w sprawach: *Öneryıldız p. Turcji* z 20.11.2004 r. (wybuch metanu na publicznym wysypisku śmieci); *Budayeva i inni p. Federacji Rosyjskiej* z 20.03.2008 r. (katastrofa wywołana lawinami błotnymi); *Kolyadenko i inni p. Federacji Rosyjskiej* z 28.02.2012 r. (powódź wywołana czynnikiem ludzkim); *M. Özel i inni p. Turcji* z 17.11.2015 r. (katastrofa budowlana w wyniku trzęsienia ziemi). Zob. także: K.C. Lauta, J.E. Ryter, *A Landslide on a Mudslide? Natural Hazards and the Rights to Life under the European Convention on Human Rights*, “Journal of Human Rights and the Environment” 2016, vol. 7, issue 1, s. 111–131.

¹² Por. na ten temat D. Cubie, *Clarifying the Acquis Humanitaire: A Transnational Legal Perspective on the Internalization of Humanitarian Norms* [w:] *The International Law of Disaster Relief*, red. D. Caron *et al.*, Cambridge University Press 2014, s. 338–360. O teoretycznych aspek-

oceny działań państwa z perspektywy „konieczności”. Jednak patrząc na przedmiot i cel regulacji IDL, można wyrazić pogląd, że u jego podstaw nie leży powoływanie się na „konieczność” jako przesłankę wyłączającą w pewnych okolicznościach odpowiedzialność międzynarodową za akt międzynarodowo bezprawny. IDL dąży raczej do tego, aby „konieczność” wywołana katastrofą naturalną lub antropogeniczną znalazła swój wyraz w prawie pozytywnym, opartym m.in. na konstrukcji zobowiązania państwa do zwrócenia się o pomoc zewnętrzną, gdy katastrofa przekracza zdolność danego państwa do radzenia sobie z jej skutkami. Konstrukcja ta zakłada także obligatoryjną zgodę państwa na świadczenie pomocy zewnętrznej oraz zakaz arbitralnej odmowy na propozycję takiej pomocy.

3. Doprecyzowanie pojęcia „katastrofa” w finalnej wersji projektu Artykułów KPM

Przechodząc do refleksji na temat samych Artykułów KPM, dla rozstrzygnięcia zakresu ich zastosowania kluczowe znaczenie należy przypisać interpretacji pojęcia „katastrofa”. Definicja zaproponowana w pierwszym projekcie z 2014 r. inspirowana była przede wszystkim rezolucją Instytutu Prawa Międzynarodowego w sprawie pomocy humanitarnej (sesja w Brugii w 2003 r.)¹³, ale po części także konwencją z Tampere w sprawie zapewnienia zasobów telekomunikacyjnych dla łagodzenia skutków katastrof oraz na potrzeby operacji ratowniczych z dnia 18 czerwca 1998 r.¹⁴, porozumieniem ASEAN w sprawie zarządzania katastrofami i odpowiedzi w stanach nadzwyczajnych z dnia 26 czerwca 2005 r.¹⁵, jak również wytycznymi Międzynarodowej Federacji Czerwonego Krzyża w sprawie krajowego ułatwiania i regulacji międzynarodowego usuwania skutków katastrof oraz pomocy doraźnej¹⁶.

Wspomniana Konwencja z Tampere definiuje katastrofę jako:

„Groźne zakłócenie funkcjonowania społeczeństwa, niosące znaczne i powszechne zagrożenie dla życia, zdrowia ludzkiego, mienia lub dla środowiska naturalnego, powstające nagle w wyniku wypadku, czynników naturalnych czy ludzkiej działalności albo będące wynikiem złożonych i długotrwałych procesów”¹⁷.

tach stanów nadzwyczajnych zob. K. Dobrzeniecki, *Prawo wobec sytuacji nadzwyczajnej. Między legalizmem a koniecznością*, Toruń 2018.

¹³ M. Balcerzak, *op. cit.*, s. 94–95.

¹⁴ Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations, otwarta do podpisu dnia 18 czerwca 1998 r., w mocy od dnia 8 stycznia 2005 r., United Nations Treaty Series, t. 2296, nr 40906 (dalej: konwencja z Tampere). Konwencja podpisana przez Polskę, nieratyfikowana.

¹⁵ ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Responses (AADMER), ASEAN Documents Series 2005, s. 15.

¹⁶ Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international relief and initial recovery assistance, przyjęte dnia 30 listopada 2007 r.

¹⁷ Art. 1 pkt 6 konwencji z Tampere. KPM wyraziła pogląd, że definicja zawarta w tej konwencji odzwierciedla „współczesny sposób myślenia w środowisku zajmującym się pomocą humanitarną” – komentarz do Artykułów KPM, s. 5, pkt 3.

Definicja katastrofy w finalnej wersji projektu Artykułów KPM otwiera katalog użytych pojęć w art. 3 (mimo sugestii specjalnego sprawozdawcy, by z uwagi na rangę tej definicji pozostawić ją w osobnym artykule). Ma to znaczenie raczej drugorzędne, a bardziej istotne jest to, że w ostatecznym kształcie definicja zachowała najważniejsze elementy zaproponowane w pierwszym projekcie – pod pojęciem „katastrofa” w art. 3(1) projektu rozumie się:

„(...) tragiczne zdarzenie lub serię zdarzeń skutkujących masową utratą życia, ogromnym cierpieniem i nieszczęściem ludzkim, masowym przesiedleniem lub znaczną szkodą materialną lub środowiskową, co poważanie zakłóca funkcjonowanie społeczeństwa”.

Jedyna poważna zmiana w ostatecznej definicji dotyczy poszerzenia katalogu skutków kwalifikujących „tragiczne zdarzenie” (*a calamitous event*) jako katastrofę o „masowe przesiedlenia”. Taką zmianę zarekomendował specjalny sprawozdawca, kierując się globalnym wpływem ostatniego kryzysu migracyjnego, charakterystycznego dla 2. dekady XXI wieku, na losy jednostek i społeczeństw¹⁸. Drugą sugestią specjalnego sprawozdawcy było włączenie „szkod gospodarczych” (*economic damage*) jako skutku kwalifikującego wydarzenie jako katastrofę, jednak w ostatecznej wersji KPM uznała, że jest to kategoria objęta pojęciem „szkody materialnej”, która już występuje w definicji katastrofy.

W komentarzu do Artykułów KPM podkreślono, że powyższe rozumienie „katastrofy” nie różnicuje ich pod względem pochodzenia, tj. czy wydarzenie zostało wywołane czynnikami naturalnymi, czy związanymi z działalnością człowieka (czy też oboma z nich); ponadto nie ma znaczenia, czy wydarzenie skutkujące katastrofą nastąpiło nagle (tak jak trzęsienie ziemi czy tsunami), czy też w sposób powolny (susza, podwyższenie poziomu oceanu światowego)¹⁹.

Definicja przyjęta dla potrzeb Artykułów uzależnia zaklasyfikowanie „tragicznego zdarzenia” jako „katastrofy” z wymogami określonych skutków, tj. „masową utratą życia” (pojęcie zaczerpnięte ze standardów czerwono krzyskich), „ogromnym cierpieniem i nieszczęściem ludzkim”, „masowym przesiedleniem” oraz „znaczną szkodą materialną lub środowiskową”, które to kryteria oczywiście mogą, ale nie muszą wystąpić kumulatywnie. Komisja podkreśliła konieczność pozostawienia marginesu oceny co do okoliczności, które skutkują „poważnym zakłóceniem funkcjonowania społeczeństwa”²⁰. Wyznaczenie stosunkowo wysokiego progu takiego „zakłócenia” (*disruption*) ma na celu wyłączyć z obszaru definicji poważne kryzysy polityczne i ekonomiczne, które przecież także mogą wywołać skutki zbliżone lub tożsame do katastrofy naturalnej. Innym doprecyzowaniem zakresu pojęcia „katastrofa”

¹⁸ Zob. Ósmy raport specjalnego sprawozdawcy, par. 69. Propozycja włączenia „przesiedlenia” jako elementu kwalifikującego tragiczne wydarzenie jako katastrofę została zgłoszona przez Międzynarodową Organizację do Spraw Migracji (*ibidem*, par. 66). W pracach komitetu roboczego (*Drafting Committee*) dodano termin „masowe”.

¹⁹ Komentarz do Artykułów KPM, pkt 4, s. 6.

²⁰ *Ibidem*, pkt 11.

w Artykułach KPM jest konsekwentne wyłączenie z zakresu regulacji zdarzeń objętych zastosowaniem międzynarodowego prawa humanitarnego (art. 21).

Przykładem nieomówionym w komentarzu do Artykułów jest sytuacja, gdy do katastrofy w rozumieniu art. 3 dochodzi równolegle od trwającego konfliktu zbrojnego, lub też gdy katastrofalne skutki określonego zdarzenia są tylko częściowo wynikiem konfliktu, a częściowo działaniem sił natury. Nie wchodząc zbyt szczegółowo w kazuistyczne rozważania, należy zaproponować, aby reżim prawny tego typu sytuacji był oparty na zasadzie współobowiązywania i wzajemnego uzupełniania się norm MPH, prawa regulującego odpowiedź państwa na katastrofę naturalną (IDL) oraz szeroko pojętego prawa międzynarodowego praw człowieka (PMPC). Dyskusja na temat stosunku MPH do PMPC ma swoją długą tradycję²¹, jednak współcześnie do marginalnych należy zaliczyć poglądy, jakoby MPH wyłączało inne reżimy ochrony praw człowieka. Stąd niezależnie od wykluczenia z definicji katastrofy w rozumieniu Artykułu 3 Artykułów KPM „odpowiedzi na katastrofę” regulowaną postanowieniami MPH, trudno byłoby uznać, że wystąpienie konfliktu zbrojnego wyłącza stosowanie jakichkolwiek innych norm prawnomiędzynarodowych w dziedzinie odpowiedzi na katastrofę naturalną lub antropogeniczną. Stosunek Artykułów KPM do MPH pozostaje jasny: w zakresie, w jakim państwo odpowiada na katastrofę w reżimie zastosowania MPH, Artykuły nie mają bezpośredniego zastosowania (art. 21). Natomiast można przyznać im rolę subsydiarną w kształtowaniu „mieszanego” reżimu prawnego (MPH współstosowane z PMPC), gdy wystąpienie katastrofy pozostaje zjawiskiem niezależnym od równolegle występującego konfliktu zbrojnego. Taka teza znajduje potwierdzenie w art. 20 Artykułów KPM, zgodnie z którym pozostają one bez uszczerbku dla szczególnych lub innych norm prawa międzynarodowego, mających zastosowanie w przypadku katastrof.

4. Główne założenia Artykułów KPM o ochronie osób w przypadku katastrof

Finalna wersja Artykułów przedstawiona Zgromadzeniu Ogólnemu nie odbiega w znaczącym stopniu od wersji przyjętej w pierwszym czytaniu. Artykuły opierają się na trzech fundamentach aksjologicznych, dobrze znanych i umocowanych w istniejącym prawie międzynarodowym: zasadzie poszanowania i ochrony godności osoby ludzkiej (art. 4), zasadzie poszanowania i ochrony praw człowieka (art. 5) oraz zasadach humanitarnych, którym powinny odpowiadać działania państwa podejmowane w reakcji na katastrofę (art. 6). Do tych ostatnich Artykuły zaliczają zasadę humanizmu, neutralności, bezstronności oraz niedyskryminacji. W związku z powyższym nie powinno budzić wątpliwości, że Komisja przyjęła perspektywę praw

²¹ Zob. na ten temat C. Swinarski, *O problemach efektywności międzynarodowej ochrony praw człowieka* [w:] *Współczesne problemy praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego*, red. T. Jasudowicz, M. Balcerzak, J. Kapelańska-Pręgowska, Toruń 2008, s. 195–216, s. 204 i n.; *idem*, *Effets pour l'individu des régimes de protection de droit international*, *Recueil des cours de l'Académie de la Haye*, t. 391, s. 209–222.

człowieka²², zakotwicząc podstawy swojej propozycji w podstawowych zasadach prawa międzynarodowego praw człowieka.

Jeśli chodzi o katalog zobowiązań państw wypracowany i odzwierciedlony w finalnej wersji Artykułów, to przedstawia się on następująco:

a) obowiązki wspólne:

- obowiązek współpracy państw (wzajemnie między sobą oraz innymi podmiotami, w tym ONZ oraz agendami Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy – art. 7; formy współpracy uszczegółowione w art. 8);
- obowiązek zmniejszania ryzyka katastrof (art. 9);
- obowiązek prowadzenia konsultacji w odniesieniu do zakończenia świadczenia pomocy zewnętrznej i zapewnienia właściwej notyfikacji (art. 19).

b) obowiązki państwa dotkniętego katastrofą:

- obowiązek zapewnienia ochrony osób oraz dostarczenia wsparcia i pomocy (art. 10), przy założeniu pierwszorzędnej roli państwa dotkniętego w kierowaniu, kontrolowaniu, koordynacji i nadzorze wsparcia i pomocy (art. 10 ust. 2);
- obowiązek zwrócenia się o pomoc zewnętrzną (art. 11) w zakresie, w jakim katastrofa „przekracza krajową zdolność do jej zwalczania”, oraz przy założeniu, że „zgody na pomoc zewnętrzną nie można odmówić arbitralnie” (art. 13 ust. 2) wraz z dopuszczalnością postawienia warunków (art. 14);
- obowiązek powiadomienia o decyzji dotyczącej oferty pomocy zewnętrznej (art. 13 ust. 3);
- obowiązek podjęcia wszelkich koniecznych środków w ramach prawa wewnętrznego dla ułatwienia szybkiego i skutecznego świadczenia pomocy zewnętrznej (art. 15 ust. 1);
- obowiązek zapewnienia dostępności ustawodawstwa i regulacji wewnętrznych (art. 15 ust. 2);
- obowiązek zapewnienia ochrony personelu ratowniczego, sprzętu i towarów na terytorium państwa dotkniętego (art. 16);

c) obowiązki „podmiotu pomagającego” (państwa, ONZ, ew. innego podmiotu):

- obowiązek pilnego rozważenia wniosku o pomoc zewnętrzną wystosowanego przez państwo dotknięte i przekazanie temu ostatniemu odpowiedzi (art. 12 ust. 2);
- obowiązek uzyskania zgody państwa dotkniętego na świadczenie pomocy zewnętrznej (art. 13 ust. 1).

Zgodnie z założeniem przyjętym przez Komisję przy określaniu zakresu temporalnego Artykułów projekt koncentruje się na zobowiązaniach występujących bezpośrednio po zaistnieniu katastrofy i działaniach państw zmierzających do niwelacji jej skutków, natomiast uwzględnia także obowiązek redukcji ryzyka katastrof

²² Zob. na ten temat R. McDermott, *The Human Rights Approach of the International Law Commission in its Work on the Protection of Persons in the Event of Disasters* [w:] F.Z. Giustiniani, E. Sommaro, F. Casolari, G. Bartolini, *Routledge Handbook on Human Rights and Disasters*, London–New York 2018, s. 84–97.

(art. 9), co stanowi nawiązanie do intensywnie rozwijającej się współpracy państw w tej dziedzinie. Zważywszy na powszechny konsensus międzynarodowy co do konieczności zmniejszania ryzyka katastrof, poparty szeregiem szeroko zakrojonych inicjatyw międzypaństwowych, w tym deklaracji i ramowego planu działania z Hyogo (2005–2015) oraz Sendai (2015–2030)²³, a także Globalnej Platformy na rzecz Zmniejszania Ryzyka Katastrof²⁴, normę prawa międzynarodowego zobowiązującą do zmniejszania ryzyka katastrof można umiejscawiać w obszarze prawa zwyczajowego. Dodajmy, że w sensie materialnoprawnym zobowiązanie zawarte w art. 9 Artykułów nie jest zbyt rozbudowane ani skonkretyzowane: do środków, które państwa powinny podejmować w wykonaniu obowiązku zmniejszenia ryzyka katastrof, zaliczono przeprowadzenie oceny ryzyka, zbieranie i rozpowszechnianie informacji na temat ryzyka i strat wywołanych przez katastrofy w przeszłości, a także instalowanie i obsługę systemów wczesnego ostrzegania.

Od początku prac nad projektem Artykułów niewrażliwą kwestią pozostawał charakter i zakres obowiązku zwracania się przez państwo dotknięte o pomoc zewnętrzną, gdy nie radzi sobie ono z opanowaniem przebiegu i skutków katastrofy. Specjalny sprawozdawca zdawał sobie sprawę z delikatności problemu, gdyż zbyt kategorycznie wyrażony, a tym bardziej bezwarunkowy obowiązek zwrócenia się przez państwo o pomoc w razie katastrofy spotkałby się z umiarkowanym entuzjazmem adresatów Artykułów, czyli przede wszystkim państw. Zadaniem specjalnego sprawozdawcy – jak i całej Komisji – było znalezienie kompromisu pomiędzy argumentami bazującymi na konsekwencjach suwerenności państwa i zasadzie nieinterwencji w sprawy wewnętrzne a postulatami sformułowania zobowiązania państwa do przyjęcia pomocy zewnętrznej w przypadku katastrofy. Nietrudno się domyślić, że „otwarcie się” państwa na pomoc z zewnątrz, w tym obecność personelu ratowniczego i/lub wojskowego na własnym terytorium, niesie z sobą oczywiste obawy państw co do poszanowania ich suwerenności w trakcie i po zakończeniu fazy reakcji na katastrofę i likwidacji jej skutków.

Rozwiązanie zaproponowane przez Komisję można uznać za kompromisowe: Artykuły wyrażają zobowiązanie do zwrócenia się o pomoc zewnętrzną, gdy państwo dotknięte katastrofą „w zakresie, jakim katastrofa w y r a ż n i e przekracza krajową zdolność do jej zwalczania [podkr. M.B.]”. Określenie „wyraźnie” (*manifestly*) zostało dodane po pierwszym czytaniu, aby uwypuklić wysoki próg „bezradności” zwalczania katastrofy siłami wewnętrznymi, który po stronie państwa dotkniętego aktualizuje obowiązek wystąpienia o pomoc zewnętrzną. Państwa i inne podmioty mają prawo oferować taką pomoc bez względu na to, czy państwo dotknięte zwróciło się o nią, czy nie, natomiast zgoda państwa dotkniętego na pomoc zewnętrzną jest

²³ Zob. Hyogo Declaration and Framework for Action 2005–2015 i przyjętą w następstwie rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/RES/60/195 na temat międzynarodowej strategii redukcji katastrof, a także Sendai Framework on Disaster Risk Reduction 2015–2030, popartą w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/RES/70204 z dnia 22 grudnia 2015 r.

²⁴ Utworzona w 2007 r. Global Platform for Disaster Risk Reduction stanowi światowe forum współpracy i wymiany doświadczeń na rzecz i redukcji katastrof.

warunkiem *sine qua non* jej dopuszczalności w sensie prawnym. Artykuły stanowią przy tym wprost, że zgody nie można odmówić arbitralnie, czyli kierując się dowolnością i uznaniowością.

Wymóg zgody powinien znosić obawy państw przed zbyt daleko idącym zobowiązaniem do wystąpienia o pomoc zewnętrzną i jej przyjęcia. Dodatkowo interes państwa dotkniętego został uwzględniony w podkreśleniu, że to na nim spoczywa pierwszoplanowy obowiązek zapewnienia ochrony osób oraz wsparcia i pomocy w związku z katastrofą (*provision of disaster relief and assistance* – art. 10 pkt 1), a ponadto pełni pierwszoplanową rolę w kierowaniu, kontrolowaniu, koordynacji i nadzorze nad takim wsparciem i pomocą. Norma wyrażająca podstawowy obowiązek państwa dotkniętego (zapewnienia ochrony osób) była w projekcie po pierwszym czytaniu wprost powiązana z zasadą suwerenności („przez wzgląd na swoją suwerenność”). Usunięcie tej frazy z wersji finalnej nie oznacza, że Komisja zmieniła zdanie co do źródła „pierwotnego” obowiązku państwa dotkniętego katastrofą. Rezygnacja z bezpośredniego nawiązania do suwerenności państwa nastąpiła na ostatnim etapie prac Komitetu projektodawczego (*Drafting Committee*) i wynikała z potrzeby dostosowania treści przepisu do rozszerzonej koncepcji „państwa dotkniętego” – o ile w wersji po pierwszym czytaniu przepis ten odnosił się tylko do terytorium państwa, o tyle w toku prac nad wersją finalną rozszerzono zakres *ratione loci* tego zobowiązania także na „terytorium podlegające jurysdykcji lub kontroli” państwa dotkniętego (czyli terytorium, na którym państwo nie wykonuje co do zasady władzy suwerennej)²⁵. Odniesienie do suwerenności pozostało natomiast w preambule do Artykułów, w której podkreślono „zasadę suwerenności państw” oraz potwierdzono „pierwszorzędną rolę państwa dotkniętego katastrofą w zapewnianiu pomocy doraźnej” (ostatni akapit).

Na ostatnim etapie prac nad Artykułami wprowadzono też niewielką, aczkolwiek zmienną poprawkę w sformułowaniu przepisu dotyczącego oferowania pomocy zewnętrznej państwu dotkniętemu katastrofą. O ile w wersji po pierwszym czytaniu ówczesny art. 16 zawierał frazę „państwa, ONZ i inne kompetentne organizacje międzynarodowe mają prawo zaoferowania pomocy (...) [podkr. M.B.]”, o tyle wersja finalna stanowi w art. 12 ust. 1, że wspomniane podmioty mogą zaoferować pomoc państwu dotkniętemu. Specjalny sprawozdawca postulował utrzymanie sformułowania wyrażającego „prawo zaoferowania pomocy”, jednak Komitet projektodawczy uznał, że posługiwanie się terminem „prawo” (*right*) wprowadza pewną komplikację, biorąc pod uwagę, że chodzi tu nie tylko o państwa, ale także podmioty niepaństwowe²⁶. Modyfikacja ta nieco zmienia kontekst, nie wypacza mimo wszystko istoty tego postanowienia. Również na ostatnim etapie prac uzupełniono omawiane postanowienie o zobowiązanie podmiotów, do których zwróciło się państwo dotknięte, aby wezwanie zostało rozważone w trybie pilnym (*expeditiously*), a odpowiedź przekazana wnioskodawcy²⁷.

²⁵ Zob. Statement of the Chairman of the Drafting Committee z dnia 3 czerwca 2016 r., s. 21.

²⁶ *Ibidem*, s. 23.

²⁷ *Ibidem*, s. 24.

5. Stanowiska państw wobec Artykułów KPM wyrażone na posiedzeniu Szóstego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego i dalsze losy projektu

Przypomnijmy, że Artykuły KPM zostały przedłożone Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ z rekomendacją rozpoczęcia prac nad traktatem opartym na ich treści. Zgromadzenie Ogólne zwróciło się do państw o zajęcie stanowiska wobec samych Artykułów oraz propozycji związanej z ich wykorzystaniem jako podstawy do wynegocjowania traktatu międzynarodowego. Pierwsza tura wymiany poglądów na ten temat między państwami podczas posiedzenia Szóstego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego w 2016 r. pokazała, że do państw zainteresowanych kodyfikacją traktatową należą głównie państwa południowoamerykańskie; swoje poparcie dla tej idei wyraziła także Unia Europejska²⁸. Kolejna tura prezentacji stanowisk na temat Artykułów miała miejsce w trakcie 73. sesji Szóstego Komitetu, 1 listopada 2018 r.²⁹ Stanowisko przychylnie wobec treści Artykułów powtórzyło szereg państw, w tym Salwador w imieniu Wspólnoty Państw Latinoamerykańskich i Karaibskich (CELAC) oraz Islandia w imieniu grupy państw nordyckich. Przychylnie wobec propozycji traktatu wypowiedziały się delegacje: Hondurasu, Włoch, Sudanu, Portugalii, Togo, Kolumbii i Filipin; kodyfikacji traktatowej nie wykluczyły: Singapur, Argentyna i Japonia, natomiast stanowisko sceptyczne zajęła Federacja Rosyjska, USA, Malezja, Iran i Izrael³⁰. Negatywne stanowisko wobec idei traktatu wyraziły wcześniej pisemnie Czechy i Zjednoczone Królestwo³¹.

W świetle powyższego należy uznać, że perspektywa rozpoczęcia prac nad traktatem w oparciu o Artykuły KPM raczej nie jest kwestią najbliższej przyszłości. Wymiana poglądów podczas posiedzenia Szóstego Komitetu pokazała wprawdzie, że finalna wersja propozycji KPM jest co do zasady akceptowalna dla zdecydowanej większości państw, jednak akceptacja niekoniecznie przekłada się na entuzjazm co do traktatowego ujęcia problematyki obowiązków państwa i ochrony praw człowieka w kontekście katastrof. Tym samym wydaje się prawdopodobne, że przynajmniej w perspektywie następnych lat Artykuły KPM pozostaną ważnym punktem odniesienia dla formułowania praw i obowiązków państw w kontekście katastrof, z czasem być może uzyskując status zbioru norm o charakterze zwyczajowym. W obecnej postaci projekt Artykułów KPM niewątpliwie zawiera normy kojarzone z postępowym rozwojem prawa międzynarodowego, a nie tylko ugruntowaną *lex lata*.

²⁸ Zob. komentarz G. Bartoliniego: *The Draft Articles on „The Protection of Persons in the Event of Disasters”: Towards a Flagship Treaty?*, www.ejiltalk.org, oraz *idem*: *A universal treaty for disasters? Remarks on the International Law Commission’s Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, „International Review of the Red Cross” 2017, vol. 99(3), s. 1103–1137.

²⁹ Zob. zapis dyskusji z dnia 1 listopada 2018 r. z posiedzenia Szóstego Komitetu, dokument A/C.6/73/SR.31.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Zob. dokument o sygn. A/73/229 z dnia 24 lipca 2018 r. Pozytywne stanowisko wobec kodyfikacji traktatowej zgłosił Katar i Salwador.

Brak „zapala kodyfikacyjnego” wśród państw w kierunku tworzenia nowych traktatów międzynarodowych na bazie propozycji Komisji Prawa Międzynarodowego stał się już od wielu lat zjawiskiem widocznym i charakterystycznym dla współczesnej społeczności międzynarodowej. Nie jest to właściwe miejsce dla szczegółowej analizy i oceny tego stanu rzeczy, gdyż wymagałoby to między innymi głębszej refleksji o specyfice współczesnych procesów prawotwórczych w prawie międzynarodowym i rosnącego znaczenia nietraktatowych źródeł tego prawa, w tym orzecznictwa sądów międzynarodowych jako pomocniczego źródła ustalania jego norm. Sama Komisja ma z pewnością świadomość, jak ważna jest doktrynalna refleksja nad nietraktatowymi źródłami prawa międzynarodowego, o czym mogą świadczyć niedawno zakończone prace nad identyfikacją zwyczajowego prawa międzynarodowego³² oraz rozpoczęte w 2017 r. prace nad tematem zasad ogólnych prawa³³.

Powściągliwość państw co do inicjatyw traktatowych inspirowanych projektami KPM nie jest w każdym razie ograniczona do Artykułów o ochronie osób w przypadku katastrof. Można wręcz skonstatować, że w ostatnich kilku dekadach skonsumowanie wyniku prac KPM nad określonym tematem w formie traktatu stanowi wręcz odstępstwo od reguły. Jak wiadomo, fundamentalnie istotne prace nad odpowiedzialnością państwa za akty międzynarodowo bezprawne, zakończone przyjęciem projektu Artykułów KPM w 2001 r., nie doczekały się – i zapewne w przewidywalnej przyszłości nie doczekają – kodyfikacji traktatowej, co jednak nie ujmuje autorytatywności przedstawionemu projektowi. Spośród tematów obecnie realizowanych w pracach KPM pewne (a być może spore) szanse na traktatowe prace kodyfikacyjne ma projekt Artykułów KPM o zbrodniach przeciwko ludzkości³⁴.

6. Uwagi końcowe

Podsumowując, ostrożne stanowisko państw wobec propozycji Komisji, aby Artykuły o ochronie osób w przypadku katastrof potraktować jako wstęp do prac nad traktatem, nie oznacza wotum nieufności wobec ich treści, a raczej wyraz obecnej od dawna wstrzeźliwości w tworzeniu nowego prawa traktatowego w powszechnym prawie międzynarodowym. Same Artykuły KPM można uznać za w miarę udany efekt prac prowadzonych w latach 2008–2016, odpowiadający na potrzebę sformułowania prawnych ram działania państwa w stosunkach międzynarodowych w przypadku wystąpienia katastrofy naturalnej lub antropogenicznej. Artykuły z pewnością nie zamykają ani rozwoju prawa międzynarodowego w tej dziedzinie, ani debaty doktrynalnej nad prawami człowieka oraz zobowiązaniami państw w relacjach horyzontalnych. Dotyczy to zarówno obszaru redukcji ryzyka katastrof, jak i reakcji na ich wystąpienie.

³² Zob. Draft conclusions on identification of customary international law, przyjęte na 70. sesji KPM w 2018 r. i przedłożone Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ, rezolucja nr 73/203.

³³ Zob. pierwszy raport specjalnego sprawozdawcy M. Vázquez-Bermudeza omawiany na 71. sesji KPM w 2019 r., dokument A/CN.4/732.

³⁴ Zob. czwarty raport specjalnego sprawozdawcy S.D. Murphy’ego omawiany na 71. Sesji KPM w 2019 r., dokument A/CN.4/735 oraz projekt Artykułów KPM na ten temat przyjęty w pierwszym czytaniu przyjęty w 2017 r. (s. 127 i n.).

*Draft Articles on the protection of persons
in the event of disasters*

**Adopted by the International Law
Commission at its sixty-eight session,
in 2016, and submitted to the General
Assembly as a part of the Commission's
report covering the work of that session
(A/71/10), para. 78.**

Bearing in mind Article 13, paragraph 1 (a), of the Charter of the United Nations, which provides that the General Assembly shall initiate studies and make recommendations for the purpose of encouraging the progressive development of international law and its codification,

Considering the frequency and severity of natural and human-made disasters and their short-term and long-term damaging impact,

Fully aware of the essential needs of persons affected by disasters, and conscious that the rights of those persons must be respected in such circumstances,

Mindful of the fundamental value of solidarity in international relations and the importance of strengthening international cooperation in respect of all phases of a disaster,

Stressing the principle of the sovereignty of States and, consequently, reaffirming the primary role of the State affected by a disaster in providing disaster relief assistance,

**Article 1
Scope**

The present draft articles apply to the protection of persons in the event of disasters.

**Article 2
Purpose**

The purpose of the present draft articles is to facilitate an adequate and effective response to disasters, and reduction of the risk of dis-

*Projekt Artykułów o ochronie osób
w przypadku katastrof*

**przyjęty przez Komisję Prawa
Międzynarodowego na sześćdziesiątej
ósmej sesji w 2016 r. i przedłożony
Zgromadzeniu Ogólnemu jako część
sprawozdania Komisji z prac na tej sesji
(A/71/10), pkt 78**

Mając na względzie art. 13 ust. 1 (a) Karty Narodów Zjednoczonych, który stanowi, że Zgromadzenie Ogólne będzie inicjować badania i wysuwać zalecenia w celu zachęcania do stopniowego rozwoju prawa międzynarodowego i jego kodyfikacji,

Zważywszy na częstotliwość i dotkliwość katastrof naturalnych i antropogenicznych, a także ich krótko- i długofalowy, niszczący wpływ,

Mając pełną świadomość podstawowych potrzeb osób dotkniętych katastrofami, a także tego, że prawa tych osób muszą być przestrzegane w takich okolicznościach,

Świadomi podstawowej wartości solidarności w stosunkach międzynarodowych oraz znaczenia wzmocnienia międzynarodowej współpracy w stosunku do wszystkich etapów katastrofy,

Podkreślając zasadę suwerenności państw oraz, w konsekwencji, potwierdzając pierwszorzędą rolę państwa dotkniętego katastrofą w zapewnianiu pomocy doraźnej

**Artykuł 1
Zakres**

Niniejszy projekt artykułów dotyczy ochrony osób w przypadku katastrof.

**Artykuł 2
Cel**

Celem niniejszego projektu artykułów jest ułatwienie adekwatnej i skutecznej odpowiedzi na katastrofy, a także zmniejszenie

asters, so as to meet the essential needs of the persons concerned, with full respect for their rights.

Article 3 **Use of terms**

For the purposes of the present draft articles:

(a) “disaster” means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society.

(b) “affected State” means the State in whose territory, or in territory under whose jurisdiction or control, a disaster takes place;

(c) “assisting State” means a State providing assistance to an affected State with its consent;

(d) “other assisting actor” means a competent intergovernmental organization, or a relevant non-governmental organization or entity, providing assistance to an affected State with its consent;

(e) “external assistance” means relief personnel, equipment and goods, and services provided to an affected State by assisting States or other assisting actor for disaster relief assistance;

(f) “relief personnel” means civilian or military personnel sent by an assisting State or other assisting actor for the purpose of providing disaster relief assistance;

(g) “equipment and goods” means supplies, tools, machines, specially trained animals, foodstuffs, drinking water, medical supplies, means of shelter, clothing, bedding, vehicles, telecommunications equipment, and other objects for disaster relief assistance.

ryzyka katastrof, tak aby spełniać podstawowe potrzeby osób zainteresowanych, z pełnym poszanowaniem ich praw.

Artykuł 3 **Użycie terminów**

W rozumieniu niniejszego projektu artykułów:

(a) „katastrofa” oznacza tragiczne zdarzenie lub serię zdarzeń skutkujących masową utratą życia, ogromnym cierpieniem i nieszczęściem ludzkim, masowym przesiedleniem lub znaczną szkodą materialną lub środowiskową, co poważnie zakłóca funkcjonowanie społeczeństwa.

(b) „państwo dotknięte” oznacza państwo, na którego terytorium lub na terytorium pod jego jurysdykcją albo kontrolą wydarzyła się katastrofa;

(c) „państwo pomagające” oznacza państwo świadczące pomoc państwu dotkniętemu za jego zgodą;

(d) „inny pomagający podmiot” oznacza kompetentną organizację międzyrządową lub właściwą organizację pozarządową albo inny podmiot, świadczący pomoc temu państwu za jego zgodą;

(e) „pomoc zewnętrzna” oznacza personel ratowniczy, wyposażenie oraz dobra i usługi świadczone państwu dotkniętemu przez państwo pomagające lub inny pomagający podmiot w celu pomocy w zwalczaniu skutków katastrofy;

(f) „personel ratowniczy” oznacza personel cywilny lub wojskowy wysłany przez państwo pomagające lub inny pomagający podmiot w celu świadczenia pomocy w zwalczaniu skutków katastrofy;

(g) „sprzęt i dobra” oznacza dostawy, narzędzia, maszyny, specjalnie wytresowane zwierzęta, żywność, wodę pitną, dostawy medyczne, schronienia, ubrania, poślania, pojazdy, sprzęt telekomunikacyjny i inne przedmioty służące zwalczaniu skutków katastrofy.

Article 4
Human dignity

The inherent dignity of the human person shall be respected and protected in the event of disasters.

Article 5
Human rights

Persons affected by disasters are entitled to the respect for and protection of their human rights.

Article 6
Humanitarian principles

Response to disasters shall take place in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality, and on the basis of non-discrimination, while taking into account the needs of the particularly vulnerable.

Article 7
Duty to cooperate

In the application of the present draft articles, States shall, as appropriate, cooperate among themselves, with the United Nations, with the components of the Red Cross and Red Crescent Movement, and with other assisting actors.

Article 8
**Forms of cooperation
in the response to disasters**

Cooperation in the response to disasters includes humanitarian assistance, coordination of international relief actions and communications, and making available relief personnel, equipment and goods, and scientific, medical and technical resources.

Artykuł 4
Godność człowieka

Przyrodzona godność osoby ludzkiej będzie szanowana i chroniona w trakcie katastrof.

Artykuł 5
Prawa człowieka

Osoby dotknięte katastrofą są uprawnione do poszanowania i ochrony ich praw człowieka.

Artykuł 6
Zasady humanitarne

Reakcja na katastrofę nastąpi w zgodzie z zasadami humanizmu, neutralności i bezstronności oraz na zasadzie niedyskryminacji, biorąc jednocześnie pod uwagę potrzeby osób szczególnie narażonych.

Artykuł 7
Obowiązek współpracy

Stosując niniejszy projekt artykułów, państwa będą, gdy to właściwe, współpracować pomiędzy sobą oraz z Organizacją Narodów Zjednoczonych, komponentami Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy, a także z innymi podmiotami pomagającymi.

Artykuł 8
**Formy współpracy
w odpowiedzi na katastrofę**

Współpraca w odpowiedzi na katastrofę obejmuje pomoc humanitarną, koordynację międzynarodowych akcji i komunikacji ratowniczych, a także udostępnianie personelu ratowniczego, sprzętu i dóbr oraz środków naukowych, medycznych i technicznych.

Article 9
Reduction of the risk of disasters

1. Each State shall reduce the risk of disasters by taking appropriate measures, including through legislation and regulations, to prevent, mitigate, and prepare for disasters.
2. Disaster risk reduction measures include the conduct of risk assessments, the collection and dissemination of risk and past loss information, and the installation and operation of early warning systems.

Article 10
Role of the affected State

1. The affected State has the duty to ensure the protection of persons and provision of disaster relief and assistance on its territory, or in territory under its jurisdiction or control.
2. The affected State has the primary role in the direction, control, coordination and supervision of such relief assistance.

Article 11
Duty of the affected State to seek external assistance

To the extent that a disaster manifestly exceeds its national response capacity, the affected State has the duty to seek assistance from, as appropriate, other States, the United Nations, and other potential assisting actors.

Article 12
Offers of external assistance

1. In the event of disasters, States, the United Nations, and other potential assisting actors may offer assistance to the affected State.

Artykuł 9
Zmniejszanie ryzyka katastrof

1. Każde państwo będzie zmniejszało ryzyko katastrof poprzez podejmowanie odpowiednich środków, włącznie z legislacją i regulacjami, aby zapobiegać, łagodzić i przygotowywać się na katastrofy.
2. Środki podejmowane dla zmniejszenia ryzyka katastrof obejmują przeprowadzenie oceny ryzyka, zbieranie i rozpowszechnianie informacji na temat ryzyka i strat w przeszłości, a także instalowanie i obsługę systemów wczesnego ostrzegania.

Artykuł 10
Rola państwa dotkniętego

1. Państwo dotknięte ma obowiązek zapewnić ochronę osób oraz dostarczenie wsparcia i pomocy na swoim terytorium lub na terytorium podlegającym jego jurysdykcji lub kontroli.
2. Państwo dotknięte ma pierwszorzędną rolę w kierowaniu, kontrolowaniu, koordynacji i nadzorze nad takim wsparciem i pomocą.

Artykuł 11
Obowiązek zwracania się o pomoc zewnętrzną przez państwo dotknięte

W zakresie, w jakim katastrofa wyraźnie przekracza krajową zdolność do jej zwalczania, państwo dotknięte ma obowiązek zwrócenia się o pomoc, w zależności od potrzeb, do innych państw, Organizacji Narodów Zjednoczonych, lub innych potencjalnych podmiotów asystujących.

Artykuł 12
Oferty pomocy zewnętrznej

1. W przypadku katastrofy, państwa, Organizacja Narodów Zjednoczonych i inne potencjalne podmioty asystujące mogą zaoferować pomoc państwu dotkniętemu.

2. When external assistance is sought by an affected State by means of a request addressed to another State, the United Nations, or other potential assisting actor, the addressee shall expeditiously give due consideration to the request and inform the affected State of its reply.

Article 13
Consent of the affected State
to external assistance

1. The provision of external assistance requires the consent of the affected State.
2. Consent to external assistance shall not be withheld arbitrarily.
3. When an offer of assistance is extended in accordance with the present draft articles, the affected State shall, whenever possible, make known its decision regarding the offer in a timely manner.

Article 14
Conditions on the provision
of external assistance

The affected State may place conditions on the provision of external assistance. Such conditions shall be in accordance with the present draft articles, applicable rules of international law, and the national law of the affected State. Conditions shall take into account the identified needs of the persons affected by disasters and the quality of the assistance. When formulating conditions, the affected State shall indicate the scope and type of assistance sought.

Article 15
Facilitation of external assistance

1. The affected State shall take the necessary measures, within its national law, to facilitate the prompt and effective provision of external assistance, in particular regarding:

2. Gdy państwo dotknięte zwróciło się o pomoc w drodze wniosku do innego państwa, Organizacji Narodów Zjednoczonych lub innego podmiotu asystującego, adresat wezwania pilnie rozważy wniosek i prześle państwu dotkniętemu swoją odpowiedź.

Artykuł 13
Zgoda państwa dotkniętego
na pomoc zewnętrzną

1. Świadczenie pomocy zewnętrznej wymaga zgody państwa dotkniętego.
2. Zgody na pomoc zewnętrzną nie można odmówić arbitralnie.
3. Po złożeniu oferty pomocy zgodnie z niniejszym projektem artykułów państwo dotknięte, gdy tylko to możliwe, powiadomi o swojej decyzji dotyczącej oferty w krótkim czasie.

Artykuł 14
Warunki świadczenia
pomocy zewnętrznej

Państwo dotknięte może postawić warunki w sprawie świadczenia pomocy zewnętrznej. Warunki te będą zgodne z niniejszym projektem artykułów, mającymi zastosowanie normami prawa międzynarodowego oraz prawem wewnętrznym państwa dotkniętego. Warunki będą uwzględniać stwierdzone potrzeby osób dotkniętych katastrofą i jakość pomocy. Formułując warunki, państwo dotknięte wskaże zakres i rodzaj wnioskowanej pomocy.

Artykuł 15
Ułatwienie pomocy zewnętrznej

1. Państwo dotknięte podejmie wszelkie konieczne środki w ramach prawa wewnętrznego, aby ułatwić szybkie i skuteczne świadczenie pomocy zewnętrznej dotyczącej w szczególności:

(a) relief personnel, in fields such as privileges and immunities, visa and entry requirements, work permits, and freedom of movement;

and

(b) equipment and goods, in fields such as customs requirements and tariffs, taxation, transport, and disposal thereof.

2. The affected State shall ensure that its relevant legislation and regulations are readily accessible, to facilitate compliance with national law.

Article 16
Protection of relief personnel,
equipment and goods

The affected State shall take the appropriate measures to ensure the protection of relief personnel and of equipment and goods present in its territory, or in territory under its jurisdiction or control, for the purpose of providing external assistance.

Article 19
Termination of external assistance

The affected State and the assisting State, and as appropriate other assisting actors, shall consult with respect to the termination of external assistance and the modalities of termination. The affected State, the assisting State, or other assisting actor wishing to terminate shall provide appropriate notification.

Article 20
Relationship to special or other rules
of international law

The present draft articles are without prejudice to special or other rules of international law applicable in the event of disasters.

(a) personelu ratowniczego w takich obszarach, jak przywileje i immunitety, wymogi wizowe i w zakresie wjazdu, zezwolenia na pracę oraz wolność poruszania się oraz

(b) sprzęt i towary w takich obszarach, jak wymogi celne i taryfowe, opodatkowanie, transport i dysponowanie nimi.

2. Państwo dotknięte zapewni, aby jego odpowiednie ustawodawstwo i regulacje wewnętrzne były łatwo dostępne w celu ułatwienia zgodności z prawem wewnętrznym.

Artykuł 16
Ochrona personelu ratowniczego,
sprzętu i towarów

Państwo dotknięte podejmie właściwe kroki w celu zapewnienia ochrony personelu ratowniczego, sprzętu i towarów znajdujących się na jego terytorium albo na terytorium podlegającym jego jurysdykcji lub kontroli w celu świadczenia pomocy zewnętrznej.

Artykuł 19
Zakończenie pomocy zewnętrznej

Państwo dotknięte i państwo pomagające oraz, gdy to właściwe, inne asystujące podmioty, będą prowadzić konsultacje w odniesieniu do zakończenia pomocy zewnętrznej i sposobów tego zakończenia. Państwo dotknięte, państwo pomagające lub inny asystujący podmiot zamierzający zakończyć [świadczoną pomoc] zapewni właściwą notyfikację.

Artykuł 20
Relacja do szczególnych lub innych
norm prawa międzynarodowego

Niniejszy projekt artykułów pozostaje bez uszczerbku dla szczególnych lub innych norm prawa międzynarodowego, mających zastosowanie w przypadku katastrof.

Article 21
Relationship to international
humanitarian law

The present draft articles do not apply to situations to which the rules of international humanitarian law are applicable.

Artykuł 21
Relacja do międzynarodowego prawa
humanitarnego

Niniejszy projekt artykułów nie ma zastosowania do sytuacji, w których stosują się mają zastosowanie normy międzynarodowego prawa humanitarnego.

* Tłum. na jęz. polski: Michał Balcerzak.

STRESZCZENIE

W artykule omówiono ostateczną wersję Artykułów Komisji Prawa Międzynarodowego o ochronie osób w przypadku katastrof, przyjętą przez KPM w 2016 r. Odniesiono się do genezy i założeń aksjologicznych tego projektu kodyfikacyjnego, wyjaśniono jego treść i perspektywy stosowania w praktyce państw. Istotne miejsce w rozważaniach autora zajmuje pojęcie „katastrofy” oraz katalog zobowiązań państw dotkniętych katastrofą lub wyrażających wolę niesienia pomocy humanitarnej. Rozważania dotyczą także rekomendacji KPM, aby Artykuły stały się podstawą wynegocjowania przez państwa nowego traktatu dotyczącego ochrony osób w przypadku katastrof. Autor dochodzi do wniosku, że stanowiska państw zaprezentowane na posiedzeniach VI Komitetu Zgromadzenia Ogólnego ONZ nie pozwalają na optymizm co do potencjalnego zwołania konferencji międzynarodowej w celu opracowania projektu takiego traktatu. Mimo to inicjatywa opracowania instrumentu prawnie wiążącego zyskała pewnych sprzymierzeńców, stąd nie można wykluczyć, że w przyszłości niektóre państwa podejmą na ten temat negocjacje.

SUMMARY

THE PERSPECTIVES OF THE ILC ARTICLES ON THE PROTECTION OF PERSONS IN CASE OF DISASTERS

The article discusses the final version of the International Law Commission's Articles on the protection of persons in case of disasters, adopted by the Commission in 2016. The author traces the origins and axiological underpinnings of the Articles, and proceeds to its contents and perspectives of their further application by states. With respect to the final text of the Articles, the paper explains the meaning of the term “disaster” adopted by the ILC, as well as the main obligations of states affected by a disaster or wanting to assist an affected state. Further, the author comments on the ILC's recommendation to consider the Articles as the basis for codifying a new treaty on the protection of persons in case of disasters. A conclusion is offered that the exchanges of views in the Sixth

Committee of the General Assembly of the United Nations so far do not allow for much optimism as to a possible launch of an international conference to draft such a treaty. However, the initiative to negotiate a hard-law instrument has gained some advocates among states and it cannot be excluded that the Articles would be a basis of such negotiations at some point in the future.

Słowa kluczowe: ochrona praw człowieka, katastrofy naturalne, katastrofy antropogeniczne, Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ

Key words: protection of human rights, natural disasters, anthropogenic disasters, UN International Law Commission